

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 11/2017

ARTTU2
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa

Riitta Viitala, Anu Hakonen ja Susanna Arpiainen, Vaasan yliopisto

TUTKIMUKSEN SISÄLTÖ

| | |
|---------------------------------------------------|---|
| Tiivistelmä | 1 |
| Tutkimuksen taustaa | 2 |
| Tutkimuksen tarkoitus | 2 |
| Tutkimuksen toteutus | 3 |
| Arviot henkilöstökäytänteiden kehittyneisyydestä | 3 |
| Kuntakoon ja vastaajaryhmän vaikutukset arvioihin | 5 |
| Henkilöstökäytänteiden kehittämistarpeet | 6 |
| Yhteenveto ja pohdinta | 7 |
| Lähteet | 8 |

Tiivistelmä

Tarkastelimme tutkimuksessamme henkilöstöjohtamisen tilaa ja tulevaisuutta kunnissa. Tavoitteena oli saada yleiskuva henkilöstöjohtamisen strategisuudesta ja tilasta henkilöstökäytänteiden tasolla. Lisäksi selvitimme, millaisia kehittämistarpeita niihin liittyy.

Tutkimus toteutettiin sähköisen kyselyn ja haastattelujen kautta kaikkiaan 37 ARTTU2-tutkimuskunnassa. Tutkimukseen osallistui kuntaakoosta riippuen viidestä viiteentoista henkilöä.

Tutkimustulokset voi kiteyttää siihen, että henkilöstöjohtamista pidetään pääosin tärkeänä. Tutkimukseen osallistuneet kuntien edustajat antoivat parhaat arviot osaamisen kehittämiseksi, henkilöstön hankinnan käytännöille ja henkilöstöjohtamisen strategisuudelle. Heikoimmat arviot puolestaan saivat palkitseminen, työn- ja työvoiman joustavuus sekä muutoksen johtaminen. Tärkeimpänä kehittämiskohteena pidettiin muutosjohtamista ja jo varsin hyvin toimivia osaamisen kehittämistä, työhyvinvointia ja esimiestoimintaa.

Kuntien välillä oli suuria eroja. Osassa kunnista henkilöstöjohtaminen on saanut selkeän jalansijan resurssien ja toimivaltuuksien muodossa, ja sillä on selkeä kytkös kuntastrategiaan. Joissain kunnissa henkilöstöjohtaminen keskittyy lähinnä vain työsuhteiden lainmukaisuuden vaalimiseen. Konkreettiset käytänteet ja niiden soveltaminen vaihtelevat runsaasti myös saman kunnan eri yksiköiden ja jopa eri esimiesten välillä.

Tutkimuksen mukaan joissakin kunnissa ollaan henkilöstöjohtamisen kehityspolulla jo pitkällä, mutta monissa vielä alkumatkalla. Tärkeintä olisikin nyt jokaisessa kunnassa ottaa omista lähtökohdista ja tarpeista riippuen muutama konkreettinen ja ripeä kehitysaskel, joilla saadaan henkilöstökäytännöt entistä paremmin tukemaan kuntaorganisaatiota muutoksissa.

Tutkimuksen taustaa

Kuntakentässä tarvitaan nyt hyvää henkilöstöjohtamista enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Erityinen tilaus strategiselle, järjestelmällisesti johdetulle ja vaikuttavalle henkilöstöjohtamiselle nousee isoista kuntakentän muutoksista, joista merkittävimpiä ovat maakunta- ja sote-uudistuksen aiheuttamat henkilöstösiirrot kunnista ja kuntayhtymistä, kuntien yhdistymiset, palvelujen ulkoistamiset ja muut palveluprosesseihin liittyvät uudelleen järjestelyt. Ne heijastuvat henkilöstö- ja organisaatorakenteisiin, osaamistarpeisiin ja päivittäiseen toimintaan. Lisäksi toimintatapoja joudutaan uudistamaan – muun muassa digitalisoimaan – sekä talouden tasapainottamiseksi että kuntapalvelujen laadun parantamiseksi. Omat haasteensa tuovat eläköitymisaallon tuomat osaamispoistumat ja monissa kunnissa ikähaitarin yläpään painottunut ikärakenne, mikä saattaa kuormittaa jo muutenkin kovilla olevaa työhyvinvointia (Lyly-Yrjänäinen 2017: 91; Vartia ym. 2012). Tämä kaikki aiheuttaa työtä ja kehitystarvetta kuntien henkilöstöjohtamisen alueella.

Edellä kuvatuista haasteista selvittää, jos henkilöstöjohtamisen strategia tai ohjelma on pohdittu, henkilöstöjohtaminen on aktiivista, henkilöstökäytännöt tehokkaita ja käytettävissä on ammattitaitoista väkeä hoitamaan niitä. Näin ei asianlaita kuitenkaan aina ole. Monissa kunnissa henkilöstökysymyksiin perehtyneistä asiantuntijoista on pulaa, henkilöstönäkökulma on johtamisjärjestelmässä huomioitu heikosti, henkilöstökäytännöt ovat melko konservatiivisia ja henkilöstötyö on hallinnollisesti painottunutta (Jokinen & Heiskanen 2013; Forma ym. 2014). Positiivista on kuitenkin se, että kuntauudistusten resurssina kunnissa on paljon innostunutta ja osaavaa henkilöstöä sekä työn voimavaroja, joita on mahdollista vaalia, vahvistaa ja hyödyntää henkilöstöjohtamista kehittämällä (Hakanen ym. 2014).

Henkilöstöjohtaminen (Human Resource Management, HRM) sisältää kaikki ne toimenpiteet, joilla varmistetaan organisaation tarvitsemat inhimilliset voimavarat. Sen tavoitteena on riittävä ja oikein kohdennettu työpanos, jonka aikaansaavat osaavat, motivoituneet ja hyvinvoivat ihmiset. Posthuma ym. (2013) ovat nojautuen Wrightin ja Shermanin (1999) jaotteluun erotelleet henkilöstöjohtamisesta neljä eri tasoa, joista ensimmäinen on periaatteiden taso (HR principles). Ne ovat arvopohjaisia ja/tai mission omaisia linjauksia, jotka määrittelevät henkilöstöjohtamisen perimmäisen tarkoituksen. Toinen taso muodostuu henkilöstöpolitiikoista (HR policies), jotka ovat edellistä konkreettisempia periaatteellisia linjauksia, joilla henkilöstöjohtamisessa tuetaan organisaation suoriutumista ja päämäärien saavuttamista. Kuntaorganisaatioihin sopivana esimerkkinä voisi olla vaikkapa pitkäkestoisten työsuhteiden suosiminen tai työhyvinvoinnin vaaliminen. Kolmas taso on henkilöstökäytäntöjen taso (HR practices). Ne ovat tehtäväkokonaisuuksia, joiden avulla henkilöstöjohtamisen periaatteita ja politiikkoja toteutetaan käytännössä. Useimmiten niitä hoidetaan prosesseina. Henkilöstökäytäntöihin sisällytetään yleisimmin työtehtävien suunnittelu (/muotoilu), rekrytointi, osaamisen kehittäminen, palkitseminen, suorituksen johtaminen, työhyvinvoinnin johtaminen, viestintä, urajohtaminen, henkilöstövähennykset ja henkilöstön osallistaminen sekä yhteistoiminta (Posthuma ym. 2013). Joskus

niihin luetaan mukaan myös henkilöstösuunnittelu ja esimiestyön käytännöt (esim. Viitala, Kultalahti & Kantola 2016).

Henkilöstöjohtamista on viime vuosikymmeninä kritisoitu kaikkien eniten strategisuuden puutteesta (Ulrich ym. 2009; Roehling ym. 2005). Kriitikissä kaivataan sekä organisaatioiden toimintastrategioiden ja henkilöstöohjelmien parempaa kytkemistä toisiinsa, että yleisesti ennakoivampaa otetta suunnittelussa. Henkilöstöammattilaisia haastetaan luomaan aktiivisesti kuvaa toimintaympäristön ja organisaation tulevaisuudesta, ideoimaan ja suunnittelemaan siihen soveltuvia toimintaperiaatteita ja henkilöstökäytäntöjä sekä tekemään aktiivisesti ehdotuksia ja suunnitelmia tulevaisuuteen varautumiseksi. Tämän pitäisi lähteä ylimmästä johdosta asti.

Henkilöstöjohtamisen strateginen merkitys on suuri siitä yksinkertaisesta syystä, että henkilöstön rooli sen toteutumisessa on ratkaiseva. Hyvinvoivat, osaavat, sitoutuneet ja motivoituneet työntekijät suoriutuvat työssään paremmin ja vaikuttavat sen kautta koko organisaation suoriutumiseen (Harter ym. 2002; Teggarden ym. 2005). Tähän yhtälöön voidaan vaikuttaa henkilöstökäytännöllä. Niiden kehittyneisyydellä, soveltamisen kattavuudella ja monipuolisuudella on empiiristen tutkimusten mukaan yhteyttä muun muassa organisaation henkilöstön kyvykkyyteen ja motivaatioon (Fey, Morgulis-Yakushev & Björkman 2009), työtyytyväisyyteen ja sitoutumiseen (Nishii ym. 2008), asenteisiin (Katou & Budhwar 2010), tuottavuuteen (Kroumova & Lazarova 2009), suoriutumiseen (Moideenkutty, Al-Lamki & Murthy 2011), innovatiivisuuteen (Li, Zhao & Liu 2006), ilmapiiriin ja työntekijöiden keskinäiseen auttamiseen (Chuang & Liao 2010) sekä pienempään vaihtuvuuteen (Batt & Colvin 2011).

Suomalaisten kuntien henkilöstöjohtamisessa on tunnistettu strategisuuden puute. Niiden henkilöstöjohtamisessa korostuu varsin usein kustannuskeskeinen, reagoiva ja hallinnollinen henkilöstöajattelu (Forma ym. 2013; Jokinen & Heiskanen 2013). Henkilöstöjohtamisen kehittämistyölle on siellä siis sekä tilaa että tarvetta.

Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksemme Onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella (KUNTA-HEJO) päämääränä oli selvittää, mitä kuntien henkilöstöjohtamisessa tulisi kehittää, jotta ne pystyisivät vastaamaan meillä oleviin muutoshasteisiin. Tutkimuksessa kysimme: Millaisena henkilöstöjohtaminen näyttää kuntien johtamisessa? Mikä on henkilöstöjohtamisen käytäntöjen toteutustapa ja laatu kunnissa? Minkälaisia henkilöstöjohtamisen kehitystarpeita kunnissa nähdään erityisesti muutosjohtamisen näkökulmasta?

Tutkimus on osa Suomen Kuntaliiton koordinoimaa ARTTU2-tutkimusohjelmaa, joka tuottaa tutkimustietoa kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten vaikutuksista. KUNTA-HEJO-tutkimus on Henkilöstö strategisena resurssina -osaprojektin osahanke, joka toteutetaan rinnakkain Työterveyslaitoksen Uudistun, innostun, onnistun! -osahankkeen kanssa. Työterveyslaitoksen osahankkeessa tutkitaan henkilöstökäytäntöjen ja palvelevan johtamisen yhteyttä työntekijöiden joustavaan suo-

riutumiseen muutoksissa, proaktiiviseen toimintaan ja työn tavoitteissa onnistumiseen.

Tutkimuksen toteuttajatahona on Vaasan yliopiston tutkijatiimi; FT Anu Hakonen (projektipäällikkö), KTT Riitta Viitala (tieteellinen johtaja) ja tutkijat KTK Susanna Arpiainen, KTM Katja Ekman, KTT Jenni Kantola, KTT Susanna Kultalahti, KTM Helena Kosola, KTT HTT Kirsi Lehto ja KTT Timo-Pekka Uotila. Tutkimusta ovat rahoittaneet Vaasan yliopiston lisäksi Työsuojelurahasto, Kuntaliitto (ARTTU2) ja Keva.

Tutkimuksen toteutus

Tutkimus on toteutettu kaikkiaan 37 ARTTU2-tutkimuskunnassa syksyn 2016 ja kevään 2017 aikana. Kunnan koosta riippuen tietoa kerättiin viidestä viiteentoista henkilöltä sekä haastatella elektronisella kyselyllä. Käytännössä tiedonkeruu eteni siten, että ensin tutkimukseen osallistuneet täyttivät kyselyn, jossa keskityttiin selvittämään henkilöstöjohtamisen ja -käytänteiden nykytilaa. Seuraavassa vaiheessa samoja henkilöitä haastateltiin keskittyen nykytilan ohella erityisesti tulevaisuuden kehittämistarpeisiin.

Tietoa kerättiin kunnissa kunnanjohtajalta, henkilöstöasioista vastaavalta henkilöltä, toimialajohtajalta, esimieheltä ja henkilöstön edustajalta. Kuntakoon kasvaessa myös haastateltavien määrä lisääntyi ja tiedonkeruu hajautettiin eri toimialoille. Aineistoa saatiin kerättyä yhteensä noin 300 henkilöltä.

Tutkimuksessa keskityttiin seuraaviin henkilöstöjohtamisen osa-alueisiin: henkilöstöjohtamisen strategisuus, henkilöstöjohtamisen resurssit, työvoiman joustava käyttö, työajan ja -paikan joustavuus, varahenkilö- ja seuraajasuunnittelu, henkilöstön hankinta, perehdytys, osaamisen kehittäminen, suorituksen johtaminen, palkitseminen, työhyvinvointi, viestintä ja osallistaminen, esimiestoiminta sekä muutosten johtaminen.

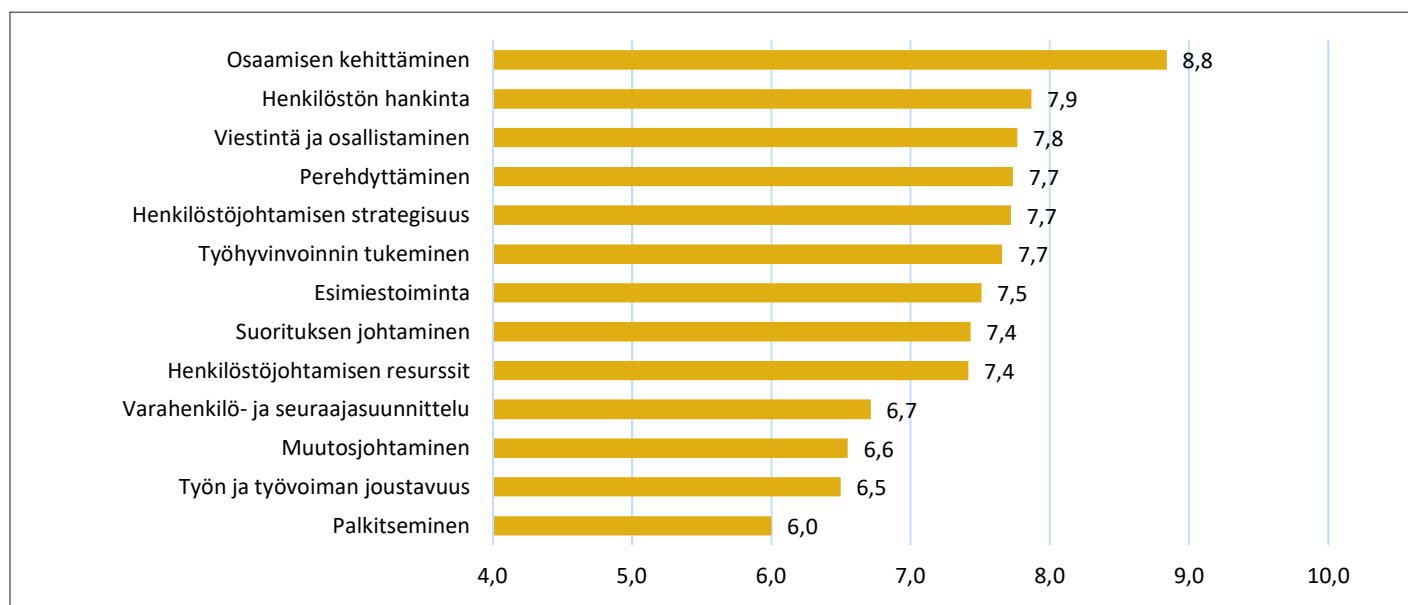
Kyselyssä vastaajat ottivat kantaa edellä lueteltujen osa-alueiden tilaan ja kehittämisen tärkeyteen asteikolla 1–7, käytänteiden olemassaoloon kyllä-ei -vastauksin. Haastattelussa samoja teemoja käsiteltiin vapaamuotoisemmin, tukeutuen kuitenkin eri haastateltaville ryhmille laadittuihin kysymysrunkoihin.

Tiedonkeruun päätyttyä kukin hankkeeseen osallistunut kunta sai raportin omista tuloksistaan kehittämissuosituksineen. Raportit laadittiin power point -esityksen muotoon ja visualisoitiin 'liikennevaloilla', jotta kunnassa voitaisiin helposti käsitellä tuloksia eri ryhmien kanssa jatkokehittelyä ajatellen.

Arviot henkilöstökäytänteiden kehittyneisyydestä

Henkilöstöjohtamisessa on kuntien välillä luonnollisesti vaihtelua, samoin kunnan sisällä eri organisaatioyksiköiden välillä. Myös saman organisaatioyksikön sisällä henkilöstöjohtaminen saatettiin kokea erilaiseksi riippuen siitä, keneltä asiaa kysyi. Tämä kertoo siitä, että henkilöstöjohtaminen ei ole vielä löytänyt tasalaatuista ja vakiintunutta muotoaan päinvastoin kuin esimerkiksi taloushallinnon käytännöt, jotka ovat pitkälle säädeltyjä. Lisäksi henkilöstöjohtaminen on aina kontekstisidonnaista ja kokemuksellista.

Tutkimus paljasti kuitenkin monia asioita, joiden valossa voidaan maalata karkeaa maisemakuvaa kuntakentän henkilöstöjohtamisesta. Päällimmäinen havainto on, että henkilöstöjohtaminen koetaan useimmissa kunnissa tärkeäksi. Tärkeyden perusteluissa painottuivat inhimillisen osaamisen ja työhyvinvoinnin merkitys palvelujen laadulle ja toiminnan tehokkuudelle, ihmisten ratkaiseva asema muutosten onnistumisessa, ikärakenteen tuomat rekrytointihaasteet, palvelujen uudistumisen edellyttämän innovatiivisuuden tärkeys ja organisaatorakenteen muutokset sekä henkilöstökustannusten suuri painoarvo kustannusrakenteessa.



Kuvio 1. Arviot henkilöstöjohtamisen osa-alueiden toimivuudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa. Keskiarvot kouluarvosana-asteikolla 4–10; mitä suurempi arvo on, sitä toimivampana osa-aluetta pidetään. (N = 281).

Myös henkilöstöjohtamisen strateginen ulottuvuus on pääosin tiedostettu ja monissa kunnissa henkilöstöstrategian tai -ohjelman laadinta on jo alkanut kehittyä osana kuntastrategiatyötä. Esimiestoiminnan tärkeys on huomattu laajasti ja sitä on ryhdytty kehittämään aiempaa tietoisemmin. Työhyvinvointi on niin ikään tunnistettu tärkeänä osa-alueena henkilöstöjohtamisessa, mihin olivat osaltaan johtaneet lisääntyneet poissaolot ja työterveyspalvelujen kustannukset.

Selvitimme tutkimuksessa jokaista henkilöstökäytäntöä erikseen. Kunnista saamiemme itsearviointien perusteella kokosimme 37 kunnasta henkilöstöjohtamisen tilaa kuvaavat kouluarvosanat henkilöstökäytännöittäin (kuvio 1). Kiitettävään arvosanaan ylsi ainoastaan osaamisen kehittäminen, heikolle tasolle jäi vain palkitseminen ja muut henkilöstökäytännöt sijoituivat tyydyttävän ja hyvän tienoille.

Osaamisen kehittämiseen (keskiarvo 8,8) oli pääosin panostettu paljon. Enimmäkseen tämä tarkoitti hyviä koulutusmahdollisuuksia ja lähinnä yksilöllisten ammatillisten kehittymismahdollisuuksien tukemista. Myös sisäisiä ja henkilöstöryhmille suunnattuja koulutuksia järjestettiin paljon. Perehdytyksen tasoon oltiin useimmiten tyytyväisiä. Joissakin kunnissa oli menetyksen johtamisessa pidemmälle, jolloin saatettiin tehdä osaamiskartoituksia, yksikkö- ja yksilökohtaisia kehityssuunnitelmia ja hyödyntää tehokkaasti erilaisia osaamisen kehittämisen menetelmiä. Kehityskeskustelut olivat laajasti käytössä. Sen sijaan osaamisen hallinnan strategioita ja osaamisen kehittämiseen laadittuja budjetteja tehtiin vielä ani harvoin. Jopa koulutussuunnitelmien tekemistä usein laiminlyötiin, vaikka se virallisesti tulisi tehdä.

Henkilöstön hankintaprosessit (keskiarvo 7,9) koettiin kunnissa toimiviksi. Moni oli erityisen tyytyväinen Kuntarekry-palveluun. Suurempina ongelmina koettiin osaavan henkilöstön saatavuus varsinkin syrjäisemmille paikkakunnille. Lisäksi joissakin kunnissa koettiin hankalana asiana se, että poliittiset päätöksentekijät ottivat vahvaa roolia rekrytoinneissa, jolloin toiminnasta vastaavat ja tehtäväkenttiä tuntevat kuntajohtajat ja esimiehet eivät päässeet aina valitsemaan sellaisia osaajia, joita itse arvioivat tarvitsevana tehtävien hoitamisessa.

Viestintä ja osallistaminen (keskiarvo 7,8) saivat yllättävänkin positiivisen laatuarvion siihen nähden, miten tyypillinen kritiikin aihe viestintä yleensä organisaatiokeskusteluissa on. Kunnissa on selvästikin kehitetty viestintää ja henkilöstön osallistamista erilaisten päätösten valmisteluun. Henkilöstölle järjestettiin infotilaisuuksia, tyky-päivien yhteydessä erilaisia työpajoja ja muita kuulemistilaisuuksia. Erilaisia viestintäkanavia osataan jo hyödyntää tehokkaasti. Henkilöstölle jaettavan informaation määrä ja laatu vaikuttavatkin olevan hyvällä tasolla, mutta työyhteisötason osallistaminen ideointiin, suunnitteluun ja muutostyöhön kaipaa edelleen kehittämistä. Erityisesti esimiesten taitoja osallistavien menetelmien kehittämiseen tarvittaisiin henkilöstön osaamisen ja luovuuden valjastamiseksi kuntapalvelujen kehittämiseen.

Perehdyttäminen (keskiarvo 7,7) oli tiedostettu tärkeänä asiana ja siihen kiinnitettiin myös käytännön tasolla huomiota. Pereh-

dytyksen merkitys työn sujumiselle ja työyhteisöön sosiaalistumiselle oli tiedostettu laajalti. Perehdytysohjeistuksia oli käytössä ja perehdytys oli usein vastuutettu työyhteisöissä selkeästi, useimmiten esimiehille. Perehdytyksen haasteena nähtiin työpaikkojen kiire ja ohuet henkilöstöresurssit. Muutaman viikon tai jopa kuukauden päällekkäisyydet lähtijän ja tulijan työsuhteissa koettiin tärkeiksi osaamisen siirtämiseksi, mutta kiristynyt talous oli rajoitteena.

Henkilöstöjohtamisen strategisuus (keskiarvo 7,7) sai kunnista melko korkean arvosanan, vaikka henkilöstöstrategioita/-ohjelmia ei monessakaan paikassa oltu laadittu. Moni vastaa ja kertoikin, että se on parhaillaan työn alla ja koki ehkä siitä syystä asian olevan jo kunnossa. Osalla henkilöstönäkökulma oli huomioitu kuntastrategiadokumenteissa ja siihen viitattiin, kun arvioitiin henkilöstöjohtamisen strategisuuden olevan hyvällä tasolla. Tämä on yksi selkeimmistä alueista, joissa vastaajien ja tutkijoiden näkemykset asiasta eivät aivan yhtyneet.

Työhyvinvointia tukevat toimenpiteet (keskiarvo 7,7) ylsivät arvioissa lähelle hyvää tasoa. Siinä painottuivat työterveyden palvelujen hyödyntäminen ja vapaaehtoiset työhyvinvointia ylläpitävät käytännöt kuten tyky-päivät, liikunta- ja kulttuurisetelit, liikuntaryhmät ja liikuntapaikkojen käytön mahdollistaminen. Psykologisen työhyvinvoinnin alueella tavallisin keino oli työohjauksen mahdollistaminen. Ongelmana koettiin korkeiden työhyvinvointi-investointien heikko vaikuttavuus. Sairauspoissaolot olivat monin paikoin jatkaneet nousuaan, vaikka työhyvinvointiin oli satsattu yhä suurempia määriä rahaa. Vaikuttaakin siltä, että ”kaikille tasapuolisesti” -periaate tulee kalliiksi ja on tehotonta.

Esimiestyö (keskiarvo 7,5) henkilöstöjohtamisen käytäntönä oli vielä melko heikosti tiedostettu johtamistoiminto, joten tätä käytäntöä koskeviin itsearvioihin on suhtauduttava varauksella. Arvioinnissa helposti menevät sekaisin kaksi ulottuvuutta: se, minkä laatuista esimiestyö on ja se, miten laadukasta on sen johtaminen. Esimiestyötä tuettiin kaikkein eniten kouluttamalla. Lisäksi monissa kunnissa oli kehitetty erilaisia esimiehille suunnattuja foorumeita, joissa käsiteltiin esimiestyön tavoitteita ja sisältöjä. Tilaisuudet olivat pääosin vielä luonteeltaan informaatiota jakavia. Esimiestoiminnan strategisesta johtamisesta viestiviä asioita oli vähän. Esimiestoiminnan tavoitteita ja kehityssuunnitelmia esimerkiksi ei oltu laadittu vielä missään.

Suorituksen johtaminen (keskiarvo 7,4) oli varsin kirjavasti tunnistettu ja kehitetty henkilöstökäytäntö. Yksikötason tavoiteasetantaa ja aikaansaannosten systemaattista tarkastelua oli monissa kunnissa jo viety pitkälle, mutta yksilötason suorituksen johtamisessa on vielä paljon kehittämisen varaa. Joissakin kunnissa kehityskeskusteluihin oli liitetty suorituksen johtamiseen viittaavia elementtejä (mm. tavoiteasetanta ja suoriutumisen itsearviointi), mutta niiden kytkentä palkitsemiseen oli vielä lähes olematonta. Joissakin kunnissa kehityskeskustelut painottuivat edelleen osaamisen ja työhyvinvoinnin tarkasteluun.

Resurssit (keskiarvo 7,4) viittaa henkilöstöjohtamisen ammattilaisiin kuntaorganisaatiossa. Henkilöstöjohtajia tai -päälliköitä on suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa. Muissa kunnissa ko. teh-

tävä on yhdistetty usein hallintojohtajan tai -päällikön tai talousjohtajan tai -päällikön työnkuvaan. Henkilöstöfunktioiden koko vaihtelee niin ikään kuntakoosta riippuen. Pienimmillään ei oltu nimetty yhtäkään henkilöstöammattilaiseen viittaavaa työroolia ja enimmillään oli luotu monitasoinen konserniratkaisu, jossa oli keskitetyt HR-palvelut ja lisäksi jokaisella toimialalla oma HR-palveluyksikkönsä. Tutkimus ei nostanut esille yksiselitteistä kuvaa henkilöstöammattilaisten liian vähäisestä määrästä. Vaikka näin monissa kunnissa olikin, oli mukana myös kuntia, jossa sitä pidettiin riittävänä. Myös henkilöstöjohtamisen kompetenssit nousivat esille tässä yhteydessä. Esimerkiksi henkilöstöjohtamisen kyky strategiseen henkilöstötyöhön saattoi olla isompi ongelma kuin resurssien määrä sinänsä.

Varahenkilö- ja seuraajasuunnittelu (keskiarvo 6,7) oli useimpien mielestä vielä aika kehittämätöntä. Joillakin tehtäväalueilla varahenkilösuunnittelu oli palvelutason säilyttämisen vuoksi itsestään selvää ja välttämätöntä, mutta joillakin alueilla sitä ei ollut juurikaan. Seuraajasuunnittelu koettiin hankalaksi sen vuoksi, että avautuvat tehtävät on joka tapauksessa laitettava avoimeen hakuun ja poliittiset päätöksentekijät voivat vaikuttaa valintapäätöksiin yllättävästikin. Moni sanoi, että on erityisesti varottava antamasta katteettomia lupauksia tai edes vihjeitä sellaisista. Varahenkilö- ja seuraajasuunnittelu ei noussut esille hyvien osaajien sitouttamisen ja urasuunnittelun näkökulmasta. Myöskään toiminnan haavoittuvuuden minimoiminen tai toiminnan tehokkuuden varmistaminen tätä kautta ei kaikilla toiminnan alueilla ole vielä käytäntönä.

Muutosjohtaminen (keskiarvo 6,6) oli se henkilöstöjohtamisen alue, jolle tunnistettiin olevan huutava tarve. Siitä huolimatta kunnissa ei oltu juurikaan muodostettu muutosorganisaatioita ja -strategioita, joiden varassa muutosviestintä ja osallistaminen saataisiin hoidettua hallitusti koko muutosprosessin ajan. Yleis-

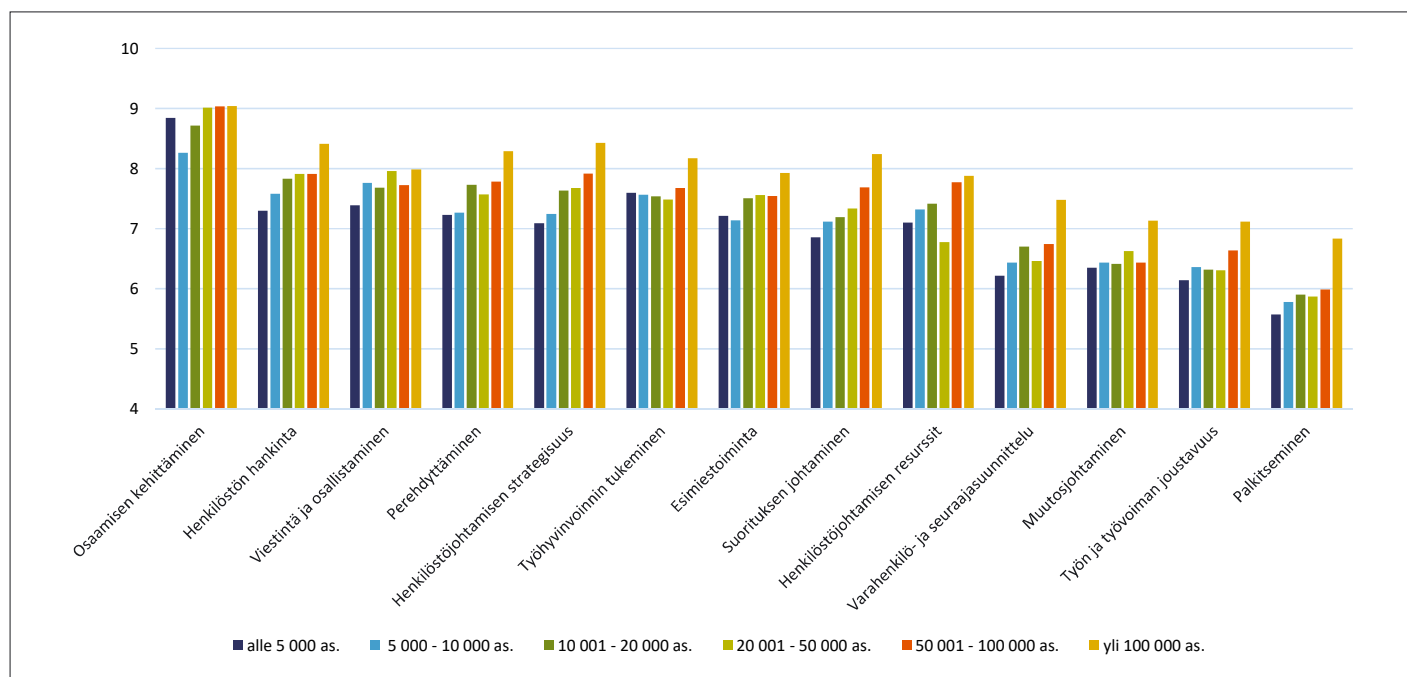
kuva on se, että kuntakentän johtotehtävissä ja erilaisissa avaintehtävissä olevat henkilöt yrittävät omien työtehtäviensä ohella ja lomassa hoitaa myös muutoksiin liittyviä tehtäviä. Moni tunnustikin, että resursseja muutosprosessin hoitamiseen hyvin ei ole, vaikka tietäisikin, miten se pitäisi johtaa. Puutteita todettiin olevan myös esimiesten muutosjohtamistaidoissa.

Työn ja työvoiman joustavuus (keskiarvo 6,5) tunnistettiin asiana, joka voisi helpottaa kuntapalvelujen tarjonnan varmistamista tarpeiden vaihdellessa, mutta asialle ei vielä oltu tehty kovin paljon mitään. Suurimpana esteenä koettiin eri ammattialojen vakiintuneet käytännöt ja työehtojen jäykkyys. Myös henkilöstön valmius kiertäviin tai vaihteleviin tehtäviin arvioitiin melko vastahankaiseksi. Joissakin kunnissa oli muodostettu tehtäviä ja ryhmiä, jotka kohdennetaan sinne, missä on tarvetta. Kovin systemaattista ja laajaa tällainen toiminta ei vielä ollut.

Palkitseminen (keskiarvo 6,0) sai kaikkein heikoimman arvosanan. Sen kehittämistä pidettiin vaikeana ja mahdollisuuksia siihen rajallisina. Taloudellisen tilanteen ja työehtosopimusten koettiin rajoittavan palkitsemisen ja sen kehittämisen mahdollisuuksia. Palkitsemisen kokonaisuus ja sen tavoitteet oli useimmissa kunnissa määritelty ja kirjattu varsin heikosti, eikä palkitsemisen kehittämiseen oltu panostettu. Erityisesti esimiehet suhtautuivat kriittisesti mahdollisuuksiinsa palkita henkilöstöään. Esimerkiksi suoriutumisen arvioinnin ei juuri koettu vaikuttavan palkkaan, tulospalkkioita tai kevyempimuotoisia pikapalkkioita oli mahdollista käyttää vain harvassa kunnassa.

Kuntakoon ja vastaajaryhmän vaikutukset arvioihin

Kunnan koko vaikutti selvästi eri henkilöstökäytäntöjen saamiin kouluarvosanoihin. Suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa



Kuvio 2. Arviot henkilöstöjohtamisen osa-alueiden toimivuudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain. Keskiarvot kouluarvosana-asteikolla 4–10; mitä suurempi arvo on, sitä toimivampana osa-aluetta pidetään. (N = 281).

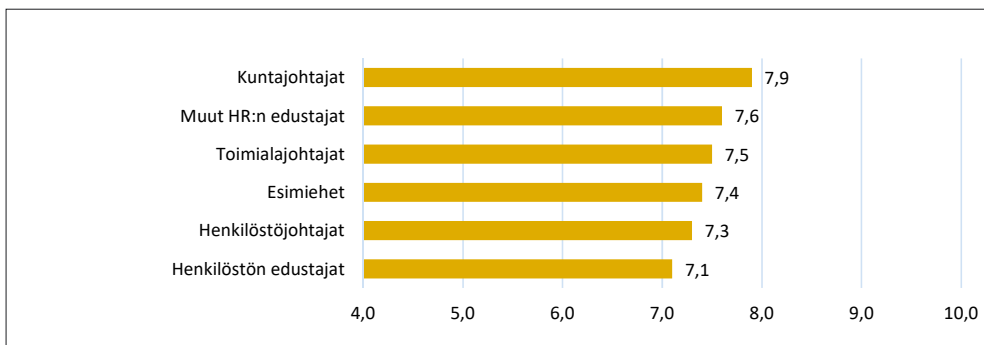
lähies kaikki henkilöstöjohtamisen osat arvioitiin paremmin toimiviksi kuin muissa kunnissa. Poikkeuksena tästä olivat osaamisen kehittäminen sekä viestintä ja osallistaminen, joissa eroja kuntakoon mukaan oli vähemmän (kuvio 2).

Vastaajan asemalla oli selkeä vaikutus henkilöstökäytäntöjen saamiin laatuarvioihin. Kunnanjohtajien näkemykset henkilöstökäytäntöiden tilasta olivat kautta linjan vastaajajoukon myönteisimmät. Osin tämä selittyy sillä, että heille avautuvat monet henkilöstöjohtamisen asiat yleisellä tasolla ja monesti tavoitteiden kautta tarkasteltuna. Kriittisimmällä kannalla puolestaan olivat henkilöstön edustajat, jotka katsovat asioita yksilöiden kokemuksista käsin. Poikkeuksiakin tästä linjasta oli. Esimerkiksi palkitsemiselle kaikkein heikoimman arvosanan antoivat esimiehet, jotka usein myös haastatteluissa ilmaisivat tyytymättömyytensä vähäisiin mahdollisuuksiinsa palkita henkilöstöä. Henkilöstöjohtajat olivat muuta henkilöstöammattilaisryhmää ja vielä esimiehiäkin kriittisempiä. Heillä oli monesti hyvin selkeä ja kehittynyt kuva siitä, millaista henkilöstöjohtaminen parhaimmillaan voisi olla ja he kokivat sekä voimattomuutta että riittämättömyyttä nykyisten resursseihin liittyvien reunaehtoien keskellä. Vastaajan roolin vaikutus kouluarvosanaan suorituksen johtamisesta on konkretisoitu kuviossa 3.

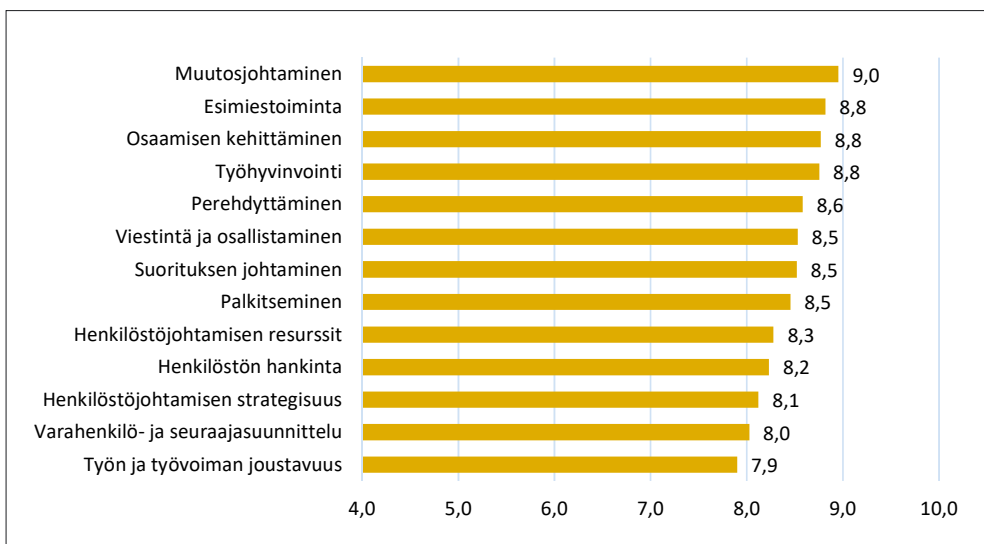
Henkilöstökäytäntöiden kehittämistarpeet

Kyselyssä vastaajat arvioivat myös eri osa-alueiden kehittämistarvetta kouluarvosanoilla (kuvio 4). Näin tarkasteltuna tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi nousi muutoksen johtaminen. Saman havainnoin saattoi tehdä haastattelujen perusteella. Muutokseen valmistautuminen oli useissa kunnissa vähäistä. Haastatellut totesivat, ettei muutokseen kannata valmistautua ennen kuin tiedetään mitä kaikkea on tapahtumassa. Osassa kunnista tähän oli panostettu, esimerkiksi valitsemalla muutoksen läpiviennin vastuutahoksi joko muutosjohtaja tai -työryhmä. Henkilöstön määrään vaikuttaviin muutoksiin ei juuri oltu rakennettu ennakoivaa toimintamallia ja viestintä henkilöstölle päin oli puutteellista.

Tärkeiksi kehittämistarpeiksi nousivat myös osaamisen kehittäminen, työhyvinvointi ja esimiestoiminta, jotka arvioitiin jo nykyiselläänkin melko hyvin toimiviksi. Näiden osa-alueiden koettu tärkeys henkilöstöjohtamisessa korostuu siinäkin, että niiden edelleen kehittämiselle nähdään vielä paljon tarvetta. Monissa kunnissa kehitystarve liittyi hyvien käytäntöjen levittämiseen ja henkilöstökäytännön toteuttamisen tasalaatuisuuden parantamiseen. Useimmat vastaajat kertoivat, että saman organisaa-



Kuvio 3. Arviot suorituksen johtamisen toimivuudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa vastaajaryhmittäin. Keskisarvot kouluarvosana-asteikolla 4–10; mitä suurempi arvo on, sitä toimivampana suorituksen johtamista pidetään. (N = 281).



Kuvio 4. Arviot henkilöstöjohtamisen osa-alueiden kehitystarpeiden tärkeydestä ARTTU2-tutkimuskunnissa. Keskisarvot kouluarvosana-asteikolla 4–10; mitä suurempi arvo, sitä merkittävämpänä kehityskohteena osa-alueita pidetään (N = 218).

tion sisällä käytänteiden ja niiden soveltamisen laatu vaihtelee suuresti.

Tärkeimpinä kehittämiskohteina ei siis nähty yksiselitteisesti heikommassa jamassa olevia henkilöstökäytäntöjä, vaan jo hyvin toimiviin käytänteisiin haluttiin panostaa myös jatkossa, jotta tulevaisuuden haasteista selvitään hyvin. Lisäksi työn ja työvoiman joustavuutta pidettiin vähiten tärkeänä kehittämiskohteena, vaikka sen tämänhetkinen tila arvioitiin kehnoksi ja sille nähtiin tulevaisuudessa tarvetta. Haastatellut totesivatkin, ettei joustavuuden lisääminen ole monissa kunta-alan työpaikoissa mahdollista tai tärkeää. Myöskään varahenkilö- ja seuraajasuunnittelua ei nostettu esille vahvana kehittämiskohteena, vaikka niiden todettiin olevan heikoissa kantimissa.

Tulosten valossa näyttäisi siltä, että kuntakentässä eniten kehittämistä vaativiksi asioiksi tunnistetaan toki tärkeitä asioita, mutta myös erityisesti niitä asioita, joita koetaan mahdolliseksi kehittää. Kehittämistä vaativien henkilöstökäytäntöjen listan häntäpäähän sijoittuvat ne henkilöstökäytännöt, joiden kohdalla vastaajat olivat kaikkein pessimistisimpiä toimintamahdollisuussuhteensa suhteen. Kuntakentän työehtosopimukset, vakiintuneet käytännöt, tulkinnat työntekijä- ja työnantajapuolen muutosvalmiudesta (esim. työn joustot), poliittisten päätöksentekijöiden valta ja rahan liittyvät reunaehdot nousivat tekijöiksi, joiden puitteissa palkitsemista, seuraajasuunnittelua ja työvoiman joustavuuteen liittyviä käytäntöjä on vaikea kehittää.

Yhteenveto ja pohdinta

Tutkimustulosten suuret linjat voidaan kiteyttää siihen, että henkilöstöjohtamista pidetään tärkeänä. Parhaimmillaan se on saanut kunnassa selkeän jalansijan resurssien ja toimivaltuuksien muodossa, ja sillä on selkeä kytkös kuntastrategiaan. Se on myös näkemyksellistä ja ennakoivaa esimerkiksi tulevissa muutoksissa tarvittavan osaamisen näkökulmasta. Tutkimukseen osallistuneet kuntien edustajat antoivat parhaat arviot osaamisen kehittämiselle, henkilöstön hankinnan käytännöille ja henkilöstöjohtamisen strategisuudelle. Heikoimmat arviot puolestaan saivat palkitseminen, työn ja työvoiman joustavuus sekä muutoksen johtaminen. Tärkeimpänä kehittämiskohteena pidettiin muutosjohtamista ja jo varsin hyvin toimivia osaamisen kehittämistä, työhyvinvointia ja esimiestoimintaa.

Hyvä henkilöstöjohtaminen edellyttää selkeää vastuunjakoa, osaavia henkilöstöammattilaisia ja riittäviä resursseja sekä toimivaltuuksia. Monissa kunnissa henkilöstöjohtamisen tehtäväkenttä on yhdistetty talouden tai yleishallinnon tehtävien kylkeen, jolloin henkilöstöjohtamisen kehittäminen jää ajan puutteen vuoksi helposti tekemättä, vaikka yhdistelmäroolissa asian tärkeyden tunnistaisikin. Moni kuntajohtaja on niin ikään jättänyt henkilöstöjohtamisen vähälle huomiolle, vaikka onkin sen osa-alueen ylin vastuunkantaja ja päätöksentekijä. Vastuuta ei voi ulkoistaa poliittisille päätöksentekijöille, koska henkilöstöjohtaminen edellyttää yli valtuustokausien ulottuvaa pitkäjänteistä ja ennakoivaa otetta. Henkilöstöjohtaminen onkin syytä nostaa vahvemmin ylimmän johdon ja esimiesfoorumien

asialistoille. Lisäksi tarvitaan tehtäväroolituksia, joissa henkilöstöjohtamisen keskittynyt vastuunkanto on mahdollista. Vain tätä kautta voidaan henkilöstöjohtamisen näkyvyyttä ja jalansijaa vahvistaa.

Käytännössä henkilöstöstrategioiden tai -ohjelmien systemaattinen laatiminen esimerkiksi kolmen vuoden kehyksinä helpottaa johdonmukaista, tavoitteellista ja ennakoivaa henkilöstötyötä. Kuntakentän muutosten pyörteessä esimerkiksi henkilöstön osaamistarpeiden ennakoiminen on välttämätöntä. Myös kansainvälisten tutkimusten mukaan muutoksessa onnistuminen edellyttää henkilöstöammattilaisten strategista roolia ja osallistumista jo suunnitteluvaiheessa.

Henkilöstöammattilaisten toimivaltuuksia on myös syytä tarkastella kriittisesti. Osassa kunnista henkilöstöjohtaminen on kutistunut työehtosopimusten ja lainmukaisuuden valvomiseen. Osallistuminen ennakoivaan suunnitteluun ja valtuudet esimerkiksi osaavan henkilöstön rekrytoinnissa tai muissa henkilöstöjohtamisen asioissa on syytä nostaa paremmalle tasolle, jotta kunnat selviävät edessä olevista muutoksista.

Henkilöstökäytänteiden nykyistä tarkempi määrittely ja kuvaaminen ovat tarpeen. Samalla on syytä pysähtyä pohtimaan, mitä eri käytännöillä tavoitellaan, jotta strategisuutta voidaan parantaa. Liian usein uusia käytänteitä rakennetaan määrittelemättä tavoitteita siitä, mihin niillä pyritään.

Käytänteet ja niiden soveltaminen vaihtelevat runsaasti eri yksiköiden ja jopa eri esimiesten välillä. Käytänteiden selkeämpi määrittely ja kuvaaminen auttavat yhtenäistämässä, mutta lisäksi tarvitaan panostusta toteutuksen yhdenmukaistamiseen. Kokemusten ja hyvien toimintatapojen jakaminen esimerkiksi esimiesfoorumeilla edistää yhdenmukaisuutta ja aktiivisuutta soveltamisessa. Tähän tarvitaan myös henkilöstöammattilaisten panosta. Kaiken kaikkiaan esimiestyötä on syytä tietoisesti johtaa. Arvojen ja tavoitteiden määrittely, esimiesten roolin ja vastuiden selkiyttäminen sekä esimiesten tukeminen tehtävässään ovat tärkeitä henkilöstöammattilaisten tehtäviä.

Osa henkilöstökäytänteistä vaatii kehittyäkseen nykyistä enemmän rohkeutta ja näkemyksellisyyttä. Palkitseminen on kehoitettavina osa-alueena tähän hyvä esimerkki. Monessa kunnassa on luovutettu ja todettu taloudellisten reunaehto- jen estävän kehittämistä. Aineettoman palkitsemisen ja kevyellä hallinnoimisella mahdollistuvien pikapalkkioiden käyttämiseen kannattaisi panostaa. Esimiesten oivallus keinoista, joilla omaa henkilöstöä voi kannustaa ja sitouttaa myös taloudellisesti niuk- koina aikoina, on kullannarvoinen. Sen synnyttämiseen tarvitaan osaavien henkilöstöammattilaisten panosta.

Selvityksen mukaan joissakin kunnissa ollaan henkilöstöjohtami- sen kehityspolulla jo pitkällä, mutta monissa ollaan vielä alkumatkalla. Tärkeintä olisikin nyt jokaisessa kunnassa ottaa omista lähtökohdista ja tarpeista riippuen muutama konkreettinen ja ripeä kehitysskaskel, joilla saadaan henkilöstökäytännöt entistä paremmin tukemaan kuntaorganisaatiota muutoksissa.

Lähteet

- Batt, R. & Colvin, A.J.S. (2011). Employment systems approach to turnover: human resource practices, quits, dismissals, and performance. *Academy of Management Journal*, 54:4, 695–717.
- Chuang, Chih-Hsun & Hui Liao (2010). Strategic Human Resource Management in service context: taking care of business by taking care of employees and customers. *Personnel Psychology* 63:1, 153–196.
- Fey, Carl, Sergey Morgulis-Yakushev, Hyeon Jeong Park & Ingmar Björkman (2009). Opening the black box of the relationship between HRM practices and firm performance: A comparison of MNE subsidiaries in the USA, Finland and Russia. *Journal of International Business Studies*, 40, 690–712.
- Forma, P., Pekka, T. & Saari, P. (2014). Työhyvinvointijohtamisen strategisuus ja sitä selittävät tekijät kunta-alalla. Teoksessa Pakarinen, T. & Mäki, T. (Toim.) *Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen: Uudistumisen sykettä palveluihin* (s. 227–239). Helsinki: Edita.
- Hakanen, J., Harju, L., Seppälä, P. & Pahkin, K. (2014). Työn imua ja innostuksen spiraaleja. Teoksessa Pakarinen, T. & Mäki, T. (Toim.) *Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen: Uudistumisen sykettä palveluihin* (s. 217–226). Helsinki: Edita.
- Harter, J., Schmidt, F. & Hayes, T. (2002). Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 87, 268–279.
- Jokinen, E. & Heiskanen T. (2013). Henkilöstö uudistusten pyörteisessä II. Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 27. Acta nro 247. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Katou, Anastasia & Pawan S. Budhwar (2010). Causal relationship between HRM policies and organizational performance: Evidence from the Greek manufacturing sector. *European Management Journal* 28:1, 25–39.
- Kroumova, Maya & Mila Lazarova (2009). Broad-based incentive plans, HR practices and company performance. *Human Resource Management Journal* 19:4, 355–374.
- Li, Yuan, Yongbin Zhao & Yi Liu (2006). The relationship between HRM, Technology innovation and performance in China. *International Journal of Manpower* 27:7, 697–697.
- Lyly-Yrjänäinen, M. (2017). Työolobarometri. Syksy 2016. TEM raportteja 6/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Moideenkutty, Unnikammu, Asya Al-Lamki & Y. Sree Rama Murthy (2011). HRM practices and organizational performance in Oman. *Personnel Review* 40:2, 239–251.
- Nishii, Lisa, David Lepak & Benjamin Schneider (2008). Employee attributions of the “why” of HR practices: their effects of employee attitudes and behaviors, and customer satisfaction. *Personnel Psychology* 61:3, 503–545.
- Posthuma, R.A., Campion, M.C., Masimova, M. & Campion, M.A. (2013). A High Performance Work Practices Taxonomy: Integrating the Literature and Directing Future Research. *Journal of Management*, 39:5, 1184–1220.
- Roehling, M.V., Boswell, W.R., Caligiuri, P., Feldman, D., Graham, M.E., Guthrie, J.P., Morishima, M. & Tansky, J.W. (2005). The future of HR management: research needs and directions. *Human Resource Management*, 44 (2): 207–216.
- Tegarden, L.F., Sarason, Y., Childers, J. S., Hatfield, D.E. (2005). *Journal of Business Strategies*, 22:2, 75–99.
- Ulrich, D. Brockbank, W. & Johnson, D. (2009). The role of strategy architect in the strategic HR organization. *People and strategy* 32(1): 24–31.
- Vartia, M, Kandolin, I, Toivanen, M, Bergbom, B, Väänänen, A, Pahkin, K, Vesala, H, Haapanen A & M. Viluksela (2012). Psykososiaaliset tekijät suomalaisessa työyhteisössä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012: 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Viitala, R., Kultalahti, S. & Kantola, J. (2016). Henkilöstöjohtamisen tila, tarpeet ja tulosvaikutukset pk-yrityksissä. Työsuojelurahaston hankkeen nro 114136 loppuraportti. Vaasan yliopiston julkaisuja Selvityksiä ja raportteja 211.
- Wright, P.M. & Sherman, W.S. (1999). Failing to find fit in strategic human resource management. Theoretical and empirical problems. In P. Wright, J. Dyer, J. Boudreau & G. Milkovich (Eds.), *Research in personnel and human resource management*, Suppl. 4:53–74. Greenwich, CT: JAI Press.

Tietoa ARTTU2-ohjelman Henkilöstö strategisena resurssina -osaprojektista

Henkilöstö strategisena resurssina -projekti koostuu kahdesta tutkimuksesta, jotka toteuttavat Vaasan yliopisto ja Työterveyslaitos:

- Onnistun hyvällä henkilöstöjohtamisella: Vaasan yliopisto, professori Riitta Viitala
- Uudistun, innostun, onnistun! Työterveyslaitos, tutkimusprofessori Jari Hakanen

Tutkimuksessa kerätään aineistoa henkilöstölle suunnatulla kyselyllä vuosina 2016 ja 2017 johdon ja henkilöstöjohdon ja muiden henkilöstöjohtamisesta vastaavien haastatteluilla sekä tutkimuslaitosten yhdessä järjestämissä työpajoissa. Henkilöstötutkimuksissa jo aineiston keruu kyselyillä, haastatteluilla ja työpajoilla on interventio, joka haastaa pohtimaan onnistuneen muutoksen toimintatapoja ja kehittämään omaa toimintaa. Henkilöstöjohtamisen viitekehys perustuu strategiseen henkilöstöjohtamiseen ja sen tuottamaan arvoketjuun. Työn imun viitekehys ja aktiivinen sopeutuminen muutoksissa perustuu positiivisen psykologian suuntaukseen.

Tutkimusta rahoittavat Kuntaliitto (ARTTU2), Keva ja työsuojelurahasto sekä tutkimuslaitokset itse.

ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea.

Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemi-önsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltaimo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säskylä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaaventyyppiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2