



Turun yliopisto  
University of Turku

# **KEHITTYVÄ HENKILÖSTÖRAPORTOINTI MAHDOLLISTAJANA KUNTIEN RAKEN- NEMUUTOKSESSA**

**Ajatuksia vertailukelpoisista henkilöstötunnusluvuista ja joh-  
tamisoppien ilmenemisestä henkilöstöraportoinnissa**

Liiketaloustiede, yrittäjyyden pro gradu -  
tutkielma

Laatija:

FT Hannu Karhu

Ohjaaja:

KTT Maija Vähämäki

17.10.2014

Turku



Turun kauppakorkeakoulu • Turku School of Economics



## Sisällysluettelo

1	KEHITTYVÄ HENKILÖSTÖRAPORTOINTI MAHDOLLISUUTENA KUNNISSA .....	5
1.1	Tutkimusongelman kuvaus ja aineistolähtöinen lähestymistapa ongelmaan .	5
1.2	Kuntien rakennemuutoksen liittyminen tutkimusongelmaan.....	9
1.3	Aineiston, tutkimusmenetelmien ja kirjan rakenteen esittely .....	13
2	KIRJALLISEN AINEISTON JA HAASTATTELUAINEISTON TUTKIMUSMENETELMÄT .....	17
2.1	Raportointisuositusten sisällönanalyysin menetelmä.....	17
2.2	Haastatteluaineiston grounded theory -analyysi .....	18
2.2.1	Teorian asema, tutkimusstrategia ja tutkimusprosessi.....	18
2.2.2	Työhypoteesit haastatteluaineiston keräämisessä.....	25
2.2.3	Työhypoteesien ilmeneminen haastatteluaineiston koodauksessa...	32
3	TULKINTAKEHIKKO HENKILÖSTÖJOHTAMISEN KÄYTÄNTÖIHIN LIITTYVIEN PIIRTEIDEN TUNNISTAMISEKSI.....	44
3.1	Byrokratiateoria kunta-alan päätöksentekomallin perustana .....	44
3.2	Työntekijän huomioon ottava toimintamalli .....	50
3.3	Organisaatiokulttuuri työntekijöiden toiminnan ohjaajana .....	52
3.4	Innovatiivisesti toimiva organisaatio .....	52
3.5	Organisaatio avoimena järjestelmänä osana ympäristöään.....	54
3.6	Henkilöstöjohtaminen strategisen johtamisen osa-alueena.....	55
4	ANALYYSIN TULOKSET .....	61
4.1	Tulkintakehikon kautta nähdyt sisällönanalyysin tulokset kuntien henkilöstöraportoinnin suosituksista .....	61
4.2	Haastatteluaineiston analyysi .....	73
4.2.1	Haastatteluaineiston kontekstianalyysi .....	73
4.2.2	Kuntien henkilöstöraportoinnin kehittämistarve.....	80
4.2.3	Kuntien henkilöstöraportoinnin hyödyntämisprosessi.....	85
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET .....	88
5.1	Johtamisen tutkimusparadigmojen ja henkilöstöraportoinnin piirteiden välinen yhteys.....	88
5.2	Yhteismitalliset tunnusluvut kuntien rakennemuutoksen toteuttamisen tukena .....	91
5.3	Tutkimustulosten johdosta esitettävät suositukset .....	94

5.4	Tutkimuksen arviointi .....	96
6	YHTEENVETO.....	98
7	LÄHDELUETTELO .....	100

### **Taulukkuuettelo**

Taulukko 1.	Alustavien johtolankojen ilmeneminen puolistrukturoidun teemahaastattelun kysymyksissä. ....	26
Taulukko 2.	Haastateltujen henkilöiden valintakriteerit. ....	30
Taulukko 3.	Aineistossa useimmin esiintyneet alustavat käsitteet. ....	37
Taulukko 4.	Yläkategorialuettelo kuvauksineen ja käytetyt lyhenteet. ....	41
Taulukko 5.	Kategorian K2-ELIM sisältämät käsitteet. ....	82

### **Kuvioluettelo**

Kuvio 1.	Tutkimusprosessin kulku. ....	23
Kuvio 2.	Kirjallisen aineiston ja haastatteluaineiston sisällön vertailu tutkimusprosessin ollessa kesken. ....	40
Kuvio 3.	Johtamistutkimuksen valtavirran paradigmatkäsitykset yksinkertaistettuna tulkinnalliseksi kehikoksi. ....	60
Kuvio 4.	Henkilöstöraportoinnin kehittämisen viitekehys vuoden 2013 suosituksessa (KT Kuntatyöntajat 2013). ....	65
Kuvio 5.	Henkilöstöraportin käsittelyprosessi (KT Kuntatyöntajat 2013). ....	65
Kuvio 6.	Ennakoivan johtamisen yhteys valinnan vapauteen päätöksenteossa (Pauni 2013). ....	69
Kuvio 7.	Kirjallisen aineiston analyysin yhteenvetona saatu näkemys henkilöstöraportoinnista osana henkilöstön jatkuvaa parantamista. ..	72
Kuvio 8.	Henkilöstöraportin laatiminen osana suurempaa kokonaisuutta. ....	75
Kuvio 9.	Haastatteluaineiston kategorioiden väliset yhteydet. ....	81
Kuvio 10.	Ratkaisumallit vertailukelpoisen tiedon tuottamisen ongelmiin. ....	95



# 1 KEHITTYVÄ HENKILÖSTÖRAPORTOINTI MAHDOLLI- SUUTENA KUNNISSA

## 1.1 Tutkimusongelman kuvaus ja aineistolähtöinen lähestymistapa ongelmaan

Kunta-ala on niin työvoimavaltaista, että yli puolet kuntien rahoista käytetään henkilötyön tekemiseen työ- tai virkasuhteessa emokuntaan. Siksi sen tavan ohjaaminen, jolla henkilötyötä kunnissa tehdään, lienee jokseenkin yhtä tärkeää kuin kunnan taloudellisen tilan tarkastelu tuloslaskelman ja taseen avulla. Kunnan henkilöstöraportti on henkilöstön tilaa kuvaava asiakirja, jonka sisällöstä KT Kuntatyönantajat yhdessä kunta-alan pääsopijaosapuolten kanssa tuottavat suosituksia. Toisin kuin tuloslaskelman ja taseen laatiminen, henkilöstöraportin laatiminen ei ole kuntien lakisääteinen velvollisuus, vaan se on mahdollisuus kehittää kuntien henkilöstöä ja henkilöstöjohtamista. Työssä tutkin kuntia vertailemaan pyrkivän henkilöstöraportoinnin mahdollisuuksia sekä ongelmia henkilöstöraportin hyödyntämisessä. Sen rinnalla pohdin, mitä henkilöstöraportoinnin suositukset kertovat kunta-alan johtamisajattelusta. Teen parhaani tarkastellakseni aihetta monipuolisesti. Ihmisten elämä ja johtamisen käytännöt ovat kuitenkin kuin palapeli, johon ei ole yhtä täydellistä ratkaisua, joka olisi lopullisen looginen, aukoton ja vailla päällekkäisyyksiä. Palapelin pulmakohtia koskeva ymmärrys voi parantaa henkilöstöjohtamisen onnistumista.

Analyysissäni vertaan henkilöstöraportoinnille suosituksissa asetettuja odotuksia henkilöhaastatteluin tutkimaani henkilöstöraportointia hyödyntäviin henkilöstöjohtamisen käytäntöihin. Henkilöstötilinpäätös on tilinpäätöksen yhteydessä julkaistava raportti, oikeastaan mittaristo, joka sisältää kuvailevaa ja numeerista tietoa henkilöstön määrästä, osaamisesta ja hyvinvoinnista. Henkilöstöraportti puolestaan on henkilöstötilinpäätöksen kaltainen asiakirja, joka henkilöstötilinpäätöksestä poiketen ei ole tasekirjan ja tilintarkastusprosessin osana. Kun työssä käytän sanaa ”henkilöstöraportti”, en sananvalinnalla viittaa siihen, raportoidaanko tilinpäätöksen yhteydessä vai tilinpäätöksestä erillään tai ajatellaanko henkilöstön osaamista omaisuuseränä. Aineiston haun rajasin kuitenkin viimeiseen 20 vuoteen, jolloin termiä ”henkilöstötilinpäätös” on alettu käyttämään. Aihepiiri sopii johtamisen oppiaineeseen, sillä henkilöstöraportoinnin tärkeimpänä tavoitteena on ihmistyön tuloksellisuuden lisääminen. Lisäksi tutkimuksen tulokset kuuluvat johtamisen osa-alueen, hallintotieteen alaan, joka keskittyy julkisen alan johtamistutkimukseen.

Tärkeimpänä motiivina työhön ryhtymiselle oli kuntien henkilöstöraportointiin vaikuttavan raportointisuosituksen muutos. Suosituksen muutos antaa syyn epäillä, että henkilöstöraportointi ei enää vastaa ajan tarpeisiin ilman, että suositusta kehitetään.



Suomen Kuntaliitto laati vuonna 1997 ensimmäisen suosituksen henkilöstötilinpäätöksen laatimistavasta ja sisällöstä. Tämän jälkeen vuonna 2004 Kunnallinen työmarkkinalaitos yhdessä kunnallisten pääsopijajärjestöjen kanssa laati edellistä laajemmin suosituksen henkilöstöraportoinnista, joka korvasi edellisen suosituksen henkilöstötilinpäätöksestä. Vuonna 2013 KT Kuntatyönantajat yhdessä kunta-alan pääsopijajärjestöjen kanssa julkaisi kolmannen, uudistetun suosituksen henkilöstöraportoinnin kehittämiseen, jonka eräänä uutena seikkana on ohjeistus kuntien kesken vertailukelpoisen tiedon tuottamiseen.

Tutkimuksen teen Kaarinan kaupungin ehdotuksesta. Kuvaan lyhyesti Kaarinan kaupungin rakennemuutosta selvittääkseni lähtötilannetta. Kaarinan kaupunki liittyi kuntaliitoksella yhteen Piikkiön kunnan kanssa vuonna 1.1.2009. Väestötietojärjestelmän mukaan Kaarinassa asui 31.1.2014 yhteensä 31 796 henkilöä. Kaarinan kaupungin kunnanjohtaja Virta esitti Kuntaliiton järjestämässä Kuntamarkkinat-seminaarissa Innolink Research Oy:n tekemän tutkimuksen tuloksia kuntaliitoksen seurauksista (Virta 2012). Tutkimuksen mukaan liitoksen jälkeen tonttitarjonta parantui. Hallinnon mahdollisia päällekkäisyyksiä ei vuoteen 2012 mennessä pystytty purkamaan. Kuntarakennelaisa määrätty, tuotannollisin ja taloudellisen perustein tehtäviä henkilöstön irtisanomisia koskeva kuntaliitoksen jälkeinen suoja-aika päättyi 1.1.2014. Kuntaliitoksen jälkeen henkilöstö koki toimintamahdollisuuksiensa pienentyneen. Palveluissa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia lukuun ottamatta parantuneita mielenterveyspalveluja ja heikentyneitä kansalaisopisto- ja kulttuuripalveluja. Luottamusmiehet kokivat vesihuollon, ympäristön hoidon, päätöksenteon avoimuuden ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantuneen.

Kaarinan kaupunki on saavuttanut ansioita innovatiivisessa toiminnassaan, mikä ilmenee muun muassa Suomen luovin kunta -palkinnon voittamisen muodossa vuonna 2009. Palkinnon myönsi Suomen Keksijäin Keskusliitto KEKE ry yhdessä Suomen Kuntaliiton ja Suomen Yrittäjien kanssa. Kaarinan henkilöstöllä lienee siis poikkeuksellisia vahvuuksia, joiden säilyttäminen ja kehittäminen koetaan tärkeäksi. Toiminnallinen rohkeus on yksi Kaarinan strategiaan 2011-2016 kirjatuihin arvoista. Kaarinan strateginen tahtotila rohkaisevan, virheitä sallivan ja innovatiivisuutta tukevan ilmapiirin luomiseksi ja ylläpitämiseksi on motivoiva tekijä henkilöstön innovatiivisuuden määrätietoiseen kehittämiseen ja mittaamiseen. Syksyllä 2014 Kaarinan kaupunki sijoittui Innolink Group Oy:n toteuttamassa yritysten, kuntalaisten ja kuntapäätäjien keskuudessa tehdyssä kyselyssä Suomen kolmen parhaan kunnan joukkoon elinvoimaisuudessa, päätöksentekokyvyssä ja yrittäjyysmyönteisyydessä suurten ja keskikokoisten kuntien ryhmässä.

Tutkimusongelman määrittely tapahtui tutkimusprosessin kuluessa. Aluksi ajattelin tutkimusongelmaa jonkinlaisena vertailuna Kaarinan kaupungin ja sen naapureiden välillä yhteismitallisten tunnuslukujen käyttöön ottamisessa. Silloin hahmotin tutkijan

roolini jonkinlaisena selvitysmiehenä, joka ottaisi selvää niistä rajoituksista, joita kuntatietojärjestelmät kussakin kunnassa henkilöstöraportin laatimiselle asettavat ja mahdollisuuksista ongelmien poistamiseksi. Työn edetessä tuli selväksi, että tietojärjestelmien ominaisuudet ja rajoitteet eivät tulisi minulle selviämään ilman, että pääsisin itse käyttämään järjestelmiä tai hyvin läheisesti seuraisin henkilöstöraporttia kokoavien ihmisten työntekoa. Hylkäsin silloin ensimmäisen yritelmäni tutkimuskysymyksen määrittelystä. Aineistooni onnistuin silti keräämään tietoja, jotka kertovat jotain hyödyllistä tietojärjestelmien vaikutuksista raportointiin. Ymmärsin, että pystyisin hyödyttämään Kaarinan kaupunkia selvittämällä kuntia vertailemaan pyrkivän henkilöstöraportoinnin mahdollisuuksia. Kuntien vertailu toisiinsa ei ole helppoa, sillä kunnat organisoivat toimintaansa toisistaan poikkeavin tavoin. Kun vertailu koetaan vaikeaksi, ja vertailua on kuitenkin tarpeen tehdä parhaiden käytäntöjen ja organisointitapojen tunnistamiseksi, vertailua helpottava tieto on arvokasta. Siksi selvitin tapoja, joilla vertaileminen olisi mahdollista.

Pohdin myös mahdollisuutta tarkastella henkilöstöraporttia painottaen mittariston laatimista ja erilaisten mittareiden välistä tärkeysjärjestystä. Vastaaminen kysymykseen siitä, mitkä yksittäisen mittarit ovat Kaarinan nykytilan kannalta merkityksellisiä, edellyttäisi kunnan strategia-asiakirjojen analyysiä, joka olisi oma, erillinen laaja aiheensa. En voinut mahduttaa tähän työhön Kaarinan kaupungin strategioiden analyysiä sen raportointisuosituksia koskevan aineiston lisäksi, jonka arvioin välttämättä tarvitsevani aihepiirin hallitsemiseen kokonaisuutena ja haastateltavien henkilöiden puheen ymmärtämiseksi. Kysymykseen siitä, minkälaisia mittareita mittariston tulisi sisältää, on kuitenkin suhteellisen kattavasti vastattu jo raportointisuosituksessa.

Kun mietin, miten henkilöstöraportoinnin mittaristoa nykyään hyödynnetään ja miten sitä voisi potentiaalisesti laajemminkin hyödyntää, päädyin jatkokysymyksiin: kuka tietoja tarvitsee ja mitä toimintatapaa mittaristo palvelee? Kunnan henkilöstöraportoinnin tehtävänä on palvella kunnassa noudatettavaa johtamistapaa, kunnan strategiaa ja siitä tai henkilöstöhallinnon kokemasta empiriasta juontuvaa henkilöstöstrategiaa. Haastateltavien kanssa käymäni keskustelut synnyttivät työhypoteesin siitä, että henkilöstöraportteja ei kunnissa hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla. Keskustelin siksi haastateltavien kanssa siitä, miten raportteja hyödynnetään. Koska henkilöstöraportteja käytetään henkilöstöjohtamiseen, ajattelin myös työhypoteesina, että kunnan henkilöstöraportointi käytännössä palvelisi jotain vallitsevaa johtamisen oppia. Ajattelin, että olisi hyödyllistä tiedostaa, mitä ne opit ovat, jotta tiedettäisiin, mitä tietoa kyseistä oppia johdonmukaisesti seurattessa tarvitaan. Pidin tätä pohdintaa koko ajan mukana aineiston analyysissä.

Päädyin lopulta tutkimuskysymykseen ”Minkälaisia ongelmia vertailukelpoisen henkilöstöraportin laatimiseen ja hyödyntämiseen liittyy ja minkälaista henkilöstöjohtamisen ajattelua henkilöstöraportoinnin osa-alueet ilmentävät?” Vertailukelpoisen henkilöstöraportin tuottamiseen liittyy ongelmia, jotka tutkimukseen vastanneiden mukaan

useimmiten aiheutuvat erilaisista tietojen kirjaamistavoista, tavoista organisoida työtä sekä tietojärjestelmistä. Mittariston hyödyntäminen viittaa uuden raportointisuosituksen ytimessä olevaan strategiseen johtamiseen sekä vertailukelpoiseen ja rakentavaa ja kriittistä keskustelua synnyttävään tiedon esittämistapaan, jonka avulla nykyisiä vahvuuksia ja heikkouksia voidaan verrata muihin kuntiin. Jos mittaristojen hyödyntämiselle on esteitä, näitä esteitä pitää ymmärtää ja poistaa ennen itse kuin mittariston kehittämisestä saadaan merkittäviä hyötyjä.

Haastattelujen avulla halusin selvittää, miten henkilöstöraportteja kunnissa tehdään ja miksi jotkut asiat henkilöstöraportoinnissa koetaan vaikeiksi. Keskustelin haastateltavien kanssa siitä, miten henkilöstöraportointia pitäisi kehittää, jotta yhteismitallisen tiedon tuottaminen olisi mahdollista ja tulokset olisivat vertailukelpoisia. Henkilöstöraportoinnin kehittämisen kannalta keskeistä on sekin, miten raportteja kunnissa hyödynnetään.

Tarkastelen myös johtamisen teoriaa synnyttääkseni omaperäisen tulkinnallisen kehikkotyökalun, jonka avulla pohdin, mitä johtamistutkimuksen paradigmoille ominaisia piirteitä aineistoon mahdollisesti sisältyy. Tutkimusparadigmojen piirteiden etsintään innostuin huomattuani, että Hannele Seeck (2008) onnistui tutkimuksessaan tunnistamaan johtamisen tutkimusparadigmoille ominaisia piirteitä kotimaisessa johtamiskirjallisuudessa ja valtioneuvoston ohjelmissa. Kun valtioneuvoston ohjelmat koskevat kuntien toimintaa, työhypoteesinani oli, että valtioneuvoston soveltamien paradigmojen piirteitä ilmenisi myös kunta-alaa koskevassa tutkimusaineistossani. Tätä intuitiota tuki vuoden 2013 henkilöstöraportoinnin suosituksen sisältämä viittaus Euroopan parhaan työelämän visioon pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa. Vaikka ajattelumallit kulkeutuvatkin tiettyjä reittejä pitkin, sellaista työhypoteesia minulla ei ollut, että johtamisparadigmojen piirteet välittyisivät ensisijaisesti hallitusohjelmien kautta henkilöstöraportoinnin aineistoon. Hallitusohjelmat eivät sisälly tutkimusaineistooni ja vaikka ne sisältyisivät, aineistoni perusteella tuskin voisin selvittää, millaista reittiä pitkin jokin ajattelumalli kulkeutuu. Seeck ei hänkään kuvaa, mistä tiedonvälityksen kanavasta ja minkä toimijoiden välityksellä valtioneuvosto ilmentämiensä johtamisparadigman piirteitä poimii. Voin tunnistaa aineistoni yhteyksiä johtamistutkimuksen vallitsevaan paradigmaan ylätasolla, mutta en voi selvittää, mitä reittiä pitkin paradigman piirteet aineistoon tulevat.

Tutkimusparadigmojen piirteiden tiedostaminen auttaisi ymmärtämään, minkälaista johtamista henkilöstöraportointi mahdollisesti palvelee. Syytä on huomata, että koska Seeck tutki takavuosien hallitusohjelmia, näiden hallitusohjelmien laatijat eivät olleet tietoisia Seeckin (2008) tutkimusparadigmoja koskevasta ajattelusta. Raportointisuositusten laatijat, raporttien laatijat ja käyttäjät eivät hekään todennäköisesti ajattele johtamistutkimuksen paradigmoista Seeckin tavoin. Esitän tulkintoja siitä, minkälaisia johtamistutkimuksen paradigmojen piirteitä henkilöstöraportointisuositusten ja haastatteluaineiston antamat vaikutelmat ilmentävät. Erilaisiin johtamistapoihin liittyvä myös



erilaisia arvoja, mutta en seuraa kytköksiä tutkimusparadigmojen sisältämiin arvomaailmoihin. Arvomaailmaerot voivat selittää, miksi jokin taho haluaa painottaa tiettyjä johtamisen piirteitä. Rajoitun kuitenkin selvittämään, minkälaisia tutkimusparadigmoja muistuttavia piirteitä raportointisuosituksissa ilmenee. Tällöin en pyri vastaamaan kysymykseen siitä, miksi raportointisuosituksen laatijat, henkilöstöraportin laatijat tai raportin käyttäjät mahdollisesti painottavat jotain piirrettä.

## 1.2 Kuntien rakennemuutoksen liittyminen tutkimusongelmaan

Kuntien rakennemuutoksen ja henkilöstöraportoinnin kehittämistarpeen välisen yhteyden olemassaolo oli tärkein työhypoteesini. Olin kiinnostunut, voisiko henkilöstöraportointi nykyistä paremmin palvella kuntien rakennemuutoksen toteuttamista. Henkilöstöraporttien tietojen hyödyntämisellä voidaan tavoitella taloudellisia hyötyjä, sillä henkilöstöraportti kertoo, millä tavalla henkilöstömenot toteutuvat. Taloushyötyjä tavoitellaan esimerkiksi vähentämällä varhaisen eläkkeelle jäämisen tai työttömyyseläkkeen aiheuttamia varhaiseläkemenoperusteisia maksuja, työtapaturmia ja niiden sairauspoissaololajien esiintymistä, joihin on mahdollista vaikuttaa. Epäsuorasti taloushyötyjä tavoitellaan ennakoivalla toiminnalla ja kehittämällä toimintaa keskinäisen vertailun avulla eli ”benchmarkkaamalla” henkilöstön käyttöä ja toiminnan tuloksellisuutta muiden kuntien toimintaan. Vuoden 2013 henkilöstöraportoinnin suositus parantaa keskinäistä vertailtavuutta.

Kuntien talouden ongelmallisesta kehityksestä on viime vuosina keskusteltu paljon. Kuntien tehtävät ja palkkamenot ovat kasvaneet yleisestä talouskehityksestä riippumatta, mutta kuntien henkilöstövoimavarojen ylläpitoon tarvittava rahoituspohja on kytköksissä kansantalouden kehitykseen ja väestöpyramidin demografiseen kehitykseen. Lyhyesti voidaan todeta, että kuntien yhteisöverotulojen tuottoon kytköksissä olevan teollisuustuotannon volyyymi-indeksin TOL2008 keskiarvo tammi-marraskuussa 2013 oli 95,7, vastaten peräti kymmenen vuoden takaista tuotannon tasoa (Tilastokeskus 2013a). Viennin määrä on kahdeksan vuoden takaisella tasolla. Merkillepantavaa on, että heikosta kehityksestä huolimatta yritysten konkurssien määrä on kuitenkin pysynyt maltillisena verrattuna vuosien 1992-1993 konkurssiaaltoon (Tilastokeskus 2013b): nykytilanne vastaa suunnilleen vuoden 1999 tasoa. Maksuun pantu yhteisövero vuonna 2007 oli 7,2 miljardia euroa, vuonna 2008 enää 5,5 miljardia, jonka jälkeen se on vaihdellut 4,3-4,8 miljardin euron välillä (*HE 149/2012 vp*). Vuosina 2007-2012 kuntien osuutta yhteisöverotuloista on parin vuoden välein muutettu tarpeen mukaan, jolloin kuntien jako-osuus on vaihdellut noin 22 %-32 % välillä. Jatkuvien muutosten haittana kunnille on, että ennustettavuus vähenee. Ennakointia saattaa sekin vaikeuttaa, että tiedot kalen-

terivuoden yhteisöverotulojen määrästä saadaan huomattavalla viiveellä, vasta seuraavassa marraskuussa.

Kuntatalouden heikon kehityksen ongelmaan pääministeri Jyrki Kataisen hallitus tarjosi ratkaisuksi kuntakoon kasvattamista, jolloin periaatteessa päällekkäisiä toimintoja voidaan eliminoida ja lisäksi voidaan tavoitella uutta tuottavuutta työntekijöiden ja tiimien erikoistumisesta tiettyjen tehtävien hoitoon. Kunnissa puolestaan pientä kuntakokoa on pidetty tärkeänä etenkin lähipalvelujen saatavuuden kannalta. Esimerkiksi Liedossa ei ole hyväksytty purematta pakkoliitosta, jossa hyvinvoiva kunta päätyy rahoittamaan kriisikunta Tarvasjokea. Lietolaiset kunnanvaltuutetut valittivat kesällä 2014 valtioneuvoston pakkoliitospäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuntakoon kasvattamisen väitetyt taloushyödyt ovat kiistanalaisia. Solakivi ja Virén (2006, 63) selvittivät kuntien koon ja asukasta kohti laskettujen menojen välistä yhteyttä. Suuruuden ekonomian väitetyksi mukanaan tuomat mittakaavaedut eivät ole toteutuneet kaupunkien kasvaessa, vaan menot kuntalaista kohti näyttävät kääntyvän nousuun yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Kuntien menojen kasvusta Solakivi ja Virén kärjistävät havaintonsa seuraavasti:

*”Vaikuttaa siltä, että kunnissa ei ole koskaan kunnolla selvitetty, mitä palveluita aivan välttämättä tarvitaan ja mitkä ovat niiden tuottamiseen tarvittavat minimiresurssit. Tällainen selvitys kannattaisi tehdä ennen kuin kuntien talous todella kriisiytyy ja paineet umpimähkäisiin säästötoimiin johtavat kuntien palvelutuotannon alasajoon.”*

Henkilöstöraportissa olisi periaatteessa mahdollista myös eritellä lakisääteisten palvelujen kustannukset ja kunnan vapaaehtoisesti tarjoamien, kuntastrategiaa edistävien palvelujen henkilöstökustannukset. Solakiven ja Virénin kärjistys kuntatalouden kriisiytymisestä vuodelta 2006 kuulostaa tänään lähes ennustukselta, mutta ongelmana ei sitenkään taida olla kuntien päätöksenteko kuin pieneltä osalta. Kunnilla ei ole enää juurikaan toimintavapautta päättää, mitkä palvelut ovat välttämättömiä, sillä niistä säädetään laissa. Näitä lakeja puolestaan voi olla tarpeen muuttaa. Kuntien toimintamenot ovat vuoden 2007 jälkeen kasvaneet 4,2 % - 5,5 % vuodessa, paitsi vuonna 2008, jolloin menot kasvoivat poikkeuksellisesti 7,9 % (Suomen kuntaliitto 2013). Kuntaliiton laskelmien mukaan kuntien menot ovat kasvaneet yhteensä noin 32,6 % vuosina 2007-2013. Koska eräs mahdollisuus kuntien budjettien tasapainottamiseksi on ryhtyä karsimaan niiden tehtäviä säästöjen aikaansaamiseksi, valtioneuvosto teetti vuonna 2013 selvityksen kuntien lakisääteisistä tehtävistä (Hiironiemi 2013). Selvityksen sisältämien tietojen ja johtopäätösten perusteella on mahdollista jatkossa käydä keskustelua valtakunnan tasolla kuntien tehtävien välisistä prioriteeteista ja harkita joitakin velvoitteita supistettaviksi tai kokonaan lopetettaviksi. Kunnilla on Hiironiemen selvityksen mukaan 530-550 lakisääteistä tehtävää. Määrä riippuu tulkinnasta, mutta hyvä arvio on 535 tehtävää (Hiironiemi 2013, 17). Kolme tehtävää neljästä on peräisin joko Sosiaali- ja

terveysministeriöltä (194), Ympäristöministeriöltä (82), Liikenne- ja viestintäministeriöltä (62) ja Opetus- ja kulttuuriministeriöltä (60) (Hiironiemi 2013, 18). Vuodesta 1980 lähtien valtio on velvoittanut kuntia noin kymmenellä lisätehtävällä jokaisena vuotena (Hiironiemi 2013, 19), joskin on todennäköistä, että osaa velvoitteista on monissa kunnissa hoidettu jossain muodossa jo ennen tehtävän sisällyttämistä lainsäädäntöön. Vuonna 2010 kymmenen tärkeintä tehtäväluokkaa synnytti yhteensä 72 % kuntien menoista. Nämä kymmenen luokkaa olivat erikoisterveydenhoito, peruskoulutus, vanhus-ten ja vammaisten hoito, perusterveydenhuollon avohoito, lasten päivähoito, yleishallinto ja liikenneväylät (Hiironiemi 2013, 101). Hiironiemen mukaan säästöt tulisi kohdistaa näihin merkittäviin kustannusluokkiin. Pienempiin kustannusluokkiin keskittyminen aiheuttaisi poliittisella tasolla päätöksentekojärjestelmän jumiutumista, jolloin kiireisten tehtävien hoito voisi viivästyä. Pääministeri Kataisen hallitus lupasi 29.8.2013 julkaisemassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa karsia kuntien menoja yhdellä miljardilla eurolla, josta puolet oli saatu suunnitelmien tasolla kerättyä kokoon vuotta myöhemmin pääministeri Alexander Stubbin jatkaessa Kataisen hallituksen työtä.

Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen toteuttaman MEADOW/Liideri-tutkimuksen (Measuring the Dynamics of Organisation and Work) alustavien tulosten mukaan kunnissa noin 22 % organisaatioiden muutoksista johtuu keskitämis- ja supistamistarpeesta, joka on yli kaksinkertainen arvo teollisuuteen verrattuna (Alasoini – Aho – Mäkiäho 2014). Vaikka supistamistarve kohdistuisi vain marginaaliseen osaan henkilöstöstä, henkilöstön määrän vähentäminen synnyttää henkilöstön keskuudessa tunteen pudotuspelistä, joka saa työntekijät voimaan huonosti. Kuntien rakennemuutoksen jatkuessa eri henkilöstöryhmien kysymyksiin vastaava henkilöstöraportointi vähentäisi epävarmuutta ja fokusoisi keskustelun oikeisiin asioihin.

Vastuu palkanmaksukyvyistä ja palvelujen toteuttamisesta laissa määrättyllä tavalla kuuluu työnantajalle. Henkilöstöstä raportoiminen henkilöstötilinpäätöksen tai henkilöstöraportin muodossa palvelee kuitenkin useita erillisiä ryhmiä. Kuntien asukkaat ovat kiinnostuneita tietämään, miten heiltä kerättyjä verorahoja käytetään ja minkälaisilla henkilöstöresursseilla kunta lakisääteisistä velvoitteistaan sekä itse itselleen asettamista tavoitteista ja tehtävistä kullakin osa-alueella suoriutuu. Henkilökunta puolestaan on kiinnostunut tietämään henkilöstön tilassa, osaamisessa ja määrässä tapahtuvista muutoksista ja suhteuttamaan tätä muiden kuntien henkilöstön tilaan. Yksiköiden johto seuraa henkilöstön määrää ja hyvinvointia tuotos/panos-mittareilla. Kuntaliitoksissa kahden tai useamman organisaation osaamiset yhdistyvät uudenlaiseksi kokonaisuudeksi. Henkilöstöraportoinnilla voi jatkossa olla uudenlaisia merkityksiä tilastointimielessä, jolloin kansantalouden tilasta saadaan aiempaa tarkempaa tietoa, tai voidaan esimerkiksi tuottaa uutta tietoa kuntien koulutustarpeesta. Tilastokeskuksen keräämien tilastojen ohella kuntien henkilöstöä koskevia tietoja kerätään Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämään Sotkanet-palveluun.

Henkilöstöraportoinnin vuoden 2013 suositus perustuu ainakin oppiin strategisesta johtamisesta. Silloin uuden suosituksen hyödyntäminen voi käytännössä edellyttää, että kunnassa myös käytetään strategisen johtamisen oppia. Strateginen johtaminen ei välttämättä ole kuntien arjessa vallitseva johtamisen käytäntö, eikä kunnissa välttämättä olla tietoisia noudatetun johtamisopin lajista ja historiasta. Tietoisuus johtamisen opista lisää ymmärrystä siitä, minkälaisilla mittareilla tavoitteiden toteutumista on mielekästä seurata. Kunnassa noudatettavaa johtamistyyliä voi ajatella organisaatiokulttuurin yhtenä osa-alueena, jolloin se on monissa keskinäisissä vuorovaikutuksissa vuosien mittaan hioutunut sosiaalinen konstruktio, joka on jokaisessa kunnassa omanlaisensa, ja jonka muuttaminen herättää henkilöstössä epävarmuuden tunteita. Koska kunnissa on monia eri tasolla päätöksiä tekeviä tahoja, henkilöstöraportin pitää käytännössä pystyä palvelemaan monia erilaisia johtajien omaksumia johtamisoppeja. Johtaminen kunnissa voi olla yhdistelmä piirteistä, jotka muistuttavat johtamistutkimuksen paradigmojen piirteitä. Kussakin paradigmassa lähestytään samaa henkilöstöjohtamisen johtamisen päämäärää – ihmisten työpanosten tehokasta hankkimista, kohdentamista ja hyödyntämistä hahuttujen päämäärien saavuttamiseksi – eri lähtöolettamista ja perspektiiveistä.

Suosituksessa kuntien toiminnan strategisesta ohjaamisesta valtuuston hyväksymän kuntastrategian ajatellaan olevan yksi yksittäinen kerrallaan voimassa oleva asiakirja, joka ohjaa kunnan oman organisaation lisäksi virastoja, liikelaitoksia ja mahdollisia muita taseyksiköitä, yksityisoikeudellisia tytä- ja osakkuusyhteisöjä sekä yhteistoimintayksiköitä, kuten kuntayhtymiä ja sopimuskuntamallin mukaista yhteistyötä (Asikainen et al. 2013). Kunnissa voidaan tämän alueen, jota nimitän kunnan toiminnan laajan määritelmän mukaiseksi toiminnan alueeksi, kattamasta strategiasta käyttää myös nimitystä konsernistrategia. Budjettirahoitteiseen juridiseen kuntakonserniin sisältyvät emokunta, liikelaitokset ja tytäryhteisöt. Kuten edellä on todettu, kunta-alan työvoimavaltaisuuden vuoksi henkilöstöraportit kertovat, millä tavalla valtaosa kuntastrategian toteuttamiseen käytetyistä varoista on käytetty. Henkilöstöraporttien osalta ei useimmilla kunnilla ole olemassa kuntien toiminnan laajan määritelmän kattamaa aluetta vastaavaa henkilöstöraporttia, vaan sisältö rajataan koskemaan emokunnan henkilöstöä. Viitataan jatkossa sellaiseen kuntalaisten rahoilla tehtävään henkilötyöhön, jota ei tehdä työ- tai virkasuhteessa kuntaan, vaan muuhun yhteisöön, sanoilla ”epäsuora henkilötyö”.

Vuoden 2013 raportointisuosituksen viitekehyksessä on sovellettu sekä Työterveyslaitoksen henkilöstötilinpäätösmallia että henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta kuvaavia malleja. Työterveyslaitoksen päätöksentekoprosessi poikkeaa kuitenkin kuntien päätöksenteosta siinä suhteessa, että Työterveyslaitoksella valtaa ei ole jaettu poliittisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken kuten kunnissa. Kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen työnjako ja toimijoiden koulutustaustaeroista aiheutuva osaamisprofiiliero nousivat esille merkityksellisinä elementteinä sekä tutkimuksissa että vastaajien näkemyksissä. Aihe kiinnosti minua kovasti, mutta pelkään, että keskus-

telu aiheesta voidaan kokea hedelmättömäksi. Keskustelu kärjistyessään johtaisi demokraattisen järjestelmän kritiikkiin, eikä demokratian tilalle ole parempia vaihtoehtoja tiedossa. Työnjaon ongelmien tiedostaminen auttaa kuitenkin selkiyttämään toimijoiden rooleja, joten vertaan vastaajien näkemyksiä tutkimustuloksiin ja suosituksiin.

Henkilöstöraportin hyödyntäminen tarkoittaa käytännössä ainakin henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin kehittämistä, voimavarojen kohdentamista ja osaamisen ja voimavarojen tarpeen ennakoimista. Muihin toimialoihin verrattuna kunta-alalla henkilöstöllä on erityisen suuri merkitys ja lisäksi kunta-alan henkilöstöllä on olennaista vaikutusta koko yhteiskunnan toimintaan. Vaikutus selviää jo muutaman avainluvun tarkastelun jälkeen. Kunta-ala, johon kuuluvat kuntien lisäksi kuntayhtymät, suorat työvoimakustannukset vuonna 2013 olivat arviolta 16,6 miljardia euroa, jonka lisäksi välillisiä työvoimakustannuksia, kuten sosiaalivakuutusmaksuja, maksettiin noin 5 miljardia euroa. Kunta-ala työllisti noin 432 000 henkilöä vuonna 2013 (KT Kuntatyönantajat 2014), jolloin noin 18 % työssäkäyvistä 2 431 000 suomalaisesta oli kunnan leivissä (Tilastokeskus 2013c). Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen 2014 mukaan ostopalveluista riisuttuna henkilöstömenojen osuus kuntien kaikista toimintamenoista on lähes 60 %. Kuten luvuista ilmenee, kuntien henkilöstö on valtakunnallisesti merkittävä voimavara, jonka toimintakyky on vastaavasti ratkaisevassa asemassa kuntien tavoitteiden ja velvoitteiden hoitamisessa. Kun palkkamenoihin lisätään työnantajan sosiaaliturvamaksut, yhden prosentin lisäys kunta-alan henkilöstön tuottavuudessa lienee vuodessa yhteensä yli 200 miljoonan euron arvoista kuntien asukkaille.

### **1.3 Aineiston, tutkimusmenetelmien ja kirjan rakenteen esittely**

Aineisto koostuu kahdesta osasta: kuntien henkilöstöraportoinnin suositusten ja normatiivisen tutkimuksen kirjallisesta aineistosta ja henkilöhaastattelujen litteroidusta puheesta. Kirjallisen aineiston keräsin Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisuista, Suomen Kuntaliiton, Kuntatyönantajien ja sitä edeltävän Kunnallisen työmarkkinalaitoksen julkaisuista, Työterveyslaitoksen julkaisuista ja Tampereen yliopiston Johtamistieteen laitoksen sekä tutkimus- ja koulutuskeskus Synergoksen hallintotieteen alan julkaisuista. Kirjallinen aineisto auttoi minua ymmärtämään niitä odotuksia, joita eri tahot henkilöstöraportointiin kohdistavat, sekä käyttämään niitä termejä, joita haastateltavat puheessaan käyttivät.

Henkilöhaastatteluaineisto muodostuu yhdeksän henkilön kahdenkeskisistä haastatteluista sekä yhden ryhmäkeskustelun taltioinnista. Ryhmäkeskustelu oli henkilöstöraportointia valmisteleva kokous, jossa tutkija oli tarkkailijana. Valitsin henkilöt henkilöhaastatteluun siten, että pystyin kuvaamaan henkilöstöraportointia trianguloimalla aihetta useista eri perspektiivistä. Yhden perspektiivin arvioin muodostuvan niistä henkilöistä,

jotka virkansa puolesta osallistuvat henkilöstöraporttien tuottamiseen. Raportointisuosituksen laatimiseen osallistuneet henkilöt edustivat toista perspektiiviä. Kolmas ja neljäs perspektiivi löytyivät samalla kertaa kuntakonsultista ja kunnanhallituksen puheenjohtajasta. Viides perspektiivi on työhyvinvoinnin kehittäjänäkökulma. Tavallisen kansalaisen perspektiiviä en ole tuonut mukaan työhön muuten kuin omien näkemysteni välityksellä. Tämä perspektiivi on itselläni vallitseva, sillä en toimi luottamushenkilönä enkä viranhaltijana. Luonnollisesti jokaisella muullakin haastattelemani henkilöllä on myös tavallisen kansalaisen perspektiivi, joka on paljolti kunnan palvelutuotannon edunsaajan ja veronmaksajan perspektiivi. Kuntalaisen näkökulmasta voin kuitenkin omalta osaltani kertoa, että olen täysi-ikäisenä asunut pysyvästi neljässä suomalaisessa kunnassa yli neljän vuoden ajan kussakin, enkä ollut ennen tätä työtä aikaisemmin pitänyt käsissäni kotikuntani henkilöstöraporttia. Jokaisessa kuntavaalissa olen äänestänyt, mutta äänestäjänä en ole perehtynyt kuntaorganisaation taustoihin, vaan olen tukeutunut mielikuviin puolueiden ja ehdokkaiden arvomaailmoista.

Haastatteluaineisto valottaa henkilöstöraportoinnin arkipäivää ja vastaajien kokemaa kehitystarvetta tapauskohtaisesti sellaisissa Varsinais-Suomen kunnissa, joiden voi arvioida kokonsa ja sijaintinsa puolesta olevan monin tavoin vertailukelpoisia tutkimuksen tilaajan, Kaarinan kaupungin kanssa. Viranhaltijat valottivat Raision, Kaarinan, Parainen ja Liedon tilannetta. Muut kuin viranhaltijat kertoivat lisäksi arkisista kokemuksestaan luottamushenkilöinä Hangossa ja Pälkäneellä. Kaikissa kunnissa tuotetaan henkilöstötilinpäätös tai henkilöstöraportti. Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaikissa kunnissa koettiin, että kunnan henkilöstöraportti ei nykyisellään sisällä uuden raportointisuosituksen kaikkia elementtejä. Kunnista suurin on Kaarina, mutta se ei ole muita kuntia oleellisesti suurempi, sillä Kaarina on Turun työssäkäyntialueen tärkeä osa ja vastahakoisesti yhtenä osana Turun seudun kuntaliitoskeskustelua. Yhteistä näille kunnille on myös se, että kaikissa on käyty keskustelua kuntaliitosten mahdollisuudesta ja yhtä lukuun ottamatta kaikissa kunnissa henkilöstöraportin tuottamiseen tarvittavat IT-työkalut on koettu jollain tavalla hidastaviksi tai rajoittaviksi tekijöiksi.

Kirjallisen aineiston analyysissä tutkimusmenetelmänä käytin sisällönanalyysiä, jossa jaoin sisällön luokkiin. Luokitus vaikutti henkilöhaastattelujen kysymyksiin ja lisäksi se ohjasi tutkimuksellisten kategorioiden syntyä, jolloin sillä oli samalla vaikutusta tutkimuksen aihepiirin tarkentumiseen. Laadin aineiston sisällöstä referaatin kunkin luokan osalta; referaatin esitän alaluvussa 4.1. Tutkimuksen edetessä sovelsin referaattiin, en suoraan tutkimusaineistoon, työn 3. luvussa kuvaamaani tulkinnallista kehikkoa, jolloin tunnistin johtamisen tutkimusparadigman piirteitä ja karkealla tasolla muodostin ymmärrystä siitä, minkä tyyppistä kuntajohtamista raportointisuositukset ja normatiiviset tutkimukset mahdollisesti pyrkivät edistämään.

Puolistrukturoidussa henkilöhaastatteluissa hyödynsin alustavia kategorioita, jotka olivat syntyneet kirjallisen aineiston analyysissä. Alustavien kategorioiden olemassaolo

ja muoto olivat eräänlaisia työhypoteeseja. Tutkimusmenetelmänä haastatteluaineiston analyysissä oli Corbinin ja Straussin (2008) grounded theory (GT), jossa analysoin puhetta jakamalla litteroidun puheen muutaman kymmenen sanan kokosiin paloihin. Jokaiselle katkelmalle annoin korkeintaan muutaman sanan pituisen kuvauksen. Kuvaukset hioin käsitteiksi, jotka kuvasivat monia palasia. Käsitteistä rakensin ala- ja yläkategorioita, jotka kuvaavat käsitteiden välisiä yhteyksiä. Yhdistin kategoriat lopuksi puurakenteeksi, jossa kategoriat rakentuvat aineiston ydinkategorian ympärille. Analyysin tuloksena saatiin kuvaukset käsitteiden ja kategorioiden välisistä yhteyksistä ja prosesseista, joita aineistossa ilmenee. Laatimaani johtamisparadigman kehikkotyökalua sovelsin sen jälkeen haastatteluaineiston GT-analyysin kategorioihin selvittääkseni, mitkä osat aineistosta mahdollisesti viittaavat tiettyyn johtamisparadigmaan.

Seuraavaksi kuvaan kirjan johdantoluvun jälkeisen rakenteen. Kirjan toisessa luvussa selvitän, mitä käytäntötutkimus on ja miksi tämä tutkimus on käytäntöjä tutkivaa. Selvitän myös tapaustutkimuksen toimintatapaa. Henkilöstöraportointia kattavaa yhtenäistä teoriaa ei tietääkseni ole olemassa, eikä teoreettista viitekehystä ole mahdollista laatia kuten teoriaa ja hypoteeseja testaavassa tutkimuksessa. Lähestyn siksi tutkimusongelmaa induktiivisella otteella aineiston sisältämien tietojen perusteella Straussin ja Corbinin menetelmällä. Grounded theoryssä painotetaan induktiivista aineiston analyysiä ja Straussin ja Corbinin menetelmässä kuvataan joiltain osin tarkasti työkalut, jolla analyysi tehdään. Perustelen toisessa luvussa, miksi kyseinen menetelmä sopii tähän tutkimukseen. Kuvaan käyttämäni tutkimusprosessin ja alustavat kategoriat, joiden avulla aloitin tutkimuksen tekemisen. Kerron myös, miten keräsin haastatteluaineiston ja perustelen miksi pyysin haastatteluihin tietyn perspektiivin tutkimusaiheeseen omaavia henkilöitä. Kuvaan sen tavan, jolla koodasin aineiston. Kappaleen lopussa esittelen tutkimuksen tilaajan.

Kolmannessa luvussa rakennan Seeckin (2008) johtamistutkimuksen paradigmojen katsauksen perusteella kehikkotyökalun, jonka avulla neljännessä luvussa analysoin aineistoa. Kehikko koostuu kuudesta osa-alueesta: tieteellisen liikkeenjohdon paradigma, johtamisen ihmissuhdekoulukunnan paradigma, organisaatiokulttuuriparadigma, innovaatioparadigma, rakenneanalyttinen paradigma ja strategisen johtamisen oppi. Sanalla ”paradigma” viitataan työssä aina johtamistutkimuksen valtavirran tutkimusparadigmaan. Kun käytän tulkinnallista kehikkoa tulosten analysointiin, saan tuloksena tietää kunnissa sovellettavien johtamisoppien piirteitä, jotka muistuttavat piirteitä johtamistutkimuksen paradigmassa. Tuloksena en saa tietää, mitä johtamisparadigmaa kunta noudattaa, mutta piirteiden tunnistaminen voi kertoa johtamisajatteluun liittyvistä tiedon tarpeista.

Neljännessä luvussa esitän aineiston analyysin tulokset. Ensin tarkastelen sisällönanalyysin tuloksia kuntien henkilöstöraportoinnin suositusten ja normatiivisen tutkimuksen aineistosta luokissa raportointisuositukset, työhyvinvointi, henkilöstön osaami-

nen, strateginen johtaminen ja toiminnan vaikuttavuus. Tämän jälkeen esitän Straussin ja Corbinin grounded theory –analyysin päätulokset. Straussin ja Corbinin menetelmä sisältää joukon suhteellisen tarkasti kuvattuja työkaluja, jolloin menetelmän johdonmukainen seuraaminen synnyttää suuren määrän taulukkotietoa. Käytettävissä olevan sivumäärän puitteissa ja punaisen langan säilyttämiseksi voin esittää vain päätulokset kootusti. Esimerkiksi kaikkien haastatteluaineiston kategorioiden yhteyksiä toisiin kategorioihin en voi kuvata neljännessä kappaleessa yksityiskohtaisesti. Esitän menetelmään kuuluvia taulukkotietoja työn liitteessä.

Viidennessä luvussa teen johtopäätökset neljännessä luvussa esittämistäni analyysituloksista. Käsittelen johtamistutkimuksen paradigmojen piirteiden ilmenemistä aineistossa. Pohdin myös, minkälaista vaikutusta kuntien rakennemuutoksella voi olla henkilöstöraportoinnin kehittämistarpeeseen. Henkilöstöraportoinnin avoimuus kunta-alalla poikkeaa yritysmaailman luottamuksellisuudesta raportoinnissa, siksi mietin, voiko avoimuus vaikuttaa henkilöstöraportointiin. Tarkastelen myös, miksi henkilöstöraportoinnin hyödyntäminen edellyttää onnistunutta työnjakoa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Esitän tulosten perusteella suosituksia toiminnan kehittämiseen. Ennen yhteenvedon esittämistä teen tutkimuksen luotettavuuden itsearvioinnin Corbinin ja Straussin menetelmäoppaan mukaan.



## 2 KIRJALLISEN AINEISTON JA HAASTATTELUAINEISTON TUTKIMUSMENETELMÄT

### 2.1 Raportointisuositusten sisällönanalyysin menetelmä

Raportointisuositusten ja normatiivisten tutkimusten sisällönanalyysin tarkoituksena on tutkimuksen alkuvaiheessa auttaa työhypoteesien ja alustavien kategorioiden muodostusta ja tulosten analyysivaiheessa edistää haastateltavien puheen sisältämien käsitteiden ymmärtämistä. Käyttämäni sisällönanalyysin menetelmä on vähän resursseja vaativa ja tutkijan vaikutelmiin paljon tukeutuva verrattuna haastatteluaineiston tarkastelun tasoon. Haastatteluaineistossa käyttämäni grounded theory -analyysin ulottaminen kirjalliseen aineistoon olisi ollut tutkimuksen kannalta eduksi, mutta analyysityön määrä olisi silloin kasvanut kohtuuttoman suureksi. Aineiston keräsin Kunnallisan kehittämistä tutkimusjulkaisuista, Suomen Kuntaliiton, Kuntatyöntajien ja sitä edeltävän Kunnallisen työmarkkinalaitoksen julkaisuista, Työterveyslaitoksen julkaisuista ja Tampereen yliopiston Johtamistieteen laitoksen sekä tutkimus- ja koulutuskeskus Synergoksen hallintotieteen alan julkaisuista. Näille toimijoille on yhteistä se, että niillä on läheiset yhteistyösuhteet Kuntaliittoon ja niiden julkaisut sisältävät keskinäisiä viittauksia.

Kirjallisen aineiston analyysin toteutin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa analysoin aineiston kevyenä sisällönanalyysinä, jossa jaoin sisällön luokkiin. Havaintoyksikköinä oli väliotsikkotasot. En laskenut tekemieni havaintojen lukumäärää, vaan jäsenisin sisältöä omien vaikutelmieni perusteella. Luokitus pohjautui esiyymmärrykseeni aineistosta ja se vaikutti henkilöhaastattelujen kysymyksiin, johti tutkimuksellisten kategorioiden syntyyn ja sitä kautta vaikutti tutkimuksen rakenteeseen ja sisältöön. Tulokinnallinen kehikkotyökalu oli olemassa jo ennen haastatteluaineiston koodausta, jolloin se on voinut vaikuttaa ajatteluuni koodausvaiheessa.

Haastatteluaineiston analyysissä esiintyvä Corbinin ja Straussin määritelmän mukainen käsite ei ole sama asia kuin kunta-alan termin määritelmä, vaan käsite viittaa tekstikatkelman sisältöön ja ulottuvuuksiin. Kirjallisen aineiston analyysin mukanaan tuoma kunta-alan sanaston ymmärtäminen auttaa haastatteluaineistossa ilmenevien käsitteiden muodostamisessa epäsuorasti auttamalla ymmärtämään haastateltavien puhetta ja synnyttämällä johtolankoja, joita tutkimuksen edetessä seurasin.

Kirjoitin muistiin havainnot kunkin luokan sisällöstä ja keräsin ne yhteen, jolloin syntyi viisi luokkaa sisältävä referaatti, jonka esitän alaluvussa 4.1. Sen jälkeen sovelsin 3. luvussa laatimaani tulkinnallista kehikkoa tunnistaakseni referaatissa ilmeneviä johtamisen tutkimusparadigman piirteitä. Kirjallisen aineiston sisältämien suositusten ja normatiivisten tutkimusten tarkoituksena on vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Tul-

kinnallisen kehikon avulla selvitin karkealla tasolla, minkä tyyppistä kuntajohtamista raportointisuositukset ja normatiiviset tutkimukset pyrkivät edistämään. Raportointisuositusten sisällönanalyysi näin kytkeytyy haastatteluaineiston GT-analyysiin etenkin haastatteluaineiston keräämisvaiheessa sekä sisällönanalyysin ja haastatteluaineiston yhdistämisen vaiheessa (Kuvio 1).

## **2.2 Haastatteluaineiston grounded theory -analyysi**

### **2.2.1 Teorian asema, tutkimusstrategia ja tutkimusprosessi**

Tarkastelen tässä alaluvussa seikkoja, joiden johdosta päädyin grounded theoryn (GT) valintaan tutkimusmenetelmänä, sekä kuvaan käyttämäni tutkimusmenetelmän. Henkilöstöraportoinnin yhteismitallisten tunnuslukujen osalta kattavaa formaalia teoriaa ei ole tiedossa. Tällöin GT tarjoaa periaatteessa mahdollisuuden hyödyllisen vastauksen tuottamiseksi tutkimuskysymykseen. GT:n avulla synnytetty uusi teoria koostuu uskottavista ja systemaattisista yhteyksistä käsitteiden ja käsitejoukkojen välillä. Synnytetty teoria on olemassa olevaa sosiaalista todellisuutta koskevaa ja siten vanhentuvaa (Strauss – Corbin 1994).

Henkilöstöraporttien kokoamisen tutkiminen on käytäntöjen tutkimista. Käytännön Dul ja Hak (2008, 30-34) määrittelevät sellaiseksi todellisen elämän tilanteeksi, josta käytännön harjoittaja on joko muodollisesti tai epämuodollisesti ottaen vastuussa, jonka vuoksi käytännön harjoittaja toimii tai on pakkokin toimia. Käytäntötutkimus on systemaattista ja metodologisesti korrektaa havaittavissa olevien tosiseikkojen keräämistä ja arviointia, jonka tavoitteena on ongelman ratkaiseminen tutkimuksen tulokseen perustuvan intervention välityksellä. Käytäntötutkimuksen onnistuminen edellyttää Dulin ja Hakin (2008, 57) mukaan ensin keskustelua ongelmasta vastaavan henkilön kanssa, sen jälkeen sen ryhmän kanssa, joka toimii asiassa ja näin ollen myös tarvitsee tuekseen tietoa, sekä lisäksi muiden tahojen tapaamista, jotka ovat kytköksissä niihin käytäntöihin, joita tutkitaan. Tarpeellista on myös vieraila paikoissa, joissa ongelma ilmenee ja osallistua niihin toimiin, jotka ongelmaan liittyvät. Tällöin tutkija saa tuntumaa seikoista, jotka ovat ongelman kannalta merkityksellisiä. Noudatin näitä Dulin ja Hakin ohjeita tapaamalla Kaarinan palkka- ja henkilöstöhallinnon henkilöitä henkilöstöraportin koostamisvaiheessa ja vieraillemalla raportointisuositusten laatijoiden luona.

Brymanin ja Bellin (2007, 591-592) mukaan GT soveltuu hyvin etenkin hallinnollisten käytäntöjen tutkimukseen alueilla, joilla ei ole kovin paljon vanhaa tutkimustietoa olemassa, sekä kokonaan uusien näkökulmien tuomiseen jo vakiintuneille tutkimusalueille. Heidän mukaansa teoriat, jotka GT:ä käytettäessä syntyvät, ovat tavallisesti kapea-

alaisia ja koskettavat lähinnä tutkimusaineiston alueella olevia spesifisiä ilmiöitä. Sellaisia teorioita kutsutaan substantiivisiksi erotuksena formaaleista, yleisluontoisista teorioista. Vaikka aineiston keräämistapani, puolistrukturoitu teemahaastattelu, voikin johdtaa yleistettävissä oleviin tuloksiin, käyttämäni analyysimenetelmä ei kovin suurella todennäköisyydellä johda yleistettäviin tuloksiin. Sen sijaan se todennäköisesti palvelee syvällisesti tutkimuksen tilaajaa tutkimusalueellaan juuri tässä ajassa.

Grounded theoryn ja case-tutkimuksen eli tapaustutkimuksen välisestä suhteesta ei ole yksimielisyyttä. Yin (1981) määritteli tapaustutkimuksen tutkimusstrategiaksi, joka ei viittaa mihinkään tiettyyn tiedon hankinnan menetelmään. Case-tutkimuksen määrittelee Yinin mukaan se, että se tutkii ajankohtaisia ilmiöitä arkielämän kontekstissa etenkin silloin, kun rajanveto ilmiön ja kontekstin välillä ei ole triviaalia. Jos Yinin määritelmää tulkitsee väljästi siten, että tapausta tutkimaan pyrkivä menetelmä saa sisältää kuvauksen tiedon hankkimisen menetelmästä, mutta sen ei ole pakko sisältää, silloin käsittäkseni grounded theory sopii Yinin määritelmään case-tutkimuksesta. Eisenhardtin (1989) mukaan laadullisen tietoaineiston, induktiivisen logiikan ja case-tutkimuksen väliset erot ovat epäselvät. Eisenhardt tarkasteli grounded theoryä erilaisten case-tutkimuksen lähestymistapojen joukossa ja laati analyysinsä tuloksena selkeän case-tutkimuksen prosessin kuvauksen, joka pohjautuu positivistiseen epistemologiaan ainakin grounded theoryyn verrattuna. Epistemologisen eron vuoksi Eisenhardtin kuvaamaa prosessia en soveltanut tämän työn tueksi. Meyerin (2001) mukaan case-tutkimukselle ei ole olemassa mitään erityisiä vaatimuksia, jotka ohjaisivat tapaustutkimusta, jolloin tutkijalla on mahdollisuus räätälöidä tutkimuksen suunnittelua ja tiedon keräämistä. Toisaalta vapaus voi johtaa heikkolaatuiseen tutkimukseen. Meyer, joka myös viittaa Eisenhardtin (1999) työhön, katsoo, että grounded theory on case-tutkimuksesta erillinen tutkimusstrategia, sillä case-tutkimuksessa teoria voi ohjata tutkimusta toisin kuin grounded theoryssä.

Grounded theory on ainakin Jyväskylän yliopistossa käännetty suomen kielelle sanoilla ”ankkuroitu teoria”. Grounded theory on tutkimusmetodi, jonka periaatteet Barney Glaser ja Anselm L. Strauss (1967) alun perin julkaisivat Chicagon sosiologisen koulukunnan oppeihin nojautuen. Menetelmässä teoriaa voidaan synnyttää tietoaineistosta lähtien, jos olemassa olevat teorialat ovat riittämättömiä kuvaamaan tutkittavia ilmiöitä (Strauss – Corbin 1994). Hypoteettis-deduktiivisessä tutkimuksessa esitetään aluksi tutkimushypoteesi tai hypoteeseja, jonka jälkeen hypoteesista johdetaan ennustuksia, joita empiirisesti testataan. Glaserin ja Straussin GT (1967) on induktiivinen vaihtoehto hypoteettis-deduktiiviselle tutkimukselle. Strauss kuitenkin vuosien mittaan liukui pois-päin puhtaasta induktiivisuudesta, mikä on Siitosen (1999, 28-30) kritiikin mukaan tapahtunut vähitellen vuosien mittaan. Merkittävä ero Glaeserin ja Straussin ajattelutapojen välillä selkiytyi Glaeserin sanouduttua korostetun selväsanaisesti vuonna 1992 irti Straussin deduktiota ja verifikationismia koskevasta ajattelusta, joka lähentää grounded

theoryä hypoteettis-deduktiivisen tutkimuksen kanssa. Oppiriita ei ole helposti soviteltavissa, sillä Strauss kuoli vuonna 1996.

Straussilainen GT on lisännyt uskoa siihen, että laadullisen tutkimuksen tulokset voisivat olla verifioitavissa, mikä nostaa menetelmällä tehdyn tutkimuksen arvostusta suhteessa kvantitatiiviseen tutkimukseen (Strauss – Corbin 1994). Lähtökohtana on, että GT hylkää positivismin, jolloin aineiston analyysi perustuu tutkijan subjektiivisiin tulkintoihin aineistosta. Erilaisen elämäkokemuksen, erilaisten tulkintojen, perspektiivien, valintojen ja painotusten vuoksi kahden eri ihmisen tekemä analyysi samasta aineistosta ei silloin välttämättä johda teorioiden syntyyn edes samasta aihealueesta, mutta molempien henkilöiden tuottamat teoriat ovat havaintoaineistoon sopivia. Strauss ja Corbin (1994) katsovat, että synnytettyjen teorioiden järkevyyttä ja käyttökelpoisuutta ulkopuolisten on kuitenkin mahdollista arvioida. GT sopii ainakin tekstiaineistojen ja kenttätutkimuksen analyysiin, samoin videotallenteiden analyysiin (Strauss – Corbin 1994). Strauss ja Corbin väittävät, että GT sopisi myös kvantitatiivisen aineiston analyysiin, mutta menetelmä on yleistynyt vain laadullisen tutkimuksen piirissä.

Siitonen (1999, 27-42) ja Tunkkari-Eskelinen (2005, 24-29) monien muiden kirjoittajien ohella ovat verranneet Glaeserin ja Straussin koulukuntien oppeja toisiinsa. Siitonen korostaa, että tutkijan pitää tehdä selkeä valinta koulukuntien välillä eri oppisuuntien ristiriitaisten ohjeiden aiheuttaman hämmennyksen välttämiseksi. Siitosen väitöstyössä on kaksi erillistä tutkimusongelmaa, jolloin hän noudattaa toisessa tutkimustehtävässä glaserilaista ja toisessa straussilaista lähestymistapaa. Tunkkari-Eskelinen noudattaa glaserilaista analyysitapaa. Esimerkiksi Partanen (2001) ei puolestaan sitoudu kumpaakaan koulukuntaan, vaan päätyy itse kuvaamaan käyttämänsä menetelmän.

Straussilaisessa grounded theoryssä voidaan lähteä liikkeelle olemassa olevasta teoriasta, jonka perusteella deduktiivisesti päätelmiä tehden voidaan laatia ennalta määritellyjä kategorioita. Kategoriat ovat tutkimushypoteeseja erilaisten käsitteiden ja käsitteiden välisten suhteiden olemassaolosta. Kategorioiden muotoon laadittuja hypoteeseja tarkennetaan tutkimusprosessin aikana ja osa niistä poistuu tarkastelusta tutkimusprosessin aikana kokonaan tai korvautuu uusilla hypoteeseilla. Straussilaisen koulukunnan tavoitteena on hypoteesien verifointi jatkuvasti tutkimuksen aikana vertailemalla tuloksia aineiston eri osien kesken sekä teoreettisen näytteenoton sekä aihetta hyvin tuntevien henkilöiden kanssa käytävin yhteisin keskusteluin. Straussilainen lähestymistapa on näin ollen hypoteeseja testaavaa, mutta aineistosta nouseville hypoteeseille annetaan suuri painoarvo. Strauss ja Corbin (1990, 111) kuvaavat tutkimusprosessia deduktiivisen ja induktiivisen ajattelun vuoropuheluksi. Deduktiivisessa työvaiheessa ehdotetaan aineiston osien välisiä suhteita, ominaisuuksia tai ulottuvuuksia, induktiivisessä vaiheessa selvitetään kaikkialta aineistosta, löytyykö hypoteesille tukea.

Induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn lisäksi on keskusteltu myös abduktion mahdollisuudesta GT:ä käyttävissä tutkimuksissa. Ilmeisesti synnytetty teoriat voivat syntyä

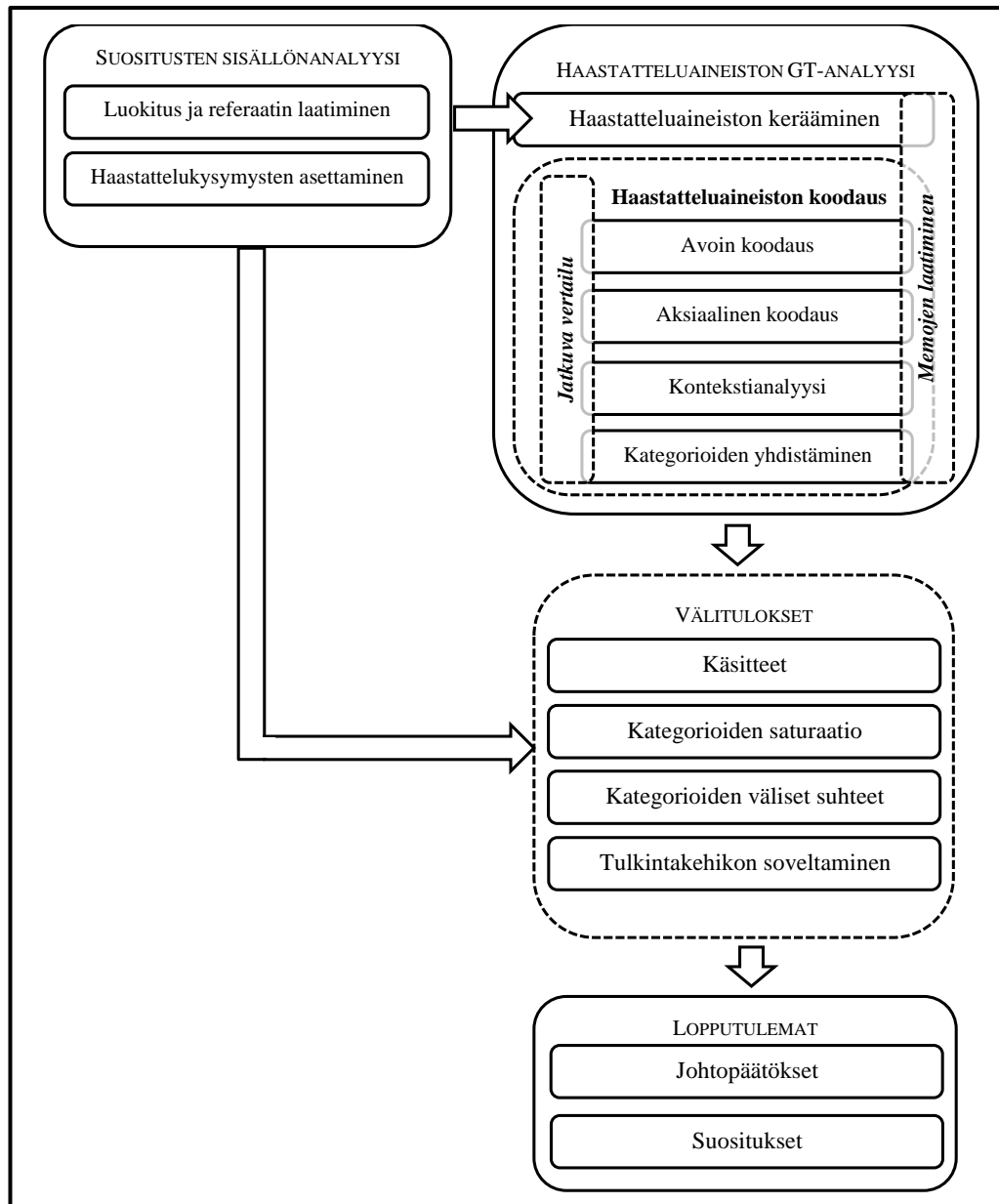
myös abduktiivisesti, mutta GT:n abduktiivista päättelyä koskeva tieteenfilosofinen perusta on epäselvä (Siitonen 1999, 37-39). Corbinin ja Straussin menetelmä väitetysti pohjautuu (esim. Reichertz 2009) sekä abduktiiviseen että induktiiviseen päättelyyn, vaikka Strauss ei elämäntyönsä kuluessa laajentanutkaan metodologian kuvausta abduktiivisen päättelyn suuntaan. Reichertzin mukaan Straussin menetelmän deduktio on itse asiassa Charles S. Peircen kuvaama abduktio. Olemassa olevan teorian perusteella itse tekemäni päätelmät ovat pikemminkin abduktiivisia, todennäköisiä implikaatioita kuin deduktiivisia päätelmiä. Näin ollen päädyn menetelmäkuvauksessani varovaisesti käyttämään deduktion sijasta termiä abduktio.

Glaeserin koulukunnassa korostetaan induktiivisuutta katsomalla, että tutkijalla pitäisi olla tutkimukseen lähtiessään mahdollisimman vähän omia aiheeseen liittyviä hypoteeseja. Olemassa olevan teoreettisen taustan puuttumisen katsotaan olevan perusedellytys tutkimuksen tekemiselle. Glaeserin mukaan tutkimustulosten verifiointi kuuluu muiden tutkijoiden vastuulle, Strauss puolestaan korostaa tulosten verifiointia koko tutkimusprosessin läpi. Glaser korostaa, että teoria tuotetaan yksinomaan induktiivisesti aineiston perusteella, kuten Glaeser ja Strauss (1967) esittivät alkuperäisessä kirjassaan. Strauss ja Corbin ovat kehittäneet GT:ä induktiivis-deduktiiviseksi, luopuen puhtaasta aineistopohjaisesta induktiivisuudesta. Straussilaisessa menetelmässä aineistoa on lupa koodata etukäteen deduktiivisesti määriteltyihin kategorioihin, Glaser puolestaan korostaa puhtaasti aineistosta nousevien kategorioiden käyttämistä.

Noudatan työssä Straussin koulukunnan menetelmää, jolloin olen pyrkinyt aktiivisesti muodostamaan kirjallisesta aineistosta työhypoteeseja alustavien kategorioiden muodossa ennen haastattelujen alkua (Kuvio 1). Kuten Siitonen (1999) väitöskirjatyössään, minäkin olen ajautunut noudattamaan Straussin ja Corbinin lähestymistapaa, sillä tutkimushankkeen käynnistysvaiheessa en ole ollut riittävän tietoinen koulukuntaeroista tutkimusmenetelmien välillä. Eniten käyttämäni lähde on Straussin ja Corbinin (2008) kirja *Basics of Qualitative Research*, jossa Juliet Corbin yhdistelee edesmenneen Anselm L. Straussin kanssa yhdessä tuottamaansa tekstiä ja kaavioita yksin kirjoittamaansa minä-muotoiseen tekstiin. Olen myös hyödyntänyt malliesimerkkinä Siitosen väitöskirjassaan kuvaamaa Straussin koulukunnan mukaista analyysiä. Straussin ja Corbinin olemassa olevan teorian hyödyntämisen salliva lähestymistapa on lähempänä toivomaani käytäntötutkimuksen työskentelytapaa. Glaserin mukaan aineistosta saatuja hypoteeseja ei voi verifioida, vaan niiden todenperäisyyttä voidaan arvioida todennäköisyyksinä (Siitonen 1999, 37). Suhtaudun epäilevästi otaksumaan, että kykenisin inspiroivaan keskusteluun haastateltavien kanssa tutustumatta ensin mihinkään aihetta koskevaan teoriaan ja aihepiiriin teksteihin. Lisäksi aiheilla, joista haastateltavien kanssa keskustelimme, on yhteiskunnallista merkitystä, jolloin samoista aiheista käydään yleistä keskustelua. Yleisen keskustelun johdosta on syytä odottaa, että minulla on aihetta koskevia ennakoasenteita. Koska tutustuin aihepiiriin teksteihin ennalta, laadin alustavia ka-

tegorioita ja käytin Straussilaista aineiston koodausmenetelmää, on selvää, että en ole käyttänyt Glaserin GT-menetelmää.

Locke (1996) sekä Brymann ja Bell (2007, 584-591) varoittavat, että sellaisten väitetysti grounded theoryä noudattavien tutkimusten, joista löytyy kaikki GT:n perspektiivit ja vaiheet, löytäminen kirjallisuudesta on vaikeaa. Locke teki kirjallisuuskatsauksen *Academy of Management Journal*-lehteen, jossa Glaserin ja Straussin alkuperäinen julkaisu esitettiin. Hän löysi yhteensä 16 GT:ä noudattavaa julkaisua, jotka viittasivat alkuperäiseen vuoden 1967 artikkeliin. Näistä vain yksi viittasi alkuperäistä julkaisua seuranneisiin, artikkelin julkaisuhetkenä yli kaksi vuotta vanhoihin Glaserin tai Straussin kirjoittamiin menetelmää täydentäviin teksteihin. Suurin osa GT:ä noudattamaan pyrkivistä tieteellisistä tutkimuksista tyytyi seuraamaan yksinomaan Glaserin ja Straussin alkuperäisen teoksen ohjeita vuodelta 1967, tai rajoittui noudattamaan menetelmää vain joiltain osin. Locken kritiikin mukaan on kyseenalaista, voiko menetelmää järkevästi noudattaa vain joiltain osin. Locken kritiikki on kuitenkin ankaraa suhteessa Corbinin (Corbin – Strauss 2008, 15-17) menetelmän noudattamista koskeviin neuvoihin. Niiden mukaan Straussin ja Corbinin menetelmä ei ole keittokirjaohje; laadulliseen tutkimukseen ei ole mahdollista kehittää jäykästi koodattua menetelmää; ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa laadullisen tutkimuksen tekemiseen. Menetelmässä kuvattujen työkalujen valikoiva poimiminen ikään kuin seisovasta pöydästä on Straussin ja Corbinin mukaan luvallista. Corbinin ja Straussin uusin menetelmäopas ei sisällä kaikkia vanhempien julkaisujen tietoja, mutta arvioin, että keskeiset tiedot sisältyvät. Kuitenkin esimerkiksi konditionaalimatriisin yksityiskohtainen kuvaus siitä puuttuu. Ehkä juuri tutkimusekonomia on syy siihen, miksi Locken tarkastelemat kirjoittajat eivät ole käyttäneet GT:ä kattavalla tavalla. Tulkinnat, joita teen Corbinin ja Straussin ohjeista, eivät välttämättä kaikilta osin vastaa sitä, mitä kirjoittajat ovat tarkoittaneet. Kuvaan mahdollisimman tarkasti sen menetelmän, jota olen tosiasiallisesti käyttänyt. Kun Corbin ja Strauss sallivat menetelmien valikoivan käyttämisen, väitän, että kuvaamani menetelmä sisältyy Corbinin ja Straussin (2008) kuvaamaan menetelmään ja näin ollen olen käyttänyt Corbinin ja Straussin menetelmää.



Kuvio 1. Tutkimusprosessin kulku.

Seuraan Corbinin ja Straussin (2008, 108-109, 117-128) neuvoa tutkijan muistiinpanojen varaan rakentavasta tutkimustyöstä, mutta muistiinpanoja en ole tehnyt yhtä laajasti ja ansiokkaasti kuin kokenut Corbin esimerkeillään viitoittaa (Corbin – Strauss 2008). Viittaan straussilaisen koulukunnan ohjeiden mukaan laadittuihin muistiinpanoihin termillä ”memo” erotuksena muulla tavalla laadituista muistiinpanoista. Memot ovat analyysin kirjallisia muistioita, jotka auttavat tietojen keräämisen toteuttamisessa ja usein sisältävät diagrammeja, jotka havainnollistavat analyttisten käsitteiden välisiä suhteita. Memojen tarkoituksena on toimia analyttisen ajattelun lokikirjana ja tutkijan ideavarastona. Esimerkeistä havaitaan, että esimerkiksi asioiden välisiä yhteyksiä kuvaavat hyvin perusmuotoiset taulukot tai kehityskaaria kuvaavat yksityiskohtaiset vuokaaviot ovat Corbinin ja Straussin tarkoittamia diagrammeja. Laadin lukuisia diagram-

meja, jotka kuvaavat aineiston käsitteiden välisiä yhteyksiä, kuten työn kuvio- ja taulukkuuettelosta sekä liitteestä voi havaita. Memoja käytetään ajattelua tukevana työtapana aineiston tutkimisessa avoimen koodauksen, aksiaalisen koodauksen, kontekstianalyysin ja kategorioiden yhdistämisen yhteen nivoutuneissa työvaiheissa. Memot auttavat hahmottamaan syntyä aineistosta nousevan tarinan. Corbinin ja Straussin mukaan jokainen analyttikko kehittää oman tyyliinsä memojen ja niihin sisältyvien diagrammien laatimiseen, eikä tutkijan kannata niille asettaa tiukkoja muotovaatimuksia luovan ajattelun mahdollistamiseksi.

Käyttämäni tutkimusprosessi koostuu kahdesta osasta, raportointisuositusten sisällönanalyysistä ja haastatteluaineiston analyysistä (Kuvio 1). Niiden sivussa on johtamistutkimuksen paradigmojen kehikkotyökalu, jota sovelsin tulosten tulkinnassa sisällönanalyysin ja GT-analyysin jälkeen. Sisällönanalyysissä kartoitin henkilöstöraportointia koskevia suosituksia ja yhdistin niiden piirteitä johtamistutkimuksen paradigmojen piirteisiin. Tarkastelin raportointisuosituksia ja normatiivisia tutkimuksia väliotsikkotason suuruisina paloina, kuten kuvasin edellisessä alaluvussa. Tutustuessani näihin taustatietoihin, syntyi alustavia kategorioita, jotka vaikuttivat tutkimuskysymysten syntyyn, kuten seuraavassa alaluvussa kuvaan. Tämän jälkeen keräsin haastatteluaineiston kokonaisuudessaan. Sitten litteroin kaiken tallennetun puheen tekstimuotoon. Litteroinnin valmistuttua siirryin haastatteluaineiston koodaamiseen.

Haastatteluaineiston koodasin kaikkien haastattelujen valmistuttua avoimella koodauksella, limittyen aksiaalisen koodauksen kanssa ja lopuksi kategoriat yhdistäen. Haastatteluaineiston koodaus ja välitulosten saavuttaminen tapahtuivat osana samaa koodauksen ja jatkuvan vertailun iteratiivista prosessia, jota jatkoin saturaatioon asti. Saturatiopisteessä teoreettiseen näytteenottoon pohjautuva analyysityö ei enää tuottanut olennaista uutta tietoa käsitteiden tai kategorioiden ominaisuuksiin ja käsitteiden tai kategorioiden suhteisiin. Iteratiiviseen prosessiin kuuluvat osat on ympyröity katkoviivalla (Kuvio 1). Tämän jälkeen vertasin sisällönanalyysin kiteytystä ja haastatteluaineiston kategorioiden välisiä yhteyksiä keskenään tehden johtopäätöksiä siitä, mitä haastatteluaineisto sisälsi kirjalliseen aineistoon verrattuna ja päinvastoin.

Kirjallisen aineiston sisällönanalyysin ja haastatteluaineiston GT-analyysin jälkeen käytin apuna tulkintakehikkoa, jonka kuvaan työn 3. luvussa. Tällöin tein päätelmiä siitä, minkälaisiin johtamisparadigmojen piirteisiin raportointisuositusten eri osat liittyivät sekä siitä, minkälaisiin ongelmiin haastatteluaineiston kategoriat liittyivät.

Kuvaamani haastatteluaineiston GT-analyysi saattaa vaikuttaa mekanistiselta. Verrattuna moniin muihin analyysimenetelmiin tällainen vaikutelma voi syntyä, mutta strausilainen analyysi ei ole eksaktia tiedettä. Mekanistisuus ei eliminoi subjektiivisuutta aineiston tulkinnassa. Corbin ja Strauss (2008, 45-50) katsovat, että analyysi on sekä tiedettä että taidetta. Taiteen ja tieteen yhdistelmän intuitiivisesti epäyhteensopivat ulottuvuudet hämmentävät minua, sillä ymmärrän tieteen metodina ja taiteen metakognitiiv-



visena artefaktina. Taiteella en tavallisesti ymmärrä taiteen luomisen prosessia, johon Corbin ja Strauss näyttävät viittaavan. Corbin ja Strauss määrittelevät taiteen näkökulmana, joka liittyy analyyttisten ongelmien ratkaisuun menetelmien luovan käyttämisen avulla ja kykyä rakentaa selittävä ja yhtenäinen tarina tietoaaineiston perusteella, jolloin tarina tuntuu tutkijan mielestä oikealta. Koska Corbin ja Strauss käyttävät sanaa ”taide” sanan ”intuitio” sijasta, he selvästi tarkoittavat niillä eri asioita, mutta sanojen merkitykset eivät avautuneet minulle. Vaikka en ole ymmärtänyt Corbinin ja Straussin (2008, 47-48) määritelmää taiteesta, merkitsin muistiin ne luoviksi katsomani ajatukset, joita aineisto minussa herätti.

### **2.2.2 Työhypoteesit haastatteluaineiston keräämisessä**

Straussin ja Corbinin menetelmässä olemassa oleva teoria voi toimia ideoiden lähteenä. Ideoiden perusteella voidaan muodostaa alustavia kategorioita tutkimuksen alkuvaiheessa. Henkilöstöraportoinnista en löytänyt mitään yhtenäistä teoriaa, jolloin käännyin etsimään ideoita raportointisuositusten ja normatiivisten tutkimusten sisällönanalyysillä. Kategorioiden olemassaolo ja käsitykset kategorioiden ja käsitteiden välisistä yhteyksistä olivat tällöin työhypoteeseja, joita tutkin aineiston perusteella. Alustavat kategoriat eli alustavat tutkimushypoteesit eivät pysyneet muuttumattomina tutkimusprosessissa, vaan täsmensin niitä tai korvasin niitä toisilla kategorioilla tai kokonaan poistin niitä tutkimuksen edetessä. Varhaiset alustavat kategoriat perustuivat yhteisiin keskusteluihimme Kaarinan henkilöstöpäällikön kanssa liittyen vuoden 2013 suositukseen henkilöstöraportoinnista, sen hetkiseen mielikuvaani kuntakentän kokemista haasteista sekä raportointisuositusten aineiston kevyeen sisällönanalyysiin. En kattanut kysymyksilläni kaikkia sisällönanalyysissä ilmenneitä aihepiirejä, vaan keskityin raportointisuositukseen, työhyvinvointiin, strategiseen johtamiseen ja toiminnan vaikuttavuuteen, jolloin henkilöstön osaamisesta ei ollut yhtään haastattelukysymystä. Lisäksi kysyin tietojärjestelmiin, vertailukelpoisuuteen, kuntaliitoksiin, julkisuuden vaikutukseen, dualistisen päätöksenteon malliin, raportoinnin työmäärään, tietojen vertailukelpoisuuteen ja muutostojohtamiseen liittyviä kysymyksiä. Haastatteluvaiheessa ajattelin näitä aihepiirejä teemoina, en vielä käsitteistä koottuina kategorioina.

Kirjallisen aineiston perusteella valitut keskustelun teemat ilmenevät puolistrukturoidun kysymyslistan sisällössä (Taulukko 1). Keskusteluteemat johtivat tutkimuksen edetessä käsitteistä koostuvien ala- ja yläkategorioiden syntyyn. Kysymyksistä keskusteltiin haastateltavan tehtäväkentästä riippuen, jolloin kaikkien haastateltavien kanssa ei keskusteltu jokaisesta kysymyksestä.

Taulukko 1. Alustavien johtolankojen ilmeneminen puolistrukturoidun teemahaastattelun kysymyksissä.

<b>Haastattelukysymys</b>	<b>Alustava kategoria ja perustelu</b>
Kuulisin mielelläni näkemystänne siitä minkälaisen tarpeiden, kehitysaskelten ja toteutusten kautta henkilöstöraportointi on kunnassanne/kaupungissanne 1990-luvun lopulta päätynyt tähänhetkiseen tilanteeseen.	Raportointisuositukset: halusin tietää, erottuuko henkilöstöraportoinnissa selvä kehityskaari.
Mitkä ovat sellaisia keskeisiä tekijöitä toimintaympäristönne muutoksessa kuluvalle vuosikymmenellä, jotka tulisi mielestänne ottaa huomioon tulevissa henkilöstötilinpäätöksissä tai -raporteissa?	Toimintaympäristön muutos: epäilin, että kuntien muuttuva toimintaympäristö aiheuttaa muutostarvetta raportointiin.
Millä tavalla kunnan strategian toteutumista kunnassanne seurataan henkilöstötilinpäätöksen tai raportin kautta?	Strateginen johtaminen: olin kiinnostunut tietämään, ilmeneekö strategia henkilöstöraportissa
Millä tavalla ja millä tarkastelun tasolla vaaleilla valitut poliittiset päättäjät pystyvät osallistumaan henkilöstöstrategian laatimiseen?	Dualistinen päätöksenteko: halusin selvittää, miten strategiatyö jakautuu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä.
Miten vastuu jakautuu henkilöstöstrategian valmistelussa ja päättämisessä poliittisten päättäjien ja virkamiesten kesken?	Dualistinen päätöksenteko
Missä määrin henkilöstöryhmien edustajat ovat vastuussa henkilöstöstrategian toteutumisesta?	Strateginen johtaminen
Mitkä henkilöstöraportin tunnusluvut ovat tärkeitä potentiaaliseen kuntaliitokseen valmistautumisen kannalta?	Kuntaliitokset: työhypoteesini oli, että kuntaliitosten mahdollisuus voi aiheuttaa henkilöstöraportointiin kehitystarvetta.
Mitä tunnuslukuja pidätte potentiaalisessa kuntaliitostilanteessa liitoskumppanin henkilöstöraportissa keskeisinä?	Kuntaliitokset
Minkälaista kehitystarvetta kuntaliitosten mahdollisuus mahdollisesti aiheuttaa henkilöstöraportoinnille kunnassanne?	Kuntaliitokset
Miten henkilöstön hyvinvointi ilmenee henkilöstötilinpäätöksestänne/raportistanne?	Työhyvinvointi: halusin selvittää, millä tavalla työhyvinvoinnin edistäminen toteutuu henkilöstöraportin välityksellä.
Millä tavalla se seikka, että henkilöstötilinpäätös on kunnissa julkinen, vaikuttaa sen sisältöön?	Julkisuus: työhypoteesini oli, että henkilöstön joitain tietoja ei käsitellä julkisuudessa.
Miten henkilöstötilinpäätöksestä kunnassanne seurataan organisaation suoritustasoa?	Toiminnan vaikuttavuus: halusin selvittää, seurataanko suoritustasoa numeerisin mittarein.
Kertovatko henkilöstötilinpäätökseenne tiedot muutoksista organisaation rakenteesta? esim. organisaatiopyramidin muodosta joh-to/keskijohto/ruohonjuuritaso?	Organisaation muodon kuvaaminen: ajattelin, että organisaation rakenteen kuvaaminen olisi tarpeen valtioneuvoston kuntaliitostavoitteiden toteuttamiseksi.

<b>Haastattelukysymys</b>	<b>Alustava kategoria ja perustelu</b>
Millä tavalla henkilöstötilinpäätös/raportti soveltuisi kriisikunnissa pitkän aikavälin kehitystavoitteiden ohjauksen sijasta toimimaan eräänä muutosjohtamisen strategisena välineenä?	Muutosjohtaminen: halusin selvittää, millä tavalla henkilöstöraportin tiedot palvelevat kuntasaneerauksia.
Näettekö tarvetta kuntien henkilöstöraportoinnin osittaiselle yhdenmukaistamiselle?	Keskinäinen vertailu: halusin ymmärtää miksi vertailuja tarvitaan.
Miten henkilöstötilinpäätösten tunnuslukujen vertailukelpoisuus voitaisiin parhaiten toteuttaa yleisissä tilanteissa, joissa verrattavat kunnat ovat joko ulkoistaneet keskenään erilaisia palveluja (esim. Järvenpää suunnittelee kaikkien teknisten palvelujen ulkoistamista) tai tuottavat palveluja tuottamista yhteisissä hankkeissa?	Vertailukelpoisuus: halusin ymmärtää, miten erilaiset organisoinnit vaikuttavat vertailukelpoisuuteen.
Aiotteko/ milloin aiotte siirtyä raportoimaan Kuntatyönantajien v. 2013 antamien uusien ohjeiden "Henkilöstövoimavarojen arviointi Suositus henkilöstöraportoinnin kehittämiseen" mukaisesti?	Raportointisuositukset
Mitä toimenpiteitä kunnassanne tietojärjestelmien osalta tarvitaan, jotta uusien ohjeiden mukaisesti voitaisiin raportoida?	Tietojärjestelmät: halusin tietää, millä tavalla tietojärjestelmät vaikuttavat henkilöstöraportin koamiseen ja sisältöön.
Oletteko kiinnostunut raportoimaan henkilöstöstä yhdenmukaisesti lähialueen muiden kuntien kanssa joko Kuntatyönantajien yhdenmukaistamisohjeen mukaisesti tai suositeltua laajemminkin?	Vertailukelpoisuus
Montako henkilötyöpäivää kunnassanne käytetään vuosittain henkilöstötilinpäätöksen tai -raportin laatimiseen?	Raportointitaakka: halusin ymmärtää, missä suhteessa raportin kokoamisen työ on suhteessa raportista saatuun hyötyyn.
Oletteko saanut palautetta henkilöstötilinpäätöksen laatimisen vaikeudesta tai laatimisen vaatimista resursseista?	Raportointitaakka
Oletteko potentiaalisesti kiinnostunut keskustelusta kuntien käyttämien tietojärjestelmien kehittämiseksi siten, että henkilöstötilinpäätöksen laatiminen hoituisi nopeammin tai vähemmällä työllä?	Tietojärjestelmät

Keskustelin haastateltavien kanssa siitä, miten henkilöstöraportointia pitäisi kehittää, jotta yhteismitallisen tiedon tuottaminen olisi mahdollista ja tulokset olisivat vertailukelpoisia. Henkilöstöraportoinnin kehittämisen kannalta keskeistä on sekin, miten raporteja kunnissa hyödynnetään. Henkilöhaastatteluissa käytin puolistrukturoituja teemahaastatteluja, joissa haastattelun aihepiirit ovat ennalta haastateltavan tiedossa, mutta kysymysten tarkka muotoilu ja järjestely voi tapauskohtaisesti vaihdella (Hirsjärvi - Hurme 1995, 35-38). Puolistrukturoidussa haastattelussa keskustelu pysyy aiheessa, mutta keskustelu on silti siinä määrin vapaata, että haastateltavilla on mahdollisuus tuoda esille omia ajatuksiaan. Tällöin voidaan valottaa tutkittavaa aluetta ja löytää kuvaavia

esimerkkejä. Haastattelujen teemat muistuttavat GT:ssä aineistosta nousevia kategorioita, mutta valmiit kategoriat syntyvät vasta käsiteanalyysin jälkeen. Esittämäni kysymykset ohjaavat keskustelua, jolloin alustavilla teemoilla voi olla ohjaavaa vaikutusta kategorioiden syntyyn. Haastattelujen avulla pyrin laadullisella tutkimusotteella kuvaamaan todellista elämää. Tutkimusotteen tavoitteena on induktiivisesti ja yksittäisten havaintojen perusteella kyetä tekemään johtopäätöksiä, joilla on yleisiä merkityksiä. Laadullisen tutkimuksen keinoin tutkimuksessa pyrin saamaan yksityiskohtaista tietoa kuntien henkilöstöraportoinnin käytännöistä ja raporttien sisältämien tietojen hyödyntämisestä yksilöiden asenteiden, odotusten ja kielen välittämien ajattelumallien perusteella.

Henkilöhaastattelut äänitin haastateltavien luvalla ja litteroin tekstimuotoon. Haastattelujen kesto vaihteli tunnista kahteen tuntiin, tyypillisesti keskustelu kesti puolitoista tuntia. Litteroin haastatteluaineiston jättäen tarpeettomat täytesanat ja toistot pois. Jätin toiston jäljelle, jos haastateltava vaikutti siten korostavan jonkin seikan painoarvoa, ironiaa, humoristisuutta tai asian herättämiä tunteita. Pilkut ja pisteet merkitsin paitsi kieliopin vaatimusten myös puheessa olleen tauon pituuden sekä äänenpainojen perusteella. Sanat, joista en saanut selvää, merkitsin sulkumerkkien sisälle. Lainausmerkeissä esittämieni lainattujen tekstikatkelmien esittämiseksi pyysin erikseen haastateltavan luvan; katkelmat muutin lähelle yleiskielistä ilmaisua.

Grounded theoryä käytettäessä aineistoa voidaan kerätä ja analysoida samaan aikaan. En pyrkinyt aktiivisesti koodaamaan aineistoa aineiston keräämisen aikana, mutta haastattelujen aikana ja haastattelujen jälkeen pohdin alustavien hypoteesien ja alustavien kategorioiden sopivuutta aineistoon ja tein muistiinpanoja ja lisäyksiä puolistrukturoitujen henkilöhaastattelujen kysymyslistaan.

Corbin ja Strauss (2008, 143-157) kutsuvat ”teoreettiseksi näytteenotoksi” sellaista tietojen keräämistä, jossa tietyn aineiston hankkimisesta ei päätetä tutkimuksen alussa, vaan vasta tutkimuksen kuluessa. Silloin hankittu uusi aineisto liittyy mahdollisimman läheisesti aineistosta johdettuihin käsitteisiin tai teemoihin ja vastaa aiemmin ilmenneisiin kysymyksiin. Teoreettiseen näytteenottoon kuuluu sellainen ajattelutapa, että ihmiset eivät ole näytteenoton kohteena, vaan käsitteet. Aineiston hankkimista voi näin ollen tehdä vähin erin käsitteisiin liittyvissä paikoissa, tilanteissa ja erilaisten henkilövalintojen muodossa, jotta voisi tutkia sitä, miten eri käsitteet vaihtelevat eri tilanteissa. Corbin kuitenkin sallii käytännön asettamien rajoitusten huomioimisen, esimerkiksi tutkimusmatkan aikarajan puitteissa tehtävän nopean aineiston keräämisen tai aikaisemmin kerätyn aineiston tutkimisen. Teoreettinen näytteenotto ei ole menetelmän asettama velvoite, vaan tutkimuksen tavoitteita palveleva keino olennaisesti pienentää riskiä, että tutkimusaineistoon jäisi vakavia aukkoja, sekä mahdollisuus seurata potentiaalisesti merkittäviä uusia löytöjä. En ole tietoisesti soveltanut teoreettista näytteenottoa, mutta valitsin henkilöitä haastatteluun haastatteluaineiston perusteella. Esimerkiksi Teknologiateollisuuden työhyvinvointihankkeesta kiinnostuin työhyvinvointia koskevan aineiston perus-

teella, jolloin pyysin haastattelua Teknologiateollisuus ry:n projektipäälliköltä. Aineisto viittasi siihen, että työhyvinvointi ei välttämättä ilmene nykyisestä henkilöstöraportista nykyisen teoreettisen tietämyksen valossa jäsentyneellä tavalla. JHL:n edustajaa puolestaan haastattelin, koska KT Kuntatyönantajien edustaja sitä ehdotti, ja koska katsoin henkilöstöraportin yhden käyttäjäryhmän, työntekijöiden näkökulman muuten jäävän aineistosta puuttumaan. Kuntakonsulttia haastattelin, koska aineistossa ja valtakunnan mediassa ilmenevä kriittinen suhtautuminen kuntaliitoksiin sai minut etsimään vaihtoehtoisia perspektiivejä.

Sopivien henkilöiden löytäminen haastattelututkimukseen on tutkimuksen onnistumisen edellytys. Kovin monia henkilöitä ei ole mahdollista tutkimusta varten haastatella, sillä puolistrukturoidun henkilöhaastattelun huonona puolena lomakehaastatteluun verrattuna on siitä aiheutuva korkea kustannus. Matkoihin kuluu aikaa ja nauhoitetun keskustelun puhtaaksikirjoittaminenkin kesti kokemukseni mukaan viisi kertaa pidempään kuin itse haastattelu. Lisäksi haastattelun analyysiin kuluu puolistrukturoidussa haastattelussa enemmän aikaa kuin lomakehaastattelussa. Siksi haastatteluihin jouduin käytännössä valitsemaan tarkoin rajatun joukon henkilöitä, joiden valintakriteerit esitän kootusti (Taulukko 2) sekä yksityiskohtaisemmin laadullisesti perusteltuina. Etuna on kuitenkin se, että haastateltavien kertomat tarinat kuvaavat hyvin vastaajien kokemaa todellisuutta. Samoin haastateltava saa mahdollisuuden tulkita kysymyksiä ja täsmentää asioita, kuten haastateltavat käytännössä usein tekivätkin. Tutkimus tuottaa onnistuessaan syvällisempää uutta tietoa kuin lomakehaastattelu.

Taulukko 2. Haastateltujen henkilöiden valintakriteerit.

<b>Henkilön asema</b>	<b>Keskeiset valintakriteerit</b>
Kaarinan hallintojohtaja	Henkilöstöraportoinnin vaikuttavuuden nykytilan tuntemus
Kaarinan henkilöstösihteeri	Henkilöstöraportin laatimisprosessin tuntemus
Kaarinan palkkasihteerien, henkilöstöjohtajan ja henkilöstösihteerin kokous	Henkilöstöraportin laatimisprosessin problematiikan kokemukset kuntatietojärjestelmien käyttäjien näkökulmasta.
Paraisten henkilöstöpäällikkö	Henkilöstöraportin laatimisprosessin ja hyödyntämisen tuntemus
Raision henkilöstöpäällikkö	Henkilöstöraportin laatimisprosessin ja hyödyntämisen tuntemus
Liedon henkilöstöpäällikkö	Henkilöstöraportin laatimisprosessin ja hyödyntämisen tuntemus
Kuntakonsultti/kunnanhallituksen puheenjohtaja	Triangulointi; henkilöstöraportin hyödyntämisen ongelmat kuntasaneerauksissa ja kuntaliitoksissa; johtavana luottamushenkilönä toimiminen; teoreettinen näytteenotto
Suosituksen laatija/kunta-alan työntantajajärjestön edustaja	Triangulointi; ongelmat työnantajanäkökulmasta, joita uusi henkilöstöraportointisuositukseen pyrkii korjaamaan; luottamushenkilönä toimiminen; keinot tavoitteiden saavuttamiseksi
Suosituksen laatija/kunta-alan työntekijäjärjestön edustaja	Triangulointi; ongelmat työntekijänäkökulmasta, joita uusi henkilöstöraportointisuositukseen pyrkii korjaamaan; keinot tavoitteiden saavuttamiseksi; teoreettinen näytteenotto.
Teknologiateollisuus ry:n projekti-päällikkö	Triangulointi; työhyvinvoinnin ongelmien ilmeneminen henkilöstöraportoinnissa; teoreettinen näytteenotto

Henkilöstöraportoinnin uuden suosituksen myötä tulin tietoisiksi henkilöstön arvon ja työhyvinvoinnin perspektiivien merkityksen lisääntymisestä henkilöstöjohtamisessa. Osallistuin lisäksi pro gradu –työtä tehdessäni henkilöstön terveyttä ja hyvinvointia edistävän valmentajan koulutukseen Työterveyslaitoksella. Koulutus perustui Työterveyslaitoksen tutkimustietoon sosiaali- ja terveyshuollon piirissä kerätyistä, prosesikonsultatiivista työpajamenetelmää noudattavista kehitysprojekteista. Jäin vielä kaipaamaan mittauksiin perustuvaa tietoa työhyvinvoinnin ja tuloksellisuuden yhteydestä. Tietooni tuli, että Teknologiateollisuus ry oli ehtinyt omassa vastaavassa hankkeessaan suhteellisen pitkälle, hanke perustui vastaavaan työpajamenetelmään, ja saatavilla oli alustavaa tilastollista tietoa 2 500 työntekijän työhyvinvoinnin kehityksestä ja eräistä rahamääräisistä vaikutuksista. Nähdäkseni menetelmällä on kaksi potentiaalisesti merkittävää etua Kunta10-tutkimukseen verrattuna: työhyvinvoinnin mittaamisen ja kehittämisen kiinteä kytkös sekä uutta ajattelua edustava työpajamenetelmä, jossa työntekijät itse ohjataan kehittämään omaa työhyvinvointiaan. Tästä syystä haastattelin Teknologiateollisuus

ry:n projektipäällikköä työhyvinvoinnin kehittämisen tiimoilta. Projektipäällikkö kertoi, että hankkeen taustana oli työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen yhteisrintama, jossa työehtosopimuksen neuvotteluissa päätettiin lisätä työhyvinvointia ja ylläpitää työkykyä. Erityisesti Teknologiateollisuus ry ja Metallityöväen liitto olivat asiassa aktiivisia. Hanke käynnistyi vuonna 2011, jolloin 19 yritystä osallistui pilotointiin. Vuoden kestäneen pilottivaiheen jälkeen hankkeen mittaristo lukittiin. Hanke on sittemmin laajentunut koskemaan lähes sataa yritystä.

Selvittääkseni kunta-alan viranhaltijoiden näkökulmaa henkilöstöraportointiin haastattelin Kaarinan, Raision, Liedon ja Paraisten henkilöstöpäälliköitä tai henkilöstöjohtajaa sekä Kaarinan hallintojohtajaa ja henkilöstösihteeriä. Henkilöstöpäälliköt myös tapaavat toisiaan säännöllisesti vaihtaakseen tietoja keskenään, näihin tapaamisiin en kuitenkaan osallistunut. Eräänä tavoitteena heidän tapaamisissaan on kuntien henkilöstöjohtamisen apuna käytettävien työkalujen keskinäinen vertailu. Lisäksi osallistuin Kaarinan henkilöstöjohtajan, henkilöstösihteerin ja palkkasihteerien väliseen henkilöstötilinpäätöksien koontia valmistelemaan kokoukseen, jonka myös äänitin ja litteroin. Tällöin sain jonkin verran käsitystä palkkasihteerien käyttämien työkalujen mahdollisuuksista ja rajoitteista henkilöstöraporttien tuottamisessa, tarvittavan käsityön määrästä ja keskinäisen yhteistyön organisoinnista.

Koska henkilöstöraportoinnin suositus on muuttunut, haastattelin henkilöstöraportoinnin uudesta suosituksesta vastanneen työryhmän jäseniä. Halusin tietää, miksi uusi suositus koettiin tarpeelliseksi laatia ja miten sen odotetaan vaikuttavan kuntien toimintaan. Kunta-alan työnantajanäkökulmaa kartoitin haastattelemalla KT Kuntatyönantajissa työskentelevää tutkimuspäällikköä, joka toimi Kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa vuonna 2004 julkaistun henkilöstöraportointia koskevan suositusluonnoksen ja varsinaisen suosituksen laatineiden erillisten työryhmien jäsenenä, samoin vuonna 2013 henkilöstöraportointisuosituksen Kuntatyönantajien etujärjestössä laatineen työryhmän puheenjohtajana. Hänen koulutustaustanaan on hallintotieteellinen yliopistotutkinto. KT Kuntatyönantajat on kunta-alan työnantajajärjestö, joka edistää kuntien ja kuntayhtymien etuja työmarkkinoilla sekä työmarkkinakeskusjärjestö. Järjestön asemavalta perustuu lakiin Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta. Organisaatio edustaa kuntatyönantajia työmarkkinaneuvotteluissa ja kolmikantayhteistyössä ja tekee kunta-alan virka- ja työehtosopimukset henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa. Lisäksi järjestö edistää kuntien työnantajatoimintaa antamalla suosituksia palvelussuhdetta, tuloksellisuutta ja työelämän laatua koskevissa asioissa.

Henkilöstöraportointisuosituksen mukaan raportti on tarkoitettu paitsi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden myös organisaation itsensä käyttöön, eli käytännössä työntekijöiden käyttöön. Työntekijäjärjestön näkökulmaa henkilöstöraportoinnin uuden suosituksen laatimisessa selvitin haastattelemalla SAK:hon kuuluvan Julkisten ja Hyvinvointialojen liiton edustajaa, joka oli myös vuoden 2013 henkilöstöraportointisuosituk-

sen laatineen työryhmän jäsen. Lisäksi hän oli vuonna 2008 julkistetun tuloksellisuus-suosituksen laatineen työryhmän jäsen. Hän työskentelee Julkisten ja Hyvinvointialojen liitossa työympäristötoimitsijana vastuualueinaan työympäristöasiat, työsuojeluasiat ja yhteistoiminta-asiat. Lisäksi hän toimii kunnallispoliittikkona Hangon kaupunginvaltuustossa, jonne hänet on valittu Vasemmistoliiton edustajana. Haastateltu henkilö on tarkastuslautakunnan puheenjohtaja. Hänellä on teollisen ylläpidon koulutus ja työsuojelun tutkinto.

Kuntaliitoskeskusteluja ei voida sivuuttaa pohdittaessa kuntien henkilöstöä koskevia raportointitarpeita. Paljon keskustelua kuntaliitoksista aiheutti kuntaministeri Henna Virkkunen, joka korosti koko pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen valtakauden ajan yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä tulevan lainsäädännön valmistelutyössä pakottavaa tarvetta kasvattaa kuntakokoa kuntaliitoksin. Kuntaliitosten potentiaalista merkitystä Kaarinan kaupungin kannalta havainnollisti Turun kaupunginhallituksen puheenjohtajan vahva visio (Turun Sanomat 23.4.2014, 6), jonka mukaan Turun, Kaarinan, Raision ja Ruskon kuntaliitoksen todennäköisyys on ”sata prosenttia” ja päätökset liitoksista tehdään ”vuoteen 2017 mennessä”. Kun kuntaliitoksilla on suuri vaikutus henkilöstöön, tällaisten puheiden johdosta on ymmärrettävää, miksi työhypoteesinani oli, että kuntien rakennemuutos voisi liittyä jotenkin henkilöstöraportointiin. Vaikutusvaltaisten toimijoiden tahtotilan vuoksi, huolimatta siitä että Kaarinassa suhtauduttiin varauksellisesti kuntaliitosten mahdollisuuteen, pidin perusteltuna huomioda kuntaliitosten ja kuntasaneerausten näkökulmaa henkilöstöraportointiin haastatteleamalla näihin toimenpiteisiin erikoistunutta Perlacon Oy:n konsulttia. Hän kertoi osallistuneensa noin 30 kunnan kuntaliitosten suunnitteluun ja lukuisten kuntien kuntataloutta koskevien tasapainotus-toimien valmisteluun. Lisäksi haastateltava toimi kunnanhallituksen puheenjohtajana kunnassa, jossa on alle 10 000 asukasta. Kuntavaaleissa hän oli tullut valituksi kunnanvaltuustoon Kokoomus-puolueen listalta sitoutumattomana ehdokkaana. Haastateltavalla oli hallintotieteen tohtorin koulutus.

### **2.2.3 Työhypoteesien ilmeneminen haastatteluaineiston koodauksessa**

Corbin ja Strauss (2008, 45, 195-200) määrittelevät avoimen koodauksen tietoaineiston paloitteluksi, kunkin aineiston palasen sisältämien käsitteiden määrittämiseksi ja käsitteiden ominaisuuksien ja ulottuvuuksien kelpoisuuden samanaikaiseksi arvioinniksi. Ominaisuudet puolestaan ovat tunnusomaisia piirteitä, jotka määrittelevät ja kuvailevat käsitteitä. Käsitteen Corbin ja Strauss määrittelevät kirjan (2008) alkupuolella sanoiksi, jotka edustavat objektien, tapahtumien ja toimenpiteiden ryhmiä tai luokkia, jotka jakavat yhteisiä merkittäviä ominaisuuksia, vaikka ominaisuudet voivatkin ulottuvuuksiltaan poiketa toisistaan (Corbin – Strauss 2008, 45). Aineiston analyysiosassa käsitteet



määritellään uudelleen sanoiksi, jotka edustavat aineiston sisältämiä ideoita, jolloin käsitteet ovat analyysin tuloksena saatuja tulkintoja (Corbin – Strauss 2008, 159). Ulottuvuudet puolestaan määritellään analyysiä edeltävässä vaiheessa ominaisuuksien vaihteluksi jollain vaihteluvälillä (Corbin – Strauss 2008, 45) ja aineiston analyysiosan yhteydessä ne määritellään uudelleen sellaisten ominaisuuksien vaihteluksi, jotka tuovat erityispiirteitä ja vaihteluväliä käsitteille (Corbin – Strauss 2008, 159). Aineiston analyysin yhteydessä kategoriat määritellään korkeamman tason käsitteiksi, joiden alle analyttikot ryhmittelevät alemman tason käsitteitä niiden jakamien ominaisuuksien perusteella; kategorioihin viitataan joskus sanalla teema. Ne esittävät relevantteja ilmiöitä ja mahdollistavat datan pelkistämisen ja yhdistelyn. Brymanin ja Bellin (2007, 591) kritiikin mukaan GT:n käsitteiden ja kategorioiden välinen ero on epämääräinen. Tavoittelen pragmaattisuutta noudattamalla yksinkertaista määritelmää: kategorian erottaa käsitteestä se, että kategoria kerää alleen käsitteitä. Käytän käsitteitä kategorioiden tunnistamisen apuvälineenä.

Haastatteluaineiston avoimen koodauksen katson alkaneen keskustelujen litterointivaiheessa. Litterointiin kuuluva aika on suuri, jolloin tulin käytännössä käyttäneeksi yhden työpäivän yhtä puolentoista tunnin haastattelua kohti. Siinä ajassa ehtii syntyä monia ajatuksia, mutta muistiin kirjasin vain parhailta vaikuttavat ajatukset, sillä käytin ajan keskustelun kirjoittamiseen. Mietin jatkuvasti alustavia kategorioita, joita keskusteluista tuntui nousevan, etsien samalla punaista lankaa. Litterointien valmistuttua alustaviksi kategorioiksi olin löytänyt aihepiirit ”Henkilöstöraportoinnin historiallinen kehitys ja 2010-luvun haasteet”, ”henkilöstötilinpäätöksen laatimisen vaatimat resurssit suhteessa saatuun hyötyyn”, ”vertailukelpoisen henkilöstöraportoinnin tarve ja esteet”, ”henkilöstöraportointi strategian toteutumisen seurannan välineenä”, ”henkilöstöraporttien merkitsevyys kuntaliitokseen valmistautumisen kannalta”, ”henkilöstön hyvinvoinnin ja suoritustason seuraaminen”, ”julkisuuden vaikutus raportointiin”, ”organisaation rakenteen ilmeneminen raportissa” ja ”kaksoisagentit”. Keräsin näitä koskevat vastaajien puheenvuorot yhteen. Laadin memoja, joissa vertasin puheenvuoroja raportointisuositusten aineistoon. Tässä vaiheessa minulle hahmottui ydinkategoria, joka oli henkilöstöraportin hyödyntäminen, ja jonka ympärille olisi mahdollista koota koherentti esitys, joka valottaisi yhteismitallisten tunnuslukujen merkitystä henkilöstöraportin hyödyntämisessä. Tapa, jolla ensin laadin alustavat kategoriat, ei lainkaan perustunut aineistosta nousevien käsitteiden analyysiin, vaan se pohjautui kirjalliseen aineistoon ja mediassa käydyssä keskustelussa esitettyihin väittämiin. Se johti haastateltavien mielipiteitä toisiinsa vertaavaan ja raportointisuosituksiin vertailevaan pohdintaan. Lisäksi tällä lähestymistavalla tuntui olevan taipumusta ennakoasenteelliseen mestarointiin, jossa haastatteli ja tuntuu tietävän aiheesta totuuden toisin kuin ne toimijat, jotka elävät kyseisessä todellisuudessa. Täten näyttää tulleen havainnollistetuksi tarve GT:n käyttämiselle. Aineisto oli kuitenkin tullut tässä litterointi- ja tiivistelmävaiheessa tutuksi ja

olin pohtinut monia aineistoon liittyviä kysymyksiä ja esittänyt kysymyksiin alustavia vastauksia. Lähetin tässä vaiheessa tuottamani 80-sivuisen tekstin 30.5.2014 Kaarinan kaupungille, jossa siitä kesän 2014 kuluessa kerättiin ideoita vuotta 2015 koskevan henkilöstöraportin kehittämiseen.

Paloittelin seuraavaksi haastattelumateriaalin puhujan puheenvuoron kokosiin paloihin, joita oli noin 2 413 kappaletta, ja jotka yhteensä koostuivat noin 62 600 sanasta. Keskimäärin palasessa oli siis noin 26 sanaa, joskin minun puheenvuoroni olivat keskimäärin lyhyempiä kuin haastateltavan. Corbinin ja Straussin (2008, 193) mukaan olennaista on, että palaset ovat hallittavan kokoisia. Joka toinen puheenvuoro oli minun käyttämäni ja joka toinen haastateltavan, jolloin käsitteet ja niistä muodostuvat kategoriat muodostin noin 1 207 katkelman perusteella. Katsoin haastateltavan puheenvuoron edustavan sitä varsinaista aineistoa, joka on tutkimuksen kohteena. Oma puheenvuoroni tarkensi sitä kontekstia, jota haastateltavan seuraava puheenvuoro käsitteli. Ei ole kuitenkaan selvää, että haastateltava sitoutui puheenvuorossaan siihen kontekstiin, jossa olin esittänyt haastateltavalle kysymyksen tai repliikin haastateltavan edelliseen puheenvuoroon. Puheenvuoron kokoiset palaset siirsin Microsoft Excel 2010-ohjelmaan. Kunkin puheenvuoron riville merkitsin erillisiin sarakkeisiin viittauksen haastattelulähtöteeseen sekä nousevan numeroinnin puheenvuorojen järjestyksen säilyttämiseksi. Yhden sanan pituisille puheenvuoroille, joiden sisältö oli vaisussa äänensävyssä sanottu ”mm” tai ”joo” en antanut analyysissä suurta painoarvoa, sillä arvioin niiden ilmentävän pikemminkin halua siirtyä keskustelussa seuraavaan kohtaan kuin yksimielisyyttä tekemäni kysymyksen kanssa. Jätin huomiotta myös puheenvuorot, joilla ei selvästi ollut mitään tekemistä tutkimuksen kanssa.

Litterointi- ja tiivistelmävaiheen jälkeen tarkastelin aineistoa esittämieni kysymysten perusteella aineiston eri osiin tarpeen mukaan kohdistuen. Merkitsin kunkin puheenvuoron riville tarkoitusta varten varatulle sarakkeelle alustavan käsitteen, joka kuvasi puheenvuoroa kokonaisuutena. Haastatteluaineiston ensimmäisen lukukerran jälkeen olin laatinut 355 toisistaan poikkeavaa käsitettä. Tämän jälkeen kävin aineiston toistamiseen läpi, etsien sanoja, joihin voisi yhdistää useita ensimmäisellä lukukerralla synnytettyjä alustavia käsitteitä. Tällöin tein jatkuvasti vertailuja aineiston eri osien välillä. Corbin (Corbin – Strauss 2008, 165) neuvoo tekemään selvän eron käsitteiden tasojen välillä analyysivaiheessa: alatason käsitteet selittävät ja täyttävät aukkoja, ylätasen käsitteet puolestaan sopivat useampaan kuin yhteen haastatteluaineistoon. Ylätasen käsite ei silti välttämättä muodosta kategoriaa. Tehtyäni riittäväksi arvioimani määrän vertailuja, jolloin käsitteet eivät enää kehittyneet analyysiä jatkamalla, olin tyytyväinen prosessin aikana muodostamiini käsitteisiin.

Strauss (1987, 32) kuvaa aksiaalista koodausta analyysiksi, joka tehdään olosuhteita ja seurauksia pohtien yhdelle kategorialle kerrallaan. Tarkasteluun valittu yksittäinen kategoria muodostaa tällöin akselin, joka kyetään analyysin tuottaman tiedon perusteel-

la yhdistämään muihin kategorioihin ja alakategorioihin. Myöhemmin Corbin ja Strauss (2008, 195) määrittelevät aksiaalisen koodauksen käsitteiden poikkileikkaukseksi tai käsitteiden liittämiseksi toisiinsa. Corbinin mukaan (2008, 198) aksiaalinen koodaus on toimenpide, joka tapahtuu yhdessä avoimen koodauksen kanssa; avoin ja aksiaalinen koodaus eivät ole kaksi peräkkäistä toimenpidettä. Käytin apuna Excel-ohjelman tarjoamia suodatuksia seuloakseni tietomassaa ja linkittääkseni aineiston eri osien käsitteitä toisiinsa sekä seuratakseni tunnistettujen käsitteiden lukumäärien muutoksia. Corbinin ohjeet aksiaalisen koodauksen toteuttamiseksi ovat kuvailevia ja perustuvat malliesimerkkien tarkasteluun. Avoin ja aksiaalinen koodaus esitetään menetelmäkuvauksessa toisistaan erillisinä tekstin kappaleina yksinomaan käsitteiden pitämiseksi selvästi erillään. Kategorioiden yhdistämisvaiheessa kategorioita voi samalla pystyä tarkentamaan. Yhdistämissä tehdään kaikilla eri tasoilla, jolloin käsitteiden ja kategorioiden keskinäisten kytkentöjen tuloksena syntyy pyramidi. Kytkeviä löytää etsimällä hypoteeseihin aineistosta vastauksia esittäen kysymyksiä ”kuka”, ”milloin”, ”miksi”, ”miten” ja ”minkälaisin seurauksin”. Tämän vaiheen toteutin Scottin (2004) mallia seuraten. Corbin muistuttaa, että vaikka aineiston analyysissä käyttäisikin apuna tietokonetta, ajattelemisen ja memojen kirjoittaminen on ihmisen tehtävä. Corbin (2008, 201-202) kuvaa analyysiä jonkinlaisena salapoliisintyönä, jossa tutkija saa vihiä hypoteesin olemassaolosta ja alkaa keräämään sitä koskevaa tietoa aineistosta.

Kontekstia analysoin erityisen konditionaali-seurausmatriisi-työkalun avulla. Työkalun Corbin ja Strauss alun perin esittelivät vuonna 1990 nimellä konditionaalimatriisi, mutta myöhemmin he nimesivät sen uudelleen seurauksien merkitystä korostaen konditionaali-seurausmatriisiksi (conditional/consequential matrix) (Corbin – Strauss 1994, Corbin – Strauss 1996). Työkalun Corbin ja Strauss (2008, 229) määrittelevät analyytiseksi välineeksi, joka stimuloi ajattelua laajalla alueella mahdollisten olosuhteiden ja seurausten sisällyttämiseksi kontekstiin. Corbin ja Strauss (1996) viittaavat sanalla *condition* taloudellisen, poliittisen, uskonnollisen tai ammatillisen tason ominaisuuksiin ihmisten välisellä tasolla, organisaation tasolla tai esimerkiksi kansallisella tasolla, jolloin voi tulkita, että sana *conditional* viittaa olosuhteista riippuvaan epävarmaan tai ehdolliseen toimintaan. Olen suomentanut termin sanalla *konditionaali* samoin kuin esim. Siitonen (1999, 34). Kontekstin Corbin ja Strauss määrittelevät sellaisten olosuhteiden joukoksi, jonka johdosta ongelmat tai tilanteet aiheutuvat, ja joihin yksilöt vastaavat toiminnallaan, vuorovaikutuksellaan tai tunteillaan. Lisäksi konteksti syntyy sellaisten olosuhteiden joukosta, joiden vaihteluväli on makrotasolta mikrotasolle.

Konditionaalimatriisi voidaan esittää kehänä, joka ytimessä on tutkittavaan ilmiöön – tässä tutkimuksessa henkilöstöraportin kokoamiseen – liittyvä toimenpide (Corbin – Strauss 2008, 94). Kun ytimestä siirrytään kohti ulkokehää, vastaan tulevat vuorovaikutustaso, organisaation osan tai instituution osan taso, organisaatiotaso ja instituutiotaso, yhteisötaso, kansallinen taso ja kansainvälinen taso. Konditionaalimatriisi on tapa, jolla

tutkija voi keskittyä laajaan skaalaan potentiaalisesti merkittäviä olosuhteita, seurauksia ja vuorovaikutuksia (Corbin – Strauss 1994) ja löytää monimutkaisia yhteyksiä niiden välillä. Konditionaalimatriisi muistuttaa tutkijaa eri tasojen olemassaolosta ja huomioon ottamisesta. Tutkija voi myös jäljittää tapahtumiin liittyviä ehdollisia polkuja selvittääkseen miksi jotain tapahtui, mitkä olosuhteet vallitsivat ja miten ne ilmenivät ja mitä tapahtumasta seurasi. Tulokset konditionaalimatriisianalyysistä esitän alaluvussa 4.2.1.

Corbin ja Strauss nimittävät prosessiksi reaktiota kontekstista aiheutuviin ongelmiin tai olosuhteisiin (Corbin – Strauss 2008, 95-103). Esimerkiksi kunnissa toimii tiedon keräämisen prosessi, jossa talous- ja palkkahallinnon työntekijät keräävät tiedot esimerkiksi sairauspoissaoloista, tehdyistä työtunneista ja koulutuksista ja syöttävät keräämänsä tiedot kunnan tietojärjestelmään ja lopulta henkilöstöraporttiin. Joitain tietoja syötetään järjestelmään viikoittain, joitain osavuosittain tai vuosittain. Tiedon keräämisen prosessi näyttää olevan reaktio henkilöstöhallinnon kokemuksiin olosuhteisiin, jolloin tietojen keräämisen prosessissa kiinnitetään huomiota henkilöstöhallinnon kokemuksiin haasteisiin ja tavoitteisiin.

Haastatteluaineiston analysoinnin ensimmäisenä välitavoitteena oli paljon käsitteitä alleen keräävien yläkategorioiden tunnistaminen. Aineiston avoimessa koodauksessa olin ensimmäisen lukukerran jälkeen laatinut 355 toisistaan poikkeavaa alustavaa käsitettä kuvaamaan kutakin haastateltavan puheenvuoroa. Monet alustavista käsitteistä esiintyivät useita kertoja aineiston eri osissa (Taulukko 3). Suuri esiintymistiheys voi viitata tarpeeseen jaotella aihepiiriä tarkemmin kapeammin rajattuihin käsitteisiin tai vaihtoehtoisesti siihen, että olen haastattelijana ollut kiinnostunut kuulemaan juuri näistä aiheista lähemmin ja ohjannut keskustelua tähän suuntaan. Useimmin esiintyvät alustavat käsitteet sisälsivät tarkemmin katsottuna uusia käsitteitä, jolloin ne ovat oman määritelmäni mukaan kategorioita, eivät käsitteitä. Koska keskeiset haastattelujen aiheet oli valittu puolistrukturoiduissa haastatteluissa ennalta, olisi väärin tehdä sellaista johtopäätöstä, että tiheästi esiintyvät alustavat käsitteet olisivat erityisen merkityksellisiä muiden kuin haastattelijan itsensä näkemyksen mukaan. Haastateltavat puhuvat paljon siitä, mistä kysyin paljon. Lisäksi on todennäköistä, että he puhuivat laajemmin niistä asioista, joissa vastaukseni tai sanaton viestintäni kertoi, että jouduin ponnistelemaan yrittäessäni ymmärtää haastateltavan perspektiiviä asiaan. Työhyvinvoinnin käsitteen osalta (44 kpl) on selvää, että Työterveyslaitoksella haastattelujen aikoihin suorittamani työhyvinvoinnin kehittäjäkoulutuksen vaikutus on näkynyt lisääntyneenä mielenkiintonä henkilöstöraportointisuositusten lainaaman Euroopan parhaan työelämän vision toteuttamista kohtaan.

Korkeamman tason käsitteiden synnyttämiseksi käsitteiden sekä muistinvaraisten aineistoviittausten perusteella käytin apuna saksia ja paperilappuja. Laadin jokaisesta käsitteestä pienen paperinpalan ja aloin asettaa niitä aihepiireittäin ryhmiin. Siirtelin palasia pöydällä, kunnes olin tyytyväinen ryhmiin. Yhteensä 355 alustavasta käsitteestä 7

käsitettä eivät sopineet mihinkään ryhmään. Niiden relevanssi tutkimuskysymykseen vaikutti vähäiseltä. Huomasin myös avoimen koodauksen ryhmittelyvaiheessa, miten jotkut käsitteet näyttivät toimivan yhdistävinä lenkkeinä ryhmien välillä. Katsoin kutsikin ryhmää tarkasti keksiäkseni kaikkia yhdistävän tekijän. Kaikkia yhdistävä tekijä muodosti nimen yläkategorialle. Otin kunkin ryhmän tarkasteluun erikseen ja jaottelin ryhmät osiin niiden aihepiirin mukaan. Tässä vaiheessa huomasin selvästi, kuinka jotkut käsitteet olivat päällekkäisiä. Tarkensin näitä käsitteitä ja nimesin niitä uudelleen. Kun laadin muistioita ja kuvaan käyttämäni tutkimusprosessia samanaikaisesti avointa koodausta tehdessäni, käsitteiden ilmenemisten lukumäärä aineistossa voi elää taulukosta toiseen. Käsitteiden ilmenemistiheys ei ole tutkimuksen kannalta tärkeää, vaan tavoitteena on käsitteiden välisten suhteiden avulla tehtävä aineiston analyysi.

Taulukko 3. Aineistossa useimmin esiintyneet alustavat käsitteet.

<b>Alustava käsite</b>	<b>Esiintymien lukumäärä</b>
Käsityö henkilöstöraportin laatimisessa	72
Työhyvinvointi henkilöstöraportissa	44
Tietojärjestelmien ohjausvaikutus henkilöstöraporttiin	39
Julkisuus henkilöstöraportoinnissa	36
Kuntastrategia henkilöstöraportissa	30
Henkilöstöraportin laatimisresurssit	25
Työpäivä henkilöstöraportoinnissa	22
Microsoft Excel henkilöstöraportoinnissa	20
Organisaation rakenteen kuvaaminen henkilöstöraportoinnissa	20
Organisaation suoritustason mittaaminen	18
Työnjako henkilöstöraportin kokoamisessa	17
Henkilöstöraportin käsittelyprosessi	16
Henkilöstöraportoinnin historiallinen kehitys	15
Henkilöstöraportti muutosjohtamisen apuvälineenä	15
Henkilöstöraportti strategisen laskentatoimen välineenä	15
Numerointi henkilöstöraportin laatimisessa	13
Henkilöstöraportin vaikutus toimintaan	12
Henkilöstöstrategia henkilöstöraportissa	12
Henkilöstöstrategian laatimisprosessi	10
Kuntaliitokset henkilöstöraportissa	10

Avatakseni tutkimuksen kulkua esitän diagrammin (Kuvio 2) keskeneräisestä analyysistä, jonka kategoriat eivät ole vielä saturoituneet. Diagrammi yhdistää haastatteluaineiston kategorioita kirjallisen aineiston kiteytykseen. Sen avulla saatoin ymmärtää aihepiirejä, joita haastatteluaineisto kirjalliseen aineistoon verrattuna sisälsi ja joita sieltä puuttui. Diagrammin avulla ymmärsin, että kuviossa lihavoidut kategoriat ”avoimuuden vaikutus”, ”henkilöstöraportilla kilpailuetua”, ”kriisikunnan työkalu”, ”organisaation rakenteen kuvaaminen” ja ”epäsuorasta henkilötyöstä raportointi” nousevat haas-

tateltavien runsaista kommentteista, jotka olivat vastauksena esittämiini provokatiivisiin väittämiin tai kysymyksiin. Keskusteluissamme olin etsinyt näissä aihepiireissä vastauksia idean tai johtolangan asteella olleisiin työhypoteeseihini. Työhypoteeseina minulla tällöin oli, että henkilöstöraportoinnin avoimuus vaikuttaisi siihen, mitä tietoja esitetään ja miten tietoja esitetään; henkilöstöraportin tietoja voitaisiin käyttää kilpailuedun saavuttamiseksi muihin kuntiin verrattuna; henkilöstöraportin tietoja voitaisiin hyödyntää kriisikuntien toiminnassa; henkilöstöraportti voisi edistää kuntien tavoitteita kuvaamalla organisaation rakennetta ja resurssien kohdentumista organisaation rakenteen eri osiin; henkilöstöraportti palvelisi kuntaa nykyistä paremmin, jos se sisältäisi henkilöstöresurssitietoja niistä palveluista, joita kunta ostaa yhtiöiltä.

Kursiivilla merkityt kategoriat (Kuvio 2), joiden kirjallisen aineiston sisällönanalyysin perusteella pitäisi olla aineistossa laajasti läsnä, eivät esiinny keskeisinä kategorioina. Aiheet esiintyvät kaikki aineistossa, mutta ne ovat suppeita ja sijoittuvat laajojen kategorioiden alaisuuteen. Puuttuvat kategoriat ovat *henkilöstöraportin käsittelyprosessin* osalta ”muutoksesta päättäminen”, ”toteuttamisvastuun asettaminen”, ”muutosten aikasarjaseuranta”, ”benchmarking” ja *vaikuttamisen* osalta ”luottamushenkilöt”, ”organisaatio itse”, ”kunnan laajan määritelmän verkoston toimijat” ja ”kuntalaiset, äänestäjät ja kuntapalvelujen edunsaajat”. On vaarallista tehdä johtopäätöksiä sen perusteella, mitä aineistosta ehkä puuttuu. Haastateltavat eivät pyri tuomaan esille vastauksissaan koko tietämystään aihepiiristä. Esittämilläni kysymyksillä on niin suuri ohjaava vaikutus, että tietyiltä alueilta kirjallisen aineiston valossa puuttuvat tiedot eivät välttämättä johdu siitä, että alue olisi suppea myös haastateltavien käytännöissä. Haastateltavien repliikit eivät nekään ole mosaiikin palasia, jotka tipahtelevat satunnaisesti osaksi kokonaiskuvaa, kuten Monte Carlo -simulaatioissa. Kuten alaluvussa 2.2.2 käsiteltiin, Corbinin ja Straussin (2008, 143-145) tutkimusmenetelmässä vastataan puuttuvan tiedon ongelmaan ”teoreettisella näytteenotolla”. Silloin pyritään tutkimuksen edetessä valitsemaan tutkimuksen kohteet siten, että aineiston käsitteiden vaihtelu ilmenee eri olosuhteissa, kunnes saavutetaan saturaatio, jossa käsitteet eivät enää kehity. Haastatteluaineistossa ja kirjallisessa aineistossa on edustettuna kattava määrä eri olosuhteita, jolloin päädyn väittämään, että joidenkin kategorioiden suppeus on tulos, joka kuvaa tutkittavaa kohdetta. Haastateltavien litteroidut puheenvuorot sisälsivät viitteitä siitä, että jotkin aihealueet ovat haastateltavien arkisessa toiminnassakin suppeita. Näin oli *vaikuttamisen* osalta, mutta *henkilöstöraportin käsittelyprosessin* osalta haastatteluaineisto ei sisältänyt kyllin selviä viitteitä johtopäätösten tekemiseksi suuntaan tai toiseen.

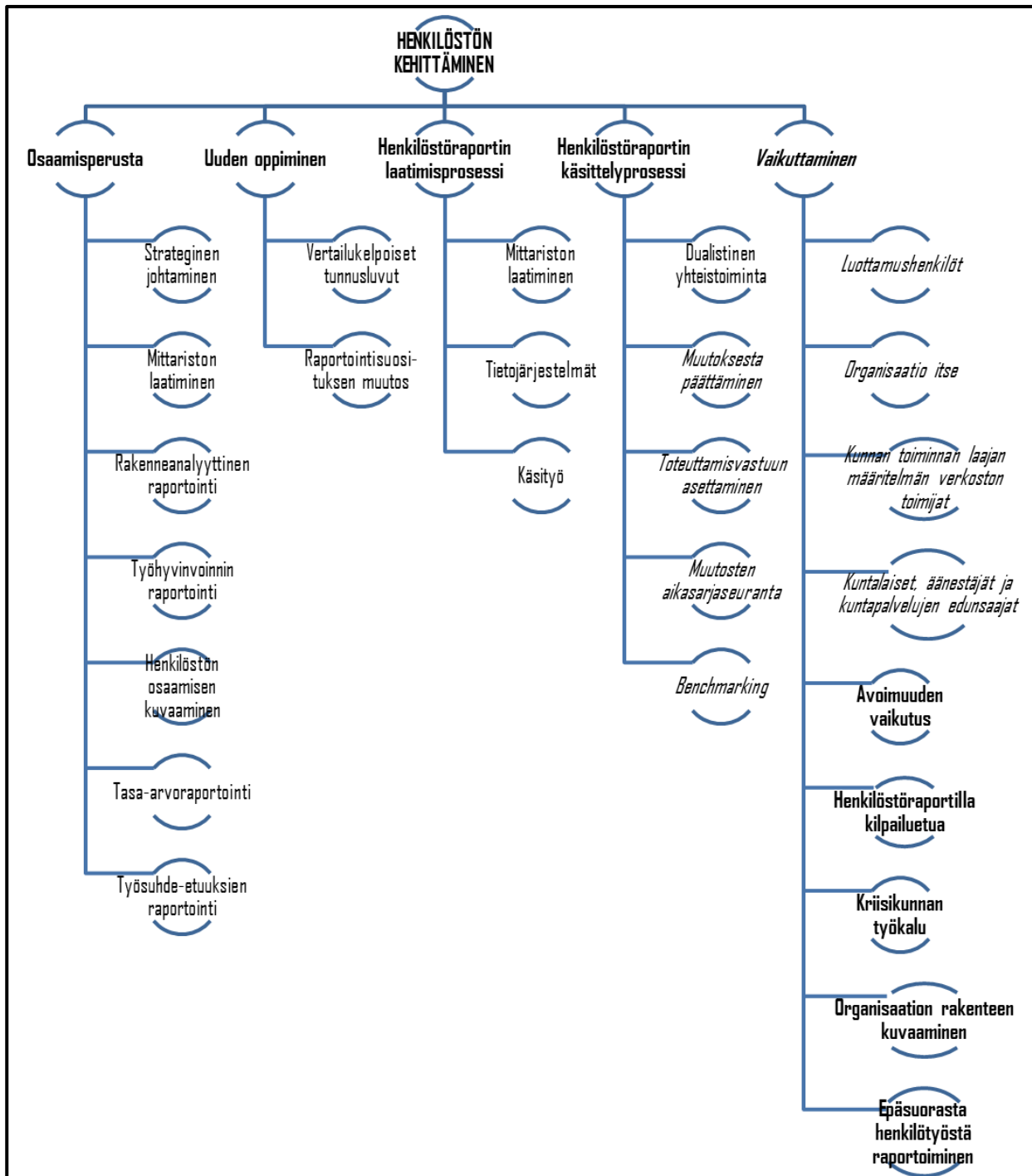
Kategorioiden yhdistäminen perustuu kategorioiden sisältämien käsitteiden ja alakategorioiden välisen hierarkian ja keskinäisten yhteyksien jäsentämiseen. Memojen osuus tässä työn vaiheessa oli pienempi kuin muistinvaraisen työn osuus. Kirjasin kuitenkin jatkuvasti muistiin kaikki ne ideat, joista kategorioiden välisten yhteyksien pohdinta tuotti. Näkemykseni aineistosta on, että aineiston kategorioiden väliset yhteydet eivät

useimmissa tapauksissa ilmene yläkategorioiden välisinä suorina yhteyksinä, vaan yhteydet tapahtuvat käsitteiden kautta. Jäsensin kunkin kategorian käsitteet taulukkomuotoon, jolloin asiayhteyksien mukaisesti merkitsin käsitteen kohdalle viittauksen toisaalle aineistoon. Kategorioiden väliset yhteydet (Kuvio 9) muistuttavat kirjallisen aineiston kiteytystä (Kuvio 7), mutta fokus on terävämpi ja keskittyy työhypoteesien ongelmiin.

Tein tutkimuskysymyksen kannalta keskeisille kategorioille ”henkilöstöraportin käsitteilyprosessi” ja ”vertailukelpoiset henkilöstötunnusluvut käsitteiden ulottuvuus- ja vaihteluvälialyysin (Liite 1. Taulukko- ja kuvioliite, taulukot 1-2). Käsitteiden määrä vähentyi käsiteanalyysin myötä avoimen koodauksen ensimmäisen vaiheen tuloksiin verrattuna, sillä onnistuin tarkemman tarkastelun avulla yhdistämään käsitteitä toisiinsa.

Pohdin käsitteiden välisiä yhteyksiä, kunnes niihin ei enää tullut muutoksia (Taulukko 4). Merkitsin taulukkoon myös kunkin kategorian olemassaoloon viittaavat tapahtumat ja toimenpiteet. Tämän jälkeen siirryin ydinkategorian tunnistamiseen. Ydinkategorian tunnistaminen on tutkijan luovuuteen nojautuvaa ja perustuu tutkijan mielessä muodostuvaan käsitykseen tarinasta, joka aineistosta nousee. Litterointien ja alustavan käsitteiden tunnistamisen jälkeen mielessäni oli selvä tarina, joka lähtee liikkeelle siitä tavasta, jolla henkilöstöraportin tietoja käytetään. Tarinan ydin kulkee siten, että henkilöstöraportin tietoja käytetään vain vähän jos ollenkaan, jolloin siinä suhteessa on kehittymisen tarve sekä mahdollisuus, johon tarttuminen voi johtaa nykyisyyttä parempaan tulevaisuuteen.

Kategorioiden yhdistäminen johtaa teorioiden syntyyn. Corbin ja Strauss (2008, 263) määrittelevät kategorioiden yhdistämisen niiden liittämiseksi toisiinsa ydinkategorian ympärille ja syntyvän teoreettisen rakennelman viilailuksi. Memot ovat työväline, jotka yhdistävät erilaiset ideat ja johdattavat tutkijan ydinkategorian löytämiseen ja kategorioiden keräämiseen sen ympärille (Corbin – Strauss 2008, 264). Integraatio on analyysin vaikein osa, joka vaatii kaikkien muistioiden tarkastelua ja kategorioita yhdistävien vihjeiden etsimistä. Tarinan hahmotteleminen, diagrammien piirtäminen ja pohdinta vievät analyysiä eteenpäin. Kategorioiden yhdistämisessä korostuu laadullisen analyysin taidekomponentti. Jos orastavan teorian rakenteessa on loogisia aukkoja, tutkijan täytyy hylätä malli ja laatia uusi, kunnes osat tuntuvat tutkijan mielestä loksahdavan kohdalleen.



Kuvio 2. Kirjallisen aineiston ja haastatteluaineiston sisällön vertailu tutkimusprosessin ollessa kesken.



Taulukko 4. Yläkategorialuettelo kuvauksineen ja käytetyt lyhenteet.

<b>Yläkategoria (käsitteiden lukumäärä)</b>	<b>Kuvaus</b>	<b>Tunniste</b>	<b>Olemassaoloon viittaavat tapahtumat ja toimenpiteet</b>
Mittariston laatiminen (38)	Mittaamisen ongelma henkilöstöraportoinnissa	K1-MITT	Tapa, jolla henkilöstöraporttipohja synnytetään kahdessa kunnassa
Rakenneanalyytinen henkilöstöraportointi (27)	Henkilöstöraportointi päällekkäisten toimintojen eliminoimisen apuvälineenä	K2-ELIM	Kuntaliitoskeskustelut Kaarinassa, Paraisilla ja Hangossa, soite-uudistus
Käsityö henkilöstöraportin tuottamisessa (17)	Henkilöstöhallinnon työntekijät sopivat keskenään keltaisten lappujen juoksuttamisesta työpöydältä toiselle	K3-KÄSI	Palkkasihteerien kokous, jossa sovittiin työnjaosta ja kerättiin tietoja yhteen
Työhyvinvointi henkilöstöraportoinnissa (17)	Työhyvinvoinnin kuvaaminen henkilöstöraportoinnissa	K4-TYHY	Henkilöstöraportointisuosituksen laatineen työryhmän päätös tavoitella Euroopan parhaan työelämän visiota
Henkilöstöraportin vertailukelpoisuus (21)	Erilaisten organisointitapojen vaikutus kuntaorganisaatioiden henkilöstötunnuslukujen keskinäiseen vertailukelpoisuuteen	K5-VERT	Keskustelu henkilöstöraportointisuosituksen laatineen työryhmän jäsenten kanssa
Henkilöstöraportin hyödyntämisprosessi (17)	Henkilöstöraportin tietosisällön käyttäminen johtopäätösten vetämiseen ja korjaavien toimenpiteiden käynnistämiseen	K6-PROS	Henkilöstöraportti kuitataan valtuustossa yhdellä kysymyksellä: paljonko oli sairauspoissaoloja.
Strategisen johtamisen ilmeneminen henkilöstöraportoinnissa (17)	Dualistisen strategiaprosessin ilmeneminen henkilöstöraportin laatimisessa ja käyttämisessä	K7-STRA	Tapa, jolla strategia huomioidaan henkilöstöraportin laatimisessa  Tapa, jolla strategia huomioidaan kuntasaneerauksessa  Tapa, jolla työ jakautuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken
Henkilöstöraportoinnin kehittämistarve (12)	Vastaaajan kokema henkilöstöraportoinnin historiallinen kehitys, nykytila ja tulevat raportoinnin kehittämistarpeet	K8-KEHI	Jokainen tarkastelluista kunnista on ottanut henkilöstöraportoinnin käyttöön. Tutkimuksen tuloksia voi vain rajoitetusti soveltaa kuntiin, joissa henkilöstöraporttia ei tehdä.

<b>Yläkategoria (käsitteiden lukumäärä)</b>	<b>Kuvaus</b>	<b>Tunniste</b>	<b>Olemassaoloon viittaavat tapahtumat ja toimenpiteet</b>
Julkisuuden vaikutus henkilöstöräportointiin (12)	Henkilöstöräportin sisältämien tietojen potentiaalisesti synnyttämän keskustelun hypoteettinen vaikutus edunvalvonnan tarpeeseen mittariston laatimisvaiheessa	K9-JULK	Paraisilla koettiin, että henkilöstöräportista puuttuva tieto oli mahdollistanut populististen väitteiden esittämisen.
Henkilöstöräportti työkaluna kilpailuedun saavuttamiseksi (11)	Henkilöstöräportointi työkaluna imagohyötyjen synnyttämiseksi ja uuden lisäarvon löytämiseksi kuntalaisille	K10-KILP	JHL:n edustajan näkemys organisaatiosta arvokkaana jalokivenä.
Organisaation rakenteen ilmaiseminen (10)	Organisaation rakenteen tai organisaatioiden yhteistyömuodon kuvaaminen henkilöstötunnuslukujen vertailukelpoisuuden lisäämiseksi tilanteissa, joissa kunnat ovat organisoineet toimintaansa eri tavoin	K11-ORGA	Kuntakonsultin kokemat hankaluudet kuntien vertaamiseksi keskenään.
Tietojärjestelmän vaikutus henkilöstöräportin sisältöön (14)	Julkisen sektorin tietojärjestelmien hankinta, tietojärjestelmistä saatava tieto ja yhteistyö tietojärjestelmätoimittajien kanssa	K12-TIET	Monissa kunnissa tietojärjestelmä oli ongelma, jonka korjaamiseksi tehtiin suuri määrä käsityötä.
Henkilöstön asema jatkuvassa muutoksessa (11)	Työsuhteiden pysyvyys, henkilöstön asema muutoksessa, osa-aikaisuus voimavarana, vakituisten ja määräaikaisten osuus henkilöstöstä	K13-MUUT	Kuntiin kohdistuvat taloudelliset paineet ilmenevät työsuhteiden epävarmuutena.
Epäsuorasta henkilötyöstä raportointi (10)	Kunnan toiminnan laajan määritelmän alueella olevasta, verorahoilla tai veroluonteisilla maksuilla rahoitetusta, muutoin kuin kuntaan työsuhteessa tehdystä henkilötyöstä raportointi	K14-ULKO	Kunta-ala ulkoistaa yhä suurempia määriä osaamistään yhtiöille.
Tasa-arvoraportointi (8)	Tasa-arvon kuvaaminen laajasti iän, sukupuolen, henkilöstöryhmien tai organisaatiotasojen välillä	K15-TASA	Kunnissa raportoidaan miesten ja naisten välisen tasa-arvon toteutumisesta.

<b>Yläkategoria (käsitteiden lukumäärä)</b>	<b>Kuvaus</b>	<b>Tunniste</b>	<b>Olemassaoloon viittaavat tapahtumat ja toimenpiteet</b>
Henkilöstöraportti kriisikunnan työkaluna (5)	Henkilöstöraportti muutosjohtamisen tiedollisena perustana	K16-KRII	Tutkimusaineiston piiriin sisältyvä Hanko oli kriisikunta.
Henkilöstöraportti henkilöstön osaamisen kuvaamisen välineenä (5)	Henkilöstön tulevien osaamistarpeiden ennakointi ja nykyisen osaamisen kehittäminen, osaaminen suhteessa osaamista koskevaan sääntelyyn	K17-OSAA	Suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle, jolloin tilalle tarvitaan uusia osaajia.
Dualistinen byrokraateoreettinen yhteistoiminta (7)	Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö henkilöstöraportoinnissa, kaksoisagentit	K18-DUAL	Haastatellut pitivät ongelmallisena sitä, miten lyhyesti henkilöstöraporttia luottamushenkilöiden kanssa käsitellään.

Ennen haastatteluja en yhtään tiennyt, että henkilöstöraportteja hyödynnetään kunnissa puutteellisesti. Kategorioiden käsitteiden jäsentämisen jälkeen laadin diagrammin, joka osoittaa kategorioiden välillä esiintyvät viittaukset ja selkiyttää käsitystä ydinkategorian valinnasta (Liite 1. Taulukko- ja kuvioliite, kuvio 1). Selvästi eniten viittauksia kohdistuu rakenneanalyttiseen kategoriaan K2-ELIM. Haastateltavien kanssa syntyi paljon sellaista kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointia koskevaa keskustelua, joka sisältää paljon viittauksia muualle aineistoon. Intuitiivisesti ”strateginen johtaminen” ja ”henkilöstöraportoinnin hyödyntämisprosessi” kuitenkin tuntuivat sisältävän avaimet aineistosta nousevan tarinan ymmärtämiseen. Ymmärsin tilanteen siten, että antaessani intuitioni sijasta aineiston puhua, aineisto kertoo, että kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointia koskeva keskustelu oli käymiemme keskustelujen ytimessä. Kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointia koskeva keskustelu muodostui etsiessäni keskustelujemme kautta vastauksia aiheen esiyymmärryksestä ja raportointisuositusten sisällönanalyysistä syntyneisiin työhypoteeseihini. Hylkäsin siksi aiemman intuitioni virheellisenä ja arvioin strategisen johtamisen ja henkilöstöraportoinnin hyödyntämisen olevan kategorioita, joihin kuuluvaa keskustelua itse toivoisin kuntiin lisää. Uusi intuitioni on, että johtamistutkimuksen rakenneanalyttisen paradigman piirteitä sisältävä keskustelu saattaa olla ratkaisevassa asemassa kuntien toiminnan uudelleenorganisoinnissa, ja kuntien rakennemuutoksen synnyttämiin tiedon tarpeisiin vastaamaan pyrkivä henkilöstöraportointi palvelee tätä keskustelua.

### **3 TULKINTAKEHIKKO HENKILÖSTÖJOHTAMISEN KÄYTÄNTÖIHIN LIITTYVIEN PIIRTEIDEN TUNNISTAMISEKSI**

#### **3.1 Byrokratiateoria kunta-alan päätöksentekomallin perustana**

Tässä luvussa kuvaan ylätasolla tärkeimmät tunnetut johtamistutkimuksen suuntaukset synnyttääkseni analyysityökaluksi johtamistutkimuksen paradigmoja yksinkertaistavan tulkinnallisen kehikon. Kehikkoon sijoitan seuraavien alalukujen tarkastelun perusteella kaikki yleiset johtamisopin suuntaukset painottaen henkilöstöjohtamisen elementtejä. Kehikon valmistuttua jatkossa suhteutan aineistossa ilmeneviä johtamisen piirteitä erilaisissa johtamisopeissa ilmeneviin toisistaan poikkeaviin käsityksiin ja painotuksiin. Teorialähtöisessä tutkimuksessa teoreettista viitekehystä käytettäisiin tutkimusongelman käsitteiden ymmärtämiseksi ja tutkimuksen rajaamiseksi. Tutkimukseni ei ole teorialähtöistä, vaan se perustuu aineiston induktiiviseen tutkimukseen, koska yhtenäistä henkilöstöraportoinnin teoriaa ei ole käytettävissä. Valmista tulkinnallista kehikkoa en siksi käytä teoriaa testaavien hypoteesien synnyttämiseen, vaan käytän sitä työkaluna induktiivisesti saatujen analyysitulosten tulkintaan.

Tulkinnallinen kehikko analyysin apuvälineenä perustuu Chicagon sosiologisen koulukunnan ajatuksiin samoin kuin grounded theory, jonka avulla toteutan analyysin. Kehikon (”frame”) käsite tuli suosituksi Erving Goffmanin kirjan (1974) ”Frame analysis: An essay on the organization of experience” myötä. Goffmanin (1974, 22) mukaan kehikkoja on kahdenlaisia: luonnollisia fysikaalisia kehikoita, joita kukaan ei ohjaa, sekä ihmisten toimintaa ohjaavia sosiaalisia kehikoita, jossa ihmisten motiivit ohjaavat kehikon valintaa. Kun asiat sijoitetaan kehikkoon, asiat saavat merkityksiä suhteessa toisiinsa asioihin. Kehikko sisältää ihmisten yhteisesti jakaman käsityksen todellisuudesta, johon kuuluu todellisuutta yksinkertaistavia ajattelumalleja. Goffmanin kehikkoajattelu kuvaa ihmisen käsitystä todellisuudesta: ihminen käyttäytyy tapahtumaan liittämänsä kehikon mukaisesti samoin kuin aina aikaisemminkin, pitäen kehikkoa itsestäänselvyytenä, kunnes seuraavat tapahtumat osoittavat, että kehikko on joko riittämätön tai kokonaan väärä (Frank 1979). Yksittäisten ihmisten, ryhmien ja yhteisöjen valitsema viitekehys siten ohjaa heidän ajatteluaan ja toimintaansa, jolloin ihmisten ohjastaminen tietyn viitekehysten valitsemiseen on merkittävä vallan lähde. Median käyttämällä viitekehyksellä on myös paljon vaikutusta siihen, miten ihmiset vastaanottavat tiedon.

Käytän kehikkoa ajatteluni jäsentämiseksi ja kuvaamiseksi tehdäkseeni havaintoja siitä, miten henkilöstöraportoinnissa ilmenee erilaisille johtamisopeille ominaisia piirteitä. Edellä kuvaamani Goffmanin kehikkoajattelun perusteella odotan, että tietyn johtamisopin valitseminen voi johtaa kyseiseen oppiin liittyvän kehikon valintaan esimiehen

ajattelussa ja kehikkoon sisältyvän toimintamallin noudattamiseen toiminnassa. Tällöin on merkityksellistä, mihin johtamisoppeihin henkilöstöraportoinnin suosituksissa ja käytännöissä viitataan. Avoimeksi jää, paljonko yhteistä johtamisen tutkimusparadigmoilla on esimiesten tiedollisen taustan kanssa esimerkiksi koulutuksessa opittujen malliesimerkkien muodossa.

Yleisesti ottaen johtamisparadigman valintaan liittyviä ongelmia voi ymmärtää Thomas Kuhnin (1962) paradigmoja koskevan näkemyksen mukaisesti. Kuhnin käsitys paradigmoista perustuu luonnontieteen historian tutkimukseen. Johtamistutkimuksessa Kuhnin paradigmakäsityksen käyttökelpoisuutta rajoittaa se, että ihmistieteissä on vaikeampaa kuin luonnontieteessä osoittaa uuden paradigman paremmuutta vanhaan nähden. Ihmistieteissä havainnot eivät ole yksiselitteisiä, jolloin hypoteesien todistamista on vaikeaa tehdä aukottomasti (Seeck 2008, 23). Paradigmaan kuuluu Kuhnin mukaan oletuksia siitä, mitkä kysymyksenasettelut ja selitysperiaatteet ovat mahdollisia, metodologiset periaatteet todistusaineiston tuottamiseksi ja arvioimiseksi, käsitys mielenkiinnon kohteista ja tavoitteista, sekä tutkijoiden jakama sosiaalisesti opittu yhteinen tiedollinen tausta malliesimerkkien muodossa (Kokkonen 2009). Yhteisten malliesimerkkien merkitys on suuri paradigman pitämisessä yhtenäisenä (Kokkonen 2009).

Hallintotieteen tutkimuksessa on viime vuosikymmeninä sovellettu samanaikaisesti useita eri paradigmoja, lisäksi paradigmojen sisällä on koulukuntia. Ongelmallista on, että eri paradigmoilla saadut tutkimustulokset eivät Kuhnin paradigmakäsityksen mukaan ole lainkaan vertailukelpoisia keskenään. Nähdäkseni tutkimustulosten soveltamisessa on kuitenkin mahdollista laadullisesti hyödyntää eri paradigmoihin perustuvia tuloksia samanaikaisesti, mutta silloinkin tulee olla tietoinen kunkin paradigman sosiaalisesta tiedollisesta taustasta ja lähtöolettamuksista. Ilman paradigmaa ei ole käytännössä mahdollista rakentaa uutta tutkimusta vanhan tutkimuksen varaan, koska tutkijoiden käyttämät tutkimusmetodologiat, käsitteet ja taustaoletukset poikkeavat toisistaan. Siksi tutkijalle pitää olla selvää, mitä paradigmaa hän käyttää ja mitä se sisältää. Uuteen paradigmaan siirrytään vähitellen, kun vanha paradigma ei enää pysty riittävästi selittämään havaittuja ilmiöitä ilman, että sen lähtöolettamuksia ja metodologiaa muutetaan. Silloin myös vanhat havainnot nähdään uudessa valossa. (Kokkonen 2009)

Tulkinnallisen kehikon laatimiseksi tarkastelen kuuden johtamisopin historiaa ja sisältöä enimmäkseen Seeckin (2008) näkemystä seuraten. Seeckin näkemyksestä poikkeen merkittävästi yhdessä suhteessa: poimin strategisen johtamisen opin erilleen rakenneanalyttisestä paradigmasta. En ota kantaa siihen, muodostaako strateginen johtaminen oman tutkimusparadigmansa, mutta sitä aihetta minun on tarkasteltava lähemmin, koska sillä on korostunut merkitys vuoden 2013 henkilöstöraportoinnin suosituksessa. Johtamisoppien kehitys ja soveltamisala kotimaassa on laaja tutkimusaihe itsessään. Johtamisoppien soveltamisen historian tuntemus kotimaassa voi auttaa ymmärtämään erilaisia ajattelumalleja, joita kotimaisessa kuntajohtamisessa voi esiintyä. Erilais-

ten johtamisen virtausten luokittelu on vaativa tehtävä, koska johtamisesta tuotetaan valtava määrä itsenäisiä julkaisuja vuosittain, pelkästään hakusanalla ”strategy” yli kymmenen tuhatta (Engblom-Pelkkala 2013, 26). Seeck viittaa tutkimuksessaan muun muassa Kuhnin tunnettuun tieteen kehityksen paradigmakäsitykseen, mutta hän ei ymmärtääkseni esitä yksikäsitteistä määritelmää sille paradigmakäsitykselle, jonka mukaan hän jaottelee johtamisopit eri tutkimusparadigmoihin. Seeck nojautuu jaottelussaan Guillénin (1994) ja Abrahamsonin (1997) näkemyksiin tieteellisen liikkeenjohdon, johtamisen ihmissuhdekoulukunnan ja rakenneanalyttisen johtamisparadigmojen osalta, organisaatiokulttuuriparadigman osalta Barleyn ja Kundan (1992) tutkimukseen ja johtamisen innovaatioparadigman osalta omaan tutkimustyöhönsä (esim. Seeck – Laakso 2010).

Organisaation on käytännössä vaikeaa tai mahdotonta sitoutua noudattamaan sellaista johtamisoppia, jota ei kyseisenä aikana juurikaan tunneta, arvosteta ja käytetä muualla yhteiskunnassa, sillä organisaatiot uusiutuvat jatkuvasti ja muualta yhteiskunnasta saapuvien uusien tulijoiden tulisi kyetä sopeutumaan organisaatioon. Yhteiskunnassa ei käytännössä vallitse samaan aikaan kovin montaa eri johtamisen paradigmaa (Seeck 2008, 26). Ajankohtana suosittujen johtamiseen kuuluvien toimintatapojen ja tekniikoiden suosiminen juontuu usein jostain johtamisparadigmasta, vaikka niiden käyttäjä ei olisi tästä tietoinen (Seeck 2008, 26). Kuntajohtamisen pitkäjänteinen kehittäminen on tuskin mahdollista, jos ei tunneta keskenään erilaisten johtamisoppien sisällön historiallista kehitystä pääpiirteittäin, näiden oppien soveltamista yhteiskunnassa eri aikana ja soveltamisesta kertyneitä kokemuksia. Ilman sellaista tiedollista perustaa päädytään keksimään pyörää uudestaan ja toistamaan vuosikymmenien takaisia virheitä.

Historiallisesti ottaen ensimmäinenkin, tieteellisen liikkeenjohdon paradigma on perusteiltaan edelleen käyttökelpoinen ja ainakin paradigmaan sisältyvä Weberin byrokratioteoria on aktiivisessa käytössä kuntasektorin johtamisessa. Tieteellisen liikkeenjohdon ajattelu pohjautuu Frederik Winslow Taylorin näkemyksiin työn rationalisoinnin yhteydestä työn tuottavuuteen ja tehokkuuteen 1900-luvun alussa. Harvardin yliopisto omaksui Taylorin johtamismallin keskeiseksi osa-alueeksi liikkeenjohdolle suunnatussa opetuksessaan vuonna 1908 (Seeck 2008, 52). Taylorin teos ”The Principles of Scientific Management” ilmestyi vuonna 1911 ja kirja oli heti myyntimenestys. Suomeksi teos ilmestyi jo vuonna 1914 nimellä ”Tieteellinen liikkeenjohto”. Tieteellisen liikkeenjohdon paradigman perustana on tuottavuuden maksimointi hankkiutumalla eroon työpajoilla vallitsevista, kokemukseen perustuvista käytännöistä ja perustamalla kaikki tieteelliseen tietoon työstä. Tällöin tiede korvaa työntekijän henkilökohtaiset käsitykset, työntekijät valitaan ja koulutetaan tieteeseen perustuvan tiedon perusteella, sekä johdon ja työntekijöiden välinen yhteistyö tapahtuu tutkimustietoon perustuvien tieteellisten lakien mukaisesti (Seeck 2008, 53). Tieteellisen liikkeenjohdon perspektiivistä vaikuttaa usein siltä, että on olemassa vain yksi, oikea tapa tehdä asioita (Seeck 2008, 98).

Käytännössä työ pilkottiin mahdollisimman pieniin osiin, joita standardoitiin, ja jonka perusteella rakennettiin työsuoritukseen perustuva palkkausjärjestelmä. Työprosessin työvaiheita aikataulun mukaan kuvaava Gantt-kaavio on tieteellisen liikkeenjohdon koulukunnan edustajan Henry Ganttin kehittämä työkalu, jota myöhemmin sovellettiin erityisen paljon Neuvostoliiton taloussuunnittelussa (Seeck 2008, 57).

Suomen teollisuudessa ja valtion virastoissa tieteellistä liikkeenjohtoa alettiin Ruotsin mallia seuraten soveltaa laajassa mittakaavassa toisen maailmansodan jälkeen (Seeck 2008, 75). Valtioneuvosto perusti vuonna 1942 Työtehovaltuuskunnan, johon kuuluivat Työtehoseura, standardisointilautakunta, Teollisuuden Työteholiitto ja armeija (Seeck 2008, 80). Sota-aikana työtehosta keskusteltiin diskurssissa, joka hahmotti tieteellisen liikkeenjohdon osana prosessia, jossa teollisuus ja tiede lähestyvät toisiaan. Työväenliikkeen lehdessä tieteellistä liikkeenjohtoa kuitenkin moitittiin ihmisen koneellistamisesta. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK omaksui myönteisen periaatteellisen kannan teolliseen rationalisointiin vuonna 1943. SAK:ssa nähtiin, että rationalisointi lisää tuotantoa, joka puolestaan johtaa työväen hyvinvointiin, mikäli työntekijäosapuolta kuullaan osana rationalisointiprosessia (Seeck 2008, 81). Taylorin oppien soveltamisen positiivisina vaikutuksina oli, että se lisäsi työntekijän tekemää oman toiminnan arviointia ja poisti urakkapalkkaukseen liittyneen kokemuksen ”hiostamisesta” (Seeck 2008, 83). Kuitenkin esimerkiksi metsäteollisuudessa liikkeenjohtoa sovellettiin insinöörinäkökulmasta, jossa ihmisten johtaminen oli vajavaista ja johdon ja henkilöstön yhteistoiminta ontui (Seeck 2008, 92). Erään kriittisen näkökulman mukaan tieteellisen liikkeenjohdon ajattelutapa on vuosikymmenien saatossa jopa kulkeutunut osaksi ihmisten arkista elämää ja tapaan hahmottaa vapaa-aikaa, johtaen elämän mekanisointumiseen (Seeck 2008, 99).

Kunnat tarjoavat asukkailleen palveluja, jolloin sen henkilöstövoimavarojen johtamiseen voi ajatella sovellettavan palvelualoilla käytettäviä liikkeenjohdon oppeja. Palvelualoilla tieteellinen liikkeenjohto ilmenee pitkälle yhdenmukaistetuissa käytännöissä, joiden organisatoriset tavoitteet ilmentävät määrällistämistä, valvontaa, ennustettavuutta ja tehokkuutta (Seeck 2008, 99).

Max Weberin vuonna 1922 julkaistu byrokratiateoria muodostaa teoreettisen perustan ajattelumallille kunnissa nykyäänkin käytettävästä hallintotavasta. Seeck sijoittaa byrokratiateorian tieteellisen osaksi tieteellisen liikkeenjohdon paradigmaa. Teoriassa eritellään poliittisten luottamushenkilöiden päätöksentekovallan sekä valmistelevan ja toimeenpanevan hallinnon vallan välisiä suhteita ja toiminnan mekanismeja. Tässä Weberin dualistisen päätöksenteon mallissa poliittiset luottamushenkilöt ovat vastuussa päämäärien ja visioiden laatimisesta, yleisten toimintaperiaatteiden laatimisesta ja päätösten tekemisestä (Niiranen – Joensuu – Martikainen 2013, 18-19). Poliittisesti sitoutumattomien ja luottamushenkilöiden päätöksille lojaalien virkamiesten velvollisuutena puolestaan on toteuttaa luottamushenkilöiden päätökset käytännössä. Kuntien hallinnos-

sa poliittisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten välinen työnjako ei ole käytännössä näin mustavalkoista ja rationaalista, vaan molempien osapuolten käyttäessä valtaansa hahmottuu päällekkäisiä alueita, joissa toiminta perustuu sosiaaliseen kanssakäymiseen. Dualistisen päätöksenteon mallissa ilmenee ongelmia niissä tilanteissa, joissa osapuolista toinen laiminlyö osapuolelle kuuluvaa valtaa ja vastuuta, tai jos kumpikaan ei käytä valtaansa (Svara 2001). Weberin teorian kannalta on ongelmallista, että osa päättäjäistä on sekä luottamushenkilöitä että virkamiehiä. Esimerkiksi Kaarinassa, Turussa, Naantalissa, Porissa ja Raumalla neljäsosa luottamushenkilöistä oli työsuhteessa kaupunkiin vuonna 2004, kun taas pienissä kunnissa osuus oli merkittävästi pienempi (Solakivi – Viren 2006, 61). Lisäksi valtuutettujen perheenjäsenistä merkittävä osa on työsuhteessa kaupunkiin. Kaksoisroolissa olevat kaksoisagenteiksi nimitetyt toimijat eivät pääsääntöisesti ole johtavia virkamiehiä (Leväsvirta 1999, 198-199). Johtavissa viroissa olevilla kaksoisagenteilla olisi kunnissa paljon valtaa.

Kunnallisanalan kehittämissäätiö rahoitti Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen Johtamisen duaalimalli – tutkimusta vuosina 2010–2012 (Niiranen – Joensuu – Martikainen 2013). Tutkimuksessa selvitettiin poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta ja luottamushenkilön päätöksenteossa käyttämänsä tiedon lähteitä. Katson tämän tutkimuksen liittyvän olennaisesti henkilöstöraportointiin siinä mielessä, että se antaa viitteitä siitä, millä tavalla henkilöstöraportteja käytetään. Henkilöstöraportti muuttuu velvollisuudentunnosta tehdystä paperinipusta toimintaan vaikuttavaksi asiakirjaksi, kun siinä olevien tietojen perusteella tehdään tietoisia ja suunnitelmallisia valintoja. Poliittinen päätöksenteko kunnissa on käytännössä pikemminkin arvovalintoja, joiden seurauksia ei kyetä luotettavasti ennustamaan, kuin rationaalista, tutkimustietoon perustuvaa valintaa. Poliittisten luottamushenkilöiden päätöksentekoa ohjaa se, mihin viiteryhmään luottamushenkilö samaistuu, kuntalaisiin, viranhaltijoihin tai itseensä (Niiranen – Joensuu – Martikainen 2013, 16). Kuntalaisiin voimakkaasti samaistuva päätöksentekijä saattaa pyrkiä miellyttämään päätöksenteossaan kuntalaisia, jättäen kuntataloudelliset tosiseikat ja lainsäädännön rajoitteet vähäiselle huomiolle. Viranhaltijoiden kanssa liittoutuva poliittinen päättäjä voi jättää kuntalaisten näkökulman vaille huomiota. On myös mahdollista, että poliittinen päättäjä harkitsee yhteistä asiaa koskevia valintoja vain omasta perspektiivistään katsottuna. Kun kansalaiset omassa toiminnassaan maksimoivat saamansa hyödyn, lienee epätodennäköistä, että luottamushenkilöt ja virkamiehet tässä suhteessa merkittävästi poikkeaisivat muista kansalaisista (Solakivi – Virén 2006).

Kuten edellä todettiin, Max Weberin byrokratiateoriassa päämäärien ja visioiden laa-  
timisesta ovat vastuussa poliittiset luottamushenkilöt ja luottamushenkilöt ja virkamiehet ovat keskenään tasaveroisia toimijoita. Voidaan kysyä miltä osin tasaveroisuus käytännössä toteutuu, tai toteutuuko lainkaan. Yli puolet luottamushenkilöistä kunnissa käyttää luottamustoimeensa 4-20 päivää kuukaudessa, mikä vastaavassa määrin vähen-



tää luottamushenkilön työhön ja perheeseen käyttämää arvokasta aikaa (Niiranen – Joensuu – Martikainen 2013, 61). Käytetty aika on kuitenkin vähän suhteessa työsuhteisten virkamiesten käyttämään aikaan, lisäksi luottamushenkilöiden työn tuottavuus ole välttämättä kilpailukykyistä virkamiestyön kanssa. Johtavilla virkamiehillä näyttää kuitenkin olevan merkittävä etu paitsi ajankäytössään myös koulutuksen kautta hankitussa osaamisessa. Niiranen, Joensuu ja Martikainen (2013, 51) vertasivat luottamushenkilöiden ja virkamiesten koulutustasoa neljässä kunnassa eri puolilla Suomea. Tulosten mukaan luottamusmiehistä kandidaatin tai maisterin tutkinnon oli suorittanut 23 % vastanneista, kun virkamiehistä tutkinto oli 81 %:lla vastanneista. Luottamusmiehistä lisensiaatin tai tohtorin tutkinnon oli suorittanut 4 % vastanneista, johtavista viranhaltijoista puolestaan 13 %. Koulutustasojen erot voivat vaihdella kuntakohtaisesti, mutta Niirasen, Joensuun ja Matikaisen tulosten valossa vaikuttaa lähtökohtaisesti siltä, että toimijoiden välinen epäsuhta on merkittävä ja johtavilla viranhaltijoilla on luottamusmiehiä paremmat valmiudet vaativien kehittämishankkeiden suunnitteluun. Koulutustaso on vuosikymmenien mittaan noussut ja toimijoiden välinen koulutustasoero on saattanut kasvaa Weberin ajoista. Jos kuntastrategian pitäisi palvella koko kuntakonsernia, sen laatiminen edellyttäne hallinnon, yhteiskunnan ja liikkeenjohdon oppien tuntemusta.

Niirasen, Joensuun ja Matikaisen (2013, 57) mukaan luottamushenkilöt itse arvioivat käyttävänsä päätöksenteossaan ensisijaisesti kuntataloutta koskevaa tietoa, toimielimen esittelytekstejä, tietoa päätösten vaikutuksista kuntalaisiin ja kuntalaisten palvelutarvetta koskevaa tietoa. Tietoa päätösten vaikutusta työntekijöihin käytetään päätöksenteossa selvästi vähemmän kuin edellä lueteltuja tietoja, samoin vertailukuntia koskevaa verkkotietoa käytetään vähemmän. Kun puolestaan johtavilta viranhaltijoilta kysyttiin, minkälaista tietoa he toimittivat luottamushenkilöille, heidän vastauksensa oli näiltä osin yhtenevä luottamushenkilöiden vastausten kanssa. Tulosta voi ymmärtää siten, että luottamushenkilöt ajattelussaan samaistuvat joko viranhaltijoiden tai kuntalaisten viiteryhmään, mutta eivät niinkään kunnan työntekijään (Niiranen – Joensuu – Martikainen, 16). Luottamushenkilöiden mielestä vaikeimpia heidän kohtaamistaan asioista olivat taloudellisia voimavaroja koskevat kysymykset. Vaikeaksi he myös kokivat tilanteet, joissa talousarviovuoteen keskittyvä päätöksenteko ei kohtaa pitkän aikavälin vaikutusten kanssa. Viranhaltijat kokivat suhteessaan luottamushenkilöihin vaikeimmiksi asioiksi luottamushenkilöiden sitoutumisen pitkän aikavälin suunnitteluun ja strategiaan, luottamushenkilöiden kokonaiskuvaan asioista ja luottamushenkilöiden asiantuntemuksen. Sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden näkemykset kertovat siitä, kuinka haastava tehtävä strateginen johtaminen luottamushenkilöille on.

Seeckin (2008, 93) mukaan tieteellinen liikkeenjohto näyttäytyi taylorismin muodossa Suomen hallitusohjelmissa 1960-luvun alkuun asti puheena, jossa painottuivat tehostaminen, työteho ja rationalisointi. Sen jälkeen rakenneteorian piirteet korvasivat tieteellisen liikkeenjohdon hallitusohjelmissa. Jos hallitusohjelmissa ilmenevä puhe ohjeistaa

kuntia ja kulkeutuu kuntasektorille asti, ei henkilöstöraportoinnin nykyisissä suosituksissakaan kovin todennäköisesti ilmene tayloristisen johtamistutkimuksen paradigman piirteitä. Pohdin asiaa kunta-alan suositusten aineiston ja haastatteluaineiston perusteella 4. luvussa. Vaikka puheessa ei taylorismia enää erottaisikaan, nykyiseenkin byrokraati-  
aan on Seeckin (2008, 98) mukaan tieteellisestä liikkeenjohdosta kuitenkin periytynyt oletttama yhdestä yliveritaisesta tavasta tehdä asioita sekä tapa erottaa ajattelutyö ja suorittava työ selkeästi toisistaan.

### **3.2 Työntekijän huomioon ottava toimintamalli**

Ihmissuhdekoulukunta sai alkunsa tieteellisen liikkeenjohdon koulukuntaa seuraavassa työympäristössä tehdystä tutkimuksesta. 1930-luvun alussa julkaistuissa Hawthorne-elektroniikkatehtaassa tehdyissä ja General Electric Companyn tukemissa tutkimuksissa kuvattiin, miten psykologisilla tekijöillä oli vaikutusta työtehoon (Seeck 2008, 106). Ihmissuhdeparadigma voidaan nähdä reaktiona vuoden 1929 talouskriisin jälkeisiin työoloihin ja kytkeä ajatukseen siitä, että yhteiskunnan tehtävänä on turvata työntekijöiden hyvinvointia talouskriisien aikana John Maynard Keynesin opin mukaisesti (Seeck 2008, 106). Ihmissuhdekoulukunnan paradigma johtamiseen jakaa tieteellisen liikkeenjohdon paradigman tavoitteet työn tuottavuuden lisäämiseksi, yhteistyön parantamiseksi ja johtajan auktoriteetin oikeuttamiseksi, sekä käytännössä näkemyksen siitä, että on löydettävissä yksi oikea tapa työsuoritusten tekemiseen (Seeck 2008, 103-105). Ihmissuhdekoulukunta kuitenkin korvaa tieteellisen liikkeenjohdon rationaalisen kontrollin ideologian normatiivisella retoriikalla (Seeck 2008, 104). Koulukunta syrjäyttää tieteellisen liikkeenjohdon ajattelun organisaatiosta koneena, jonka osia ihmiset ovat, yhteisöllisyyden ja jaettuihin arvoihin sitoutumisen painotuksilla (Seeck 2008, 104).

Keinoina ihmissuhdeparadigmassa työn tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi on työntekijän huomioonottava toimintamalli organisaation sisällä. Palkan lisäksi työsuhteen vakaus, työn ilo ja hyvistä työsuorituksista saatu tunnustus ovat tärkeitä. Johtajan työhön kuuluu työyhteisön tasapainottaminen ja työntekijöiden keskinäisten suhteiden edistäminen. Ihmissuhdeparadigman merkittäväksi ansioksi voidaan lukea byrokratian, lakkoherkkyyden ja konfliktien vähentämisestä saadut huomattavat kustannussäästöt (Seeck 2008 103-107). Toisaalta johtajat ovat pitäneet ihmissuhdekoulukunnan oppeja kalliina (Seeck 2008, 186). Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa ihmissuhdeparadigma omaksuttiin toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Saksassa ihmissuhdekoulukunnan oppeja ei otettu juurikaan käyttöön etenkin vielä toisen maailmansodan jälkeisenä kymmenenä vuotena, koska valtio ja työmarkkinajärjestöt olivat voimakkaasti sitoutuneet tieteelliseen liikkeenjohtoon (Seeck 2008, 109). Ei siis ole historiallisesti ottaen niin, että työnantajaosapuoli suosisi aina tieteellistä liikkeenjohtoa

ja työntekijäosapuoli ihmissuhdekoulukunnan näkökulmaa, vaikka se ehkä ensituntumalta vaikuttaisikin intuitiiviselta olettamalta.

Suomeen ihmissuhdekoulukunta tuli muihin Pohjoismaihin verrattuna viiveellä, eikä sillä ollut kovin suurta vaikutusta toimintaan, koska samoin kuin Saksassa tieteellisen liikkeenjohdon kannattajilla oli tukenaan voimakas rationalisoimisliike, eikä ihmissuhdekoulukunnalla ollut merkittäviä tukijoita (Seeck 2008, 129). Sotien jälkeinen talouskasvu tuotti työntekijöille hyvinvoinnin kasvua ilman johtamisen kehittämistäkin (Seeck 2008, 136-139). Ihmissuhdekoulukunnan vaikutusta voi nähdä työpsykologiassa, joka institutionalisoitui, samoin henkilöstöhallinnossa, joka vakiintui omaksi erilliseksi osakseen yrityksissä (Seeck 2008, 132). Työpsykologia kuitenkin toimi rationalisoimisliikkeen yhtenä osana ja eräänä tapana oikeuttaa vallitsevia työelämän suhteita (Seeck 2008, 139). Työterveyslaitoksen psykologian osasto kehitti 1950-luvulla paljolti tilaustöinä soveltuvuustestejä työvoiman valintaan (Seeck 2008, 135). Ensimmäiset raportoidut ryhmätöihin ja ryhmäpalkkaukseen liittyvät kokeilut, jotka ovat selvästi liitettävissä ihmissuhdeparadigmaan, tehtiin metalliteollisuudessa 1970-luvun alussa.

Douglas McGregorin mukaan johtaja voi vaihtoehtoisesti joko pessimistisesti olettaa ihmisten olevan pohjimmiltaan laiskoja, aloitekyvyttömiä ja kunnianhimoisia, tai optimisesti luovia, yhteisiin tavoitteisiin sitoutuvia ja vastuuta kantavia (Seeck 2008, 124). Daniel Wrenin ja Roland Greenwoodin mukaan työntekijät käytännössä sijoittuvat näiden kahden ääripään väliseen jatkumoon (Seeck 2008, 124). Ilmeisesti ihmissuhdekoulukunnan paradigma tavoittelee optimistista kuvaa ja pyrkii aktiivisesti ohjaamaan työntekijöitä tähän suuntaan. Kriittisten äänenpainojen mukaan ihmissuhdekoulukunnan käytäntöjenkin perimmäisenä tarkoituksena on esineellistää työntekijä erilaisten mittausten ja luokitusten välityksellä, muokata heidän identiteettiään, asenteitaan, uskomuksiaan ja tunteuksiaan ja täten hallita heitä hankittujen tietojen perusteella (Seeck 2008, 149). Työntekijää tällöin kannustettaisiin kehittymään vain niillä henkilökohtaisen kehityksen osa-alueilla, jotka ovat työnantajan intresseissä (Seeck 2008, 150). Työntekijän muovaaminen on johtanut siihen, että ihmisen identiteetti yhdistyy voimakkaasti työhön ja ihmiset näkevät työn osana itseään (Seeck 2008, 150), joka kotimaassa lisäksi yhdistyy protestanttiseen, ahkeruutta ihannoivaan työmoraaliin.

Johtamisen ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigman vaikutus julkisen sektorin toimintaan on ilmennyt selkeästi valtioneuvoston toiminnassa hallitusohjelmien sisältämien piirteiden välityksellä 1980-luvulta alkaen tähän päivään asti. Se on ilmennyt etenkin pyrkimyksinä lisätä työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia, työssä jaksamista ja demokratiaa työpaikoilla (Seeck 2008, 142-143). Esimerkiksi pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelmassa puhuttiin vuonna 1991 uudistuksista, jotka vähentävät rakennemuutoksen haittavaikutuksia ja takaavat työntekijöiden oikeuksien lisääntymisen sekä parantavat työn mielekkyyttä ja tuottavuutta. Tämä on työn kannalta merkityksellinen huomio, sillä johtamisen ihmissuhdekoulukunnan paradigman piirteiden ilmenemi-

nen hallitusohjelmassa ja lainsäädännössä välittyy myös henkilöstöraportoinnin uuteen suositukseen, kuten alaluvussa 4.1 kuvaan.

### **3.3 Organisaatiokulttuuri työntekijöiden toiminnan ohjaajana**

Johtamisen organisaatiokulttuuriparadigmalla viitataan oletukseen siitä, että kunkin organisaation kulttuuri määrittelee toiminta- ja ajattelutapoja yhteisössä, mistä rakentuu yhteinen todellisuus, yhteisiä käyttäytymissääntöjä ja yhteinen tapa tulkita asioita (Seeck 2008, 203). Kulttuuri voi olla yhteisesti jaettua tietoa, yhteisesti jaettujen merkitysten järjestelmä tai tiedostamattomien prosessien ilmentymä (Seeck 2008, 213, Taulukko 10). Maakohtainen kansallinen kulttuuri voi olla toimintaa selittävä muuttuja, samoin organisaatio voidaan nähdä itsessään kulttuuria tuottavana (Seeck 2008, 210). Organisaatiot voidaan nähdä joko kulttuurinsa tuotteena tai kulttuuria tuottavia kokonaisuuksina (Seeck 2008, 210).

Organisaatiokulttuuria voidaan joidenkin lähestymistapojen kautta mitata ja käyttää keinona haluttujen organisaatiokulttuurin muutosten saavuttamiseksi. Organisaatiokulttuurin muutos kuormittaa työntekijöitä ja herättää vastarintaa (Seeck 2008, 215). Hoskingin ja Morleyn mukaan organisaatiot muodostuvat kolmesta toisiinsa kytkeytyvistä prosesseista: poliittisesta, sosiaalisesta ja kognitiivisesta (Seeck 2008, 217). Organisaatiokulttuuri on harvoin yhtenäinen, vaan se koostuu pikemminkin useista alakulttuureista (Seeck 2008, 219). Suomessa organisaatiokulttuuriparadigmaa on sovellettu johtamisessa vähemmän kuin muita johtamisparadigmoja, eikä sillä ole ollut johtamisen kotimaisessa korkeakouluopetuksessa yhtä merkittävää asemaa kuin muilla paradigmoilla (Seeck 2008, 225). Kunnissa organisaatiokulttuurilla voisi olla esimerkiksi merkitystä suhtautumisessa jatkuvaan muutokseen tai sellaiseen innovatiiviseen käyttäytymiseen, jossa toimitaan ilman ennakkotapausta tai ennalta hyväksyttyä prosessia.

Organisaatiokulttuuriparadigma on ilmennyt Suomessa esimerkiksi Tehostajalehdessä keskusteluna, joka nostaa työntekijän organisaation menestyksen edellytykseksi, ”ihmiset organisaation tärkeimpänä voimavarana” (Seeck 2008, 222-223). Keskustelussa on myös korostettu vision merkitystä työntekijöiden motivoinnissa. Työntekijöiden työtyytyväisyys ja halu sitoutua yritykseen liittyy yksilöiden motivoimiseen.

### **3.4 Innovatiivisesti toimiva organisaatio**

Johtamistutkimuksen innovaatioparadigma on Seeckin (2008, 243-244) mukaan nykyisin vallitseva paradigma. Innovaatioparadigma vastaa jatkuvan uudistumisen tarpeeseen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi nopeasti muuttuvilla markkinoilla. Paradigmassa katso-

taan, että rakennemuutos on normaalia markkinoiden toimintaa, eikä rakennemuutosta siksi pidetä negatiivisena asiana. Innovaatioista puhuttiin alun perin teollisen tuotekehityksen piirissä, mutta innovaatiot voivat yritysmaailmaan kuuluvien tuoteinnovaatioiden lisäksi olla kunta-alan toimintaan sopivia palvelu- tai prosessi-innovaatioita. Prosessi-innovaatiot tähtäävät organisaation sisäisten prosessien kehittämiseen. Innovatiivisuus onkin mielekästä ymmärtää teollista tuotekehitystä laajemmin työntekijöiden uusien ajatusten tarkoitukselliseen synnyttämiseen, edistämiseen ja toteuttamiseen viittaavana käyttäytymisenä, jolloin avautuu kiintoisa perspektiivi kuntajohtamiseen (Seeck 2008). Kuntaliiton vuonna 2011 julkaisemassa Jäppisen (2011) Tampereen yliopistossa tekemässä väitöskirjassa innovatiivisuutta kunnissa tarkastellaan uudella tavalla Henry Chesborough'n (2003) avoimen innovaation perspektiivistä. Jäppinen (2011, 162) katsoo, että kuntien palveluprosesseista tulisi tuotantolähtöisyyden sijasta tehdä käyttäjälähtöisiä ja kansalaisista vapaaehtoistyötä tekeviä palvelujen yhteistuottajia. Aidosti innovatiivinen käyttäytyminen lienee silloinkin riskialtista toimintaa, joka ei noudata ennalta hyväksyttyä prosessia.

Kuntien työntekijät ovat ainakin tuottamiensa innovaatioiden lukumäärässä mitattuna yhtä innovatiivisia kuin teollisuuden työntekijät. MEADOW/Liideri-tutkimuksen mukaan kuntien työntekijöistä 72 % oli viimeisten 12 kuukauden aikana kehittänyt ratkaisuja helpottaakseen omaa työtään, kun vastaava arvo teollisuusyrityksissä oli 66 % (Alasoini – Aho – Minkkinen – Mäkiäho 2014). Kunnissa 31 % vastanneista oli kehittänyt viimeisten 12 kuukauden aikana uusia tai paranneltuja tuotteita tai palveluja työntantajalleen, kun vastaava arvo teollisuudessa oli 33 %.

Samoin kuin rakenneanalyttisessä paradigmassa ja organisaatiokulttuuriparadigmassa, innovaatioparadigmassa ei oleteta yhtä yliverstaista tapaa työn organisoimiseen, vaan ajatellaan, että ratkaisut riippuvat tilanteesta ja kontekstista (Seeck 2008, 243). Suhteessa Douglas McGregorin kärjistävään näkemykseen työntekijöistä joko laiskoina ja aloitekyvyttöminä tai luovina ja kunnianhimoisina, innovaatioparadigma noudattaa optimistista oletamaa, tai ainakin kohdistaa odotuksia tähän osaan työväestä. Innovaatioparadigma on ilmeisesti enemmän työprosesseihin ja tehokkuuteen liittyvä ajattelutapa kuin työntekijöiden hyvinvoinnin kehittämiseen kytkeytyvää ajattelua (Seeck 2008, 245). Tämä kuitenkin riippuu määritelmän rajauksista, sillä innovatiivisuus toteutuu tilanteissa, joissa työilmapiiri sisältää työntekijöiden innovatiivista käyttäytymistä tukevia tekijöitä.

Seeckin (2008, 244-245) mukaan innovaatioparadigmaan viittaavat sanat ainutlaatuisuus, muutos, joustavuus, luovuus, innovaatio ja innovatiivisuus. Poliitikassa innovaatioiden ja kansallisen kilpailukyvyn välisen kytköksen olemassaolo on ollut keskeinen perusväittäjä 1980-luvulta saakka. Hallitusohjelmat 1990-luvun lopulta tähän päivään asti ovat sisältäneet enemmän johtamistutkimuksen innovaatioparadigman piirteitä kuin

muiden paradigmojen piirteitä. Innovaatioiden on hallitusohjelmissa toivottu parantavan kilpailukykyä, työllisyyttä ja lievittää rakennemuutoksen haittoja (Seeck 2008, 266).

### 3.5 Organisaatio avoimena järjestelmänä osana ympäristöään

Rakenneanalyttisen johtamisen paradigman avulla kyetään tuottamaan ratkaisuja eräisiin byrokraattisten suurten organisaatioiden ongelmiin, joihin tieteellisen liikkeenjohdon ja ihmissuhdekoulukunnan paradigmat eivät tyydyttävästi vastaa. Rakenneanalyysillä ei ole kuuluisaa yksittäistä henkilökeulakuvaa ja siitä on olemassa useita suuntauksia, joista yksikään ei ole hallitseva (Seeck 2008, 157). Strateginen johtaminen voidaan jopa nähdä rakenneanalyttisen paradigman osana ja jatkumona (Seeck 2008, 181). Rakenneanalyysin juuret ovat Yhdysvalloissa 1950- ja 1960-luvuilla, jolloin liike-elämää hallitsivat monialaiset globaaleilla markkinoilla toimivat suuryritykset ja julkisen sektorin organisaatiot kasvoivat (Seeck 2008, 156). Rakenneanalyttisen paradigman järjestelmäteoreettisena perustana organisaatioajattelulle on Ludwig von Bertalanffyn vuonna 1951 julkaisema biologiaan perustuva analogia luonnon eliöiden muodostamista avoimista järjestelmistä (Seeck 2008, 158). Rakenneanalyttisen paradigman perusideana on näkemys siitä, että organisaatiot ovat avoimia järjestelmiä, joiden selviytyäkseen tulee muodostaa sopiva suhde ympäristönsä kanssa (Seeck 2008, 156). Järjestelmäteorialla on päällekkäisyyttä kyberneettisen itsesäätelyn teorian kanssa, jossa mekaaniset ja inhimilliset järjestelmät mukautuvat palautteen perusteella toimintaympäristönsä muutokseen (Seeck 2008, 158). Organisaation rakenneanalyysissä organisaatiota ajatellaan järjestelmänä ja työntekijää järjestelmän osatekijänä (Seeck 2008, 157). Kuten tieteellisessä liikkeenjohdossa, tavoitteena on kuvata työprosessit ja palkitsemisjärjestelmät formaalisti ja järkeistää ne tavoitteiden saavuttamiseksi (Seeck 2008, 157). Seeck (2008, 179) tunnisti kuusi erillistä rakenneteoriasukupolvea: päätöksentekoteoreetikot, tilannesidonnan lähestymistavan tukijat, johtamisteoria- ja organisaatiokäsityksen esi-isät, innovaatioteoreetikot, strategisen johtamisen pioneirit ja byrokratiateoreetikot. Näiden lisäksi on lähestymistapoja, jotka eivät kuulu mihinkään edellä mainituista teoriasukupolvista.

Herbert Simon sai vuonna 1978 Nobelin taloustieteen palkinnon organisaatioiden päätöksentekoa koskevista tutkimuksistaan. Simonin päätöksentekoteoreettisen näemyksen mukaan ”hallinnollinen ihminen” pyrkii parhaan mahdollisen vaihtoehdon sijasta löytämään riittävän hyvän vaihtoehdon. Käytännön johtaminen oli Simonin mielestä tarjolla olevista rajallisten vaihtoehtojen joukosta suoritettavaa valintaa pikemmin kuin kalkyylejä parhaan kuviteltavissa olevan vaihtoehdon saavuttamiseksi (Seeck 2008, 173). Simon kuvaa yksilön päätöksentekoprosessia rajoittuneesti rationaaliseksi. Simonin mukaan päätökset eivät ole laaja-alaisia yksilön elämää koskevia valintoja, vaan koskevat spesifisiä asioita, joiden ei katsota riippuvan muista tärkeistäkin elämän

ullottuvuuksista; päätöksiä tehtäessä yksilö ei tavallisesti hahmottele tulevaisuuden skenaariota todennäköisyysjakautumiseen; yksilö useimmiten kohdistaa huomionsa arvo maailmastaan riippuen erälle elämän osa-alueille ja jättää muut huomiotta; päätöksentekoon liittyvä työ keskittyy tietojen keräämiseen ja arvottamiseen (Seeck 2008, 173).

Rakennepolitiikkaanalyttinen paradigma oli vahvin tieteellisen tutkimuksen johtamisparadigma Suomessa 1970-luvulla. Tämän jälkeen 1980- ja 1990-luvuilla strateginen johtaminen puolestaan nousi suositummaksi tutkimuskohteeksi, jolloin yhdessä nämä muodostavat merkittävimmän tutkimuskohteen viimeisten 30 vuoden aikana (Seeck 2008, 179-180). Seeckin mukaan esimerkiksi puheet rakenteellisista ongelmista, talouden pitkän aikavälin suunnittelusta, yksikköjen yhdistämisestä, päällekkäisyyksien karsimisesta ja omien rakenteiden uudelleenjärjestämisestä viittaavat rakennepolitiikkaanalyttiseen johtamisparadigmaan. Kunta-alalla tapahtuvat pitkän aikavälin muutokset, esimerkiksi suunnitelmat kuntaliitoksista, kuntayhtymistä ja sairaanhoitopiireihin tehtävistä muutoksista vaikuttavat siis muistuttavan johtamisen rakennepolitiikkaanalyttisen paradigman piirteitä.

### 3.6 Henkilöstöjohtaminen strategisen johtamisen osa-alueena

Seeck sijoittaa strategista johtamista koskevan johtamistutkimuksen rakennepolitiikkaanalyttiseen paradigmaan sisältyväksi. Jätän avoimeksi kysymyksen, missä määrin Seeckin tulkinta vastaa tutkijoiden konsensuskäsitystä. Tarkastelen seuraavaksi strategista johtamista Engblom-Pelkkalan (2013) kokonaiskäsityksen mukaan. Tutkimuksen Engblom-Pelkkala teki Suomen Kuntaliiton tilauksesta Tampereen yliopistossa.

Lindroos ja Lohivesi (2006, 140) näkevät strategiatiimin julkishallinnollisessa yksikössä siinä suhteessa yritysmaailman strategiatiimistä poikkeavaksi, että strategian tulee palvella kahta eri intressitahoa: sekä poliittisen toimintaympäristön toimijoita että yksikön omaa toimintaa. Erona on sekin, että maksaja ja palveluiden käyttäjä ovat kaksi eri tahoa, jolloin näennäisesti ilmaiseksi tuotettujen palvelujen kysyntä lienee käytännössä loputon. Siksi palvelujen käyttäjät eivät yksin määritä palvelujen painopisteitä, vaan julkisella sektorilla joudutaan tekemään valintoja, joita rahoituksen säätelyllä käytännössä toteutetaan. Poliittisten tahojen, esimerkiksi lainsäätäjien, ministeriöiden tai julkisten laitosten edustajien kanssa käytävien keskustelujen perusteella laaditaan strategia, jolla pyritään vaikuttamaan niihin sääntöihin ja puitteisiin, jotka ohjaavat yksikön toimintaa, sekä siihen tapaan, jolla yksikön perustehtävä määritellään. Lindroos ja Lohivesi katsovat, että julkishallinnon toimintaa uudistava lainsäädäntö on olennainen osa julkisen sektorin strategiatiimistä. Voinee ajatella, että kunta-alalla osa strategiasta saadaan aktiivisen vaikuttamisen tuloksena ylhäältä annettuna. Lainsäätäjä toimii silloin tavallaan omistajan ominaisuudessa valvoen, että julkinen yksikkö toimittaa asiakkaana oleville kansalaisille korkeaa arvoa. Varsinaisen perustehtävän hoitamiseen laaditaan toi-

mintastrategia, joka voi jakautua yksiköiden erillisiin strategioihin. (Lindroos – Lohivesi 2006, 140.)

Strategia tarkoittaa suunnitelmaa, jonka toteuttamisella pyritään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä. Strategia voi tarkoittaa yhden ihmisen ajattelua asioiden tärkeysjärjestyksestä, toiminnasta ja toimintaan liittyvistä valinnoista, tai kollektiivista, usean ihmisen ajattelua (Engblom-Pekkala 2013, 24). Sanan alkuperä juontuu antiikin ajan Kreikkaan ajalle 400 eaa. – 500 eaa.: kreikan kielen sanat *stratos*, *strategos* ja *agein* yhdessä tarkoittavat sodan johdon taitoa. Samoihin aikoihin Sun Tzun uskotaan kirjoittaneen sotastrategiaa käsittelevän teoksensa *Sodankäynnin taito*. Strategia voidaan nähdä myös väittämänä siitä, mitä tulisi tehdä toisin kuin nykyään (Engblom-Pekkala 2013, 25). Erilaisten väittämien käsittely toimii ajattelua selkiyttävänä välineenä strategian laatimisvaiheessa. Strategia voidaan nähdä karttana, joka viitoittaa suunnan halutun kaltaiseen tulevaisuuteen ja perustana, jota vastaan toimintaympäristön muutoksia arvioidaan. Ajan mittaan strategian käsite on muuttunut staattisesta tavoitteiden ja päämäärien asetelusta ja suunnitelmasta uudelleenmuotoutuvaksi, kaikkia koskettavaksi päivittäiseksi toiminnaksi. Engblom-Pekkala (2013) määrittelee strategiakäsitteen yhteiseksi jaetuksi ymmärrykseksi organisaation päämääristä, jolloin strategia muuttuu merkitykselliseksi vasta, kun se pystytään organisaatiossa muuttamaan jaetuksi ymmärrykseksi.

Strategian tarkoituksena voi olla toimia suunnitelmana, jonka avulla saavutetaan organisaation keskeiset tavoitteet (Mintzberg 1983, 13; Mintzberg – Ahlstrand – Lampel 1998, 9-15; Engblom-Pekkala 2013, 26). Julkishallinnossa strategisen suunnitelman tulisi sisältää viiden vuoden runkosuunnitelma ja 1-2 vuoden toimintasuunnitelma (Lindroos – Lohivesi 2006, 154). Lindroosin ja Lohiveden mukaan runkosuunnitelmasa määrittellään ison kuvan hahmottamiseen tarvittavat elementit: tärkeimpien hankkeiden keskinäinen tärkeysjärjestys ja toteutusjärjestys, tavoitteet ja resurssit ja investoinnit, jotka tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan. Toimintasuunnitelmaan kootaan projektit ja operatiiviset suunnitelmat, joiden kautta vuosibudjetti muodostuu ja pitkän tähtäimen runkosuunnitelman tavoitteet pala palalta toteutuvat. Strategia voi myös toimia ovelana juonena kilpailijoiden ohittamiseksi: kunnat kilpailevat keskenään yritysten ja virastojen sijoittumisesta, investoinneista ja veronmaksajista (Lindroos – Lohivesi 2006, 145). Strategia voi toisaalta toimia toimintamallina, joka kuvaa organisaation toiminnan pysyvyyttä tai yhdenmukaisuutta. Strategia voi ilmetä sellaisina asemointia koskevinä valintoina, joilla organisaatio sovitetaan toimintaympäristöönsä. Strategiaa voi ajatella myös näköalana, joka määrittää organisaation oman, yhteisen tulkinnan arvoista ja toiminnan tarkoituksesta. (Mintzberg – Ahlstrand – Lampel 1998, 9-15.)

Strategiatutkimusta voidaan jakaa neljään koulukuntaan: klassiseen suunnittelukoulukuntaan, prosessikoulukuntaan, evolutionääriseen koulukuntaan ja systeemiseen koulukuntaan. Klassinen koulukunta korostaa voittoa kilpailutilanteessa, mikä saavutetaan muun muassa yritystoiminnan suunnitelmia, visioita ja organisaation ja sen toimin-



taympäristön välisen suhteen määrittämistä ylimmän johdon työkaluina käyttäen. Prosessikoulukunta luopuu ideaalisen rationaalisuuden tavoittelusta tarkastellen johtajaa subjektiivisia tulkintoja todellisuudesta tekevänä toimijana ja keskittyy sen tavan tutkimiseen, jolla strategia ajan mittaan vähän kerrassaan muotoutuu. Prosessikoulukunnan mukaan strategia voi muotoutua koko organisaation oppimisen tuloksena, jolloin strategian muotoutuminen ei ole välttämättä seurausta ylimmän johdon visionäärisistä kyvyistä. Evolutionäärinen koulukunta puolestaan korostaa organisaation kykyä sopeutua ympäristön muutoksiin. Koulukunnan mukaan strateginen suunnittelu ei ole suoraviivainen tie menestykseen, koska sitä, miten organisaatio sijoittuu osaksi ympäristöään, ei tunneta kyllin tarkasti, eikä ylimmän johdon kykyyn tehdä suunnitelmia voida täysin luottaa. Systeemisen koulukunnan mukaan organisaatio on osa sosiaalista ja kulttuurista todellisuutta, jonka verkostot ja yhdistävät intressit vaikuttavat tavoitteiden muodostumiseen. Strategiaa tarvitaan, jotta organisaatio voi sopeutua muutoksiin sitä ympäröivässä maailmassa. Siinä voidaan hyödyntää muiden koulukuntien oppeja. (Engblom-Pelkkala 2013, 27-28).

Edellä esitetyt erilaiset perspektiivit strategian käsitteeseen ovat yhdisteltävissä moniin erilaisiin tapoihin johtaa. Hamelin ja Breen (2007, 36) mukaan johtamistyöhön kuuluu seuraavat osat: tavoitteiden ja ohjelmien asettaminen, ihmistyön ponnistelujen voimistamista ja yhteensovittamista, toimintojen koordinoitua ja valvontaa, lahjakkuuden kehittämistä, tiedon keräämistä ja tietojen soveltamista, resurssien keräämistä ja suuntaamista, henkilösuhteiden hallintaa ja sidosryhmien erilaisten vaatimusten soveltamista yhteen ja vaatimukseen vastaamista. Henkilöstöraportti kuvaa henkilöstöön liittyviä tavoitteita ja ohjelmia ja seuraa niiden toteutumisen onnistumista. Se voi haluttaessa mitata ihmistyön tulosten määrää. Lahjakkuuden kehittäminen merkitsee osaamisen kehittämistä, joka kuuluu henkilöstöraportointiin. Henkilöstöraporttiin kerätään tietoja, joita myös sovelletaan käytäntöön. Henkilöstöraporttia käyttää usea eri taho: työnantaja, työntekijät, työsuojelusta vastaavat ja luottamushenkilöt. Edellä luetellut johtamiseen kuuluvat tehtävät hoidetaan tyypillisesti strategisen suunnitteluprosessin, investointiprosessin, projektinjohtamisprosessin, työhönotto- ja urakehityksen hallintaprosessin, koulutus- ja kehittämisprosessin, sisäisen viestintäprosessin, tiedonhallintaprosessin, tulostietojen keräämistä ja työntekijöiden arviointi- ja palkkausprosessin välityksellä (Hamel – Bree 2007, 37). Nähdäkseni näistä prosesseista jokainen voi monenlaisissa kuviteltavissa olevissa kuntajohtamisen eri tilanteissa tarvita henkilöstötilinpäätöksessä tai henkilöstöraportissa esitettyjä tietoja.

Lumijärven (2006, 29) mukaan henkilöstöstrategialla tarkoitetaan ”organisaation johdon ja henkilöstön yhteistä tahdonilmausta siitä, millaista henkilöstöpolitiikkaa organisaatio noudattaa menestyäkseen ja saavuttaakseen asettamansa tavoitteet”. Määritelmässä mainittu sana ”henkilöstöpolitiikka” sisältäne arvomaailmasta nousevan tulokinnan, jonka mukaan henkilöstön asioiden hoitaminen on yhteisten asioiden hoitamis-

ta. Mikäli tämä perspektiivi arvioidaan painoarvoltaan merkitseväksi, henkilöstön asioista päättämisen tulisi ilmeisesti sisältää demokraattisen päätöksentekoprosessin elementtejä. Strategisen henkilöstöjohtamisen tehtävänä kunnissa on tukea kunnallisen palvelutoiminnan strategista suunnittelua ja toteutusta (Ekuri 2006, 10). Strateginen henkilöstöraportointi perustuu henkilöstöstrategiaan, joka puolestaan rakennetaan kuntastrategian kanssa yhteensopivaksi ja kunnan henkilöstöä koskevaa kehittämistarvetta vastaavaksi. Kun kunnan henkilöstöstrategiassa ensin ilmaistaan henkilöstöpolitiikan yleiset ja yhteiset linjaukset, kukin kunnan toimialoista sen perusteella laatii omat henkilöstölinjaukset omista lähtökohdistaan (Lumijärvi 2006, 29.)

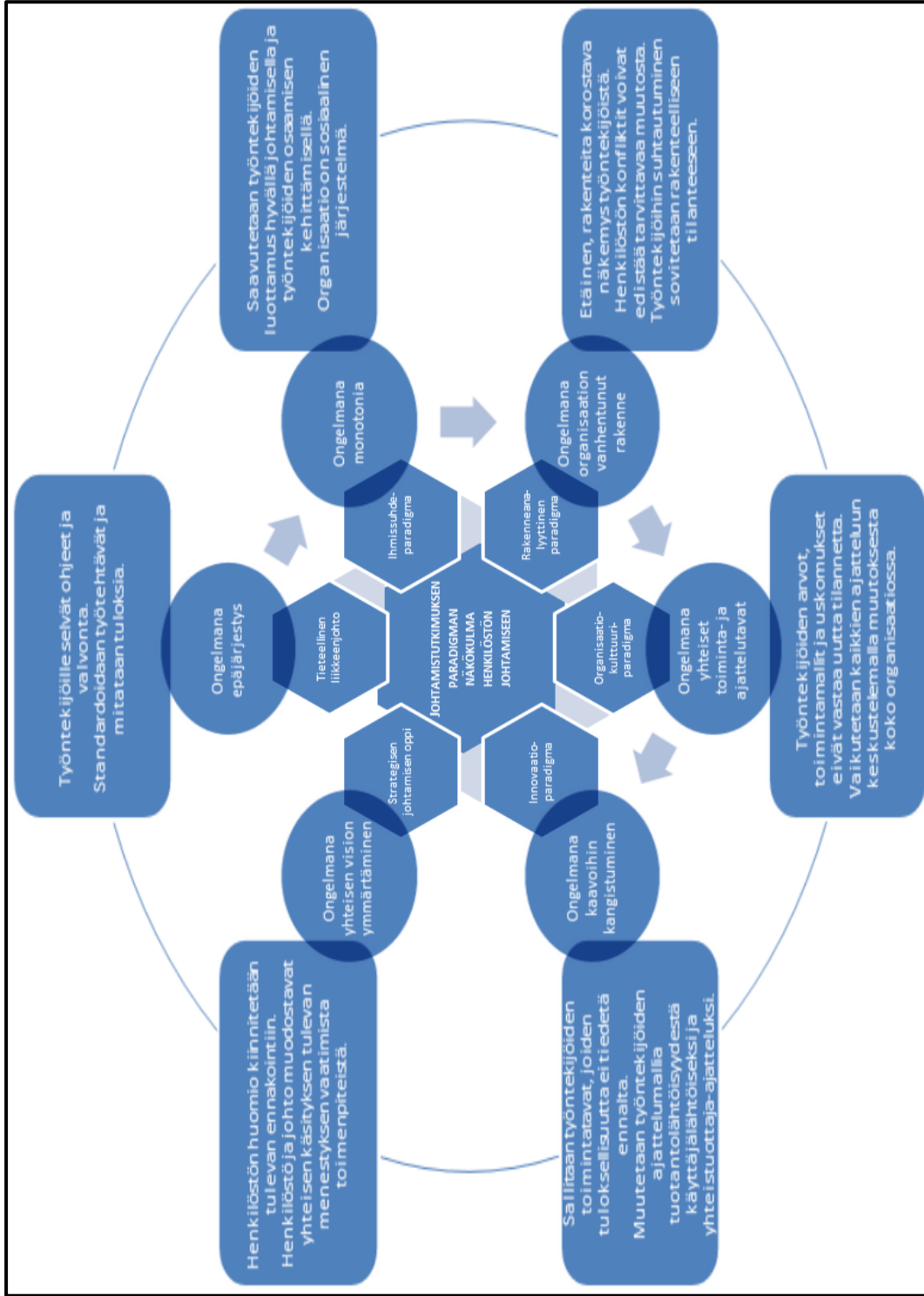
Lumijärven mukaan henkilöstöstrategia voidaan laatia kolmella eri tavalla (Lumijärvi 2006, 30). Ensinnäkin henkilöstöstrategia voidaan laatia kuntastrategian perusteella siten, että sen painopisteet määräytyvät kokonaistavoitteiden ja kokonaisstrategian mukaan. Silloin tehtävässä onnistuminen edellyttää, että henkilöstön toimintaan kohdistuvat vaatimukset osataan tulkita oikein kunnan kokonaisstrategiaan perustuen. Kokonaisstrategian laatijoiden tulisi olla tietoisia siitä, että henkilöstöstrategia laaditaan kokonaisstrategiaan perustuen, ja sisällyttää tarvittavat henkilöstönäkökulmaa koskevat tiedot. Toiseksi on mahdollista laatia henkilöstöstrategia johtamisteoreettisen perustan varaan, jolloin tukeudutaan johtamisoppien ennustettavuuteen tulosten saavuttamisessa ja korostetaan henkilöstöjohtamisen yhdenmukaisuutta muuhun johtamiseen. Tällöin Lumijärven näkemyksen mukaan henkilöstövoimavarojen strategiset alueet määräytyvät johtamisteorian, aineettoman pääoman erittelyjen, balanced scorecard-mallinnusten ja ihmisvoimavarojen strategisen johtamisen (SHRM) suorituskykymallinnusten mukaan (Lumijärvi 2006, 31). Aineeton pääoma sisältää henkilöstön pätevyyden ja asiantuntijuuden, sisäisen rakenteen, kuten teknologian ja tietojärjestelmät, sekä ulkoisen rakenteen, esimerkiksi suhdeverkoston (Lumijärvi 2006, 34). Siihen voi tyypillisesti kuulua muuan muassa seuraavia elementtejä: henkilöstön tiedot, taidot, koulutus, kokemus, tehokkuus, pysyvyys, arvot, organisaatiokulttuuri, innovatiivisuus, sisäinen yrittäjäisyys, johtajuus, yhteistyökyky ja luottamus. Kolmanneksi henkilöstöstrategia voi määräytyä puhtaasti empiriaan perustuen. Silloin lähtökohtana on nykytilan kehittämistarve (Lumijärvi 2006, 37). SWOT-analyysin avulla määritellään tavoitteita koskevia valintoja. Henkilöstön nykytila kartoitetaan työturvan, viihtyvyyden, työterveyden, osaamisen, uusiutumiskyvyn, sitoutumisen ja sosiaalisen toimintakyvyn perusteella (Lumijärvi 2006, 38). Tämän jälkeen laaditaan strategia, joka kehittää vahvuuksia ja vähentää ongelmia. Määritellään myös sellainen visio henkilöstön tilasta, joka saavutetaan valitun määräajan kuluttua.

Lumijärvi ei käsittäkseni ota kantaa edellä esitettyjen kolmen eri henkilöstöstrategian laatimistavan keskinäiseen paremmuusjärjestykseen. Teen kuitenkin sellaisen havainnon, että kuntastrategiaan perustuvassa henkilöstöstrategian laatimistavassa osa henkilöstön tulevaisuutta koskevasta strategisesta suunnittelusta on kuntastrategian laa-

tijoiden vastuulla, kun taas teoriaan ja empiriaan perustuvissa laatimistavoissa henkilöstöjohto on itsenäisempi toimija.

Strategisella henkilöstöjohtamisella on merkittävää päällekkäisyyttä strategisen laskentatoimen kanssa. Suomalan, Mannisen ja Lyly-Yrjänäisen (2011, 310) mukaan strategisella laskentatoimella tarkoitetaan laskentatoimen työkalujen hyödyntämistä strategian luomisessa tai strategian onnistumisen analysoinnissa. Strategiseen laskentatoimeen sisältyy tehtävä uusien strategioiden jalkauttamiseksi mittaristoja ja palkitsemisjärjestelmiä apuna käyttäen. Perinteistä johdon laskentatoimea on kritisoitu keskittymisestä lyhyen aikavälin tavoitteiden tarkasteluun, jolloin pitkällä aikavälillä tärkeitä asioita, esimerkiksi osaamisen kehittyminen, jää vaille huomiota (Johnson – Kaplan 1987, 183-208; Suomala, Manninen & Lyly-Yrjälä 2011, 311). Kritiikissä perinteinen ajattelu näkee oman organisaation staattisena resurssikimppuna, joka tuottaa jatkossa samoja palveluja ja tekee samoja asioita kuin ennenkin. Voimat käytetään näiden palvelujen ja asioiden kehittämiseen sen sijaan, että mietittäisiin, pitäisikö tehdä jotain kokonaan eri tavalla. Perinteinen ajattelu keskittyy rahamääräisiin mittareihin ja jättää tuloksiin vaikuttavat tekijät vaille huomiota. Strateginen laskentatoimi keskittyy ulkoisen ympäristön ja markkinoiden ymmärtämiseen ja tuottaa tietoa omista asiakkaistaan, markkinoista ja yhteiskunnan kehityksestä. Lisäksi se keskittyy pelkkien kustannusten sijasta tuottamaan tietoa siitä, mitkä asiat ovat asiakkaille arvokkaita. Strateginen laskentatoimi vastaa kysymykseen siitä, millä tavalla strategiassa tehdyt valinnat vaikuttavat aiheutuviin kustannuksiin, ja mikä kustannustaso on hyväksyttävä. Strategiasta nousevat tavoitteet esitetään tarvittaessa ei-rahamääräisinä mittareiden muodossa (Schank – Govindarajan 1989, 138-150). Lindroos ja Lohivesi (2006) neuvovat kirjaamaan strategiaan vain tärkeimmät keinot tavoitteiden saavuttamiseksi, koska liian laajan keinovalikoiman kirjaaminen hankaloittaa linjausten ja painotusten hahmottamista. Yksipuolisen tavoitteenasettelun välttämiseksi kannattaa asettaa toisiaan tasapainottavia tavoitteita ja määrällisten tavoitteiden lisäksi myös laadullisia tavoitteita. Tällöin välttyään ”mitä mittaat, sitä saat” -tyyppiseltä problematiikalta, jossa jotkin painopistealueet ylikorostuvat muiden kustannuksella. (Lindroos – Lohivesi 2006, 152.)

Johtamistutkimuksen paradigmojen tarkastelujen nyt valmistuttua tulokset voidaan karkeasti yksinkertaistaen kiteyttää diagrammiksi (Kuvio 3). Diagrammi kiteyttää ne ongelmat, joihin paradigmat pyrkivät ensisijaisesti vastaamaan, sekä ajattelumallin, jolla henkilöstöä lähestytään ongelmien korjaamiseksi. Diagrammin nuolet osoittavat kehityksen suuntaa johtamistutkimuksessa. Koska johtamistutkimuksen valtavirralla ei ole suoraa yhteyttä johtamisparadigmojen piirteiden ilmenemiseen kuntaorganisaatioiden johtamisessa, on kiinnostavaa seuraavaksi kehikon avulla selvittää, missä määrin paradigmojen piirteet ilmenevät kuntien henkilöstöraportoinnin suositusten piirteissä ja haastateltavien puheessa. Aineistossa ilmenevät johtamisen piirteet voivat liittyä diagrammissa kuvattuihin ongelmiin, joihin paradigmat pyrkivät vastaamaan.



Kuvio 3. Johtamistutkimuksen valtavirran paradigmakäsitteet yksinkertaistettuna tulkinnalliseksi kehikoksi.

## 4 ANALYYSIN TULOKSET

### 4.1 Tulkintakehikon kautta nähdyt sisällönanalyysin tulokset kuntien henkilöstöraportoinnin suosituksista

Sisällönanalyysissä jaoin tekstiaineiston viiteen eri luokkaan: raportointisuositukset, työhyvinvointi, henkilöstön osaaminen, strateginen johtaminen ja työn tuloksellisuus. Esitän tässä alaluvussa luokkia koskevat tulokset edellä mainitussa järjestyksessä. Tarkastelen raportointia koskevia suosituksia aineistona, jota analysoin johtamistutkimuksen paradigmojen tulkintakehikon (Kuvio 3) avulla. Ajallisesti aineisto rajautuu vuosille 1995-2014, jota edeltävänä aikana henkilöstötilinpäätöksiä ei nykyisessä muodossaan Suomen kunnissa tehty. Termiä ”henkilöstötilinpäätös” alettiin käyttää 1990-luvulla, jolloin alettiin puhua tarpeesta raportoida henkilöstön osaamisen ja työkyvyn arvosta kuten omaisuuserästä taseessa. Termiin henkilöstötilinpäätös siten liittyy oletama, että henkilöstöä tarkastellaan voimavarana, jonka yksilötason ja organisatorisella osaamisella oletetaan olevan kunnalle merkittävää arvoa, ja jonka arvoa halutaan kasvattaa. Tuloksena, että sana ”henkilöstöraportti” voi viitata mihin tahansa johtamisen tutkimusparadigmaan, sen sijaan ”henkilöstötilinpäätös” sisältää piirteitä, jotka muistuttavat johtamisen ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigman tai organisaatiokulttuuriparadigman piirteitä.

Sisällönanalyysin luokka ”raportointisuositukset” koostuu Kuntaliiton, Kunnallisen työmarkkinailaitoksen ja KT Kuntatyönantajien antamista henkilöstöraportoinnin suosituksista. Suomen Kuntaliitto (1997) antoi yleiskirjeessään 19/1997 suosituksen henkilöstötilinpäätöksestä kunta-alalle. Tuona ajankohtana henkilöstötilinpäätös oli uusi käsite. Kauppalehden arkistosta löytyi useita henkilöstötilinpäätöstä koskevia tekstejä ajalta 1997-2002, jonka jälkeen keskustelu Kauppalehdessä tyrehtyi. Kauppalehden teksteistä saa sellaisen käsityksen, että henkilöstötilinpäätöksen käyttöönottamista ajoi Työterveyslaitos. Sen tavoitteena oli, että sekä yritykset että kunnat ottaisivat henkilöstötilinpäätöksen käyttöön. Kuntaliiton vuoden 1997 suositus valmistui pian talouslaman jälkeen, joten vaikuttaa ymmärrettävältä, että alun saatesanoissa suosituksessa perustellaan henkilöstötilinpäätöksen käyttöönottoa kunnallisten yhteisömenojen taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoittelulla. Saatesanat tulkinnallisen kehikon mukaan viittaavat tieteellisen liikkeenjohdon tutkimusparadigman piirteisiin. Työn taustaa koskevassa luvussa viitattiin rajuihin muutoksiin kunnallisten palvelujen tuottamisessa ja tarpeeseen johtaa muutosta. Tulkinnallisessa kehikossa nämä ongelmat yhdistyvät rakenneanalyttiseen johtamisparadigmaan. Ongelmiksi mainittiin yhteismitallisuuden puuttuminen, vertailumahdollisuudet kuntien kesken sekä erilaiset käytännöt tietosisällössä ja tietojen keräämistavassa. Suosituksen esipuheessa työryhmä toi esille Paula Liukkosen merkittä-

vän asiantuntijaroolin työryhmässä. Suosituksessa esitellään määritelmiä työajan, poisolojen, lisätöiden ja ylitöiden raportointiin, joka kehikossa viittaa tieteellisen liikkeenjohdon ajatteluun. Koulutuksien ja pätevyyksien suhteen neuvottiin keräämään tietoa henkilöstön koulutustasosta noudattaen kolmiportaista asteikkoa. Laadullisia suosituksia annettiin työhistoriaa, työkykyä ja terveyttä ja työvoimakustannuksia koskevasta raportoinnista. Nämä puolestaan viittaavat johtamisen ihmissuhdekoulukunnan paradigmaan. Erikseen mainitaan, että ostopalveluihin kuuluvaa ulkopuolista henkilöstöä ei lueta mukaan henkilöstötietoihin, mutta ne tulisi kuitenkin kertoa, koska ne ilmaisevat käytettyä panosta. Myöhemmissä raportointisuosituksissa ostopalveluihin kuuluvaa henkilöstöä ei enää mainita. Lisäksi suositellaan, että henkilöstötiedoista tulee keskustella työyhteisöissä ja innostaa henkilöstöä analysoimaan omia lukujaan ja ideoida työyhteisön kehittämistä esimerkiksi määräaikaisten työntekijöiden käyttämisen tai oman osaamisen kehittämisen osalta. Henkilöstöraportin tuominen organisaation omaan aktiiviseen käyttöön oli siis tavoitteena jo vuonna 1997. Tiedon lähteenä suosituksen tuottamisessa oli käytetty muun muassa Svenska Kommunförbundetin henkilöstöpoliittisen osaston, Työterveyslaitoksen, Valtiovarainministeriön, Svenska Handelshögskolanin, Työturvallisuuskeskuksen, Työsuojelurahaston, Suomen Kuntaliiton ja Työhallinnon julkaisuja.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (2004) työsti yhteistoiminnallisesti kunnallisten pääsopijajärjestöjen kanssa suosituksen henkilöstöraportoinnista, joka korvaa vuoden 1997 suosituksen. Suosituksen esipuheessa viitataan Rensis Likertin näkemyksiin humanistisesta työpsykologiasta ja sosiaalisten suhteiden laskenta-, valvonta- ja arviointitoimesta, joka tulkinnallisessa kehikossa selkeästi viittaa johtamisen ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigman piirteisiin. Myös ihmisvoimavarojen strategiseen johtamiseen (SHRM) viitataan. Henkilöstö nähdään paitsi palvelujen tuottajana myös ”organisaation investointina, voimavarana ja kilpailuetujen lähteenä”, samoin henkilöstön ja työnantajan yhteistoiminta nähdään voimavarana. Tulkinnallisen kehikon mukaan nämä viittaukset muistuttavat johtamistutkimuksen organisaatiokulttuuriparadigman piirteitä. Tavoitteena on kehittää ”raportointia ja arviointia entistä herkemäksi tunnistamaan työorganisaation strategisen menestymisen mittareita”, mikä viittaa strategisen johtamisen oppiin. Lisäksi todetaan, että ”ihmisten ja heistä muodostuvan organisaation osaaminen, terveys, motivoituminen ja sitoutuminen sekä työn merkitsevyyden kokeminen ovat keskeisiä strategisia tuloksellisuuden ja menestymisen suunnannäyttäjiä”. Tulkinnallisen kehikon mukaan tällä ymmärrän, että johtamisen ihmissuhdekoulukunnan paradigman piirteiden ja organisaatiokulttuuriparadigman piirteiden sopiva yhdistelmä suosituksen mukaan sopii sellaisten olosuhteiden synnyttämiseen organisaatiossa, jotka palvelevat strategisen johtamisen opin seuraamista. Yksilötasolla strategisiksi muuttujiksi mainitaan ”työmotivaatio, sitoutuminen, työtyytyväisyys ja työn ilo”, ryhmä-, osasto- ja organisaatiotasolla vastaavasti ”työilmapiiri ja organisaatiokulttuuria sekä organisaatiooppimista ilmaisevat tunnusluvut”. Raportointisuosituksessa neuvotaan käyttämään tun-

nuslukuja henkilöstörakenteen ja työvoiman tarpeen ennakkoinnin tarpeisiin. Raportin tulisi kattaa työ- ja virkasuhteessa olevat henkilöt, ”pääsääntöisesti päätoimisessa palvelussuhteessa olevat henkilöt”. Kuitenkin mainitaan, että esimerkiksi sairaanhoitopiireissä voi olla perusteltua tilastoida myös sivutoimiset lääkärit. Perhe- ja omaishoitajat, sopimuspalomiehet ja kuntouttavan työvoiman piirissä olevat jäävät kokonaan raportoinnin ulkopuolelle. Keskeiset tiedot, joita ei ole yksilöity, mutta mielellään kaikki tiedot, pitäisi suosituksen mukaan ilmoittaa myös sukupuolen mukaan luokiteltuina. Raportoida tulisi vakinaisten lisäksi määräaikaisen henkilöstön lukumäärä, joiden osalta haluttaessa osa-aikaeläkkeellä, osa-aikalisällä, osittaisella hoitovapaalla tai osittaisella vanhempainvapaalla olevien lukumäärät yksilöiden, sekä tukitoimenpitein työllistettyjen lukumäärä ja oppisopimussuhteisten lukumäärä. Mikäli henkilöstön määrä vaihtelee vuoden mittaan, annetaan suositus siitä, miten siirrytään käyttämään tilannetta paremmin kuvaavaa henkilötyövuoden käsitettä erikseen opettajien sekä muissa työsuhteissa toimivien osalta. Henkilöstön koulutustasolle tulisi käyttää luokitusta Tilastokeskuksen tai Julkisen hallinnon suosituksen JHS 140 mukaan. Todetaan, että kuntien henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiin ei välttämättä ole kirjattu henkilötasolla tietoa koulutustasosta tai suoritetusta tutkinnosta, mutta kunnan olisi kuitenkin tarpeellista tietää mitä osaamista organisaatiosta löytyy. Innovatiivisesta toiminnasta on annettu monia esimerkkejä siitä, minkälaisilla epäsuorilla mittareilla sitä voidaan mitata esimerkiksi aloitetoiminnan, kehittämishankkeiden ja yhteistoiminnan osalta. Tältä osin raportointisuositus sisältää paradigmakehikon innovatiivisen johtamisparadigman piirteitä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyi tavoite käynnistää laaja yhteistyöhanke työelämän kehittämisstrategian toteuttamiseksi yksityisen ja julkisen sektorin työpaikoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön (2012) johtama hanke käynnistyi vuonna 2012. Kansallisen työelämän kehittämisstrategian visiona on ”tehdä suomalaisesta työelämästä Euroopan parasta vuoteen 2020 mennessä”. Strategia kytkee ”työn tuottavuuden ja tuloksellisuuden” yhteen ”työelämän laadun ja työhyvinvoinnin” kanssa. Tavoitteena on parantaa työelämän laatua syventämällä neljää eri työelämän osaluuetta: luottamusta ja yhteistyötä, innovointia ja tuloksellisuutta, työvoiman osaamista sekä työyhteisöjen terveyttä ja hyvinvointia. Strategia-asiakirjassa mainitut tavoitteet on ilmaistu laadullisesti ja ylätasolla. Työmarkkinakeskusjärjestöt järjestivät kansallisen strategian tiimoilta maaliskuussa 2012 ”tuottavuusyhteistyöseminaarin”, jossa katsottiin, että ”työhyvinvointia” ja ”tuottavuutta” on kehitettävä kumpaakin samaan aikaan, sillä asiat ovat läheisesti kytköksissä toisiinsa (KT Kuntatyönantajat 2012).

KT Kuntatyönantajat (2013) tuotti yhteistoiminnassa kunta-alan pääsopijajärjestöjen kanssa uuden suosituksen henkilöstöraportoinnin kehittämiseen. Vuoden 2013 suositus korvaa vuonna 2004 julkaistun suosituksen. Suosituksen viitekehyksessä on otettu huomioon tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskevan suosituksen ja kansallisen työelämän kehittämisstrategian näkökulmat. Alkusanoina viitataan työvoiman saata-

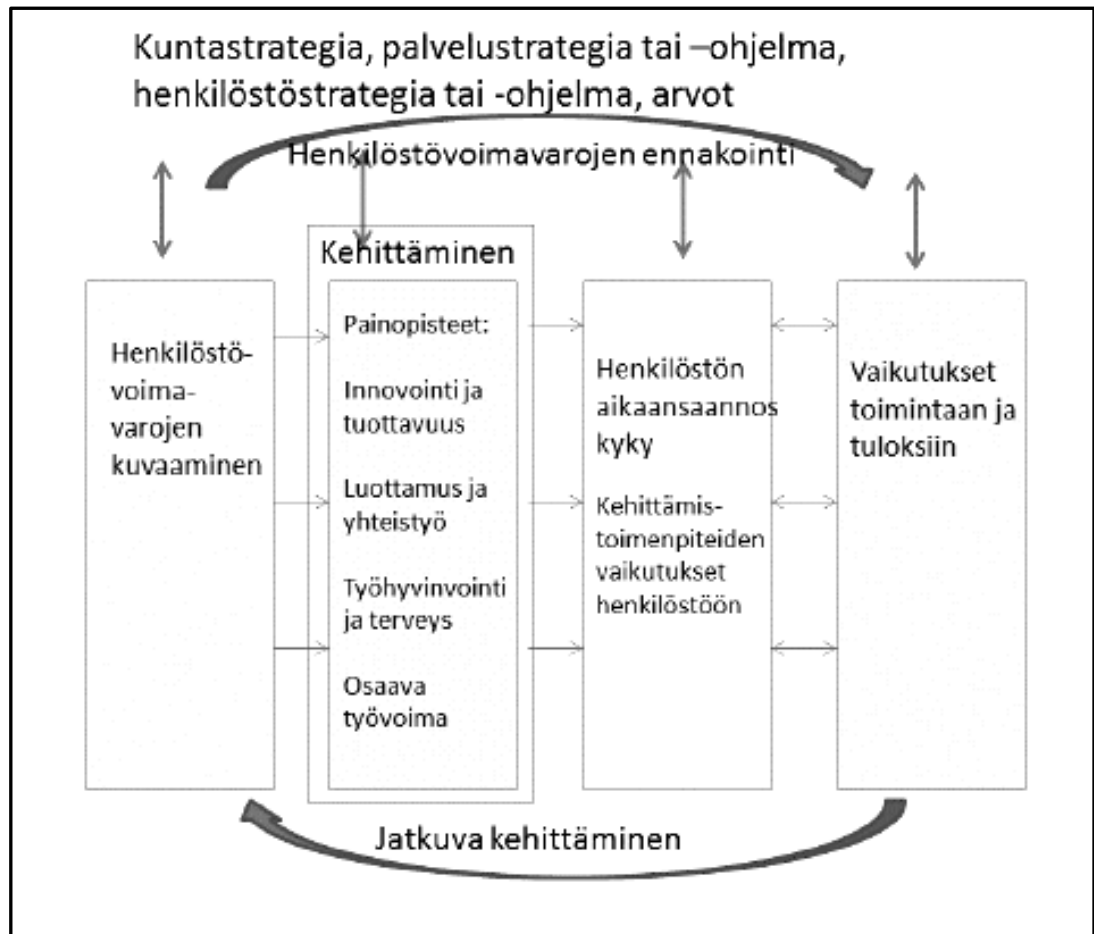
vuuden, työurien pidentämisen ja julkisen talouden kestävyysajankohtaisiin ongelmiin, minkä yhdistän johtamisen rakenneanalyttiseen tutkimusparadigmaan. Kuntien eläkevakuutus osallistui uuden suosituksen laatimiseen, jolloin työurien pidentämistä tavoittelevan työhyvinvoinnin kehittämisen osaaminen on ollut suosituksen laatijoiden saatavilla. Lisäksi suosituksessa huomioidaan laissa työterveyshuoltolain muuttamisesta 20/2012 annetut uudet vaatimukset pitkien sairauspoissaolojen erittelyjen muodossa. Henkilöstöresursseja tulisi suosituksen mukaan ajatella ”voimavarana, investointina ja kustannuksina kunnan palvelutoiminnan kokonaisuudessa”. Henkilöstövoimavarojen arviointi edistää myös ”henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta” ja ”resurssien suuntaamista”. Kehittämisen painopistealueet (Kuvio 4) tulkinnallisessa kehikossa viittaavat johtamisen innovaatioparadigmaan, organisaatiokulttuuriparadigmaan ja ihmissuhdekoulukunnan paradigmaan. Kehittämisessä noudatettavaa jatkuvan parantamisen mallia en kykene kehikotyökalun avulla sijoittamaan mihinkään johtamistutkimuksen kategoriaan.

Vuoden 2013 raportointisuositus on esitystavaltaan jäsentyneempi kuin aiemmat suositukset. Suurin osa raportoitavista kohteista on katsottu siten kuntakohtaisiksi, että niissä kunkin kunnan tulisi käyttää omia räätälöityjä tunnuslukujaan ja mittareitaan. Suosituksen lopussa kuitenkin esitetään yhteismitallisia tunnuslukuja henkilöstömäärän, henkilötyövuosien, työajan jakautumisen, henkilöstön ikärakenteen, osaamisen kehittämisen, terveysperusteiden poissaolojen, henkilöstön vaihtuvuuden, eläkkeelle jäävien henkilöiden lukumäärien, työvoimakustannusten, henkilöinvestointien ja palkitsemisen raportointiin.

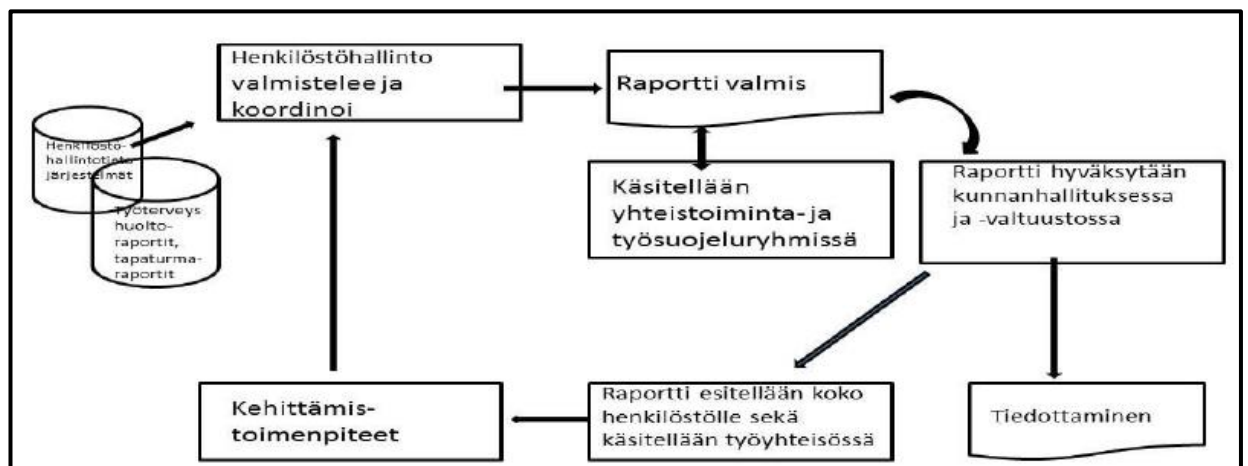
Suosituksen ytimenä on kuntastrategiaan perustuvan henkilöstöstrategian toteuttaminen henkilöstövoimavarojen kuvaamisen ja ennakoinnin sekä kehittämisen kautta sekä vaikuttavuuden arviointi (Kuvio 4). Näin ollen suosituksen merkittävin yhtäläisyys johtamisparadigmojen tulkinnallisen kehikon sisältämien piirteiden kanssa on strategisen johtamisen opin painottaminen. Mainintaa ei ole siitä, miten niissä kunnissa tulisi toimia, joissa henkilöstöstrategia laaditaan joko johtamisparadigmaan tai empiriaan perustuen. Kysymystä siitä, millä tavalla vastuut strategian kehittämisprosessissa jakautuvat poliittisten elimien ja henkilöstöhallinnon kesken, suosituksessa ei juurikaan käsitellä.

Vuoden 2013 raportointisuosituksessa erikseen suositellaan laatimaan ja esittämään raportti samanaikaisesti kunnan tilinpäätöksen kanssa. Kaarinassa sitä ei ole koettu hyväksi menettelyksi, koska luottamushenkilöiden huomio tuntuu kiinnittyvän kokonaan tilinpäätöksen talousosaan. Suosituksessa kuvattu henkilöstöraportin käsittelyprosessi (Kuvio 5) vastaa sitä käytäntöä, joka haastattelemieni henkilöiden mukaan heidän edustamissaan kunnissa on käytössä.





Kuvio 4. Henkilöstöraportoinnin kehittämisen viitekehys vuoden 2013 suosituksessa (KT Kuntatyönantajat 2013).



Kuvio 5. Henkilöstöraportin käsittelyprosessi (KT Kuntatyönantajat 2013).

Sisällönanalyysin luokka ”työhyvinvointi” saa sisältönsä Tampereen yliopiston ja Työterveyslaitoksen tutkimuksista. Suomalaisen työhyvinvoinnin ja työn tuloksellisuuden välisen yhteyden teoreettinen perustan tuntemus edistyi Euroopan sosiaalirahaston ja Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön rahoittamassa Punk-hankkeessa (pientyöpaikoilla uu-

distuminen) vuosina 2009-2012. Sen toteuttivat Kuntoutussäätiö ja Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos. Perinteisten henkilöstötunnuslukujen lisäksi käytettäisiin aineettoman, inhimillisen pääoman tunnuslukuja sosiaalinen pääoma, psykologinen pääoma, rakennepääoma ja työhyvinvointi (Manka - Hakala 2011). Sosiaalinen pääoma liittyy ryhmään kuulumisen tunteeseen, vastavuoroisuuteen, luottamukseen ja toimintaan yhteisen hyvän edistämiseksi vertikaalisuunnassa työntekijöiden ja esimiesten välillä ja horisontaalisesti työntekijöiden kesken. Työyhteisössä sosiaalisen pääoman mittaaminen tapahtuu kyselyllä, joka esitellään hankkeen loppuraportissa. Kysely perustuu Oksasen (2009, 51) väitöskirjatyöhön Työterveyshuollon oppiaineessa Turussa. Psykologinen pääoma liittyy työssä suoriutumiseen, työtyytyväisyyteen, sitoutumiseen ja työyhteisötaitoihin. Psykologisen pääoman mittari on kehitteillä Tekesin rahoittamassa Leademo-tutkimusprojektissa, jonka lopputuloksia huhtikuussa 2014 ei ollut vielä julkaistu. Sosiaalinen pääoma ja psykologinen pääoma yhdistyvät tulkinnallisessa kehikossa johtamisen ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigmaan, mutta mittaristojen rakentaminen niitä varten osoittaa määrällistämisen pyrkimystä, joka tulkinnallisessa kehikossa ristiriitaisesti viittaa tieteellisen liikkeenjohdon tutkimusparadigmaan. Rakennepääoma ilmenee organisaation rakenteissa, toimintatavoissa, menetelmissä ja työn hallinnassa, dokumenteissa sekä immateriaalioikeuksissa. Rakennepääoman teoreettinen perusta on nähtävästi siinä määrin tukeva, että sen hyödyntämistä johtamisessa voidaan edistää kaupallisten palvelujen avulla. Kuntaliiton suurimmaksi osaksi omistama FCG Finnish Consulting Group Oy on ollut kiinnostunut rakennepääoman mittaamisesta, kuten Kuntamarkkinat-seminaarissa 9.12.2012 puhunut tutkija Jalava kertoi (2012). Tavoitteena on aineettoman pääoman tuloskortti, jolla puntaroidaan myös strategian onnistumista. Eräs mittausmalli sille on Karl-Erik Sveibyn kehittämä Intangible Assets Monitor. Rakennepääoma näyttää sisältävän yhteisiä piirteitä rakenneanalyttisen johtamistutkimuksen paradigman kanssa, mutta luotettavan tulokinnan tekeminen edellyttäisi referaattitasoa syvällisempää perehtymistä aiheeseen.

Työterveyslaitos toteutti Euroopan sosiaalirahaston tuella terveyttä edistävän kriteeristön kehitystyön, joka suuntautui sosiaali- ja terveysalan terveyden ja työhyvinvoinnin kehittämiseen (Siljanen – Rautio – Husman 2012). Hankkeessa työntekijät nähtiin oman työnsä ja työhyvinvointinsa parhaina asiantuntijoina, jotka tarvitsevat prosessikonsultatiivista tukea kehittäessään itse työhyvinvointiaan. Työhyvinvointia edistävät kriteerit syntyvät työntekijöiden muodostamissa työpajoissa, joiden teemoina on fyysinen työympäristö, työn organisointi, työyhteisön toiminta, mahdollisuus kehittää omaa osaamista ja työkykyä sekä työterveyshuollon toiminta. Koska tämä työhyvinvoinnin kehitysprosessi on kehitetty nimenomaan kunta-alan toimijoiden keskuudessa, voi odottaa, että prosessissa synnytyt kriteerit hyvin soveltuisivat yksikkökohtaiseen työhyvinvoinnin kehittämiseen ja seurantaan kuntien henkilöstöraportoinnissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa niin ikään käynnistyi Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman myötä kansallinen kehittämisohjelma, jonka yhtenä tavoitteena on palvelurakennetta ja työhyvinvointia tukeva johtaminen. Hallitusohjelmassa lisäksi päätettiin, että Tekes käynnistää erillisen työorganisaatioiden kehittämisohjelman ja Työterveyslaitos organisoi johtamisen kehittämisverkoston, joka levittää esimiestaitoja työpaikoille. Tekesin ohjelma sisältyy EU:n kuudennen puiteohjelman Meadow/Liideri-hankkeeseen, joka toteutetaan Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksessa, ja joka koskee kotimaista yrityskehitystä. Kunnillakin on mahdollisuus saada organisaation kehittämiseen Teknologian edistämiskeskuksesta rahoitusta.

Sisällönanalyysin luokka ”henkilöstön osaaminen” sisältää poimintoja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, Tampereen yliopiston ja teksteissä viitattujen lakitestiin sisällöstä. Henkilöstön osaamisen kehittäminen ilmenee suosituksessa henkilöstön osaamisen kehittämisestä (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008a) ja laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007). Suosituksen noudattaminen on lain 449/2007 vaatimusten osalta velvollisuus. Johtamistutkimuksen ihmissuhdekoulukunnan ajattelu esiintyy lain 449/2007 piirteissä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ja lain sen jälkeisissä muutoksissa 928/2012 ja 1138/2013. Tällöin se kuntien työnantajien ja henkilöstön yhteistoimintamenettely, joka aiemmin perustui Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja pääsopijajärjestöjen keskinäistä virka- ja työehtosopimusta vastaavaan yleissopimukseen, muutettiin kuntien toimintaa ohjaavaksi sääntelyksi. Laki 449/2007 sisältää pääasiassa elementtejä, jotka koskevat työnantajan ja työntekijän keskinäistä tiedonvaihtoa, henkilöstön kouluttamista, yhteistyössä tehtävää suunnittelua ja neuvottelevia toimintatapoja esimerkiksi vuokratyövoiman käytön tai työvoiman vähentämisen suhteen. Näin ollen sijoitan lain työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa työntekijän huomioon ottavan toimintamallin alaisuuteen. Kunnallinen työmarkkinalaitos lisäksi julkaisi lain voimaan astumisen yhteydessä erillisen kannanoton 14.3.2007, jossa keinoksi henkilöstön hyvinvoinnin ja tuotavuuden lisäämiseksi esitetään strateginen johtaminen.

Suosituksessa henkilöstön osaamisen kehittämisestä (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008a) mainitaan, että ”henkilöstön kehittämisen tavoitteet ovat osa henkilöstöstrategiaa” ja ”osaamisen ennakoimista tarvitaan, kun laaditaan kunnan palvelustrategia pidemmällä tähtäimellä”. Tämä tukee käsitystä siitä, että pääsopijaosapuolet ovat pitäneet tulokintakehikon strategisen johtamisen oppia henkilöstön kehittämisen perustana. Suosituksessa määritellään henkilöstön kehittäminen sellaisten toimenpiteiden joukoksi, joiden tarkoituksena on yksilön, työyhteisön tai organisaation tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin parantaminen.

Henkilöstön arvoa kuvaavien tunnuslukujen kehittämishanke vuosina 2009-2011 (HAKU) toteuduttuaan tukevoitti kunta-alan henkilöstöraportoinnin tiedollista perustaa (Manka – Heikkilä – Tammi – Vauhkonen 2012). Tavoitteena oli muun muassa selvit-

tää kuntien ja kuntayhtymien henkilöstö- työhyvinvointi- ja eläköitymiskuluja sekä laatia niille kunnan strategisiin tavoitteisiin perustuvat tunnusluvut. Hanketta ohjasi Työturvallisuuskeskuksen Kuntaryhmä, sitä rahoittivat Kuntien eläkevakuutus ja Tekes, ja se toteutettiin laajapohjaisena yhteistyönä pilottikuntien ja kunta-alan toimijoiden kanssa Tampereen yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergoksessa. Erikseen tutkimuksen loppuraportissa kiitetään Paula Liukkosen merkittävää asiantuntijatyötä Tukholman yliopistossa. Raportin keskeisenä teemana on työhyvinvoinnin määrittäminen, edistäminen ja mittaaminen. Loppuraportti jakaa tunnusluvut kolmeen eri ryhmään: työhyvinvointi ja tuloksellisuus; toimintaa kuvaavat, määrälliset ja korjaavat tunnusluvut; vaikuttavuutta kuvaavat, laadulliset ja ehkäisevät tunnusluvut. Esipuheessa kerrotaan, että pelkällä yksittäisten työntekijöiden terveyden edistämällä ei voida saavuttaa työhyvinvointia, vaan se edellyttää myös työyhteisön toimivuuden kehittämistä. Tällöin johtamisen tulee olla oikeudenmukaista, osaamista tulee kehittää, organisaatorakenteen tulee edistää onnistumista työssä ja toimintatavan tulee olla vuorovaikutteista. Siksi tutkimuksessa tarjotaan positiivisia mittareita nykyisin paljon käytettyjen sairauspoissaolojen rinnalle. Kunnista 70 % käyttää sairauspoissaoloja eräänä henkilöstön hyvinvoinnin mittarina (Aura – Ahonen – Ilmarinen 2012, 37). Tulkinallisessa kehikossani sijoitan henkilöstön arvoa kuvaavien tunnuslukujen tutkimuksen johtamistutkimuksen ihmishuhdekoulukunnan paradigman tai organisaatiokulttuuriparadigman yhteyteen.

Vuonna 2014 voimaan astuneen lain ”työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain muuttamisesta” (1138/2013) 4a § velvoittaa kuntia laatimaan henkilöstön koulutussuunnitelman. Koulutussuunnitelma sisältää elementtejä, jotka mainitaan uudessa henkilöstöraportoinnin suosituksessa: määräaikaisten työsuhteiden ja arvio niiden kehityksestä, periaatteet erilaisten työsuhdemuotojen käytöstä, työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työkyvyn ja työmarkkinakelpoisuuden ylläpitämisen periaatteet, koko henkilöstön ammatillista osaamista koskeva arvio, osaamisvaatimusten muutoksia koskeva arvio henkilöstöryhmittäin sekä suunnitelmien toteuttaminen ja seuranta. Kehikkotyökalun avulla tulkitsen, että laki velvoittaa sellaisiin valmisteleviin toimenpiteisiin, joiden merkitystä johtamisen ihmishuhdekoulukunnan tutkimusparadigma korostaa.

Sisällönanalyysin luokka ”strateginen johtaminen” sisältää huomioita Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, Kuntaliiton ja KT Kuntatyönantajien esittämistä suosituksista. Strategisen johtamisen etuja henkilöstön kehittämisen, muutosjohtamisen ja työn tuloksellisuuden lisäämiseksi kuvattiin Kunnallisen työmarkkinalaitoksen erillisessä kannanotossa 14.3.2007, joka julkaistiin henkilöstön ja työnantajan yhteistoimintaa koskevan lain 449/2007 voimaan astumisen yhteydessä. Kannanotto kytkee toisiinsa tahtotilan palvelujen tuottamisen ja henkilöstöjohtamisen kytkemiseksi yhteen, työelämän laadun kehittämisen sekä työnantajan ja henkilöstön suhteiden kehittämisen. Tulkinallisen kehikkotyökalun avulla yhdistän kannanoton strategisen johtamisen oppiin kuuluvaksi.

Aktiivinen suhtautuminen tulevaan			Tulevaisuuden tekijät ennakoivat tulevaa muutosta uudistamalla rakenteita ja organisaatiota vastaamaan tulevaisuuden menestymismahdollisuuksia.	Suuri strateginen liikkumavara
Sopeutuva suhtautuminen tulevaan		Sopeudutaan tulevaan hyödyntäen muutoksen mahdollisuuksia organisaation toiminnassa.		Keskinkertainen strateginen liikkumavara
Passiivinen suhtautuminen tulevaan	Ajaututaan muutoksen jo tapahduttua tekemään toimenpiteet organisaation säilyttämiseksi.			Vähäinen strateginen liikkumavara
	Reaktiivinen toimintatapa	Aktiivinen toimintatapa	Ennakoiva toimintatapa	

Kuvio 6. Ennakoivan johtamisen yhteys valinnan vapauteen päätöksenteossa (Pauni 2013).

Suomen Kuntaliitolla vaikuttaa olevan selkeä kanta siihen, miksi strategista johtamista tarvitaan kunnissa. Kuntaliiton erityisasiantuntija Paunin sanoin ”mikäli kunnan strateginen johtaminen ei toimi, se päättyy ajautumaan toteutuvassa muutoksessa ainoastaan sopeuttaen toimintaansa suhteessa muutokseen”. Strategisen johtamisen suhteen kunnat ovat keskenään erilaisissa kehitysvaiheissa: jotkut ovat vetureina, jotkut matkustajina, jotkut myöhässä, jotkut eivät ole junassa lainkaan. Ennakoivat ja aktiiviset toimijat uudistavat omia rakenteitaan ja toimintatapojaan saadakseen mahdollisuuden menestyä tulevaisuudessa (Kuvio 6). Keskitien kulkijat hyödyntävät ympäröivän maailman muutoksia tekemällä samalla hyödyllisiä muutoksia omassa toiminnassaan. Passiivis-reaktiiviset toimijat tekevät vain välttämättömät muutokset ja nekin vasta sitten, kun muutos ympäröivässä maailmassa on jo tapahtunut – ja muutokset tapahtuvat nykyään nopeasti ja lyhyin aikavälein. Kuntastrategian tulisi Paunin mukaan olla sellainen yksi kunnanvaltuuston hyväksymä asiakirja, josta koko kuntakonsernin päätöksenteko, budjetit ja osastrategiat voidaan johtaa. Strategian onnistumisen perusedellytys on, että se perustuu tosiasioihin, eikä epämukavia faktoja yritetä häivyttää selittelemällä (Pauni

2013). Mikäli strategioita ei johdeta samasta yksittäisestä kuntastrategiasta, aiheutuu ”strategiaähky”, jossa yksiköt pyrkivät tekemään omalta kannaltaan edullisia osapointteja, jotka voivat olla konserniedun vastaisia. Olennaista on, että kuntastrategia palvelee emokunnan lisäksi kuntakonsernia tytä- ja osakkuusyhtiöineen, liikelaitoksineen, virastoineen, kuntayhtymineen, yhteistyökuntineen ja kolmannen osapuolen yhteistyökumppaneineen (Asikainen et al. 2012). Kunnissa ei ole tavatonta, että kuntastrategia laaditaan vain emokuntaa varten.

Systemaattisessa strategisessa päätöksenteossa on kolme vaihetta: ongelman tunnistaminen ja tavoitteen asettaminen, vaihtoehtojen luonti, sekä vaihtoehtojen arviointi ja valinta (Jääskeläinen – Luukkanen 2014). Kuntien kesken vertailukelpoista tietoa tarvitaan vaihtoehtojen luomisessa ja arvioimisessa. Mittaristoja ei tulisi ajatella raporttina, eikä tilastona, vaan apuvälineenä.

Kuntastrategian tulisi määrittää kunnan toiminta suhteessa kuntalaisten muodostamaan yhteisöön, yhdyskuntarakenteeseen ja elinkeinotoimintaan, kuntaa ympäröivään toimijaverkostoon sekä omaan organisaatioon ja kuntakonserniin. Strategian laatimis- ja toteutusprosessin tulisi normatiivisesti sisältää seuraavat vaiheet: toimintaympäristön muutosanalyysi, perustehtävä ja visio, tavoitteet, päämäärät ja mittarit, strategian toteutuksen organisointi, valtuustokäsittely, toteutus eri ohjelmissa ja toteutuksen seuranta. (Pauni 2013).

Sisällönanalyysin luokka ”työn tuloksellisuus” muodostuu poiminnoista, joita tein KT Kuntatyönantajien, antamasta suosituksesta. Näiden huomioiden lisäksi työn tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin nähdään liittyvän toisiinsa, kuten työhyvinvoinnin luokan osalta aikaisemmin tarkasteltiin. ”Toiminnan vaikuttavuudesta” on puhuttu esimerkiksi ”työtehon” sijaan ainakin vuodesta 2008 eteenpäin, jolloin KT Kuntatyönantajat ja kunta-alan pääsopijajärjestöt tuottivat yhteisen kehityshankkeen tuloksena suosituksen kunta-alalla tehtävän työpanoksen tuloksellisuuden kehittämistä (KT Kuntatyönantajat 2008b). Tulkinnallisen kehikon mukaan näin tehdään selvä irtiotto tieteellisen liikkeenjohdon ajattelusta. Työn tuloksellisuus määritellään kunnallisen toiminnan päämäärien saavuttamiseksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja kunnan perustehtävän toteuttamisessa asiakkaiden ja kuntalaisten palvelemiseksi. Suositus korvaa vuosina 1989 ja 2000 annetut suositukset kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden kehittämistä. Suosituksen keskeisenä tavoitteena on tukea kunnallisten palvelujen tuottavuuskehitystä siten, että työelämän laatua ja tuloksellisuutta kehitetään samanaikaisesti. Vuoden 2008 suositus tuloksellisuuden kehittämistä sisälsi henkilöstöraportoinnin kannalta uusia ajattelumalleja, jotka vaikuttivat vuoden 2013 suositukseen henkilöstöraportoinnin kehittämistä. Suosituksessa painotutaan tuloksellisuuden arvioinnin ja mittaamisen lisäksi johtamiseen ja kehittämiseen. Tuottavuus puolestaan määritellään asiakirjassa palveluprosessin ja palvelun laadun huomioon ottavana asiakaslähtöisenä panos-tuotosuhteena, joka mitataan vuosittain kunnan toiminta- ja talousarvion laadinnan yhteydes-

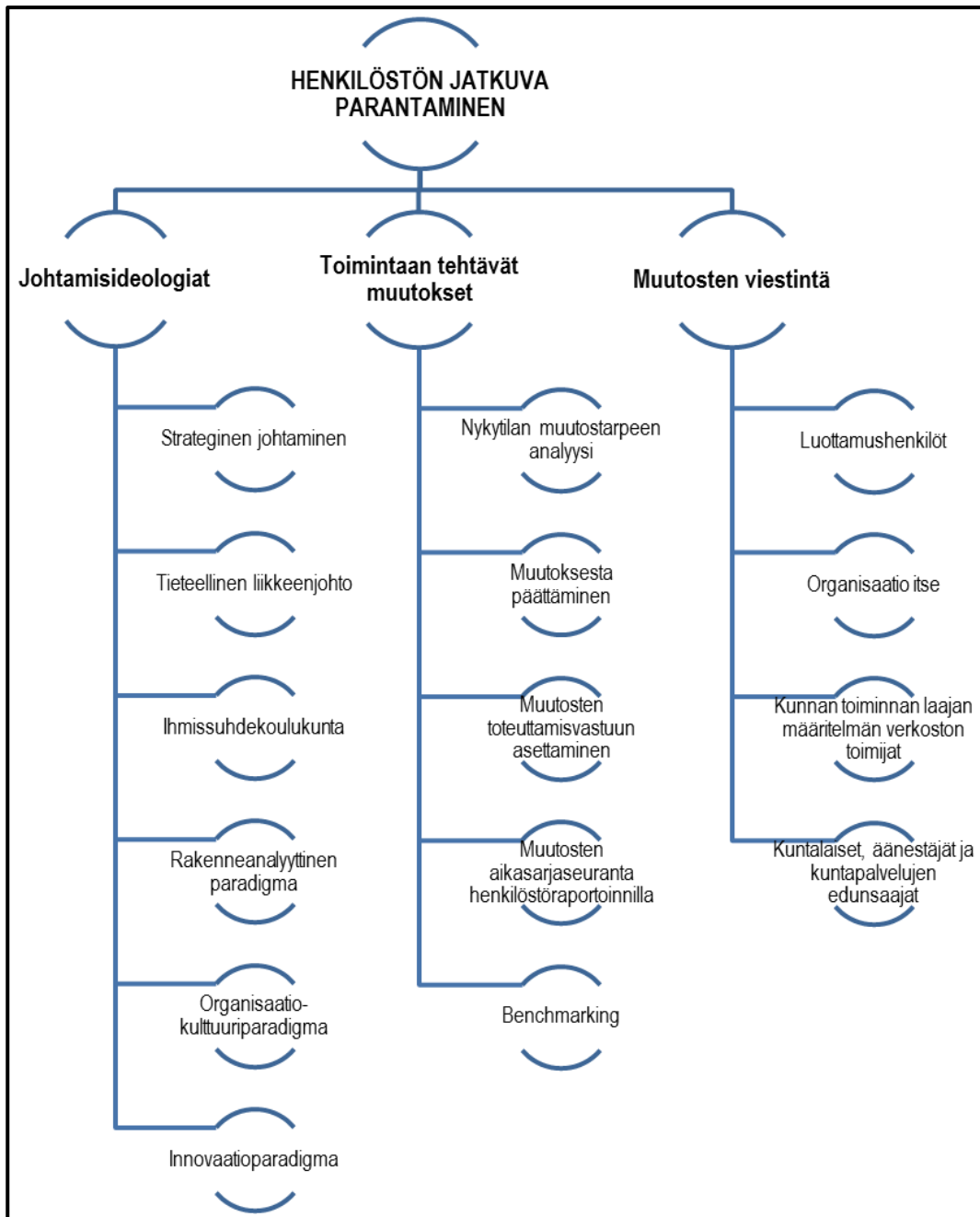
sä. Suosituksessa kerrotaan, että tuloksellisuutta tarkastellaan ”palvelujen järjestämistä vastuun näkökulmasta”.

Työn tuloksellisuuden kehittämisen suosituksen perspektiivi korostaa henkilöstön merkitystä voimavarana, vaikka korostetaankin, että palvelujen järjestämistä vastuu kuuluu yksin työnantajaosapuolelle. Tulkintakehikon mukaan puhe ihmisistä organisaation tärkeimpänä voimavarana viittaa johtamistutkimuksen organisaatiokulttuuriparadigmaan. Suositus kuvaa kuntien yhdistymisiä ja palvelurakennemuutoksia ratkaisun avaimina kuntien talousongelmiin myönteisin sanoin ja ilman ennakkovarauksia. Kaiken kaikkiaan työntekijäjärjestöt ja kuntatyönantajien järjestö ovat suosituksessa ilmeisesti löytäneet konsensuksen siitä, miten henkilöstöjohtamista tulisi kunnissa kehittää. Konsensus on nähdäkseni siinä mielessä merkittävä, että hyväksymällä suurien yksiköiden synnyttämisen, työntekijäjärjestöt tulevat samalla hyväksyneeksi siihen liittyvän päällekkäisten työtehtävien eliminoinnin. Kun päällekkäisten työtehtävien eliminointi on selvästi vastoin työntekijäosapuolen edunvalvonnan tavoitteita, päättelen, että 9.2.2007 annetun kuntajakolain 170/2007 13§ mukainen, vuodesta 2008 voimaan astunut kuntatyöntekijöiden viiden vuoden irtisanomissuoja tuotannollisin ja taloudellisin perustein on tämän konsensuksen todennäköisimpänä mahdollistajana. Tulkitsen, että tuloksellisuuden kehittämisen suositus kuntien yhdistymisten ja palvelurakennemuutosten osalta sisältää piirteitä johtamistutkimuksen rakenneparadigmasta.

Yhteenvedon raportointisuositusten ja normatiivisten tutkimusten sisällönanalyysistä voi todeta, että suositukset sisältävät piirteitä, jotka ovat samantyyppisiä kuin eräät johtamistutkimuksen paradigmojen piirteet. Yhdessä suosituksessa on tyypillisesti monenlaisia piirteitä, jotka muistuttavat useiden eri tutkimusparadigmojen piirteitä. Päätelen, että tällöin suositusten laatijat ovat ajatelleet, että tiettyjen paradigmojen piirteiden seuraaminen johtaa suotuisiin olosuhteisiin strategisen johtamisen opin toteuttamiseksi. Ajattelumallin kuuluisi se, että poimimalla useiden paradigmojen piirteitä mitään ei unohtuisi pois. Sellainen ajatus jäisi taka-alalle, että jokainen tutkimusparadigma on vastaus erilaiseen ongelmaan. Tämä olisi ymmärrettävää siinä mielessä, että suositukset on tarkoitettu suurelle joukolle organisaatioita, joiden ongelmat ovat keskenään erilaisia.

Laadin sisällönanalyysin ja tulkinnallisella kehikkotyökalulla tehdyn analyysin perusteella diagrammin (Kuvio 7), jossa kiteytyy tulkintani raportointisuositusten aineiston punaisesta langasta. Henkilöstöraportoinnin tavoitteena on henkilöstön jatkuva parantaminen. Jatkuva parantaminen perustuu henkilöstön ja organisaation nykytilan ymmärtämiseen, jossa ymmärryksen perustana on jokin johtamisen tutkimusparadigmojen piirteitä lainaava johtamisideologinen ajattelumalli. Kun kunnassa ajattelumallin avulla hahmotetaan nykytilan muutostarve, päätetään muutoksista toimintaan, jaetaan vastuita, mitataan onnistumista ja vertaillaan tilaa muuhun toimialaan. Muutoksista viestiminen on eräs henkilöstöraportoinnin tärkeimmistä tehtävistä. Henkilöstöraportointi palvelee

näitä kolmea tehtäväaluetta: se sisältää omaksuttujen johtamisideologioiden piirteiden toteuttamisessa tarvittavia tietoja, joiden avulla henkilöstön nykytilaa voidaan ymmärtää; tietoja, joiden avulla päätetään muutoksista, muutosten vaikutuksia seurataan ja henkilöstön tilaa vertaillaan muihin toimijoihin; tietoja, joita muutosten viestinnässä tarvitaan ja lisäksi sellaisessa muodossa, jota käyttäjät tarvitsevat. Diagrammin solut toimivat alustavina kategorioina haastatteluaineiston analyysiä varten. Solujen väliset yhteydet perustuvat päättelyyn aineiston sisällöstä.



Kuvio 7. Kirjallisen aineiston analyysin yhteenvedona saatu näkemys henkilöstöraportoinnista osana henkilöstön jatkuvaa parantamista.



## 4.2 Haastatteluaineiston analyysi

### 4.2.1 Haastatteluaineiston kontekstianalyysi

Pohdin henkilöstöraportoinnin eri toimijoiden merkityksiä suhteessa niitä ympäröiviin toimijoihin konditionaalimatriisin avulla. Uloimpana kehänä (Kuvio 8, K6) on Suomen julkista sektorin taloutta koskeva kansainvälinen keskustelu, johon kuuluu Suomen luotoluokitus ja Suomen budjettivajeen potentiaalisesti aiheuttamat taloudelliset kurinpitotoimet Euroopan unionissa. Tähän keskusteluun osallistuu kansanedustajia, taloustutkimusinstituutioiden edustajia ja rahoitusalan edustajia, jotka esittävät puheenvuoroja työntekijöiden, veronmaksajien, työllisyyden, elinkeinoelämän ja tulevien sukupolvien näkökulmista.

Keskustelu välittyy kansalliselle tasolle ja maakuntatasolle (Kuvio 8, K5), jossa esimerkiksi ennakoidaan uusia terveydenhuollon järjestelyjä ja huomioidaan kuntien tehtävien mahdollisen karsimisen vaikutuksia henkilöstöön. Samalla välittyy terveisiä hallitukselle esimerkiksi siitä, mitä kuntaliitoksista tai sote-alueista kunnissa ajatellaan. Maakunnan tasolla ja kansallisella tasolla syntyvät ne paineet, joiden johdosta henkilöstöraporttisuosituksia kehitetään: tarve pidentää työuria ja auttaa työntekijöitä jaksamaan työssään työhyvinvointia ja osaamista kehittämällä.

Raportointisuosituksia laaditaan liittotasolla (Kuvio 8, K4) pääsopijajärjestöjen kesken. Jonkinlaista jännitettä raportoinnin kehittämisessä on ollut Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja ammattiliittojen edustajien välillä, jolloin raportointisuosituksen voi nähdä osapuolten välisenä kompromissina. Työntekijäosapuolen edustaja asiaa kuvasi tilannetta seuraavasti:

*”...verrattuna siihen (vuoden 2004 ohjeeseen) itse edustin (ja) ymmärsin muidenkin järjestöjen ajattelun, että... me lähdettiin alusta lähtien siitä ajatuksesta, että me ei sitä avata, me ei siihen edes kurkata missään kohtaa, vaan me lähdetään rakentamaan ihan uusi puhtaalta pöydältä.”*

Tulkitsin asiaa siten, että jännitteet kytkeytyvät työntekijä- ja työnantajapuolten toisistaan poikkeavaan johtamisen ajatteluun ja osapuolten harjoittamaan edunvalvontaan. Johtamisen ihmissuhdekoulukunnan vaikutuksen hahmotan pyrkimyksenä kehittää henkilöstön osaamista ja hyvinvointia, rakenneanalyttisen paradigman kaltaisen ajattelun pyrkimyksenä verrata kuntien toimintojen henkilöstöresursseja rahamääräisesti keskenään. Haastatteluaineiston perusteella en pysty yksiselitteisesti erottamaan, minkälaista johtamistutkimuksen paradigman piirteisiin viittaavaa ajattelua työnantajaosapuoli ehkä painottaa. Puheessa painottuivat ”palvelujen järjestämisvastuu” ja ”kustannusten hallinta”, jonka voisi tulkita viittaavan rakenneanalyttisen paradigman piirteisiin.

Kuntalaisten ja äänestäjien tasolla (Kuvio 8, K3) pitäisi periaatteessa syntyä keskustelua henkilöstöraportin käsittelyprosessin tiedottamisvaiheessa. Sellaista kansalaiskeskustelua en ole itse kuullut, jossa henkilöstöraportin perusteella kyseenalaistettaisiin kunnan kykyä suoriutua tehtävistään tulevaisuudessa. Omien naapureideni kanssa käymäni keskustelut kulkevat aina samaa uraa: ”jonnekin byrokratian rattaisiin ne miljoonat aina vaan karkaavat”. Kuntaliitoksista ja terveydenhoidon uudistuksista puhutaan lehtien yleisönosastoilla tavalla, joka ilmentää huolta palvelujen saatavuuden heikentymisestä tai välimatkojen kasvamisesta, ei niinkään veroprosentin jatkuvasta nostamisen paineesta. Käytännössä asia lienee äänestäjälle liian vaikea ja faktojen varaan rakentava keskustelu jää siksi kokonaan luottamushenkilöiden väliseksi keskusteluksi.

Henkilöstöraporttia käsitellään kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen tasoilla (Kuvio 8, K2). Valtuustokäsittely voi olla suoraan valtuustossa tai valtuustoryhmässä. Poliittiset luottamushenkilöt esittävät kysymyksiä, jotka tyypillisesti liittyvät sairauspoissaoloihin, mutta jotka eivät yllä jatkuvan parantamisen malliin asti tai strategiaan asti, jos strategialla ymmärretään yksityiskohtaista suunnitelmaa tavoitteiden saavuttamiseksi yleisluontoisten tavoitteiden sijaan. Tälle tasolle kuuluu myös keskustelu, jossa esiintyy maakuntatasolla ja valtakunnallisella tasolla ajankohtaisia teemoja. Kehässä K2 tehdään päätöksiä, joilla mieluiten ennakoidaan tulevia muutoksia tai ainakin reagoidaan jo tapahtuneeseen muutokseen.

Ytimen jälkeen seuraavana kehänä (Kuvio 8, K1) on henkilöstöraportista keskusteleminen kuntaorganisaation sisällä yhteistoiminta- ja työsuojeluryhmissä (Kuvio 5), jolloin voimavarojen kuvauksen perusteella suunnitellaan kehittämistoimenpiteitä, jotka kirjataan osaksi henkilöstöraporttia. Tutkimusaineistossa ei ole yhteistoiminta- ja työsuojeluryhmien jäsenten haastatteluja, joten tätä osaa ei ole mahdollista valottaa yksityiskohtaisesti. Raportti esitetään myös henkilöstölle, jolloin työyhteisön pitäisi puhua omasta kehittämisestään. Haastatteluaineistossa ei ole sisältöä, joka kuvaisi työyhteisön jäsenten kokemuksia. Epäilen, että kuntien henkilöstö ei keskustele kattavasti henkilöstöraportista, mutta siitä ei ole aineistoa. Niistä asioista, jotka ovat ihmisille tärkeitä, on taipumusta syntyä ajoittain keskinäistä vääntöä, eikä mitään sellaista ilmennyt haastattelussa. Tästä päättelen, ettei henkilöstöraporttia hyödynnetä kaikilla mahdollisilla tavoilla.

Ytimessä on henkilöstöraportin kokoaminen. Henkilöstöraportti kootaan henkilöstöhallinnossa, jossa se rakennetaan paljolti palkkahallinnon ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä saatavien tietojen perusteella. Palkkasihteerit, henkilöstösihteerit, henkilöstöpäälliköt ja henkilöstöjohtajat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä, noudattaen olemassa olevia yhteistyön malleja. Keräten yhteen tietoa eri lähteistä he laativat raportin, joka kuvaa henkilöstövoimavaroja (Kuvio 4 ja Kuvio 5). Työntekijän näkökulmasta katsottuna raportin laatiminen on työtä, joka on muusta työajasta pois. Raportin laatimistyön motivoivuus riippuu ainakin siitä, kuinka paljon raportin sisällöllä on vaikutus-

ta toimintaan sekä siitä, missä määrin raportin laativilla henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa raportin laatimistapaan ja sisältöön. Kehän K6 kokema paine tunnetaan ytimessä asti ja paineisiin vastataan tuottamalla uusia työkaluja kehän K4 tuottaman raportointisuosituksen mukaan.



Kuvio 8. Henkilöstöraportin laatiminen osana suurempaa kokonaisuutta.

Kategorioiden kontekstien selvittämiseksi seurasin Scottin (2004) esimerkkiä (Liite 1. Taulukko- ja kuvioliite, taulukko 3). Kontekstianalyysi palvelee tutkimushypoteeseihin vastaamista. Aksiaalista tarkastelu on siten, että kukin kategoria poimitaan tarkasteluun erikseen, muodostaen oman akselin, jonka ympärillä tarkastelu tapahtuu. Poimin kontekstianalyysiin jokaisen yläkategorian ja pohdin vastauksia kysymyksiin kuka, milloin, missä, miksi, kuinka ja mitä tästä seuraa. Seuraukset ovat omia tulkintojani tilanteesta.

Mittariston laatiminen tapahtuu henkilöstöpäälliköiden toimesta määrävälein henkilöstöhallinnossa henkilöstöstrategian toteuttamiseksi. Tällöin katsotaan mallia muiden kuntien raporteista kunnan tietojärjestelmien sallimissa rajoissa. Tästä seuraa, että

maantieteellisesti läheisillä alueilla henkilöstöraporteissa voi olla jo valmiiksi yhteneviä elementtejä.

Rakenneanalyttinen henkilöstöraportointi liittyy luottamushenkilöihin, johtaviin viranhaltijoihin ja kuntakonsultteihin kuntatalouden kriisiytyessä. Taloutta pyritään tällöin tasapainottamaan yksikkökokoja kasvattamalla, sääntelyn mukaista palvelujen minimitasoa tavoitellen, päällekkäisiä työtehtäviä karsimalla henkilöstöluetteloiden avulla, ostopalveluja tai muuten omin neuvoin. Seurauksena rakenneanalyttisen raportoinnin hyödyntämisestä on muutoksia palveluntarjonnassa, veroprosentin nousun rajoittaminen, päätöksenteon tietoperustan laajentuminen ja henkilöstöresurssien uudenlainen kohdentaminen.

Käsityö henkilöstöraportin tuottamisessa koskettaa palkka- ja taloushallintoa ja henkilöstöhallintoa. Tietoja kerätään käsin, suodatetaan ja prosessoidaan, koska tietojärjestelmät eivät osaa tuottaa tarvittavia tietoja suoraan. Käsityö tehdään sopimalla yhteistyöstä tietojen tuottamiseksi aineistosta Excelin ja ”keltaisten lappujen” avulla. Seurauksena on, että henkilöstöraportin tuottamiseksi tehtävä ryhmätyö sisältää jokaisessa kunnassa erilaisia käytäntöjä, mikä voi vähentää tulosten vertailukelpoisuutta.

Työhyvinvoinnin kategoria liittyy etenkin henkilöstöhallintoon, työsuojeluvastaaviin ja Työterveyslaitoksen Kunta10-tutkimukseen. Työhyvinvoinnin mittausväli voi olla suurempikin kuin yksi vuosi. Työhyvinvoinnin mittarilla henkilöstö seuraa itse omaa työhyvinvointiaan. Lisäksi henkilöstöhallinto käyttää sitä arvioidakseen perustaa tulevan henkilötyön tuottavuudelle. Työhyvinvointia mitataan henkilöstöbarometreilla, ilmapiirikyselyillä, sairauspoissaolojen määrällä ja tapaturmien määrällä. Tällöin työhyvinvointi kehittyy muita osa-alueita suotuisammin niillä työhyvinvoinnin alueilla, joille on laadittu mittaristo.

Vertailukelpoisten henkilöstötunnuslukujen kategoria koskee luottamushenkilöitä, viranhaltijoita, äänestäjiä, kuntakonsultteja ja kuntaliitosten selvitysmiehiä. Tunnuksien avulla tunnistetaan hyviä käytäntöjä ja organisointitapoja sekä tullaan tietoisiksi niistä minimiresursseista, jotka tarvitaan sääntelyn mukaisen palvelutarjooman ylläpitämiseksi. Vertailukelpoisia henkilöstötunnuslukuja saadaan raportointisuositusta noudattamalla, näkemystä ottavalla kuntatietojen konsulttikorjauksella, palkka- ja taloushallinnon ulkoistamisella tai tunnuslukuja suhteuttamalla. Tunnuksien tuottamisen seurauksena on, että tullaan tietoisiksi nykytilan vahvuuksista ja heikkouksista ja aloitetaan korjaavat toimenpiteet.

Henkilöstöraportin käsittelyprosessi koskettaa luottamushenkilöitä, viranhaltijoita, valtuustoryhmää joissain kunnissa sekä joukkoa asiaan vihkiytyneitä äänestäjiä, jotka kuitenkin ovat poikkeuksetta samalla luottamushenkilöitä. Käsittelyprosessi tehdään henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin ja sitä kautta työn tuloksellisuuden kehittämiseksi, sillä henkilöstön palkkoihin käytetään suurin osa kuntalaisten yhteisistä rahoista. Henkilöstöraportti käsitellään kunnissa suosituksen mukaisen prosessin mukaan (Kuvio

4), jolloin tiedostetaan nykytilan muutostarve ja jaetaan vastuut korjaavien toimenpiteiden suorittamiseksi.

Strateginen johtaminen ilmenee henkilöstöraporteissa henkilöstöhallinnon esimiesten, kuntastrategiasta vastaavien henkilöiden ja tulevaisuustyöryhmän jäsenten (Kaarina) myötävaikutuksella. Strategista johtamista tehdään olemassa olevan strategian toteuttamiseksi ja painopistealueiden kehittämiseksi. Kuntakonsensin strategia voi sisältää tarvittavat tiedot osastrategioiden johtamiseksi. Strategioita ei välttämättä johdeta samasta asiakirjasta, jolloin ne voivat olla keskenään ristiriidassa, kuten yksi haastatelluista henkilöistä asiaa kuvasi:

*”...meillä on vähän tällöinen strategiaähky nyt, jos suoraan sanoo, että meillä on henkilöstöstrategia, tietohallintostrategia, talous- ja hankintastrategia, viestintä- ja markkinointistrategia ja sitten on tämä päästrategia.”*

Strateginen johtaminen voi myös ilmetä kuntakohtaisten tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi tehtyjen yksilöllisten mittareiden avulla. Kun strateginen johtaminen ilmenee henkilöstöraportoinnissa, tuloksena henkilöstöjohtamisen laatu paranee. Haastateltavat olivat kuitenkin jokseenkin samaa mieltä siitä, että strategiat voisivat henkilöstöraporteissa näkyä enemmänkin:

*”Korkeintaan voidaan ottaa informaatiota sieltä (henkilöstötilinpäätöksestä), mutta toiminnallista yhteyttä ei kyllä strategian tekemisellä ja henkilöstötilinpäätöksellä ole.”*

Henkilöstöraportointisuosituksen muutos tapahtuu suosituksen muuttuessa henkilöstö- ja palkkahallinnossa. Muutos tehdään, jotta henkilöstöraportilla olisi suurempi vaikutus toimintaan. Henkilöstöraportointisuosituksen muutos toteutetaan henkilöstöraporttiin tietojärjestelmän lisäosien avulla ja tekemällä lisää käsityötä Excelillä. Tuloksena toivotaan olevan, että henkilöstöraportin hyödyllisyys ja painoarvo lisääntyvät organisaation kehittämisessä.

Tietojen avoimuus vaikuttaa henkilöstöraportin valmisteluun henkilöstöhallinnossa yksilönsuojan varmistamiseksi pienissä yksiköissä ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi edunvalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Yksilönsuoja toteutuu yhdistämällä pienten yksiköiden tietoja. Aineistossa käsiteltyihin edunvalvontaan liittyviin kysymyksiin voidaan vastata esimerkiksi esittämällä hallinnon ja esimiesportaiden henkilöstömenojen kehityksen aikasarjoja. Tuloksena on se, että yksilönsuoja ei vaaranna, ja puuttuvan tiedon aiemmin herättämiin mahdollisesti populistisiin kysymyksiin vastataan jo ennalta tyhjentävästi.

Kategoriassa ”henkilöstöraportti työkaluna kilpailuedun saavuttamiseksi” luottamushenkilöt ja viranhaltijat strategian päivityksen yhteydessä käyttävät raporttia apunaan naapurikuntaa paremman talouskehityksen saavuttamiseksi. Parempi talouskehitys tällöin toteutuu houkuttelemalla yrityksiä, veroa maksavia asukkaita ja virastoja omaan

kuntaan. Seurauksena kunnan talous kehittyi suotuisasti verrattuna muuhun kuntaa ympäröivään seutuun.

Tietojärjestelmien merkitys henkilöstöraportoinnissa koskettaa henkilöstöhallintoa ja palkkahallintoa osavuositain avainlukujen tuottamiseksi ja vuosittain koko henkilöstöraportin tuottamiseksi. Kunnan omista tietojärjestelmistä saadaan työterveyspalvelua ja eläkeyhtiön toimittamia tietoja lukuun ottamatta kaikki raportin tuottamiseen tarvittava raakadata. Tiedot perustuvat palkkoihin tai henkilökunnan itse tietojärjestelmään kirjaama tieto, esimerkiksi koulutusta koskeva tieto. Raakadata prosessoidaan käsin Excellissä. Tietojärjestelmien suuresta merkityksestä seuraa, että muu kuin tietojärjestelmistä kohtuullisella työllä johdettavissa oleva tieto ei ole tosiasiasa saatavilla, kuten yksi henkilöstöpäälliköistä kuvasi:

*”Henkilöstöpäällikkö minulle joskus totesi, että sinne laitetaan kaikki mitä satutaan saamaan. Monta kertaa on tullut mieleen, että tämä on se raadollinen totuus. ... tässä nykyisessä palkkajärjestelmässä se henkilöstöpuoli on kuitenkin vähän lapsipuolen asemassa, se rajoittaa aika paljon sitä tietojen keräämistä ja saamista”*

Työsuhde-etuuksista raportointi koskee henkilöstöä, henkilöstöhallintoa, luottamushenkilöitä ja kuntakonsulttia. Työsuhde-etuuksista raportoidaan edunvalvontasyistä, jotta voidaan todeta useiden eri virkaehtosopimusten huomioiminen kunnassa. Organisaatiomuutoksia valmistellessa virkaehtosopimuksista tulee olla tietoinen mahdollisten ratkaisujen joukon selvittämisessä. Työsuhde-etuuksia koskeva raportointi koskee henkilöstön vaihtuvuutta, työehtosopimusten ulkopuolisten erityisten sopimusten määrää, viiden vuoden suoja-aikaa, sapattivapaiden määrää ja osa-aikaisten läsnäoloa työpaikalla. Työsuhde-etuuksia koskeva tieto kertoo työnantajapolitiikasta ja vastaa avoimiin kysymyksiin organisaatiomuutosten suunnittelussa.

Epäsuorasta henkilötyöstä raportoidaan joissakin kunnissa kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden osalta. Kategoria liittyy keskusteluun, joka syntyi esittäessäni haastateltaville provosoivia väittämiä, joiden mukaan kunta-alan ulkoistamistrendin jatkuessa kuntalaisten rahoista menee enemmän kuin viidesosa ulkoistetun henkilötyön ostamiseen. Seurauksena hypoteettiselle ulkoistetusta henkilötyöstä raportoiselle ulkoistettujen palvelujen ostaja valvoo aiempaa tarkemmin alihankkijoidensa toimintatapaa ja palvelun laatua palveluun käytettävän henkilötyön määrän muutosten kautta. Ulkoistetun henkilötyön määrän tuntemus auttaa vertaamaan kunnan oman toiminnan aiheuttamia kustannuksia avoimilla markkinoilla toimivan yhtiön saavuttamaan kustannustasoon.

Tasa-arvoraportointi koskee henkilöstöä, henkilöstöhallintoa ja luottamushenkilöitä. Sitä tehdään työntekijöiden välistä tasa-arvoa koskevien muutosten havaitsemiseksi. Tällöin seurataan henkilöstömenojen muutoksia eri ryhmien välillä sekä henkilöstön kehittämistoimien tasa-arvoista kohdentumista eri henkilöstöryhmien välillä. Seurauk-

sena tasa-arvoraportoinnista on se, että voidaan kohdistaa täsmätoimenpiteitä ryhmiin, joiden tasa-arvo kehittyy heikosti.

Henkilöstöraportti voi toimia kriisikunnan työkaluna, jolloin se liittyy henkilöstöhallintoon, luottamushenkilöihin ja kuntakonsultin kokemuksiin tarpeisiin. Kriisikunnan työkalu henkilöstöraportista voi tulla silloin, kun ylivelkainen kunta jatkaa velkaantumistaan. Henkilöstöraporttia käytetään tällöin henkilöstön osaamistasearvon säilyttämiseksi mahdollisimman suurena toiminnan supistuessa, eläkemenojen minimoimiseksi, osaamistarpeen ennakoimiseksi ja suuruuden ekonomian saavuttamiseksi. Tällä hetkellä henkilöstöraporttia ei ollenkaan ajatella kriisikunnan työkaluna, mutta päätelen, että jatkossa voitaisiin esittää henkilöstön osaaminen eritellysti kussakin yksikössä ja suhteessa sääntelyn asettamaan minimitasoon. Tästä seuraa, että henkilöstöraportin käyttäminen auttaa säilyttämään henkilöstön osaamiseen sitoutunutta arvoa ja säästämään varhaiseläkemenoperusteisissa maksuissa.

Henkilöstön osaamisen kuvaajana henkilöstöraportti toimii luottamushenkilöiden, henkilöstöhallinnon ja työntekijöiden suuntaan vuotuisen raportoinnin tai organisaatiomuutosten yhteydessä. Kun henkilöstöä vaihtuu, tieto koulutuksista ja pätevyyksistä vanhenee. Jos pienissä paloissa annettavaa koulutusta ei seurata, työnantaja ei tiedä, mitä työntekijät osaavat, eikä pysty hyödyntämään osaamista. Lisäksi moniin koulutuksiin on saatavissa taloudellista tukea, joka jäisi hyödyntämättä. Siksi henkilöstöä kannattaa vaivata velvoittamalla heitä jokaisen ulkopuolisen koulutuksen ja sisäisen koulutusseminaarin yhteydessä syöttämään koulutustietojaan järjestelmään. Seurauksena henkilöstön osaamisen kuvaamisesta on se, että koulutus palvelee kuntastrategian ja osaamistarpeen ennakoinnin osoittamia tarpeita.

Dualistinen byrokratiateoreettinen yhteistoiminta koskee luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita sekä lisäksi äänestäjiä. Yhteistoiminnalle on ominaista, että viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on erilainen osaamisprofiili ja käytössään erilaiset resurssit. Yhteistoiminnassa määritellään, mitkä strategiaprosessin ja vision laatimistyön osista kuuluvat joko luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden vastuulle. Eräs haastatelluista kuvasi strategian laatimista tavalla, josta päätelen, että viranhaltijoilla on asiassa paljon vastuuta:

*”... tietysti meillä oli tämä vanha pohjapaperi, ei meidän tarvitse ihan blankosta lähteä, mutta he (luottamushenkilöt) pääsivät ihan oikeasti vaikuttamaan siihen. Sittenhän sen läpimenon mahdollisuus on suurempi, kun he ovat itse päässeet tekemään sitä.”*

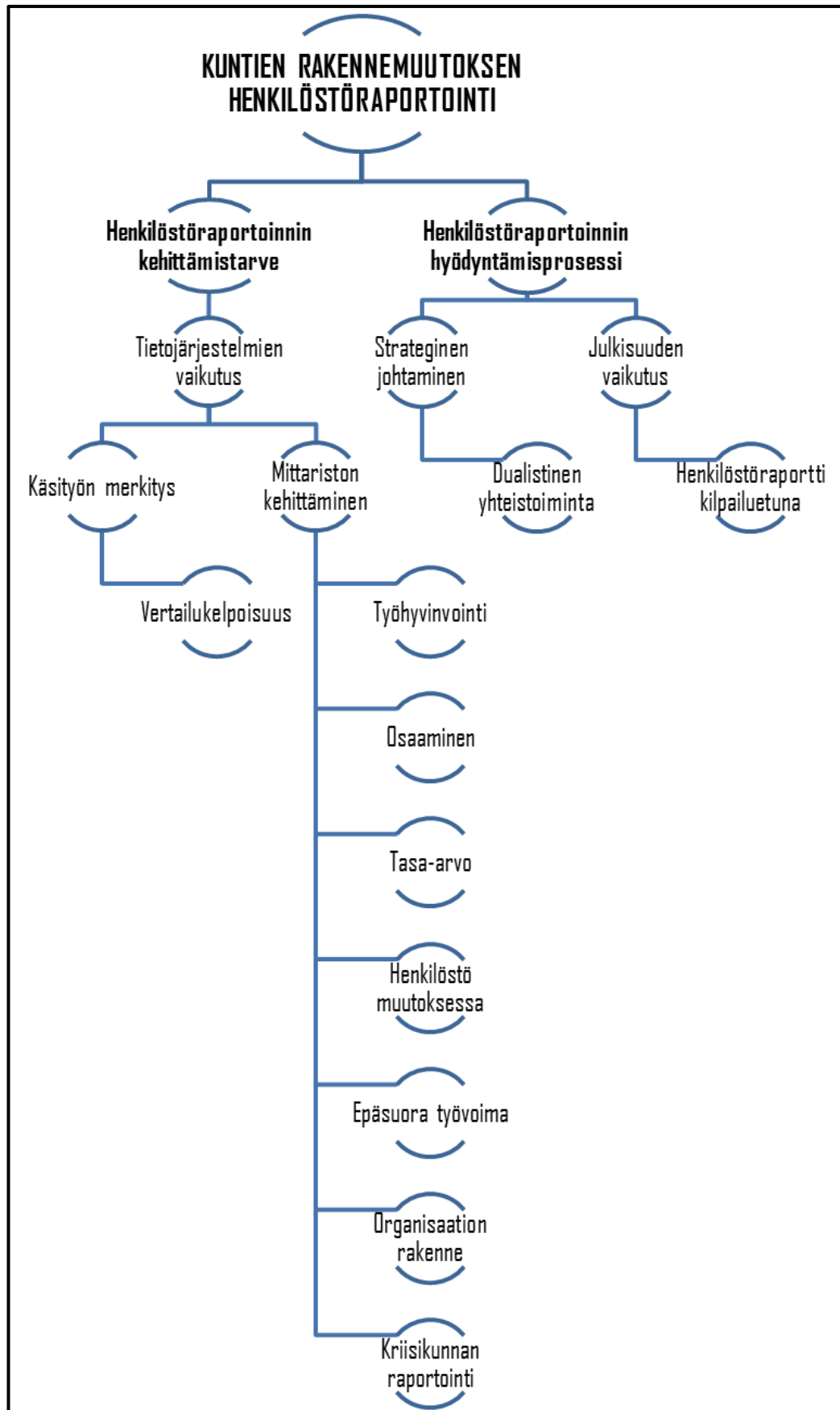
#### 4.2.2 Kuntien henkilöstöraportoinnin kehittämistarve

Tarkastelen kategorioita lähtien liikkeelle ydinkategoriasta, jonka jälkeen tarkastelen kahtena erillisenä haarana alakategorioita, ensin tässä alaluvussa henkilöstöraportoinnin kehittämistarvetta (Kuvio 9, vasen puoli) ja seuraavassa alaluvussa (4.2.3) henkilöstöraportoinnin hyödyntämisprosessia (Kuvio 9, oikea puoli). Koettu kehittämistarve on kytköksissä siihen, paljonko henkilöstöraporttia hyödynnetään, mikä voi periaatteessa aiheuttaa muna-kana-ongelman. Voiko raporttia hyödyntää, jos sitä ei ensin kehitä; kannattaako sellaista kehittää, mitä ei hyödynnetä? Yksi henkilöstöpäälliköistä kuvasi ongelmaa näin:

*”En ole tietoisesti lähtenyt tuota kehittämään, se tulee varmaan joskus myöhemmin. Teen aika semmoisen yksinkertaisen ja pikaisen kaavan mukaan, koska olen huomannut että näitä tietoja ei käsitellä niin systemaattisesti ja niitä ei käytetä, vaan todetaan että okei, tällainen se vuosi nyt sitten oli.”*

Kategoria ”kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointi” sisälsi eniten viittauksia muihin kategorioihin ja siihen viitattiin tiheästi muista kategorioista. Suuri kytkösten määrä tekee siitä ydinkategorian, samoin hahmottamani tarina kunta-alan muutostarpeesta, johon etsitään rakenneanalyttisiä ratkaisuja. Koska taulukot ovat niin suurikokoisia, että niiden yksityiskohtainen esittäminen vaikeuttaisi keskittymistä tärkeimpiin kysymyksiin, esitän kategorioita kuvaavat taulukot alakategorioineen ja käsitteineen työn liitteessä 1. Ydinkategoriaa kuvaavan taulukon esitän kuitenkin tässä kuvatakseni käyttämäni työmenetelmää (Taulukko 5). Lihavoidut solut ovat alakategorioita, muut solut ovat käsitteitä. Lisäksi soluun merkitsin nuolella viittauksen johonkin toiseen kategoriaan, jos tulkitsin käsitteen kuvaaman keskustelun sisältävän sellaisia viittauksia. Kuntien rakennemuutoksen raportoinnin kategoria jakaantuu sisäisesti kahteen alakategoriaan, ”kuntasaneeraukseen” ja ”suuruuden ekonomiaan” Molemmissa alakategorioissa tavoitellaan samaa asiaa eri lähestymistapaa käyttäen: palvelutason turvaamista vähenevän taloudellisen panoksen turvin. Suuruuden ekonomiassa oletetaan, että suuremmat yksiköt pystyvät toimimaan tuottavammin tai palvelemaan asiakasta paremmin. Suuruuden ekonomian alakategoria jakaantuu edelleen alakategorioihin ulkoistaminen, tilastointi, erilaiset tavat organisoida, kuntaliitokseen valmistautuminen ja strateginen laskentatoimi. Kuntasaneerauksissa kiinnostus kohdistuu henkilöstöresurssien jakautumiseen organisaation eri kerroksiin, jolloin ”organisaation kerrosten” käsite kytkeytyy muutosjohtamiseen kriisikunnan raportoinnin kategoriassa. Suuruuden ekonomiassakin päällekkäisten toimintojen eliminoinnissa etsitään säästökohteita tunnistamalla paljon henkilöstöresursseja vaativia organisointitapoja. Työhyvinvoinnin talousvaikutuksen käsite puolestaan yhdistää ”kuntasaneerauksen” alakategorian työhyvinvoinnin kategoriaan, jossa hyvinvoinnilla tavoitellaan taloushyötyjä.





Kuvio 9. Haastatteluaineiston kategorioiden väliset yhteydet.

Taulukko 5. Kategorian K2-ELIM sisältämät käsitteet.

Kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointi (K2-ELIM)					
Kuntasaneeraus	Suuruuden ekonomia				
Organisaation kerrokset →K16-KR11	Ulkoistaminen →K14-ULK0	Tilastointi →K1-MITT	Erilaiset tavat organisoida	Kuntaliitoksen valmistautuminen	Strateginen laskentatoimi
työhyvinvoinnin talousvaikutus →K4-TYHY	lakisääteisten palvelujen ulkoistukset	aikasarjojen eheys	vastuukunta: rahoitusmalli, toiminnan ohjaus kuntayhtymä: organisointi	valmistautuminen henkilöstöraportoinnissa →K11-ORGA →K17-OSAA	henkilöstöraportti laskennan apuvälineenä
		henkilöstöraporttien yhtenäistäminen kuntaliitoksissa		sääntelyn vaikutus	yhtiöittämisen tavoitteet →K9-JULK
				palkkaharmonisointi →K15-TASA	toteutuneen talousvaikutuksen mittaaminen → K1-MITT
				henkilöstö resurssina	henkilöstöraportti kuntaliitoksen apuvälineenä: tiedon vertailukelpoisuus → K11-ORGA detaljitaso → K3-KÄSI, K12-TIET
				päällekkäisten toimintojen eliminointi	
				merkitys hallinnolle	
				esimiesten lukumääränormien puuttuminen	

Tulkinnallisen kehikon kautta katsottuna ydinkategoria ”kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointi” sisältää piirteitä, jotka muistuttavat johtamisen rakenneanalyttistä tutkimusparadigmaa. Sen sisäiset kategoriat ”kuntasaneeraus” ja ”suuruuden ekonomia” eivät lähde liikkeelle siitä keskustelusta, mitä henkilöstölle muutosten johdosta tapahtuu. Sen sijaan palkkaharmonisointi ja muutosten talousvaikutukset ovat mielenkiinnon kohteena.

Ydinkategorian alla olevassa kategoriassa ”henkilöstöraportoinnin kehittämistarve” keskustellaan rakenteiden muutosten vaikutuksista henkilöstöön ja henkilöstömenoihin. Seurannan ongelmana on aikasarjojen katkeaminen toimintoja yhdistettäessä ja siirrettäessä. Kun muutoksia myös tapahtuu useita peräkkäin, muutosten vaikutusta ei voi erottaa toisistaan. Tämä seikka yhdistää henkilöstöraportoinnin kehittämistarvetta mittariston kehittämisen kategoriaan.

Henkilöstöraportoinnin kehittämistarpeen alakategoria on tietojärjestelmien vaikutukset. Vasta tietojärjestelmien alla on käsityön merkitys, vertailukelpoisuus ja mittaris-

ton kehittäminen useine alakategorioineen. Se seikka, että kehittämistarpeen ja käsityön välinen yhteys on epäsuora ja tapahtuu tietojärjestelmien kategorian välityksellä, merkitsee sitä, että kehittäjän täytyy tuntea sekä tietojärjestelmien että käsityön sisältö. Tietojärjestelmien rajoitukset ja mahdollisuudet vaikuttavat niihin valintoihin, joita kunnissa tehdään puntaroitaessa sopivaa tasoa käsityön määrän ja mittariston laatimisen välillä. Henkilöstöraporttiin laitetaan kaikki se käyttökelpoinen tieto, mitä sinne kohtuulliseksi katsotulla työmäärällä saadaan. Tietojärjestelmiä on tarjolla monilta eri toimittajilta ja ne myydään kunnille palanen kerrallaan. Eri järjestelmistä saatavat tiedot eivät ole välttämättä vertailukelpoisia keskenään, mutta Kaarinan naapurikunnissa käytetään paljon samoja järjestelmiä. Tietojärjestelmien vaikutuksen kategorian jaoin sisäisiin alakategorioihin yhtenäistämisen paine, yhtenäistäminen ja hankintaprosessi.

Kategorian ”käsityön merkitys” jaoin sisäisesti neljään alakategoriaan: kuormittavuuteen suhteessa hyötyyn, käsityöhön henkilöstöraportoinnissa, raportin laatimisen vaatimiin resursseihin ja kouluttamiseen raportin laatimiseen.

Käsityön alla olevassa kategoriassa ”henkilöstöraportin vertailukelpoisuus” puolestaan hahmotin neljä sisäistä alakategoriaa: vertailukelpoiset henkilöstötunnusluvut, havainnollinen esittäminen, vertailukelpoisuuden kehittäminen ja tapa organisoida. Käsitteet muistuttavat kategorian ”mittariston kehittäminen” sisältämien yhteismitallisten tunnuslukujen käsitteitä, mutta tässä ne liittyvät käsityöhön, tiimin sisäiseen kirjaamistavan sopimiseen ja hiljaisen tiedon tulosten vertailukelpoisuuteen.

Henkilöstöraportti on mittaristo, joka kuvaa organisaation tilaa. Mittariston laatimista koskevaan keskusteluun sisältyy aineistossa esiintyvien käsitteiden perusteella kahdeksan sisäistä alakategoriaa, joiden alle kuuluu alakäsitteitä. Kategorian sisäiset alakategoriat ovat luotettavuus, määritelmät, demografinen kuvaus, tieteellinen liikkeenjohto, rakenneanalyttinen kuvaus, strategian merkitys, yhteismitallinen tieto ja mittaamistyö. Luotettavuuteen sisältyy olettamuksia näytteenoton kohdistumisesta tasaisesti kaikkiin työntekijäryhmiin, tiedon ajantasaisuuden olettamus sekä oletus siitä, että työaika on käytännössä toteutunut kuten järjestelmiin on kirjattu. Mittariston kehittämisen sisäinen alakategoria ”yhteismitallinen tieto” sisältää käsitteitä, jotka liittyvät kuntien toiminnan ja tilan keskinäiseen vertailuun. Mittariston laatiminen ja mittaaminen teettävät työtä organisaatiolle, mikä vähentää kuntalaisten palvelemiseen käytettävissä olevaa aikaa ja edellyttää henkilöstön motivointia raportoinnin jatkamiseen. Toisaalta toimintaa ei voi kehittää ilman riittävää tietoa organisaation toiminnasta. Mittariston kehittäminen yhdistyy strategian toteutumisen seurannan mittaristona strategisen johtamisen kategoriaan. Tulkintakehikon avulla katsottuna mittariston kehittämisen kategoria ei sisällä sellaisia tehostamisen, työtehon tai rationalisoinnin piirteitä, jotka muistuttaisivat tieteellisen liikkeenjohtoon paradigman taylorismin piirteitä.

Työhyvinvoinnin kategorian tulkitsin jakautuvan sisäisesti kahteen alakategoriaan, työhyvinvoinnin mittaamiseen ja työhyvinvoinnin kehittämiseen. Tulkinnallisen kehi-

kon kautta tarkasteltuna työhyvinvoinnin kategorian keskustelu muistuttaa johtamisen ihmissuhdekoulukunnan paradigman piirteitä. Yli 10 000 asukkaan kunnat ovat kyllin suuria, jotta niissä voidaan tehdä työhyvinvoinnin kehittämistoimien vaikutusten mitta-uksia tilastollisesti merkitsevin tuloksin. Työterveyslaitoksen Kunta10-tutkimuksessa työhyvinvoinnin mittaaminen on ulkoistettu ja vertailukelpoisuuskin osallistujien kesken toteutuu. Työhyvinvoinnin kehittämisessä talousvaikutusta saavutetaan ainakin sairauspoissaolojen, varhaiseläkemenoperusteisten maksujen ja työtapaturmien vähentämisellä, joita myös mitataan. Työhyvinvointitoimenpiteiden aiheuttama työn tuloksellisuuden lisääntyminen jää mittariston ulkopuolelle. Työhyvinvoinnilla on yhteys kategoriaan ”henkilöstöraportti kilpailuetuna”, sillä yli 65-vuotiaiden osuus työvoimasta voi kertoa kunnan työnantajapolitiikan onnistumisesta, samoin henkilöstön vaihtuvuus, sijaisten osuus työvoimasta, määräaikaisten työsuhteiden ketjuttamisten lukumäärä ja määräaikaisten tekemät ylityöt. Keskusteluissa todettiin, että sisäilmaongelmien aiheuttamat terveysongelmat ovat kunnissa yleisiä, mutta nämä aiheet eivät kuulu mittariston piiriin.

Henkilöstön osaamisen kategoriassa erottuu käsitteet ”funktionaalinen oppiminen”, ”osaamistarpeiden ennakointi” ja ”osaamisen kuvaaminen ryhmittäin”. Monilla osaamisen alueilla on laissa säädettyjä pätevyysvaatimuksia. Eläkkeelle jäävä henkilöstö aiheuttaa uuden osaamisen hankkimisen tarvetta. Pienissä paloissa annettavan koulutuksen seuraaminen on työlästä ja edellyttää henkilöstön jatkuvaa motivoimista. Henkilöstön osaaminen seuraaminen liittyy tulkintakehikossa johtamisen ihmissuhdekoulukunnan kategoriaan.

Tasa-arvo muodostaa kategorian, joka syntyy henkilöstöraportoinnissa miesten ja naisten välisen tasa-arvon rahamääräisen mittaamista tai henkilöiden lukumäärään perustuvaa mittaamista koskevissa keskusteluissa. Kunta-ala on sikäli erikoinen, että alalla työskentelee noin joka viides työssäkäyvä suomalainen, ja heistä neljä viidesosaa on naispuolisia (KT Kuntatyönantajat 2014). Aineistossa on käsitteitä, jotka viittaavat organisaation eri kerrosten väliseen tasa-arvoon tai henkilöstöryhmien väliseen tasa-arvoon koulutuksen tarjoamisessa, koska kysyin näihin seikkoihin johdattelevia kysymyksiä. ”Epätavallisten rekrytointien” käsite viittaa kiireisiin rekrytointeihin, joissa palkattavalle henkilölle joudutaan maksamaan muuta kuin virkaehtosopimuksen mukaista palkkaa.

Henkilöstön asema muutoksissa ilmenee käsitteiden ”työsuhteen pysyvyys”, ”työtehtävien vaihtelevuus”, ”työnteon rajoittuminen työnkuvaan”, ”osa-aikaisuus voimavarana”, ”esimiehen ja alaisen välinen luottamus”, ”sijaisten tekemät ylityöt” ja ”läsnäolo työpaikalla” kautta. Työntekijän ja työnantajan välinen yhteistoiminnan malli voi vaihdella edunvalvontapainotteisen, vastakkain asettelevan ajattelun ja henkilöstön hyvinvointia painottavan yhteistyön tavoittelun välillä.

Kategoria ”epäsuora työvoima” sisältää yhtiötetyn kuntapalvelun tai ostopalvelun toteuttavan henkilöstön raportoinnin. Keskustelua aiheesta syntyi, koska olin aiheesta kiinnostuneempi kuin haastateltavat ja provosoin keskustelua. Jotkut kunnat sisällyttävät henkilöstöraportteihinsa kunnan omistamien yhtiöiden henkilöstön kuvaamisen, joten suora työsuhde kuntaan ei ole välttämättä edellytyksenä henkilöstöstä raportoimiselle. Hahmotin kaksi sisäistä alakategoriaa: yhtiön henkilöstö ja yhtiön arvomaailma-perusta. Yhtiön henkilöstöä koskevat henkilöstöressurssien talousvaikutus toiminnan siirtämisessä yhtiöille, vertailukelpoisen tiedon tuottaminen yhtiöiden tekemän henkilötöyön osalta, yhtiöiden tarjoamien palvelujen henkilöstöraportointi ja yhtiöiden tarjoamien palvelujen henkilöstöintensiivisyys. Arvomaailma-perustaan sisältyy käsitteet ”yhtiöiden tarjoamien kuntapalvelujen valvominen” ja ”ulkoistettuihin palveluihin vaikuttaminen kuntademokratiassa”.

Kategoriaan ”organisaation rakenne” sisältyy sisäiset alakategoriat organisaation rakenteen kuvaaminen, organisaation kuvaaminen ja organisaatiomuutoksen kuvaaminen, jotka ovat tärkeitä käsitteitä myös kuntien rakennemuutoksen raportoinnin kategoriassa. Haastateltavat puhuivat muutosten kuvaamisesta, mutta keskustelua organisaation rakenteen kuvaamisesta ei syntynyt spontaanisti, vaan vasta tekemästäni aloitteesta. Organisaation rakenteen tai toiminnan kuvaaminen on kuntien käytännöissä suppeasti kuntien henkilöstöraporttien osana. Henkilöstöraporteissa ei juurikaan kuvata henkilöstöressurssien jakautumista eri organisaatiokerrosten välillä. Puuttuva tieto voi synnyttää epäilyjä, jotka yhdistävät kategorialla julkisuuden vaikutuksen kategoriaan.

Kategoriaan ”kriisikunnan raportointi” kuuluu käsitteitä, jotka liittyvät kuntasaneeraukseen. Nykyään henkilöstöraportti ei käytännössä ole kriisikunnan käyttämä työkalu laisinkaan, vaan ratkaisut löytyvät tuloslaskelmasta ja henkilöstöluetteloista. Henkilöstöraportin ajatellaan mittaristona palvelevan vain pitkän aikavälin kehittämistä.

#### **4.2.3 Kuntien henkilöstöraportoinnin hyödyntämisprosessi**

Henkilöstöraportoinnin hyödyntämisprosessi kerää alleen kaksi alakategoriaa, ”strategisen johtamisen” ja ”julkisuuden vaikutuksen” kategoriat. Kategorian sisällä on myös kaksi alakategoriaa: ”henkilöstöraportin käsittelyprosessi” ja ”tulosten hyödyntämisprosessi”. Käsittelyprosessiin liittyvät tärkeät käsitteet ”organisaation sisäinen prosessointi”, ”raportointi tilinpäätöksen osana” ja ”raportoinnin ymmärrettävyys”. Tulosten hyödyntämisprosessin sisäiseen kategoriaan kuuluu muun muassa ”henkilöstöraportin vaikutus toimintaan”, ”HRM-prosessiosaaminen”, ”päätöksenteon sykli”, ”ennakointi” ja ”kokonaisuuden hallinta”.

Kategoria ”strateginen johtaminen” on raportoinnin hyödyntämisprosessin alakategoria, joka yhdistää byrokraatioteoreettisen ”dualistisen yhteistoiminnan” raportoinnin hyö-

dyntämisprosessiin. Strategisen johtamisen sisältämät käsitteet viittaavat yhteisymmärrykseen sellaisen ideaalimallin olemassaolosta, jonka mukaan henkilöstöraporttia tulisi hyödyntää parhaan tuloksen saavuttamiseksi. Tällaisia käsitteitä ovat ”henkilöstöstrategian ilmeneminen henkilöstöraportissa”, ”henkilöstövoimavarojen ennakointi” ja ”jatkuva parantaminen”. Toisaalta käsite ”pääöksenteon arki” viittaa ideaalin ja käytännön välisten erojen olemassaoloon. Käsitteen ”vision jännitteisyys” vaihteluväli aineiston eri osissa ei ulotu sisältämään kunnan tulevaisuutta koskevia voimakkaita ideologisperustaisia mielipide-eroja.

Kategoriaan ”dualistinen yhteistoiminta” liittyy sellaisia tekstin paloja, jotka valottavat henkilöstöjohtamisen vaikeutta luottamushenkilöille. Katgoria sisältää piirteitä, jotka tulkinnallisessa kehikossa muistuttavat tieteellisen liikkeenjohdon tutkimusparadigmaan kuuluvan Weberin byrokratiateorian piirteitä. Katgoriaan kuuluva puhe poikkeaa byrokratiateoriasta siinä suhteessa, että luottamushenkilöt eivät näyttäyty henkilöstöhallinnon osaamiseltaan tasa-arvoisina toimijoina viranhaltijoihin nähden. Henkilöstöraporttisuosituksen mukainen toiminta perustuu jatkuvan parantamisen malliin. Jatkuvan parantamisen mallissa pitäisi hallita aiheen teoria, sillä jatkuvan parantamisen kehittämistoimenpiteet valitaan teoreettisen ymmärryksen perusteella. Luottamushenkilöiden vastuulla on myös uskottavan vision laatiminen. Luottamushenkilöiltä puuttuva henkilöstöhallinnon teorian osaaminen tekee henkilöstöraportin hyödyntämisprosessista luottamushenkilöille vaikean, jolloin heidän pitää tukeutua viranhaltijoiden apuun. Käytännössä henkilöstöraportoinnin uuden suosituksen sisältämät prosessit ovat luottamushenkilöille vaikeita. Luottamushenkilöiltä odotetaan periaatteellisia linjauksia ja vastauksia arvoja koskeviin kysymyksiin. Katgoriaan sisältyy myös keskustelu niiden henkilöiden toiminnasta, jotka ovat sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä. Jos luottamusmiehet ja viranhaltijat jakaisivat saman osaamisperustan ja koulutuksessa opitut toimintamallit, luottamushenkilöillä voisi olla nykyistä suurempi merkitys kuntastrategioiden toteuttajina.

Kategorian ”julkisuuden vaikutus henkilöstöraportointiin” analyysi viittaa siihen, että avoimuuden, julkisuuden ja henkilöstöraporttia varten tuotettavan sisällön välillä on joissain olosuhteissa riippuvuussuhde. Pinnallisen tason ongelmana yksilön tietosuojasta alle kymmenen hengen kokoisista ryhmistä raportoinnin, koska silloin vaarana on, että tiedot voidaan yhdistää henkilöön. Mies- tai naisvaltaisilla aloilla henkilö voi olla tunnistettavissa paljon suuremmastakin joukosta. Näissä tapauksissa raportoidaan suuremman joukon osalta. Löysin myös syvällisempiä ongelmia, jotka liittyvät puuttuvan tiedon herättämiin kysymyksiin ja epäilyihin. Epäilyjä herää tapauksissa, joissa puuttuva tieto voisi periaatteessa olla yhdistettävissä edunvalvontaan, kuten eräs haastelluista asiaa kuvasi:

*”...ja toisaalta se auttaisi myös poliitikkoja, kun he ovat aina varmoja siitä, että meillä on niin helppoa paksumme hallinto. He voisivat oikeasti katsoa, kuinka paksu se on.”*

Kysymykseksi silloin nousee se, kuka päättää, mitä tietoa henkilöstöraporttiin laitetaan. Puuttuvan tiedon voi selittää myös se, että puuttuvan tiedon tuottamiseksi ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä merkittävää määrää käsityötä, mikä yhdistää julkisuuden kategorian käsityön merkityksen kategoriaan.

Hahmotin kategoriassa ”henkilöstöraportti työkaluna kilpailuedun saavuttamiseksi” kolme sisäistä alakategoriaa: henkilöstöraportti työnantajapolitiikan käyntikorttina, henkilöstöraportoinnin talousvaikutus ja henkilöstö kilpailuedun lähteenä. Henkilöstön näkökulma henkilöstöraportointiin painottuu henkilöstön osaamisen arvon kuvaamiseen, jolloin henkilöstö nähdään arvokkaana jalokivenä ja strategisen kilpailuedun lähteenä, mikä yhdistää kategoriaa strategisen johtamisen kategoriaan. Kilpailuedun lähteenä oleva henkilöstö toisaalta aiheuttaa tarvetta vähentää henkilöstöraportoinnin avoimuutta: *’kel’ onni on, se onnen kätkeköön.* Kytken tämän pelkoihin avoimuuden johtamisesta yhtiöittämisestä, jolloin virkasuhteet muuttuvat työsuhteiksi, sekä ulkoistamiseen, jolloin virkasuhteet voivat päättyä, jolloin huolet yhdistyvät rakennemuutoksen kategoriaan.

Yhteenvedonalyysiluvun tuloksista voi kiteyttää, että raportointisuositusten sisällönanalyysi näytti erilaisen kuvan henkilöstön jatkuvasta parantamisesta kuin haastatteluaineiston kategorioiden analyysin piirtämä kuva. Haastatteluaineistossa se keskustelu, jossa henkilöstöraportti aiheuttaa muutoksia organisaation toimintaan, on suppea. Kirjallisessa aineistossa puolestaan ei esitetä ohjeita sille, miten pitäisi lähestyä ongelmaa, jossa luottamushenkilöiden osaamisperusta ja ajalliset resurssit käsitellä henkilöstöhallinnon ja strategisen johtamisen asioita ovat paljon niukemmat kuin viranhaltijoilla. Seeckin johtamistutkimuksen paradigmamallia seuraavan tulkintakehikon kautta katsottuna kuntien rakennemuutoksen käsittelyssä esille nouseviin, rakenneanalyttistä paradigmaa muistuttaviin henkilöstöraportoinnin kysymyksiin raportointisuositusten aineisto ja haastatteluaineisto sisältää vähän vastauksia. Sen sijaan aineistot käsittelevät kattavasti ihmissuhdekoulukunnan paradigman piirteitä sisältäviä aiheita.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

### 5.1 Johtamisen tutkimusparadigmojen ja henkilöstöraportoinnin piirteiden välinen yhteys

Tässä luvussa kuvaan ensin niitä henkilöstöraportoinnin piirteitä, joita havaitsin käyttämällä Seeckin (2008) esittämää johtamisen tutkimusparadigmamallia. Tekemieni huomioiden tarkastelu auttaa samalla ymmärtämään, miksi henkilöstöraportteja ei kunnissa hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän jälkeen seuraavassa alaluvussa tarkastelen yhteismitallisten tunnuslukujen tarjoamia mahdollisuuksia kuntien henkilöstöraportoinnissa sekä raporttien laatimiseen ja käyttämiseen liittyviä ongelmia. Esitän myös suosituksia ja mahdollisia vaihtoehtoja vertailukelpoisen henkilöstöraportoinnin kehittämiseksi tekemieni havaintojen perusteella. Lopuksi arvioin itse tekemäni tutkimuksen luotettavuutta käyttämäni GT-tutkimusmenetelmään kuuluvien arviointiohjeiden mukaan.

Tutkimuksessa havaitsin, että johtamisen tutkimusparadigmojen piirteitä erottuu kuntien henkilöstöraportoinnin suosituksissa sekä kuntien henkilöstöjohtamisessa. Päätellen, että tietyn tutkimusparadigman piirteitä sisältävän johtamisen onnistumista voidaan henkilöstöraportoinnilla edistää tuottamalla systemaattisesti sitä tietoa, jota kyseisen paradigman ajattelumallia seuraavassa johtamisessa tarvitaan. Nykyiset henkilöstöraportit tulkintani mukaan pyrkivät palvelemaan sellaisen johtamisen piirteitä, joita henkilöstö toivoisi kunnissa noudatettavan. Tulkintani mukaan kunnissa noudatettavan johtamisen johtamistutkimuksen paradigmoja muistuttavat piirteet ja henkilöstöraportin painottamat piirteet eivät ole samoja, jolloin raporttien tarjoama tieto ja tiedon tarve eivät kaikilta osin kohtaa. Menestyvän kunnan henkilöstöhallinnon esimies kuvasi henkilöstöraporttia seuraavasti:

*”Se on vain paperi paperien joukossa. Mutta ehkä se on just se, että se data ei ole oikeasti semmoista, mitä voisi hyödyntää siinä johtamisessa.”*

Kuntien rakennemuutos ilmenee kunta-alalla kuntaliitosten, kuntasaneerausten, isäntäkuntamallien, kuntayhtymien ja sote-alueiden mukanaan tuomina muutoksina kuntien toiminnan organisoinnissa. Kun näissä toiminnan organisoinnin muutoksissa ilmenee johtamistutkimuksen rakenneanalyttisen paradigman piirteitä, ilmeisesti kuntien johtamisessakin ilmenee samoja piirteitä. Nykyinen henkilöstöraportointi ei palvele kuntien rakennemuutosta niin hyvin kuin se silloin palvelisi, jos henkilöstöraportti määriteltäisiin rakennemuutosta palvelemaan pyrkiväksi asiakirjaksi ja sitä kehitettäisiin siihen tarkoitukseen. Nykyisiä henkilöstöraportteja ei juurikaan käytetä kuntien toiminnan uudelleenorganisoinnissa, koska ne eivät sisällä tarvittavia tietoja kuntien eri toimintoihin liittyvistä henkilöstöresursseista. Sellaisia tietoja voivat olla esimerkiksi lakisäätei-



seen perusopetukseen, päivähoitoon, terveydenhoitoon tai vanhusten hoitoon, tai kunnan omaehtoisesti järjestämään toimintaan kuten liikuntaan tai kulttuuriin liittyvät henkilöstöresurssit. Henkilöstöraporteista ei selviä, kuinka niukkoja tai runsaita nämä henkilöstöresurssit ovat suhteessa sääntelyn asettamaan minimitasoon, palvelun käyttäjien määrään tai verrattuna naapurikuntiin. Tietojen selvittämiseen voidaan nykyisin tarvita asiantuntijan apua.

Uusi henkilöstöraporttisuositus sisältää elementtejä, jotka viittaavat johtamistutkimuksen ihmissuhdekoulukunnan paradigman piirteisiin. Hannele Seeckin mukaan ihmissuhdekoulukunnan vaikutus ilmenee pyrkimyksinä lisätä työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia, jaksamista ja demokratiaa. Johtamisen ihmissuhdekoulukunnan elementit eivät kuitenkaan juurikaan ilmene henkilöstöraporteissa numeerisina mittareina. Väittäminen ”mitä mittaat, sitä saat” voidaan kärjistää muotoon ”mitä et mittaa numeerisesti, sitä et myöskään saa” (Aura – Ahonen – Ilmarinen 2012, 41). Uudessa raportointisuosituksessa on kuitenkin yhteismitallinen koulutukseen tehtävien panosten mittari, joka palvelee ihmissuhdekoulukunnan pyrkimyksiä. Investointeja henkilöstön osaamiseen on mahdollista vertailla kuntien välillä.

Strategisen johtamisen oppi näyttäytyy tulevaisuuden suunnitteluna ja nykytilan analysointina keskinäisen vertailun avulla. Strategisen johtamisen näkökulmasta henkilöstöraportti on mittaristo, jonka avulla seurataan strategian toteutumista. Tämä näkökulma on tärkeä kirjallisessa aineistossa, mutta haastatteluaineistossa se ilmenee ideaalina, jota pyritään toteuttamaan arkisessa käytännössä. Haastatteluaineistossa strategisen johtamisen kategoria sisälsi odotetusti piirteitä, jotka viittaavat strategisen johtamisen oppiin. Kuntakonsultti kuvasi kunnan strategian ja kunnan rakennemuutokseen liittyvän kuntasaneerauksen yhteyttä näin:

*”...(Kun) ruvetaan sitä (saneeraus) työtä tekemään niin eikö olisi johdonmukaista, että ruvetaan katsomaan, mikä strategia on, ja siihen nojautuen ruvetaan katsomaan mitä voidaan tehdä. Mutta niissä noin 30 saneeraustapauksessa, mitä minulla on ollut, koskaan me emme ole strategiaa katsoneet. Olen itse ehkä vähän vilkuillut sitä, mutta edes sillä tasolla, että katsottaisiin, mitkä ne kunnan arvot ovat, ei niitä sillä tavalla funtsita.”*

Tästä päättelen, että henkilöstöraportin käyttämisessä strategisen johtamisen kategoriaan kuuluva keskustelulla on taipumusta väistyä rakennemuutoksen kategoriaan kuuluvan keskustelun tieltä, jos nämä kaksi ovat keskenään ristiriidassa. Ymmärrän asian niin, että johtamisen rakenneanalyttisen paradigman piirteitä muistuttava johtaminen on hallitsevassa asemassa kuntien rakennemuutoksen henkilöstöjohtamisessa, vaikka tulokinnallisen kehikon mukaan strateginen johtaminen ei olekaan ristiriitainen tai vaihtoehtoinen ajattelutapa rakenneanalyttisen paradigman kanssa. Asian voisi ilmaista siten,

että vasta sen jälkeen, kun rakenteita koskeva päätös on tehty, pohditaan, mitä päätöksestä seuraa muiden johtamisajattelun piirteiden noudattamisen kannalta.

Tieteellisen liikkeenjohdon ja innovatiivisen organisaation johtamisopit ovat muita johtamisoppeja heikommin tunnistettavissa raportointisuositusten aineistossa ja henkilöhaastattelujen aineistossa. Henkilöstöraportti ilmentää heikosti tieteellisen liikkeenjohdon ajattelua määrällistämisen, valvonnan, ennustettavuuden ja tehokkuuden korostamisena. Tayloristiseen ajatteluun liittyvän ennustettavuuden erottaminen strategisen johtamisen ennakoinnista on hankalaa. Ennakoinnissa korostetaan omien toimenpiteiden tulevaisuutta muuttavaa vaikutusta. Ennustettavuuden elementtejä löytyy esimerkiksi pyrkimyksestä ennakoida eläkkeelle jäävien määrää, mutta tämänkin voi liittää strategisen johtamisen eteenpäin katsovaan ajatteluun, jossa pyritään vaikuttamaan henkilöstön eläkkeelle jäämisen aikatauluun työkykyä tukevilla toimilla. Mittariston laatimiseen liittyvän määrällistämisen voi puolestaan liittää mihin tahansa johtamisparadigmaan, sillä johtaminen on kaikissa johtamisopissa vaikeaa ilman määrällistäviä mittareita. Tehokkuuden ja valvonnan korostamista ei löytynyt yhdestäkään haastatteluaineiston kategoriasta.

Henkilöstöraportoinnin vuoden 2013 suosituksen mukaan sairauspoissaolojen ja varhaisen eläköitymisen aiheuttamia kustannuksia voidaan vähentää kytkemällä työhyvinvointi osaksi henkilöstön kehittämisstrategiaa. Tässä asiassa strategisen johtamisen oppi palvelee sellaista henkilöstöjohtamista, jonka piirteet muistuttavat johtamisen ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigman piirteitä. Nykyään sairauspoissaoloja käytetään kunnissa sellaisena karkeana työhyvinvoinnin mittarina, joka ei kerro, miten taustalla olevien perusongelmien ratkaiseminen kunnissa etenee.

Tieteellisen liikkeenjohdon tutkimusparadigmaan sisältyvän Weberin byrokratiateorian mukainen työnjako edusti vastaajien puheessa ideaalista tilannetta. Tulkitsin, että vastaajat kokivat onnistumisen tai epäonnistumisen tunteita riippuen siitä, missä määrin prosessit etenivät weberiläisen ideaalimallin mukaan. Byrokratiateoria on kuitenkin melkein sata vuotta vanha, ja maailma on sen jälkeen siten muuttunut, että osaamisesta on tullut kapean alan täsmäosaamista ja tietoa tuotetaan valtavan paljon. Virkamiehillä on huomattava määrällinen koulutusetu luottamushenkilöihin nähden. Lisäksi virkamiesten koulutus edustaa laadultaan täsmäosaamista, joka luottamushenkilöiltä kokonaan puuttuu. Koulutusedun lisäksi virkamiehillä on mahdollisuus keskittyä tehtävien hoitoon täysipäiväisesti työsuhteessa kuntaan. Luottamushenkilöt ottavat velvollisuudentunnosta tehtäviä hoitaakseen, jolloin tehtävien hoito kilpailee ajasta perheen ja vapaa-ajan kanssa. Uuden kuntalain valmistelutyössä luottamushenkilöiden ajankäytön ongelmaa pyritään helpottamaan laajentamalla heidän oikeuttaan saada työstään vapaata luottamustoimen hoitamista varten. Kunnanvaltuusto päättäisi korvauksesta, joka luottamushenkilölle työstä poissaolon vuoksi maksettaisiin. Nähdäkseni mahdollisen uuden kuntalain luottamushenkilöille tarjoama mahdollisuus jäädä pois töistä luottamustehtä-

vien ajaksi ei jatkossakaan poista sitä ongelmaa, että virkamiehet ja luottamushenkilöt eivät ole keskenään koulutukseltaan ja ajankäytöltään tasaveroisia toimijoita. Edellä päättelin haastateltavien yhtenevien kertomusten perusteella, että henkilöstön strategisen kehittämisen osaaminen ja henkilöstöstrategian ja kuntastrategian välisen toiminnallisen kytköksen toteutuksen osaaminen, jos se jollakin on, on virkamieskunnalla. Päättelen, että strategisen henkilöstön kehittämisen vastuun pitäisi kuulua selkeästi viranhaltijoille. Poliittisten luottamushenkilöiden vastuulla olisi tuoda viranhaltijoiden tietoon edustamiensa kunnan asukkaiden tarpeista ja arvoista, joiden mukaan henkilöstön osaamista kehitetään ja kohdennetaan.

Johtamisen tutkimusparadigmojen ja henkilöstöraportoinnin piirteiden välinen yhteys voidaan nyt kiteyttää kahteen ongelmaan aiheuttavaan seikkaan. Ensimmäinen ongelma on se, että henkilöstöraportointisuositukset sisältävät paljon viittauksia ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigman piirteisiin ja vähän viittauksia rakenneanalyttisen paradigman piirteisiin. Kunta-alan nykyinen ongelmakenttä ei liity monotoniseen työhön, johon johtamisen ihmissuhdekoulukunnan paradigma tulkintakehikon mukaan parhaiten vastaa, vaan kuntien rakennemuutokseen. Kuntien rakennemuutos ilmenee puheena sote-ratkaisuista, kuntaliitoksista, kuntayhtymistä ja isäntäkuntamalleista. Jo toteutuneiden sote-ratkaisujen ja kuntaliitosten perusteella päättelen, että käytännön johtaminen sisältää sellaisia rakenneanalyttisiä piirteitä, joilla kuntien rakennemuutoksen tarpeisiin vastataan. Johtamisen ihmissuhdekoulukuntaa korostava henkilöstöraportti ei näin ollen palvele niitä rakenneanalyttisiä johtamisen piirteitä, jota kunnissa tarvitaan ja käytetään, vaan se palvelee sellaista johtamista, jota ehkä kuntien henkilöstö toivoisi kunnissa käytettävän. Toinen ongelma on virkamiesten ja luottamushenkilöiden koulutustasoero, joka vaikeuttaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä yhteistyötä henkilöstön jatkuvan parantamisen prosessissa. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen työnjaon ongelmiin ei ole esitetty ratkaisumalleja henkilöstöraportoinnin suosituksissa.

## **5.2 Yhteismitalliset tunnusluvut kuntien rakennemuutoksen toteuttamisen tukena**

Vertailukelpoisia tietoja tarvittaisiin sellaiseen kuntien henkilöstöressurssien määrän, kohdentamisen ja organisointitapojen keskinäiseen vertailuun, jonka tavoitteena on työn tuloksellisuuden parantaminen. Vertailukelpoisten tunnuslukujen tuottaminen on yhteydessä tietojärjestelmien ominaisuuksiin, tarvittavaan käsityön määrään ja hiljaisen tiedon soveltamiseen tietojen kirjaamisessa. Vertailukelpoinen tieto saattaa johtaa henkilöstöressurssien käyttämistä koskevan tiedon suurempaan julkisuuteen, jolloin hyvää henkilöstöpolitiikkaa voitaisiin käyttää kilpailuedun lähteenä niissä kunnissa, jotka ovat onnistuneet hyvin henkilöstöpolitiikassaan.

Henkilöstöraportin kokoaminen edellyttää aikaa vievää käsityötä ja palkanlaskennan erityistä ammattitaitoa Microsoft Excel-ohjelmaa apuna käyttäen. Käsityö lisää virheiden mahdollisuutta ja edellyttää henkilöstön motivoimista tiedon tuottamiseen. Tietojärjestelmiin tehtävät investoinnit vähentävät käsityön määrää, mutta kaikkia tietoja ei todennäköisesti näiden investointien jälkeenkään saada kuntatietojärjestelmästä ilman tiedon louhintaa Excelillä. Kurosen (2010, 36) mukaan esimerkiksi työajan laskentaan vaikuttavia erilaisia työpaikalta poissaolon lajeja tunnetaan noin 60 kappaletta. Kirjaamisen taustalla voisi näin ollen epäillä olevan piilossa olevia muuttujia, joissa kirjaamisen käytännöt vaihtelevat kuntakohtaisesti. Poissaolon lajeja luetellaan vuoden 2013 raportointisuosituksessa, joten poissaoloihin ei välttämättä liity epäselvyyttä tai virhelähdettä, mutta esimerkki kuitenkin kuvaa virhelähteiden olemassaolon todennäköisyyttä. Helsinki, Espoo ja Vantaa tuottavat yhteismitallisia tunnuslukuja. Vantaan kaupungissa henkilöstöraportoinnista vastaava Kuronen lähetti pyynnöstäni lyhyen ohjeen yhteismitallisten tunnuslukujen laskemiseksi. Hänen mukaansa laskentaohjeet eivät välttämättä avaudu dokumentin perusteella, joten lisäkysymyksien osalta keskustellaan henkilökohtaisesti. Tämä puoltaa käsitystä siitä, että tarkasti yhteismitallisen tiedon tuottaminen edellyttäisi joko rajoittumista lähialueen kesken yhteisten keskustelujen perusteella tuotettavaan vertailukelpoiseen tietoon, tai sitten merkittävää panosta dokumentaatioprojektiin ja sen jälkeiseen tiedon siirtämiseen koulutuksin palkka- ja taloushallinnon henkilöstölle.

Henkilöstöraporttia ei henkilöhaastattelujen aineistossa koettu kovin käyttökelpoiseksi asiakirjaksi kuntien rakennemuutoksen toteuttamisessa. Kaarinassa oli hiljattain tuotettu erikseen tietoa selvitysmiesten tarpeisiin. Paraisillakin oli kuntaliitosselvitys työn alla, eikä siinäkään potentiaalisen liitoskumppanin henkilöstöraportti keskustelumme perusteella ollut keskeisellä sijalla. Henkilöstöraportti antaa henkilöstön tilasta ja määrästä yleiskuvan, mutta kuntaliitosten suunnittelussa tarkastelu pitää ulottaa henkilöstön ruohonjuuritasolle. Kuntaliitoksessa puolestaan etsitään liitoskuntien työntekijöille vastinpareja. Työtehtäviä kunnissa ei ole standardoitu, jolloin johtaminen ei ole tässä suhteessa sisältänyt tieteellisen liikkeenjohdon paradigman piirteitä. Siksi samoilakin tehtävänimikkeillä tehdään erilaisiin tarpeisiin vastaavaa työtä. Tämä viittaa siihen, että organisaation rakennetta luotettavasti kuvaavia yhteismitallista tunnuslukuja ei todennäköisesti ole mahdollista rakentaa pelkästään virkanimikkeiden perusteella. Vastinparien keräämiseksi ja organisaation eri kerrosten kuvaamiseksi tarvittavat tiedot voitaisiin haluttaessa tuottaa tarkoitusta varten rakennetun kehityskeskustelumallin avulla.

Kuntakonsernin ohjaukseen on tulossa muutoksia kuntalain kokonaisuudistuksen myötä. Uudistusta valmistellut työryhmä esitti 8.5.2014 valtiovarainministeriön tiedotteessa 78/2014, että kunnan toiminnan käsite jatkossa sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi ostopalvelut ja toiminnan, joka perustuu kuntien yhteistyöhön tai kunnan omis-

tukseen. Henkilöstöraportti voisi haluttaessa palvella kunnan toiminnan laajan määritelmän kattamaa toimintakenttää. Osa kunnista sisällyttää henkilöstötilinpäätökseen kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden tiedot, jolloin tietoja käytetään kuntakonsernin ohjaukseen. Haastattelemiini henkilöstöhallinnon edustajat eivät kuitenkaan innostuneet ajatuksesta raportoida konserniyhtiöistä, osakkuusyhtiöistä tai verorahoilla ostettujen ulkoistettujen palvelujen henkilöstön tilasta tai työtuntien määrästä. Vastaajat perustelivat tätä etenkin osakeyhtiölain vaatimuksilla ja osakeyhtiön ohjaamiseen yksinomaan liikkeenjohdon oppien perusteella, jotka poikkeavat kunta-alan sääntelystä ja toiminnan ohjauksesta. Verorahoilla ostettujen palvelujen henkilöstöresursseja vastaajat pitivät lähtökohtaisesti palveluntarjoajan yksityisyyden piiriin kuuluvana asiana, vaikka yritysten kesken ja yritysten ja julkisen sektorin välisessä yhteistyössä onkin lukuisia esimerkkejä tehtyjen työtuntien raportoinnista. Keskustelin Kuntaliiton johtavan lakimiehen kanssa lyhyesti puhelimitse 8.5.2014 selvittääkseni, olisiko Kuntaliiton tiedossa mitään juridista estettä sille, että kunta edellyttäisi julkisen hankinnan kilpailutuksessa palveluntarjoajan raportoivan työtunneistaan. Johtavan lakimiehen mukaan estettä sille ei ole, vaan kysymyksessä on puhtaasti osapuolten välinen sopimusasia, joka voi tarjota kunnalle mahdollisuuden vertailla omaa kustannustasoaan yritysmaailman kustannustasoon.

Pohdin eräänä työhypoteesina, että kunnissa pitkään vallalla ollut trendi yhtiöittää tai ulkoistaa toiminta voitaisiin nähdä suoran demokratian vähenemisenä, mikä johti minut kysymään, voisiko henkilöstöraportoinnin avulla lievittää sellaisia huolia. Kuntaliiton mukaan kuntien menoista 51,1 % kului henkilöstömenoihin vuonna 2007, vuonna 2013 arviolta enää 47,2 %. Samalla aikavälillä ostopalvelujen osuus kasvoi 16,8 prosentista 22,2 prosenttiin (Suomen kuntaliitto 2013). Henkilöstömenojen ja ostopalvelujen yhteenlaskettu osuus menoista vuonna 2007 oli 67,9 %; vuonna 2013 se oli edelleen samalla tasolla 69,4 prosentissa. Muiden menolajien kuin henkilöstö- ja ostopalvelujen pysyessä suhteellisen muuttumattomina suhteessa kokonaismenotasoon vaikuttaa ilmeisesti, että henkilöstömenoja on siirtynyt ulkoistusten seurauksena ostopalveluihin. Koska ostopalvelujen osuus budjetista on huomattavan suuri, ja niiden osuuden voi viimeaikaisen uutisoinnin valossa edelleen jatkossa kasvavan, ostopalvelujen sisältämät henkilöstöresurssit voisivat tulevaisuudessa olla kuntalaisten tai kunnan strategisen laskentatoimen kannalta kiinnostavaa tietoa.

Kun johtamistutkimuksen rakenneanalyttinen paradigma on suhteellisen välinpitämättömän henkilöstön suhteen verrattuna ihmissuhdekoulukuntaan, syntyi työhypoteesi, joka mukaan rakenneanalyttisen paradigman piirteitä sisältävä henkilöstöraportointi voi olla jännitteistä. Etsin vastauksia siihen, olisiko kuntien henkilöstöä koskevien tietojen julkisella esittämisellä odottamattomia sivuvaikutuksia. Kuntien rakennemuutosta palveleva raportointi voi periaatteessa palvella myös kunnalle palveluja tarjoavien tai tarjoamaan pyrkivien yksityisten yritysten tiedon tarpeita. Tällöin henkilöstöraportti

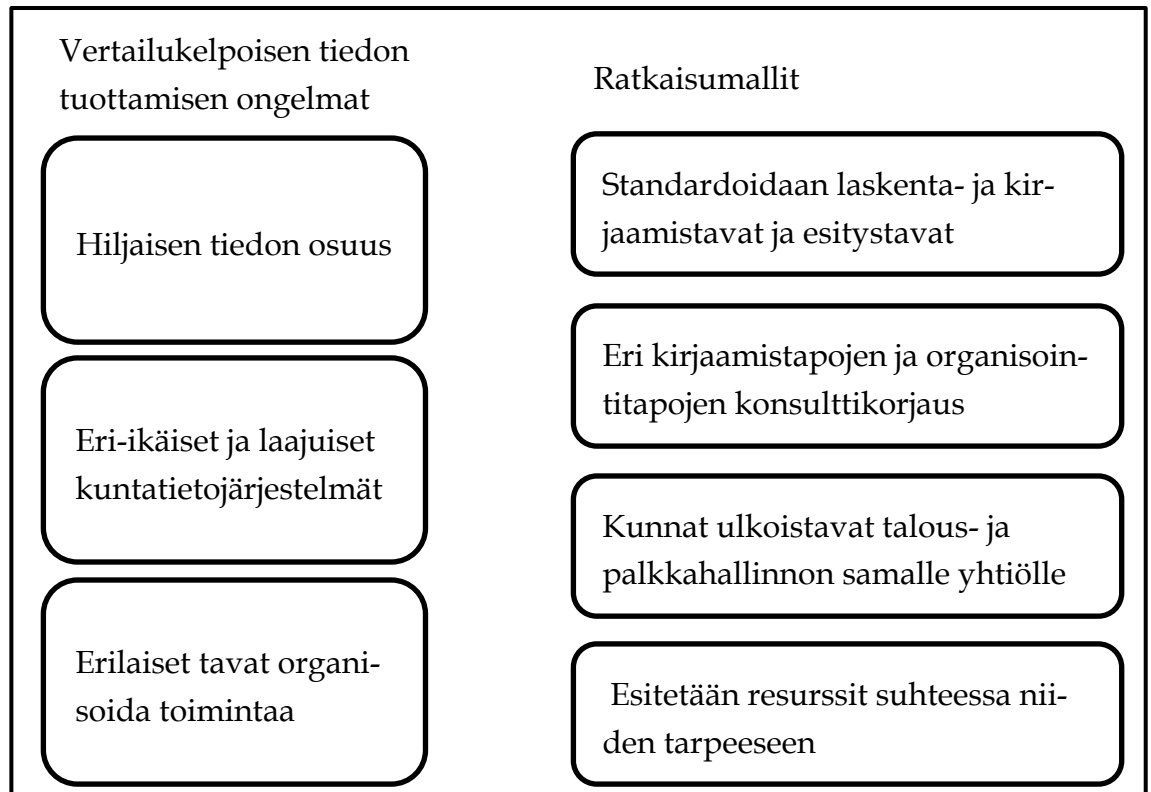
sisältää tietoja, joiden avulla ulkopuolinen toimija voi arvioida palvelujen tuottamisen vaatimia henkilöstöresursseja ja kustannustasoa. Jännitteitä voisi aiheutua tilanteissa, joissa kunnan henkilöstön asema muuttuisi siirrettäessä palvelujen tuottaminen kunnalta kunnan omistamalle yritykselle tai yksityiselle yritykselle. Työ- tai virkasuhdetta koskeva yleissitova sopimus voi silloin vaihtua tai työsuhteita voi kokonaan päättyä. Vastaavasti kunta voi päättää tuottaa itse tai kuntien välisen yhteistyön kautta palveluja, joita se on aiemmin teettänyt ostopalveluna. Kuntien toimintojen yhtiöittäminen ei kuitenkaan välttämättä johdu halusta heikentää henkilöstön etuja taloushyötyjen saavuttamiseksi, vaan yhtiöittämistrendin syynä voi olla kuntalain muutos. Kuntalain yhtiöittämistä koskeva sääntely ei pyri suojaamaan kuntien toimintaa epäreilulta kilpailulta, vaan se pyrkii suojaamaan yrityksiä kunnilta. Ongelmatapausten Destia Oy, josta Euroopan komissio antoi päätöksen 11.12.2007, sekä Helsingin Palmia-liikelaitosta koskevien valitusten käsittelyn jälkeen Euroopan komissio antoi 14.4.2010 menettelyasetuksen (EY) 659/19991. Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2009 ”kunnat ja kilpailuneutraliteetti”-työryhmän valmistelemaan kuntalakiin muutoksia. Kuntalain 23.8.2013/626 2§ velvoittaa kunnat yhtiöittämään kilpailun kannalta olennaisia julkisen sektorin laitoksia, jotta nämä eivät saisi kohtuutonta veroetua yksityisen sektorin toimijoihin verrattuna.

Tutkimuksessa selvisi, että vaikka raportointi olisikin mahdollisimman avointa, kysymyksiä silti herää sellaisen tiedon osalta, joka raportista puuttuu. Kuka päättää, mitä tietoa raporttiin laitetaan – onko kyseessä edunvalvonta? En löytänyt sellaista edunvalvontaan suoraviivaisesti liitettävissä olevaa puuttuvaa tietoa, jossa tiedon puuttumista ei voisi selittää joko raportoinnin vaatimalla työmäärällä tai sillä seikalla, että haastateltavan etsimää puuttuvaa tietoa ei ole tapana esittää henkilöstöraporteissa missään muusakaan kunnassa. Moniin avoimiin kysymyksiin voisi kuitenkin vastata kuvaamalla henkilöstöresurssien jakautumista organisaation eri osiin ja kerroksiin ja suhteuttamalla lukuja niiden tarpeeseen; tämä olisi tietoa, joka vastaisi johtamistutkimuksen rakennanalyttisen paradigman piirteitä sisältävän johtamisen tiedon tarpeisiin.

### **5.3 Tutkimustulosten johdosta esitettävät suositukset**

Vertailukelpoinen henkilöstöraportoinnin mittaristo tarjoaa uusia mahdollisuuksia henkilöstöraportoinnin hyödyntämiselle etenkin silloin, kun mittaristoa hyödyntävä strateginen johtaminen otetaan käyttöön koko organisaatiossa. Nykyisellään henkilöstöraportin tietoja ei ole käytännössä niin paljon hyödynnetty kuin olisi mahdollista. Tietojen vertailu kuntien kesken mahdollistaa terveen kilpailun kuntien välillä, hyväksi havaittujen toimintatapojen omaksumisen ja resurssien tarkemman kohdentamisen. Lisäksi voidaan kuvata arvovalinnoista ja kunnan yksilöllisestä tilanteesta juontuvista valinnoista

seuraavat vaikutukset henkilöstön toimintaan. Henkilöstöraportissa mainittuja lukuja voi sanallisesti selittää, jotta ne raportin käyttäjät, joilla ei ole hallinnon alan koulutusta, voisivat ymmärtää raportin sisältöä ja hyödyntää sitä päätöksenteon tukena.



Kuvio 10. Ratkaisumallit vertailukelpoisen tiedon tuottamisen ongelmiin.

Vertailukelpoista tietoa tarvitaan, jotta organisaatiota osattaisiin kehittää suhteessa ympäröivän maailman kehitykseen. Kysymykseen siitä, millä tavalla vertailukelpoista tietoa voitaisiin tuottaa, vastaan seuraavasti (Kuvio 10). Ensinnäkin tapaan kirjata asioita liittyy suuri määrä hiljaista tietoa, toisekseen tietojärjestelmien vaihtelevista kokoonpanoista saadaan erilaista tietoa, ja kolmanneksi erilaiset tavat organisoida heikentävät vertailtavuutta joidenkin tunnuslukujen osalta. Näitä ongelmia voi lähestyä monella eri tavalla. Ensinnäkin voidaan kerätä eri järjestelmiä ja kirjaamistapoja koskeva hiljainen tieto ja standardoida laskenta- ja esitystapa. Toisekseen voidaan tuottaa vertailukelpoista tietoa konsulttityönä. Kolmanneksi voidaan ulkoistaa kuntien palkanlaskenta samaan yhtiöön. Neljänneksi voidaan yksinkertaisesti tyytyä esittämään henkilöstöresurssit suhteutettuna palveltavien asiakkaiden tai asukkaiden lukumäärään tai laissa määritettyyn minimitasoon. Lisäksi olisi ehkä mahdollista lisätä ja yhtenäistää kuntakentän edunvalvontaa tietojärjestelmätoimittajia kohtaan palvelutason parantamiseksi. Uusi raportointisuositus on nähdäkseni ensimmäiseen lähestymistapaan kuuluva askel eteenpäin, joka jää hiukan vajaaksi, koska taustalla olevan hiljaisen tiedon vaikutusta ei tunneta. Liedossa käytetään toista vaihtoehtoa. Salo on siirtynyt käyttämään kolmatta. Neljäs tapa ei

maksa mitään, ketään ei irtisanota, ja tieto muuttuu keskustelun pohjaksi, joka toivottavasti saa organisaation lukemaan itse raporttia sekä lehtimiehet soittamaan ja kirjoittamaan.

## 5.4 Tutkimuksen arviointi

Analyysin subjektiivisuudesta ei seuraa, että tuloksien voisi katsoa edustavan yksittäisen tutkijan mielipidettä, sillä tulokset ovat sopusoinnussa kunta-alan suositusten kanssa ja tutkimuksessa käytetyllä grounded theory-tutkimusmenetelmällä saadut tulokset perustuvat haastateltavien kertomiin ajatuksiin ja kokemuksiin. Tulokset tarkentavat kuvaa tutkimuksen tilaajan tilanteesta ja tilaajan kokemista ongelmista ja synnyttävät uusia tähän aikaan ja organisaation tilanteeseen sopivia teorioita, joiden avulla tilaaja voi kehittää omaa toimintaansa.

Seuraavaksi esitän tutkimuksen laadun itsearvioinnin, joka perustuu Corbinin ja Straussin (2008, 307-309) arviointikriteereihin. Kriteerit on tarkoitettu ohjeellisiksi, eikä niitä pidä ymmärtää kiinteinä ja nopeina arvioinnin välineinä. Olen tehnyt luovaa työtä tutkimuskysymyksen kannalta selkeästi laskevaan rajahyötyyn asti. Alustavien kategorioiden teoreettisen näytteenoton valintakriteerit ja myöhempien näytteiden valintakriteeri käsitelmin erikseen haastateltavien kuvauksen yhteydessä. Eri aihepiirien yläkategorioita esiintyi 18 kappaletta. Tapahtumat ja toimenpiteet, jotka viittaavat näiden kategorioiden olemassaoloon, esitin koodauksen yhteydessä kunkin yläkategorian osalta erikseen yläkategorialuettelossa (Taulukko 4).

Teoreettiseksi näytteenotoksi tässä tutkimusmenetelmässä kutsutaan sellaista tietojen keräämistä, jossa tutkimuksen alussa ei päätetä kaikesta hankittavasta aineistosta. Silloin tutkimuksen kuluessa hankitaan jo ilmenneisiin käsitteisiin liittyvää aineistoa, joka voi vastata ilmenneisiin kysymyksiin. Tekemäni teoreettinen näytteenotto liittyi työhyvinvoinnin kategoriaan, kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportoinnin kategoriaan ja henkilöstön osaamisen kategoriaan. Nämä yläkategoriat eivät olleet vielä muotoutuneet teoreettisen näytteenoton aikana, joten ajattelussani tavoittelin silloin perspektiivejä asiaan, en mainitsemieni kategorioiden tarkentamista.

Kategorioiden suhteiden validointi perustuu vertailuun aineiston eri osien välillä. Haastatteluaineiston kategorioiden muotoutumista ohjasi se käsitys, joka syntyi kirjallisen aineiston analyysin perusteella. Ydinkategorian valinta kuitenkin muutti olennaisesti sitä ennakkokäsitystä kategorioiden todennäköisistä suhteista, joka kirjallisen aineiston analyysissä syntyi. Kategorioiden välistä erästä yhteyttä ei tukenut se seikka, että vaikka kategoriassa ”organisaation rakenne” haastateltavat puhuivat muutosten kuvaamisesta, keskustelua organisaation rakenteen kuvaamisesta ei syntynyt spontaanisti, vaan vasta tekemästäni aloitteesta. Tämä ei tue käsitystä siitä, että organisaation rakenne olisi kate-



gorian ”mittariston kehittäminen” alaisuuteen kuuluva alakategoria. Ydinkategorian valitsin sillä perusteella, että siihen viitattiin eniten muualta aineistosta ja sillä oli eniten viittauksia muualle aineistoon. Ydinkategorian avulla on mahdollista ymmärtää aineiston tarinaa. Käsitteet liittyvät systemaattisesti toisiinsa siinä määrin kuin niitä on hierarkisesti tarkasteltuna taulukoissa (Liite 1. Taulukko- ja kuvioliite, taulukot 4-21). Lisäksi tärkeimpiä käsitteitä tarkastelin dimensioanalyysimuodossa.

Olosuhteiden variaatioita pystyin ottamaan huomioon niiltä osin, kuin haastateltavien henkilöiden edustamien kuntien olosuhteissa on variaatioita. Olosuhteet vaihtelevat valtioneuvoston nimeämän kriisikunnan ja Suomen parhaiden asuinkuntien välillä, jolloin variaatioita on tutkimuksen kannalta suotuisa määrä. Henkilöstöraportoinnin nykytilan vaihteluväli aineiston kunnissa on uuden raportointisuosituksen valmiiksi jo täyttävä taso ja uuden raportointisuosituksen haastavaksi kokeva taso. Vastaajien kokemukset henkilöstöraporttiin sisältyvän mittariston tuottamisesta ja sen jälkeisestä mittariston hyödyntämisestä henkilöstöjohtamisessa eivät kuitenkaan välttämättä edusta koko maan kuntien ja kaupunkien henkilöstöhallinnon näkemyksiä. Olosuhteita ja seurauksia huomioin Scottin (2004) mukaisen kontekstianalyysin avulla (Liite 1. Taulukko- ja kuvioliite, taulukko 3). Kuvasin sekä henkilöstöraportoinnin prosessit että tutkimusmenetelmän prosessit. Corbinin ja Straussin menetelmän erityispiirteenä on yksityiskohtainen tutkimusprosessin kuvaaminen. Henkilöstöraportoinnin prosesseista on kuvattu henkilöstöraportoinnin kehittämisprosessi ja hyödyntämisprosessi.

Löydös, jonka mukaan luottamushenkilöt eivät pysty hyödyntämään nykymuotoista henkilöstöraporttia kunnan henkilöstövoimavarojen strategiseen kehittämiseen, on taloudelliselta merkitykseltään suhteessa kuntien käyttämien henkilöstövoimavarojen aiheuttamien kustannusten kansantaloudelliseen merkitykseen. Inhimilliseltä merkitykseltään löydös on puolestaan kytköksissä kuntasektorin työntekijöiden kokemaan työhyvinvointiin. Tutkimuksen merkitysvyydestä viestii se, että Kaarinan kaupunki on tutkimuksen johdosta ryhtynyt kehittämään strategisen johtamisen prosessejaan. Löydökset ovat siten osana relevanttien ryhmien keskustelua, että kuntien strategisesta johtamisesta ja mittaristojen kehittämisestä keskustellaan aktiivisesti ja tutkimus liittyy osaksi tätä keskustelua.

## 6 YHTEENVETO

Työssä pohdin, minkälaisia ongelmia vertailukelpoisen henkilöstöraportin laatimiseen ja hyödyntämiseen liittyy. Vertailukelpoisen henkilöstöraportin kokoamista kunnissa vaikeuttavat toisistaan poikkeavat kuntien tietojärjestelmät, tietojärjestelmien yhtenäistämisen vaikeus ja siitä aiheutuvien kustannusten suuruus, hiljaisen tiedon osuus tietojen kirjaamisessa ja kokoamisessa sekä erilaiset tavat organisoida toimintaa.

Henkilöstöraportin hyödyntämiseen liittyy useita ongelmia, joista yksi on kuntien henkilöstöresurssien vertailun vaikeus. Vastauksena tähän ongelmaan vuoden 2013 raportointisuosituksessa esitetään, että eräitä tietoja tulisi jatkossa esittää yhteismitallisella tavalla, joka on vertailukelpoista muiden kuntien kanssa. Vertailukelpoisuuden tarkkuutta voivat tällöinkin edelleen rajoittaa hiljaisen tiedon vaikutus henkilöstöraporttien kokoamisessa sekä tietojärjestelmien pienet eroavaisuudet tietojen kirjaamistavassa tai laskentatavassa. Tutkimuksessa ei ole kuitenkaan perehdytty tietojärjestelmien ominaisuuksiin, vaan ainoastaan kuultu tietojärjestelmien käyttäjiä.

Pohdin myös, minkälaista henkilöstöjohtamisen ajattelua henkilöstöraportoinnin osat alueet ilmentävät. Tulkintani mukaan ajattelumallien erot ovat kytköksissä henkilöstöraportin hyödyntämisen ongelmiin, sillä henkilöstöraportti ei sisällöltään kaikilta osin palvele kunnissa noudatettavan johtamisen ajattelua. Nykyinen suositusten mukainen kuntien henkilöstöraportointi palvelee etenkin sellaista johtamista, joka sisältää johtamistutkimuksen ihmissuhdekoulukunnan paradigman mukaisia piirteitä, jolloin henkilöstöraportointi sopii erityisen hyvin vastaamaan monotonisen työn aiheuttamiin ongelmiin. Kuntien nykyisiin haasteisiin liittyvän rakennemuutoksen johtaminen sisältää kuitenkin käytännössä myös johtamistutkimuksen rakenneanalyttisen paradigman piirteitä, joita suosituksen mukainen henkilöstöraportointi palvelee heikommin kuin ihmissuhdekoulukunnan paradigman piirteitä. Yhteismitalliset tunnusluvut voisivat olla askel suuntaan, joka palvelee rakenneanalyttisen paradigman piirteitä sisältävää johtamista. Vuoden 2013 raportointisuosituksen yhteismitalliset tunnusluvut kuitenkin sisältävät sellaisia aihepiirejä, kuten koulutusinvestointien, sairauspoissaolojen ja eläkkeelle jäämisen iän seurantaa, jotka yhdistän johtamisen ihmissuhdekoulukunnan tutkimusparadigman piirteisiin.

Henkilöstöraportin hyödyntämiseen liittyy muitakin ongelmia kuin erot käytännön johtamisen ja sen johtamisajattelun välillä, jota henkilöstöraportointi pyrkii palvelemaan. Ongelmana henkilöstöraportin hyödyntämisessä voi olla, että henkilöstöraportin painoarvoa ei tiedosteta. Henkilöstöraportti kertoo, millä tavalla yli puolet kunnan rahoista vuosittain käytetään henkilötyön tekemiseen, jolloin henkilöstöresurssien hallinnalla on suuri vaikutus kunnan toimintaan. Ongelmana voi olla myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen koulutustasoero ja ajankäytön ero, jonka vuoksi luottamushenkilöiden on vaikeaa hallita strategisen johtamisen ja henkilöstöhallinnon proses-

seja tai ymmärtää henkilöstön tilaa, kehitystarvetta ja kuntien rakennemuutoksen vaikutuksia henkilöstöön.

## 7 LÄHDELUETTELO

- Abrahamson, Eric (1997) The Emergence And Prevalence Of Employee Management Rhetorics: The Effects Of Long Waves, Labor Unions, And Turnover, 1875 To 1992. *Academy of Management Journal*, Vol. 40 (3), 491-533.
- Alasoini, Tuomo - Aho, Simo – Minkkinen, Jaana – Mäkiäho, Ari (2014) *Organisaatioiden ja työn dynamiikka Suomessa – MEADOW-tutkimuksen välituloksia* <[http://www.tekes.fi/Global/Ohjelmat%20ja%20palvelut/Ohjelmat/Liideri/MEADOW-tutkimuk-sen\\_suomenkielinen\\_lyhennelm%C3%A4\\_Liiderin\\_netisivuille.pdf](http://www.tekes.fi/Global/Ohjelmat%20ja%20palvelut/Ohjelmat/Liideri/MEADOW-tutkimuk-sen_suomenkielinen_lyhennelm%C3%A4_Liiderin_netisivuille.pdf)>
- Asikainen, Jarmo – Heinonen, Anneli – Katajamäki, Esa – Kokkonen, Marketta – Manninen, Hannes – Meriläinen, Juhani – Myllyntaus, Oiva – Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka – Oksanen, Antero – Pakarinen, Terttu – Pauni, Markus (toim.) – Prättälä, Kari – Majoinen, Kaija (2012) *Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Kuntien konsernijohtamisen asian-tuntijaryhmän kehittämisaloite*. Lönnberg Painot Oy, Helsinki.
- Aura, Ossi – Ahonen, Guy – Ilmarinen, Juhani (2012) *Strategisen hyvinvoinnin tila Suomessa 2012*. Pohjola Terveys Oy, Helsinki.
- Barley, Stephen R. – Kunda, Gideon (1992) Design and Devotion: Surges of Rational and Normative Ideologies of Control in Managerial Discourse. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37 (3), 363-399.
- Bryman, Alan – Bell, Emma (2007) *Business research methods*. Oxford University Press, New York.
- Chesbrough, Henry (2003) *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press, Boston.
- Corbin, Juliet – Strauss, Anselm (1996) Analytic Ordering for Theoretical Purposes. *Qualitative Inquiry*, Vol. 2, 139-150.
- Corbin, Juliet – Strauss, Anselm (2008) *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications, California.
- Dul, Jan – Hak, Tony (2008) *Case Study Methodology in Business Research*. Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989) Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, Vol. 14 (4), 532-550.
- Ekuri, Jouni (2006) Strategisen johtamisen uudet työkalut kunta-alalla. Teoksessa: *Strateginen henkilöstöjohtaminen ja työhyvinvointi – kirjoituksia arvioinnista ja kehittämisestä*, toim. Timo Suurnäkki, 9-10. Työturvallisuuskeskus, Kuntaryhmä. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki.

- Engblom-Pelkkala, Kristiina (2013) *Strateginen johtaminen kuntien opetustoimessa*. Suomen kuntaliitto. Acta 249. Kuntatalon paino, Helsinki.
- Frank, A.W. (1979) Reality construction in sociology. *Annual Review of Sociology*, Vol. 5, 167–191.
- Glaser, Barney G. – Strauss, Anselm L. (1967) *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*. Reprinted in 2006. AldineTransaction, London.
- Goffman, Erving (1974) *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press, Boston.
- Guillén, Mauro F. (1994) The age of eclecticism: Current organizational trends and the evolution of managerial models. *Sloan Management Review*, Vol. 36 (1), 75-86.
- Hamel, Gary – Breen, Bill (2007) Johtamisen tulevaisuus. (alkuteos The Future of Management. 2007, käänös Jorma Alanen) Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- HE 149/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi veronilityslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- Hiironniemi, Silja (2013) Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena (1995) *Teemahaastattelu*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Jalava, Tuomas (2012) *Aineeton pääoma kuntasektorilla. Aineeton pääoma ja mahdollisuudet sen mittaamiseen kunnissa*. Kuntamarkkinat-seminaari 12.9.2012. <[http://www.kuntamarkkinat.fi/portals/2/Jalava%20Tuomas\\_Aineeton%20paaoma%20kuntasektorilla\\_kuma\\_1209.pdf](http://www.kuntamarkkinat.fi/portals/2/Jalava%20Tuomas_Aineeton%20paaoma%20kuntasektorilla_kuma_1209.pdf)>, haettu 27.3.2014.
- Johnson, H. Thomas – Kaplan, Robert S. (1991). *Relevance lost: the rise and fall of management accounting*. Harvard Business Press, Boston.
- Jäppinen, Tuula (2011) *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1154. Kuntaliiton Acta-sarja 230. Kuntatalon paino, Helsinki.
- Jääskeläinen, Aki – Luukkanen, Niklas (2014) *Mittausdata johdon työkaluksi*. Työsuojelurahaston Tutkimus tutuksi -tapaaminen 23.5.2014 ravintola Pääpostissa Helsinki. Työsuojelurahaston hankkeen 112076 tulosjulkaisuseminaari.
- Kokkonen, Tomi (2009) *Tieteen kehitysdynamiikka* <<http://filosofia.fi/node/4774>>, haettu 29.1.2013.
- Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press, Chicago. Toinen, korjattu painos 1970. Suomeksi: Tieteellisten valankumousten rakenne (1994) Suomentanut Kimmo Pietiläinen. Art House, Helsinki.

- KT Kuntatyönantajat* (2012) Tuottavuuden pyöreä pöytä: Suomalainen työelämä Euroopan parhaaksi.  
<<http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/ajankohtaista/tiedotteet/2012/Sivut/suomalainen-tyoelama.aspx>>, haettu 26.3.2014.
- KT Kuntatyönantajat, yleiskirje 8/2013* (2013) Henkilöstövoimavarojen arviointi - suositus henkilöstöraportin kehittämiseen.
- KT Kuntatyönantajat* (2014) Joka viides suomalainen työskentelee kunta-alalla.  
<<http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/kuntatyönantajana/henkilosto/Sivut/default.aspx>>, haettu 16.11.2014.
- Kuronen, Anna-Maria (2010) *Vantaan kaupungin johdon HR-raportoinnin kehittäminen. Henkilöstökapasiteetti -raporttien määrittelyt*. Tradenomin opinnäyte-työ. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos, yleiskirje 10/2004* (2004) Kunta-alan henkilöstöraporttisuositus.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos, yleiskirje 18/2008* (2008) Kunnallisen henkilöstön osaamisen kehittämistä koskeva suositus sekä työ- ja virkaehtosopimus ammattiyhdistyskoulutuksesta.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos, yleiskirje 24/2008* (2008b) Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus.
- Leväsvirta, Leena (1999) *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa*. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Lindroos, Jan-Erik – Lohivesi, Kari (2006) *Onnistu strategiassa*. WS Bookwell Oy, Juva.
- Locke, Karen (1996) Rewriting the Discovery of Grounded Theory after 25 Years? *Journal of Management Inquiry*, Vol. 5, 239-245.
- Lumiharju, Ismo (2006) Strateginen henkilöstöraportointi. Teoksessa: *Strateginen henkilöstöjohtaminen ja työhyvinvointi – kirjoituksia arvioinnista ja kehittämisestä*, toim. Timo Suurnäkki, 29-44. Työturvallisuuskeskus, Kuntaryhmä. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki.
- Manka, Marja-Liisa – Hakala, Liisa (2011) *Henkilöstötunnusluvut johtamisen tukena. Tukea tuottavuuden ja työyhteisön hyvinvoinnin kehittämiseen*. Tammerprint Oy, Tampere.
- Manka, Marja-Liisa – Heikkilä-Tammi, Kirsi – Vauhkonen, Anne (2012) *Työhyvinvointi ja tuloksellisuus. Henkilöstön arvoa kuvaavat tunnusluvut johtamisen tukena kunnissa*. Tammerprint Oy, Tampere.
- Meyer, Christine Benedicte (2001) A Case in Case Study Methodology. *Field Methods*, Vol. 13 (4), 329-352.

- Mintzberg, Henry (1983) *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ.
- Mintzberg, Henry – Ahlstrand, Bruce – Lampel, Joseph (1998) *Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management*. Simon and Schuster, New York.
- Niiranen, Vuokko – Joensuu, Minna – Martikainen, Mika (2013) *Millä tiedolla kuntia johdetaan?* Kunnallisan alan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.
- Oksanen, Tuula (2009) *Workplace social capital and employee health*. Annales Universitatis Turkuensis D 876. Painosalama Oy, Turku.
- Paavilainen, Mika (2010) *Julkisuus ja henkilötietojen käsittely*. Muistio 2.3.2010. Kuntaliiton lakiyksikkö.  
<[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus\\_tietosuoja/toiminnan\\_julkisuus/Documents/Muistio\\_Julkisuus\\_ja\\_henkilotietojen\\_kasittely.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus_tietosuoja/toiminnan_julkisuus/Documents/Muistio_Julkisuus_ja_henkilotietojen_kasittely.pdf)>, haettu 8.5.2014.
- Partanen, Vesa (2001) *Muuttuja johdon laskentatoimi ja organisatorinen oppiminen: Field-tutkimus laskentahenkilöstön roolin muutoksen ja uusien laskentainnovaatioiden käyttöönoton seurauksista*. Väitöskirja. Turun kauppakorkeakoulu. Grafia, Turku.
- Pauni, Markus (2013) *Kuntastrategia ja strategiatyöskentely kunnassa*. Multian kunnan Kuntarakennekoulutus-seminaari 6.2.2013. <[http://www.multia.fi/upload/luentomateriaalit\\_20130206/1\\_2\\_kuntastrategia\\_ja\\_strategiatyoskentely\\_kunnassa.pdf](http://www.multia.fi/upload/luentomateriaalit_20130206/1_2_kuntastrategia_ja_strategiatyoskentely_kunnassa.pdf)>, haettu 24.3.2013.
- Reichertz, Jo (2009) Abduction: The Logic of Discovery of Grounded Theory. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 11(1), Art. 13, <<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1001135>>.
- Schank, John. K. – Govindarajan, Vijay (1993) *Strategic cost management: The new tool for competitive advantage*. Simon and Schuster, New York.
- Scott, Karen W. (2004) Relating Categories in Grounded Theory Analysis: Using a Conditional Relationship Guide and Reflective Coding Matrix. *The Qualitative Report*, Vol. 9 (1), 113-126.
- Seeck, Hannele (2008) *Johtamisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin*. Esa Print Oy, Tampere.
- Seeck, Hannele – Laakso, Aino (2010) Adoption of managerial ideologies in Finnish academic management education 1960–2007. *Management & Organizational History*, Vol. 5 (1), 37-64.
- Siljanen, Eeva-Maria – Rautio, Maria – Husman, Päivi (2012) *Terveyttä ja työhyvinvointia yhdessä kehittämällä*. Työterveyslaitos. Multiprint, Vantaa.

- Siitonen, Juha (1999) *Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua*. Acta Universitatis Ouluensis E Scientiae rerum socialium 37. Väitöskirja. Oulu University Press, Oulun yliopisto.
- Solakivi, Maria – Virén, Matti (2006) *Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 57. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Strauss, Anselm L. (1987) *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge university press, Cambridge.
- Strauss, Anselm – Corbin, Juliet (1990) *Grounded Theory in Practice*. Sage publications, Thousand Oaks, CA.
- Strauss, Anselm – Corbin, Juliet (1994) *Grounded Theory Methodology - An Overview*. Teoksessa: Handbook of Qualitative Research, toim. Denzin, N. K. - Lincoln, Y. S., Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 1994, 273-285.
- Suomala, Petri – Manninen, Olli – Lyly-Yrjänäinen, Jouni (2011) *Laskentatoimi johtamisen tukena*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto, yleiskirje 19/1997* (1997) Suositus henkilöstötilinpäätöksestä kunta-alalle.
- Suomen Kuntaliitto* (2013) <[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Documents/menot\\_ja\\_tulot\\_syyskuu2013.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Documents/menot_ja_tulot_syyskuu2013.pdf)>, haettu 29.1.2014.
- Svara, James H. (2001) The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public administration review*, Vol. 61 (2), 176-183.
- Tilastokeskus* (2013a) Teollisuuden suhdanteet. <<http://www.findikaattori.fi/fi/48>>, haettu 29.1.2014.
- Tilastokeskus* (2013b) Vireillepannut konkurssit kuukausittain 1986-2014. <<http://www.findikaattori.fi/fi/24>>, haettu 19.3.2014.
- Tilastokeskus* (2013c) Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, marraskuu 2013. <[http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2013//11/tyti\\_2013\\_11\\_2013-12-20\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2013//11/tyti_2013_11_2013-12-20_tie_001_fi.html)>, haettu 29.1.2014.
- Tunkkari-Eskelinen, Minna (2005) *Mentored to feel free. Exploring Family Business Next Generation Members' Experience of Non-Family Mentoring*. Jyväskylä studies in business and economics 44. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä.
- Työ- ja elinkeinoministeriö* (2012) *Työelämän kehittämisstrategia vuoteen 2020* <[https://www.tem.fi/files/33077/tyoelaman\\_kehittamisstrategia\\_final.pdf](https://www.tem.fi/files/33077/tyoelaman_kehittamisstrategia_final.pdf)>, haettu 26.3.2014.



- Virta, Harri (2012) *Kuntaliitoksilla parempaa palvelua? Rajansa kaikella*. Kuntamarkkinat-seminaari 12.9.2012, sosiaali- ja terveydenhuollon luentoaineistot. Kuntatalo, Helsinki.  
<[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntamarkkinat\\_2012-sote-luentoaineistot/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntamarkkinat_2012-sote-luentoaineistot/Sivut/default.aspx)>, haettu 19.3.2014.
- Yin, Robert K. (1981) The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26 (1), 58-65.



## **Liite 1. Taulukko- ja kuvioliite.**

### **Taulukkoluettelo**

Taulukko 1. Kategorian ”henkilöstöraportin käsittelyprosessi” sisältämien käsitteiden ulottuvuus- ja vaihteluvälianalyysi. ....	107
Taulukko 2. Kategorian ”vertailukelpoiset henkilöstötunnusluvut” sisältämien käsitteiden ulottuvuus- ja vaihteluvälianalyysi. ....	108
Taulukko 3. Kategorioiden kontekstianalyysi Scottin (2004) esimerkkiä seuraten. ....	109
Taulukko 4. Kategorian K1-MITT sisältämät käsitteet. ....	116
Taulukko 5. Kategorian K2-ELIM sisältämät käsitteet. ....	116
Taulukko 6. Kategorian K3-KÄSI sisältämät käsitteet. ....	117
Taulukko 7. Kategorian K4-TYHY sisältämät käsitteet. ....	117
Taulukko 8. Kategorian K5-VERT sisältämät käsitteet. ....	118
Taulukko 9. Kategorian K6-PROS sisältämät käsitteet. ....	118
Taulukko 10. Kategorian K7-STRA sisältämät käsitteet. ....	119
Taulukko 11. Kategorian K8-KEHI sisältämät käsitteet. ....	119
Taulukko 12. Kategorian K9-JULK sisältämät käsitteet. ....	120
Taulukko 13. Kategorian K10-KILP sisältämät käsitteet. ....	120
Taulukko 14. Kategorian K11-ORGA sisältämät käsitteet. ....	121
Taulukko 15. Kategorian K12-TIET sisältämät käsitteet. ....	121
Taulukko 16. Kategorian K13-MUUT sisältämät käsitteet. ....	122
Taulukko 17. Kategorian K14-ULKO sisältämät käsitteet. ....	122
Taulukko 18. Kategorian K15-TASA sisältämät käsitteet. ....	122
Taulukko 19. Kategorian K16-KRII sisältämät käsitteet. ....	123
Taulukko 20. Kategorian K17-OSAA sisältämät käsitteet. ....	123
Taulukko 21. Kategorian K18-DUAL sisältämät käsitteet. ....	123

### **Kuvioluettelo**

Kuvio 1. Kategorioiden sisältämien käsitteiden yhteydet toisiin kategorioihin. ....	115
---	-----

Taulukko 1. Kategorian ”henkilöstöraportin käsittelyprosessi” sisältämien käsitteiden ulottuvuus- ja vaihteluvälianalyysi.

Kategorian käsite	Ulottuvuudet	Ulottuvuuksien vaihteluvälit
Prosessiosaaminen	luottamushenkilöt, viranhaltijat, koulutustaso, koulutussuunta, työssä oppiminen, työvaiheiden hallinta	Ei soveltuvaa koulutusta – hallinnon alan yliopistotutkinto ja työkokemus; kapean alan koulutus - yleissivistävä koulutus; käsin tehtävä mekaaninen työ – jatkuvaa parantamista sisältävä abstrakti työ; ad hoc-malliin perustuva ajattelumalli – systemaattinen yövaiheiden ajallista perättäisyyttä korostava ajattelumalli
Henkilöstöraportin vaikutus toimintaan	poliittinen retoriikka, henkilöstön kehittämisen, tulevan ennakkointi	Henkilöstön lyttävä retoriikka - luottamuksen ja tuen osoittava poliittinen retoriikka; laissez faire – konkreettiset tavoitteet; työsuhteiset eivät lue raporttia - työsuhteiset käyttävät raporttia hyvän osaamistasonsa parantamiseen; ei vaikutusta budjettiin – vaikuttaa tulevien henkilöstömenojen suunnitteluun; ei eläkemenojen huomiointia rakenneanalyttisessä päätöksenteossa; otetaan eläkemenot huomioon päätöksenteossa
Tapaturmat	tietojen tuoreus, talousvaikutus	Tiedot saadaan vuoden viiveellä – tiedot saadaan heti; ei tiedosteta tapaturmien hintaa työntekijälle ja työnantajalle – tiedostetaan tapaturmien kustannusten merkitys työntekijälle ja kuntataloudelle
Päätöksentekosykli	vastuuhenkilöiden pysyvyys	Lautakuntien kokousten väli - painopistealueiden aikaväli - valtuustokausi
Seurantasykli	strategiset aikataulutavoitteet	Osavuositainen seuranta johtoryhmässä – vuotuisen tilinpäätöksen yhteydessä – viiden vuoden strategian toteutumisen seuranta
Henkilöstöraportti esimiesten tietolähteenä	sosiaalimaksut, eläkemaksut, vakuutusmaksut ja tapaturmamaksut	1-2 henkilöä kunnassa tietää henkilösivukulut – kaikki esimiehet ovat tietoisia henkilösivukulujen merkitsevyydestä
Henkilöstöraportin käyttäjät	luottamushenkilöt, viranhaltijat, asiantuntijat, työntekijäjärjestöt, kuntaorganisaatio, äänestäjäkunta	Ei hyödynnetä toiminnan suunnittelussa – hyödynnetään toiminnan suunnittelussa laajasti
Seurantakohteet	budjetin toteutuminen, poissaolot, palkkakustannukset, työterveyshuollon kustannukset	Ei seurantakohteita – paljon seurantakohteita
Sisäinen prosessointi	yksiköt, henkilöstöryhmät	Ei prosessoida organisaation sisäisesti nykytilan muutostarpeen analysoimiseksi – prosessoidaan organisaation sisäisesti
Ennakkointi	strateginen suunnittelu, henkilöstöpolitiikka, talous, poistuva henkilöstö	Reaktiivinen yksikkökohtainen henkilöstön suunnittelu – strateginen kokonaisvaltainen suunnittelu, taaksepäin katsova henkilöstöpolitiikka – ennakoiva henkilöstöpolitiikka, reaktiivinen henkilöstömenojen suunnittelu – ennakoiva henkilöstömenojen suunnittelu, reaktiivinen poistuvan osaaminen korvaaminen – ennakoiva poistuvan osaamisen korvaaminen
Jatkuva parantaminen	vertailevuus, organisaatiosta itsestään lähtevä kehittäminen	ei verrata omaa tilaa muihin organisaatioihin – verrataan omaa tilaa muihin organisaatioihin, kehittämiskohteet määritellään kaukaisessa johtoporaassa – organisaatio tiedostaa itse tilansa ja muutostarpeen ja tekee itse korjaavat toimenpiteet
Raportointialue	Emokunta, kuntakonserni	Emokunnan työsuhteisia koskeva raportointi – kunnan toiminnan laajan määritelmän mukainen veronmaksajien rahoilla ostetun henkilötöön raportointi

Taulukko 2. Kategorian ”vertailukelpoiset henkilöstötunnusluvut” sisältämien käsitteiden ulottuvuus- ja vaihteluvälianalyysi.

Kategorian käsite	Ulottuvuudet	Ulottuvuuksien vaihteluvälit
Alueellisten kuntatunnuslukujen halukkuus	Rakenneanalyttinen mielenkiinto, maantieteellinen, raportointiala	pieni rakenneanalyttinen mielenkiinto – suuri rakenneanalyttinen mielenkiinto, Turun ympärysunnat – Varsinais-Suomi – koko maa, tarkasti rajattujen henkilöstömenojen kuvaaminen – talouden, osaamisen, hyvinvoinnin ja organisaation rakenteen kuvaaminen
Henkilöstömenojen vertailu	Virkaehtosopimus, hallinnollinen yksikkö, organisaatiotaso	Kaikkien virkaehtosopimusten yhdistetty raportointi - virkaehtosopimuksista tai sopimukset ylittävistä henkilöstömenoista eritellyt raportoinnit
Kahdenvälinen vertailu	Henkilöstömenot, sosiaalimenot, henkilöstön tehtäväkohtainen lukumäärä, organisointitapa	Pienet henkilöstön lukumäärät tai henkilöstömenot suhteessa palvelutarpeeseen – suuret henkilöstön lukumäärät tai henkilöstömenot suhteessa palvelutarpeeseen, tapa organisoida asiat itsenäisesti – tapa organisoida kollektiivisesti tai ulkoistaen
Tunnuslukujen suhteuttaminen	Palveltavien lukumäärä, tunnusluku suhteessa muihin kuntiin, palvelun koettu tai mitattu laatu, yksikön koko, käytetty osuus resursseista tai työajasta	Verrattain pieni osuus tai suhteutettu määrä – verrattain suuri osuus tai suhteutettu määrä
Yhteismitallinen raportointi	Kirjaamiskäytännön kodifointi, koontitapa, esitystapa	Yhden työntekijän vuosittain tekemä tietojen kirjaaminen – organisaation käytössä oleva yksityiskohtainen kirjaamisohje, aiempaan raportointipohjaan perustuva koontitapa – monille organisaatioille yhteinen koontitapa, absoluuttinen numeerinen esitystapa – suhteuttava, visualisoiva ja sanallisesti kuvaileva esitystapa
Yhteismitallinen ulkoistetun henkilötöön raportointi	Toiminta, palvelutuotanto, tehtäväalue, sääntely	Pieni ulkoistetun henkilötöön absoluuttinen määrä tai suhteellinen osuus toiminnasta, palvelutuotannosta, tehtäväalueesta tai säännellyn tehtäväalueen suorittamisesta – suuri ulkoistetun henkilötöön absoluuttinen määrä tai suhteellinen osuus
Havainnollinen esittäminen	suhteellisuus, selittävyys, visuaalisuus	absoluuttinen numeerinen esitystapa – suhteuttava, visualisoiva ja sanallisesti kuvaileva esitystapa
Sääntely	toimintavapaus	sääntelyn osoittaman minimitason mukainen toiminta – kuntalaisten tarpeiden viitoittaman tason mukainen toiminta
Erilaisuus	organisointitapa, maantiede, elinkeinorakenne	heikko vertailukelpoisuus – suuri vertailukelpoisuus
Vertailukelpoisuuden kehittäminen	organisointitapojen, kirjaamistapojen ja raportointitapojen yhdenmukaistaminen, asiantuntijanäkemykset vertailukelpoisuuteen	vähäinen vertailukelpoisuuden tavoittelu – suuri vertailukelpoisuuden tavoittelu
Tiedon oleellisuus	tiedon käyttäjien lukumäärä, tiedon vaikuttavuus, tiedon osoittama määrä suhteessa resursseihin, avoimuusperiaate	pieni käyttäjien lukumäärä, vaikuttavuus ja osuus kokonaisresursseista – suuri käyttäjien lukumäärä, vaikuttavuus ja osuus kokonaisresursseista, pieni merkitys demokraattisen prosessin avoimuuteen – suuri merkitys demokraattisen prosessin avoimuuteen

Taulukko 3. Kategorioiden kontekstianalyysi Scottin (2004) esimerkkiä seuraten.

Kategoria	Kuka	Milloin	Missä	Miksi	Kuinka	Seuraus
Mittariston laatiminen	Henkilöstöpäällikkö	Työsuhteen alussa	Henkilöstöhallinnossa	Henkilöstöstrategian toteuttamiseksi	Ottaen mallia muiden raporteista	Alueen henkilöstöraporteissa on yhteneviä elementtejä
		Vuosittain			Tietojärjestelmien mahdollisuuksien rajoissa	
		Reportointisuosituksen muuttuessa				
Rakenneanalyttinen henkilöstöraportointi	Kuntakonsultti	Kuntatalouden kriisiytyessä	Konsulttiyhtiössä	Kuntatalouden tasapainottamiseksi	Kunnassa ostopalveluna tai omin voimin	Palvelutarjonnan muutokset
	Luottamushenkilö		Kuntapalveluja tuottavan henkilöstön tiloissa		Tehtävluetteloita laatimalla	Veroprosentin nousun rajoittaminen
	Johtava viranhaltija		Henkilöstöhallinnossa		Sääntelyn mukaista minimitasoa tavoitellen	Päätöksenteon tietoperustan laajentuminen
					Yksikkökokoa kasvattamalla	Henkilöstöresurssien tarkempi kohdentaminen
Käsityö henkilöstöraportin tuottamisessa	Palkkahallinto	Osavuositain avainlukujen tuottamiseksi	Palkka- ja taloushallinnon tiloissa	Tietojen keräämiseksi, suodattamiseksi ja prosessoimiseksi, koska tietojärjestelmät eivät osaa tuottaa tietoja suoraan	Sopimalla yhteistyöstä tietojen tuottamiseksi aineistosta käsityönä Excelin ja keltaisten lappujen avulla.	Tietojen kirjaamistapa nojautuu yhdessä muutoutuneeseen käytäntöön, joka on erilainen jokaisessa kunnassa.
	Taloushallinto	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi				
	Henkilöstöhallinto					

Kategoria	Kuka	Milloin	Missä	Miksi	Kuinka	Seuraus
Työhyvinvointi henkilöstöraportoinnissa	Henkilöstöhallinto	Osavuositain, vuoden tai 2-3 vuoden välein	Kuntapalveluja tuottavan henkilöstön tiloissa	Henkilöstö seuraa omaa hyvinvointiaan	Barometrit, ilmapiirikyselyt, sairauspoissaolot, tapaturmista johtuvat poissaolot	Työhyvinvointi kehittyy muita osa-alueita suotuisammin niillä työhyvinvoinnin alueilla, joita mitataan.
	Työsuojeluvastaavat		Henkilöstöhallinnossa	Henkilöstöhallinto arvioi henkilötöiden tuottavuudekehityksen perustaa		
	Työterveyslaitos			Työterveyden seuraamiseksi		
Vertailukelpoiset henkilöstötunnusluvut	Luottamushenkilö	Vuosittain	Konsulttiyhtiössä	Tunnistetaan hyvät käytännöt ja organisointitavat	Raportointisuositusten mukaisesti	Tunnistetaan nykytilan vahvuudet ja heikkoudet, aloitetaan korjaavat toimenpiteet.
	Viranhaltija	Kuntaministerin suosituksesta	Kuntapalveluja tuottavan henkilöstön tiloissa	Tunnistetaan minimiresurssit sääntelyn mukaisen palvelutarjonnan ylläpitämiseksi	Näkemyistä ottavalla konsulttikorjauksella vertailukelpoiseksi	
	Äänestäjä		Henkilöstöhallinnossa		Palkka- ja taloushallinnon ulkoistamisella	
	Kuntakonsultti				Suhteuttamalla tunnuslukuja	
	Kuntaliitoksen selvitysmies					
Henkilöstöraportin käsittelyprosessi	Luottamishenkilöt	Osavuositain tai vuosittain	Henkilöstöhallinnossa	Henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin kehittämiseksi	Suosituksen mukaisen prosessin mukaisesti	Jaetaan vastuut korjaavien toimenpiteiden toteuttamisessa.
	Viranhaltijat					
	Valtuustoryhmä					
	Asiaan vihkiytyneet äänestäjät					

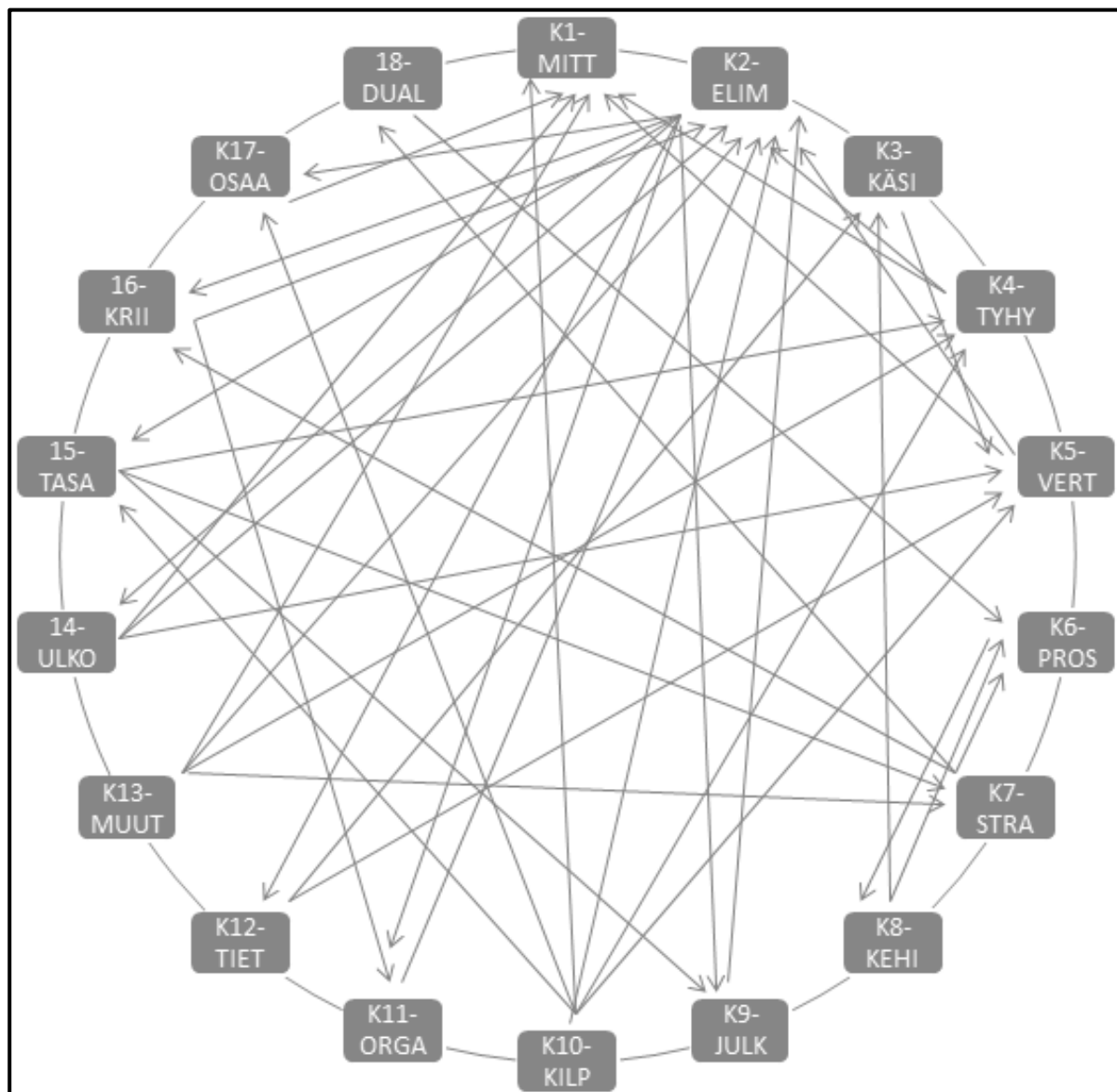
Kategoria	Kuka	Milloin	Missä	Miksi	Kuinka	Seuraus	
Strategisen johtamisen ilmeneminen henkilöstöraportoinnissa	Henkilöstöhallinnon esimiehet	Strategian päivityksen yhteydessä	Valtuustossa	Tulevaisuuden ennakoimiseksi	Kuntakonsernin strategia sisältää tarvittavat tiedot osastrategioiden johtamiseksi	Johtamisen laatu paranee.	
	Kuntastrategiasta vastaavat				Kuntakohtaisia tavoitteita palvelevien yksilöllisten mittareiden avulla		
		Strategian toteutumisen seuranta					
	Tulevaisuustyöryhmän jäsenet			Osoptimointien välttämiseksi	Yhteismitallisten vertailulukujen avulla		
			Valmistelemissa kokouksissa				
Henkilöstöraportointisuosituksen muutos	Henkilöstöhallinto	Suosituksen muuttuessa	Henkilöstöhallinnossa	Henkilöstöraportin vaikuttavuuden lisäämiseksi	Tietojärjestelmän lisäosien avulla	Henkilöstöraportin painoarvo lisääntyy organisaation kehittämisessä.	
	Palkkahallinto		Palkka- ja taloushallinnossa		Tekemällä lisää käsityötä Excelillä		
Tietojen avoimuuden vaikutus henkilöstöraportointiin	Henkilöstöpäällikkö	Vuosittain henkilöstöraportin valmistelussa	Henkilöstöhallinnossa	Yksilönsuojan varmistamiseksi pienissä yksiköissä	Yhdistämällä pienten yksiköiden tietoja	Yksilönsuoja ei vaarannu.	
	Palkkasihteerit			Läpinäkyvyyden varmistamiseksi edunvalvontaa koskevissa kysymyksissä	Esittämällä hallinnon ja esimiesportaiden henkilöstömenojen aikasarjat	Puuttuvan tiedon aiemmin herättämiin kysymyksiin vastataan tyhjentävästi.	
Henkilöstöraportti työkaluna kilpailuedun saavuttamiseksi	Luottamishenkilöt	Strategian päivityksen yhteydessä	Valtuustossa	Naapurikuntia paremman talouskehityksen saavuttamiseksi	Houkuttelemalla yrityksiä, veroa maksavia asukkaita ja virastoja	Kunnan talous kehittyi suotuisasti muuhun seutuun verrattuna.	
	Viranhaltijat		Valmistelemissa kokouksissa				



Kategoria	Kuka	Milloin	Missä	Miksi	Kuinka	Seuraus
Organisaation rakenteen kuvaaminen	Henkilöstöhallinto	Vuosittain henkilöstöraportin valmistelussa	Henkilöstöhallinnossa	Vertailukelpoisuuden lisäämiseksi	Esittämällä visuaalisesti kussakin organisaation osassa tai kerroksessa käytettävät kustannukset.	Voidaan arvioida eri organisointitapojen kustannusvaikutuksia.
Tietojärjestelmien merkitys henkilöstöraportoinnissa	Henkilöstöhallinto	Osavuositain avainlukujen tuottamiseksi	Henkilöstöhallinnossa	Tietojärjestelmistä saadaan raporttien tuottamiseen tarvittava tieto.	Palkkoihin perustuen tai henkilökunta kirjaa itse tietoja koulutuksesta tietojärjestelmään.	Muu kuin tietojärjestelmistä kohtuullisella vaivalla saatava tieto ei ole tosiasiaassa saatavilla.
	Palkkahallinto	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi			Tiedot saadaan muodossa, joka avataan Exceliin.	
Työsuhde-etuudet henkilöstöraportoinnissa	Henkilöstö	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi	Henkilöstöhallinnossa	Edunvalvontasyistä	Esitetään henkilöstön vaihtuvuus  Esitetään työehtosopimusten ulkopuolisten sopimusten määrä yksiköittäin.  Esitetään viiden vuoden suoja-ajat.  Esitetään sapattivapaiden määrä ja osa-aikaisten läsnäoloaika työpaikalla.	Työsuhde-etuuksia koskeva tieto kertoo työnantajapolitiikasta ja vastaa avoimiin kysymyksiin organisaatiomuutosten suunnittelussa.
	Henkilöstöhallinto					
	Luottamushenkilöt					
	Kuntakonsultti					

Kategoria	Kuka	Milloin	Missä	Miksi	Kuinka	Seuraus
Epäsuorasta henkilöstöstä raportointi	Taloushallinto	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi		Kuntalaisten rahoista käytetään viidesosa ulkoistetun henkilöstön ostamiseen ja määrä on kasvussa	Tällä hetkellä osa kunnista raportoi kuntakonsernin henkilöstöstä.	Ulkoistettujen palvelujen tilaaja valvoo alihankkijoidensa toimintatapaa ja laatua palveluun sisältyvän henkilöstön määrän muutosten kautta.
	Kuntalaiset			Kunnan laajan arvoperustan ulottamiseksi ulkoistetun henkilöstön hoitamiseen	Jatkossa olisi haluttaessa mahdollista kilpailutuksissa edellyttää ulkoisen yhteistyökumppanin raportoivan työtunneistaan ja mahdollisimman suppeaa joukkoa laajan kuntastrategian mittareita.	
				Henkilöstöressurssien muutosten seuraamiseksi		
Tasa-arvoraportointi	Henkilöstö	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi	Henkilöstöhallinnossa	Tasa-arvoa koskevien muutosten havaitsemiseksi	Seurataan henkilöstömenojen muutoksia eri ryhmien välillä	Voidaan kohdistaa täsmätoimenpiteitä niihin ryhmiin, joiden tasa-arvo ei kehity toivotusti.
	Henkilöstöhallinto				Seurataan henkilöstön kehittämistoimien tasa-arvoista kohdistumista eri henkilöstöryhmien välillä	
	Luottamushenkilöt					
Henkilöstöraportti kriisikunnan työkaluna	Henkilöstöhallinto	Ylivelkaisen kunnan velkaantuessa lisää	Kunnanvaltuustossa	Henkilöstön osaamistasearvon säilyttämiseksi mahdollisimman suurena toiminnan supistuessa, eläkemenojen minimoimiseksi, osaamistarpeen ennakoimiseksi ja suuruuden ekonomian saavuttamiseksi	Tällä hetkellä ei käytetä ollenkaan.	Henkilöstöraportti auttaa säilyttämään henkilöstön osaamiseen sitoutunutta arvoa ja säästämään varhaiseläkemuksissa.
	Luottamushenkilöt					
	Kuntakonsultti				Voitaisiin jatkossa esittää henkilöstön osaaminen yksityiskohtaisesti kussakin yksikössä ja suhteessa sääntelyn asettamaan minimitasoon.	

Kategoria	Kuka	Milloin	Missä	Miksi	Kuinka	Seuraus
Henkilöstöraportti henkilöstön osaamisen kuvaajana	Henkilöstöhallinto	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi	Henkilöstöhallinnossa	Henkilöstön vaihtuessa tieto koulutuksista ja pätevyyksistä vanhenee	Henkilöstöä vaivataan velvoittamalla heitä syöttämään koulutustietonsa lomakkeelle jokaisen koulutuksen jälkeen.	Koulutus palvelee kuntastrategian ja osaamistarpeen ennakoinnin osoittamia tarpeita.
	Luottamushenkilöt	Organisaatiomuutosten yhteydessä		Työnantaja ei tiedä, mitä työntekijät osaavat, jos pienissä paloissa annettavaa koulutusta ei seurata	Motivoidaan henkilöstöä raportoimaan sisäisistä koulutuksista.	
	Työntekijät					
Dualistinen byrokrateoreettinen yhteistoiminta	Luottamushenkilöt	Vuosittain koko raportin tuottamiseksi	Henkilöstöhallinnossa	Viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on erilainen osaamisprofiili ja käytössään erilaiset resurssit.	Määritellään, mitkä strategiaprosessin ja vision laatimisen osista kuuluvat luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden vastuulle.	Strategia terävöityy ja strategia-prosessi hallitaan aiempaa paremmin.  Sopivalla tarkkuustasolla annettu tieto kaksoisrooleissa toimivista viestii edunvalvonnan potentiaalista.
	Viranhaltijat				Selvitetään, kuinka suuri osuus luottamushenkilöistä ja viranhaltijoita toimii kaksoisrooleissa.	
	Äänestäjät					



Kuvio 1. Kategorioiden sisältämien käsitteiden yhteydet toisiin kategorioihin.

Taulukko 4. Kategorian K1-MITT sisältämät käsitteet.

Mittariston kehittäminen (K1-MITT)							
Luotettavuus	Määritelmät	Demografinen kuvaus	Tieteellinen liikkeenjohto	Rakenneanalyttinen kuvaus	Strategian merkitys	Yhteismitallinen tieto	Mittaamistyö
näytteenotto	työpäivä	ikä rakenne	työn tuloksellisuus	yleissitovat sopimukset	Painopiste-alueet	organisaation suoritustaso	raportointitaakka
tulkinnanvaraisuus	työaika	tulosyksikkökohtainen	työn tuottavuus	käytäntöjen toimivuus	Strategian toteutumisen seuraaminen → K7-STRA	laatu järjestelmät työsuoritusten laadun mittareina	raportin laatimistyö → K3-KÄSI
tarkkuus	poissaolot	pitkät sairauspoissaolot	aikaansaamattomuus			työhyvinvoinnin mittaristo	
ajan-tasaisuus	henkilötyövuosi	eläkkeelle jäämiset	ulkoisten tekijöiden vaikutuksen suorituskyvyn mittaamiseen			virkanimikkeet mittareina	
työajan seuranta		osa-aikaiset				kuntatunnuslukujen määrittelemine	

Taulukko 5. Kategorian K2-ELIM sisältämät käsitteet.

Kuntien rakennemuutoksen henkilöstöraportointi (K2-ELIM)					
Kuntasaneeraus	Suuruuden ekonomia				
organisaation kerrokset → K16-KRII	ulkoistaminen → K14-ULKO	tilastointi → K1-MITT	erilaiset tavat organisoida	kuntaliitokseen valmistautuminen	strateginen laskentatoimi
työhyvinvoinnin talousvaikutus → K4-TYHY	lakisääteisten palvelujen ulkoistukset	aikasarjojen eheys	vastuukunta: rahoitusmalli, toiminnan ohjaus kuntayhtymä: organisointi	valmistautuminen henkilöstöraportoinnissa → K11-ORGA → K17-OSAA	henkilöstöraportti laskennan apuvälineenä
		henkilöstöraporttien yhtenäistäminen kuntaliitoksissa		sääntelyn vaikutus	yhtiöittämisen tavoitteet → K9-JULK
				palkkaharmonisointi → K15-TASA	toteutuneen talousvaikutuksen mittaaminen → K1-MITT
				henkilöstö resurssina	henkilöstöraportti kuntaliitoksen apuvälineenä: tiedon vertailukelpoisuus → K11-ORGA detaljitaso → K3-KÄSI, K12-TIET
				päällekkäisten toimintojen eliminointi	
				merkitys hallinnolle	
				esimiesten lukumääränormien puuttuminen	

Taulukko 6. Kategorian K3-KÄSI sisältämät käsitteet.

<b>Käsityön merkitys (K3-KÄSI)</b>			
<b>Kuormittavuus suhteessa hyötyyn</b>	<b>Käsityö henkilöstöraportoinnissa</b>	<b>Raportin laatimisen vaatimat resurssit →K2-TIET</b>	<b>Kouluttaminen raportin laatimiseen →K2-TIET</b>
seurantaväli	Excel apuvälineenä →K2-TIET		
perustiedot: tilastointi, aikaasarjat	viestintä raportin laatimisprosessissa		
rajanveto: kuntakoon vaikutus raportointitarpeeseen →K5-VERT	organisaatiomuutosten huomioiminen käsityönä		
työtehtävien kuvaaminen kuntaliitoksen perustietona	erilaiset työehtosopimukset		
innovatiivisuuden kuvaaminen	virhealttius		
aikaansaannoskyvyn kuvaaminen			

Taulukko 7. Kategorian K4-TYHY sisältämät käsitteet.

<b>Työhyvinvointi henkilöstöraportoinnissa (K4-TYHY)</b>	
<b>Työhyvinvoinnin mittaaminen →KI-MITT</b>	<b>Työhyvinvoinnin kehittäminen</b>
Eläkeyhtiön osuus uuden suosituksen kehittämisessä	työhyvinvoinnin kehitystyöryhmä
Työhyvinvoinnin tilastollinen analyysi	kehittäminen keskustelemalla
<b>Työhyvinvoinnin vertailukelpoinen mittaristo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kuntal0</li> <li>▪ yhteismitallisuus</li> </ul>	sisäilmaongelmat: rakennuskannan uusiminen
	työhyvinvoinnin kehittämisen kuormittavuus
	<b>työhyvinvoinnin kustannusvaikutus:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vaikutus sairauspoissaoloihin</li> <li>▪ tapaturmien kustannus</li> </ul>
	henkilöstöraportti kriisiytyvässä työyhteisössä
	Euroopan paras työelämä

Taulukko 8. Kategorian K5-VERT sisältämät käsitteet.

<b>Henkilöstöraportin vertailukelpoisuus (K5-VERT)</b>			
<b>Vertailukelpoiset henkilöstötunnusluvut →KI-MITT</b>	<b>Havainnollinen esittäminen</b>	<b>Vertailukelpoisuuden kehittäminen</b>	<b>Tapa organisoida</b>
tietojen oleellisuus	<b>Tunnuslukujen suhteuttaminen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ suhteessa henkilöstön kokonaismäärään</li> <li>▪ asiakkaiden määrään</li> <li>▪ palvelun laatuun</li> <li>▪ toimipisteiden määrään</li> </ul>	Uusi raportointisuositus	Yhteismitallinen ei-mekaanisten asioiden määrittely (Kuntal0)
kuntien vertailu toisiinsa		Vertailukelpoisuuden nykytila	Kuntien erilaisuus
naapurikuntien keskinäinen vertailu			Valtio-organisaation ja kuntaorganisaatioiden erot
alueellisesti sovitut tunnusluvut			Kuntia koskeva sääntely
			Yhtiöittämisten vaikutus vertailuun →K2-ELIM
			Ulkoistusten vaikutus vertailuun →K2-ELIM

Taulukko 9. Kategorian K6-PROS sisältämät käsitteet.

<b>Henkilöstöraportoinnin hyödyntämisprosessi (K6-PROS)</b>	
<b>Henkilöstöraportin käsittelyprosessi</b>	<b>Tulosten hyödyntämisprosessi</b>
<b>henkilöstöraportin käyttäjät:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ raportti esimiesten tietolähteenä</li> <li>▪ tapaturmat</li> <li>▪ organisaation sisäinen prosessointi</li> </ul>	henkilöstöraportin vaikutus toimintaan
<b>raportoinnin muutokset:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ raportti tilinpäätöksen osana</li> <li>▪ raportoinnin laajuus</li> <li>▪ raportointisuosituksen ymmärrettävyys</li> <li>▪ raportoinnin kehittämistarve → K8-KEHI</li> </ul>	esimies HRM-prosessiasajana
strateginen johtaminen →K7-STR	luottamushenkilö HRM-prosessiasajana
	kunnan päätöksenteon sykli
	jatkuva parantaminen
	raportin ohjaava vaikutus: ennakointi
	kokonaisuuden hallinta

Taulukko 10. Kategorian K7-STRA sisältämät käsitteet.

<b>Strategisen johtamisen ilmeneminen henkilöstöraportoinnissa (K7-STRA)</b>
empiriasta nouseva yksikköstrategia
kuntastrategiasta johdettu strategia
strateginen johtaminen: dualismi strategiaprosessissa, →K18-DUAL vision jännitteisyys strategiaprosessissa. kuntakonsernin johtaminen:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• kuntakonsernia koskeva raportointi</li> <li>• kuntastrategian merkitys kuntasaneerauksessa →K2-ELIM, K16-KRII</li> <li>• kuntastrategian toimeenpano: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kuntastrategian yhteys henkilöstöraportointiin <ul style="list-style-type: none"> <li>○ henkilöstöraportoinnin kattavuus kuntastrategian alueella</li> </ul> </li> <li>• strateginen henkilöstöjohtaminen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ henkilöstöstrategian ilmeneminen henkilöstöraportoinnissa</li> <li>▪ henkilöstöstrategian laatimisprosessi →K6-PROS</li> <li>▪ henkilöstövoimavarojen ennakointi →K6-PROS</li> <li>▪ jatkuva parantaminen</li> <li>▪ päätöksenteon arki →K6-PROS</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Taulukko 11. Kategorian K8-KEHI sisältämät käsitteet.

<b>Henkilöstöraportoinnin koettu kehittämistarve (K8-KEHI)</b>
historiallinen kehitys
kunta-alan henkilöstöraportoinnin erityispiirteet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• valtion ja kuntien henkilöstöraportoinnin erot</li> </ul>
uuden suosituksen edistysaskeleet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uusi suositus kompromissiratkaisuna</li> <li>• kuntien henkilöstöraportoinnin edistäminen</li> </ul>
suosituksen sitovuus
kunnan henkilöstöraportoinnin nykytila
käsitys oman organisaation lähitulevaisuudesta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• henkilöstöraportoinnin kehitystarpeet</li> </ul>
käsitys oman organisaation henkilöstöraportoinnin nykytilasta suhteessa muihin
henkilöstöjohtamisen tuloksellisuus → K6-PROS
henkilöstöraportoinnin käsitteiden muutos
jatkuva muutos
uuden raportointisuosituksen mukaan raportointi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• raportointisuosituksen noudattamisen aiheuttama muutostyö →K3-KÄSI</li> </ul>



Taulukko 12. Kategorian K9-JULK sisältämät käsitteet.

<b>Julkisuuden vaikutus henkilöstöraportointiin (K9-JULK)</b>
yksilönsuoja henkilöstöraportoinnissa
avoimuuden vaikutus populismiin
puuttuvan tiedon herättämät kysymykset
tietojen suojeleminen julkisuudelta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhtiöittämisen vaikutus tiedon avoimuuteen</li> <li>• kuntien yhtiöiden toiminnan tavoitteet:                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ demokratian vitkaisuus</li> </ul> </li> </ul>
kansalaisten aktiivisuuden merkitys demokratielle
henkilöstöraportin jännitteisyys: <ul style="list-style-type: none"> <li>• henkilöstöraportti kilpailulle avautumisen välineenä</li> <li>• henkilöstöraportti ulkoistamisvihjeenä yrityksille → K2-ELIM</li> <li>• kiusallinen tieto</li> </ul>

Taulukko 13. Kategorian K10-KILP sisältämät käsitteet.

<b>Henkilöstöraportti työkaluna kilpailuedun saavuttamiseksi (K10-KILP)</b>		
<b>Henkilöstöraportti työnantajapolitiikan käyntikorttina → K15-TASA, K17-OSAA</b>	<b>Henkilöstöraportoinnin talousvaikutus</b>	<b>Henkilöstö kilpailuedun lähteenä → K9-JULK</b>
henkilöstöraportti kuntajohtamisen laadun mittarina → K5-VERT, K2-ELIM	henkilöstöraportoinnin potentiaaliset taloushyödyt	tuloksellisuus → K1-MITT
	hallinnon vaatimat resurssit → K9-JULK	arvon synnyttäminen kuntalaisille
	palkkahaarukka kuntasektorilla	henkilöstön liikkuvuuden ilmeneminen → K4-TYHY
	työhyvinvoinnin talousvaikutus	

Taulukko 14. Kategorian K11-ORGA sisältämät käsitteet.

<b>Organisaation rakenteen ilmaiseminen (K11-ORGA)</b>		
<b>Organisaation rakenteen kuvaaminen</b>	<b>Organisaation kuvaaminen</b>	<b>Organisaatiomuutoksen kuvaaminen →K2-ELIM</b>
oma organisaatio suhteessa muihin	organisaation toiminnan kuvaaminen	
organisaatiokerrosten kuvaaminen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• virkanimikkeet</li> </ul>		
maantieteen vaikutus organisointiin		
organisaation korkeus		
organisaatiopyramidi		

Taulukko 15. Kategorian K12-TIET sisältämät käsitteet.

<b>Tietojärjestelmän vaikutus henkilöstöraportointiin (K12-TIET)</b>	
<b>Tietojärjestelmien yhtenäistämisen paine:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• käsityön määrän vähentäminen → K3-KÄSI</li> <li>• erilaisten kirjaustapojen vakiointi</li> <li>• järjestelmästä saatavan tiedon esitystavan vakiointi →K5-VERT</li> </ul>	<b>Tietojärjestelmien yhtenäistäminen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhtenäistämisen aikataulu</li> <li>• julkisen sektorin tietojen esitystavan yhtenäistäminen</li> <li>• tietojärjestelmien kotimaisuus</li> <li>• tietojärjestelmien erot</li> </ul>
<b>Tietojärjestelmien hankintaprosessi:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhteinen edunvalvonta</li> <li>• tietojärjestelmätoimittajien kanssa käytävä dialogi</li> <li>• tietojärjestelmien toimittajat</li> <li>• tietojärjestelmien saatavuus</li> </ul>	

Taulukko 16. Kategorian K13-MUUT sisältämät käsitteet.

<b>Henkilöstön asema jatkuvassa muutoksessa (K13-MUUT):</b>	
•	työsuhteen pysyvyys
•	työtehtävien vaihtelevuus
•	työnteon rajoittuminen työnkuvaan
•	kuntaliitoksen "sementointi" →K2-ELIM <ul style="list-style-type: none"> <li>○ irtisanomissuoja</li> </ul>
•	osa-aikaisuus voimavarana →K4-TYHY
•	esimiehen ja alaisen välinen luottamus
•	vakituisten, määräaikaisten ja sijaisten välinen suhde →K7-STRA
•	sijaisten ylityöt
•	läsnäolo työpaikalla →KI-MITT

Taulukko 17. Kategorian K14-ULKO sisältämät käsitteet.

<b>Epäsuorasta henkilöstöstä raportointi (K14-ULKO)</b>	
Kuntademokratia yhtiön tekemässä kuntalaisten maksamassa henkilöstössä	
<b>Yhtiön henkilöstö</b>	<b>Yhtiön arvomaailmaperusta</b>
talousvaikutus toiminnan siirtämisessä yhtiöille: →KI-MITT vertailukelpoisen tiedon tuottaminen yhtiöiden tekemän henkilöstön osalta →K2-ELIM, K5-VERT	yhtiöiden tarjoamien kuntapalvelujen valvominen
yhtiöiden tarjoamien palvelujen henkilöstöraportointi	ulkoistettuihin palveluihin vaikuttaminen kuntademokratiassa
yhtiöiden tarjoamien palvelujen henkilöstöntensiivisyys	

Taulukko 18. Kategorian K15-TASA sisältämät käsitteet.

<b>Tasa-arvoraportointi (K15-TASA)</b>	
•	henkilöstöraportin kattavuus eri henkilöstöryhmissä
•	tasavertaisuus palvelujen tarjoamisessa
•	erittely sukupuolen mukaan
•	henkilöstön kehittämismahdollisuudet ryhmittäin <ul style="list-style-type: none"> <li>○ annetun koulutuksen kuvaaminen ryhmittäin →K7-OSAA</li> <li>○ organisaatiotasojen tasa-arvoisuus</li> <li>○ työhyvinvointitoimenpiteiden kohdistuminen ryhmiin →K4-TYHY</li> </ul>
•	epätavallisten rekrytointien lukumäärä →K9-JULK

Taulukko 19. Kategorian K16-KRII sisältämät käsitteet.

**Henkilöstöraportti kriisikunnan työkaluna (K16-KRII)**

- henkilöstöraportti muutosjohtamisen välineenä
- tilaaja-tuottajamalli
- eläkevakuutusmaksujen ennakointi saneerauksessa →K2-ELIM
- organisaatiomuutosten kuvaaminen →K11-ORGA
- henkilöstöraporttien vertailtavuus

Taulukko 20. Kategorian K17-OSAA sisältämät käsitteet.

**Henkilöstöraportti henkilöstön osaamisen kuvaamisen välineenä (K17-OSAA)**

- funktionaalisen oppimisen raportointi
  - raportointitaakka →K1-MITT
- osaamistarpeiden ennakointi
  - eläkkeelle jäämiset
- osaamisen kuvaaminen ryhmittäin

Taulukko 21. Kategorian K18-DUAL sisältämät käsitteet.

**Dualistinen byrokratiateoreettinen yhteistoiminta (K18-DUAL)**

- byrokraattinen työnjako
- dualistinen päätöksenteko
  - kaksoisagentit
- työnjako henkilöstöraportin käsittelyprosessissa →K6-PROS
  - kehittämisprosessin vaikeustaso luottamushenkilöille
- vastuun kantaminen
- yhteistoimintanäkökulma