

Edustuksellisuus tuloksellisuusarvioinnissa

Yt-elimet ja osallisuus kunnallisessa tuloksellisuusarvioinnissa

Jari Stenvall, Vuokko Niiranen & Ismo Lumijärvi

ABSTRACT

Representativeness in Evaluation of Efficiency - Cooperative organs and participation in municipal evaluation of efficiency

The article analyses cooperative organs as a part of the evaluation of municipal efficiency. The actual research task is to study how participation related to cooperative organs has strengthened in municipalities as a result of the evaluation of efficiency. Municipal cooperation procedure means the cooperation between the employer and the personnel in municipalities and municipal federations. Participation means that the personnel have the possibility to influence decision-making in their own organization. The empirical material for the study is based on an inquiry made in conjunction to the Kartuke project, with 1648 respondents from municipal administration.

On the basis of the results the institutionalized status of the cooperative organs in the evaluation of efficiency is weak, as it is rarely understood as a utilizer of evaluation data. Employees experience participation in the evaluation of efficiency widely at the working unit level, which seems to be an indication of fairly successful personnel management and operation of superiors. On the other hand, the employees' participation at the municipal level is weak, and moderate for the members of cooperative organs. If the experience of participation is weak, strategic operation will remain seeming especially as a factor affecting one's own work. The article proposes that an important institutional role for the operation of cooperative organs could be to build up trust in the evaluation of efficiency at the municipal level.

JOHDANTO

Tuloksellisuutta koskevan arvioinnin yksi keskeisiä julkisen hallinnon haasteita on arvioinnin ja arviointitiedon hyödyntäminen päätöksenteossa. Strategisten valintojen ja laajemmin julkisen toiminnan odotetaan olevan yhä enemmän tietoon perustuvia, ja samalla myös yhä rationaalisempia. Tämä tavoite on näkynyt myös arviointia koskevissa ohjelmallisissa tavoitteissa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan arviointistrategian (2004) mukaan julkisen sektorin arviointitoimintaa tulisi systematisoida niin, että arviointi on hyödynnettävissä julkisen sektorin vaikuttavuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden nostamisessa ja kehityksen todentamisessa. Tämän kirjoituksen lähtökohdaksi on näkökulma, jonka mukaan arviointiin liittyvän kehityksen todentaminen ja vakiinnuttaminen edellyttää julkisen hallinnon institutionalisoituneiden toimintakäytäntöjen, kuten työyhteisöjen yhteistoimintamenettelyn, analyysiä ja tutkimusta.

Osana arviointitoiminnan vahvistamista päätöksenteossa on kuntakentässä kehitetty ja vahvistettu tuloksellisuuden arviointia. Kunnissa pitäisi olla arviointitietoa avaintuloksista ja niissä onnistumisesta. Ajattelutapaa on kehitetty vuodesta 1989 lähtien, jolloin Kunnallinen työmarkkinalaitos antoi asiasta ensimmäisen suosituksensa (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje A 23/1989). Suosituksen mukaan tuloksellisuus ja/tai taloudellisuus, vaikuttavuus, kustannusvaikutukset ja palvelukyky. Kuntien tuloksellisuusarviointi ei silti vielä lähtenyt liikkeelle toivotussa laajuudessa eikä arviointia oikein sisäistetty osaksi toimintaa. Kunnallinen työ-

markkinalaitos antoikin vuonna 2000 uuden suosituksen, jossa tuloksellisuusarviointi perustui tasapainotetun tuloksellisuusmittariston Suomeen modifioituun malliin (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 15/2000). Tässä suosituksessa korostettiin jo näkyvästi yhteistoiminta-alueiden roolia tuloksellisuusarvioinnin ja siihen liittyvän toiminnan kehittämisen osalla.

Tuloksellisuuden arvioinnin vahvistamista ovat tukeneet myös kuntalain (365/95) edellyttämät arviointivelvoitteet ja asiasta annetut suositukset ja keskustelualoitteet. Kuitenkin tuloksellisuuden arvioinnin vahvistuminen on tapahtunut hitaasti. Esimerkiksi vuonna 2003 Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tekemän kyselyn mukaan runsas kolmestoista prosenttia kyselyyn vastanneesta 254 kunnasta ilmoitti ottaneensa käyttöön tuloksellisuuden arvioinnin. (Pakarinen & Hotti 2004, 282-285).

Kunnallishallinnossa strategista ajattelua ja tuloksellisuuden arviointia on lähestytty ja sitä on kehitetty Robert Kaplan:n ja David Nortonin (1996) esittämän Balanced Scorecard-mallin kautta. Tasapainotetun mittariston idea tuloksellisuuden arviointimallina on kiteytettynä siinä, että se korostaa monipuolisen arviointitiedon hyödyntämistä. Taloudellista tuloslaskentaa ja tasearviointia täydennetään ja laajennetaan ottamaan huomioon myös laadullisia sekä inhimillisen pääoman kehitystä kuvaavia mittareita. BSC-mallin on ajateltu olevan samanaikaisesti sekä strategisen suunnittelun ja johtamisen että toiminnan kokonaisarvioinnin väline.

Tuloksellisuuden arvioinnissa on keskeistä huomioida ne institutionaaliset rakenteet ja käytännöt, joissa sitä kuntakentässä sovelletaan. Voidaan siis olettaa, että arvioinnin tehokas hyödyntäminen riippuu keskeisesti kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavista hallinnollisista ja poliittisista rakenteista. Strategiatyöhön liittyvän tuloksellisuuden arviointi edellyttää entistä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa ja siksi usein uudelleen ajattelua niin kunnallisissa luottamuselimissä kuin johtamisjärjestelmissä. Tässä artikkelissa tarkastelun kohteena ovat yhteistoiminta-alueet eli yt-elimet tuloksellisuuden arvioinnissa. Tuloksellisuuden arviointijärjestelmien rakentamisessa ja tuloksellisuusarvioinnissa syntyvän tiedon käyttämisessä kannustetaan yhteistoiminnallisuuteen. Myös (tasapainotetun) tuloksellisuuden arviointimalli, jota kunnissa suositellaan käytettäväksi, korostaa henkilöstön

osallistumisen tärkeyttä. Tuloksellisuusarviointitiedon käyttäminen työyhteisöjen kehittämisessä taas korostaa välitöntä, työyksikötasoisesta osallistumista. Edustuksellinen yhteistoiminta ja yhteistoiminta-alueet huolehtivat siitä, että myös kehittämishankkeissa noudatetaan yhteistoiminnallisia periaatteita. Samalla yt-elimille on osoitettu tuloksellisuusarvioinnissa sekä kehittämisen, arvioinnin, että siihen liittyvän kehittämisen avain- ja näköalapaikka. Henkilöstön osallistuminen on siten institutionalisoitu eli vakiinnutettu toiminnan rakenteissa, yhteistoiminnallisuuden osalta kohtalaisen korkealle tasolle. Suomessa kuntasektorilla henkilöstön osallistuminen perustuu kuntasektorin yleissopimukseen (KT:n yleiskirje 25/2002; legitimoinnista ks. myös Vartiainen 2004). Tuloksellisuusarvioinnin ajatus henkilöstön laajasta osallistumisesta ja arviointijärjestelmien institutionalisoituminen muodostavat mielenkiintoisen tulkintakehikon arviointitiedon käytön ja henkilöstön osallisuuden välille. Tuloksellisuusarvioinnin malli korostaa lähtökohtaisesti avointa vuorovaikutusta, yhteistoiminta-alueet taas heijastavat edustuksellista, institutionalisoituvaa osallistumista. Voidaan siis kysyä pelkistäen, miten perinteinen yhteistoimintamenettelyn kulttuuriin sisältyvä edunvalvonta kohtaa avoimeen ja laajaan osallistumiseen perustuvan kehittämistyön kommunikatiivisuuden?

TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Artikkelimme kohdentuu yt-elinten tarkasteluun osana kunnallista tuloksellisuuden arviointia. Olemme erityisesti kiinnostuneita yhteistoiminta-alueisiin kuuluvien toimijoiden, johdon ja työntekijöiden osallisuudesta tuloksellisuuden arvioinnin koko prosessiin. Varsinainen tutkimustehtävä on seuraava:

Miten yhteistoiminta-alueissa tapahtuva osallistuminen on kunnissa vahvistunut tuloksellisuuden arvioinnin seurauksena

Yhteistoiminta tarkoittaa kahta erilaista työelämän institutionalisoitua järjestelmää. Yhtäältä sillä viitataan niihin järjestelyihin, jotka edistävät henkilöstön osallistumista työorganisaation päätöksentekoon. Toisaalta sillä tarkoitetaan työmarkkinaosapuolten keskinäisiä suhteita eli työelämän suhteiden (industrial relations) perus-

luonnetta ja laatua (Sädevirta & Vuoriluoto 2003, 162). Kunnallisella yhteistoimintamenettelyllä tarkoitetaan työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnissa ja kuntayhtymissä. Yhteistoimintamenettelyä säätelee yleissopimus, jonka Kunnallinen työmarkkinalaitos sekä alan sopijajärjestöt ovat vahvistaneet vuonna 1997 (KT:n yleisohje 11/1997).

Yhteistoiminnan muodot ovat moninaiset ja vaihtelevat esimerkiksi kunnan koon mukaan. Edustuksellisten yt-elinten tyypillisiä nimikkeitä ovat yhteistyötoimikunta, yhteistyöryhmä, kehittämissyhmä, neuvotteluryhmä, yhteistoimintaneuvottelukunta, yhteistyökomitea tai järjestöneuvottelukunta. Aivan pienissä kunnissa saattaa olla pelkästään yksi kuntatason yt-elin. Suuremmista kaupungeista löytyvät usein tämän lisäksi myös toimialakohtaiset, hallintokunta-kohtaiset sekä virasto- ja laitoskohtaiset yt-elimet. Lisäksi eroja on sinä, onko työsuojelu- ja yhteistoiminta yhdistetty. Henkilöstöllä saattaa olla oma edustuksellinen yt-elin, osa kunnista on hajauttanut yt-toimintaansa alajaostoille tai työryhmille. Johdoryhmissä saattaa olla henkilöstön edustajia. Osa kaupungeista on samalla sopinut, että varsinaisen edustuksellisen yhteistoiminnan tehtävät hoidetaan johdoryhmässä. Henkilöstön edustajia yt-menettelyssä ovat pääluottamusmies, luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön valitsemana edustaja. Johdon edustajia ovat esimerkiksi kaupunginjohtaja, hallintojohtaja, henkilöstöpäällikkö, henkilöstösihteerin tai työsuojelupäällikkö. Työpaikkakokous on tyypillisin välittömän yhteistyön muoto. Siihen osallistuvat esimiehen lisäksi kaikki työyhteisön jäsenet. Mitä suuremmasta kaupungista on kyse, sen monipuolisempi ja monipuolisempi yhteistoiminta on. (Salomaa 2000, 113.)

Yt-toiminnan keskeinen tarkoitus on aikaansaada osallistumismahdollisuuksia. Osallistuminen yt-toiminnan kautta tarkoittaa sitä, että henkilöstöllä on valitsemiensa edustajien kautta mahdollisuus olla vaikuttamassa oman organisaationsa päätöksentekoon. Tässä yhteydessä osallistuminen liittyy tuloksellisuuden arvioinnin sisältöön vaikuttamiseen sekä tuotetun informaation hyödyntämiseen. Siinä missä osallistuminen tarkoittaa toimintaa, osallisuus sisältää prosessin ja kokemuksellisuuden siitä, että ihminen on mukana ja voi aidosti vaikuttaa johonkin yhteisönsä, ryhmänsä tai työyhteisön asiaan. Pelkät osallistumisen mahdollisuudet eivät vielä tuota

osallisuuden kokemusta.

Kirjoituksen empiirinen aineisto perustuu Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin tutkimushankkeen (KARTUKE) yhteydessä vuonna 2004 tehtyyn kyselytutkimukseen. Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin tutkimusohjelman eli KARTUKE:n toteuttamiseen on osallistunut neljä yliopistoa eli Kuopion, Tampereen, Lapin ja Joensuun yliopistot. Tutkimuksia ovat rahoittaneet Työsuojelurahasto, mukana olevat kunnat ja tutkimusyliopistot ja sitä on tukenut laajemman tutkimustiedon hyödyntämisen ja välittämisen osalta Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmä.

OSALLISTUMINEN JA YHTEISTOIMINTAELI-MET

Tuloksellisuuden arvioinnin sekä laajemmin sen taustalla olevan strategisen ajattelun yhteydessä on keskusteltu runsaasti osallisuuden tärkeydestä. Esimerkiksi Kaplan ja Norton (2002) kiinnittävät huomiota siihen, että vision ja strategioiden laajalla valmistelulla on vaikutettavissa tiedonkulkuun ja monipuoliseen kokemusten ja ideoiden vaihtoon. Osallistavaa strategista toimintaa voidaankin pitää yhtenä ratkaisuna siihen, millä tavoin julkisessa hallinnossa ratkaistaan kysymys arviointitiedon tehokkaasta käytöstä. Kun henkilöstö voi olla mukana vaikuttamassa tuloksellisuuden arviointia koskevassa päätöksenteossa ja tuotettujen tulosten tulkintaan liittyvissä keskusteluissa, on oletettavissa että tämä prosessi näkyisi vaikuttavuutena entistä paremmin myös käytännön työssä.

Sitä, mihin osallistumisen tulisi kohdentua, voidaan jäsentää monin eri tavoin. Tuloksellisuuden arvioinnin kohdalla on korostettu sitä, että osallisuuden tulisi ulottua sekä arviointikriteerien valintaan että niiden käyttöön. Samoin osallistumista voidaan jäsentää sen mukaan, liittyykö se ensisijaisesti omiin työtehtäviin vai laajemmin työyhteisön hyvinvointiin, organisatorisiin ja johtamiseen liittyviin käytäntöihin (ks Hyyryläinen 2001, 252). Kun pohditaan yt-elimä ja tuloksellisuuden arviointia osallistumisen näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota erityisesti kahteen seikkaan:

1. Mikä asema on yt-elimillä arviointia koskevaan päätöksentekoon osallistuvana instituutina kuntakentässä

2. Miten yt-elimet toimivat itsessään osallistumisen näkökulmasta

Yt-toiminta edustaa institutionalisoitunutta mallia ratkaista työntekijöiden ja työnantajien väliset suhteet. Tästä näkökulmasta yhteistoiminnallinen toiminta antaa työntekijöille ja heidän edustajilleen mahdollisuuden organisaatioissa osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Yt-toiminta onkin organisaatioissa valtapeleistä osallistumista (Hyryläinen 2001, 253).

Tuloksellisuuden arvioinnin ohella kunnallisissa työyhteisöissä ovat tärkeitä se prosessi jolla arviointia otetaan käyttöön sekä ne merkitykset ja tavoitteet, joita arviointitiedon käyttöön liitetään (Sihvonen ym 2005). Tuloksellisuuden arvioinnin prosessi voi olla vahvasti tai heikosti työntekijöitä osallistava. Arviointi voi olla heikosti tai vahvasti institutionalisoitunut ja vakiintunut työyhteisöön, mikä vaikuttaa osaltaan siihen, millaista arviointitiedon käyttäminen on. Asetelmaa voi kuvata kuvion 1. tapaan. Jos tuloksellisuuden arviointiin osallistuminen on suppeaa eikä arvioinnilla ole oikein sijaa työyhteisössä (A), arviointi jää näennäiseksi. Jos taas arvioinnin institutionalisoitunut asema on vahva, mutta siihen osallistuvat vain harvat (B), voidaan hyvin puhua arvioinnin elitismistä. Laaja osallistuminen mutta heikko institutionalisoiminen (C) todennäköisesti turhauttaa, kun arvioinnilla ei ole käyttöarvoa. Arviointiprosessi ja arviointitiedon käyttö ovat ehkä tasapainossa ja löytäneet asemansa, mikäli arviointiin osallistuminen on laajaa ja arviointi on vakiintunutta (D). Kehikkoa voidaan käyttää sen jäsentämiseen, keiden osallistumisesta on kyse ja osallistuuko henkilöstö laajasti tuloksellisuuden arviointiin vai osallistuvatko siihen esimerkiksi suppeammillaan vain edustukselliset elimet ja niiden jäsenet.

Edelleen, jos jäsennetään sitä, mikä merkitys

tuotetulla arviointitiedolla on työyhteisössä, saadaan kuvioon lisää sisältöä ja ulottuvuuksia.

Kuntakentässä yhteistoimintaan liittyvää sopimustoimintaa on kehitetty niin, että siihen sisältyy myös toiminnan kehittämiseen ja tuloksellisuuden arviointiin liittyviä tavoitteita. Esimerkiksi vuonna 1993 laaditun yleissopimuksen mukaan yhteistoimintamenettelyn tarkoituksena on kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden edistäminen ja henkilöstön työn laadun parantaminen antamalla henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia omaa työtään ja työyhteisöä koskevien päätösten valmisteluun. Ajattelutapaa on painotettu myös eri tuloksellisuuden arviointiin liittyvissä suosituksissa.

Osallistumista voidaan edistää organisaatioissa institutionaalisten ratkaisujen ohella välittömin käytännöin. Näillä tarkoitetaan käytäntöjä, joiden ansiosta henkilöstö voi osallistua omaa työtään, työyhteisöään tai organisaatiota koskevien ratkaisujen tekemiseen. Henkilöstön välittömän osallistumisen tärkeyttä onkin korostettu toistuvasti niin strategisen johtamisen kuin henkilöstövoimavarojen johtamisen yhteydessä. Esimerkiksi Kaplan ja Norton (2002, 384-388) ovat nähneet tasapainotetun mittariston järjestelmäksi, jonka avulla johto voi käydä aktiivista keskustelua henkilöstön kanssa strategisista asioista. Tästä näkökulmasta esimerkiksi tuloksellisuuden arvioinnin tulisi ohjata ja aikaansaada organisaatiossa käytävää keskustelua.

Henkilöstövoimavarojen johtamisessa osallistumisen tärkeyttä on painotettu erityisen paljon muun muassa ns. harvardilaisessa koulukunnassa. Sen esiin nostamien tulosten mukaan henkilöstön osallistumisesta on seurauksena kasvannutta motivaatiota ja lojaalisuutta sekä lisääntyvää suorituskkyä. Osallistuminen kehittää myös henkilöstön osaamista ja itsetuntoa. (Ks. esimerkiksi Sädevirta 2004.)

Arviointiin osallistuminen	Arvioinnin institutionalisoitumisen aste	
	Heikko	Vahva
Suppea	A	B
Laaja	C	D

Kuvio 1. Osallistumisen alan ja arvioinnin institutionalisoitumisen vaihtelut

Osallistumiseen perustuvaa strategista ajattelua ja henkilöstövoimavarojen johtamista on kehitetty voimakkaasti myös kunnallishallinnossa. Tämä on ollut selkeä haaste myös yt-toiminnan kehittämiseksi. Voidaan esimerkiksi pohtia, mikä merkitys ja mitä tehtäviä yt-elimille jäisi kunnallisten työyhteisöjen päätöksenteossa, jos henkilöstön osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet saataisiin aikaan henkilöstövoimavarojen johtamisen käytännöillä. Samoin keskeinen kysymys on ylipäänsä yt-toiminnan asemoituminen osaksi strategista toimintaa esimerkiksi tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä.

Kunnallista työpaikkademokratiaa koskevat aikaisemmat tulokset viittaavat siihen (esimerkiksi Valtee 1983), että johdon edustajat arvioivat usein yt-elinten vaikutukset selkeästi suuremmiksi kuin henkilöstöedustajat. Tätä saattaa selittää työnantajien edustajien parempi tieto asioiden etenemisestä yt-käsittelyn jälkeen. Epäselvää kuitenkin on se, kuinka laajan ja merkittävän henkilöstön osallistumisjärjestelmän yhteistoimintajärjestelmät muodostavat kunnallisessa toimintaympäristössä.

Yt-edustajien oma aktiivisuus tai passiivisuuskin saattaa selittää YT-elinten merkitystä osallistumisen kannalta. Yt-edustaja saattaa pyrkiä vaikuttamaan keskustelemalla suoraan esimiehen kanssa, yt-elimen kautta, osallistumalla kehittämis- ja suunnitteluryhmien toimintaan tai oman kunnan tarjoamaan koulutukseen tuloksellisuusarviointiin liittyen. Tyypillisiä yt-elimissä mukana olevien henkilöiden toimintatavoitteita ovatkin konsultointi, ehdotusten tekeminen ja suoranainen mukanaolo asioiden käsittelyssä (esimerkiksi Lumijärvi 1982, 55; myös Hyyryläinen 2001, 255.)

Yt-elimet muodostavat tärkeän kunnallisen foorumin, jolla on selkeä sopimuksellinen tehtävä kunnallishallinnossa. Ne ovat samalla yksi niistä foorumeista, joiden toiminta todennäköisesti ohjaa tai voi ohjata arviointitiedon käyttöä kuntien toiminnassa. Samalla tämä tilanne haastaa yt-elimet etsimään kehittyviä, vuorovaikutuksellisuuteen perustuvia toimintatapoja.

AINEISTO

Tässä artikkelissa käytetään tutkimusaineistona Kartuke-tutkimushankkeessa mukana olevien kuntien ja kuntayhtymien henkilöstölle tehtyä

kyselytutkimusta. Kunnat valittiin hankkeeseen omien hakemustensa perusteella. Mukaan pääsyn kriteereitä olivat muun muassa kunnan tai kuntayhtymän oma kehittämishalukkuus ja se, että kunta (tai sen toimiala) oli ottanut tai ottamassa tuloksellisuuden arviointia varten käyttöönsä KT:n suosituksen (KT:n yleiskirje 15/2000) mukaisen tasapainotetun mittariston mallin (Niiranen ym. 2005, 50-52). Tutkittavat kuntayksiköt olivat siis tuloksellisuusarvioinnin suhteen jo lähtökohtaisesti valikoituneita, sillä jonkinasteinen tuloksellisuusarvioinnin käyttäminen oli perusedellytys Kartuke-tutkimusverkostoon mukaan pääsemiselle ja tutkimuksen tekemiselle. Toisaalta on todettava, että tuloksellisuuden arviointia koskevaa kehittämistä on monipuolisesti meneillään muissakin Suomen kunnissa (vrt. kuitenkin Pakarinen & Hotti 2004). Tutkimusohjelman kunnat ja kuntayhtymät ovat Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Helsinki, Imatra, Joensuu, Kotka, Kajaani, Kuusamo, Lapinlahti, Loppi, Pohjois-Savon koulutuskuntayhtymä (1.1.2004 alkaen Savon koulutuskuntayhtymän osa), Seinäjoen ammattikorkeakoulun terveysala, Seinäjoen seudun terveysyhtymä, Taivaalkoski, Tampere, Utajärvi ja Kuopion seutu¹ (Kuopio, Karttula, Siilinjärvi, Suomenjoki).

Kyselyn aineisto kerättiin maaliskoukokuussa 2004. Kysely osoitettiin erikseen henkilöstölle ja luottamushenkilöille. Henkilöstökyselyn vastausprosentti oli 41 %, vaihdellen eri tutkimuskunnissa 25-60 %:n välillä. Vastaajien kokonaismäärä oli 1648 henkilöä. Vastausprosentti on verraten alhainen, johtuen osittain varmasti myös siitä, että kyselylomake koettiin paikoitellen vaikeaksi ja raskaaksi, ja siitä, että koko tuloksellisuusarviointi on koettu käsitteistöltään hankalaksi ja epäselväksi asiaksi. Kyselylomakkeessa käytettiin tietoisesti samaa käsitteistöä, joka on ollut käytössä sekä KT:n suosituksessa että tuloksellisuusarviointia ja Balanced scorecardia (BSC) koskevassa koulutuksessa. Melko pienestä vastausprosentista huolimatta vastausten kokonaismäärä on niin suuri, että se antaa verrattain luotettavan kuvan tuloksellisuusarvioinnin tilanteesta tutkimuskunnissa

Henkilöstökyselyn vastaajista vajaa kolmannes työskenteli sosiaalipalvelujen toimialalla, vajaa kolmannes terveyspalveluissa, runsas viidennes opetus- ja koulutuspalveluissa ja hiukan vajaa viidennes muilla toimialoilla. Esimiesasemassa oli viidennes vastanneista. Kyselyyn vastanneista

Taulukko 1. Yt-elinten jäsenten edustuksellinen tausta.

	%	N	toista esimiesasemassa %
oman työyksikön kehittämisyöryhmä	54	72	56
oman toimialan strategiatyöryhmä	37	49	65
kunnan/kuntayhtymän strategiatyöryhmä	22	29	71
seudun strategiatyöryhmä	10	14	86
oman ammattijärjestön toimielin	40	54	25
kunnallinen luottamushenkilö	14	19	44
työsuojeluhenkilöstö	24	32	38
muu vastaava	8	10	20

35 % työskenteli suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa, 14 % keskiuurissa kunnissa ja 27 % pienissä alle 8 000 asukkaan kunnissa ja 24 % kuntayhtymissä. (Niiranen ym. 2005).

Kyselyyn vastasi 134 yhteistoimintaelinten jäsentä, mikä on 8 % kyselyyn vastanneista. Heistä naisia oli vajaa kaksi kolmannesta (61 %) ja miehiä reilu kolmannes (39 %). Vastajista kahdella kolmanneksella oli kunta työnantajana ja yhdellä kolmanneksella kuntayhtymä. Yhteistoimintaelimiin kuuluvista joka viides työskenteli pääsääntöisesti sosiaalipalvelujen toimialalla, joka neljäs työskenteli terveyspalveluiden perusterveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon toimialalla, joka neljäs opetus- ja koulutuspalveluissa sekä kulttuuripalveluissa ja loput muilla toimialoilla.

Yhteistoimintaelimiin kuuluvat eroavat vain vähän muista kyselyyn vastajista; keski-ikä esimerkiksi on 50 vuotta, kun keski-ikä koko aineistossa on 45,8 vuotta. Yhteistoimintaelimiin kuuluvien palvelusuhde on 96 %:lla vakituinen (muilla 88 %) ja määräaikainen 3 %:lla. Yhteistoimintaelimiin kuuluvista 58 % ei ole esimiesasemassa, kun muista henkilöstökyselyyn vastanneista 82 % ei ole esimiesasemassa. Tässä näkyy varmaankin se, että yt-eliimiin kuuluu henkilöstön edustajien lisäksi työntäjien edustajia, jotka olettavasti kaikki ovat esimiehiä. Yhteistoimintaelimiin kuuluvista määräaikaisessa esimiesasemassa on 6 % ja vakituksessa esimiesasemassa 37 %. Eli yhteensä esimiesasemassa on 42 % yhteistoimintaelimen jäsenistä, kun muusta kyselyyn vastanneesta henkilöstöstä esimiesasemassa on 18 %. Yhteistoimintaelinten jäsenillä on myös keskimääräistä enemmän työkokemusta, mikä on sinänsä hyvin ymmärrettävää heidän asemansa vuoksi. He ovat myös keskimäärin hyvin koulutautuneita. Suurimalla osalla yhteistoimintaelimiin kuuluvista on vähin-

tään opistotasoinen tutkinto koulutustaustanaan ja yli 40 %:lla yliopistotutkinto.

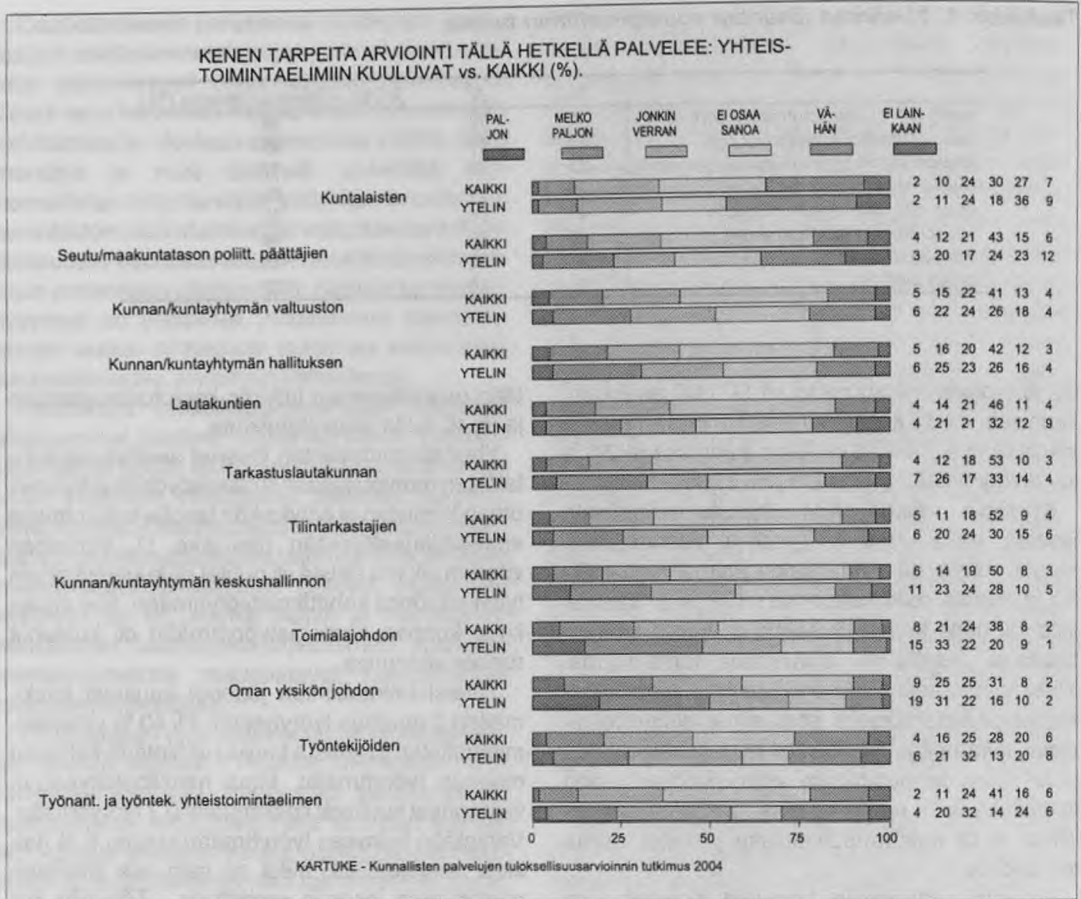
Yhteistoimintaelinten jäsenet osallistuvat kotalaisen monipuolisesti strategiatyöhön erityisesti oman toimialan ja työyksikön tasolla sekä omissa ammattijärjestöissään (taulukko 1). Viimeisen vuoden aikana heistä yli puolet oli kuulunut oman työyksikkönsä kehittämisyöryhmään. Sen sijaan koko kunnan strategiatyöryhmään oli kuulunut runsas viidennes.

Yhteistoimintaelinten jäsenet kuuluvat keskimäärin 2 muuhun työryhmään. Yli 40 % yhteistoimintaelinten jäsenistä kuuluu vähintään kolmeen muuhun työryhmään. Muut henkilöstökyselyyn vastanneet kuuluvat keskimäärin 0,7 työryhmään. Vähintään kolmeen työryhmään kuuluu 5 % kaikista vastanneista, mikä on vain osa yhteistoimintaelinten jäseniin verrattuna. Tämäkin ero selittyy yt-elinten jäsenten järjestöllisellä taustalla. Toisaalta tämä kuvastanee samalla sitä, että yt-eliimiin kuuluvat otetaan yhteisöissään mieluummin mukaan erilaisiin kehittämisyöryhmiin.

YT-ELINTEN ASEMA OSANA TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTIA

Kartuke-kyselyssä kysyttiin ensinnäkin vastaajilta sitä, kenen tarpeita arviointitieto tällä hetkellä palvelee. Tämä kertoo osaltaan myös eri toimijaryhmien ja instituutioiden asemasta tuloksellisuuden arvioinnissa.

Vastausten perusteella tuloksellisuusarviointi on kunnissa hyvin voimakkaasti johtoa palvelevaa toimintaa (Kuvio 2.). Henkilöstön käsityksen mukaan tuloksellisuusarviointi hyödyttää kohtalaisen usein myös poliittisia päättäjiä. Sen sijaan vastausten perusteella vähiten arviointitieto hyödyntää tällä hetkellä kuntalaisia, yhteistyöelimiä, seututason päätöksentekoa sekä työntekijöiden



Kuvio 2. Arviointitiedon käyttöarvo kunnissa

omaa työtä (ks. myös Sihvonen ym 2005, 102). Tulos kertoo siis osaltaan yt-elinten melko heikosti tunnetusta asemasta arvioinnissa, huolimatta esimerkiksi siitä, että yt-elinten tärkeyttä tuloksellisuusarvioinnissa on korostettu voimakkaasti kaikissa kunta-alan suosituksissa.

Taustamuuttujittain tarkasteltuna on erittäin mielenkiintoista, että pienten ja keskisuurten kuntien työntekijät toimialasta riippumatta eivät tienneet yhtä hyvin, miten arviointitieto palvelee yhteistoimintaelintä kuin suurten kuntien ja kuntayhtymien edustajat. Tämä saattaa viitata yt-toiminnan aseman epäselvyyteen pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

On myös huomattava, että vastauksissa on runsaasti "ei osaa sanoa"- vastauksia. Kuntakentässä on ilmeistä epäselvyyttä arviointitiedon käyttäjistä. Arviointi ei ehkä ole tiedon käytön osalta täysin läpinäkyvää.

Käsitykset siitä, keitä arviointitieto nykyisin palvelee, ovat yt-edustajilla paljon samansuuntaiset kuin muulla henkilökunnalla: Yt-edustajilla on jossain määrin positiivisempi käsitys arviointitiedon hyödyntäjistä muutamassa kohdin. He näkevät arviointitiedon palvelevan hieman paremmin kuntalaisten, poliittisten päättäjien, tiilintarkastajien sekä yt-elinten tarpeita verrattuna muun henkilökunnan käsityksiin. Arviointitietojen ei nähdä palvelevan nykyisellään erityisen hyvin kenekään tarpeita.

Esimiesasemassa toimivat yt-elinten jäsenet näkevät kunnassa käytettävän arviointitietoa työyksikkötasolla enemmän kuin muut jäsenet. Tämäkin selittyy esimiesjäsenien omasta asemasta kuntaorganisaatiossa. He tietävät ja heillä on mahdollisuus nähdä oman päällikköviransa kautta arviointitiedon hyödyntämisen kokonaisuus paremmin kuin muilla henkilöstöryhmillä.

Yt-työntekijöiden kannat erosivat jossakin määrin muista työntekijöistä siinä, että he katsoivat muita yleisemmin tuloksellisuuden arviointitietoa käytettävän poliittisessa päätöksenteossa.

Kartuke-kyselyssä kysyttiin sitä, kenen osalta tuloksellisuuden arvioinnin käyttöä tulisi vahvistaa. Tuloksissa on tämän kirjoituksen kannalta mielenkiintoista se, että yt-elinten jäsenet painottivat muuta henkilöstöä enemmän tuloksellisuuden arvioinnin osallistavaa käyttöä. Yt-elinten jäsenet ovat valmiit lisäämään muuta henkilökuntaa vieläkin enemmän eri ryhmien mahdollisuuksia arviointitiedon käyttöön. Erityisesti halutaan parantaa valtuuston ja hallituksen sekä lautakuntien mahdollisuuksia arviointitiedon käyttöön.

YT-ELINTEN JÄSENTEN KOKEMUS VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSISTA STRATEGIATYÖSSÄ

Tasapainotettuun liittyvä tuloksellisuuden arvioinnin kriteerien määrittely tapahtuu tavallisimmin strategiатыön yhteydessä. Siksi tarkastellemme seuraavassa sitä, miten yt-elimissä toiminen luo

osallistumisen mahdollisuuksia, nimenomaisesti strategiатыön yhteydessä.

Kartuke-kyselyn perusteella yt-elinten jäsenet ovat kokeneet voineensa vaikuttaa muuta henkilöstöä enemmän visioiden ja strategioiden sisältöön. Samoin yt-elinten jäsenet ovat osallistuneet muuta henkilöstöä enemmän työyksikön vuositavoitteiden laadintaan (Taulukko 2). Tämä tulos on varsin hyvin linjassa sen olettamuksen kanssa, että yt-elin on nykyisin toimiva foorumi tuloksellisuuden edistämiseen liittyvien kysymysten käsittelyssä. Se antaa jäsenilleen mahdollisuuden ottaa kantaa ja vaihtaa ajatuksia oman työyksikön visiosta ja strategioista. Sen sijaan siirryttäessä toimialan ja koko kunnan tasolle vaikutustaan riittävänä pitävien osuus selvästi vähenee.

Kuitenkin hieman yllättävää on, että vain noin puolet vastaajista kokee voineensa vaikuttaa riittävästi oman työyksikön vuositavoitteiden laadintaan. Vuosisuunnitelmien käsittely on yksi niistä asioista, jotka on kirjattu jo yleissopimuksessa yt-menettelyyn kuuluvaksi.

Tosin yt-eliimiin kuuluvilla näyttäisi olevan ylipäänsä muuta henkilöstöä enemmän vaikutus-

Taulukko 2. Yt-edustajien kokema vaikutuksen riittävyys tuloksellisuuden arviointiin liittyvässä strategiатыössä.

<i>Olen voinut vaikuttaa riittävästi...</i>		<i>eri mieltä %</i>	<i>ei samaa eikä eri mieltä (%)</i>	<i>samaa mieltä (%)</i>	<i>EOS (%)</i>	<i>N</i>
työyksikköni vision sisältöön	yt-elin	15	16	69	0	94
	muut	24	21	53	3	767
toimialani vision sisältöön	yt-elin	30	20	49	1	96
	muut	41	24	32	4	711
kuntani vision sisältöön	yt-elin	54	18	28	1	101
	muut	65	16	12	7	664
työyksikköni strategian sisältöön	yt-elin	16	17	67	1	90
	muut	24	25	48	4	773
Toimialani strategiaan	yt-elin	40	18	40	1	89
	muut	41	26	28	5	703
Kuntani strategian sisältöön	yt-elin	57	14	27	2	97
	muut	60	20	15	6	677
Osallistunut työyksikön vuositavoitteiden laadintaan	yt-elin	18	26	51	5	130
	muut	33	20	37	9	1435

mahdollisuuksia. Kuntiin ei ole siis vielä kehittynyt henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia tuottavia käytäntöjä esimerkiksi henkilöstövoimavarojen johtamisessa, jotka kompensoisivat yt-elinten merkityksen. Varsinkin koko kuntaa koskevassa vaikuttamisessa on selkeimmät prosentuaaliset erot yt-elinten jäsenten ja muun henkilöstön kesken. Jakaumaa selittää tosin se, että yt-elimiin kuuluu myös johdon edustajia, joilla on ylipäänsä aseman takia muita paremmat osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon.

Myönteinen suhtautuminen strategiaan liittyy siihen, miten on voinut vaikuttaa strategiaan (Kuvio 3). Henkilö, joka on kokenut voineensa vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan, näkee toimialan strategian todennäköisesti tärkeämmäksi kuin sellainen henkilö, joka ei ole voinut vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan. Samoin henkilö joka on kokenut voineensa vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan, tuntee toimialan strategian todennäköisesti paremmin kuin sellainen henkilö, joka ei ole voinut vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan. Erityisen selvästi yhteys tulee esille strategian vaikutuksessa omaan työhön. Henkilö joka on kokenut voineensa vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan, pitää strategian työtä ohjaavaa vaikutusta todennäköisemmin suurempana kuin sellainen henkilö, joka ei ole voinut vaikuttaa riittävästi toimialan strategiaan.

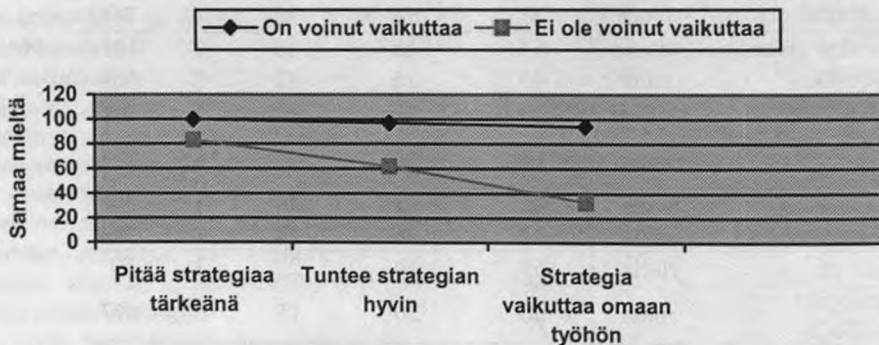
Osallistuminen niin yt-elimissä kuin muunkin henkilöstön keskuudessa näyttäisi siis edellyttävän sitä, että arviointitiedon edistämiseksi tulisi lähteä liikkeelle strategiatyön perustarkoituksen

selkeyttämisestä. Tämä tuottaa yt-elinten jäsenistöllekin motivaation, mikä luo osaltaan edellytyksiä osallistumiselle. Jopa edustuksellisella toiminnassa asenteellisilla tekijöillä on selkeä merkitys vaikuttamisen kannalta.

LOPUKSI

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet Kar-tuke-kyselyaineiston perusteella yt-elinten luomia osallistumismahdollisuuksia strategiatyössä ja siihen liittyen tuloksellisuuden arvioinnissa. Keskeinen kirjoituksen tarkoitus on kiinnittää huomiota niihin rakenteisiin ja toimintakäytäntöihin, jotka arviointitietoa käyttävät kunnallisessa toimintaympäristössä. Arviointia koskevassa kirjallisuudessa onkin analysoitu liian vähän sitä, minkälaiset käytännön hallinnon toimintatavat ja rakenteet ovat kriittisiä tekijöitä arviointitiedon hyödyntämisessä.

Tämän artikkelin erityiskohteena ovat kuntien yhteistoimintaelimet. Yhteistoimintamenettelyä ja yhteistoiminnan kehittämistä koskevien valtakunnallisten sopimusten perusteella olisi voinut olettaa, että yhteistoimintaelimillä on merkittävä asema osallistumisen kannalta tuloksellisuuden arvioinnissa ja strategiatyössä. Kuitenkin kuntien henkilöstön kannanotot tuloksellisuusarviointien tulosten käytöstä viittaavat siihen, että yhteistoimintaelimiä ei vielä ehkä oikein mielletä arviointitiedon käyttäjiksi. Tärkeä onkin henkilöstökyselyssä esiin noussut käsitys, jonka



Kuvio 3. Yhteistoimintaelimiin kuuluvien vastaajien suhtautuminen oman toimialan strategiaan sen mukaan, onko voinut vaikuttaa strategiaan vai ei. (%) $n=36$

mukaan tuloksellisuuden arviointi palvelee erityisesti johtoa, mutta ei kovinkaan voimakkaasti yt-elimä. Saattaa olla, että yt-elimä ei oikein mielletä tuloksellisuusarvioinnin yhteydessä osaksi kunnan johtamisjärjestelmää. Tämä tarkoittaisi sitä, että yt-elimet eivät henkilöstön käsityksen mukaan tuottaisi osallisuutta kunnan johtamiseen.

Kun edellä havaittua käsitystä verrataan yt-elinten jäsenistön omiin kokemuksiin strategiatyöhön osallistumisesta, välittyy tuloksista ristiriitainen kuva. Tutkimustulostemme mukaan yt-elinten jäsenillä on muita henkilöstöä enemmän osallistumisen kokemuksia strategiatyöstä. Yksi selitys on ehkä se, että kunnissa henkilöstöllä ei ole oikein selkeää kuvaa yt-elinten toiminnasta ja niiden luomista osallistumismahdollisuuksista. Yt-toiminta luokitellaan osallistumismahdollisuuksista strategisessa työssä ja tuloksellisuuden arvioinnissa erityisesti omantyytyyhteisön tasolla, ja muita työntekijöitä enemmän myös koko kunnan tasolla.

Olemme tässä artikkelissa olleet kiinnostuneita erityisesti yhteistoimintaelinten institutionaalista asemasta sekä osallistumismahdollisuuksista tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä. Näiden tulosten perusteella näyttää siltä, että tuloksellisuuden arvioinnissa yhteistoimintaelinten institutionalisoitunut asema on edelleen heikohko, sillä sitä ei oikein mielletä arviointitiedon käyttäjäksi. Olemme myös todentaneet osallisuuden merkitystä tuloksellisuuden arvioinnissa. Jos osallistumisen kokeminen on heikkoa, jää strateginen toiminta näennäiseksi erityisesti omaan työhön vaikuttavana asiana, eikä siitä tällöin synny aitoa osallisuutta. Osallisuutta työntekijät kuitenkin kokevat tuloksellisuuden arvioinnissa laajasti työyksikön tasolla, mikä kertonee osaltaan melko onnistuneesta henkilöstövoimavarojen johtamisesta ja esimiestoiminnasta.

Sen sijaan kuntakokonaisuuden tasolla työntekijöiden osallistuminen on heikkoa. Tämä on sinällään kiintoisa havainto ja antaa yhden mahdollisuuden pohtia sitä, mihin tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä tulisi osallistaa työntekijät henkilöstövoimavarojen johtamisen kautta ja mihin yt-toiminnan kautta. YT-toiminnan kehittämiseen liittyviä ratkaisumahdollisuuksia emme suoranaisesti selvittäneet tässä tutkimuksemme. Kuitenkin tulosten pohjalta nousevana luontevana ratkaisuna voisi olla se, että henkilöstövoimavarojen johtamisella luodaan tulok-

sellisuuden arviointiin liittyen työntekijöiden osallistumismahdollisuuksia ennen kaikkea työyksikötason päätöksentekoon. Yt-toiminnalla puolestaan olisi tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä luotava osallistumismahdollisuudet kuntakokonaisuutta koskevaan strategiatyöhön. Erityisenä tärkeänä institutionaalisen tehtävänä yt-toiminnalla voisi olla luottamuksen rakentaminen kuntakokonaisuutta koskevassa tuloksellisuuden arvioinnissa - ja laajemmin muussakin kehittämistyössä. Koko henkilöstön kytkeminen kunnan strategiatyöhön on tavoiteltavaa, joskin sen toteuttaminen vaatii käytännössä pitkän ajan ja on haasteellista erityisesti henkilöstöresurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta.

VIITE

¹ Kuntaryypästä käytetään nimitystä Kuopion seutu, sillä se ei ole yhdenmukainen virallisen Kuopion seutukunnan kanssa.

LÄHTEET

- Hyyryläinen, E. (2001). Työelämän uusi sopimussuhteisuus? Pohdintaa työntekijöiden ja viranhaltijoiden valtaistamisen eri muotojen rinnakkaisuudesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 29(3), 250-257
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996) *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts.
- Kaplan, R. S. & Norton, D.P. (2003) *Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes*. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts.
- Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus. Kunnallinen työmarkkinalaitos (2000). Yleiskirje 15/2000. 11.4.2000. (KT:n yleiskirje 15/2000).
- Lumijärvi, I. (1982). Henkilöstöohjauksen käytännöt valtionhallinnossa 1970-luvulla. Tampereen yliopiston Julkishallinnon julkaisusarja A. No. 2. Tampere.
- Niiranen, V. & Lohi, S. & Pakarinen, T. & Talvenkorpi, H. (2005) KARTUKE-kyselytutkimuksen aineisto ja tutkimuksen toteuttaminen. Julkaisussa V. Niiranen, J. Stenvall & I. Lumijärvi (toim.) *Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi*. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Jyväskylä, PS-kustannus, 49-61.
- Pakarinen, T. & Hotti, A. (2004) Tuloksellisuusarvioinnin käyttö kunnissa ja kuntayhtymissä - kohti kestäviä työjärjestelmiä. Teoksessa Forma, P & Väänänen, J. (2004) *Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla*. Kuntatyö 2010 -tutkimus. Hel-

- sinki: Kuntien eläkevakuutus. 9-22.
- Sihvonen, M. , Koski, A. , Silvennoinen-Nuora, L., Lumijärvi, I. & Niiranen, V. (2005). Tuloksellisuusarviointitiedon käyttö kunnallisissa palveluissa. Julkaisussa V. Niiranen, J. Stenvall & I. Lumijärvi (toim.) Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Jyväskylä, PS-kustannus, 85-109.
- Salomaa, J.(2000). Konfliktinhallintaa vai kehittämistoimintaa? Suomen Kuntaliitto Acta nro 134.
- Suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisällöstä. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Yleiskirje A 23/1989.(KT:n yleiskirje A 23/1989)
- Sädevirta, J. (2004). Henkilöstöjohtamisen ja sen tutkimuksen kehittyminen. Henkilöstöhallinnollisesta johtamisesta ihmisvoimavarojen strategiseen johtamiseen. Tykes raportteja 35. Työministeriö, Helsinki.
- Sädevirta, J. & Vuoriluoto, I. (2003). Työnantajan ja ayliikkeen yhteistoiminta työelämän laadun ja tuloksellisuuden parantamiseksi kuntasektorilla. Työelämän tutkimus 1 (3), 162-168.
- Valtee, P. (1983). Työpaikkademokratiasta kunnissa saadut kokemukset. Kyselyyn perustuva analyysi. Tampere.
- Vartiainen, P. (2004). The Legitimacy of Evaluation. Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointistrategian laatiminen. (2004).Valtion tulosoheutus- ja tilivelvollisuusudistus TulosTILVE. Vaikuttavuusryhmä. 20.2.2004. Valtiovarainministeriö.
- Yleissopimus yhteistoimintamenettelystä soveltamisohjeineen. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Yleiskirje 25/2002. (KT:n yleiskirje 25/2002).