

# Henkilöstön suorituskyvyn mittaaminen turvallisuukssektorilla

**Ilkka Ikonen**

## **Abstract**

This research focuses on the employee's performance measurement systems in the Finnish Defence Forces, the Finnish Police Forces and the Finnish Border Guard. It identifies what performance measuring means in the Finnish security organizations, how it is measured, how it is reflecting on theory and how it should be improved according to theory and lessons learned from other security organisations.

The main objective is to identify the theory behind employee's performance systems used by the Finnish security organisations. The main research questions are: 1) What is individual performance? 2) How to measure individual performance? 3) What kind of individual performance measurement systems used by the Finnish security organisations? 4) What are the differences in individual performance measurement systems used by the Finnish security organisations

This research follows both a theoretical and empirical approach. The first part outlines an overview of the literature concerning the organizational and individual measurement systems of performance. The second part presents the findings of the empirical research based on organisational documents of qualified performance measuring systems. This study uses data source triangulation and follows a systematic review analysis.

The performance measuring systems used by the Finnish security organisations are shaped by the basic idea of unifying the elements of measurement and leadership. All performance measurement systems are quite similar to each other. The most important variations exist between the different guidelines used by the organizations. The Police Forces were only one using two different scorecards for evaluating their officers. The Defence Forces and the Border Guard were using the same scorecard for every officer. The Defence Forces is not measuring its officer's leadership skills. The Police Forces is doing that for the leader level officers and the Border Guard for all officers who have subordinates.

## Johdanto

Valtionhallinnossa alkoi palkkausjärjestelmien uudistus 1980-luvun lopulla. Tämä kehitys liittyi muutokseen yhteiskunnassa, jossa valtio joutui kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa työvoimasta. Muuttunut toimintaympäristö aiheutti suuria paineita valtionhallinnon toimintakyvylle. Yksi olennaisimmista muutoksista oli palkkapolitiikan muutos. Uutena ilmiönä oli palkan maksaminen työ vaativuuden ja työssä suoriutumisen mukaan, eikä niinkään viran kelpoisuusvaatimusten, hierarkkisen aseman ja virkavuosien perusteella. Palkkauudistuksen tavoitteena oli myös lisätä yksittäisten henkilöiden halukkuutta tehdä töitä valtionhallinnossa sekä palkita tietojen ja taitojen kerryttäminen ja hyvät työsuoritukset sekä yksilöinä että työyhteisön jäseninä (Salo 1997, 51).

Ensimmäiset uudet palkkausjärjestelmät otettiin valtionhallinnossa käyttöön jo 1994 (Huuhtanen ym. 2005, 8). Suurin muutos oli henkilökohtaisen palkanosan syntyminen osaksi kokonaispalkkaa. Henkilökohtaisen palkanosan olemassaolo tarkoitti työn arviointia. Tämä tarkoitti työntekijän suorituskyvyn mittaamista, joka toi mukanaan erilaisten suoritusarviointimittaristojen luomisen sekä käyttöönoton.

Artikkelin tavoitteena on selvittää turvallisuusorganisaatioiden henkilöstön suoritusarvioinnin teoreettista taustaa ja analysoida suoritusarvioinnin perusteita. Aihe on ajankohtainen eikä sitä ole aikaisemmin tutkittu puolustusvoimissa. Viime vuosina on ollut puhetta suoritusarviointijärjestelmän uudistamisesta. Tämä ei kuitenkaan toteutune ennen vuotta 2018, koska puolustusvoimauudistus on vienyt kaiken liikenevän energian henkilöstöalalta. Tämä tutkimus luo pohjaa uudistyölle kartoittamalla suorituskyvyn ja suoritusarvioinnin välisiä suhteita sekä teoriaa näiden ilmiöiden taustalla. Näin tutkimus voi tukea henkilöstöalaa tavalla, joka vaikuttaa jokaiseen puolustusvoimissa palvelemaan henkilöön.

Tämän artikkelin päätutkimuskysymys kuuluu *mihin perustuvat turvallisuusorganisaatioiden käyttämät henkilöstön suoritusarviointimittaristot?* Päätutkimuskysymyksen pyritään vastaamaan etsimällä vastauksia seuraaviin alatutkimuskysymyksiin:

- mitä on henkilöstön suorituskyky?
- miten henkilöstön suorituskykyä voidaan mitata?
- minkälaisia henkilöstön suoritusarviointimittaristoja Suomen turvallisuusorganisaatioilla on käytössä?
- miten Suomen turvallisuusorganisaatioiden henkilöstön suoritusarviointimittaristot poikkeavat toisistaan?

Artikkelin alkuosa on luonteeltaan käsiteanalyttinen. Siinä eri lähteistä kerätty informaatiota tarkastellaan rajoitetussa ympäristössä valittuun teoria-pohjaan pohjautuen. Käsiteanalyttisen osan tarkoituksena on tarkastella suoritusarviointiin vaikuttavia tekijöitä. Aineistonkeruumenetelmänä on käytetty tapaustutkimukselle tavanomaista aineistotriangulaatiota, jossa aineistoa kerätään eri lähteistä monilla tavoilla. Tässä artikkelissa se tarkoittaa kirjallisuuteen ja dokumentteihin perustuvaa aineistoa, mitä on täydennetty tutkijan omilla havainnoilla ja kokemuksilla (Laine ym. 2008, 9-24). Aineiston analyysi on käsiteanalyttinen, missä suoritusarviointia tarkastellaan tuotantotalouden teoriaa vasten. Tutkimuskohdetta (suoritusarviointia) on lähestytty hermeneuttisen tutkimusotteen avulla. Siinä tutkija pyrkii löytämään oman tietämyksensä pohjalta oleellisen tutkimusaineiston, tulkitsemaan, luokittelemaan ja esittelemään sitä, sekä kehittämään sen perusteella vastaukset asettamiinsa tutkimuskysymyksiin.

Artikkelin keskeisten käsitteiden määrittelyssä käytetään suppeaa vertailevan asiakirjatutkimuksen käsiteanalyysia. Mittaamista ja suorituskykyä tarkastellaan ja vertaillaan eri lähteiden avulla, minkä perusteella tutkija määrittelee tutkimuksessa käytettävät määritelmät. Tutkimusaineiston pääasiallinen analysointimenetelmä on kvalitatiivinen asiakirja-analyysi. Tutkittavan tapauksen osalta se tarkoittaa, että tutkija on valinnut ja määrittänyt ensin tapauksen toimintaympäristön ja siihen vaikuttavat tekijät. Sen jälkeen hän on perehtynyt valittuun aineistoon, analysoinut niiden sisältöä ja tehnyt niistä päättelyn ja tulkinnan kautta johtopäätöksiä.

## **Suorituskyky, henkilöstön suorituskyky vai toimintakyky?**

### **Suorituskyky vai toimintakyky?**

Suorituskyky on perinteisesti ollut tuotantotalouden ja kauppatieteiden käsite, joka on laajentunut käyttöön muille tieteenaloille. Suorituskyky voidaan ymmärtää monella eri tavoilla ja eri näkökulmista. Laitisen (1998, 14) mukaan ”*suorituskyky on yrityksen kyky saada aikaan tuotoksia asetetuilla ulottuvuuksilla suhteessa asetettuihin tavoitteisiin*”. Yrityksen suorituskyky on kykyä maksimoida omistajien hyöty ja tyydyttää riittävästi myös muiden sidosryhmien tarpeet (Laitinen 1998, 18–19). Lönnqvistille (2002, 14) ”*suorituskyky on mitattavan kohteen kykyä tehdä tuloksia suhteessa tavoitteisiin*”. Laamaselle (2005, 18) taas ”suorituskyky on osoitettua kykyä toimia tarkoituksen mukaisella tavalla”.

Terveystieteiden alalla *toimintakyky* on korvannut suorituskykykäsitteen. Myös puolustusvoimissa yksittäisen sotilaan suorituskykyä käsitteellistetään

toimintakyvyn avulla. Toimintakyky voidaan määrittää siten, että se liittyy nimenomaan työssä tapahtuvaan suoritukseen (Koskinen 2004, 36). Tällöin toimintakyky on yksittäisen ihmisen suorituskyyä työssään.

### **Yksilön toimintakyky ja suorituskyy turvallisuuorganisaatiossa**

Yksilön suorituskyy on ollut ja on edelleen työnantajien kiinnostuksen kohde. Viimeisen 20 vuoden aikana kiinnostus on kasvanut, kun suorituskyy ja sen arviointi on otettu osaksi palkkausta. Yhdysvalloissa 80-luvun lopussa tehty organisaatioiden survey-tutkimus esittää seuraavia syitä, miksi suorituskyyvyn merkitys on korostunut: Palkkaus, koulutus ja kehittyminen, urakierto, palautte työnantajalle, lahjakkuuksien tunnistaminen, dokumentointi ja laillisuusvalvonta ja suunnittelu. (Cicek ym. 2005, 331).

Sotatieteissä sotilaspedagogiikka tutkii ja käsittelee yksilön toimintakykyä. 1990-luvun loppupuolella Maanpuolustuskorkeakoulu julkaisi kirjan *Toimintakyky sotilaspedagogiikassa*, jossa käsitellään aihekokonaisuutta usean eri kirjoittajan näkökulmassa ja viitekehyyksessä. Professori Toiskallio tarkastelee artikkelissaan suorituskyyvyn ja toimintakyvyn (*action competence*) välisiä suhteita. Toiskallion näkemyksen mukaan suorituskyyvällä tarkoitetaan tiettyyn suoritukseen liittyvää toimintaa, joka on riippuvainen tilanteesta. Toimintakyky nähdään taas yksilön sisäisenä valmiutena, joka olemassaolollaan mahdollistaa yksilön toiminnan kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa. (Toiskallio 1998, 167.) Käytännön esimerkkinä voidaan mainita vaikka taidemaalari, joka koko ikänsä opiskelee maalaamista ja harjaantuu päivittäin työssään. Tämä pitkäjänteinen itsensä kehittäminen on toimintakykyä. Kun taiteilija maalaa yksittäisen teoksen, niin silloin on kyseessä suorituskyy. Sotilasmaailmassa voidaan asiaa havainnollistaa esimerkiksi tarkka-ampujan koulutuksella. Se on pitkäjänteistä ja vaatii harjoittelua sekä aikaa. Kyse on tarkka-ampujan toimintakyvyn kehittämisestä. Kun tarkka-ampuja ampuu yksittäisen laukauksen, siirrytään käsitteellisesti suorituskyyvyn maailmaan.

Suoritukset ja suorituskyy voidaan nähdä tavoitteen saavuttamisena tietystä tilanteesta ja toimintaympäristössä. Toimintakyky on taas kompetenssia, jolla mahdollistetaan toiminta yleisemmällä tasolla. Toimintakyky nähdään sotilaspedagogiikassa laajempänä ja perustavampänä käsitteenä kuin suorituskyy. Olennaista sotilaspedagogiikan näkökulmasta on se, että toimintakyky ja sen kehittäminen edellyttävät opetusta ja kasvatusta, joka edistää osaamista, taitoa, rohkeutta ja sitoutumista päämäärätietoiseen toimintaan. (Toiskallio 1998, 168.) Toiskallion (1996, 21) mukaan tärkeimpiä tekijöitä sotilaan toimintakyvyn osalta ovat:

- keskeisten tietojen hallinta
- fyysinen kestävyys ja voima
- motivaatio ja tahto tehtävän suorittamiseen
- kyky toimia yhteistyössä
- henkisen paineen sieto
- tilannekokonaisuuksien tajuaminen sekä asioiden ja tapahtumien välisten syy-yhteyksien tajuaminen
- tavoitteiden ja eri toimintamahdollisuuksien harkittu yhteensovittaminen
- vastuuntunto ja kyky tehdä vastuullisia päätöksiä
- luottamus itseensä, taistelupariinsa, esimiehiin ja taisteluvälineisiin.

Maanpuolustuskorkeakoulun näkemys toimintakyvystä näkyy koko puolustusvoimien terminologiassa. Tämä näkyy Kenttäohjesäännön yleisessä osassa, jossa kuvataan Suomen puolustusjärjestelmän perusteet. Ohjesääntö määrittelee henkilöstön suorituskyvyn muodostuvan toimintakyvystä ja osaamisesta (Kenttäohjesääntö, yleinen osa 2008, 31).

Amerikkalaisessa sotilastutkimuksessa käytetään usein termiä *performance* kuvaamaan suorituskyyä. Yksilön suorituskyyä on käsitteellistetty termien *job performance*, *task performance* tai *work performance* avulla (Tucker & Gunther 2009, 315; Adler ym. 2005, 4). Tucker ja Gunther keskittyivät omassa tutkimuksessaan joukkue- ja komppaniatason sotilasjohtajien menestykselliseen toimintaan Afganistanissa ja Irakissa. Heidän keskeisin tutkimustuloksena oli, että sotilasjohtajien menestyksellinen toiminta vaatii sotilaskoulutuksessa erityistä adaptiivisen suorituskyyyn koulutusta (*adaptive performance*). Tällä tarkoitetaan, että sotilaita tulee opettaa ja kouluttaa siten, että he pystyvät ymmärtämään muuttuvat tilanteet ja tuottamaan uusia toimintamalleja tilanteissa, joissa eivät ”tempullistat” toimi (Tucker & Gunther 2009, 317). Toiskallio puhuu artikkelissaan samasta ilmiöstä kuin Tucker ja Gunther (Toiskallio 1998, 166) vaikkakin hän haluaa erottaa suorituskyyyn toimintakyvystä, kun taas Tucker ja Gunther ymmärtävät suorituskyyyn myös toimintakyvyksi. Sotilasjohtajan suorituskyyyn kannalta olennaisia tekijöitä Tucker & Guntherin (2009, 316) mukaan ovat:

- epävarmuuden sietokyky
- kyky sopeuttaa oma toiminta uuteen toimintaympäristöön, joustavuus
- tilannekokonaisuuksien tajuaminen ja kyky aloittaa toiminta huolimatta puuttuvasta ohjeistuksesta
- sotilaallisen, poliittisen ja eettisen toimintaympäristön hahmottaminen ja huomioonottaminen.

## Organisaation suorituskyky

Organisaation suorituskykyä voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta, jolloin käsitteelle syntyy vivahde-eroja. Kun puhutaan organisaatiosta (ymmärrettynä tässä systeemin rakenteena), joka voi olla yritys tai jokin muu yhteisö, sen tärkeimmät sidosryhmät voivat muodostaa olennaisen osan suorituskyvystä (esimerkkinä voi olla toimintojen ulkoistaminen sidosryhmille tai maanpuolustushenki). Taatakseen suorituskyvyn myös tulevaisuudessa tulee organisaation pystyä takaamaan useamman kuin yhden sidosryhmän tarpeet (Lönnqvist & Mettänen 2003, 20). Jonkin merkittävän sidosryhmän tai -ryhmien tarpeiden laiminlyönti voi johtaa sidosryhmän irtautumiseen organisaatiosta tai muuten toiminnan häiriintymiseen (Uusi-Rauva 1996, 23). Käytännön esimerkkinä voidaan mainita Yhdysvaltojen vetäytyminen Vietnamista, kun yhden keskeisen sidosryhmän eli *kansalaisten* mielipiteen merkitys unohdettiin. Yhdysvaltojen asevoimia organisaationa ei löyty, mutta sen sidosryhmän mielipide vaikutti organisaation suorituskykyyn. Se, mikä sidosryhmä on toiminnan kannalta kaikkein merkittävin, riippuu pitkälti ajankohdasta ja tilanteesta. Yrityksissä toimintaa ohjaa osakkeenomistajien voiton maksimointi (Rantanen & Holtari 1999, 7), kun taas puolustusvoimilla se voi olla kansalaismielipide tai politiikka.

Organisaation tuottavuus voidaan ymmärtää myös suorituskyvyksi. Tämä pitää paikkansa yksityisellä sektorilla, mutta voi päteä myös julkisella sektorilla. Organisaation tuottavuudella tarkoitetaan tässä sitä, miten hyvin organisaatio pystyy hyödyntämään käytössään olevat panokset ja muuntamaan ne tuotoksiksi, joihin sen toiminta perustuu (Uusi-Rauva 1997, 19). Tuottavuus on käsitteellisesti sidoksissa muihin toiminnan arviointiin käytettäviin käsitteisiin, kuten tehokkuuteen, kannattavuuteen ja ennen kaikkea suorituskykyyn. Se eroaa kuitenkin niistä jokaisesta, vaikka usein henkilöstön tuottavuudella mitataankin organisaation toiminnan onnistumista. Ongelmallisinta on tuottavuuden erottaminen organisaation suorituskyvystä. Suorituskyky voidaan mieltää yläkäsitteeksi, joka sisältää tehokkuuden, toiminnan hyötysuhteen, laadun, tuottavuuden, työelämän laadun, innovaatiot ja kannattavuuden (Sink 1983, 36). Näin ollen tuottavuus on suorituskyvyn yksi osa-alue, jonka avulla voidaan arvioida organisaation menestymistä. Tuottavuuden, ja etenkin jonkin osatuottavuuden, tarkastelulla voidaan kuitenkin arvioida organisaation tilannetta vain kyseisen tuotannon tekijän osalta. Esimerkiksi työn tuottavuudella voidaan tarkastella henkilöstön onnistumista selkeämmin kuin tarkastelemalla suorituskykyä kokonaisuudessaan. (Uusi-Rauva 1996, 20.)

Organisaation suorituskyky voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen suorituskykyyn (Kuang-Hua 2005, 1). Kun keskitytään organisaation sisäiseen suorituskykyyn ja tarkastellaan sen eri toimijoiden toimintaan, puhutaan sisäisen

suorituskyvyn analysoinnista. Sisäisessä analyysissä tarkastelun suorittaa pääosin organisaatio itse. Tällöin käytössä on enemmän informaatiota kuin jos tarkastelun tekee ulkoinen toimija. Kun organisaatiota tarkastellaan kokonaisuutena ulkoa päin, on kyseessä ulkoisen suorituskyvyn analysointi (Rantanen & Holtari 1999, 11).

Suorituskykyä voidaan tarkastella sisältä, ulkoa tai molemmista näkökulmista. Suorituskyvyn analysointiin käytettävät mittaristot ovat samat kaikissa kolmessa tapauksessa (Rantanen 2001, 6). Ainoa muutuva tekijät ovat tiedon määrä ja laatu. Analysoitaessa sisäistä suorituskykyä tulee varmistua siitä, että käytettävissä on tarpeeksi laadukasta informaatiota organisaatiosta.

Organisaation suorituskyky voidaan jakaa useisiin osa-alueisiin riippuen tilanteesta ja tarpeesta. Tämä näkyy myös eri tutkijoiden esittämässä malleissa. Sink (1985, 41–46) jakaa organisaation suorituskyvyn seitsemään eri osa-alueeseen, jotka ovat: *uudistusten tekeminen, tuloksellisuus, tehokkuus, laatu, kannattavuus, tuottavuus sekä työolosuhteiden/työelämän laatu*.

Sinkin käyttämä malli on varsin joustava ja sitä voidaan soveltaa monenlaisiin organisaatioihin ja tilanteisiin. Kenttäohjesäännön (KO) mukaan Puolustusvoimien ja puolustusjärjestelmän suorituskyky koostuu kolmesta osa-alueesta, jotka ovat *henkilöstö* (osaaminen, yksilön toimintakyky), *materiaali*, sekä *käyttö- ja toimintaperiaatteet* (suorituskyvyvaatimukset, operatiivistaktiset toimintaperiaatteet ja tavat) (KO, yleinen osa 2008, 31).

## **Yhteenveto ja tulkinta**

Osa edellisissä sivuilla määritellyistä käsitteistä täydentää toisiaan ja osa on jopa ristiriidassa keskenään. Useimmissa tapauksissa ristiriita johtuu siitä, että näkökulma tai käsittemaailma vaihtelevat eri tieteen aloilla. Puolustusvoimissa ja lääketieteessä käytössä oleva *toimintakyky* ei ole ristiriidassa *suorituskyvyn* kanssa. Kun verrataan mitä suorituskyvyllä tarkoitetaan eri tieteenaloilla, voidaan todeta, että käytännössä puhutaan hyvin pitkälti samasta asiasta. Kyseessä on lähinnä terminologinen asia. Puolustusvoimissa toimintakyky on varattu yksilökäsitteeksi, kun taas suorituskyvystä puhutaan organisaatiotasolla. Oleellista on tiedostaa, millaista terminologiaa käytetään eri tilanteissa, jotta vältetään turhilta väärinkäsityksiltä.

Puolustusvoimissa suorituskyvyn avulla tarkastellaan puolustusvoimia ja joukkoja sekä koko puolustusjärjestelmää. Suorituskyky koostuu käyttö- ja toimintaperiaatteista, henkilöstöstä ja materiaalista. Suorituskyky on purettu alakokonaisuuksiin, jotka yhdessä muodostavat kokonaissuorituskyvyn. Puolustusvoimien käyttämästä määrittelystä ilmenee, että suorituskyky ymmärretään

nimenomaan kriisiajan suorituskyvyksi. Käytännössä puolustusvoimien määritelmä ei sovellu sellaisenaan muiden organisaatioiden käyttöön. Mikäli puolustusvoimien suorituskykyä halutaan verrata, tarkoituksenmukaisimmat vertailukohteet löytyvät muista turvallisuusorganisaatioista, kuten poliisista ja pelastuslaitoksesta. Molemmat organisaatiot perustuvat samalle *kriisitilanteen* ajattelulle kuin puolustusvoimat. Normaalioloissa puolustusvoimat pääsevät harjoittelemaan kriisitilanteita vain kriisinhallintaoperaatioissa, kun taas poliisi ja pelastuslaitos kohtaavat kriisi- ja erityistilanteita osana tavanomaista toimintaansa.

Henkilöstön suorituskyky puolustusvoimissa muodostuu taas yksilöiden osaamisesta ja toimintakyvystä. Henkilöstön suorituskyvyn laaja tulkinta pitää sisällään useita Sinkin mainitsemia suorituskyvyn osa-alueita, kuten uudistusten tekemisen, laadun, tehokkuuden, työelämän laadun ja tuottavuuden. Sinkin mainitsemasta seitsemästä osa-alueesta viisi sisältyy osaksi puolustusvoimien suorituskyvyn määritelmää. Turvallisuusviranomaisten (sotilas, poliisi, rajavartiolaitos) osalta on huomattava, että niissä toimiville henkilöille *henkilökohtaisen suorituskyvyn* maailmoja on kaksi. Toinen maailma on normaaliajan toimistoympäristö, johon voidaan soveltaa muun yhteiskunnan toimintatapoja (esim. esikuntatyö, koulutus, suunnittelu). Toinen maailma on kriisiympäristö, jossa toiminta on hyvin tehtäväkeskeistä ja vastaavien tilanteiden löytyminen muualta on hankalaa.

Henkilöstön suorituskyky on yksilöiden kykyä tehdä tuloksia suhteessa tavoitteisiin, sekä yksilöiden kykyä toimia kussakin tilanteessa tarkoituksen mukaisella tavalla. Tämä määritelmä mukailee Lönnqvistin ja Laamasen tulkintoja. Suorituskyvyn muut tarkastelutavat, kuten Toiskallion toimintakyky sotilasorganisaatioissa, rakentuvat suorituskykykäsitteen alle muodostaen käytännönläheisiä ja jopa mitattavia ominaisuuksia.

## **Mittaaminen**

### **Tasapainoinen mittaaminen**

Perinteisesti mittaaminen on yhdistetty organisaatioiden taloudellisiin tunnuslukuihin liittyväksi toiminnaksi, jonka tehtävänä on ollut parantaa yrityksen tai organisaation taloudellista tuottavuutta tai toimintaa sekä ohjata organisaatio kohti uusia tavoitteita (Neilimo & Uusi-Rauva 2005, 265). Taloudelliset luvut ovat olleet hyviä kohteita mittaamiselle, koska niiden määrittäminen ja mittaaminen on ollut suhteellisen helppoa (Helsilä & Salojärvi 2009, 400).

Useat tutkijat (Toivanen 2001, 5; Rantanen 2001, 4) ovat kritisoineet taloudellisia tunnuslukuja ja mittareita. Tutkimusten mukaan perinteiset taloudelliset mittarit eivät anna välttämättä oikeaa kokonaiskuvaa organisaation todellisesta tilanteesta. Lisäksi on epäilty, riittävätkö taloudelliset tunnusluvut ohjaamaan nykyisiä organisaatioita haluttuun suuntaan. Olve ja kumppanit (1998, 21–22) esittelevät tutkimuksessaan perinteisten mittareiden ongelmia. Hediän mukaansa ne on suunniteltu lähtökohtaisesti ulkoisen laskentatoimen vaatimuksiin, minkä johdosta ne antavat puutteellista, vaikeaselkoista ja osin virheellistä tietoa päätöksenteokoon, kustannusten jakoon sekä investointien suunnitteluun.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana taloudellisten mittareiden rinnalle on luotu myös ei-taloudellisia mittareita. Mittareiden tarve tunnustettiin jo 1980-luvulla, mutta varsinaisesti ne otettiin käyttöön vasta 2000-luvulla (Laitinen 1998, 281). Ei-taloudellisissa mittareissa painopiste on yleensä sisäisessä laskentatoimessa. Mittareissa pyritään yleensä painottamaan henkilöstön osuutta organisaation kokonaistuottavuudessa.

### **Suorituskykymittaristomalleja**

Hannula ja Lönnqvist (2002) määrittävät suorituskykymittariston mittauskohteen kannalta useasta keskeisestä mittarista kootuksi kokonaisuudeksi. Alkeellisin muoto suorituskykymittaristosta on joukko satunnaisesti valittuja mittareita, jotka on kerätty pidemmän ajan kuluessa ja jotka eivät tue organisaation kokonaistarpeita tai strategiaa. Kehittyntä mittaristoa edustaa taas systemaattisesti suunniteltu ja rakennettu mittareiden kokonaisuus. Tutkijat esittävät useita malleja, kuinka suorituskykymittaristoja kerätään ja luodaan. Yhteistä näille mittaristoille on ajatus, että perinteiset taloudelliset mittarit eivät yksin riitä organisaation ohjaamiseen. Taloudellisia mittareita tuleekin tukea muilla mittareilla, kuten esimerkiksi sisäiseen laskentatoimeen perustuvilla mittareilla (Kaplan & Norton 1996, 6–7). Kirjallisuudessa on myös yleisesti esitetty, että yhdellä mittarilla tai mittaristolla ei pystytä saamaan kattavaa ja oikeaa kuvaa organisaation toiminnasta (Laitinen 1998, 280–282). Olennaisinta mittaristoa luotaessa onkin pyrkiä mahdollisimman kattavaan mittaristoon, joka kuitenkin ei saa olla liian monimutkainen käytettäväksi.

Viimeaikaisissa tutkimuksissa on yleistynyt käsitys, että paras tapa organisaation suorituskyvyn mittaukseen on tasapainotetun, strategisen tai kokonaisvaltaisen mittariston käyttäminen (Laitila 2002, 31). Mittaristojen nimitykset vaihtelevat tutkijoiden ja mittariston käyttäjien mukaan. Yhteistä näillä mittareilla on kuitenkin pyrkimys laaja-alaisuuteen. Ne tulee johtaa organisaation vision ja strategian kautta (Ukko ym. 2007, 45).

## Balanced Scorecard

Tunnetuin tasapainotettu mittaristo on Kaplanin ja Nortonin *Balanced Scorecard* (BSC), joka julkaistiin 1990 -luvun alussa (Olve ym. 1998, 23). Balanced Scorecard pitää sisällään neljä näkökulmaa: Omistajien ja rahatalouden näkökulma (taloudellinen näkökulma), asiakasnäkökulma, sisäisten prosessien näkökulma sekä oppimisenäkökulma. BSC mittaristossa voidaan tarvittaessa käyttää muitakin näkökulmia (Lönnqvist 2004, 52). Organisaatio ja tilanne ratkaisevat valitut näkökulmat, koska mittariston ja mittaamisen tulee palvella organisaatiota, ei päinvastoin. BSC:n perusideana on luoda mahdollisimman tasapainoinen mittaristo eri tarkastelualueiden suhteen. Mittariston luojat ovat painottaneet tasapainon löytämistä lyhyen ja pitkän tähtäimen mittareiden välillä sekä koviin että pehmeiden mittarien suhteen. (Kaplan & Norton 1996, 24–25.)

Taloudellisella näkökulmalla on kaksi tehtävää: 1) ne määräävät strategian taloudellisen suoritustason, ja 2) niiden perusteella määräytyvät muiden näkökulmien mittarit ja tavoitteet (emt. 47). Asiakasnäkökulman mittaushetkiä voivat olla markkinaosuudet, asiakasuskollisuus, asiakkaiden määrä, asiakastyytyväisyys ja asiakkaiden kannattavuus. (Emt. 63–73.) Sisäisten prosessien näkökulmassa keskitytään niihin prosesseihin, joilla on suurin vaikutus asiakastyytyväisyyteen ja taloudellisiin tavoitteisiin. Erityisen tärkeää on tunnistaa ja kuvata kaikkein kriittisimmät prosessit. (Emt. 92–97.) Oppimisenäkökulmassa keskitytään organisaation kehittämiseen ja oppimiseen. Oppimisenäkökulman mittarit voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: työntekijöiden ominaisuuksien, tietojärjestelmien ominaisuuksien ja motivaation, valtuuttamisen ja tavoitteiden vastaavuuksien mittareihin (emt. 126–127).

Kaplan ja Norton painottavat, että mittaristoja tulee käyttää myös organisaation sisäiseen toiminnan kehittämiseen, kuten esimerkiksi kommunikoinnin, informoinnin ja oppimisen kehittämiseen. Mittaristo ei siis saisi olla vain kontrollointijärjestelmä. Mittaristo on parhaimmillaan väline, jolla organisaatio pystyy kommunikoimaan työntekijöilleen yrityksen strategian ja tavoitteet.

## Navigator

Kirjallisuudessa on esitelty useita mittausmalleja, jotka huomioivat jollakin tavalla älyllisen pääoman mittaamisen. Yksi älyllisen pääoman mittari on Navigator. Navigatorissa yhdistetään käytännössä kaksi erilaista mittaamisen lähestymistapaa. Ne ovat tasapainotettu mittaristo sekä älyllisen pääoman käsitteistöt ja näkökulmat (Olve ym. 1998, 138–139). Navigatorin päämääränä on mitattavan kohteen suorituskyvyn mittaaminen sekä älyllisen pääoman kuvaaminen osana organisaation arvonaluontiprosessia (Rastas & Einola-Pekkinen

2001, 69). Yleensä käytetyt mittariston mallit pitävät sisällään viisi mitattavaa painopistettä, joihin organisaation tulee kiinnittää huomiota ja joista voidaan arvioida älyllisen pääoman arvo.

Navigator mallin perusideana on, että mitattavan kohteen suorituskyky määrytyy sen kyvystä tuottaa kestäväää arvoa toteuttamalla organisaation visiota ja siitä johdettua strategiaa. Mittaristo luodaan määrittämällä ensin kriittiset menestystekijät, joista mittarit johdetaan (Rastas & Einola-Pekkinen 2001, 69). Kriittiset menestystekijät ryhmitellään Navigatorissa viiteen painopistealueeseen. Edvisson & Malonen (1997, 17) mukaan nämä painopistealueet ovat:

- taloudellinen painopistealue
- asiakaspainopistealue
- prosessipainopistealue
- uudistumisen ja kehittymisen painopistealue
- henkilöstön painopistealue.

Navigator- mittaristomalli taloudellinen painopistealue kuvaa organisaation menneisyyttä. Mittareina voivat olla muun muassa sijoitetun pääoman tuotto ja tulot työntekijää kohden. Prosessi- ja asiakaspainopistealueet kertovat organisaation nykytilanteesta. Mittareina voivat olla muun muassa käsitte-lyäika, markkinaosuus ja menetettyjen asiakkaiden määrä. Uudistumisen ja kehittymisen painopistealue kuvaa kuinka hyvin organisaatio on varautunut tulevaisuuteen. Mittareina voi olla muun muassa koulutuskustannukset työntekijää kohden tai tuotekehityksen resurssit (Edvisson & Malone 1997, 67–150). Henkilöstöpainopistealue vaikuttaa organisaation kaikkien toimintaan. Tämä painopistealue pitää sisällään työntekijöiden pätevyyden, kokemuksen ja innovaatiokyvyn. Mittareina voidaan käyttää esimerkiksi koulutusta tai työssäoloaika. Navigatorin tarkoituksena on korostaa jatkuvaa kehittämisprosessia organisaation pitkän tähtäimen menestymisen varmistamiseksi. Samalla pyritään huolehtimaan yrityksen menestystekijöistä. Mittariston tarkoituksena on toimia organisaation yhteisenä kielenä ja lisätä henkilöstön sitoutumista organisaation strategiaan (Olve ym. 1998, 141). Navigatoria käyttäville organisaatioille on ominaista suuri mittareiden määrä. Mittareita voi olla jopa kymmeniä. (Lönnqvist 2004, 61.)

## **Mittareiden käyttö**

Organisaatioissa mittareita käytetään moninaisesti. Käyttötarkoitukset jaetaan viiteen eri luokkaan, jotka ovat (Lönnqvist & Mettänen 2003, 108): Päätöksenteo, kontrollointi, ohjaaminen, koulutus ja oppiminen sekä kommunikointi

organisaation ulkopuolelle. Mittarit ja niiden käyttötarkoitukset riippuvat organisaatiosta ja sen tarpeista. Tästä syystä mittarit ja mittaristot tulisi valita sen mukaan, mikä sopii kyseisen organisaation strategiaan, toimintatapoihin, kulttuuriin ja muihin organisaation ominaispiirteisiin. Suorituskyvyn mittauksen ja analysoinnin yksi päätarkoitus on jäsennellyn ja luotettavan tiedon tuottaminen organisaation ohjaus- ja päätöksentekoprosessiin. Ilman luotettavaa tietoa ei organisaatio pysty kehittymään luotettavasti ja tehokkaasti. Pitkällä tähtäimellä oikeiden päätösten tekeminen ei ole mahdollista ilman mittausprosessia (Tenhunen 2001, 13). Mittausprosessi auttaa tunnistamaan päätöksentekotarpeen. Mittaristo tai mittarit eivät kuitenkaan kerro, millainen päätös tulisi tehdä tai mitä päätösvaihtoehtoja on olemassa. Johtaminen on kuitenkin tuloksellista vain, jos päätökset perustuvat todellisiin mitattaviin suureisiin (Ukko ym. 2005, 11).

Päätöksentekoprosessia kuvataan usein PDCA-syklillä, joka tulee sanoista PLAN (suunnittelu), DO (toteutus), CHECK (tarkistaminen ja tarkkailu) ja ACT (toimiminen) (Andersin ym. 1994, 7). Päätöksenteko on oleellinen osa johtamista. Sitä voidaan pitää jopa johtamisen synonyyminä, joka koostuu kolmesta vaiheesta: 1) päätöksenteon havaitseminen 2) toimintavaihtoehtojen selvittäminen 3) toimintamallin valinta (Ukko ym. 2005, 11). Mittareiden ja mittaristojen käytöllä organisaatio voi avustaa ja tehostaa päätöksentekotarpeen havaitsemista.

Perinteisesti suorituskyvyn mittaus on nähty tarkistusvaiheen työvälineenä, jolla voidaan todeta jonkin osa-alueen suorituskyky. Mittaaminen antaa perusteet jatkotoimenpiteille. Toisaalta suorituskyvyn mittaamisella on myös behavioristinen vaikutus. Tutkimusten mukaan ihmisten toiminnan ja tuloksellisuuden mittaus muuttaa heidän käyttäytymistään mitattavan kohteen suuntaan (Neely 1997, 1132). Niinpä mittaaminen on myös johtamisen apuväline. Johtamisen avulla organisaatio pyrkii saavuttamiaaan tavoitteensa vuorovaikutuksessa johdettavien kanssa. Johtaminen on osana PDCA-sykliä toteutusvaiheen työkalu. Mittaristolla kyetään osoittamaan ihmisten työpanoksen haluttu suunta, eli mihin pitäisi päästä ja millä keinoilla (Drucker 1954, 148).

Suorituskyvyä voidaan mitata jatkuvasti tai vain tietyin väliajoin. Mittaristoilla saadaan aikaiseksi tulos, jota analysoidaan ja jonka perusteella tehdään mahdollisesti korjaustoimenpiteitä. Mittauskohteita valittaessa on tärkeää huomioida, että tarkasteluun otetaan vain sellaisia tekijöitä, joihin voidaan vaikuttaa ja joiden perusteella voidaan ryhtyä toimenpiteisiin (Tenhunen & Ukko 2001, 7). Mittausjärjestelmistä ei ole hyötyä, jos tulokset vain todentaa, mutta organisaatiossa ei tehdä korjaavia tai parantavia toimenpiteitä (Helsilä & Salojärvi 2009, 387). Mittaamisessa ja mittareiden käytössä on myös huomioitava, että välillä mittareita ja mittauskohteita tulee vaihtaa (Hamann ym. 2013, 83).

Kun tavoitetaso on saavutettu jollakin alueella, voidaan uudeksi tavoitteeksi ottaa jonkin osa-alueen parantaminen (Lönngqvist & Mettänen 2003, 12; Uusi-kartano 2008, 41). Näin mittaaminen toimii johtamisen ja jatkuvan kehittymisen työvälineenä.

## **Mittaaminen puolustusvoimissa**

Puolustusvoimissa on yleisesti käytössä tulosjohtamisen malli. Tulosjohtaminen on organisaation johtamisprosessi, joka tähtää tärkeiden tulosten saavuttamiseen tulostavoitteiden määrityksellä, niiden tuloksellisella toteuttamisella ja tulosten seurannalla. Tulosjohtamisen ytimen muodostaa vaikuttavuutta, toiminnallista tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta kuvaavat tulostavoitteet, mittarit ja tunnusluvut, joiden avulla käytössä olevat voimavarat kytketään organisaation toimintaan. Johtamisprosessin kannalta keskeistä on oikeiden mittareiden käyttö. Puolustusvoimissa *toiminnan ja resurssien suunnittelun ja seurannan* (TRSS) prosessi vaikuttaa jokaiseen puolustusvoimissa työskentelevään henkilöön. Prosessi ja toimintatapamalli on ohjeistettu pääesikunnan suunnitteluosaston laatimassa pysyväisasiakirjassa. Kyseessä on jatkuva prosessi, jonka oleellinen osa on mittaaminen ja mitattujen tulosten hyväksikäyttö toiminnan ohjaamiseen. Prosessilla pyritään ohjaamaan organisaatiota toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. (Puolustusvoimat 2011.)

TRSS –prosessi koostuu neljästä vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa kerätään, yhdistetään ja verrataan olemassa olevia tuotosten ja prosessien tietoja voimassa oleviin suunnitelmiin, käskyihin ja mittareihin. Toisessa vaiheessa arvioidaan käytettävissä olevia tietoja sekä analysoidaan mittaristoilla mitattuja tuloksia ja laaditaan ratkaisuehdotuksia, toimintavaihtoehtoja, toimenpidesuosituksia ja ennusteita. Kolmannessa vaiheessa tarkennetaan tavoitteita ja tehtäviä, suunnitellaan seuraavan vuoden ja jatkovuosien tavoitteet ja tehtävät. Neljännessä vaiheessa sovitaan tulosohjauskeskusteluissa ja -neuvotteluissa toiminnan tuloksista ja tasoista suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin, joilla pyritään ohjaamaan prosessia haluttuun suuntaan. (Puolustusvoimat 2011.)

Henkilöstön suoritusarvioinnissa (SAR), mitataan vuosittain henkilöstön suoriutuminen tehtävistään (Puolustusvoimat 2000). Asiakirjassa ei puhuta suorituskyvystä, mutta siinä esitellään mittari, jolla mitataan vuosittain henkilöstön suoriutumista tehtävissään, joten mittaria voi pitää henkilöstön suorituskyvyn mittarina.

## **Yhteenveto ja tulkinta**

Julkisen sektorin mittaaminen eroaa mittaamisesta yksityisellä sektorilla. Suurin ero on siinä, että yksityisellä sektorilla toiminta perustuu tulokseen. Tästä syystä useimmissa mittaristoissa taloudellinen merkitys korostuu. Taloudellisia lukuja on helppo mitata, mutta ne eivät kerro välttämättä koko totuutta mitattavan kohteen todellisesta suorituskyvystä tai menestyksestä tulevaisuudessa. Taloudellisten mittaristojen rinnalle onkin 2000-luvulla luotu tasapainotettuja mittaristoja. Painottuminen puhtaasti taloudellisiin mittareihin saattaa heikentää organisaation menestymismahdollisuuksia tulevaisuudessa, koska huomispäivän suorituskyky voi edellyttää esimerkiksi innovatiivisuutta.

Mittaaminen ei ole itsetarkoitus. Mittaamisen tulee tukea organisaation suoritusta ja päätehtävää. Mittaaminen pitää sitoa osaksi johtamisprosessia, jossa mitatun datan perusteella analysoidaan tilannetta, tehdään päätöksiä ja pannaan ne toimeen. Erilaiset suorituskykymittaristot nostavat esiin erilaisia näkökulmia, mitä tulisi mitata. Käytännössä tarpeen määrittää kuitenkin se taho, joka johtaa mittaamisen ja jolla on jokin intressi mitattavien asioiden suhteen.

Puolustusvoimien käyttämä mittaamisen toimintatapamalli perustuu tutkimukseen. Mittaamisen ja johtaminen perustuvat tavoitejohtamisen periaatteisiin. Voidaan sanoa, että nykyiset mittaamisen ja johtamisen mallit perustuvat Druckerin luomaan esikuvaan.

Henkilöstön suorituskykyä voidaan mitata erilaisilla mittaristoilla. Mittariston ja näkökulmien valinnassa painottuvat organisaation omat tarpeet. Olennaista on tiedostaa käytettyjen mittaristojen ohjausvaikutus ja ohjauksen suuntaaminen haluttuun suuntaan. Mittaristojen luontovaiheessa voidaan hyödyntää eri tieteenalojen kokemuksia ja yhdistellä eri teorioita tarkoituksenmukaisen mittariston luomiseksi.

## **Suoritusarviointi**

### **Puolustusvoimien suoritusarviointi**

*Puolustusvoimien suoritusarviointijärjestelmä* (PVSAR) otettiin käyttöön 1.9.2003 (Sotilasaikakausilehti 6–7/2003, 38). Tuolloin siirryttiin vanhasta A-palkkajärjestelmästä tehtävän mukaiseen palkkajärjestelmään, jossa yhden osan palkasta muodostaa työssä suoriutuminen. Pääesikunta oli julkaissut vuonna 2000 pysyväisasiakirjan kehityskeskustelusta ja suoritusarvioinnin toteutuksesta (Puolustusvoimat 2000). Ennen sen virallista käyttöönottoa puolustusvoimien henkilöstö totutettiin PVSAR:in käyttöön. Käytännössä se

tarkoitti sitä, että kehityskeskusteluissa tehty työsuorituksen arviointi ei vaikuttanut vielä henkilön palkkaukseen. Vuoden 2003 suoritusarviointi määräytyi vuosien 2001 ja 2002 keskiarvon perusteella. Vuodesta 2003 eteenpäin henkilökohtainen palkanlisä määräytyi kahden edellisen suoritusarvioinnin keskiarvon perusteella.

Työssä suoriutumista arvioidaan järjestelmässä PVSAR:in avulla. Ennen käyttöönottoa puolustusvoimien henkilöstöä oli totutettu PVSAR:in käyttöön. Pääesikunta oli julkaissut vuonna 2000 pysyväisasiakirjan kehityskeskustelusta ja suoritusarvioinnin toteutuksesta (Puolustusvoimat 2000). Vuoden 2003 suoritusarviointi muodostettiin vuosien 2001 ja 2002 keskiarvon perusteella. Vuodesta 2003 eteenpäin henkilökohtainen palkanlisä, määräytyy kahden edellisen suoritusarvioinnin keskiarvon perusteella.

Suoritusarviointi tehdään esimiehen ja alaisen välisessä kehityskeskustelussa. Pääsääntöisesti kehityskeskustelu käydään tammi-maaliskuussa, kun organisaatiolla on käytävissä edellisen vuoden palaute. Suoritusarvioinnissa arvioidaan työntekijän henkilökohtaista työsuoritusta menneellä arviokaudella, joka yleensä on edellinen kalenterivuosi. Suoritusarviointiin kuuluu itsearvio, esimiesarvio ja lopullinen arvio, joka syntyy esimiehen ja alaisen käymän keskustelun lopputuloksena. Puolustusvoimien käyttämä suoritusarviointijärjestelmä on samanlainen koko henkilöstölle. Suoritusarvioinnissa arvioidaan kolmea pääkriteeriä, jotka ovat:

- tuloksellisuus
- ammatinhallinta
- toiminta työyhteisössä.

Pääkriteerit ovat edelleen jaettu neljään alakriteeriin. Tuloksellisuuden alakriteerit ovat tulostavoitteiden saavuttaminen, resurssien tehokas ja taloudellinen käyttö, tehtävien itsenäinen hoitaminen sekä henkilöstön/itsensä ja menetelmien kehittäminen. Ammatinhallinnan alakriteerit ovat tietotaidon laajuus ja/tai syvyys, menetelmien/välineiden/tekniikoiden hallinta, oman ammattitaidon ylläpitäminen ja ajankohtaistaminen nykyisessä tehtävässä sekä toimintojen eri osa-alueiden tunteminen. Toiminta työyhteisössä alakriteerit ovat vuorovaikutustaidot ja yhteistyökyky, palautteeseen suhtautuminen, ongelmien ja ristiriitatilanteiden hallinta sekä töiden järjestelykyky.

Suoritusarvioinnin arviointiasteikko on jaettu kuuteen tasoon nollan ja viiden välille. Kunkin pääkriteerin (tuloksellisuus, ammatinhallinta ja toiminta työyhteisössä) arvosana muodostuu alakriteerien keskiarvon mukaan. Alakriteeri arvioidaan, jonka jälkeen valitaan menneen kauden suoritusta parhaiten kuvaava lukuarvo (0–5), joka kirjataan kokonaislukuna lomakkeeseen.

Lähtökohtaisesti hyvää perussuoritusta kuvaa taso kolme. Tasolla viisi, henkilö on ylittänyt kaikki odotukset ja suoriutunut kaikissa tehtävissään erinomaisella tavalla. Pääkriteerin arvo määräytyy kahden desimaalin tarkkuudella. Suoritusarvioineissa ei ole määritetty suositeltuja keskiarvoja. (Puolustusvoimat 2000, liite 2.) Upseeriliiton kannanotoissa on kiinnitetty huomiota suoritusarviointien ”käskemiseen” jollekin tasolle (Sotilasaikakausilehti 12/2002). Suoritusarvioinnin lopputulos on kolmen pääkriteerin keskiarvo pyöristettynä yhden desimaalin tarkkuuteen.

Puolustusvoimien arviointiohjeistus pitää sisällään pääasiakirjan, arviointikriteerien sisältökuvaukset ja tasokuvaukset sekä suoritusarviointilomakkeen. Arviointikriteerien sisällön kuvaukset ja tasokuvaukset ohjeistavat varsin yksiselitteisesti suoritusarvioinnin tasot 0, 3 ja 5. Tasot 2 ja 4 suhteutetaan käytännössä tasojen 0, 3 ja 5 sanallisiin kuvauksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että eri henkilöt voivat tulkita tasoja kaksi ja neljä eri tavoin.

## **Rajavartiolaitoksen suoritusarviointi**

Rajavartiolaitoksen esikunnan pysyväisasiakirjassa *Tavoite- ja kehityskeskustelut rajavartiolaitoksessa* (RVLPAK B1.2) ohjeistetaan rajavartiolaitoksen menettely vuosittain pidettävissä tavoite- ja kehityskeskustelussa. Keskustelut käydään pääsääntöisesti tammi-maaliskuussa, kun kuluvan vuoden toimintaa ohjaavien asiakirjat ovat valmistuneet. Keskustelu käydään virkamiehen ja hänen esimiehensä välillä. Keskusteluissa tarkastellaan menneen kauden tulostavoitteiden saavuttamista niin yksilön kuin työyksikön osalta sekä vahvistetaan tulevan kauden tavoitteet henkilölle ja työyksikölle. Pysyväisasiakirjan mukaan tavoite- ja kehityskeskustelu on työntekijän ja esimiehen välinen vuorovaikutustapahtuma, joka tukee tulosjohtamista ja henkilökohtaista ammatinhallintaa. Tavoite- ja kehittämiskeskustelun keskeinen höyty on sisäisen viestinnän sekä esimiehen ja alaisen vuorovaikutuksen paraneminen. Tapahtuma tukee myös organisaation strategian jalkauttamista, tulosjohtamista, lähiesimiestoimintaa ja työyksikön johtamista.

Tavoite- ja kehityskeskustelu on tärkeä osa rajavartiolaitoksen suoritusarviointiin kuuluvaa palkkausjärjestelmää. Keskustelussa tarkastetaan virkamiehen työtehtävien sisältö ja tehtävän vaativuus sekä arvioidaan virkamiehen suoriutuminen tehtävästään. Suoritusarviointiin kuuluvat itsearvio, esimiesarvio ja lopullinen arvio, joka syntyy esimiehen ja alaisen käymän keskustelun lopputuloksena. Rajavartiolaitoksen käyttämä suoritusarviointijärjestelmä on samanlainen koko henkilöstölle (johtamistaito arvioidaan vain esimiesasemassa olevilla henkilöillä). Suoritusarviointiin kuuluu kuusi pätevyystekijää (puolustusvoimien suoritusarvioinnissa käytettiin termiä pääkriteeri), jotka ovat:

- ammatinhallinta
- tuloksellisuus
- laatu
- toiminta työssä ja työyhteisössä
- kehittämiskyky ja -halu
- johtamistaito.

Pätevyystekijät jaetaan edelleen osapätevyystekijöihin, joita on kahdesta viiteen kutakin arviointikohdetta kohden. Ammatinhallinnan osapätevyystekijät ovat monitaitoisuus, välineosaaminen, tiedon syvyys/laajuus, tehtävien itsenäinen hoito ja kielitaito (mikäli tehtävässä sitä tarvitaan). Tuloksellisuuden osapätevyystekijät ovat tavoitteiden saavuttaminen sekä resurssien tehokas ja taloudellinen käyttö. Laadun osatekijät ovat huolellisuus ja virheiden analysointi sekä työn laadukkuus. Toiminta työssä ja työyhteisössä pätevyystekijän osatekijät ovat vuorovaikutus työyhteisön ulkopuolella, yhteistyö työyhteisössä ja palautteeseen suhtautuminen. Kehittämiskyvyn ja -halun osatekijät ovat suhtautuminen uusiin tehtäviin ja osallistuminen työnkehittämiseen sekä ammattitaidon ylläpito. Johtamisen osatekijät ovat tasapuolisuus ja luotettavuus, motivoitukyky, töiden järjestely, alaisista huolehtiminen ja päätöksenteko. Kaikilta henkilöiltään arvioidaan vähintään 13 osatekijää. Mikäli henkilön tehtävä edellyttää kielitaitoa, on arviointikriteereitä 14. Lisäksi kaikilta esimiesasemassa olevilta arvioidaan johtamista viiden eri kriteerin osalta, jolloin arviointikohteiden määräksi muodostuu 19. Suoritusarvioinnin tulos muodostuu eri tekijöiden keskiarvon perusteella pyöristettynä yhden desimaalin tarkkuuteen. Jokainen osapätevyystekijät arvioidaan asteikolla yhdestä viiteen. Arvo yksi tarkoittaa, että virkamiehellä on kehitettävää osa-alueella, viisi taa kuvastaa erinomaista työsuoritusta. Ohjeistus ei pura tarkemmin arviointiasteikkoa eikä määritä, mikä on ns. normaali suoritus tai miten se määritellään.

Rajavartiolaitoksen ohjausasiakirja on vuodelta 2010 ja siihen kuuluu seitsemän liitettä: Ohje tavoite- ja kehityskeskusteluun valmistautumisesta, tavoite- ja kehityskeskustelulomake, tehtävänkuvauslomake, vaativuudenarviointilomake, henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin peruslomake, henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin yhdistelmälomake ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiohje. Rajavartiolaitoksen ohjeistus on kattava ja pitää sisällään ohjeet sekä esimiehelle että suoritusarvioinnin kohteelle. Työsuorituksen arviointiohjeessa on käsitelty erilaisten arviointityylien vaikutusta arviointeihin, mikä auttaa suoritusarvioinnin yhtenäistämistä eri arvioijien kesken.

## Poliisin suoritusarviointi

Poliisi otti käyttöönsä uuden palkkausjärjestelmän 1.11.2003. Henkilöstön suoritusarviointi on osa uutta palkkausjärjestelmää. Tulos- ja kehityskeskustelu käydään alkuvuodesta esimiehen ja alaisen välillä (Poliisi 2006). Keskustelussa käydään läpi menneen kauden suoritus ja sovitaan henkilön tai yksikön tulostavoitteet sekä kehittymistarpeet. Suoritusarvioinnissa arvioidaan edellisen kauden tavoitteiden saavuttamista sekä henkilön selviytymistä työtehtävistään. Suoritusarviointiin kuuluvat itsearvio, esimiesarvio ja lopullinen arvio, joka syntyy keskustelun perusteella.

Poliisilla on käytössä kaksi suoritusarviointimittaristoa. ”Perusmittaristolla” arvioidaan poliisimiehet ja siviilihenkilöstö. Toista mittaristoa käytetään poliisijohdon arviointiin (poliisin ylin johto, poliisipäälliköt ja apulaispoliisipäälliköt). Suoritusarvioinneissa arvioidaan viittä eri pääkriteeriä, jotka poliiseilla ovat ammatinhallinta, aikaansaavuus, asiakasmyönteisyys/yhteistyökyky, täsmällisyys ja johtamistaito. Poliisijohdon kuusi pääkriteeriä ovat yksikön toimintaedellytysten turvaaminen, tehtäväjohtaminen, henkilöjohtaminen, ammatinhallinta, itsensä kehittäminen ja yhteistoiminta.

Johtamistaitoa arvioidaan poliisin mittaristossa vain niiltä henkilöiltä, jotka ovat esimiestehtävissä. Poliisin käyttämissä suoritusarvioinneissa pääkriteerijä ei ole jaettu alakriteereihin. Suoritusarvioinnin arviointiasteikko on jaettu viiteen tasoon yhdestä viiteen. Arvioinnissa voidaan käyttää myös puolikkaita pisteitä. Arviointiasteikko on määritelty siten, että taso kolme edustaa normaalia työsuoritusta, mikä sinällään on jo hyvä taso. Tasolla yksi henkilö ei ole suoriutunut työstään ja kaikki tavoitteet ovat pääosin saavuttamatta. Tasolla viisi arvioitava on suoriutunut työssään erinomaisesti ja ylittänyt reilusti asetetut tavoitteet. Suoritusarvioinnin lopputulos on pääkriteerien keskiarvo pyöristettynä lähimpään desimaaliin.

Poliisin soveltamisohje kuvaa palkkausjärjestelmän rakenteen ja soveltamisen esimerkkeineen. Arvioitavia kohteita on avattu muutamalla luonnehdinnalla. Esimerkiksi asiakasmyönteisyyden ja yhteistyökyvyn osalta arvioidaan:

- miten virkamies tulee toimeen asiakkaiden kanssa
- miten virkamies huolehtii poliisin ja oman yksikkönsä maineesta
- muinkaan puolueeton virkamies on – miten oma-aloitteinen ja itsenäinen virkamies on
- kuinka luotettava virkamies on
- miten valmis virkamies on siirtymään tehtävästä toiseen
- miten virkamies sopeutuu työyksikköön tai ryhmään.

Ohjeistus ei ole yksiselitteinen, arvioidaanko pääkriteerien alla mainitut eri asiat kukin erikseen vai kuinka kunkin pääkriteerin keskiarvo määritetään. Tämä saattaa aiheuttaa ristiriitatilanteita ohjeistuksen tulkinnassa eri poliisiyksiköissä.

## **Yhteenveto ja tulkinta**

Puolustusvoimilla, rajavartiolaitoksella ja poliisilla henkilöstön suoritusarviointimittaristot ovat osa hallinnonalan uutta palkkausjärjestelmää, joka on otettu käyttöön 2000-luvulla. Jokaisella hallinalalla on käytössä oma henkilöstön suoritusarviointimittaristo. Puolustusvoimien, poliisin ja rajavartiolaitoksen käyttämissä suoritusarviointimittareissa on paljon yhteisiä piirteitä. Suurin yksittäinen ero on se, että poliisilla on oma mittaristo ylimmän poliisijohdon arviointiin. Vastaava menettely puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta tarkoittaisi sitä, että niissä olisi oma mittaristo joukko-osaston komentajille, laitosten/osatojen johtajille sekä kenraalikunnalle. Puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa ei ole kuitenkaan nähty tarpeelliseksi muodostaa kahta erillistä mittaristoa.

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos jakavat henkilöstön suoritusarviointimittaristojen pääkriteerit pienimpiin kriteereihin, kun taas poliisi pysyttäytyy pääkriteereissä. Kaikki viranomaiset (puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja poliisi) ohjeistavat mittaristojen käytön erillisillä asiakirjoilla. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ohjeistus koskee nimenomaan suoritusarviointia, kun taas poliisilla se koskee koko palkkausjärjestelmää, jonka osa suoritusarviointi on. On todennäköistä, että poliisissa mittariston soveltamisessa on enemmän kirjavuutta kuin muissa virkakunnissa, koska mittaristo ja sen ohjeistus eivät ole yhtä seikkaperäiset kuin puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella.

## **Henkilöstön suoritusarviointimittaristojen arviointi**

### **Suorituskykymittaristot**

Puolustusvoimien mittaristo muodostuu kolmesta pääkriteeristä, jotka edelleen jakaantuvat neljään alakriteeriin. Rajavartiolaitoksen mittaristo muodostuu kuudesta pääkriteeristä, jotka jakaantuvat kahdesta viiteen alakriteeriin. Poliisilla on käytössään kaksi mittaristoa. Poliisin ”yleismittaristossa” on viisi ja ylijohdon mittaristossa kuusi pääkriteeriä. Poliisi ei jaa pääkriteerejään alakriteereihin. Tosin poliisin ohjauksessa kutakin pääkriteeriä avataan kolmesta seitsemään luonnehdinnalla, jotka pyrkivät purkamaan pääkriteerien sisältöä.

**Taulukko 1.** Eri viranomaisten suoritusarviointimittaristot.

<b>Puolustusvoimat</b>	<b>Poliisi</b>	<b>Poliisin johto</b>	<b>Rajavartiolaitos</b>
<b>Tuloksellisuus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tulostavoitteiden saavuttaminen</li> <li>- Resurssien tehokas ja taloudellinen käyttö</li> <li>- Tehtävien itsenäinen hoitaminen</li> <li>- Henkilöstön/itsensä ja menetelmien kehittäminen</li> </ul>	<b>Ammatinhallinta</b>	<b>Yksikön toiminta-edellytysten turvaaminen</b>	<b>Ammatinhallinta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitaitoisuus</li> <li>- Tiedon ja taidon syvyys/laajuus</li> <li>- Tehtävien itsenäinen hoito</li> <li>- Kielitaito (jos tehtävä edellyttää)</li> </ul>
<b>Ammatinhallinta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tietotaidon laajuus/syvyys</li> <li>- Menetelmien, välineiden ja tekniikan hallinta</li> <li>- Oman ammattitaidon ylläpitäminen ja ajankohtaistaminen nykyisessä tehtävässä</li> <li>- Toimintojen eri osa-alueiden tunteminen</li> </ul>	<b>Aikaansaavuus</b>	<b>Tehtäväjohtaminen</b>	<b>Tuloksellisuus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tavoitteiden saavuttaminen</li> <li>- Resurssien tehokas ja taloudellinen käyttö</li> </ul>
<b>Toimintatyöyhteisössä</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuorovaikutustaidot ja yhteistyökyky</li> <li>- Palautteeseen suhtautuminen</li> <li>- Ongelmien ja ristiriitatilanteiden hallinta</li> <li>- Töiden järjestelykyky</li> </ul>	<b>Asiakasmyönteisyys/ yhteistyökyky</b>	<b>Henkilöjohtaminen</b>	<b>Laatu</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Huolellisuus ja virheiden analysointi</li> <li>- Työn laadukkuus</li> </ul>
	<b>Täsmällisyys</b>	<b>Ammatinhallinta</b>	<b>Toiminta työssä ja työyhteisössä</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuorovaikutus työyhteisön ulkopuolella</li> <li>- Yhteistyö työyhteisössä</li> <li>- Palautteeseen suhtautuminen</li> </ul>
	<b>Johtajuus (vain palkkavaltuudet omaavilta henkilöiltä)</b>	<b>Itsensä kehittäminen</b>	<b>Kehittymiskyky ja -halu</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suhtautuminen uusiin tehtäviin ja osallistuminen työn kehittämiseen</li> <li>- Ammattitaidon ylläpito</li> </ul>
		<b>Yhteistoiminta</b>	<b>Johtamistaito</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasapuolisuus ja luotettavuus</li> <li>- Motivointikyky</li> <li>- Töiden järjestely</li> <li>- Alaisista huolehtiminen</li> <li>- Päätöksenteko</li> </ul>

Puolustusvoimien suoritusarvioinnin kolmesta pääkriteeristä ensimmäisenä arvioidaan tuloksellisuutta, joka jaetaan neljään alakriteeriin. Myös rajavartiolaitoksen mittaristossa tuloksellisuus on pääkriteeri, johon kuuluu kaksi alakriteeriä. Poliisin mittaristoissa ei ole tuloksellisuutta sellaisenaan, mutta yleismittariston aikaansaavuus ja johdon mittariston tehtäväjohtaminen ovat osa tuloksellisuuden mittaamista. Siten voidaan todeta, että myös poliisi arvioi tuloksellisuutta. Rajavartiolaitoksessa tuloksellisuuteen kuuluu tavoitteiden saavuttaminen sekä resurssien tehokas ja taloudellinen käyttö. Alakriteerit ovat sanasta sanaan samat kuin puolustusvoimien mittaristossa. Puolustusvoimien kolmas alakriteeri tuloksellisuudessa on tehtävien itsenäinen hoitaminen, mikä rajavartiolaitoksessa on ammatinhallinnan pääkriteerin alla. Poliisin mittaristoissa ei arvioida tehtävien itsenäistä hoitamista. Puolustusvoimat määrittelevät siis tehtävien itsenäisen hoitamisen osaksi tuloksellisuutta, kun taas rajavartiolaitoksella se nähdään osana ammatinhallintaa. Tässä on selvästi käsitteellinen ero näiden mittaristojen välillä.

Toisena pääkriteerinä puolustusvoimien suoritusarviointimittaristossa on ammatinhallinta, joka jaetaan neljään alakriteeriin. Ammatinhallinnan pääkriteeri löytyy myös rajavartiolaitoksen mittaristosta jakaantuen neljään alakriteeriin. Molemmista poliisien mittaristoista löytyy myös ammatinhallinnan kriteeri. Alakriteereistä ammatinhallinnan laajuus ja syvyys löytyvät rajavartiolaitoksen mittaristosta sanasta sanaan sellaisenaan ammatinhallinnan pääkriteerin alta. Puolustusvoimien mittariston kolmantena alakriteerinä oleva oman ammattitaidon ylläpitäminen ja ajankohtaistaminen omassa tehtävässä löytyy myös rajavartiolaitokselta. Siellä se kuuluu pääkriteerin kehittymiskyky ja -halu alle nimellä ammattitaidon ylläpito.

Kolmantena pääkriteerinä puolustusvoimien suoritusarviointimittaristossa on toiminta työyhteisössä. Se jakautuu neljään alakriteeriin. Rajavartiolaitoksen pääkriteerinä on toiminta työssä ja työyhteisössä, joka jakautuu kolmeen alakriteeriin. Poliisin mittaristossa löytyy asiakasmyönteisyys/yhteistoimintakyky, jonka arvioinnin ohjeistuksessa puhutaan myös toiminnasta työyksikössä tai ryhmässä. Näin voidaan todeta, että myös rajavartiolaitos ja poliisi arvioivat samaa pääkriteeriä kuin puolustusvoimat.

Rajavartiolaitoksessa on kolme pääkriteeriä, joita puolustusvoimat eivät arvioi pääkriteereinä. Nämä ovat laatu, johtamistaito sekä kehittymiskyky ja -halu. Rajavartiolaitoksessa laadun pääkriteeri jakaantuu kahteen alakriteeriin. Poliisi ei arvioi laatua osana suoritusarviointia. Rajavartiolaitoksen johtamistaito pääkriteeri jakaantuu viiteen alakriteeriin. Poliisin yleismittaristossa johtajuus on yksi pääkriteeri. Poliisin ylimmän johdon mittaristossa johtajuutta arvioidaan henkilöjohtamisen ja tehtäväjohtamisen pääkriteerien alla, jotka ovat pääkriteerejä. Rajavartiolaitoksen kehittymiskyky ja -halu jakaantuu

kahteen alakriteeriin. Poliisi johdon mittaristossa arvioidaan itsensä kehittämistä, joka on yksi pääkriteeri. Puolustusvoimilla itsensä kehittäminen löytyy kahden pääkriteerin alakriteereistä. Tuloksellisuuden pääkriteerin alla arvioidaan henkilöstön/itsensä ja menetelmien kehittämistä. Puolustusvoimien ohjeistuksen mukaan tämä pitää sisällään omaehtoisen itsensä kehittämisen ja kouluttautumisen. Ammatinhallinnan pääkriteerin alla taas arvioidaan oman ammattitaidon ylläpitämistä ja ajankohtaistamista nykyisessä tehtävässä, jossa mm. työnantajan koulutustilaisuuksiin osallistumista ja niistä saadun tiedon hyödyntämistä. Puolustusvoimat eivät ole nostaneet itsensä kehittämistä omaksi pääkriteeriksi, mutta kaksi siihen liittyvää alakriteeriä löytyy mittaristosta.

Poliisijohdon mittaristosta löytyy kaksi pääkriteeriä, joita ei ole puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen mittaristoissa. Nämä ovat yksikön toimintaedellytysten turvaaminen ja yhteistoiminta. Poliisiin yleismittaristossa on nostettu pääkriteeriksi täsmällisyys, jota ei löydy sellaisenaan puolustusvoimilta tai rajavartiolaitokselta. Täsmällisyyttä voitaneen pitää itsestäänselvyytensä sotilasorganisaatiossa.

## **Teoria ja suoritusarvioinnit**

Artikkelin alussa tarkasteltiin teorioita, jotka liittyvät suoritusarvioinnin eri osa-alueisiin. Teorioita ei ole rakennettu turvallisuusorganisaatioiden tarpeisiin. Samat lainalaisuudet pätevät kuitenkin niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin organisaatioihin. Balanced Scorecard on tästä hyvä esimerkki. BSC on rakennettu alkujaan yksityiselle sektorille, mutta sitä voidaan käyttää minä tahansa organisaation suorituksen arviointiin. Vaikka eri organisaatioissa painottuvat eri näkökulmat, kaiken taustalla on kuitenkin sama tehokkuus ja tulokorttiajattelu kuin BSC:ssä (Helsilä ja Salojärvi 2009, 200).

Kaplanin ja Nortonin BSC sisältää perinteisesti neljä näkökulmaa: Talous-, asiakas- oppimis- ja prosessinäkökulmat. Yksikön toimintaedellytysten turvaaminen ja aikaansaavuus edustavat poliisilla taloudellisuus näkökulmaa. Rajavartiolaitoksella on käytössään yhtenä pääkriteerinä taloudellisuus ja puolustusvoimilla tuloksellisuus. Vaikka eri organisaatiot käyttävät näkökulmilleen (tulokortti) eri nimiä, edellä mainitut pääkriteerit huomioivat taloudellisuusajattelun. Asiakasnäkökulma on käytössä vain poliisilla asiakasmyönteisyys/yhteistyökyky nimisenä pääkriteerinä. Oppimisenäkökulma on käytössä kaikilla kolmella organisaatiolla. Poliisijohdon mittaristossa se on kuvattu itsensä kehittäminen -pääkriteerin avulla. Puolustusvoimilla oppimisenäkökulma löytyy alakriteereistä henkilöstön/itsensä ja menetelmien kehittäminen sekä oman ammattitaidon ylläpitäminen ja ajankohtaistaminen nykyisessä tehtävässä, jotka molemmat alakriteerit löytyvät eri pääkriteerien

**Taulukko 2.** Viranomaisten suoritusarviointimittaristojen vertailu suoritusarvioinnin teoreettisiin lähtökohtiin.

Teoria	Puolustusvoimat	Poliisi	Poliisin johto	Rajavartiolaitos
<b>BSC</b>				
- Talousnäkökulma	X	X	X	X
- Asiakasnäkökulma		X	X	
- Oppimisenäkökulma	X		X	X
- Prosessinäkökulma			X	
<b>Navigator</b>				
- Taloudellinen pp	X	X	X	X
- Asiakas pp		X	X	
- Henkilöstö pp	X		X	X
- Prosessi pp			X	X
- Uudistumisen ja kehittymisen pp	X		X	X
<b>SINK (suorituskyvyn osa alueet)</b>				
- Tuloksellisuus	X	X	X	X
- Tehokkuus	X			X
- Laatu				X
- Kannattavuus				
- Tuottavuus				
- Työelämän laatu	X		X	X
- Uudistusten tekeminen	X		X	X
<b>TOISKALLIO (toimintakyvyn osa-alueet)</b>				
- Keskeisten tietojen hallinta	X	X	X	X
- Motivaatio				
- Toiminta työyhteisössä	X	X		X
- Henkisen paineen sieto				
- Tilannekokonaisuuksien tajuaminen			X	
- Tavoitteiden yhteensovittaminen			X	
- Vastuuntunto			X	
- Luottamus itseen, tst-pariin, esimiehiin ja välineisiin				

alta. Rajavartiolaitoksen pääkriteeri kehittymiskyky ja -halu kattaa myös oppimisenäkökulman. Prosessinäkökulma löytyy poliisijohdon mittaristosta useamman pääkriteerin alta (yksikön toimintaedellytysten turvaaminen, tehtäväjohtaminen, henkilöstöjohtaminen ja yhteistoiminta).

Navigator mittaristo on varsin yhtenevä Balanced Scorecardin kanssa. Navigatorissa otetaan huomioon älyllisen pääoman vaikutus, mikä näkyy henkilöstö- sekä uudistumisen ja kehittymisen pääkriteerien olemassaolona. Navigatorin näkökulmat tai painopistealueet ovat: taloudellinen, asiakas, henkilöstö, prosessi ja uudistusten tekeminen. Navigatorin osalta talous-, asiakas- ja prosessinäkökulmien linkitys mittaristoihin on yhtenevä edellä käsitellyn BSC:n kanssa, koska kyseessä ovat samat näkökulmat. Navigator mittaristossa on käytännössä vain kaksi uutta näkökulmaa BSC:iin verrattuna: henkilöstö- sekä uudistumisen ja kehittymisen näkökulmat. Henkilöstönäkökulmaa ei löydy poliisin mittaristosta, kuin ei myöskään uudistumisen ja kehittymisen näkökulmia.

Sink jakaa organisaatioiden suorituskyvyn eri osa-alueisiin, joita on kahdeksan. Osaltaan asiat ovat samoja, kuin BSC:ssä ja Navigatorissa. Tuloksellisuusnäkökulma on sama kuin BSC:n taloudellisuus. Tuloksellisuus löytyy kaikista arvioitavista mittaristoista. Tehokkuutta mitataan puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella resurssien tehokkaalla ja taloudellisella käytöllä. Molemmissa mittaristoissa on käytössä sama alakriteeri. Laatua mitataan vain rajavartiolaitoksella, jossa se on nostettu yhdeksi pääkriteeriksi. Kannattavuutta ja tuottavuutta ei mitata missään mittaristossa. Työelämän laatu on nostettu sekä puolustusvoimissa että rajavartiolaitoksessa yhdeksi pääkriteeriksi, jota arvioidaan toimintana työssä ja työyhteisössä. Poliisijohdolla työelämän laatu on osa henkilöstöjohtamista. Uudistusten tekemistä arvioidaan sekä puolustusvoimissa että rajavartiolaitoksessa osana työn kehittämistä. Poliisijohdossa uudistusten tekemistä arvioidaan osana itsensä kehittämistä.

Toiskallio (1996, 21) on määrittänyt sotilaan toimintakyvyn kahdeksan osa-alueen mukaan. Ne ovat: keskeisten tietojen hallinta, motivaatio, toiminta työyhteisössä, henkisen paineen sieto, tilannekokonaisuuksien tajuaminen, tavoitteiden yhteensovittaminen, vastuuntunto sekä luottamus itse, esimieheen, taistelutoveriin ja välineisiin. Kaikissa mittaristoissa arvioidaan keskeisten tietojen hallintaa. Motivaatiota ei sellaisenaan arvioida pää- tai alakriteerinä. Toisaalta voidaan todeta, että tuloksellisuus pitää sisällään myös motivaatiotekijän, koska ilman motivaatiota ei työntekijä todennäköisesti pysty tulokselliseen toimintaan. Toiminta työyhteisössä löytyy kaikista mittaristoista pl. poliisijohdosta. Poliisijohdon käyttämässä mittaristossa on kuitenkin painotettu toimivan työyhteisön luomista, vaikka sitä ei varsinaisesti arvioida. Henkisen paineen

sietoa ei arvioida missään mittaristossa. Tilannekokonaisuuksien tajuaminen ja tavoitteiden yhteensovittaminen ovat osa poliisijohdon tehtäväjohtamisen pääkriteeriä. Luottamusta itseensä, esimieheen tai välineisiin ei arvioida yhdessäkään mittaristossa.

## **Yhteenveto ja tulkinta**

Verrattaessa puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja poliisin suoritusarviointimittaristoja keskenään voidaan todeta, että niissä on samoja piirteitä. Kaikki puolustusvoimien pääkriteerit löytyvät rajavartiolaitoksen suoritusarvioinnista myös pääkriteereinä. Suurimmat erot ovat pääkriteerien määrässä, joita rajavartiolaitoksella on kuusi ja puolustusvoimilla kolme. Rajavartiolaitos on halunnut korostaa johtajuuden, laadun sekä kehittymiskyvyn ja -halun merkitystä ja nostanut ne itsenäisiksi arviointikohteiksi. Poliisin osalta merkittävimpanä erona puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen nähden voidaan pitää sitä, että poliisin ylimmälle johdolle on luotu oman mittaristo, jonka painopiste on strategisen tason suunnittelussa ja toteutuksessa. Mielenkiintoinen huomio on myös se, että puolustusvoimilla, joka mainostaa itseään Suomen johtamiskouluna, ei arvioida johtamista osana suoritusarviointia. Johtamisen asiakokonaisuuksia on kyllä löydettävissä puolustusvoimien käyttämästä mittaristosta, kuten resurssien käytön tai töiden järjestelykyky alakriteerit osoittavat. Poliisi ja rajavartiolaitos taas ovat nostaneet johtamisen arvioinnin omaksi kokonaisuudekseen silloin, kun arvioitavat toimivat esimiesasemassa.

Voidaan todeta, että yhdenkään viranomaisen suoritusarviointimittaristo ei vastaa täysin suoritusarvioinnin taustalla olevia teorioita. Tämä on luonnollista, koska mittaamisen ja suorituskyvyn teorit on tehty pääosin yksityiselle sektorille, jossa painopiste on tuloksellisuudessa ja taloudellisen hyödyn maksimoinnissa. Mittaristoista löytyy kuitenkin selkeä linkki aihealueen teorioihin. Mittaristojen ja teorioiden arviointiin vaikuttaa myös se, että kuinka monta pääkriteeriä kussakin mittaristossa on. Puolustusvoimien kolmen pääkriteerin vertaaminen esimerkiksi rajavartiolaitoksen kuuteen kriteeriin ei sellaisenaan välttämättä anna oikeaa kuvaa suoritusarviointijärjestelmien eroista. Pääkriteerien alla olevien arvioitavien osakokonaisuuksien määrä vaikuttaa suoraan eri tekijöiden painoarvoihin. Puolustusvoimien kolmella pääkokonaisuudella on siten suuremmat painoarvot, kuin rajavartiolaitoksen kuudella pääkriteerillä.

## Yhteenveto

Artikkelin tavoitteena oli selvittää suomalaisten turvallisuusorganisaatioiden henkilöstön suoritusarviointien taustaa ja analysoida yleisesti suoritusarvioinnin perusteita. Artikkele toimii myös esikartoituksena aihealueeseen ja siitä tehtyihin tutkimuksiin. Pääasiallisena tutkimusmenetelmänä oli asiakirjatutkimuksena. Aihealueen keskeisten teorioiden jälkeen artikkelissa esiteltiin kolmen turvallisuusviranomaisen – puolustusvoimien, poliisin ja rajavartiolaitoksen – suoritusarviointimittaristot. Ne sisälsivät paitsi huomattavia yhteneväisyyksiä, myös merkittäviä eroja. Pohdin tässä diskussiossa niiden eroavaisuuksien mahdollisia syitä ja seurauksia.

Artikkelin päätutkimuskysymyksenä oli: Mihin perustuvat Suomen turvallisuusorganisaatioiden käyttämät henkilöstön suoritusarviointimittaristot? Kysymykseen pyrittiin löytämään vastaus vastaamalla seuraaviin alakysymyksiin:

- mitä on henkilöstön suorituskyky?
- miten henkilöstön suorituskykyä voidaan mitata?
- minkälaisia henkilöstön suoritusarviointimittaristoja Suomen turvallisuusviranomaisilla on?
- miten Suomen turvallisuusorganisaatioiden mittaristot poikkeavat toisistaan?

Suomen turvallisuusorganisaatioiden käyttämät henkilöstön suoritusarviointimittaristot perustuvat mittaamisen ja johtamisen perusajatukseen, jossa oikeita asioita mittaamalla voidaan kohdentaa henkilöstön suorituskykyä organisaation kannalta parhaaseen suuntaan. Mittaristot rakentuvat tasapainotetun mittaamisen ajatukselle, jonka perusteella on kullekin organisaatiolle rakennettu oma mittaristo, joka palvelee organisaation tarpeita. Kaikilla tutkituilla mittaristoilla on linkki tieteenalan teoriaan eivätkä ne poikkeakaan rakenteiltaan tai peruseriaatteiltaan merkittävästi toisistaan.

Tutkimuksen perusteella käsite suorituskyky voidaan määrittää usealla eri tavalla. Eri tieteenalat ja erilaiset käyttötarkoitukset antavat reunaehdot kulloinkin käytössä olevalle käsitteelle ja sen merkitykselle. Henkilöstön suorituskyky voidaan määrittellä yksilön kyvyksi tehdä tuloksia suhteessa tavoitteisiin ja kykyä toimia tarkoituksen mukaisella tavalla.

Henkilöstön suorituskykyä voidaan mitata käyttämällä jo valmiita mittaristoja tai sitten luomalla oma mittaristo suorituskyvyn ympärille. Mittaristojen luonne ja mitattavat kohteet määräytyvät tarpeen mukaan. Valitsemalla mitattavat kohteet tarkoituksenmukaisella tavalla voidaan mittaristolla vaikuttaa

mitattavien kohteiden suoritustason nousuun. Numeraalisten mittareiden käyttö on helppoa, koska silloin tulokset ovat vertailukelpoisia keskenään.

Puolustusvoimilla, rajavartiolaitoksella ja poliisilla on käytössään henkilöstön suoritusarviointeihin eri mittaristot. Mittaristot perustuvat tasapainotetun mittariston malliin. Valtionhallinnossa on mittaristoon tuotu myös älyllisen pääomamallin ominaisuuksia, koska taloudellisten arvojen mittaaminen julkisessa hallinnossa on haastavaa. Puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella on käytössä sama mittaristo koko henkilöstölle riippumatta henkilön tehtävästä tai koulutuksesta. Poliisilla on käytössään kaksi mittaristoa, yksi poliisin ylimmälle johdolle, toinen koko muulle poliisin henkilöstölle. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen mittaristojen huomattava yhdenkaltaisuus saattaa selittyä osittain paitsi sotilaaorganisaation ominaispiirteillä myös toisen viranomaisen käyttämiseen esikuvana oma järjestelmää rakennettaessa (*benchmarking*). Mielenkiintoista on nimittäin havaita, että monien kriteerien osalta kuvaus on sanasta sanaan samanlaista. Suurimmat erot ovat lähinnä mitattavien asioiden (kriteerien) määrässä ja niiden keskinäisissä painotuksissa.

## Lähteet

- Adler, Amy, Jeffrey Thomas & Carl Castro (2005). Measuring Up: Comparing Self-Reports With Unit Records for Assessing Soldier Performance. *Military Psychology*, 17, 3–24.
- Andersin, Hans, Jouko Karjalainen & Terho Laakso (1994). *Suoritusten mittaus ohjauksvälineenä*. Tampere: MET Metalliteollisuuden Keskusliitto.
- Cicek, Murat, Gulser Köksal & Nur Özdemrel (2005). A Team Performance Measurement Model for Continuous Improvement. *Total Quality Management*, 16(3), 331–349.
- Edvinsson, Leif & Michael Malone (1997). *Intellectual Capital*. New York: Harper Collins.
- Drucker, Peter (1954). *The Practice of Management*. Reissue edition (2006). Lontoo: Harper Business.
- Hannula, Mika & Antti Lönnqvist (2002). *Suorituskyvyn mittauksen käsitteet: Concepts of performance measurement*. Helsinki: MET Metalliteollisuuden keskusliitto.
- Hamann, Maik, Frank Schiemann, Lucia Bellora & Thomas Guenther (2013). Exploring the dimensions of organizational performance: A construct validity study. *Organizational Research Methods*, 16(1), 67–87.
- Helsilä, Martti & Sari Salojärvi (toim.) (2009). *Strategisen henkilöstöjohtamisen käytännöt*. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino.
- Huhtanen, Mari, Sini Jämsén, Johanna Maaniemi, Carita Lahti & Virpi Karppinen (2005). *Palkkaus uudistus valtio-sektorilla*. Tutkimus työn vaatavuuden sekä henkilön pätevyyden ja suoriutumisen arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien toimivuudesta ja vaikutuksista sukupuolten väliin palkka-eroihin. Raportti 2005/3. Espoo: Helsingin yliopisto.
- Kaplan, Robert & David Norton (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.

- Koskinen, Seppo (2004). Terveysindikaattorit. *Hyvinvointikatsaus*, 1/2004, 34–42.
- Kuang-Hua, Hsu (2005). Using Balanced Scorecard and Fuzzy Data Envelopment Analysis for Multinational R&D Project Performance Assessment. *Journal of American Academy of Business*, 7, 189–196.
- Laamanen, Kai (2008). *Johda suorituskykyä tiedon avulla*. Helsinki: Laatukeskus.
- Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (toim.) (2008). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laitila, Jussi (2002). Tutkimustoiminnan suorituskykymittareiden kehittäminen. Diplomityö. Tampere: Tampereen teknillinen korkeakoulu.
- Laitinen, Erkki (1998). *Yritystoiminnan uudet mittarit*. Helsinki: Kauppakaari Oy.
- Lönnqvist, Antti (2002). Suorituskyvyn mittauksen käyttö suomalaisissa yrityksissä. Lisensiaattityö. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lönnqvist, Antti (2004). *Measurement of Intangible Factors*. Julkaisu 475. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Lönnqvist, Antti & Paula Mettänen (2003). *Suorituskyvyn mittaaminen – Tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä*. Helsinki: Edita.
- Neely, Andy (1997). Designing performance measures: a structured approach. *International Journal of Operations & Production Management*, 17(11), 1131–1152.
- Neilimo, Kari & Erkki Uusi-Rauva Erkki (2005). *Johdon laskentatoimi*. Helsinki: Edita.
- Olve, Nils-Göran, Jan Roy & Magnus Wetter (1998). *Balance Scorecard – Yrityksen strategisen ohjausmenetelmä*. Helsinki: WSOY.
- Poliisi (2006). Poliisin palkkausjärjestelmä. Soveltamisohje. 31.12.2006
- Puolustusvoimat (2000). Esimiehen ja alaisen välinen kehityskeskustelu puolustusvoimissa. PE-henk os PAK 3:9, 27.11.2000.
- Puolustusvoimat (2008). Kenttäohjesääntö, yleinen osa. Helsinki.
- Puolustusvoimat (2011). Puolustusvoimien toiminnan ja resurssien suunnittelu sekä seuranta. Pääesikunnan suunnitteluosaston määräys HH975, 22.12.2011.
- Rajavartiolaitos (2010). Tavoite ja kehityskeskustelut rajavartiolaitoksessa. RVL PAKB12. 2208/17/16.12.2010.
- Rantanen, Hannu (2001). Suorituskyvyn osa-alueiden mittaaminen pkt-yrityksissä. Tutkimusraportti 3. Lahti: Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Lahden yksikkö, LIITU –Liiketoiminnan tutkimusyksikkö.
- Rantanen, Hannu & Jami Holtari (1999). Yrityksen suorituskyvyn analysointi. Tutkimusraportti 112. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.
- Rastas, Taru & Virpi Einola-Pekkinen (2001). *Arvoa aineettomasta pääomasta*. Porvoo: Tammi.
- Salo, Matti-Pekka (1997). Tehtäväkohtainen palkkausjärjestelmä johtamisen apuvälineenä. Näkökulmana henkilöstön arvot ja tarpeet. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Sink, Scott (1983). Much About Productivity: Where Do We Go From Here. *Industrial Engineering*, 15(10), 36–48.
- Sink, Scott (1985). *Productivity Management: Planning, Measurement and Evaluation, Control and Improvement*. New York, John Wiley and Sons, Inc.
- Sotilaisaikakausilehti 12/2002.
- Sotilaisaikakausilehti 6–7/2003.
- Tenhunen, Jarkko (2001). Suorituskyvyn analysointijärjestelmän implementointi pkt-yrityksessä. Diplomityö. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.
- Tenhunen, Jarkko & Juhani Ukko (2001). Suorituskyvyn analysointijärjestelmä – kokemuksia suunnittelusta ja käyttöönotosta, LIITU- tutkimusraportti 2. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.

- Toiskallio, Jorma (1996). *Sotilasspedagogiikan lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Toiskallio, Jorma (toim 1998). *Toimintakyky sotilasspedagogiikassa*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Toivanen, Jouko (2001). Balance Scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa. Väitöskirja. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu.
- Tucker, Jennifer S & Katie Gunther (2009). The Application of a Model of Adaptive Performance to Army Leader Behaviors. *Military Psychology*, 21, 315–333.
- Ukko Juhani, Jarkko Tenhunen & Hannu Rantanen (2007). Performance measurement impacts on management and leadership: Perspectives of management and employees. *International journal of production economics*, 110, 39–51.
- Uusikartano, Päivi (2008). Tulospalkkausjärjestelmän kehittäminen projektiorganisaatiossa: tapaustutkimus. Pro-gradu tutkielma, talouden ja yritys juridiikan laitos. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Uusi-Rauva, Erkki (1996). *Tuottavuus – mittaa ja menesty*. Vantaa: TT-Kustannustieto OY.