

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

**VALTION UUDEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄN
IMPLEMENTOINTIPROSESSI UUDENMAAN
YRITYSVEROTOIMISTOSSA**

Yrityksen hallinto
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2007
Ohjaaja: Kari Lohivesi

Olli Sierla

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, Yrityksen hallinto
Tekijä:	SIERLA, OLLI
Tutkielman nimi:	VALTION UUDEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄN IMPLEMENTOINTIPROSESSI UUDENMAAN YRITYSVEROTOIMISTOSSA
Pro gradu –tutkielma:	97 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Maaliskuu 2007
Avainsanat:	Valtion uusi palkkausjärjestelmä, uusi julkisjohtaminen, palkitseminen

Tämän tutkielman tavoitteena on kuvata ja analysoida valtion uuden palkkausjärjestelmän tavoitteet, rakenne ja implementointiprosessi Uudenmaan Yritysverotoimistossa sekä pohtia muutoksen takana vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä. Tutkielmassani sijoitan UPJ:n osaksi laajempaa julkishallinnon uudistamisideologiaa, New Public Managementia.

Sitoudun Stephen Taylorin käsitykseen siitä, että organisaation palkanmaksu voidaan järjestää toimivasti monella eri tavalla. Taylorin mukaan keskeistä on se, että henkilöstö kokee palkitsemisjärjestelmän oikeudenmukaiseksi. Tutkielmani teoreettisessa osiossa pyrin identifioimaan tekijöitä, jotka edesauttavat palkitsemisjärjestelmän hyväksymistä. Näitä ovat analyttiset arviointijärjestelmät, henkilöstön laaja osallistuminen muutosprosessiin ja esimiestyön keskeinen asema.

Tutkimukseni empiirisenä aineistona käytän Yritysverotoimiston toimistopäälliköiden teemahaastatteluja. Tutkielmassani kuvaan erityisesti sitä, miten UPJ rakentuu toimistopäällikön näkökulmasta. Aineiston olen ryhmitellyt kuuden teeman alle: 1) rakenne ja oikeudenmukaisuus 2) muutoksen omistajuus ja kommunikointi 3) palkan kytkeminen strategiaan 4) palkan vaikutus motivaatioon 5) UPJ:n asettamat haasteet esimiehille sekä 6) ongelmia ja kehittämisideoita.

Haastateltujen mukaan UPJ:lla tavoiteltiin erityisesti työvoiman saatavuuden ja säilyvyyden turvaamista, strategian jalkauttamista palkkauksen avulla sekä henkilöstön motivointia. Kaksi ensiksi mainittua tavoitetta saavutettiin kohtalaisesti. Palkan vaikutuksesta motivaatioon esitettiin ristiriitaisia näkemyksiä. Palkitsemisjärjestelmän onnistumista edesauttavat seikat oli huomioitu UPJ:ta toteutettaessa vaihtelevasti. Palkitsemisjärjestelmän rakenne on analyttinen, mutta todellisia osallistumismahdollisuuksia organisaation jäsenellä oli niukasti.

Haastatellut kokivat ihmisten suoritusten arvioinnin olevan mahdollista ja hyväksyivät suoritukseen perustuvan palkkauksen. Palkanmuodostuksen painopistettä haluttiin siirtää organisaation huipulta toimistotasolle.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Aihevalinnan tausta	6
1.2 Valtion uusi palkkausjärjestelmä	7
1.3 Uudenmaan Yritysverotoimiston esittely	8
1.4 UPJ:n rakenne verohallinnossa	10
1.5 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma	13
1.6 Tutkimuksessa sovellettava käsitys tiedosta – todellisuuden sosiaalinen rakentuminen	14
1.6.1 Todellisuuden kielellinen rakentuminen	15
1.6.2 Esimerkki objektin muodostumisesta diskurssien kautta – mitä on oikeudenmukainen palkkaus?	17
1.7 Tutkimuksen epistemologia	18
1.8 Keskeiset rajaukset	19
1.9 Tutkimusote	20
1.9.1 Laadullinen tutkimus	20
1.9.2 Tapaustutkimus	21
1.9.3 Haastattelu	22
1.10 Tutkimuksen eteneminen	23
2 TEORIAOSUUS	24
2.1 Julkisen sektorin uudet tuulet – Uusi julkisjohtaminen	24
2.1.1 Sekamarkkinat	26
2.1.2 Tehokkuus ja tilivelvollisuus	27
2.1.3 Kulttuurin muutos	29
2.1.4 Managerialismi – lupa johtaa	30
2.2 Julkisen sektorin työmarkkinat	32
2.3 Kannustavien palkitsemisjärjestelmien tarkoitus	33
2.3.1 Palkitsemisen kytkeminen strategiaan	33
2.3.2 Palkitsemisen vaikutus motivaatioon	34
2.4 Järjestelmän hyväksymistä edesauttavia tekijöitä	36
2.4.1 Analyttiset arviointijärjestelmät	37

2.4.2 Järjestelmän oikeudenmukaisuus	39
2.4.3 Prosessin keskeinen asema	41
2.4.4 Muutoksen omistajuus	42
2.5 Linjajohdon keskeinen rooli UPJ:n toteutuksessa	43
2.5.1 Työhön liittymättömät asiat, jotka vaikuttavat esimiehen arvioon työntekijästä	43
2.5.2 Sosiaalisesti herkistynyt johtajuus	45
2.6 Teoriaosuuden yhteenveto	46
3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS	47
3.1 Tutkimuksen kohderyhmä ja aineiston keruu	47
3.2 Sisällön analyysi	48
3.3 Relativismin vastike validiteetille - triangulaatio	50
3.4 Reflektiivisyys	51
4 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET	52
4.1 Rakenne ja oikeudenmukaisuus	52
4.1.1 Takuupalkan ongelma	55
4.1.2 Yksikön budjettirahoitteisuuden asettamat rajoitteet	57
4.2 Muutoksen omistajuus ja kommunikointi	59
4.3 Palkan kytkeminen strategiaan	63
4.4 Palkan vaikutus motivaatioon	65
4.5 UPJ:n asettamat haasteet esimiehille	66
4.6 Ongelmia ja kehittämisideoita	71
4.6.1 Viitetehtävät pois	72
4.6.2 Päätöksenteko hidasta ja byrokraattista	74
4.6.3 Muu Suomi vastaan pääkaupunkiseutu	76
4.6.4 Ratkaisu ongelmiin – päätöksenteko hierarkiassa alas	80
4.6.5 Valta ja UPJ	82
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	84
5.1 Palkkauksen individualisoituminen Yritysverotoimistossa	84
5.2 UPJ-prosessi Yritysverotoimistossa	86
5.3 UPJ:n onnistuminen Yritysverotoimistossa	87

5.4 UPJ NPM:n filosofian jalkauttajana	88
5.5 Organisaation monet äänet	89
5.6 Postmodernin organisaation haaste - erilaisuuden hallinta	92
LÄHTEET	94
LIITE 1: HAASTATTELURUNKO	98

1 JOHDANTO

1.1 Aihevalinnan tausta

Valtion uusi palkkausjärjestelmä (UPJ) on tämän tutkielman keskeinen tutkimuksen kohde. Aihe on kiinnostava siksi, että järjestelmä on jo pitkään ollut varsin laajan julkisen mielenkiinnon kohteena. UPJ koskettaa myös varsin laajaa ihmisjoukkoa – kaikkia valtion työntekijöitä. Henkilökohtaisesti olen pohtinut järjestelmän mielekkyyttä sekä yliopisto-opiskelijana että kesätyöntekijänä Uudenmaan Yritysveroimistossa (myöhemmin Yritysveroimisto).

Järjestelmän ajaminen valtion organisaatioihin on jo loppusuoralla. Uuden palkkausjärjestelmän piiriin kuului joulukuun 2006 alussa yli 98 % valtion henkilöstöstä (Valtionvarainministeriön www-sivut, 2007). Yritysveroimistossa järjestelmä on otettu käyttöön vuoden 2006 alusta. Näin ollen on mahdollista muodostaa alustava käsitys järjestelmän toimivuudesta. Eräänä tavoitteenani on tutkia UPJ:n onnistumista, jotta järjestelmää voitaisiin edelleen muokata palaute huomioiden. Palkitsemisjärjestelmän tulee olla muokattavissa organisaation muuttuvien tarpeiden mukaisesti.

Tutkielmani tavoitteena on kuvata ja analysoida uuden palkkausjärjestelmän tavoitteet, rakenne ja implementointiprosessi Yritysveroimistossa sekä pohtia muutoksen takana vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä. Tutkielmassani sijoitan UPJ:n osaksi laajempaa julkishallinnon uudistamisideologiaa, New Public Managementia. Väitän, että kyse on nimenomaan ideologiasta, eikä pelkästään hallinnollisten menettelytapojen teknisestä muokkaamisesta.

Aloitan tutkielmani kuvaamalla uuden palkkausjärjestelmän rakenteen ja esittelemällä tutkielmani kohdeorganisaation. Tutkielmani teoreettisen pohjan olen rakentanut kolmesta keskeisestä teoreettisesta viitekehuksesta: uudesta julkisjohtamisesta (NPM), sosiaalisesta konstruktionismista ja kauppatieteellisestä palkitsemisteoriasta. Aineistoina

tutkielmassani käytän Yritysverotoimiston toimistopäälliköiden haastatteluja. Aineiston analysoinnissa olen hyödyntänyt sisällön analyysi -menetelmää. Päätän tutkielmani esittämällä keskeiset löydökset ja arvioimalla UPJ:n implementointiprosessin onnistumista.

1.2 Valtion uusi palkkausjärjestelmä

Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen alkoi jo 1980-luvun lopulla. Uudistuksen laittoi alulle Valtion työmarkkinalaitos. Valtion työmarkkinalaitoksena (VTML) toimiva valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on valtion työnantaja- ja henkilöstöjohtamisen keskusyksikkö. VTML edustaa valtiotyönantajaa tulopoliittisissa neuvotteluissa, solmii valtion keskustason virka- ja työehtosopimukset sekä tukee ja ohjaa virastojen sopimus- ja muuta työnantajatoimintaa. (VM:n www-sivut 2007).

Työnantajaosapuoli halusi luopua virkapalkoista ja uudistaa palkkausjärjestelmää siten, että palkkaus perustuu tehtävien vaativuuteen, henkilökohtaiseen työsuoritukseen sekä työn tuloksellisuuteen. Valtion työmarkkinalaitoksen vuonna 1992 julkaisema palkkapolitiittinen ohjelma (Metsäpelto 1996, 22) toteaa, että ”palkkapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on tukea organisaation tuloksellista toimintaa ja johtamista. Tämä edellyttää palkanmuodostuksen painopisteen siirtämistä toiminnan yhteyteen.” Muutoksen taustalla on halu ottaa palkkaus yhdeksi organisaation ohjausvälineeksi. Oletuksena on, että vaihtelevalla palkkauksella työntekijöitä voidaan ohjata toimimaan organisaation strategian mukaisesti. Tämän lisäksi palkkapolitiittisen ohjelman mukaan palkkauksen tulee olla kannustavaa ja oikeudenmukaista. Myös nämä tavoitteet katsotaan saavutettavan siirtämällä palkanmuodostus henkilökohtaiselle tasolle. Palkkauksen individualisoinnin uskotaan parantavan motivaatiota ja vastaavan 2000-luvun käsitystä oikeudenmukaisesta palkkauksesta.

Vaikka valtion palkkausjärjestelmän uudistamistyö on ollut vireillä 1980-luvulta lähtien, todenteolla uudistukset saatiin voimaan vasta 2000-luvulla. Järjestelmän kehittämistä koskevat yleiset periaatteet ovat sisältyneet keskustason virka- ja työehtosopimuksiin

vuodesta 1993 alkaen. Palkkauksen uudistaminen ei kuitenkaan sujunut kitkatta. Useissa yksiköissä uutta järjestelmää pidettiin huonona muun muassa siitä syystä, että tulospalkkauksen ei katsottu sopivan julkiselle sektorille. Tämä johti siihen, että uudistus ei edennyt toivotulla tavalla. Vasta sopimuskaudella 2003–2004 valtion keskustaso asetti uudistamissopimusten takarajaksi vuoden 2005 alun. Tässä yhteydessä sovittiin myös, että valtion A- ja C-palkkataulukot tulitisiin lakkauttamaan. (Valtionvarainministeriön www-sivut, 2007.) Takarajan myötä Uuden palkkausjärjestelmän kattava toteutus eteni vuoden 2005 aikana merkittävästi. UPJ:n piiri kattoi joulukuun 2006 alussa yli 98 % valtion henkilöstöstä. (Valtionvarainministeriön www-sivut, 2007.)

Verohallinnossakin asia on ollut esillä jo vuosia. Vuonna 1998 asetetun palkkausjärjestelmän uudistamistyöryhmän korvasi vuonna 2003 perustettu UPJ-työryhmä ja uudistuksen valmistelu alkoi täydellä teholla. UPJ-työryhmä koostui Verohallituksen Hallintopalvelun ja eri työmarkkinajärjestöjen edustajista. Kaikki uutta palkkausjärjestelmää koskevat ratkaisut työnantajan tarjouksista lähtien valmisteltiin tässä työryhmässä. Myös UPJ:n voimaantulon jälkeiset menettelyt sovitaan tässä työryhmässä. (UPJ-työryhmän pöytäkirja 9.1.2003.)

1.3 Uudenmaan Yritysverotoimiston esittely

Suomessa verotus on järjestetty valtiovarainministeriön alaisuuteen. Verotusta säätelevät verolait valmistellaan valtiovarainministeriössä ja hyväksytään eduskunnassa. Valtiovarainministeriön hallinnonaloista verohallinto on suurin. Verohallinnon henkilöstön yhteismäärä on noin 6 400. (Suomen verohallinto-yleisesite, 2003.)

Verohallinnon muodostavat verohallitus ja yhdeksän verovirastoa. Verohallitus johtaa verohallintoa. Verohallituksen keskeinen tehtävä on huolehtia verotuksen yhdenmukaisuudesta ja oikeellisuudesta. Verovirastot vastaavat oman toimialueensa asiakkaiden verotuksesta. Verovirastoissa on asiakaspalvelua varten useita verotoimistoja. (Suomen verohallinto yleisesite, 2003.) Tämän tutkielman kohdeorganisaationa on eräs verotoimistoista, Uudenmaan Yritysverotoimisto.

Uudenmaan verovirastossa yhteisöjen (osakeyhtiöt ja osuuskunnat) verotus on keskitetty Yritysverotoimistoon. Uudenmaan veroviraston alainen Yritysverotoimisto on Suomen ensimmäinen laatuaan. Yritysverotoimistossa organisoituminen on tapahtunut asiakasryhmien perusteella. Jatkossa verohallinnon organisaatorakennetta kehitetään siten, että yhteisöasiakkaiden verotus järjestetään yritysverotoimistoihin myös muualla maassa ja henkilöasiakkaiden palvelu jää verotoimistoihin. Verotoimistot ja yritysverotoimistot ovat suurentuneet fuusioiden myötä ja niiden asema veroviraston tulosyksikkönä on vahvistunut. (Sähköpostitiedustelu VH:n Kalevi Vaahtera, 4.7.2006.)

Yritysverotoimisto tarjoaa kokonaisvaltaista palvelua yrityksille. Yritysverotoimistossa hoidetaan yhteisöjen asiakasrekisteröinti, tulo- ja arvonlisäverotus, verotarkastus, työnantajasuoritusten sekä muiden suoritusten maksuvalvonta. Yritysverotoimiston asiakkaina on n. 92 000 osakeyhtiötä ja muuta yhteisöä, toimialueena on koko Uusimaa. Veroja Yritysverotoimiston asiakkailta kertyi vuonna 2005 n. 11 miljardia euroa. Työntekijöitä Yritysverotoimistossa on noin 320. (Yritysverotoimiston esittely materiaali 2005.)

Yritysverotoimisto jakautuu viiteen osastoon. Osastoja johtavat osastopäälliköt. Osastopäällikön ja henkilöstön välissä toimivat toimistopäälliköt. Osastot 1-3 hoitavat yhteisöjen tuloverotusta, osasto 4 huolehtii ALV-asioista ja osasto 5 verotarkastuksesta. Osa toiminnoista on siirretty prosesseihin, jotka läpäisevät kaikki tuloverotusosastot. Tällaisia toimintoja ovat mm. ennakkoverotus ja muutosverotus. Yritysverotoimistoa johtaa verojohtaja, jonka rinnalla toimii johtoryhmä ja asiantuntijajohto, eli henkilöstöpäällikkö, kehittämisspäällikkö, suunnittelupäällikkö, viestintäpäällikkö ja johtavat asiantuntijat. Toiminnan tuki toimii suoraan verojohtajan alaisuudessa. (Yritysverotoimiston esittely materiaali 2005.)

1.4 UPJ:n rakenne verohallinnossa

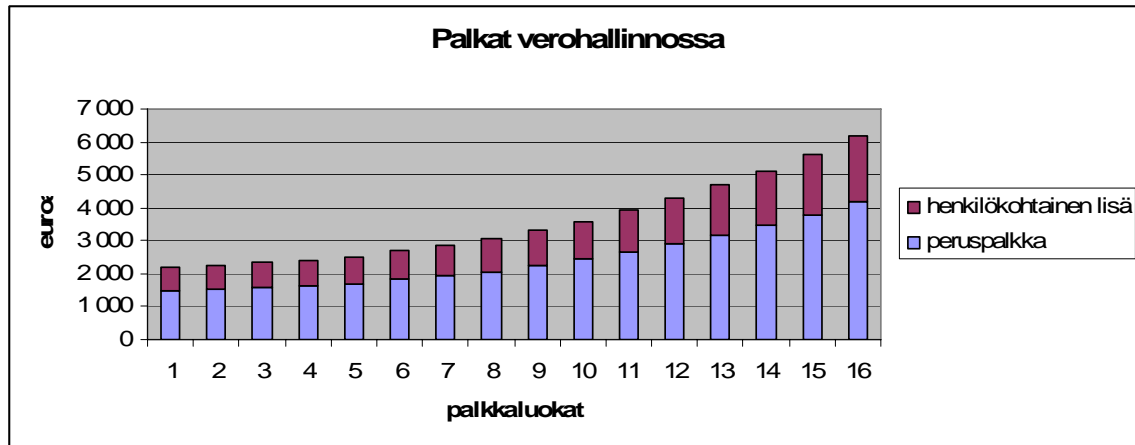
Uudessa palkkausjärjestelmässä kuukausipalkan keskeiset osat ovat *tehtävän vaativuuteen perustuva osa* ja *henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuva osa*. Lisäksi palkkaan vaikuttavat erilaiset siirtolisät, virkasuhteiset kielilisät ja kielitaitolisä. En käsittele mainittuja lisiä tutkielmassani, sillä en katso niillä olevan dynaamisia vaikutuksia uudessa palkkausjärjestelmässä. Kuvaan ensin tehtävän vaativuuteen perustuvan osan ja sen jälkeen henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan osan muodostumisen.

Tehtävän vaativuuden arviointi toteutetaan Palkkavaaka nimisellä vaativuuden arviointijärjestelmällä. Seuraava esittely on luotu Alexander Pay Management Oy:n esittelymateriaalin (2005) pohjalta. Tehtävien vaativuutta arvioidaan pääsopijajärjestöjen työryhmässä, joka koostuu työntekijöiden ja työnantajan edustajista. Verohallinnossa suunnittelusta vastasi UPJ-työryhmä, joka koostui Verohallituksen Hallintopalvelun edustajista, eri työmarkkinajärjestöjen edustajista sekä Alexander Pay Management Oy:n konsultista. Tämä työryhmä määrittä Palkkavaaka'an avulla niin sanottuja viitetehtäviä yksiköiden käyttöön. Viitetehtävä on työn kuvaus, jossa tehtävään vaaditut tekijät on tarkkaan määritetty.

Uuteen palkkausjärjestelmään siirryttäessä kaikki työntekijät arvioivat oman työnkuvansa lähimmän esimiehen kanssa. Kaikille työnkuville pyrittiin löytämään vastaava viitetehtävä. Käytännössä esimerkiksi kaikki tuloverottajat sijoitettiin kahteen viitetehtävään lukuun ottamatta muutamaa lähes asiantuntijatasoa osaajaa. Mikäli tehtäviä vastaavaa viitetehtävää ei ole käytettävissä, esimies vahvistaa tehtävän vaativuustason lähinnä vastaavan viitetehtävän mukaiseksi kunnes tehtävän vaativuus on määritelty verohallinnon arviointi- ja kehittämissuunnitelmassa Palkkavaaka –järjestelmän avulla. (UPJ-käsikirja¹ 2005, 7-13). Jokaiselle viitetehtävälle on määritetty vaativuustaso, joka määrää peruspalkan. Vaativuustasot vaihtelevat verohallinnossa välillä 1-16 (1475 -

¹ Materiaalin on käyttöni luovuttanut Verohallituksen Hallintopalvelun johtaja Kari Huhtala. UPJ-käsikirja on Verohallinnon palkkausjärjestelmän soveltamisohje, joka on tarkoitettu organisaation sisäiseen käyttöön.

4176 euroa). Peruspalkan päälle tulee enintään 48 %:n suuruinen henkilökohtainen palkanosa. Seuraavassa kuvaajassa esitän kunkin palkkaluokan palkan määrän. Vaaleampi osa on vaativuudenmukainen palkka ja tummempi henkilökohtaisen palkanosan vaihteluväli.



Kuvio 1. Palkat verohallinnossa²

Arvioinnissa käytetään kaikille samoja työn vaativuuden arviointikriteerejä. Arviointitekijät kuvaavat ja mittaavat tehtävän vaatimuksia, eivät tehtävänhaltijan menestymistä tehtävässään. Työn vaativuutta arvioidaan kolmelta kannalta: 1. tiedot, taidot ja kokemus 2. ohjausvelvoite 3. vastuu. Jokaisen osa-alueen vaativuus sijoitetaan taulukkoon, jonka x- ja y-akseleilla tehtävän vaativuutta kuvataan erilaisilla esimerkeillä. Kun molemmilta akseleilta on löydetty tehtävää kuvaava määre, katsotaan taulukosta sitä vastaava kerroin. Lopulta tehtävän vaativuus määritetään laskemalla yhteen kolmen taulukon kertoimet. Seuraavassa kuvaan eri osa-alueiden taulukkojen x- ja y-akselien minimi- ja maksimitasot, jotta ymmärtäisimme tehtävien vaativuusluokituksen muodostumisen.

² Aineisto, jonka pohjalta kuvaaja on tehty, on saatu Verohallituksen Kalevi Vaahteralta (sähköposti 7.4.2006)

Vaativuuden arvioinnin kriteerejä ovat:

1. Tehtävän edellyttämä osaamis- ja vuorovaikutusympäristö

x-akseli: vuorovaikutusta oman tehtävän lähiympäristössä vs. organisaation tai laajan toiminnon johtaminen

y-akseli: työ toistuu samankaltaisena vs. työ edellyttää teoreettisia ja ammatillisia tietoja ja taitoja, jotka saadaan pitkällä kokemuksella ja ammatillisella koulutuksella.

2. Tehtävän ohjaus ja päätöksenteko

x-akseli: päätöksentekotilanteet samanlaisia vs. päätöksenteon valmistelu edellyttää uusien käsitteiden luomista ja niiden yhteisvaikutuksen merkityksen oivaltamista.

y-akseli: annetut menettelytavat vs. ohjaus organisaation ulkopuolelta.

3. Tehtävän vastuu ja rooli

x-akseli: tukivastuu / asiantuntijavastuu / henkilökohtainen tulosvastuu / linjavastuu (tässä luokituksessa eri vastuiden saamat arvot menevät osin päällekkäin)

y-akseli: roolilla avustetaan päätöksentekoa vs. henkilökohtainen kokonaisvastuu.

Seuraavaksi havainnollistan henkilökohtaisen palkanosan muodostumista. Kuvaus on tehty verohallinnon palkkausjärjestelmän soveltamisohjeen eli UPJ-käsikirjan (2005, 7-13) pohjalta. Henkilökohtainen palkanosa määräytyy henkilön suoritustason perusteella. Työsuorituksen arviointitekijät ovat:

1. aikaansaavuus ja työn laatu
2. vuorovaikutustaidot
3. laaja-alaisuus tai erityisosaaminen
4. aktiivisuus ja kehittämisote.

Jokaisella arviointitekijällä on kokonaisarvosanassa 25 %:n paino. Arvioinnissa jokaiselle osa-alueelle määritetään taso viisiportaisella asteikolla. Asteikko vaihtelee välillä: selkeä ohjauksen ja kehittymisen tarve – erinomainen työskentelyote. Jokaista arviointitekijää ja

asteikon eri arvoa kuvataan erilaisin laadullisin toteamuksin. Henkilökohtaisen palkanosan suuruus on enintään 48 % tehtäväkohtaisesta palkanosasta.

Takuupalkkaa maksetaan siinä tapauksessa, että uuden järjestelmän mukaisesti määritetty kuukausipalkka olisi alempi kuin henkilön aiempi palkka (vanha palkka). Palkkausudistuksessa kenenkään säännönmukaisen työajan palkkaus ei alene. (UPJ-käsikirja 2005, 5.)

1.5 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma

Lähes kaikesta työnteosta maksetaan korvaus. Useimmissa työsuhteissa ainakin osa tästä korvauksesta maksetaan kuukausittaisena palkkana. Tehdystä työstä tulisi maksaa reilu ja oikeudenmukainen korvaus. Siitä hyötyvät sekä työntekijä että organisaatio (ks. kappale 2.4.2 Järjestelmän oikeudenmukaisuus). Näin ollen palkkausjärjestelmän tulisi olla sellainen, joka jakaa palkan oikeudenmukaisesti organisaation jäsenille. Ongelmia ja erimielisyyksiä syntyy, kun yritetään määritellä, mitä oikeudenmukainen palkkaus tarkoittaa. Kuinka paljon kunkin työntekijän tulisi ansaita? Runciman (teoksessa Taylor 2000, 23) esittää, että tähän kysymykseen voi vastata kahdesta vastakkaisesta teoreettisesta lähtökohdasta, jotka ovat seuraavat:

1. Egalitaristinen malli, jossa jokaiselle maksetaan tarpeen mukaan
2. Liberalistinen malli, jossa palkan muodostus tapahtuu täysin vapilla markkinoilla.

Useimmat ihmiset eivät kannata puhtaasti kumpaakaan mallia, vaan asettuvat pikemminkin näiden ääripäiden väliin. Päädyimme johtopäätökseen, että ihmiset ovat yhtä mieltä siitä, että korvaukset työstä voivat vaihdella. Sellaisille työntekijöille, jotka tekevät kovasti töitä, omaavat erityisiä taitoja, ovat koulutettuja tai ottavat riskejä, tulisi maksaa enemmän. Keskeinen ongelma on siis seuraava: miten mitata eri taitojen, riskinoton ja kokemuksen erot sekä päättää miten nämä erot suhteutuvat toisiinsa?

Tähän kysymykseen ei ole yhtä oikeaa vastausta, mutta Taylorin (2000, 27) mukaan olennaisinta ei ole itse työstä maksetun korvauksen määrä. Olennaisempaa on tapa, jolla päätökset palkkojen suuruudesta ja niiden välisistä suhteista tehdään. Mitä tahansa päätöksentekometodia voidaan käyttää, kunhan sen koetaan olevan reilu. Tutkielmassani analysoin uutta palkkausjärjestelmää suhteessa Taylorin ajatukseen.

Tutkielmani tavoitteena on kuvata ja analysoida uuden palkkausjärjestelmän tavoitteet, rakenne ja implementointiprosessi Yritysvero toimistossa sekä pohtia muutoksen takana vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä.

Tutkimukseni aineistona käytän Yritysvero toimiston toimistopäälliköiden haastatteluja. Tutkielmani kuvaa erityisesti sitä, miten UPJ rakentuu toimistopäällikön näkökulmasta. Tutkielmassani sitoudun Taylorin käsitykseen siitä, että organisaation palkanmaksu voidaan järjestää toimivasti monella eri tavalla. Näin ollen ei ole olemassa yhtä oikeaa palkitsemisjärjestelmää, joka sopisi jokaiselle organisaatiolle. Toisaalta ei ole olemassa myöskään yhdenlaista järjestelmää tietäntyyppisille (esimerkiksi tehdas, palveluorganisaatio, asiantuntijaryhmä jne.) organisaatioille. Seuraavassa kappaleessa esittelen tämän tutkimuksen käsityksen tiedon luonteesta, jolla on mielenkiintoisia yhtymäkohtia Taylorin ajatukseen.

1.6 Tutkimuksessa sovellettava käsitys tiedosta – todellisuuden sosiaalinen rakentuminen

Sosiaalinen konstruktionismi on sosiaalipsykologian tieteenalan sisällä kehittynyt ontologia. Keskeinen ajatus sosiaalisessa konstruktionismissa on huomion kiinnittäminen kieleen. Tämä ei ole uusi ajatus yhteiskuntatieteissä. Gough ja Mcfadden (2001,8) määrittelevät tämän lingvistisen perinteen esi-isiksi Meadin sosiaalisen interaktionismin ja Garfinkelin etnometodologian. Sosiaalisen konstruktionismin kantateoksena mainitaan usein (mm. Gough ja Mcfadden sekä Burr) Peter L. Bergerin ja Thomas Luckmannin tiedonsosiologinen tutkielma "Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen" (1967). Vaikka Bergerin ja Luckmannin teos oli konstruktionismin ensimmäisiä, ei se ole sosiaalisen

konstruktionismin ainoa lähde. Sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa kasvanut kokeellisen ja kognitiivisen psykologian kritiikki sai monet tieteilijät miettimään tutkimustensa tuottaman tiedon ehtoja. Sosiaalipsykologiassa konstruktionismia ovat kehittäneet esimerkiksi Kenneth ja Mary Gergen sekä John Shotter. Sosiologian puolelta Michel Foucault`lla on ollut valtava vaikutus diskurssin käsitteen luojana. (Verkkokurssimateriaali 2007). Tänä päivänä sosiaalinen konstruktionismi on laaja käsite, jonka sisälle mahtuu useita osin toisistaan poikkeavia koulukuntia (Burr 1995, 2).

1.6.1 Todellisuuden kielellinen rakentuminen

Yksi sosiaalisen konstruktionismin perusajatuksia on se, että kieli on ihmisten luoma merkitysjärjestelmä, eikä joukko etikettejä joille löytyy vastinpari todellisuudesta (Burr 1995,5). Muokkaamme käsitystämme merkityksistä jokapäiväisessä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa mm. neuvottelun, sopimisen, painostuksen ja retoriikan kautta. Merkityksiä ei omaksuta passiivisesti, vaan kaikki yhteisön jäsenet vaikuttavat niiden muodostumiseen. (Gergen 1999, 48.)

Kieli luo todellisuutta. Puhuessamme rakennamme puheen kohteen eli objektin. Burr (1995, 48) kuvaa prosessia seuraavasti: objektit rakentuvat diskursseissa eli puhetavoissa (puhe voi tarkoittaa myös tekstiä, kuvaa, mitä tahansa, joka kertoo jostakin jotakin, jonka voi ”lukea”). Diskurssit esittävät objektin tietyssä valossa. Itse objektilla ei ole ”todellista muotoa”, jonka voisi paljastaa diskurssin verhon takaa. Objektilla on yhtä monta muotoa kuin on diskurssejakin. Tästä voi johtaa myös oletuksen, että kilpailevien diskurssien maailmassa äänekkäin ja vakuuttavin esittää voimakkaimman totuusväitteen.

Pahimmassa tapauksessa äänekkäimmät diskurssit voivat myös rajoittaa ihmisten mahdollisuuksia kokea/rakentaa maailmankatsomustaan valtavirrasta poikkeavilla diskursseilla. Kielen käyttö on myös vallan käyttöä. Gergen (1999, 39–40) käsittelee ranskalaisen filosofin Michel Foucault`n käsitystä vallan ja kielen suhteesta. Foucault`n mukaan kieltä voidaan käyttää rajoittamaan yksilön tai ryhmän mahdollisuuksia. Määrittelemällä jokin ryhmä vaikkapa epänormaaliksi jonkin kulttuurisesti latautuneen

määritelmän avulla sen valta-asemaa saadaan vähennettyä. Esimerkiksi leimaamalla naiset hysteerisiksi tai tunteellisiksi heidät asetetaan heikompaan asemaan neuvoteltaessa mm. siitä, voiko nainen toimia johtajana.

Voimallisinkaan diskurssi ei kuitenkaan täysin hallitse totuutta. Billingin (1996, 242) teoria ajattelun dilemmaattisesta luonteesta tarjoaa asean valtavirran kyseenalaistamiseen. Tämän käsityksen mukaan kaikissa kysymyksissä on aina kaksi (tai enemmän) puolta, eikä oikea vastaus näyttäydy yksiselitteisesti. Väite siitä, että jokin on oikein, sisältää jo itsessään oletuksen, että asia voi olla myös toisin. Esittämällä väitteen jonkun asian oikeellisuudesta, tulee esitelleeksi myös kolikon toisen puolen. Billingin mukaan diskursseja voidaan käyttää vallan hankkimiseen, mutta samalla tullaan rakentaneeksi oppositio omaa valta-asemaa kohtaan. Totuusväitteiden dilemmaattisuus tekee mahdolliseksi myös vastakkaisen ajattelun diskurssin. Billingin teoria olettaa ihmisen sisäisille prosesseille jonkinlaisen roolin todellisuuden rakentamisessa. Ajattelu itsessään on hänen mukaansa hyvien ja huonojen vaihtoehtojen punnintaa – erilaisten näkökantojen taistelua.

Mielestäni sosiaalinen konstruktionismi on käyttökelpoinen ontologia myös tämän tutkimuksen kontekstissa. Palkitsemisjärjestelmää luotaessa on syytä huomioida sosiaalisen konstruktionismin perusoletus. Merkityksiä ei voida pakottaa ylhäältäpäin, vaan koko organisaatio vaikuttaa niiden muodostumiseen. Näin ollen palkitsemisjärjestelmää ei ”myydä” organisaatioon vain ylimmän johdon kautta. Leggen (1995, 187) mukaan johtajien ääni voi olla muita vaikuttavampi johtajuuteen liittyvien kulttuuristen odotusten takia. Se ei kuitenkaan ole ainoa ääni, jota organisaatiossa kuullaan. Periaatteessa organisaation jokaisella jäsenellä on vaikutusvaltaa siihen, mitkä totuusväitteet muodostuvat hallitseviksi organisaatiossa. Eri näkemykset vaikuttavat eri tavalla kollektiiviseen käsitykseen todellisuuden luonteesta. Jos johdon ja muun organisaation äänet ovat vastakkaiset, on mahdollista, että organisaatioon muodostuu alakulttuureja, jotka pyrkivät heikentämään johdon markkinoimaa ”virallista” kulttuuria. Tämä on huomionarvoinen seikka missä tahansa muutosprosessissa. Muutosta on

mahdotonta viedä läpi vain ylimmän johdon tahdosta. Sääntöjä voidaan muuttaa, mutta organisaation kulttuuri ei muutu ilman laajoja osallistumismahdollisuuksia.

1.6.2 Esimerkki objektin muodostumisesta diskurssien kautta – mitä on oikeudenmukainen palkkaus?

Jokainen mahdollinen objekti voi muodostua useiden eri diskurssien kautta. Erilaiset tarinat välittävät erilaisen maailmankuvan. Tutkimuskysymystä määrittellessäni esitin Taylorin väitteen siitä, että palkitsemisjärjestelmän koettu oikeudenmukaisuus on keskeinen onnistumistekijä järjestelmässä. Seuraavaksi kuvaan esimerkin kautta sitä, miten hankalaa Taylorin haasteeseen on vastata. Esittelen eri näkemyksiä oikeudenmukaisesta palkkauksesta.

Jotta erisuuruiset palkat eri työntekijöillä voidaan oikeuttaa, meidän täytyy olettaa, että työntekijän henkilökohtainen panos organisaatiolle on yksilöitävissä. Reduktionistisen ajatuksen mukaan tietty kokonaisuus on palautettavissa osiinsa. Sen mukaan kokonaisuus ei ole enempää kuin ominaisuuksiensa summa.

Holistisen teorian mukaan kokonaisuus on suurempi kuin osiensa summa ja siihen syntyy emergenttejä ominaisuuksia, joita ei esiinny yhdessäkään sen osassa yksinään (Goodwin, 2003). Tämä vastaa hyvin käsitystämme monimutkaisista organisaatioista. Kuvaava esimerkki on menestyvä jalkapallojoukkue. Vaikka joukkueessa ei olisikaan yhtään huippupelaajaa, se voi silti menestyä, koska joukkue on kokonaisuutena toimiva. Toisaalta ominaisuuksiltaan huipuista yksilöistä ei välttämättä muodostu menestyvää joukkuetta. Joukkue on siis enemmän (tai vähemmän) kuin osiensa summa. Holistisen teorian mukaan yksilön kontribuutiota organisaatiolle ei voida mitata, joten periaatteessa kaikille tulisi maksaa yhtä suurta palkkaa. Teorian maltillisempi tulkinta tukee käsitystä, että jonkinlaisia tuottavuuseroja voidaan yksilöidä, mutta osa tuottavuuden kasvusta ei ole yksilöitävissä. (Goodwin, 2003).

Vaikka olettaisimme edellä mainitun reduktionistisen tuottavuusmittauksen olevan mahdollinen, suuri osa ihmisistä on sitä mieltä, että tuloeroja tulee tasata. Tämä tapahtuu erityisesti progressiivisen tuloverotuksen, mutta myös keskitettyjen tuloratkaisujen kautta. Tulopoliittisissa neuvotteluissa työmarkkinajärjestöt ja valtio määrittävät työehtoja, joissa tuottavuuden kasvun hedelmiä jaetaan tuottavammilta aloilta ei-tuottaville. Tämä havainnollistaa hyvin sosiaalisen konstruktionismin korostamaa asioiden sidonnaisuutta historiaan ja kulttuuriin (Burr 1995, 6). Jossakin toisessa kulttuurissa tulonjakoa tuottavuuden mukaan voidaan pitää oikeudenmukaisena. Toisaalta käsitys oikeudenmukaisesta palkkauksesta on varmasti vaihdellut Suomessa eri aikoina. Paineet siirtyä keskitetystä tulopoliittisesta ratkaisusta paikalliseen sopimiseen kasvavat koko ajan (Seretin 2000, 3). Joillakin aloilla palkoista voidaan sopia paikallisesti jo hyvinkin pitkälle.

Oikeudenmukainen palkkaus ei ole yksiselitteinen käsite. Organisaation eri jäsenet määrittelevät sen eri tavoin. Kuinka sitten on mahdollista täyttää Taylorin asettama ehto, jonka mukaan palkitsemisjärjestelmän tulee olla oikeudenmukainen? Tähän kysymykseen syvennyn kappaleessa 2.4, jossa käsitelen tekijöitä, jotka edesauttavat järjestelmän hyväksymistä.

1.7 Tutkimuksen epistemologia

Kuten edellisestä kappaleesta käy ilmi, sosiaalisen konstruktionismin mukaan ei ole olemassa objektiivista, universaalia tietoa. Positivistinen tieteen perinne katsoo tutkimuksen tarkoituksen olevan totuuden paljastaminen. Positivistisen tutkimuksen epistemologia olettaa, että tutkija ja tutkimuksen kohde voivat olla kaksi eri asiaa. Positivistinen tutkija suhtautuu objektiivisesti tutkimuksensa kohteeseen. Ihmistieteissä positivistisen perinteen edustajat pyrkivät tutkimaan ilmiöitä luomalla hypoteeseja ja todentamalla niiden paikkansapitävyyttä usein kvantitatiivisin menetelmin. Positivismi on myös essentialistista. Asioilla on vain yksi olemus, joka on paljastettavissa noudattamalla tiukkaa metodologiaa. Tutkimuksen oikeellisuutta valvotaan reliabiliteetin, validiteetin ja objektiivisuuden avulla. (Guba ja Lincoln 2005, 194–195). Sosiaalisen konstruktionismin

epistemologian määrittäminen on vaikeampaa. Miten tietoa voi hankkia, jos kaikki tieto on suhteellista?

Burrin (1995, 163) mukaan tutkimuksen tavoitteeksi on otettava pragmaattinen lähestymistapa. Tutkimuksen löydökset eivät ole totuus, mutta tutkimuksen tuloksille syntyy merkitys, kun niitä sovelletaan. Tutkimuksen tulokset voivat auttaa hahmottamaan maailmaa uudella tavalla ja muuttamaan asioiden nykytilaa. Tarkoituksena on paljastaa valitsevien totuus käsitysten taustalla vaikuttavia seikkoja ja tuottaa vaihtoehtoisia tapoja tulkita maailmaa.

1.8 Keskeiset rajaukset

Yritysveroimistossa muutettiin nimenomaan palkkausjärjestelmää, joten mielenkiintoni kohdistuu siihen. Rajaan tutkielmani ulkopuolelle muut palkitsemismuodot, esimerkiksi etenemis- ja koulutusmahdollisuudet, joustavat työajat, mahdollisuudet virkavapaisiin, vaihtelevat työtehtävät ja mahdollisuudet itse vaikuttaa niihin, koska näihin ei ole UPJ:n myötä tullut muutoksia. Tutkielmani teoriaosuudessa käytän paikoin käsitettä palkitseminen. Tämä johtuu siitä, että kirjallisuudessa käytetään sekä termiä palkkaus (pay) että palkitseminen (remuneration, reward) yleisellä tasolla. Palkkaus on yksi palkittamisen osa ja katson, että myös palkittamisesta esitetyt näkemykset ovat sovellettavissa osaksi tutkielmaani.

Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat neljän toimistopäällikön haastattelut. Mielestäni toimistopäälliköt ovat hedelmällisiä informanteja UPJ:ta tutkittaessa. Toimistopäälliköt toteuttavat valtaosan UPJ-keskusteluista ja ovat tärkeässä asemassa UPJ:n jalkauttamisessa organisaatioon. Ongelmallista haastattelujen rajaamisessa vain toimistopäälliköihin on se, että näin saan kuvattua vain yhden diskurssin, joka rakentaa uuden palkkausjärjestelmän. Jouduin kuitenkin tekemään tämän rajauksen rajallisten tutkimusresurssien takia. Analysoidessani tutkimuksen tuloksia muiden henkilöstö- ja sidosryhmien osalta turvauduin kirjallisuuden tarjoamiin näkemyksiin. Vihjeen

laajemmasta näkemyksestä järjestelmää koskien tarjoaa VMBaro-tutkimusaineisto, johon palaan tutkielmani johtopäätöksissä.

Toimistopäälliköt vastaavat organisaation suorittavan tason henkilöstön suorituksen arvioinnista ja viitetehtävään sijoittamisesta. Keskityn tässä tutkielmassa kuvaamaan UPJ-arviointien haasteita lähinnä toimistopäälliköiden ja työntekijöiden välillä. Prosessinvetäjät, asiantuntijat ja toimistopäälliköt arvioi osastopäällikkö. Näiden henkilöstöryhmien arviointiin liittyvän varsin mielenkiintoisen problematiikan rajaan tutkimukseni ulkopuolelle.

1.9 Tutkimusote

Tämän tutkielman tutkimusotteena on laadullinen tutkimus. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ja tulkita UPJ:n vaikutuksia Yritysverotoimistossa. Tutkimuksessani pyrin tutkimaan Yritysverotoimiston palkkausjärjestelmän uudistusta mahdollisimman kattavasti. Tapaustutkimukselle on tyypillistä, että yhtä tapausta pyritään tutkimaan syvällisesti. Empiiristä tietoa aiheestani olen hankkinut haastattelujen avulla. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä todentamaan jo määritettyjä seikkoja, vaan ollaan kiinnostuneita myös mahdollisesti esille tulevista asioista, joita tutkija ei ole osannut etukäteen ajatella. Haastattelutilanteessa tähän tarjoutuu mahdollisuus, koska kiinnostuksen kohteita ei ole poissulkevasti rajattu ennakkoon. Tutkija voi myös esittää lisäkysymyksiä esille nousseista teemoista.

1.9.1 Laadullinen tutkimus

Anttilan (1998 www-dokumentti) mukaan laadullisen tutkimuksen tavoitteena on ymmärtäminen, selittäminen ja soveltaminen. Käsillä olevan tutkimuksen tarkoitus on kuvata UPJ:n vaikutuksia Yritysverotoimistossa. Nämä vaikutukset eivät ole vielä tiedossa. Tästä syystä metodiksi on valittu laadullinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen

tavoitteena on rakentaa havaituista seikoista jokin uusi, todellisuuden kirjavuutta selkeämpi konstruktio tai kohottaa joitakin seikkoja paremmin ymmärrettäviksi.

Anttilan (1998 www-dokumentti) mukaan laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää liittää tutkittava ilmiö laajempaan kontekstiin. Konteksti liittyy ilmiön esimerkiksi sosiaalisiin, kulttuurisiin, historiallisiin ja ammatillisiin yhteyksiin. Tämä edellyttää yleensä sitä, että ilmiön ajallinen, paikallinen ja sosiaalinen esiintymisympäristö kuvataan tarkasti. Tähän olen pyrkinyt liittämällä UPJ:n osaksi julkisen sektorin laajempaa uudistusprosessia.

1.9.2 Tapaustutkimus

Staken (2005, 445) mukaan on olemassa kolmentyyppisiä tapaustutkimuksia (case studies). *Sisäistä tapausta (intrinsic case study)* tutkitaan siksi, että halutaan ymmärtää tätä tiettyä tapausta syvällisemmin. Tapausta ei valita siksi, että se edustaisi suurempaa joukkoa, vaan sen omien erityispiirteiden vuoksi. *Instrumentaalissa tapaustutkimuksessa (instrumental case study)* tutkittava kohde on valittu siksi, että se tarjoaa hyvän esimerkin yleisemmästä ilmiöstä. *Monen tapauksen tapaustutkimuksessa (multiple case study)* useita tapauksia on valittu siksi, että ne auttavat hahmottamaan jotakin ilmiötä paremmin.

Tapaustutkimuksessa pyritään paneutumaan yhteen tapaukseen syvällisesti. Stoufferin (1941, teoksessa Stake 2005, 447) mukaan tapaustutkimuksessa kiinnitetään huomiota seuraaviin seikkoihin: tapauksen luonne, historiallinen tausta, fyysinen kehys, tapauksen liittyminen muihin konteksteihin (poliittiseen, taloudelliseen ja lailliseen), muut tapaukset, joissa kyseistä tapausta on käsitelty ja informanteihin, jotka voivat tarjota tapauksesta tietoa. Case-tutkimuksessa laaja teoreettinen ja empiirinen aineisto kootaan tämä nimenomainen tapaus mielessä. Tapaustutkimuksessa tapausta pyritään ymmärtämään ja selittämään sen omista lähtökohdista, sen ”omassa maailmassa” (Stake 2005, 450).

Tämä tutkimus on sisäisen tapaustutkimuksen ja instrumentaalisen tapaustutkimuksen välimuoto. Painotus on sisäisellä case-tutkimuksella. Olen kiinnostunut nimenomaan UPJ:n toteutuksesta Yritysverotoimistossa. Mitä erityispiirteitä juuri tällä organisaatiolla tässä prosessissa on? Toisaalta tiedostan, että UPJ on käytössä tai se on tarkoitus ottaa käyttöön kaikissa valtion työpaikoissa. Siten on olemassa kymmeniä organisaatioita, joissa on kohdattu samankaltainen prosessi. Yritysverotoimiston kokemukset ovat myös osittain yleistettävissä, vaikka ne liittyvätkin tähän tiettyyn yksikköön.

1.9.3 Haastattelu

Haastattelu on perusteltu valinta laadullisen tutkimuksen tekemiseen. Haastatteluilla päästään käsiksi informaatioon, kuten ihmisten subjektiivisiin kokemuksiin, jotka muuten jäisivät pimentoon (Peräkylä 2005, 869).

Anttilan (1998 www-dokumentti) mukaan puolistrukturoitu haastattelu sopii erityisesti tilanteeseen, jossa haastatteluun osallistuvista henkilöistä tiedetään, että he ovat osallistuneet johonkin tiettyyn tapahtumaan, esimerkiksi osallistuneet samoihin harjoituksiin, työskennelleet saman materiaalin tai aiheen parissa. Olen valinnut haastateltaviksi Yritysverotoimistossa työskenteleviä toimistopäälliköitä, jotka ovat osallistuneet UPJ:n toteutukseen.

Puolistrukturoidussa haastattelussa haastatteliija laatii aikaisemman kokemuksensa, sisällönanalyysin tulosten tai muun menetelmän avulla joukon hypoteeseja, jotka liittyvät tutkittavaan ilmiöön (Anttila 1998 www-dokumentti). Olen jo aiemmin perehtynyt aiheeseen kandidaatin tutkielmani yhteydessä. Tämän työn tuloksena laadin joukon oletuksia perustuen kirjallisuuden tarjoamaan teoreettiseen kehykseen, omaan UPJ-käsikirjaan sekä sähköpostihaastatteluihin. Näiden hypoteesien mukaisesti olen haastatteluissa käsitellyt keskitetysti aihealueita, jotka vastaavat hypoteesieni mukaisia oletuksia. Anttila (1998 www-dokumentti) kuitenkin muistuttaa, että ”haastattelu kohdistuu kunkin osallistujan subjektiivisiin, omakohtaisiin kokemuksiin ja näkemyksiin ao. aiheesta. Tutkija pystyy niiden avulla testaamaan asettamiaankin hypoteeseja, mutta saa

myös esiin sellaista mahdollista uutta tietoa ao. ilmiöstä, jota hän ei ole osannut aikaisemmin ottaa huomioon.”

Haastattelu ei ole vain neutraali vaihdantatilanne, jossa haastattelija saa haastateltavalta vastauksia. Haastattelussa kaksi (tai useampia) ihmistä osallistuu haastatteluprosessiin, joka on aktiivinen ja se johtaa kontekstisidonnaiseen yhteisesti rakennettuun tarinaan. (Fontana ja Frey 2005, 697). Haastattelu on haastattelijan ja haastateltavan välinen vuorovaikutuksen ja järkeilyn (reasoning) tilanne (Peräkylä 2005, 869).

1.10 Tutkimuksen eteneminen

Tähän mennessä olen määritellyt tutkimusongelman, tutkittavan ilmiön sekä kuvannut tutkimusotteeni. Seuraavassa pääluvussa esittelen tutkielmassani soveltamani teoreettisen taustan. Teoriaosuuden ensimmäisessä kappaleessa sidon tutkimani ilmiön laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin esittelemällä uuden julkisjohtamisen käsitteen. Kappaleessa 2.3. esittelen syitä, joilla kannustavaan palkkaukseen siirtymistä perustellaan. Tämän jälkeen kappaleessa 2.4. pyrin määrittämään tekijöitä, jotka edesauttavat järjestelmän onnistunutta implementointia.

Tutkielmani kolmannessa pääluvussa paneudun aineiston hankintaan ja analysointiin. Esittelen tutkimukseni kohderyhmän ja käyttämäni analysointimenetelmän eli sisällön analyysin. Pääluvun lopuksi pohdin relativismin vastinetta validiteetille sekä reflektoin omaa asemaani tutkijana.

Neljännessä pääluvussa esittelen tutkielmani keskeiset tulokset. Käsittelen uutta palkkausjärjestelmää kuuden teeman kautta, joita ovat: 1. rakenne ja oikeudenmukaisuus, 2. muutoksen omistajuus ja kommunikointi, 3. palkan kytkeminen strategiaan, 4. palkan vaikutus motivaatioon, 5. UPJ:n asettamat haasteet esimiehille ja 6. ongelmia ja kehittämisisideoita.

Tutkielmani viimeisessä pääluvussa esitän johtopäätöksiä UPJ:n implementointiprosessista. Kappaleessa 5.1 pohdin palkkauksen painopisteen siirtymistä kollektiivisesta individualistiseen. Seuraavassa kappaleessa analysoin UPJ-prosessia suhteessa teoriaosuudessa määrittämiini onnistumistekijöihin. Kappaleessa 5.3 arvioin UPJ:n onnistumista Yritysveroimistossa. Tämän jälkeen esittelen kappaleessa 5.4 UPJ:n ja NPM:n ideologian yhtymäkohtia. Toiseksi viimeisessä kappaleessa pohdin toimistopäälliköiden lisäksi myös organisaation muiden ryhmien asennoitumista uuteen palkkausjärjestelmään. Viimeisessä kappaleessa käsittelem postmodernin organisaation aiheuttamia haasteita esimiehille ja erilaisuuden johtamista.

2 TEORIAOSUUS

2.1 Julkisen sektorin uudet tuulet – Uusi julkisjohtaminen

Tämän kappaleen tarkoitus on sitoa tutkittava ilmiö laajempaan kontekstiin, sillä ilmiöt eivät tapahdu irrallaan ajasta ja paikasta. Ilmiötä on mahdotonta ymmärtää syvällisesti, jos sen kontekstia ei huomioida. Laajemmat ideologiat tai uskomukset saattavat myös ohjata tai rajoittaa ihmisten mahdollisuuksia selittää ilmiötä. Väitän, että UPJ:ta tutkittaessa huomionarvoinen laajempi konteksti on uusi julkisjohtaminen.

New Public Management eli uusi julkisjohtaminen (myös NPM) on maailmanlaajuinen julkishallinnon uudistamisideologia. Uusi julkishallintoajattelu syntyi 1970- ja 1980-luvuilla erityisesti Yhdysvalloissa ja Britanniassa. NPM-filosofian mukaan koko toisen maailmansodan jälkeinen julkisen sektorin paisuttaminen oli tullut tiensä päähän (Clarke, Mewman, Cochrane ja Mc Laughlin 1994, 1). Kansainvälisesti NPM:n markkinoijana on ollut erityisesti OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ja sen julkishallintokomitea PUMA (Public Management Committee) (Alasuutari ja Lampinen 2006, 56).

Suomessa suurimmat rakenteelliset muutokset sijoittuvat 1990-luvun lamavuosiin, vaikka mediassa esiintyneet puhetavat alkoivatkin muuttua jo 1980-luvulla (Alasuutari ja Lampinen 2006, 57). Suomessa toteutettuja uudistuksia ovat Alasuutarin ja Lampisen mukaan (2006, 58) muun muassa kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen, joka lisäsi huomattavasti kuntien itsemääräämisoikeutta, valtion yksiköiden yksityistämiset ja liikelaitostamiset, valuuttamarkkinoiden säännöstelystä luopuminen ja kilpailulainsäädännön uudistaminen.

Clarke ym. (1994, 2) kuvaavat julkishallinnon muutosta viidellä tasolla:

1. kilpailulliset markkinat pystyvät tarjoamaan palvelut parhaalla hinta-laatusuhteella
2. palveluita voidaan tuottaa, rahoittaa ja kuluttaa erilaisissa ”sekatalouksissa”
3. siirtyminen linjaorganisaatiosta tulosohjaukseen
4. muutos suhteessa työvoimaan
5. organisatorisen vastuun uudelleen määrittäminen.

Clarcken ym. (1994, 3) mukaan edellä kuvattu kehitys ei ole vain yksityisen sektorin diskurssien ja tekniikoiden suoraa soveltamista, vaan perustavanlaatuinen muutos julkisten palvelujen tuottamisessa ja kuluttamisessa. Heidän mukaansa uusi julkisjohtaminen on perusideologian muuttumisen prosessi. Tätä prosessia he kutsuvat managerialisaatioksi. Managerialisaatio vaikuttaa syvästi julkisen sektorin valtasuhteisiin.

Metcalfe ja Richards (1990, 28) määrittävät NPM:n muutosvoimat neljällä tasolla: Tehokkuus, johtaminen, tilivelvollisuus (accountability) ja kulttuurin muutos. Seuraavaksi esittelen oman jaotteluni, jossa pyrin yhdistämään kaksi yllämainittua esitystä. Käsittelen NPM:ia neljällä tasolla, jotka ovat: sekamarkkinat, tehokkuus ja tilivelvollisuus, kulttuurin muutos ja managerialismi.

2.1.1 Sekamarkkinat

Clarke ym. (1994, 2) esittävät, että NPM-ideologian mukaan kilpailulliset markkinat pystyvät tarjoamaan palvelut parhaalla hinta-laatusuhteella. Julkiset palvelut tulee hankkia yksityisiltä markkinoilta kilpailutuksen kautta. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee palveluntarjoajan pyrkiä rakentamaan organisaation sisäiset markkinat tilaajineen ja tuottajineen.

Palveluita voidaan tuottaa, rahoittaa ja kuluttaa erilaisissa ”sekatalouksissa” (mixed economies). Palvelu voidaan tuottaa itse, se voidaan ostaa yksityisiltä markkinoilta kokonaan tai osittain, tuottaa yhteistyössä asiakkaan tai kolmannen sektorin järjestöjen kanssa. Resurssit palveluun voivat tulla osissa eri instansseilta: talon sisältä, erilaisista projektirahastoista, valtiolta, EU:lta, sponsoreilta, kumppaneilta, asiakkailta ja niin edespäin. Vapaus valita eri tuottajien ja erilaisten tuottamistapojen väliltä tilanteeseen parhaiten sopiva malli on keskeistä. (Clarke ym. 1994, 2.)

Innolla saattaa julkiset palvelut kilpailun piiriin on seuraavanlainen perustelu: yksityisellä puolella markkinat pitävät huolen siitä, että asiakas saa parhaan vastineen rahoilleen. Jos asiakas ei pidä palvelusta, hän voi siirtyä seuraavan palveluntarjoajan asiakkaaksi. Kun kaikki toimivat näin, ovat yrittäjät asiakkaan armoilla. Yritykset, jotka eivät tyydytä asiakkaan tarpeita, karsiutuvat pois markkinoilta, koska asiakkaat ostavat palvelunsa muualta. Julkisten palveluiden alistaminen markkinapaineelle on yksi NPM:n perusteeseistä. (Metcalf ja Richards 1990, 153).

NPM-koulukunnan sisällä on erilaisia näkemyksiä siitä, miten paljon julkisia palveluja voidaan ostaa markkinoilta. Täytyy kuitenkin muistaa, että julkinen palvelu tuottaa paljon palveluja, joita ei ole tarjolla markkinoilla. Toisaalta julkisilla palveluilla on paljon asiakkaita, jotka eivät välttämättä ole asiakkaita vapaasta tahdostaan (verotus, vankeinhoito tms.). Metcalfen ja Richardsin (1990, 156) mukaan julkisten palvelujen tarjoajien tuleekin olla kriittisiä miettiessään, minkä palveluiden tuottamisessa markkina- ja asiakasajattelu on mahdollista.

2.1.2 Tehokkuus ja tilivelvollisuus

Toinen NPM:n perusteeseista on vallan hajauttaminen. Valta päättää palvelun sisällöstä ja toteutustavasta siirretään keskushallinnolta lähemmäs asiakasta. Perinteisessä hierarkkisessa organisaatiossa valta on keskittynyt organisaation huipulle. Tulosohjautuvassa organisaatiossa ylin johto on keskittynyt strategiseen johtamiseen. Tulosohjauksessa organisaatiota ohjataan strategian ja vision avulla, mutta tuloksien tuottamistavat ja resurssien allokointi on yksiköiden päätettävissä. Tämä mahdollistaa tehokkaampien palvelumahdollisuuksien etsinnän yksikkötasolla. (Clarke ym. 1994, 2).

Logiikka menettelyn takana on seuraavanlainen: jos organisaation eri yksiköitä ohjataan tiukasti organisaation huipulta, yksikön resurssit eivät allokoitu parhaalla mahdollisella tavalla ja organisaatio ei motivoitu innovoimaan uusia palvelukonsepteja/tai säästökohteita. Jos jaettavat määrärahat ovat ”korvamerkittyjä” tiettyjen palveluiden tuottamiseen, organisaatio ei motivoitu säästämään tai innovoimaan, vaan käyttämään kullekin toiminnolle määrättyt rahat (tai jopa yli), jotta organisaation huipun johtajat eivät leikkaisi rahamäärää ensi vuodelle.

Tulosjohtamisessa yksiköille taataan tietty rahamäärä joka ei ole ”korvamerkittyä”. Kun rahat eivät tule tiettyyn tarkoitukseen, yhdestä paikasta säästetty euro voidaan käyttää yksikössä toisaalla. Jos säästetty raha jää organisaation käyttöön, säästäminen on myös organisaatiolle edullista, ei vain valtiolle. Tämä motivoi alayksiköjä miettimään omaa kulurakennettaan ja etsimään säästöjä. Tavoitteena on siirtää valtaa sinne, missä kustannuksetkin syntyvät. Organisatorisen vastuun uudelleen määrittäminen on tärkeä osa tätä prosessia. Apuna siinä toimivat tehokkaat ja läpinäkyvät kustannuslaskentajärjestelmät organisaatio-, osasto- ja tiimitasolla, suoriutumisen mittaaminen, Benchmarking ja henkilökohtaiset palkitsemisjärjestelmät (Clarke ym. 1994, 2). Kulurakennetta analysoidaan ja vastuut määrätään tarkasti. Tällöin kunkin toiminnon kustannukset voidaan määrittää tarkasti. Sen jälkeen voidaan miettiä, voidaanko jokin tietty palvelunosa hoitaa toisin, tai vaikkapa ostaa halvemmalla yksityiseltä puolelta. Kun vastuut on määrätty, voidaan kustannuksien aiheuttaja

yksilöidä ja pyrkiä auttamaan tätä nimenomaista toimintoa toimimaan kustannustehokkaammin. (Metcalf ja Richards 1990, 160.)

Metcalf ja Richards (1990, 10) tarjoavat kuvaavan esimerkin kustannuslaskennan olennaisuudesta. Englannin Maatalousministeriön laboratorio tuotti rottia koe-eläimiksi. Kun yksikön kulurakennetta analysoitiin julkisen sektorin uudistusohjelman myötä (scrutiny program), saatiin yhden rotan hinnaksi 30 puntaa. Samaan aikaan vastaavia rottia oli tarjolla yksityisillä markkinoilla 2 punnan yksikköhintaan. Tämä on yksi äärimmäinen esimerkki siitä, minkälaiseksi kulurakenne voi pahimmillaan muodostua, jos yksikkökustannuksia ei analysoida ja verrata ulkoisiin palveluntarjoajiin.

Kustannusten määrittämisellä julkiselle sektorille voidaan luoda myös sisämarkkinat, joilla eri julkisen sektorin yksiköt tarjoavat palveluja toisilleen sisäisin hinnoin. Joissakin tapauksissa yksiköt voivat kilpailla myös yksityisten palveluntarjoajien kanssa. Systemi, jossa yksiköt tarjoavat palvelujaan toisilleen ilmaiseksi, ei ole järkevä, koska se johtaa resurssien tuhlaamiseen. Jos organisaation ulkopuoliset palvelut ovat ilmaisia, kannattaa organisaation käyttää niitä, koska näin se säästää omia resurssejaan. Näin silloinkin, vaikka palvelu voitaisiin tehokkaammin tuottaa organisaatiossa tai vapailla markkinoilla. Metcalfen ja Richardsin (1990, 162-3) antavat tästä esimerkin. Englannissa oli ennen 1980-luvun uudistusta toimistotarvikeyksikkö, joka toimitti kaikille valtion yksiköille tarvikkeita ”tarpeen mukaan” ilmaiseksi. Toimistotarvikeyksikön kulut jaettiin riittämättömän kustannuslaskentamenetelmän mukaisesti tarvikkeita kuluttaville yksiköille. Kuluttavat yksiköt eivät saaneet ostaa palveluja yksityiseltä puolelta. Järjestelmä oli byrokraattisesti raskas ja kallis. Kulutuksen hinnoittelu todellisen käytön mukaan sai yksiköt miettimään todellisia tarpeitaan, toisaalta tarjonnan altistaminen kilpailuille pakotti toimistotarvikeyksikön tarkastelemaan kriittisesti omia toimintatapojaan ja kulurakennettaan.

Toiminnan uudelleenorganisointi ja tehostaminen ovat vaatineet myös uudenlaista otetta henkilöstöpolitiikassa. Työvoima on fragmentoitunut avainosaajiin, perifeeriseen työvoimaan, alihankkijoihin, osa-aikaisiin ja projektityöläisiin. Sopeutuminen vaatii

myös työvoimalta jatkuvaa uudelleen oppimista ja poisoppimista vanhoista tavoista. Edellä mainitut seikat asettavat uudenlaisia haasteita henkilöstöjohdolle (Clarke ym. 1994, 2). Julkisen sektorin työkään ei välttämättä enää ole elinikäisiä. Tämä on aiheuttanut sen, että epävarmuuden tunne on lisääntynyt. Toisaalta toiminnan tehostaminen ja itsensä jatkuva kehittäminen ovat asettaneet henkilöstölle uusia paineita. Jos henkilöstö voi pahoin, se ei ole hyväksi pidemmän aikavälin tavoitteille. Toisaalta on selvää, että julkisella sektorilla on ollut monia henkilöstönkin turhauttavaksi ja rasittavaksi kokemia ja resursseja tuhlaavia menettelyjä, joista on syytä päästä eroon.

Vaikea kysymys onkin, missä menee järkevä raja toiminnan tehostamisen kohdalla? Mitkä uudistukset helpottavat työntekoa, mitkä ajavat henkilöstön liian ahtaalle? Joidenkin tutkijoiden mielestä NPM:n logiikka on tiivistettävissä lauseeseen ”enemmän vähemmällä”. (ks. Patomäki 2005). Myös NPM:n ja uusliberalismin välille tunnutaan vetävän usein yhtäläisyysmerkit. NPM:n yhdeksi osaksi nimetään kuitenkin myös ns. excellence-koulukunta, joka ammentaa oppinsa henkilöstöjohtamisen ”ihmiset ovat tärkein voimavaramme” – tyyppisestä perinnöstä (Newman ja Clarke 1994, 15). Mielestäni NPM-oppeihin tulee suhtautua kriittisesti ja jokaisen käyttäjän tulee miettiä, miten oppeja voi soveltaa omassa organisaatiossa. Jos eri organisaatioiden erityispiirteet tunnustetaan, voi NPM tarjota myös toimivia malleja organisaation kehittämiseen.

2.1.3 Kulttuurin muutos

Kaksi edellä mainittua muutosta edellyttävät kulttuurin muutosta. Turhasta byrokratiasta ja virastomentaliteetista tahdotaan eroon. Työntekijät eivät voi olla passiivisia käskyjen toimeenpanijoita, vaan uuden vastuun ja vapauden myötä koko henkilöstö on vastuussa organisaation menestyksestä. Tämä on useimmista henkilöstön edustajista positiivinen asia. Henkilön mahdollisuus vaikuttaa omaan työhönsä on palkitsevaa.

Yksi olennaisimmista NPM:n aspekteista on erityisesti passiivisen kansalaisen muuttuminen aktiiviseksi asiakkaaksi (Sulkunen 2006, 17). Virkamiehen/naisen tulee pyrkiä palvelemaan asiakasta parhaalla mahdollisella tavalla. Asiakastyytyväisyys on

entistä tärkeämpi tavoite myös julkisella sektorilla. Veronmaksajat kustantavat lopulta kaikki julkiset palvelut, joten heillä on oikeus vaatia rahoilleen vastinetta. Asiakas myös (ainakin osittain) määrittää palvelun laadun, eikä asiantuntija, kuten perinteisesti julkisella puolella. Tämä asiakaspalvelu-asettelma ei kuitenkaan täysin sovi julkisiin palveluihin, joissa asiakas ei välttämättä halua olla palvelun kuluttaja tai ei pysty määrittämään minkälaista palvelua kaipaa. Tämä asetelma korostaa taas jo aiemmin mainittua seikkaa, että NPM-opit eivät ole yksiselitteisesti sovellettavissa kaikkiin julkisiin yksiköihin.

2.1.4 Managerialismi – lupa johtaa

Managerialisaatiolla on Clarcken ym. (1994, 4) mukaan kaksi puolta. Ensinnäkin managerialisaatio korostaa strategian ja strategisen johtajuuden merkitystä organisaatiolle. Strategisessa johtamisessa ylin johto ottaa roolin koko organisaationa innostavana voimana ja organisaation mission markkinoijina. Toinen uuden johtajuuden puoli on paikallisten yksiköiden valtauttaminen. Päätöksiä on voitava tehdä siellä missä kustannuksetkin syntyvät ja asiakkaita palvellaan. Tämä takaa organisaatiolle parhaat edellytykset resurssien allokointiin, joustavuuteen ja asiakkaan tarpeiden tyydyttämiseen. Toisaalta asiakasrajapinnasta tuleva palaute voidaan tarpeen mukaan välittää myös organisaation ylimmälle tasolle. Näin asiakkaat voivat vaikuttaa myös organisaation strategiaan ja keskusteluyhteys organisaation eri tasojen välillä säilyy.

Clarcken ym. (1994, 4) mukaan managerialismi on yhteinen nimittäjä kaikille kolmelle aiemmin mainitulle muutostasolle. Managerialismi ei ole vain tekninen määrittäminen tietyille tiedoille tai taidoille. Newmanin ja Clarcken (1994, 15) mukaan managerialismi on ideologia, jonka avulla johtajat pyrkivät ottamaan haltuunsa valtaa organisaatioissa. Johtajien valta on historiallisesti ja kulttuurisesti tietynlaista. Sen sisältö ja vaatteet ovat suhteessa vaihtuvaan poliittiseen ja taloudelliseen ilmapiiriin. Pidän ajatusta mielenkiintoisena, sillä usein NPM yritetään esittää puhtaasti teknisenä ratkaisuna.

Newman ja Clarke (1994, 15–16) esittävät kolme diskurssia, joiden kautta johtajat pyrkivät lisäämään organisatorista valtaansa. Ensimmäinen on uustayloristinen diskurssi, joka korostaa erityisesti tehokkuutta. Sen mukaan johtajuutta tarvitaan erityisesti analysoimaan organisaation syötteitä ja tuotoksia sekä etsimään tehokkuutta ja kannattavuutta. Toinen diskurssi, joka on osittain ensimmäisen kanssa päällekkäinen, on erinomaisuusdiskurssi (excellence). Se korostaa ihmisen erityistä asemaa tärkeimpänä tuotannontekijänä. Erinomaisuuskoulukunnan edustajat ovat enemmänkin kiinnostuneita laadusta kuin hinnasta. Koulukunta näkeekin johtajuuden vallan perustuvan enemmän henkilöstön motivointiin ja visioon kuin tayloristiseen kontrolliin.

Nämä kaksi diskurssia voivat olla ristiriidassa keskenään. Toisaalta ideologiat harvoin ovat täysin homogeenisiä. Newmanin ja Clarcken (1994, 16) mukaan ideologiaa määrittää usein kyky välittää ristiriitaisiakin viestejä. Tehokkuus- ja laatu diskursseja yhdistää yhteinen ja laajempi johtajuuden konteksti. Molemmat diskurssit väittävät, että ”johtajuus” voi ratkaista sosiaaliset ja taloudelliset ongelmat, erityisesti julkisella sektorilla. Johtajuusdiskurssin mukaan julkisella sektorilla ei voida toimia pelkkien asiantuntijoiden johdolla. Julkiselle puolelle tarvitaan johtamisosaamista, jotta kustannusten karsiminen, innovointi ja asiakkaan sekä henkilöstön tyytyväisenä pitäminen onnistuisivat.

Kolmannessa diskurssissa johtajuus näyttäytyy voimana, joka haastaa byrokraattisia ja asiantuntijavaltaan perustuvia johtamiskäsityksiä. Newman ja Clarke (1994, 15–16) väittävät, että managerialismi on avannut keskustelun siitä, miten julkisen sektorin palvelutuotanto tulisi järjestää. NPM-koulukunnan tutkijoiden mukaan toisen maailmansodan jälkeen laajentunut julkinen sektori toimii jarruna pääoman kumuloitumiselle. Laaja julkinen sektori häiritsee pääoma- ja työntekijämarkkinoita sekä johtajuuden mahdollisuuksia organisaation sisällä. Poliittisen johtajuusdiskurssin motiiveina ovatkin olleet julkisen sektorin kasvattamisen vastustaminen ja pyrkimys murtaa julkisen sektorin valta-asemaa. Eräs lähtökohta on ollut saattaa päätöksenteko enemmän markkinoilla toimivien toimijoiden käsiin (Newman ja Clarke 1994, 22).

2.2 Julkisen sektorin työmarkkinat

Sisäisten työmarkkinoiden teoria tarjoaa käytännöllisen teoreettisen taustan tarkasteltaessa julkisen sektorin työmarkkinoita (Thompson 2000, 127). Thompsonin (2000, 128) mukaan sisäisiä työmarkkinoita kuvaavat tietyt ominaisuudet. Ensinnäkin organisaatiossa on muutama työ, johon valtaosa työntekijöistä rekrytoidaan. Nämä ”sisääntuloportit” ovat melko alhaalla hierarkiassa, mutta vaativat suhteellisen korkean koulutuksen. Päästyään sisään organisaatioon työntekijä nousee hierarkiassa vertikaalisia siiloja pitkin. Tyypillisesti yleneminen on perustunut virkaikään. Virkaiän katsotaan kerryttävän kokemusta ja kokemuksen oletetaan korreloivan pätevyyden kanssa. Toisaalta organisaatiossa voi olla epävirallinen jonotusjärjestelmä vapautuviin paikkoihin. Sisäiset työmarkkinat vaativat toimiakseen kohtalaisen vakaan, suuren ja hierarkkisesti korkean organisaation, jossa ylenemismahdollisuuksia riittää.

Sisäisten työmarkkinoiden suurin etu on se, että työntekijät pysyvät organisaatiossa, koska heidän mahdollisuutensa etenemiseen on olemassa vain tässä organisaatiossa. Ulkoisilla työmarkkinoilla heillä ei ole vastaavia mahdollisuuksia. Tämä oletamus perustuu osin siihen, että työntekijöiden oppimat taidot ovat organisaatiospesifejä. Lisäksi työpaikan vaihtaja menettää organisaatiospesifin etulyöntiaseman ylennysmahdollisuuksissa. Työpaikan vaihtamisesta työntekijälle aiheutuvat kustannukset ovat sisäisten työmarkkinoiden mallissa korkeat, näin ollen työntekijän ei kannata vaihtaa työpaikkaa. Muita hyötyjä työnantajalle ovat ylenemismahdollisuuksien tarjoama motivaatio ja kilvoittelu. Järjestelmä nähdään myös kustannuksia säästävänä, koska suoritukseen perustuvaa palkkausjärjestelmää ei tarvitse rakentaa ja ylläpitää. (Thompson 2000, 127).

Kuten jo aiemmin totesin, NPM-ajattelun myötä julkinen sektori on kohdannut maailmanlaajuisesti valtavia muutospaineita 1970-luvulta lähtien. 1980-luvulla kyseinen ajattelu rantautui myös Suomeen vaikuttaen osaltaan julkisen sektorin rakennemuutokseen. Tämä toimintaympäristön muutos on johtanut siihen, että sisäisten työmarkkinoiden malli ei enää tarjoa vastausta organisaation palkitsemistarpeisiin.

Madaltuneessa organisaatorakenteessa vertikaalisia urasiiloja ei ole tarjolla enää entiseen malliin. Toisaalta kokemuksen ei enää katsota toimivan riittävänä palkanmuodostuksen mittarina. Lisäksi nuorten osaajien rekrytointi voi olla vaikeaa, jos ainoa palkkaan vaikuttava tekijä on virkaikä. Whiten (2002, 29) mukaan julkisenkin puolen työmarkkinat ovat siirtyneet lähemmäksi ulkoisten markkinoiden ”markkinahintaan” perustuvaa työn hinnoittelua. Palkkaus nähdään transaktiona, jossa työpanos mitataan ja panoksesta maksetaan käypä hinta. Uudessa tilanteessa on siirrytty pois kollektiivisesta palkkauksesta (ts. sama palkka samasta työnimikkeestä) yksilölliseen palkkaukseen (ts. sama palkka samasta työpanoksesta) (White 2002, 30).

2.3 Kannustavien palkitsemisjärjestelmien tarkoitus

Suoritukseen perustuviin palkitsemisjärjestelmiin siirtymistä perustellaan pääasiallisesti kahdella syyllä. Ensiksi palkan katsotaan olevan tapa viestiä strategiaa. Toiseksi suoritukseen perustuvan järjestelmän katsotaan lisäävän työmotivaatiota. Myös UPJ-käsikirja (2005, 4) mainitsee uuden palkkausjärjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi sen, että ”Palkkausjärjestelmä tukee hallinnon tavoitteiden toteuttamista, on niistä johdettu”. Tämän lisäksi järjestelmän tarkoituksena on olla kannustava. Kannustavuuteen viittaa peräti kolme seuraavista viidestä UPJ-käsikirjaan kirjatusta palkkauksen periaatteesta:

1. *mitä vaativampi työ, sitä parempi palkka*
2. *mitä parempi henkilökohtainen työsuoritus, sitä parempi on palkka*
3. *se on tasapuolinen, oikeudenmukainen ja läpinäkyvä*
4. *se on selkeä ja helposti sovellettava*
5. *se on kannustava ja antaa mahdollisuuden vaikuttaa omaan palkkakehitykseen.*

2.3.1 Palkitsemisen kytkeminen strategiaan

Thompsonin (2000, 133) mielestä yksi määrittävä tekijä uusissa palkitsemisjärjestelmissä on palkitsemisen liittäminen organisaation strategiaan. Suoritukseen perustuvan palkkauksen katsotaan viestivän tehokkaasti organisaation tavoitteita työntekijöille.

Strategiasta johdetaan strategiset menestystekijät. Menestystekijät konkretisoidaan erilaisiksi tiedoiksi ja taidoiksi, joiden hankkimiseen henkilöstöä kannustetaan strategisella palkkauksella. Toisaalta voidaan määrittää laadullisia tai määrällisiä tavoitteita, joiden saavuttamisesta palkitaan. Palkan liittäminen strategiaan luo johdolle ja työntekijöille yhteiset tavoitteet. Jos organisaatio menestyy, työntekijät saavat lisää palkkaa ja johdon katsotaan onnistuneen tehtävässään ja toisin päin (Thompson 2000, 133).

Käytännössä se, että palkan määrä pohjautuu strategiaan tarkoittaa sitä, että tietynlaisesta toiminnasta palkitaan ja toisenlaisesta ei. Näin ihmisten käyttäytymistä pyritään kontrolloimaan palkan avulla (Thorpe 2000, 34). Järjestelmän toimimisen kannalta on keskeistä se, nähdäänkö strateginen palkkaus positiivisena ohjauksena kohti yhteisiä tavoitteita, vai vallankäyttönä, jolla johto alistaa työntekijöitä. Sitä, miten muodostuvaan vaikutelmaan voidaan pyrkiä vaikuttamaan palaa kappaleessa 2.4 (Järjestelmän hyväksymistä edesauttavia tekijöitä.)

Myös työntekijöiden virtaa organisaatioon ja ulos organisaatiosta voidaan pyrkiä kontrolloimaan palkan avulla. Esimerkiksi avainhenkilöille voidaan luoda sellaisia palkitsemisjärjestelmiä, jotka sitouttavat heidät organisaatioon. Toisaalta alhainen palkitsemisen taso voi vaikuttaa joidenkin työntekijöiden siirtymiseen muihin tehtäviin tai lähtöön organisaatiosta.

2.3.2 Palkitsemisen vaikutus motivaatioon

Tutkijat ovat erimielisiä siitä, voidaanko motivaatioon vaikuttaa palkkauksen kautta. Jo klassikoksi muodostuneen Hertzbergin motivaatioteorian mukaan motivaatioon vaikuttavat kahdenlaiset tekijät. Hertzberg (1959) kutsuu näitä tekijöitä ”hygieniatekijöiksi” (hygiene factors) ja motivaattoreiksi (motivators) (teoksessa Kressler 2000, 21). Alkuperäiset käsitteet voivat olla harhaanjohtavia, joten käytän tässä Kresslerin luomia vastineita, ”ulkoiset ja sisäiset tekijät”.

Sisäiset tekijät ovat tyytyväisyyden lähteitä, jotka vaikuttavat jatkumolla tyytyväinen – ei tyytyväinen. Herzbergin (1959) mukaan *tyytyväinen ihminen on motivoitunut*. Sisäisiä tekijöitä ovat esimerkiksi työn haasteellisuus ja mielenkiintoisuus, menestyminen, tunnustus kollegoilta, työn kokeminen merkitykselliseksi, luottamus, itsenäisyys, koulutusmahdollisuudet ja vastuu. (Kressler 2000, 21).

Ulkoiset tekijät vaikuttavat vain siihen, onko työntekijä tyytymätön työhönsä vai ei. Ulkoiset tekijät vaikuttavat siis jatkumolla tyytymätön – ei tyytymätön ja eivät täten voi parhaassakaan tapauksessa tehdä työntekijöistä tyytyväisiä. Koska *ulkoiset tekijät eivät vaikuta tyytyväisyyteen, ne eivät voi olla motivaation lähde*. Ulkoisia tekijöitä ovat esimerkiksi hallinnolliset säännöt ja ohjeet, prosessit, joilla ideat hyväksytään tai hylätään, tieto, kommunikaatio, toimiston tilat, työvälineet ja yllättäen – palkka. Palkka ei siis voi Hertzbergin (1959) mielestä toimia motivaation lähteenä. (Kressler 2000, 21).

Ledford ja Heneman (2000, 310) tuomitsevat Herzbergin ajatukset ja väittävät, että tutkimus, jonka pohjalta motivaatioteoria luotiin, on virheellinen. Ledforsin ja Heneman (2000, 310) viittaavat Jenkinsin (1998) tekemään metatutkimukseen, joka analysoi 39 tutkimusta taloudellisten houkuttimien vaikutuksesta motivaatioon. Tutkimuksen mukaan myös ulkoisilla tekijöillä, kuten palkalla, on sisäisiä tekijöitä täydentävä vaikutus. Täten myös palkalla voidaan vaikuttaa motivaation tasoon.

Joidenkin tutkijoiden mukaan suoritukseen perustuvilla palkitsemisjärjestelmillä voi olla jopa kielteisiä vaikutuksia motivaatioon. Alfie Kohnin (1993, teoksessa Taylor 2000, 21) mukaan suorituksen mittaaminen voi kohdistaa työntekijöiden ponnistelut vain mitattaville osa-alueille ja näin heikentävät kokeilua ja innovointia. Toisaalta rahasta neuvottelu voi viedä huomiota varsinaiselta työnteolta.

Nämä poikkeavat näkemykset jättävät lukijan hämmentyneeksi. Voiko palkalla olla motivoiva vaikutus? Mielestäni näiden tutkimusten välisen ristiriidan voi purkaa avaamalla motivaation käsitteen. Kressler (2000) tarjoaa kattavan katsauksen eri motivaatioteorioihin (Maslow, McGregor, Argyris, Herzberg, McClelland, Vroom, ja

Locke) ja kiteyttää näiden pohjalta oman ajatuksensa motivaation muodostumisesta. Kresslerin (2000, 33) mukaan motivaation muodostuminen on hyvin henkilökohtainen prosessi. Vaikka tiettyjä yhtäläisyyksiä löytyy, jokaista ihmistä motivoivat erilaiset asiat. Kresslerin (2000, 33) mukaan motivaatio ei voi syntyä palkkauksen myötä. Motivaation muodostumiseen tarvitaan ainakin seuraavat elementit: Tarkoitus ja tarve toiminnalle, osallistuminen toimintaan ja aikaansaatuihin tuloksiin, lupaus palkinnosta ja tunnustuksesta, omien mieltymysten ja tekemisten liittyminen toisiinsa sekä haastava työn sisältö. Lisäksi hän painottaa hyvää johtamista (johon palaan kappaleessa 2.5, Linjajohdon keskeinen rooli UPJ:n toteutuksessa) sekä työn sisällöllistä monipuolisuutta.

Ledfordin ja Henemanin väitteet siitä, että ulkoiset tekijät voivat täydentää sisäisiä, voidaan nähdäkseni ymmärtää Kresslerin (2000, 43) kannustimen käsitteen avulla. Kressler tarjoaa kannustimen (incentive) käsitteen kuvaamaan motivaation kaltaista heikompaa ja pinnallisempaa vaikutusta. Kannustin on lupaus palkinnosta, joka maksetaan, mikäli tehtävä suoritetaan sovitulla tavalla. Tehtävä on mahdollista suorittaa menestyksekkäästi lyhyessä ajassa ja sen suorittamisen ehdot on tarkkaan määritelty. *Palkka voi tarjota kannustimen, joka puolestaan voi rohkaista ihmisiä suoriutumaan tietyllä tasolla riippumatta motivaation tasosta.* Näin palkkausjärjestelmän uudistamisella voi olla positiivinen vaikutus työn tuloksiin.

2.4 Järjestelmän hyväksymistä edesauttavia tekijöitä

Virkajärjestelmästä kannustavaan palkkausjärjestelmään siirtyminen edellyttää organisaation kulttuurin muuttumista. Meekin (1992, 202) mukaan organisaation kulttuuri voidaan nähdä kahdella tavalla: joko organisaatio ”omistaa” (organization has) kulttuurin tai organisaatiolla ”on” (organization is) kulttuuri. Ensimmäisen näkökulman mukaan organisaation kulttuuri on tuotu organisaatioon sen ulkopuolelta. Tämän käsityksen mukaan johdon on helppo muokata organisaation kulttuuria – sen tarvitsee vain tuoda uusi tilalle. Jälkimmäisen näkökulman mukaan organisaation kulttuuri on neuvottelujen, jaettujen symbolien ja tarkoitusten summa. Meekin tavoin kallistun

jälkimmäisen näkemyksen kannalle. Tämän näkemyksen mukaan palkitsemisjärjestelmää ei voi ostaa markkinoilta ja sanella organisaation jäsenille.

Tutkielmassani sitoudun Taylorin näkemykseen, että keskeistä palkitsemisjärjestelmän luonnissa on se, että mahdollisimman moni organisaation jäsen kokee, että se on oikeudenmukainen. Meekin käsitys kulttuurista tukee tätä näkemystä. Palkitsemisjärjestelmää luotaessa tulisi hyödyntää tekijöitä, jotka vahvistavat organisaation jäsenten oikeudenmukaisuuden kokemusta suhteessa järjestelmään. Erilaisten kirjallisuudessa tarjottujen palkkausjärjestelmien pikkutarkka esittely ja yksityiskohtien, kuten vaikka sen, tuleeko palkkaluokkia olla kuusi vai kahdeksan, pohtiminen ei mielestäni ole tässä yhteydessä relevanttia. Relevantteja ovat keinot, joilla oikeudenmukaisuuden kokemuksen syntymistä voidaan edesauttaa. Seuraavaksi esittelen kirjon peruselementtejä, joiden täytyy olla kunnossa luotaessa toimivaa palkitsemisjärjestelmää.

2.4.1 Analyttiset arviointijärjestelmät

Uudessa palkkausjärjestelmässä arvioidaan kahta asiaa. Ensin arvioidaan työn arvo ja jatkossa arvioidaan työntekijän suoriutumista. Käsittelen ensin työn ja tämän jälkeen tekijän arviointia.

Armstrong (2002, 113) jakaa työn arvon määritysmenetelmät kahteen ryhmään: analyttisiin ja ei-analyttisiin. Ei-analyttisissä järjestelmissä arvioidaan kokonaisia työnkuvia, jakamatta niitä osiin. Töitä verrataan joko asteikkoon tai toisiinsa. Analyttisessä arvioinnissa määritetään keskeisiä osaamistekijöitä, joita vasten työn eri osa-alueita verrataan. UPJ on analyttinen järjestelmä, koska siinä työ pilkotaan osiin ja osia verrataan osaamistekijöihin. Smithin ja Nethersellin (2000, 217) mukaan tällaisessa järjestelmässä työn kaikki puolet tulee arvioitua, joten tämä auttaa välttämään liian yksioikoisia arvioita. Analyttinen arviointijärjestelmä on myös perusehto järjestelmän hyväksymiselle organisaatiossa (Armstrong 2002, 113).

Mikään analyysimenetelmä ei kuitenkaan voi kertoa sitä, mitkä ovat työn eri osien arvo organisaatiolle. Varsinkin kertoimet, joita eri osaamistekijöille annetaan, perustuvat arvioon eri osa-alueiden arvosta organisaatiolle. Jotta järjestelmä hyväksyttäisiin organisaatiossa, arvokeskustelua on käytävä mahdollisimman laajasti koko organisaatiossa. Tämä onnistuu mm. kokoamalla työryhmä, jossa organisaation eri ryhmät ja sidosryhmien edustajat ovat laajasti edustettuina. Työryhmä voi arvioida erilaisia työanalyysijä, osaamistekijöitä ja kertoimia.

Cascio (1995, 67) jakaa suoriutumisen arviointimenetelmät relatiivisiin ja absoluuttisiin menetelmiin. Logiikka on sama kuin Armstrongin jaossa. Relatiivisissa menetelmissä henkilöt pakotetaan paremmuusjärjestykseen suoriutumisen perusteella. Absoluuttisissa järjestelmissä henkilöiden suoriutumista verrataan ennalta määritetyillä mittareilla toisistaan riippumatta.

Absoluuttiset arviointijärjestelmät mahdollistavat henkilön arvioinnin ilman, että tätä verrataan suoraan toiseen henkilöön. Henkilöstö hyväksyy tällaisen järjestelmän paremmin, koska siinä he eivät suoraan kilpaile keskenään (Cascio 1995, 71). Relatiivisissa järjestelmissä henkilöstöä on pakko kilpailuttaa suoraan toisiaan vastaan ja määrittää paremmuusjärjestys, vaikka erot suoriutumisessa olisivat minimaalisia. Cascion (1995,71) mukaan absoluuttisilla arviointimenetelmillä on huomattavia etuja. UPJ kuuluu yhteen näiden järjestelmien suosituimmista luokista, eli graafisiin arvostusasteikkoihin (graphic rating scales). Graafisten arvosteluasteikkojen menetelmä on aikaa säästävää ja helppo hallita. Lisäksi se on standardoitu ja tuottaa kvantitatiivisia tuloksia. Tämä antaa suoran linkin palkanmaksuperusteisiin. Mikäli arviot vaikuttavat palkkaan, tällöin kirjalliset arviot on jossain vaiheessa jaettava numeerisiin luokkiin, joiden perusteella palkka määräytyisi. UPJ-mittarit kuvaavat suoritusta sekä numeerisesti että verbaalisesti. Tämä helpottaa arvioijan työtä ja auttaa arvioitavaa ymmärtämään arvioinnin tuloksen (Cascio 1995, 71).

Cascion käyttämä nimitys absoluuttinen arviointimenetelmä on kuitenkin harhaanjohtava. Tutkimukseni ontologiaa käsittelevässä osiossa olen sitoutunut tiedon relatiiviseen

luonteeseen. Mikään arviointimenetelmä ei ole täysin absoluuttinen. Varsinkin laadullisia tekijöitä on mahdotonta mitata täysin absoluuttisesti. Lisäksi myös tekijän arvioinnissa arviointiperusteiden ja kertoimien luominen on syytä käsitellä samalla tavoin kuin työn arvioinnissa. Henkilökohtaisen suorituksen arvioinnin problematiikkaa käsittelen lisää tutkielmani luvussa 4 (Tutkimuksen keskeiset tulokset). Muistutan, että palkitsemista tutkineet tutkijat eivät ole yhtä mieltä siitä, onko suoritusperusteinen palkkaus organisaatiolle edullista vai haitallista. Tätä aihetta olen käsitellyt enemmän palkan vaikutus motivaatioon – kappaleessa.

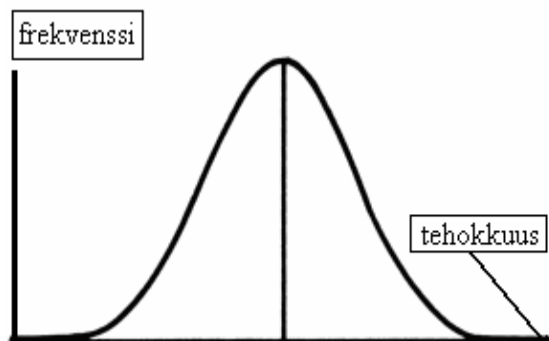
Kuten olen aiemmin todennut, keskeinen tekijä palkitsemisjärjestelmän onnistumisessa on työntekijöiden usko sen oikeudenmukaisuuteen. On selvää, että absoluuttiset menetelmät koetaan relatiivisia menetelmiä oikeudenmukaisemmiksi. Mikäli suorituspohjainen palkkausjärjestelmä luodaan, on perusteltua valita absoluuttinen arviointijärjestelmä.

2.4.2 Järjestelmän oikeudenmukaisuus

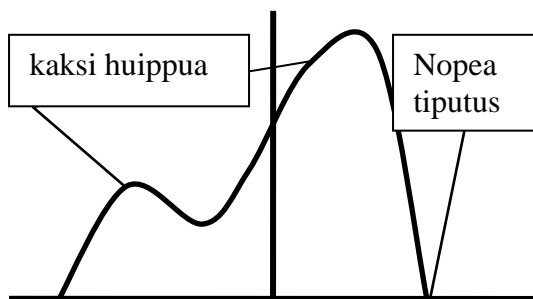
Henkilöstön on helpompi hyväksyä analyttiset arviointijärjestelmät, koska työntekijöitä ei pakoteta (keinotekoiseen) paremmuusjärjestykseen. Myös se, että useampi muuttuja otetaan huomioon arvioitaessa, nähdään järjestelmän hyvänä puolena (Taylor 2000, 26). Taylorin (2000, 26) mukaan järjestelmän oletettu reiluus on olennaisempaa, kuin henkilökohtaisen palkan koettu reiluus. Hänen mukaansa järjestelmän epäoikeudenmukaisuus johtaa tyytymättömyyteen organisaatiota kohtaan ja epäoikeudenmukaisuus palkan suuruudessa tyytymättömyyteen palkkaa kohtaan. Kokonaisrahoituksen vähyys on toki ongelma, mutta sitä ei koeta organisaation syyksi. Palkan jakamisperiaatteet taas ovat organisaation päätettävissä, joten epäoikeudenmukaisuus niissä voi johtaa tyytymättömyyteen organisaatiota kohtaan. Vain järjestelmää kohtaan koettu epäoikeudenmukaisuus saattaa johtaa organisaation kannalta ongelmallisiin seuraamuksiin, kuten poissaoloihin ja laiskuuteen (Taylor 2000, 26). Tästä syystä menetelmien oikeudenmukaisuus on ratkaisevan tärkeää luotaessa onnistunutta palkitsemisjärjestelmää.

Jos palkitsemisjärjestelmä koetaan reiluksi, on mahdollista luoda luottamussuhde henkilöstön ja johdon välille. Hyvässä järjestelmässä molemmat kokevat hyötyvänsä. Järjestelmän koettu epäreiluus johtaa järjestelmän porsaanreikien hyödyntämiseen. Vaikka Johto pyrki luomaan palkitsemisohjelman aukottomaksi, kaikkea johdon kannalta epäedullista käyttäytymistä on mahdotonta poistaa. Tätä ilmiötä kuvaavat Thorpe, Bowey & Goodridge (2000, 250) esitellessään Royn jo vuonna 1952 tekemän tutkimuksen tuloksia.

Tutkimuksessa mitattiin kaivostyöntekijöiden suoriutumista tehtävistään. Nopeasta suoriutumisesta maksettiin bonus. Jokaista tehtävää kohden erillinen laskentahenkilöstö laski keskimääräisen ajan, jolla siitä olisi selviydyttävä. Roy oletti tehtävien suorittamiseen käytetyn ajan jakautuvan normaalisti (kuvio 1). Tulos ei kuitenkaan vastannut odotuksia, kuten kuviosta 2 käy ilmi.



Kuvio 2. Oletettu suoritus (Thope ym. 2000, 250).



Kuvio 3. Toteutunut suoritus (Thope ym. 2000, 250).

Syy tähän erikoiseen jakaumaan oli se, että osa työntekijöistä säästi voimiaan ”tiukasti” ajoitetuissa tehtävissä, koska heille oli taattu 85 % palkkio hitaastakin suorituksesta. Ei kannattanut rehkiiä, mikäli bonus ei ollut taattu. Hidas suoriutuminen näissä töissä aiheutti matalamman huipun kuvaajaan. Toisaalta ”löysästi” ajoitetuissa tehtävissä työntekijät oppivat nopeasti suoriutumaan siten, että maksimi bonus oli taattu. Lisäksi he oppivat suoriutumaan näistä töistä jopa nopeammin, mutteivät raportoineet tästä, koska pelkäsivät, että työnjohto kiristää tahtia näissä töissä. Tästä johtuu myös käyrän nopea tippuminen maksimibonuksen jälkeen.

Kuvatun kaltaiseen ongelmalliseen palkitsemisjärjestelmään voi toki esittää monenlaisia korjauksia ja UPJ poikkeakin siitä monin tavoin. Mielestäni esimerkki kuitenkin osoittaa sen, että jos johdon ja työntekijöiden suhde ei ole kunnossa, palkitsemisjärjestelmä ei ainakaan paranna tehokkuutta. Palkitsemisjärjestelmällä ei voida pakottaa ihmisiä toimimaan vastoin heidän tahtiaan. Tämä korostuu erityisesti tietotyössä, muun muassa verohallinnossa.

Muellerin ja Dyersonin (1999) mukaan muodolliset sopimukset työelämää ohjaavina tekijöinä ovat tulleet tiensä päähän. Varsinkin asiantuntijaorganisaatioissa työelämän suhteita ohjaavat luottamus ja jaetut tavoitteet johdon kanssa. Palkitsemisjärjestelmä ei voi sanella ihmisten ajattelua tai käyttäytymistä kokonaan. Asiantuntijan voi sitouttaa synnyttämällä luottamusta ja kohtelemalla tätä reilusti. Palkitsemisjärjestelmien tulee olla reiluja sekä rakenteellisesti että prosessuaalisesti.

2.4.3 Prosessin keskeinen asema

Angela Bowey ja Richard Thorpe tutkivat erilaisten palkitsemisjärjestelmien sopivuutta erilaisille organisaatioille 1970-luvun lopulla (Bowey & Thorpe 2000, 87). Tutkimuksissaan he havaitsivat, että samanlainen palkitsemisjärjestelmä saattoi onnistua tai tuottaa ongelmia hyvin erilaisissa organisaatioissa. Samantyyppisissä organisaatioissa saattoi puolestaan olla onnistuneesti käytössä hyvinkin erilaiset palkitsemisjärjestelmät.

Nämä löydökset asettivat kyseenalaiseksi tuolloin toimivaksi oletetun kontingenssiteorian, jonka perusolettamus oli se, että tietyn tyyppisille organisaatioille sopisi tietty palkitsemistapa (Bowey & Thorpe 2000, 88).

Boweyn ja Thorpen tutkimuksesta kävi ilmi, että prosessi on keskeinen selittävä tekijä siinä, toimiiko palkitsemisjärjestelmä. Suunnitteluun, kommunikointiin ja toteutukseen käytetty aika ja vaiva lisäsivät onnistumisen mahdollisuuksia riippumatta organisaatiosta tai sen käyttämästä palkitsemisjärjestelmästä (Bowey & Thorpe 2000, 88). Tämä havainto on linjassa sosiaalisen konstruktionismin perusoletuksen kanssa. Sen mukaan merkitykset rakennetaan yhdessä neuvottelemalla, sopimalla ja kiistelemällä. Mikäli kaikki organisaation jäsenet huomioidaan palkitsemisjärjestelmän rakentamisessa, järjestelmällä on suurempi mahdollisuus toimia. Tämä organisaation laaja osallistuminen tarjoaa henkilöstölle mahdollisuuden ”omistaa muutos”.

2.4.4 Muutoksen omistajuus

Osallistavassa suunnittelussa asioita halutaan kehittää yhdessä niiden ihmisten kanssa, joita asiat koskevat. Osallistaminen parantaa päätöksenteon laatua, koska kaikki organisaation jäsenet pääsevät tuomaan mielipiteensä esille. Näin sellaisetkin seikat, joita johto ei osannut ottaa huomioon, saadaan otettua huomioon päätöstä tehtäessä (Hakonen, Salimäki & Hulkko 2005, 12). Osallistaminen myös nopeuttaa oppimista, koska henkilöstö on aktiivisesti mukana jo suunnitteluvaiheessa. Näin uusi järjestelmä on jo tuttu sen käyttöönottovaiheessa (Emt, 12). Kun muutokseen voi itse vaikuttaa, muutos koetaan vähemmän ulkoapäin sanellulta. Muutoksen ”omistajuus” helpottaa siihen sopeutumista (Carnevale 2003, 54). Tämä on mielestäni keskeinen osallistamisen hyöty. Muutos, johon itse pääsee vaikuttamaan, on helppo omaksua, koska se koetaan itselle mieluisaksi ja omat edut huomioon ottavaksi.

2.5 Linjajohdon keskeinen rooli UPJ:n toteutuksessa

Lähin esimies tuottaa työntekijän kanssa arvion, jonka pohjalta henkilökohtainen palkanosa maksetaan. Lähimmän esimiehen toimiminen arvioijana on perusteltua, koska esimies tuntee arvioitavan työn ja samalla kykenee tekemään arvion organisaation tarpeet huomioon ottaen. Esimies on myös vastuussa palkintojen ja rangaistusten jakamisesta, joten rooli arvioijana on luonteva. Tutkimusten mukaan myös työntekijät arvostavat eniten esimiesten antamia arvioita (Cascio 1995, 62). Jotta arvioinnista olisi hyötyä sekä organisaatiolle että arvioitavalle, esimiehen ja alaisen suhteen tulisi olla toimiva. Työntekijän täytyy voida luottaa arvioijan kykyyn ja haluun tuottaa reilu ja pätevä arviointi. Esimiehellä taas tulee olla riittävät tiedot ja taidot, jotta hän voi täyttää työntekijän odotukset.

2.5.1 Työhön liittymättömät asiat, jotka vaikuttavat esimiehen arvioon työntekijästä

Esimiehen arvioon alaisestaan vaikuttavat useat varsinaiseen työhön liittymättömät asiat. Karkeasti nämä voidaan edelleen jakaa kolmeen luokkaan: organisaatioon, johtajaan ja alaiseen liittyviin seikkoihin. (Thompson 2000, 139). Organisaatioon liittyviä ominaisuuksia ovat muun muassa ongelmat organisatorisessa vastuunmäärityksessä tai esimerkiksi budjettiraamit, jotka voivat asettaa esteen totuudenmukaisten arviointien tekemiselle.

Myös alaisen työn tai suoriutumisen kannalta irrelevantti ominaisuus, kuten ikä, sukupuoli ja etnisyys voivat vaikuttaa arvioon työntekijästä. Thompson (2000, 139) toteaa Nievan ja Gutekin (1980) tekemän tutkimuksen todistaneen, että miehiä arvioidaan virheellisesti positiivisemmin kuin olisi aiheutta. Lisäksi hän esittelee Bevanin ja Thompsonin (1992) tekemän tutkimuksen tuloksia, joiden mukaan miehiä ja naisia arvioidaan eri ominaisuuksien mukaan. Naiset, jotka käyttäytyivät perinteisesti naisiin liitettyjen ominaisuuksien mukaan (esimerkiksi tarkkavaisuus, riippuvuus, omistautuminen) saivat arvioinneissa hyvät arvosanat, kun taas ”miehekkäästi”

(dynaaminen, kunnianhimoinen, aggressiivinen) käyttäytyneet naiset saivat huonot arvosanat.

Johtajan arvioihin alaisestaan voivat vaikuttaa useat seikat. Alainen ja esimies voivat olla persoonaltaan samantyyllisiä ja kiinnostuneita samanlaisista asioista: tämä voi vaikuttaa positiivisesti johtajan arvioon alaisesta. Jos esimies on saanut omalta esimieheltään alhaiset arvosanat, hän voi arvioida omat alaisensa liian tiukasti. Cascio (1995, 65) esittelee kolme arvioita mahdollisesti vääristävää seikkaa.

1. Arvioijan tiukkuus tai lempeys

Arviointien tekeminen nojaa oletukseen arvioijan kyvystä suorittaa arviointi suhteessa sovittuihin mittareihin. Arvion oletetaan olevan tarkka kuvaus arvioitavan toiminnasta. Todellisuudessa arvioijien arviot saman henkilön suoriutumisesta voivat poiketa suurestikin. Erilaiset arviot johtuvat arvioijan henkilökohtaisista ominaisuuksista. Arvioijia tulisikin kouluttaa tekemään arvioita, jotka ovat vertailukelpoisia keskenään. Eri esimiesten tekemiä arvioita tulee myös tarkkailla ja puuttua asiaan, jos jonkin esimiehen arviot poikkeavat huomattavasti muiden arvioista.

2. Taipumus keskimääräisen arvion tekemiseen

Arvioija voi pelätä aiheuttavansa riitoja ja pahaa mieltä, jos arvioitavien saamat arviot poikkeavat toisistaan. Myös negatiivisen arvion antaminen ja siitä kertominen arvioitavalle voi olla henkisesti vaikeaa. Tämän takia voi olla houkuttelevaa antaa ”keskimääräisiä” arvosanoja kaikille. Ongelmaan voi pyrkiä vaikuttamaan ankkuroimalla eri suoriutumisen tasot tarkkoihin verbaalisiin ja numeerisiin asteikoihin.

3. Halo

Halo-vaikutus tarkoittaa sitä, että arvioitavan hyvä/huono arvosana mittarilla x vaikuttaa arvioijan antamaan arvosanaan mittarilla y positiivisesti/negatiivisesti, vaikka mittareiden mittaavat asiat eivät objektiivisesti vaikuta toisiinsa. Arvioija on muodostanut mielipiteensä siitä, onko arvioitava yleisesti ottaen hyvä tai huono työssään ja antaa sen vaikuttaa arvioon.

Thompsonin (2000, 140) mielestä edellä mainittujen arviointiin mahdollisesti liittyvien ongelmien ratkaiseminen on erittäin vaikeaa. Arviointikriteerien kehittäminen, koulutuksen tarjoaminen ja eri arvioijien arviojakaumien seuraaminen voivat Thompsonin mielestään auttaa asiaa. Hän kuitenkin muistuttaa, että nämä toimet voivat lisätä arviointijärjestelmän aiheuttamia kuluja huomattavasti.

Mittavirheet ovatkin eräs UPJ:n potentiaalisista kompastuskivistä. Linjajohdon kyvyt ovat keskeisiä, jotta systeemi koettaisiin reiluksi. Myös alaisen täytyy olla perillä arviointikriteereistä ja ottaa aktiivisesti osaa arvion tuottamiseen. Tarvittaessa hän voi myös ottaa yhteyttä luottamusmieheen, jos kokee, että esimies ei kykene tuottamaan oikeudenmukaista arviota. Toisaalta täytyy muistaa, että myös vanhassa palkitsemisysteemissä oli mahdollisuus syrjintään mm. etenemisen estämisen myötä. Monella tavalla vanhassa systeemissä syrjiminä on helpompaa. Esimerkiksi ylennyksiä saatettiin jakaa ”hyvä veli-periaatteella”. UPJ:ssä arviot tulee ainakin perustella ja tuoda työntekijän tietoon.

2.5.2 Sosiaalisesti herkistynyt johtajuus

Whittingtonin (1993, 29) systeemisen mallin mukaan ihmiset ovat syvästi kietoutuneet monimutkaisiin sosiaalisiin järjestelmiin. Päätöksenteko ei tapahdu ”irrallaan”, vaan liittyy sosiaalisten suhteiden verkkoon, johon voi kuulua esimerkiksi perhe, valtio, koulutuksen ja ammatillisen kokemuksen taustat, uskonto tai etnisuus. Nämä verkostot muokkaavat yksilön käsitystä siitä, mikä on oikein ja sopivaa. Toimintaa eivät rajoita kognitiivisen ymmärryksen rajat, vaan kulttuurin ja yhteiskunnan kollektiiviset arvot ja tavat. (Whittington 1993, 29).

Johdolle systeemisen mallin omaksumisen etu on sosiaalisen sensitiivisyyden lisääntyminen. Ymmärtämällä henkilöön vaikuttavia sosiaalisia järjestelmiä johto voi helpommin pyrkiä ohjaamaan henkilöstön kollektiivisiä näkemyksiä. Sosiaalisesti herkistetyt johtajat voivat myös käyttää työssään hyväkseen kulttuurin eri rooleihin liittyviä näkemyksiä ja uskomuksia. Esimerkiksi palkkausjärjestelmää maastouttaessa

johtaja voi hankkia legitimitettä korostamalla asiantuntijoille korkeaa koulutustaan ja toisaalta suorittavaa työtä tekeville pitkää käytännön kokemustaan organisaatiossa. (Whittington 1993, 38).

2.6 Teoriaosuuden yhteenveto

Valaisin teoriaosuudessa uuden julkisjohtamisen käsitettä. Uusi julkisjohtaminen on ideologia, joka tähtää julkisen sektorin toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen. NPM perustuu ajatukselle, että julkisen sektorin palveluita voidaan tuottaa monilla eri tavoilla. Palvelut voidaan ostaa vapailta markkinoilta, tuottaa julkisen yksikön ja järjestön yhteistyönä tai tuottaa julkisen yksikön sisämarkkinoilla. Kuhunkin tilanteeseen tulee valita parhaiten sopiva malli. Tehokkuutta NPM lisää määrittämällä organisatorisen vastuun tarkasti ja hyödyntämällä tehokkaita kustannuslaskentajärjestelmiä. Kunkin toiminnon kustannukset on voitava yksilöidä, jotta ongelmien lähde voidaan selvittää ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. NPM myös perustuu ajatukselle, että veronmaksaja on maksava asiakas ja hänellä on oikeus vaatia hyvää asiakaspalvelua julkisen sektorin toimijoilta. Näistä uusista ajatuksista ei ole hyötyä, jos organisaation jäsenet eivät omaksu niitä. Jotta muutos voisi tapahtua, kulttuurin täytyy muuttua. Uudistuksien implementoinnin päävastuun NPM-opin edustajat säilyttävät johtajille. NPM-ideologian mukaan johtajuus on suurin organisaatiota muokkaava ja kehittävä voima.

Kannustavilla palkitsemisjärjestelmillä pyritään yleensä pääasiassa kahteen päämäärään - motivaation kasvattamiseen ja strategian viestimiseen. Palkitsemisen vaikutuksesta motivaatioon tutkijat ovat erimielisiä. Palkitsevan järjestelmän kiistaton hyvä puoli on se, että se on tehokas strategian jalkauttaja. Strategiasta johdetaan menestystekijöitä, joiden saavuttamisesta palkitaan. Näin jokaiselle työntekijälle on selvää, miten heidän halutaan toimivan.

Sitoudun väitteeseen, että organisaatiossa voivat toimia erilaiset palkitsemisjärjestelmät. Järjestelmä, joka toimii yhdessä organisaatiossa, ei välttämättä toimi ominaisuuksiltaan

vastaavassa toisessa organisaatiossa. Näin ollen palkitsemisjärjestelmää ei voi ostaa pakettiratkaisuna ulkoisilta markkinoilta. Organisaation tulee luoda se itse. Järjestelmän onnistumista edesauttaa se, että järjestelmän luomiseen ja implementointiin käytetään aikaa ja vaivaa. Näin siksi, että henkilöstö hyväksyy järjestelmän vain jos he kokevat sen oikeudenmukaiseksi. Perusedellytyksenä oikeudenmukaisuuden kokemukselle ovat analyttiset arviointijärjestelmät. Analyttisessä arvioinnissa työ tai suoritus puretaan osiin ja tekijöitä verrataan ennalta sovittuihin mittareihin. Henkilöstön on myös helpompi hyväksyä järjestelmä, jossa työntekijöitä ei pakoteta paremmuusjärjestykseen. Oikeudenmukaisuuden kokemuksen muodostumista edesauttaa myös se, että henkilöstö pääsee vaikuttamaan järjestelmän ominaisuuksiin. Muutos on helpompi hyväksyä, jos on itse päässyt vaikuttamaan muutoksen ehtoihin.

Esimiehet ovat avainasemassa järjestelmää luotaessa ja käytettäessä. Työntekijän tulee voida luottaa esimiehen kykyyn tehdä oikeudenmukainen arvio ja esimiehelle tulee turvata tämä mahdollisuus. On tärkeää, että esimies on tietoinen arvioihin vaikuttavista työn ulkopuolisista seikoista. Esimies on myös tärkeässä asemassa jalkauttaessa järjestelmää. Taitava esimies osaa kuvata järjestelmän periaatteita eri työntekijöille eri tavalla. Taitava esimies sopeuttaa johtamistaan työntekijän ominaisuuksien ja kiinnostuksen kohteiden mukaan.

3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS

3.1 Tutkimuksen kohderyhmä ja aineiston keruu

Tutkimukseni kohteeksi valitsin Yritysverotoimiston. Yritysverotoimistossa UPJ on juuri otettu käyttöön, joten järjestelmän implementoinnista on tuoreita kokemuksia. Toisaalta käytännön syyt vaikuttivat valintaani. Olen töissä Yritysverotoimistossa, joten aineiston kerääminen oli minulle helppoa. Aineiston keräsin haastatteleamalla neljää

toimistopäällikköä joulukuun 2006 aikana. Suoritin haastattelut puolistrukturoituina. Nauhoitin haastattelut ja litteroin ne joulukuun 2006 aikana.

Tutkimuksen kohderyhmäksi valitsin toimistopäälliköt, koska he ovat mielestäni keskeisessä asemassa UPJ:n toteutuksessa. Ensinnäkin he tekevät valtaosan UPJ-arvioista Yritysverotoimistossa. Verojohtaja haastattelee johtoryhmän jäsenet ja osastopäälliköt haastattelevat toimistopäälliköt, asiantuntijat ja prosessinvetäjät. Toimistopäälliköt haastattelevat kaikki muut. Toimistopäälliköille on siis kertynyt eniten kokemuksia järjestelmästä. Toiseksi esimiehen ja alaisen suhteen onnistuminen on keskeisessä asemassa järjestelmän toimivuuden kannalta. Juuri lähin esimies konkretisoi UPJ:n alaisilleen ja hänen osaamisestaan on kiinni koko järjestelmän toimivuus. Kolmanneksi, kaikista työntekijä-tasoista juuri toimistopäälliköiden tehtävänkuva on järjestelmän muuttuessa muuttunut eniten.

Haastatellut ovat olleet verohallinnon palveluksessa neljästä kahteenkymmeneenviiteen vuoteen. Yritysverotoimistossa he ovat kaikki työskennelleet n. viisi vuotta ja toimistopäällikköinä 1,5- 4 vuotta, joten kaikilla on pitkäkö tai pitkä kokemus sekä verohallinnosta, Yritysverotoimistosta että toimistopäällikön tehtävistä.

Tutkielmassani haastatteluaineistosta otetut lainaukset on sisennetty muusta tekstistä. Lainaukset on muutettu kirjakielisiksi ja joitakin täytesanoja on poistettu (esimerkiksi sanat ”tota”, ”et”, ”niinku”). Näin aineistoa on huomattavasti helpompi lukea ilman että sisältöä olisi muutettu. Hakasulkeissa olevat sanat ovat lisäämiäni. Näitä lisäyksiä olen tehnyt, jotta haastateltavan ajatus tulisi paremmin ymmärrettäväksi. Lainausten perään olen lisännyt merkinnän TP (toimistopäällikkö) 1,2,3 tai 4 yksilöimään haastateltavan.

3.2 Sisällön analyysi

Peräkylän (2005, 871) mukaan laadullista tutkimusta tekevät tutkijat eivät välttämättä seuraa mitään tiettyä analyysikeinoa. Tarkastelemalla materiaalia uudestaan ja uudestaan

tutkija yrittää tunnistaa ja kuvata tutkittavan ilmiön ominaispiirteet. Kantolan (2002,79) mukaan ”laadullisessa analyysissä voi ylipäättään olla harhaanjohtavaa puhua erillisestä ”menetelmästä”, koska aineiston analyysissä johtavana periaatteena tulisi olla teoreettisesta tutkimuskysymyksestä nouseva kysymyksenasettelu”. Takertuminen johonkin tiettyyn menetelmään kaikissa analyysin vaiheissa ei välttämättä mahdollista parasta mahdollista tulkintaa aineistosta. Ohjenuorana analyysissä olen käyttänyt sisällön analyysiä. Sisällön analyysi mahdollistaa riittävän joustavan aineiston analyysin. Sisällön analyysi ei pakota noudattamaan tiukkaan rajattua analyysirunkoa, vaan se on muotoiltavissa yksittäisen tutkimuksen tarpeiden mukaan.

Anttilan (1998 www-dokumentti) mukaan laadullisen tutkimuksen tavoitteena on rakentaa havaituista seikoista jokin uusi, todellisuuden monimuotoisuutta selkeämpi konstruktio tai kohottaa joitakin seikkoja paremmin ymmärrettäviksi. Tässä tutkielmassa noudatin Seitamaa-Hakkaraisen (1999 www-dokumentti) kuvaamaa sisällönanalyysimenettelyä. Sisällön analysointiprosessi kulkee Seitamaa-Hakkaraisen (1999 www-dokumentti) mukaan seuraavalla tavalla. Aluksi haastattelut puretaan (litteroidaan) nauhalta tekstiksi. Seuraava vaihe on analyysiyksikön valinta. Valitaan analyysiyksikkö esim. lause, kappale, ajatus ja aineisto segmentoidaan analyysiyksikön mukaan. Tässä tutkimuksessa analyysiyksikkönä toimii ajatus. Haastateltujen kommentteille on tarkoituksella annettu runsaasti tilaa. Aineiston esittelyssä pyrin antamaan haastateltujen mielipiteistä mahdollisimman kattavan kuvan. Seuraavaksi määritellään luokittelujärjestelmä ja luodaan luokittelurunko. Luokittelurunko voi olla etukäteen määritelty ja suunniteltu tai luokittelurunko voidaan kehittää yhtä aikaa aineiston analysoinnin kanssa. Tässä tutkimuksessa luokittelurungon pohjana toimi teemahaastattelurunko, joka taas pohjautuu tutkimuskysymykseen sekä teoreettiseen aineistoon. Haastateltujen jälkeen muokkasin luokittelurunkoa, jotta sain mukaan haastatteluiden keskeisimmät asiat. Kun runko oli luotu, siirryin analyysiyksiköiden määrittämiseen ja aineiston osittamiseen. Prosessin viimeinen vaihe oli aineiston koodaus ja raportointi. Sisällön analyysissä etsitään käsitteellisiä samankaltaisuuksia, jotka muodostuvat luokkaan kuuluvista samanlaisista yksiköistä.

Olen jakanut aineiston kuuteen teemaan: 1) rakenne ja oikeudenmukaisuus 2) muutoksen omistajuus ja kommunikointi 3) palkan kytkeminen strategiaan 4) palkan vaikutus motivaatioon 5) UPJ:n asettamat haasteet esimiehille sekä 6) ongelmia ja kehittämisideoita. Aloitan kaikki teemat liittämällä teeman tutkielman teoreettiseen viitekehykseen. Tämän jälkeen olen antanut haastatelluille mahdollisuuden päästä ääneen.

3.3 Relativismin vastike validiteetille - triangulaatio

Koska tässä tutkimuksessa oletetaan tiedon olevan relatiivista, täydellistä objektiivisuutta ei voida saavuttaa. Tiedämme asioita (asiat ovat olemassa) vain eri representaatioiden kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että joudun hylkäämään perinteisen validiteetin käsitteen. Konstruktivistinen koulukunta on korvannut validiteetin triangulaatiolla. Triangulaatiossa tutkittava ilmiö pyritään hahmottamaan mahdollisimman monen eri aineiston ja teoreettisen viitekehyksen avulla. Denzinin ja Lincolnin (2005, 5) mukaan useiden eri aineistojen ja/tai metodien käyttö auttaa saavuttamaan syvällisen ymmärryksen ilmiöstä.

Tämä eri aineistojen ja metodien triangulaatio ei takaa validiutta, se on vaihtoehto sille (Denzin ja Lincoln 2005, 5). Triangulaatio tunnistaa diskurssien moninaisuuden. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että aineiston ja metodien määrä korreloisi suoraan laadun kanssa. Tutkijan tulee valita perusteltu paketti metodeja ja lähteitä, jotka heijastavat paikkaan ja aikaan sidotun ilmiötä (Atkinson ja Delamont 2005, 833). Guban ja Lincolnin (2005, 197) mielestä konstruktivistisen tutkimuksen laatua voidaan arvioida luotettavuudella (trustworthiness) ja sen katalysoivalla vaikutuksella. Tutkimuksen arvo muodostuu heidän mukaansa tutkimustulosten instrumentaalisuudesta ja emansipatorisesta luonteesta.

Tutkimukseni resurssit asettavat opinnäytetyössä triangulaatiolle tiukat rajat. Tässä tutkimuksessa olen pyrkinyt triangulaatioon käyttämällä laajaa teoreettista pohjaa, sekä hyödyntämällä erilaisia empirisiä aineistoja. Ensinnäkin olen pyrkinyt sitomaan tutkittavan ilmiön ajalliseen ja paikalliseen kontekstiin (NPM). Toiseksi, olen

hyödyntänyt sekä kirjallista aineistoa (UPJ-käsikirja) että kahta haastatteluaineistoa (VMBaro ja omat haastattelut). Haastattelut olen suorittanut puolistrukturoituina, jotta haastateltavat pääsisivät itse kuvaamaan ilmiötä. Lopuksi olen pyrkinyt sitomaan löydökseni laajaan teoreettiseen kehykseen.

3.4 Reflektiivisyys

Guban ja Lincolnin (2005, 197) mukaan konstruktivistisessä tutkimuksessa tutkija on osallinen tutkimustulosten luonnissa (passionate participant). Tutkijan tehtävänä on innostaa osallistujia moniäänisen rekonstruktion luomiseen. Tutkija ja tutkittava tuottavat tutkimuksen yhdessä. Refleksiivisyys tarkoittaa sitä, että tutkija on tietoinen roolistaan sekä tutkijana että vastaajana (Guba ja Lincoln 2005, 211). Tutkijan tulee pitää tämä rooli mielessään ja ”kuulustella” itseään prosessin aikana. Tämä johtaa Guban ja Lincolnin (2005, 197) mukaan siihen, että itse tutkimuksen tulokset ovat entistä monimutkaisempia ja problemaattisempia sekä avoimempia tulokinnalle. Seuraavassa kappaleessa tarjoan lyhyen reflektoinnin omasta suhteestani tutkimukseeni.

Työskentelen organisaatiossa, jota tutkin. Tämä on vaikuttanut siihen, että minulla on oma käsitykseni tutkimuksen kohteesta. Olen osaltani päässyt todistamaan UPJ:n implementointia Yritysveroimistoon. Työsuhteeni ovat tähän asti olleet niin lyhyitä, että en itse ole varsinaisesti kuulunut järjestelmän piiriin. Olen kuitenkin osallistunut aiheetta käsitelleisiin tilaisuuksiin ja erityisesti seurannut UPJ:stä käytävää keskustelua kahvipöydissä ja käytävillä. Tunnen haastatellut henkilöt henkilökohtaisesti myös työtehtävistä. Toivon, että tämä vaikuttaa siten, että haastattelutilanteissa on välitön tunnelma ja informanttini puhuvat rehellisesti omista kokemuksistaan ja näkemyksistään.

4 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET

4.1 Rakenne ja oikeudenmukaisuus

Haastattelujen ensimmäinen teema on järjestelmän rakenne ja sen oikeudenmukaisuus. Jos henkilöstö kokee järjestelmän epäoikeudenmukaiseksi, tämä voi johtaa organisaation kannalta ongelmallisiin seurauksiin, kuten poissaoloihin ja laiskuuteen (Taylor 2000, 26). Jos palkitsemisjärjestelmä koetaan reiluksi, on mahdollista luoda luottamussuhde henkilöstön ja johdon välille. Hyvässä järjestelmässä molemmat kokevat hyötyvänsä.

UPJ:n mukainen palkka muodostuu kahdesta osasta – tehtävän vaativuuden mukaisesta peruspalkasta ja henkilökohtaisen suorituksen perusteella maksetusta henkilökohtaisesta lisästä. Peruseriaatteeltaan tämä rakenne koettiin onnistuneeksi. Ongelmaksi muodostuivat viitetehtävät. Viitetehtävä määritettiin Verohallinnon arviointi- ja kehittämisryhmässä. Ryhmään kuului työnantajan edustajina 2 henkilöä Verohallituksen hallintopalvelusta, sekä henkilöstön edustajina neljän sopijajärjestöjen viisi edustajaa. Ryhmässä kuvattiin useita eri viitetehtäviä, joihin kaikki tiettyä työtehtävää tekevät henkilöt tuli sijoittaa. Esimerkiksi tuloverotusta suorittavalla tasolla tekeville on tarjolla kolme viitetehtävää. Tehtävän vaativuuden määrittelyn tapahtui siis jo varsin pitkälle arviointi- ja kehittämisryhmässä. Verotoimistojen tehtäväksi jäi löytää kullekin henkilölle sopiva viitetehtävä ja arvioida henkilökohtainen palkanosuus. Haastateltujen mukaan viitetehtävät olivat joko liian jäykkiä tai väärin määritettyjä. Tämä heikentää vastaajien mielestä järjestelmän oikeudenmukaisuutta.

Koska viitetehtävät jäykistävät järjestelmää, esimies ei saa kaikkea järjestelmän potentiaalia käyttöönsä. Haastatellut kuvasit problematiikkaa seuraavasti:

Itse järjestelmä on tasapuolinen varsinkin, jos ne viitetehtävät saadaan pois.

Tavallaan voidaan käyttää tasoja ihan oikeasti vaativuuden mukaan, eikä niin, että

viitetehtävä sitoo hirveästi sitä, mille tasolle saa laittaa. Nuo kaksi³ tasoa, [tuloverotuksen viitetehtävät], eivät kuvaa sitä todellisuutta, että joku tekee ihan perustasoa ja toinen on jo hyvin lähellä asiantuntijaa. Se skaala pitäisi olla paljon laajemmin käytössä. (TP2)

Kyllä se peruseriaatteeltaan on ihan onnistunut. Vaativuuden mukaan maksetaan palkka ja sitten vielä suorituksen mukaan.(TP1)

Viitetehtävät sitovat niin paljon, jos ei täyty jotain yhtä pientä juttua, niin henkilöä ei saa sijoittaa johonkin ja sitten hänelle ei ole sopivaa viitetehtävää. (TP2)

Toisaalta osa tehtävistä oli arvostettu haastateltavien mielestä väärille vaativuustasoille. Epäkohtina mainittiin toimistopäälliköiden liian alhainen palkkaus ja alv-puolen liian suuri kahden mahdollisen viitetehtävän vaativuustason väli (5 ja 9). Osa viitetehtävistä sisälsi haastateltavien arvioiden mukaan epärelevantteja vaatimuksia, esimerkiksi vaatimuksia kokemuksesta. Tässä tapauksessa viitetehtävään sijoitus ei tapahdu osaamisen mukaan. Heidän mukaansa joissakin tehtävissä viitetehtävien vaativuustasojen haitari on joko liian kapea tai liian laaja:

Tietyt tehtävät on vain laitettu tietylle vaativuustasolle ja kaikki eivät ole onnistuneet. [Esimerkiksi] alvi on suurin ja sitten toimistopäälliköt. Alv-puolella on monen tasoista työtä, mutta melkein vain kaksi vaativuustasoa. Liian suuri haitari on siinä, että on joko lähes asiantuntijatasolla tai sitten ihan perustasolla. Kehittyminen jää pois, mikä oli tämänkin järjestelmän tarkoitus, mutta ei ainakaan tässä tapauksessa toteudu. (TP3)

Se on vähän että miten mitäkin arvostetaan. Tuloverotuksessa tulee mieleen, että siellä voisi olla muillekin kuin asiantuntijoille joitain korkeampia viitetehtäviä.

³ Haastateltu oli voinut sijoittaa oman ryhmänsä tuloverottajat vain kahdelle eri tasolle, vaikka erittäin vaativille tuloverotustehtäville on olemassa kolmas, astetta ylemmän tason virka. Tästä syystä haastateltu puhuu vain kahdesta tasosta, vaikka aiemmin mainitsin tasoja olevan kolme.

Meillä on aika iso ero siinä, että mitä vaativia tehtäviä perusvalvojat tekevät, hyppäys on kolme neljä tasoa asiantuntijaan. Tästä on tullut palautetta ja minä olen vähän samaa mieltä siitä, että kaikki on vähän liian tiiviissä nipussa. (TP2)

Sanotaan nyt, että eivät ne Yritysverotoimistoon minusta ole hirveän hyvin sopineet. Tuloverotuksessa esimerkiksi tasoerot ovat aika pienet. Pitäisi olla vähän isommat. Esimiestehtävissä on myös sillä tavalla ongelmia, että viitetehtäväkuvaukset on kirjoitettu niin, että vaikka tekee täällä samaa työtä kuin jossain muussa yksikössä, voi joutua eri viitetehtävään sillä perusteella, että viitetehtäväkuvauksessa on maininta siitä, että pitää olla suoraan verojohtajan alaisuudessa. Eli tällaiset organisatoriset seikat saattavat vaikuttaa siihen, mihin viitetehtävään sinut sijoitetaan, vaikka teet ihan samaa työtä. (TP1)

Sitten verotarkastajilla on kanssa sellainen [ongelma], että viitetehtäviin on kirjoitettu tiettyjä kokemusvaatimuksia, mitä pitää olla ja kuitenkin siellä pystyy nopeasti etenemään tällaisiin vaativiin verotarkastustehtäviin, jolloin olisi mahdollisuus saada vaativampi viitetehtävä. Mutta sitten katsotaan tätä kolmen vuoden rajaa [viitetehtävän edellytyksenä vähintään kolmen vuoden kokemus]. Vaativia tehtäviä kyllä voi tehdä jo, mutta viitetehtävää ei saa. Perusidean pitäisi olla se, että kompetenssi olisi [määräävä tekijä]. (TP1)

Henkilökohtaisen suorituksen arviointi koettiin kaikkien haastateltujen taholta melko onnistuneeksi osaksi järjestelmää. Henkilökohtaiset palkanosat määräytyivät oikeista asioista oikeassa suhteessa. Tältä osin järjestelmän rakenne oli haastateltavien mielestä oikeudenmukainen.

[Henkilökohtaisen suorituksen arviointi] ei ole se ongelma. On ongelmallista, jos siihen tulee rajoituksia, että mitä skaalaa saa käyttää. Jos ajattelee, että ne ovat 1-5, niin minun mielestäni se on ihan hyvä ja ne neljä osa-aluetta kattavat mielestäni sen aika hyvin. Minun mielestäni ne sopivat ihan hyvin meille. (TP2)

Osa-alueet ovat ihan oikeita, pystyy seuraamaan ja mittaamaan. (TP1)

Minun mielestä ne ovat aika hyviä. Kyllä niissä on kaikki aika kattavasti huomioitu. (TP3)

Vuorovaikutustaidot ja kehittämisote ovat samankaltaisia ja periaatteessa ne olisi varmaan voitu yhdistää. Minun mielestäni ne kulkevat käsikädessä. Aikaansaavuus ja laaja-alaisuus ovat sitten selkeästi erilaisia. Ehkä se kehittämisote eli aktiivisuus on haluttu nostaa erityisesti esille. (TP4)

4.1.1 Takuupalkan ongelma

Kaikki haastateltavat nostivat haastatteluissa esille takuupalkkojen aiheuttamat ongelmat. Takuupalkkaa maksetaan niille työntekijöille, joiden uuden järjestelmän mukainen palkka olisi vanhaa palkkaa pienempi. Takuupalkkalaisia on Yritysverotoimistossa noin 70 % työntekijöistä. Takuupalkkalaisia on pääasiassa siksi, että vanhassa järjestelmässä osa samaa työtä tekevistä oli palkattu alun perin eri perustein. Toisaalta moni työntekijä oli ehtinyt saavuttaa oikeuden täysiin ikälisiin vanhassa järjestelmässä. Tällä hetkellä takuupalkkalaisten määrää lisää myös se, että täyttä UPJ-palkkaa aletaan maksaa vasta 2009. Yritysverotoimistossa takuupalkkalaisten määrää lisää aiemmin Etelä-suomalaisille maksetun kalliinpaikanlisän poistuminen. Tämän lisäksi Yritysverotoimistossa oli ennen UPJ:tä enemmän korkeisiin A-palkkaluokkiin sijoitettuja virkoja verrattuna muihin Suomen verotoimistoihin.

No ei ole sillä tavalla, koska tämä [uusi järjestelmä] tulee vanhan järjestelmän tilalle. Eihän se ole oikeudenmukainen, jos suurin osa jää takuupalkalle. Takuupalkkalaiset ajattelevat, että en ole ansainnut tätä palkkaa, mutta armosta minulle maksetaan tällainen takuupalkka. Olisi ehkä pitänyt miettiä tarkemmin,

mikä olisi sallittu takuupalkkalaisten määrä. Takuupalkkalaiset ovat kokonaan uuden järjestelmän ulkopuolella. (TP1)

Sinällään on [oikeudenmukainen], kunhan sen saa oikeesti toimimaan, mutta rehellisesti on sanottava, että niin kauan kun on takuupalkkalaisia, niin eihän se kaikkien kohdalla toteudu. (TP2)

Tämä [järjestelmä] menee tällä hetkellä nyt vähän toisin päin, että kun uusi palkkausjärjestelmä tuli niin meillähän on takuupalkalla Yritysvertoimistosta 70 %, niin motivoiko se? Minä esimerkiksi, jos minä olen tässä työssä loppuelämäni, niin eihän minulle tule kuin yleiskorotukset. [Toisaalta] tietynlainen läpimenoaika tähän täytyy saada, eikä se ainakaan minun motivaatitani ole vienyt. Mutta eipähän ole yksikään [liiton] jäsen eronnut, vaikka täälläkin on 70 % takuupalkalla - kyllähän se jotain kertoo. (TP3)

Ehkä kymmenen vuoden päästä, mutta ei nyt. Jos ajatellaan, kuinka monta prosenttia yritysvertoimistolaisistakin on takuupalkalla, niin eiväthän he koe sitä oikeudenmukaiseksi. (TP4)

Takuupalkka aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Takuupalkka rapauttaa uskoa järjestelmään kahdessa suhteessa. Ensinnäkin takuupalkka sulkee osan organisaatiosta uuden ja kannustavan järjestelmän ulkopuolelle. Työntekijät, joille maksetaan takuupalkkaa saattavat kokea, että heidän työtään ei enää arvosteta. Tämä heikentää työilmapiiriä ja motivaatiota sekä voi vaikeuttaa esimiehen työnohjausta. Toiseksi organisaatioon uutena tulleet voivat kokea, että järjestelmä ei ole edelleenkään oikeudenmukainen, koska samasta työstä ei makseta samaa palkkaa vastoin järjestelmän peruseriaatetta.

Niihin [takuupalkkoihin] on varmaan aika vaikea puuttua, takuupalkka on ja pysyy. Ehkä jos on reilusti rahaa käytettävissä jatkossa, mikäli kaikkia virkoja ei täytetä. Jos virastoittain yksiköt saavat pitää sen rahapotin ainakin suhteessa

suurin piirtein, niin kyllähän se helpottaa, jos on enemmän rahaa niin voi tulla niitä vaativimpia tasoja enemmän. Olen käsittänyt, että mikäli henkilökuntaa vähennetään [eläköitymisen kautta], niin kuitenkin saadaan pitää sitä rahaa niiden [eläkkeelle jääneiden] takuupalkkojen mukaan, jotka ovat monesti isompia kuin tässä uudessa järjestelmässä. Kun eläkkeelle jäävillä on kaikki ikälisät, niin se on siinä mielessä hyvä, mutta sitä ei tiedä missä suhteessa ne rahat jaetaan. (TP2)

Periaatteessahan oli kai tarkoitus, että [entisen järjestelmän mukaiset] palkat vastaisivat suurin piirtein UPJ palkkoja. Minä luulen, että vuonna 2009 moni saa UPJ-palkan, silloinhan se menee sitten samalle tasolle. (TP4)

Se perustui siihen vanhaan järjestelmään, jossa tuli palkka sen mukaan, kuinka kauan on talossa ollut. Monella, jotka ovat tasolla 6, on paljon parempi palkka kuin niillä, jotka ovat tasolla 9. Mutta pitäähän uusi järjestelmä viedä voimaan ja yhdet kärsivät ja toiset eivät. Ei voi olla niin että kaikille tulee heti joku tietty korotus. (TP3)

Lääkettä tilanteeseen on vaikea löytää. Kysyttäessä, miten ongelmaan voisi vaikuttaa, vastaukseksi tarjottiin lähinnä ajan kulumista. Takuupalkat nähdään ongelmallisiksi, mutta takuupalkkaus koetaan väistämättömänä pahana siirryttäessä vanhasta uuteen järjestelmään.

4.1.2 Yksikön budjettirahoitteen asettamat rajoitteet

Verohallinto on budjettirahoitteinen yksikkö. Budjettirahoitteisissa yksiköissä palkkabudjettikin on ennalta määrätty ja sen lisääminen nopealla aikataululla voi osoittautua ongelmalliseksi. UPJ-käsikirjan mukaan ”yksikön määrärahatilanne ei saa vaikuttaa suoritusten arviointiin”. Jos palkan henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva osa on 0-48 % peruspalkasta, suuretkin vaihtelut palkkakustannuksissa ovat periaatteessa mahdollisia. UPJ-käsikirjan mukaan ”järjestelmä lähtee siitä, että kaikilla on

mahdollisuus kehittää omaa osaamistaan ja sitä kautta omaa palkkaustaan“. Vaarana onkin, että budjettipaineet voivat vaikuttaa esimiesten tekemiin arvioihin.

Kaikkien palkkojen nousu haitarin ylähaarukkaan ei kuitenkaan ole kovin todennäköistä, koska korkeimpien suoritusasteiden ansaitsemiseksi tulee tehtävistä olla suoriutunut poikkeuksellisen hyvin. Toiseksi ylimmällä d-tasolla odotetaan UPJ-käsikirjan mukaan ”tavanomaiset odotukset tai sovitut tulokset ylittävää, näyttöihin perustuvaa aikaansaavuutta” sekä ylimmällä e-tasolla ”todennettavaa, poikkeuksellista ja esimerkillistä tuloksellisuutta”. Näille tasoille pääsy arvioinnissa edellyttää siis keskimääräisestä tasosta poikkeavaa suoriutumista, joten ylimpiin luokkiin on mahdollisuus vain harvoilla työntekijöillä. Tämä voi aiheuttaa ongelmia yksikössä tai ryhmässä, jonka kaikki jäsenet suoriutuvat töistään keskimääräistä korkeammalla tasolla. Heidän esimiehensä voivat kokea, että korkeampia kirjaimia ei voi antaa kaikille, koska silloin ryhmän keskiarvo olisi tavanomaista korkeampi. Järjestelmä ei siis ole ”absoluuttinen” siinä mielessä, että henkilön työsuoritusta verrattaisiin kuvaukseen tietystä suoriutumiskuvauksesta, vaan henkilö tulee ainakin epäsuorasti verratuksi myös työtovereihinsa.

Oletus mahdollisista arvostelua ohjaavista budjetti- tai keskiarvopaineista saattaa rapauttaa ohjelman uskottavuutta. Henkilöstö epäilee saavansa epärealistisen arvioinnin ja johto kokee, ettei palkkausta voi käyttää todellisena henkilöstön johdon työkaluna. Haastatellut kuitenkin kiistivät ajatuksen, että yksikön määrärahat vaikuttaisivat arvioihin.

Meillä onneksi ei ole vielä [vaikuttanut], minulla henkilökohtaisesti ei ole onneksi tullut vielä sellaista tilannetta. Sellaisia rajoituksia on että vähän katsotaan mikä skaala on, että jos minulla olisi vaikka kaikki nelosta ja sitten jollain toisella on kolmosta, niin sitten varmaan kysyttäisiin mistä se johtuu. Yksittäisiä henkilöitä voi nousta suuntaan tai toiseen, mutta periaatteessa keskiarvon pitäisi olla suhteellisen sama eri ryhmillä. (TP2)

Keskiarvo ei saa nousta tietyn rajan yli. Palkkapotti on tietyn suuruinen. Suurin osa on c:tä ja sitten on niitä poikkeuksia. (TP1)

Joskus työntekijöistä joku voi sanoa, että siellähän on se keskiarvo ja meillähän on [sellainen sääntö], että ei saa ylittää sitä ja tätä [keskiarvoa]. Minä luulin myös, että sillä on jonkinlainen vaikutus, että siellä on keskiarvo, mutta ei se ole vaikuttanut minuun. En lähtisi ikinä UPJ-keskusteluun, mikäli osastopäällikkö sanoisi, että nämä on nyt lyöty lukkoon ja sinä et saisi tehdä mitään. Tiedän että niinkin on sanottu [muissa yksiköissä], että ei voi nostaa kun on jo keskiarvot olemassa. Minulle on tultu sanomaan siitä muissa yhteyksissä. (TP3)

Kaikki haastatellut kiistivät, että budjetti tai keskiarvopaineet olisivat vaikuttaneet heidän arvioihinsa. Yksi haastateltu kertoi kuulleensa, että muissa yksiköissä rajoituksia on ollut. Toimistopäällikön olisi kiusallista myöntää, että hänen kätensä ovat sidotut. Kaikki haastatellut kuitenkin puhuivat keskiarvoista ja niiden tarkasta seuraamisesta. TP1 kertoi, että tietty keskiarvo henkilökohtaisten arvioiden tasoille on määritetty, eikä sen yli saa mennä. Tästä voidaan päätellä, että liikkumavara arvioissa on varsin kapea. Tämä on mielestäni osin ristiriidassa sen puhetavan kanssa, jolla UPJ esimerkiksi UPJ-käsikirjassa esitetään.

4.2 Muutoksen omistajuus ja kommunikointi

Muutokseen vaikuttaminen voi vähentää kokemusta uudistuksen ohjautumisesta pelkästään ulkopuolelta. Muutoksen ”omistajuus” helpottaa siihen sopeutumista (Carnevale 2003, 54). Lisäksi koko henkilöstön osallistuminen projektiin nopeuttaa oppimista ja parantaa päätösten laatua. Tehokas viestintä rakentaa pohjan osallistumiselle, joka edellyttää tietoa järjestelmästä ja sen toteutuksesta. Yritysveroimistossa palkkausjärjestelmän uudistamisesta tiedotettiin haastateltujen mukaan hyvin.

Omat alaiset ovat olleet yllättävän hyvin tietoisia, koska minä kaikilta kuitenkin kysyn, et haluavatko he jotain lisäinformaatiota, niin eivät. Kyllä hyvin oli tilaisuuksia järjestetty järjestöjenkin puolelta. (TP2)

Kyllä minusta aika hyvin kerrottiin. Tietysti itse näen sen esimiehen näkökulmasta. Me saimme aika hyvin tietoa ja varmaan henkilöstöllekin siitä tiedotettiin aika hyvin. Ainoa [pulma] liittyi palkan maksamiseen liittyviin siirtymäaikoihin, jotka olivat monimutkaisia laskea ja samoin siirtymäpalkkojen laskeminen. Järjestelmä oli sekava, että jos pitäisi esimiehenäkin kertoa, että paljonko työntekijä saa palkkaa tällä hetkellä, niin se vaatii taitoa. Alussa ei oikein ollut tietoa, mutta nyt on tullut taulukoita ja muita, jotka kertovat miten se lasketaan. (TP1)

Kun henkilöstö on tullut palkkakeskusteluun, niin he ovat tutustuneet hyvin materiaaliin ja sitä on ollut hyvin saatavilla. Omat alaiset ovat olleet tietoisia järjestelmästä. (TP1)

Sen sijaan henkilöstön kokemukset vaikutusmahdollisuuksista eivät olleet yhtä laajat. Verohallituksen edustajan Kalevi Vaahteran mukaan ”viimeisimmän UPJ-vaiheen eli vuoden 2003 alusta lähtien verohallinnossa oli UPJ-työryhmä, joka koostui Verohallituksen Hallintopalvelun edustajista ja eri työmarkkinajärjestöjen edustajista. Kaikki UPJ:tä koskevat ratkaisut aina työnantajan tarjouksiin saakka valmisteltiin tässä työryhmässä. Myös UPJ voimaantulon jälkeisen implementoinnin menettelyt sovittiin tässä työryhmässä.” (sähköpostitiedustelu 1.4.2006). Kaikkia verohallinnon 6400 työntekijää koskevat päätökset valmisteltiin tässä ryhmässä. Haastateltujen mukaan työmarkkinajärjestöillä oli UPJ:n luomisessa iso rooli ja vaikuttaminen järjestelmään tapahtui lähinnä ammattiliittojen kautta.

Jonkun verran [sai vaikuttaa] tietysti liittojen kautta. Yksittäisestä ihmisestä varmaan tuntui, (kaikki tosin kokevat nämä eri tavalla), että liittojen kautta tai

oman luottamusmiehen kautta [pääsi vaikuttamaan], mutta kattojärjestöt ovat kuitenkin aika kaukana. (TP2)

Pääsi varmaan liittojen kautta. Välittömästi ei päässyt. Ne olivat niitä liittojen välisiä neuvotteluja. Miten sitten liitot ovat pystyneet ajamaan jäsentensä etuja. Varmaan sitä kautta näkyy. Kyllä varmaan suurimmalle osalle henkilöstöä tämä tulee sillä tavalla annettuna, kun ei ole kysytty henkilökohtaista mielipidettä. (TP1)

Käytiin paljon neuvotteluja liittojen ja työmarkkinalaitoksen välillä. Se saatiin sitä kautta osittain kuntoon. Toiset liitot pärjäsivät paremmin ja saivat tavoitteensa läpi ja nyt kun järjestelmä on voimassa, niin toiset yrittävät parantaa omien jäsentensä etuja asiassa. Tai saada oikaisuja näihin, mitä tässä nyt on sellaisia selviä virheitä. (TP1)

Ei tule muita mieleen. Ehkä Huhtalan ryhmässä oli työntekijöiden edustaja, mutta en tiedä. (TP4)

Ei niitä juurikaan ollut. Minä olen ainakin ihan kypsä liittoon. Liiton tilaisuudessa todettiin, että verohallinnon palkkapolitiikan mukaan palkkaa ei lasketa. Mutta siellä ei ollut työnantajan edustajia, jotka voisivat vahvistaa tämän. Minä en ole ainakaan liittoihminen. (TP4)

Vastauksista käy ilmi, että vaikutusmahdollisuudet olivat varsin niukat. Tähän on monta syytä. Ensinnäkin idea järjestelmän muuttamiseen tuli Valtion Työmarkkinalaitokselta, eikä itse organisaatiosta, vaikka muospaineita oli toki havaittu myös Verohallinnossa (esimerkiksi nuorten työntekijöiden menettäminen yksityiselle puolelle). Toiseksi haastateltujen kommentteista käy ilmi, että päätöksenteko vaikutti tapahtuvan jossain omien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella (UPJ-työryhmässä), vaikka näennäisesti vaikutuskanavia oli. Periaatteessa henkilö pystyi kertomaan kehitysehdotuksensa omalle esimiehelleen, jonka tuli viedä asiaa eteenpäin.

Kolmanneksi kaikki haastatellut viittasivat lähinnä ammattiliittojen kautta tapahtuneeseen vaikuttamiseen. Tämä on ongelmallista siksi, että kaikki työntekijät eivät ole ”liittoihmisiä”, kuten eräs haastatelluista asian ilmaisi. Lisäksi kommentteista käy ilmi, että neuvotteluissa oli ainakin osin kysymys liittojen välisestä väännöstä, jossa pyrittiin maksimoimaan omien jäsenten etuja. Tietysti ammattiliittojen kuuluu olla neuvottelupöydässä sovittaessa palkoista, mutta haastatelluista välittyi kuva, että liitot saivat liian vahvan aseman. Kaikki edellä mainitut syyt johtavat siihen, että yksittäisen ihmisen kokemus osallisuudestaan prosessiin jää liian heikoksi. Muutos tulee annettuna, eikä henkilöstö koe voivansa vaikuttaa. Se, että asiasta tiedotetaan ja että on olemassa näennäisiä vaikutuskanavia, ei riitä ”muutoksen omistajuus”-kokemuksen syntyyn. Jatkan aiheesta ”Ongelmia ja kehittämideoita”-kappaleessa (4.6.) sekä johtopäätöksissä.

Kaikesta huolimatta haastateltujen mukaan henkilöstö on hyväksynyt uuden järjestelmän kohtalaisen hyvin. Kysymykseen, miten henkilöstö on hyväksynyt UPJ:n, sain seuraavanlaisia vastauksia.

Yllättävän hyvin. Oli aika negatiivisia ennakoasenteita, mutta ei ainakaan keskusteluissa ole noussut, vaikka olen yrittänyt kysellä. (TP2)

Itse asiassa ainakaan keskusteluissa ei ole tullut hirveästi esille, että kukaan ainakaan vastustaisi sitä, enemmän on [kyse] ehkä näistä tasoista ja siitä, että sitä skaalaa ei oikein ole. Jotkut nauravat sitä, että ikälisiä joutuu odottamaan, tosin ne kuitenkin tulivat. Tässä on [kyse siitä], että jos on olemassa pari tasoa, niin aika äkkiä ne vaihtoehdot tyssäävät. Siitä on jonkin verran [ollut puhetta], mutta ei itse järjestelmästä hirveästi. Kaikki sanovat, että kyllähän järjestelmä on siinä mielessä reilu, että kun takuupalkkalaisia ei ole niin periaatteessa kaikki saavat samasta työstä saman palkan ja voi itse vaikuttaa kirjaimien muodossa. Jos tekee tosi hyvin työnsä, niin se vaikuttaa myös. (TP2)

Yleisesti ottaen pidetään hyvänä ja kannustavana. Mutta sitten ovat nämä poikkeukset, mm. takuupalkkajuttu. Jos ei olisi vanhaa järjestelmää ja tämä olisi

uusi puhdas järjestelmä, niin voisi toimia paremminkin tietysti. Yleisesti näkisin, että suurin osa hyväksyy, mutta on niitäkin, jotka pitävät vanhaa järjestelmää parempana. (TP1)

Onhan se vähän mennyt siihen, että jos naapuri on tietyllä tasolla, niin miksi minä olen tällä. Kaikki eivät tunne toistensa työtä, ennen kuin he ovat käyneet työkierrossa kattomassa, mitä se tarkoittaa. (TP3)

Täytyy kuitenkin muistaa, että esimies-työntekijä asetelmassa työntekijä ei välttämättä koe etujensa mukaiseksi ryhtyä kritisoimaan palkitsemisjärjestelmää. Yritysverotoimistossakin on suuri joukko työntekijöitä, jotka eivät koe järjestelmää omakseen. Tämä käy ilmi uunituoreesta VMBaro-kyselystä, jonka tuloksia esittelen johtopäätökset-osiossa.

4.3 Palkan kytkeminen strategiaan

Yksi merkittävä tekijä uusissa palkitsemisjärjestelmissä on palkan liittäminen organisaation strategiaan. Suoritukseen perustuvan palkkauksen katsotaan viestivän tehokkaasti organisaation tavoitteita työntekijöille (Thompson 2000, 133). Haastatellut yhtyivät tähän näkemykseen. He kokivat, että UPJ on henkilöstön johtamisen työkalu. Järjestelmä on henkilöstön ohjaamisen väline sekä luo ohjaukselle yhtenäisen pohjan kaikkiin yksiköihin. UPJ:ssa organisaation tavoitteet on johdettu strategisiksi menestystekijöiksi, joista palkkausjärjestelmässä palkitaan. Epätoivottava käyttäytyminen on määritetty palkkausta alentavaksi.

UPJ-keskustelussa sekä esimies että työntekijä arvioivat työntekijän työsuoritusta kirjallisessa muodossa. Tämän jälkeen arvioista keskustellaan ja pyritään etsimään ratkaisu, johon molemmat osapuolet olisivat tyytyväisiä. Keskusteluissa voidaan sopia myös tavoitteista tulevalle UPJ-kaudelle ja sopia niiden vaikutuksista palkkaukseen. Voidaan esimerkiksi sopia, minkälaista edistystä tietyllä osa-alueella edellytetään, jotta henkilökohtainen palkanosa kyseisellä osa-alueella nousisi. Esimiehet kokevat, että UPJ

lisää heidän ohjausmahdollisuuksiaan, mutta toisaalta on apuna myös henkilöstön itsearvioinnissa ja kehittämisessä. Hyvin toteutettuna UPJ lisää myös työntekijän oikeusturvaa. Esimiehen on pakko perustella tekemänsä päätökset kirjallisesti ja jos työntekijä on eri mieltä, hänen on helppo ajaa muutosta arvioihin. Vanhassa järjestelmässä esimiehen ja työntekijän ei ollut pakko vaihtaa ajatuksia tässä laajuudessa.

Kyllä se on [vaikuttanut siten, että] paljon enemmän tulee keskusteltua työtehtävistä ja niiden hoitamisesta. Moni on sanonut, että paljon selkeämmin on tullut [esille], tietysti muutenkin on kehitetty tavoitteita ja tilastointia, moni on sanonut, että itse asiassa on aika reilua ja että tulee itse ajateltua paljon enemmän niitä asioita mitä pitää tehdä. [Esimerkiksi] aika tarkalla tasolla käydään kuitenkin läpi se, että jos työntekijä on c-tasolla, niin mitä viitetehtävässä vaaditaan ja jos hän haluaa olla vielä parempi, mitä kaikkea siihen tulee sitten lisää tai mitä pitäisi tehdä eri tavalla. (TP2)

Auttaa, koska vanhaan järjestelmään verrattuna on tämä suorituksen arviointiosuus, joka kannustaa parempiin suorituksiin. Antaa henkilöstölle paremman mahdollisuuden vaikuttaa, voi vaatia esimieheltä hyväksyntää itse tekemilleen suunnitelmille, esimerkiksi koulutussuunnitelmia ja sitä kautta päästä parempiin tuloksiin. Antaa mahdollisuuden tavoitteen asetantaan ja seurantaan molemmin puolin. Esimiehenä voi pyrkiä tietyissä rajoissa tarjoamaan niitä mahdollisuuksia. Se liittyy tähän esimiehen työhön ilman tätä palkkausjärjestelmääkin, muutenkin kaikki tällainen kehittäminen ja eteenpäin pyrkiminen. Palkkausjärjestelmä tuo nyt tähän sen puolen että henkilökohtaisen palkanosan arvioinnin kautta kaikki vaikuttaa siihen palkkaan. Aikaisemmin se ei suoranaisesti vaikuttanut. (TP1)

On apuna, että tulee sitten ihan selkeästi selvitettyä se, että haluaako henkilö kehittyä ja mihin suuntaan sekä sitten antaa sen aikataulutuksen siihen. Kyllä työntekijät, joiden kanssa on tehty sellainen suunnitelma, pitävät itsekkin kiinni siitä. Kyllä se jämäköittää tavoitteiden asettamista molemmin puolin. Henkilö voi

itsekin sanoa, että jos hän on vaikka viisi vuotta vielä töissä, niin haluaako hän uutta vai haluaako vain keskittyä tähän [nykyiseen työhönsä]. Ja [esimies] kunnioittaa sitä, että hän tekee oman työnsä kunnolla. (TP3)

Palkitsemisperusteiden johtaminen strategiasta vaikuttaisi viestivät organisaation tavoitteita henkilöstölle varsin hyvin. Täytyy tietysti muistaa, aivan kuten TP1 toteaa, että Yritysverotoimistossa on viimevuodet kehitetty johtamista ja organisointia monella muullakin tavalla kuin palkitsemisjärjestelmää muuttamalla. Tarkempi tavoitteiden asetanta ja sen viestiminen henkilöstölle ohjaavat organisaatiota ilman vaikutusta palkkaan. Organisaatiossa, jossa on jatkuvasti käynnissä erilaisia muutoksia, on yhden muuttujan vaikutusta vaikea mitata. Haastateltujen kommentteista voidaan kuitenkin mielestäni päätellä, että sen organisaatiota ohjaava vaikutus on eräs UPJ:n keskeinen etu.

4.4 Palkan vaikutus motivaatioon

Kresslerin (2000, 33) mukaan motivaation muodostumiseen tarvitaan ainakin seuraavat elementit: tarkoitus ja tarve toiminnalle, osallistuminen toimintaan ja aikaansaatuihin tuloksiin, lupaus palkinnosta ja tunnustuksesta, omien mieltymysten ja tekemisen liittyminen toisiinsa sekä haastava työn sisältö. Lisäksi hän painottaa hyvää johtamista, sekä työn sisällön monipuolisuutta. Palkitseminen ei lisää motivaatiota, mutta voi tarjota kannustimen. UPJ antaa lupauksen palkinnosta, jos työssä suoriutuu hyvin. Toisaalta uuden palkkausjärjestelmän voi nähdä myös tunnustuksen antamisena riippumatta maksetusta palkasta. Tätä todistaa mm. se, että haastateltujen mukaan osa takuupalkkalaisistakin on erittäin kiinnostunut henkilökohtaisen palkan osan arvioistaan.

Parhaimmillaan UPJ voi tukea myös hyvää johtamista. Myös vastakkaisia näkemyksiä esiintyy. Kuten jo aiemmin mainitsin, osa tutkijoista on sitä mieltä, että suoritukseen perustuvilla palkitsemisjärjestelmillä voi olla jopa kielteisiä vaikutuksia motivaatioon. Haastateltujen arviot palkkauksen vaikutuksesta motivaatioon vaihtelivat, mutta haastatellut kallistuivat hienoisesti positiivisen vaikutuksen puolelle, kuten seuraavista kommentteista käy ilmi.

Sekä että, riippumatta siitä onko takuupalkalla vai ei, niin aika kaksijakoista on kummassakin ollut. Osa sanoo suoraan, että kun on takuupalkalla, niin tekee sen, mikä on pakko. Toisille takuupalkkalaisille on todella tärkeää, että suoritus arvioidaan oikein, vaikka se ei palkkaan vaikutakaan. On olemassa ihan uudempiakin työntekijöitä, jotka sanovat, että sillä on niin pieni vaikutus, että ei sillä niin väliä. Se on ihmisestä kiinni. Olin aika yllättynyt kuinka paljon on olemassa takuupalkkalaisia, joille on hirmuisen tärkeää se, että mitä kirjaimia saa. Se oli minun mielestäni ihan positiivista. (TP2)

Luulen, että jos on järjestelmässä sellaisessa asemassa, että on mahdollista päästä eteenpäin ja mahdollisuus saada enemmän palkkaa, niin kyllä se ehkä motivoi tekemään enemmän. Riippuen tietysti siitä, pitääkö sitä palkkaa niin tärkeänä. Ainakin nuoria varmasti motivoi. (TP1)

Luulen että se motivoi. Voisin sanoa, että omassa ryhmässä on pari sellaista, jotka ovat UPJ:n piirissä ja jotka ottavat uusia haasteita vastaan ja ihan varmasti siellä takana raksuttaa UPJ. Jos he ottavat jotain uutta vastaan, niin he sanovat, että tämä muistetaan sitten UPJ-keskusteluissa. (TP4)

Tutkijat eivät ole yksimielisiä suoritusperusteisen palkkauksen vaikutuksista motivaatioon. Tämä pätee myös haastattelemiini toimistopäälliköihin. Palkkausjärjestelmän ei ole yksiselitteisesti havaittu vaikuttavan positiivisesti motivaatioon. Joidenkin työntekijöiden motivaatiotasoa suorituspalkkaus on jopa laskenut. Haastateltujen mielestä vaikutus vaihtelee, mutta on kuitenkin keskimäärin hieman positiivinen.

4.5 UPJ:n asettamat haasteet esimiehille

Esimiehen ja työntekijän suhteen tulee olla toimiva, jotta arvioinnista olisi hyötyä sekä organisaatiolle että arvioitavalle. Työntekijän täytyy voida luottaa arvioijan kykyyn ja

haluun tuottaa reilu ja pätevä arviointi. Esimiehellä taas tulee olla riittävät tiedot ja taidot, jotta hän voi täyttää työntekijän odotukset. Haastatellut olivat yksimielisiä siitä, että UPJ on lisännyt esimiestyön vaatavuutta. Erityisesti haastateltavat korostivat, että UPJ vaatii esimiehiltä henkilöstöosaamista.

Paljon enemmän pitää paneutua tavoitteisiin. Aikaisemmin se on ehkä ollut sellaista osastotasolla tai ryhmätasolla [toimimista], nyt pitää perehtyä enemmän yksittäisiin henkilöihin ja heidän työnkuvaansa. Pitää todella tuntea, mitä ryhmässä tehdään. (TP2)

Pitää oppia henkilöstöjohtamisen puoli. Aina ei voi sanoa suoraan, mitä ajattelee. Henkilöstöjohtaminen on korostunut. Olen huomannut, että eri ihmisille pitää kommunikoida eri tavalla. Ei voi miettiä, että tällä sapluunalla vedän (kaikille). (TP2)

Kyllähän se työnkuva on muuttunut. Pitää kirjata kaikki ylös. Pitää olla näyttöä ja faktaa, että miksi annat b:n. Ja pitää se antaa, jos edellytykset täyttyvät. Eihän sitä voi kaikille antaa vaan c:tä. Työnkuva on muuttunut enemmän johtamiseksi. Siitä on tullut enemmän henkilöstöjohtamista, jos se ennen oli prosessinjohtamista. Periaatteessa se on ihan hyvä asia, mutta se on lisännyt työn määrää. Yksi työ on tullut uutena lisää. (TP4)

UPJ:ssa työsuorituksen arviointitekijät ovat: aikaansaavuus ja työn laatu, vuorovaikutustaidot, laaja-alaisuus sekä kehittämisote. Jokaista osa-aluetta arvioidaan osittain laadullisin kriteerein ja joillakin osa-alueilla on käytössä myös numeerisia mittareita. Aikaansaavuutta voi ainakin osittain mitata vertaamalla henkilön suoritusta toimintasuunnitelmassa mainittuihin henkilökohtaisiin kappalemääräisiin tavoitteisiin. Laaja-alaisuutta on myös kohtalaisen helppo arvioida esimerkiksi sen mukaan, mitä ihminen on tehnyt aiemmin tai minkälainen koulutus hänellä on. Toisaalta työn laadulle, vuorovaikutustaidoille tai kehittämisotteelle on vaikeaa asettaa määrällisiä tavoitteita. Erityisesti nämä viimeksi mainitut osa-alueet ovat haastavia arvioitavia sekä työntekijälle

että esimiehelle. Kuitenkin myös niiden mittaaminen on tärkeää, koska vain osa työn arvosta on mahdollista ”laskea”.

Arviointi tulisi tuottaa yhdessä käyttäen keskustelun ankkureina UPJ-käsikirjan kuvauksia eri arvioihin vaadittavista suoritustasoista. Laadullisia tekijöitä arvioitaessa esimiehen ja työntekijän suhde on erittäin tärkeä. Jos välit ovat tulehtuneet tai kommunikaatio ei pelaa, arvioista ei välttämättä päästä yksimielisyyteen ja suhde saattaa huonontua entisestään. Laadullisissa seikoissa perusteleminen nojaa enemmän esimiehen ja työntekijän pitkäaikaisessa suhteessa toisistaan rakentamiin käsityksiin. Yhteistyössä molemmille on kertynyt toisistaan paljon sellaista hiljaista tietoa, jota voi olla vaikea eksplikoida. Laadulliset mittarit ovat aina jossain määrin relatiivisia ja arviointi perustuu aina vuorovaikutukseen. Tästä ei ole haittaa, jos esimiehen ja työntekijän suhde on kunnossa. Molemmilla tulee olla myös riittävästi tietoa järjestelmän perusteista ja taitoa soveltaa sitä. Ongelmia syntyy, kun esimiehen ja työntekijän suhde ei ole kunnossa. Tällaisessa tilanteessa työntekijä voi kokea joutuvansa esimiehen vallankäytön kohteeksi. Esimies kuitenkin on se, joka tekee lopullisen päätöksen siitä, minkä kirjaimen työntekijä saa. Koska perusteluiden luonne on implisiittinen, työntekijä voi kokea, että hän ei voi vedota esim. UPJ-käsikirjaan tai luottamusmieheen, vaikka kokee tulleen väärin arvioituksi.

Työntekijöiden tulisi voida luottaa esimiehen kykyyn laatia tasa-arvoisia arvioita, jotta järjestelmä koettaisiin oikeudenmukaiseksi. Myös esimiehen ja alaisen suhde ja luonteva kommunikointi ovat avainasemassa järjestelmän toimimisen kannalta. Näiden tekijöiden toteutumista voidaan edistää esimerkiksi tarjoamalla koulutusta ja edistämällä hyvää työilmapiiriä ja me-henkeä. Tämän lisäksi esimiehiä tulee kannustaa vertaamaan arviointiperiaatteitaan keskenään. Lisäksi on tärkeää, että esimiesten arviointeja seurataan ja poikkeamien syyt selvitetään. Tämä ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että kaikkien esimiesten arvioiden tulee sopia tiukan keskiarvon sisään. Esimiehen arviointi- tai johtamistaidoissa voi olla huomautettavaa. Syynä poikkeamaan voi kuitenkin olla myös se, että jokin ryhmä suoriutuu erityisen hyvin tai huonosti. Henkilökohtaisten arvioiden tekemisestä haastatellut totesivat seuraavaa:

Ei ole ollut hirveitä ongelmia, meillä on aika tarkalla tasolla keskenään esimiehet, on pidetty palavereita ja yhdessä sovittu siitä, että mitä voi ja pitää vaatia. Meillä tehdään aika paljon jälkikäteen tilastointia, mikä kertoo taas laadusta. Ei vaan kappalemääriä lasketa, vaikka laatua ei voida joka viikko henkilökohtaiseen taulukkoon tilastoida, mutta jälkikäteen voidaan. Pitää muistaa antaa palautetta siitäkin. (TP2)

Mitkä ovat ne mittarit? On olemassa määrällisiä tavoitteita, joita on helppo seurata, mutta on myös laadulliset tavoitteet jotka ovat tuoneet huomattavasti muutosta. Ei ole olemassa selkeitä laatumittareita. Esimies joutuu selvittämään laatua enemmän kuin aikaisemmin. [Tällä hetkellä] Laaduntutkintaan [käytetään esimerkiksi] kädenjälki- ja muko-tutkimuksia⁴. Esimiehen varassa on esimerkiksi se, että pitää ottaa käyvänarvon lausunto ja katsoa miten näitä tapauksia on käsitelty. Se on aikaa vievää ja vaatii omaltakin osaamiselta aika paljon ja pitää pystyä tekemään itse ne samat asiat. On se lisännyt esimiestyön haasteita huomattavasti. (TP1)

Henkilökohtaisen suorituksen arviointi on vaikein osuus. Pitää hallita ne neljä osa-aluetta ja pitää pystyä määrittämään, että mitä esim. vuorovaikutustaidot ovat c-tasossa, mikä perustaso on ja mitkä ovat ne poikkeamat siitä. Lisäksi on se, millä sen pystyy perustelemaan. Ja pitää pystyä perustelemaan jos poikkeaa c:stä. Kyllä siihen tarvitsee koulutusta. Nyt kun on määritetty henkilökohtaiset tavoitteet toimintasuunnitelmaan, niin se auttaa aika paljon. Nekin on aikalailla määrällisiä. Antaa kuvan siitä, paljonko minulta nyt vaaditaan. (TP1)

Konkreettiset lähtökohdat ovat edellytys UPJ-keskustelujen käymiseen. Kahden ihmisen keskustelua pitäisi ulkopuolisen pystyä arvioimaan objektiivisesti. Kaikki mitä toinen esittää kuuluvan arviointiin, pitäisi pystyä arvioimaan. (TP1)

⁴ Ns. Verottajan kädenjälkeä syntyy silloin, kun verottaja poikkeaa asiakkaan esittämästä verotettavan tulon määrästä. ”Muko” on muutosverotukseen mennyt verotuspäätös, eli päätös joudutaan tekemään uudestaan verovuoden päättymisen jälkeen.

Käsitykset esimiesten arviointitasojen vertaamisesta ja menetelmien yhdenmukaisuuden lisäämisestä vaihtelivat. Haastateltujen kokemukset vaihtelivat myös siitä, tarvitaanko lisää koulutusta.

[Koulutuksia] on riittävästi. Työantajapuolella on ollut koulutuksia sekä valtakunnallisia, Uudenmaan [veroviraston] ja myös Yritysveroimisto omia. On vaan se vaara, että mitä enemmän on omia [koulutuksia], niin meillä voi olla yhtenäinen linja, mutta se ei välttämättä ole linjassa muun maan kanssa. Mikäli on liikaa omia koulutuksia, niin voi muodostua omat kulttuurit, mikä ei ole enää tasapuolista. (TP2)

On esimiesten kesken keskusteltu näistä asioista. Aika paljon se taulukko, missä on määritetty, mitä c on ja sitten ne poikkeamat siitä, nämä asiat ovat aika pitkälle ohjanneet sitä arviointia, mutta tietyistä asioista on kyllä sovittu. Esimerkiksi siitä, mikä tekeminen on vaikka d-tasoista, mutta ei ehkä riittävässä määrin. Arvioiden jakaumia on mitattu osastotasolla. Niiden pitää sopia tiettyyn keskiarvoon. Osastopäälliköt valvovat, että osastolla on tasaista, ettei joku esimies anna omilleen hirveän hyviä arviointeja. (TP1)

Ei ole keskenään vertailtu. Tai on keskenään toimistopäälliköiden kanssa katseltu, että mitä on esimerkiksi PV60⁵:ssä, mutta ei ole käyty läpi sitä, minkälaisia ongelmia on ollut ja miten niistä on selvitty. Verojohtaja ja henkilöstöpäällikkö katsovat, että kaikki ovat yhdenmukaisia. On aika pitkälle jäänyt UPJ-ohjeistuksen varaan se mitä on kirjattu. Ei ole aukaistu sitä, että milloin annetaan esimerkiksi d-kirjain vuorovaikutustaidoista. Tämä puuttuu. Perusasiat ovat kunnossa, mutta se, että mentäisiin syvemmälle niihin [vaikeisiin tapauksiin], on jäänyt täällä. (TP3)

[Täällä on] monta esimiestä ja kaikilla omat näkemyksensä. Ihan varmaan on eroja ja huomattavia sellaisia. Kannattaisi hakeutua sen alaiseksi, jonka tiedetään

⁵ PV60 on tuloverottajan yleisin viitetehtävä.

antavan parempia arvioita. Osastolla pitää olla jonkinlainen keskiarvo. En ole itse ollut koulutuksessa. Ihan varmasti on eroja. (TP4)

Näiden kommenttien perusteella väitän, että esimiesten erityistä asemaa UPJ:n toteutuksessa ei ole täysin tiedostettu. Koulutusta on tarjottu, mutta ilmeisesti ei riittävästi. Lisäksi koulutus on ollut nimenomaan uutta palkkausjärjestelmää koskevaa. Olisi tarpeellista tarjota koulutusta vuorovaikutustaidoista ja henkilön suorituksen arvioinnista yleisemmin. Yksi toimistopäällikkö kaipasi myös koulutusta, jossa paneuduttaisiin syvällisemmin vastaan tulleisiin todellisiin ongelmatilanteisiin. Tämä tulisi olla mahdollista toteuttaa arvioitavien työntekijöiden anonymiteetti huomioon ottaen. Myös siihen, että esimiehet tiedostaisivat ne työn ulkopuoliset tekijät, jotka vaikuttavat arvioon työntekijästä, olisi mielestäni panostettava. Kaikilla esimiehillä tulisi olla mahdollisuus osallistua koulutuksiin. Myös muun henkilökunnan tietoisuutta edellä mainituista ongelmista tulisi lisätä. Näin sekä esimies että työntekijä olisivat tietoisia arvioinnin problematiikasta.

4.6 Ongelmia ja kehittämideoita

Haastattelun lopuksi kysyin haastateltavilta, minkälaisia ongelmia järjestelmässä heidän mielestään on ja miten järjestelmää tulisi heidän mielestään kehittää. Keskeisiä ongelmia löydettiin kolme. Ensinnäkin viitetehtävät koettiin osin tarpeettomiksi ja turhaa jäykkyyttä aiheuttaviksi. Toiseksi järjestelmän muokkaus koettiin turhan hitaaksi. Kolmanneksi Etelä-Suomen erikoisasemaa verohallinnon organisaatiossa ei haastateltujen mielestä huomioitu riittävästi. Seuraavissa kappaleissa pyrin kuvaamaan sitä, miten haastatellut perustelivat jonkin asian aiheuttavan ongelmia ja miten he esittivät ongelman ratkaistavaksi. Ongelmat rakentuivat tiettyjen diskurssien kautta. Niissä joitakin ryhmiä pyrittiin mitätöimään ja kuvaamaan hankaliksi. Toisia ryhmiä taas pyrittiin valtauttamaan ja kuvaamaan ongelmien ratkaisijoiksi. UPJ:hin vaikuttavina tekijöinä löysin aineistosta Yritysverotoimiston, eli ”talon”, Verohallituksen sekä

työmarkkinajärjestöt. Karioidusti voin todeta, että kaksi viimeistä aiheuttivat ja ensimmäinen ratkaisi ongelmia.

4.6.1 Viitetehtävät pois

Haastateltujen mukaan viitetehtävät jäykistävät järjestelmää liikaa. Ne rajoittavat esimiehen mahdollisuuksia määrittää työnkuvaa vastaava vaatavuustaso. Esimerkiksi tuloverotuksessa on käytössä vain kolme viitetehtävää. Yhden viitetehtävän osaamisvaatimukset ovat erittäin korkeat, joten tätä viitetehtävää käytetään hyvin harvoin. Tämä ei haastateltujen mielestä vastaa todellisuutta, sillä tehtävien kirjo on huomattavasti laajempi. Lisäksi on olemassa hyvinkin päteviä ihmisiä, joille ei löydy sopivaa viitetehtävää. Haastatellut kritisoivat viitetehtävien tarkkoja vaatavuusmäärittäjiä, kuten ”kokemus muutosverotuksesta”. Tämä aiheuttaa sen, että päteviä työntekijöitä ei voida sijoittaa tuloverotuksen korkeimpiin viitetehtäviin, koska mainituissa tehtävissä vaaditaan kokemusta juuri muutosverotuksesta.

Olisi pitänyt jo alussa miettiä, miten paljon viitetehtäviä tarvitaan. Viitetehtävät kirjoitettiin liian tiukoiksi. Parempi olisi, tai tulevaisuudessa tuleekin varmaan olemaan, että viitetehtävät poistuvat. On olemassa tällaisia vaatavuustasoja, joihin voidaan tehtävän mukaan sijoittaa. Se olisi ehkä pitänyt olla alussakin. (TP1)

[Vanhassa järjestelmässä], jos ajattelee palkkaluokkia, niin ne [olivat] 17 -21, eli siinä oli aika iso ero perusvalvonnassa ja niitä eroja oli palkkaluokissa paljon enemmän kuin mitä tässä uudessa järjestelmässä on käytössä. Nyt sitten onkin vain kaksi. Tasojahan on ykkösestä neljääntoista, mutta oikeasti käytössä on 4 tasoa, tuloverottajat kahdella eri tasolla, ja yksi [tuloverottaja] kolmannella ja kun tätä vertaa henkilökohtaisiin tehtäväkuvauksiin, niin voisi olla varaa molempiin suuntiin käyttää niitä tasojia. (TP2)

Toisaalta ne viitetehtävät sitovat ihan hirveästi, tietysti minä ymmärrän, että se kirjo voisi mennä hirveäksi, mutta kun tietty rahamäärä on olemassa, niin kai sitä voitaisiin yksikkötasolla valvoa. En usko, että käytäntö menisi ihan villiksi vaikka ne viitetehtävät jäisivät unholaan. Jos henkilökohtaiset tehtäväkuvaukset tehdään tarkalla tasolla, niin minun mielestäni ne riittävät ja sen mukaan voidaan käyttää tasoja. Viitetehtävät helpottivat alussa itseäkin, mutta aika äkkiä huomasin, että ne myös sitovat vähän liikaa. (TP2)

Ainakin viitetehtävien, jotka kai poistuvat käytöstä, palkkatasoissa tulisi olla suurempia eroja. Henkilökohtaisen suorituksen arviointiprosentti on varmaan aika kohdallaan. Aikamääräyksiä pitäisi mahdollisimman pian ruveta purkamaan. Asetettaisiin vaativuustaso puhtaasti sen mukaan mitä tekee. (TP1)

Viitetehtävät esitettiin sotkevinä, sitovina ja niiden katsottiin estävän todellisen osaamisen mukaisen palkkaluokkiin asettelun. Viitetehtävien koettiin estävän järjestelmän peruseriaatteen eli vaativuudenmukaisen palkkauksen toteutumisen. Järjestelmä on periaatteellisella tasolla toimiva, mutta viitetehtävien takia puutteellinen ja näin ollen järjestelmää ei voida soveltaa ”oikein”.

... jos viitetehtävät saadaan pois. Tavallaan voi käyttää niitä tasoja *ihan oikeasti* sen mukaan mitä vaativuudet ovat...

... Nuo kaksi tasoa mitä on [tuloverotuksen viitetehtävät], *eivät* oikeasti hirveästi *kuvaa todellisuutta*...

... viitetehtävät vähän *sotkevat*...

... Viitetehtävät *sitovat* niin paljon...

... Menee se sitten ylä- tai alakanttiin, niin ne eivät mene kohdalleen [viitetehtävä ja vaativuus]...

Viitetehtäviä vastustettiin muun muassa seuraavin perustein:

... Liian suuri haitari ... siinä jää *kehittyminen* pois, mikä oli tämänkin järjestelmän tarkoitus...

... Perusidean pitäisi olla se, että *kompetenssi* olisi se [määräävä tekijä]...

... Viitetehtävien väliset erot ovat niin pienet. Pitäisikö palkan eron olla suurempi? *Kannustavuutta heikentää* se että ero on niin pieni...

... asetettaisiin vaativuustaso puhtaasti sen mukaan mitä tekee...

Näkemyksiä perusteltiin UPJ:n periaatteisiin vetoamalla. Palkkauksen uusimisella haluttiin kannustavuutta ja kompetenssin mukaista palkkaa ja henkilöstön kehittämistä. Jos viitetehtäviä ei olisi, järjestelmää voitaisi käyttää ”puhtaasti”.

4.6.2 Päätöksenteko hidasta ja byrokraattista

Haastateltavat kokivat, että järjestelmän muuttaminen on hidasta. Tämä johtuu heidän mukaansa siitä, että järjestelmää koskevien päätösten tulee olla kaikkien osapuolien hyväksymiä. Yksimielisyys täytyy löytyä ensin organisaatiosta, sitten ammattiliittojen ja työnantajan väliltä. Lisäksi verohallinnon yksiköillä eripuolella Suomea on erilaisia tarpeita ja käsityksiä siitä miten järjestelmää tulisi kehittää. Käsittelen aluksi liittoihin liittyvää problematiikkaa.

Voidaan vaikuttaa seuraavasti: työnantajapuoli ensin, tekemällä uusia viitetehtäviä ja siinä olisi vaatimukset lueteltu, mm. koulutus, kokemus, kielitaito jne. Sitten työnantajapuoli laittaa ne eteenpäin Verohallitukseen ja työntekijät laittavat oman ehdotuksensa liittojen kautta. Sieltä voidaan tehdä yhteneväisiä esityksiä tai sitten eriäviä. Yhtenevillä on paljon paremmat mahdollisuudet mennä läpi, koska silloin molemmat puolet ovat katsoneet, että tässä on tämä epäkohta. Systeemi on hidas kuin mikä ja tuntuu, että odotetaan vain sitä että sopimus menee umpeen ja viime tingassa ruvetaan tekemään jotakin. Voisi vähän

nopeuttaa, ei henkilö halua odottaa kolmea vuotta, että tulee tähän joku muutos vai ei. (TP3)

Niitä toiveita, mitä me täältä esitämme, he joutuvat Verohallituksessa katsomaan sitä koko valtakunnan kannalta. Ja sen takia esim. näitä lisäpalkkiokysymyksiä on tullut enemmän täällä kuin jossakin muualla. Liittohan aika voimakkaasti vie eteenpäin niitä muutoksia mitä ne haluavat, mutta Verohallituksessa hallinnoidaan kokonaisuutta. (TP1)

Kaikki UPJ:ta koskevat päätökset tehdään UPJ-työryhmässä. Ryhmä koostui Verohallituksen Hallintopalvelun edustajista ja eri työmarkkinajärjestöjen edustajista. Menettely koettiin hitaaksi ja byrokraattiseksi. Ammattiliitot kuvattiin osin etujärjestöinä, jotka pyrkivät varmistamaan oman jäsenkuntansa edut. Palkitsemisjärjestelmä luotiin kompromissina liittojen kamppailussa jäsentensä puolesta. Tässä taistelussa organisaation lähtökohdat eivät päässeet vaikuttamaan päätöksentekoon riittävästi. Liitot myös ajoivat ymmärrettävästi koko jäsenkuntansa etua ympäri Suomea ja haastatellut kokivat, että pääkaupunkiseudun erityisasema jäi huomioimatta. Verohallituksen vaikeaksi tehtäväksi jäi kaikkien osapuolien huomioiminen ja kompromissien esittäminen. Koska päätöksenteko vietiin kauas organisaatiosta, koettiin sen heikentäneen myös henkilöstön osallistumishaluja järjestelmän kehittämiseen.

... ne ovat kuitenkin aika *kaukana* ne kattojärjestöt...

... Pääsi varmaan liittojen kautta. *Välittömästi ei päässyt*. Ne olivat niitä liittojen välisiä neuvotteluja...

Miten sitten liitot ovat pystyneet ajamaan *jäsentensä* etuja.

... suurimmalle osalle henkilöstöä tämä *tulee* sillä tavalla *annettuna*...

Toiset liitot pärjäisivät paremmin ja saivat tavoitteensa läpi...

... toiset yrittävät parantaa *omien jäsentensä etuja*...

... Systemi on hidas kuin mikä...

...niitähän tässä nyt korjataan [epäkohtia viitetehtäviin asettelussa] ja sitten taas, jos se ei kosketa suurta osaa virkailijoita, niin ei välttämättä tule mitään muutoksiakaan...

... Tietysti on ymmärrettävää, että tänne ei voitu mitään omia viitetehtäviä laittaa, kun liitot taas ajavat kaikkien jäsentensä asiaa ympäri Suomea...

Kommenteista käy ilmi, että vaikutuskanavat koettiin muodollisina. Todellista vuorovaikutusta ei syntynyt, eikä neuvottelujen lähtökohtana ollut organisaatiokohtaiset ongelmat. Ainoa todellinen vaikutuskanava oli ammattiliittojen kautta vaikuttaminen. Ammattiliittojen kautta vaikuttaminen koettiin kuitenkin ongelmalliseksi siksi, että neuvottelut muistuttivat kaupankäyntiä, jossa liitot pyrkivät turvaamaan oman jäsenkuntansa edut.

4.6.3 Muu Suomi vastaan pääkaupunkiseutu

Aiemmin Suomen kunnat oli jaettu elinkustannusten perusteella kahteen kalleusluokkaan. Viimeiseksi jääneen 1999 annetun valtioneuvoston päätöksen mukaan ensimmäiseen eli kalliimpaan kalleusluokkaan kuului 62 kuntaa ja toiseen kalleusluokkaan 386 kuntaa. (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.) Helsingissä ja muissa suurissa kunnissa työskentelevät saivat hieman korkeampaa palkkaa. Lisäksi pääkaupunkiseudulla oli muuhun maahan verrattuna tarjolla enemmän virkoja, joissa oli korkeampi A-palkkaluokka. Uudessa järjestelmässä kaikista lisistä on pyritty eroon ja palkka määritetään ainoastaan työn vaativuuden mukaan. Koska viitetehtäviä on vain vähän ja lisät ovat poistuneet, työntekijöiden palkkaerot ovat kaventuneet. Esimerkiksi lähes kaikki tuloverottajat on sijoitettu kahteen eri viitetehtävään koko maassa. Tämä on merkinnyt sitä, että muualla maassa työntekijöiden palkat ovat nousseet keskimäärin enemmän ja pääkaupunkiseudulla moni on jäänyt takuupalkalle.

Haastateltujen mukaan erityisesti pääkaupunkiseudulla asiakkaita ja töitä on paljon enemmän kuin muualla Suomessa. Myös tavallista haastavampia asiakkaita (esim. suuria yhtiöitä) on huomattavasti enemmän. Koko Suomessa tulisi kuitenkin käyttää samoja viitetehtäviä. Näiden ei katsottu sopivan Etelä-Suomen toimistojen todellisiin työtehtäviin.

On ongelmallista, että täällä Etelä-Suomessa A-palkkaluokat olivat parempia kuin muualla Suomessa. Nyt sitten asetetaan samaan viitetehtävään täällä. Muualla Suomessa saattoi saada huikean palkankorotuksen, täällä ei. Täällä kuitenkin asiakaskanta on aivan erilaista, vaativampaa. Tuottavuuskin on huomattavasti parempaa täällä. Tietysti on ymmärrettävää, että ei tänne ole voitu mitään omia viitetehtäviä laittaa, kun liitot ajavat kaikkien jäsentensä asiaa ympäri Suomea. Pääkaupunkiseudun ongelma on tunnistettu, mutta mitään ei ole kuulunut. Ratkaisuja voisi tehdä paljon nopeamminkin. Tuntuu, että ei se voi olla näin vaikeata tämä sovittaminen koko muun maan osalta. (TP1)

UPJ on koko Suomen laajuinen. Aina voi ajatella, mitä siitä seuraa, kun on sama kaava koko Suomella. Olen keskustellut ja tunnen ihmisiä muualta Suomesta, jotka kertovat mitä [muissa yksiköissä] vaaditaan. En sano, että joka puolella on vaatimattomampia tehtäviä, mutta huomaa, mitä vaaditaan täällä ihan perustehtävissä, niin jossain muualla vaadittu taso voi olla paljon matalampi. Aiemmin saatiin parempia virkoja sillä perusteella, että oli isompia ja vaativampia asiakkaita. Nyt se ei enää ole niin. (TP2)

Jos täällä aidosti saisi käyttää korkeampia tasoja, kun on vaativampia asiakkaita, niin sitten se voisi toimia ja siinä järjestelmässä sinänsä olisi mahdollisuuksia. Mutta se [taso], mitä tällä hetkellä käytetään, ei välttämättä ole ihan hyvä. Muualla Suomessa on enemmän henkilökuntaa tekemässä vaatimattomampia töitä, siksi ehkä joskus tuntuu, että on epäreilua kun meillä on hyvä tuottavuus ja meiltä siirretään töitä muualle. (TP2)

Olen huomannut, ihan rehellisesti sanottuna, kun olen jutellut esimiesten kanssa muualta Suomesta, niin on todella isoja eroja siinä, mikä meillä koetaan perustehtäväksi. Tehtävät ovat jo aika paljon vaativampia kuin jossain muualla. (TP2)

Totta kai koko Suomessa on vaativia tehtäviä, mutta tässä voisi tulla se osuus paremmin esille. Etelä-Suomen kalliinpaikan lisä tulisi saada takaisin, koska täällä on sen verran kalliimpaa olla ja asua. Tosin tässä uudessa järjestelmässä juuri haluttiin päästä kaikista lisistä eroon. (TP3)

Mistä hitaus johtuu? Varmaan vastakohtaisuudesta pääkaupunkiseutu ja muu maa. Heillä ovat ne omat vaatimuksensa ja he pitävät niistä tietysti kiinni ja meillä on omamme ja kun halutaan uusi viitetehtävä tai sille uusi taso, niin se pitää heijastaa koko maahan, minkälaisia tehtäviä siellä tehdään ja kuinka siellä tehdään. Jos siellä lähdetään nostamaan yhtä tasoa, sitten pitää miettiä mitä se vaikuttaa tuohon työhön ja pitääkö se nostaa. On hidasta verrata kaikkiin työtehtäviin, onko mahdollista nostaa tasoa vai ei. (TP3)

Pääkaupunkiseudun aseman heikkeneminen koettiin yhtenä suurena ongelmana. Haastateltujen puheesta on helposti erotettavissa ”me-he” vastakkainasettelu pääkaupunkiseudun ja muun Suomen välillä. Jälleen UPJ:ta kritikoitiin sen omilla periaatteilla. Jos samasta työstä tulee maksaa sama palkka, niin miksi Etelä-Suomen erityisasemaa ei huomioida. Haastatellut painottivat, että Etelä-Suomessa on enemmän ja vaativampia asiakkaita. Myös tuottavuus on haastateltujen mukaan Etelä-Suomessa huomattavasti korkeammalla tasolla kuin muualla maassa. Toisaalta koko Suomenlaajuinen päätöksenteko esitettiin hitaana. Lisäksi koko maan kattavassa sopimisessa päädytään usein kompromisseihin, jotka eivät sovi täysin kenellekään.

Heillä on omat vaatimuksensa ja he pitävät niistä tietysti kiinni ja meillä on omamme...

On hidasta verrata kaikkiin työtehtäviin...

Järjestelmän kehittäminen on hidasta. Toiveet mitä me täältä esitämme, niin he joutuvat siellä Verohallituksessa katsomaan sitä koko valtakunnan kannalta.

Täällä kuitenkin asiakaskanta on *aivan erilaista. Vaativampaa.*

Tuottavuus on kuitenkin *huomattavasti parempaa täällä.* Sitä ei ole huomioitu...

...Muualla Suomessa on enemmän henkilökuntaa tekemässä *vaatimattomampia töitä...*

...on *todella isoja eroja* siinä, mikä meillä koetaan perustehtäväksi ...

... kyllä täällä on sen verran kalliimpaa olla ja asua...

Tiedustelin Verohallituksen talousosaston edustajan Matti Hyytisen näkemystä yksiköiden tuottavuuseroihin. Hyytisen mukaan ”tuottavuuslaskennan näkökulmasta voidaan todeta, että Uudellamaalla tehdään valitulla suorite seurannalla enemmän töitä henkeä kohden.” (sähköpostitiedustelu 30.1.2007). Hyytinen toteaa myös, että tuottavuuden vertailu yhteisöjen osalta on tällä hetkellä vaikeaa, koska Uudellamaalla yhteisöjen ja yritysten verottajat eivät tee muuta verotusta. Muiden verovirastojen pienissä toimistoissa työntekijät tekevät myös muuta verotusta. Pienissä toimistoissa työntekijä joutuu erittelemään työaikaansa erilaisten tehtävien kesken. Tämä voi aiheuttaa epätarkkuutta ajankäytön kohdistamisessa eri tehtäviin.

Asiakaskunta on kiistattomasti haastavampaa Uudellamaalla, koska lähes kaikkien suurten yhtiöiden pääkonttori sijaitsee Helsingissä. Näin ollen myös niiden verotusasiat käsitellään Helsingissä. Isoilla yhtiöillä on enemmän resursseja kohdennettavaksi verotusasioihin, joten ne käyttävät enemmän osakeyhtiö- kirjanpito- ja verolakien tarjoamia mahdollisuuksia verosuunnittelussaan. Tämä vaatii myös verottajalta syvällisempää perehtymistä edellä mainittuihin lakeihin sekä aiheuttaa enemmän haastavia ja tulkinnanvaraisia tilanteita. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että valtaosa verotuloista kertyy Uudenmaan toimistojen kautta. On perusteltua, että resursseja panostetaan eniten sinne, missä fiskaalinen vaikutus on suurin.

Haastateltujen yhteisen näkemyksen mukaan pääkaupunkiseudun erityisasema on järjestelmää luotaessa jätetty huomioimatta. Eroja tuottavuudessa ja asiakaskunnan

vaativuudessa korostettiin ja paikoin vastakkainasettelu muun Suomen ja Etelä-Suomen välillä oli hyvin voimakasta. Näin vahva diskurssi ei voi olla vaikuttamatta koko organisaation käsitykseen eri yksiköiden töiden tasosta. Mielestäni tuottavuuden ja asiakaskunnan haastavuuden erot eri puolilla Suomea tulisi kartoittaa. Tämän selvityksen pohjalta tulisi laatia selvitys siitä, miten henkilöt on sijoitettu viitetehtäviin eri puolilla Suomea. Tämän selvityksen tuloksista tulisi viestiä laajasti organisaatiossa ja tarpeen vaatiessa Uudenmaan yksiköiden palkkausta olisi tarkistettava. Tällä hetkellä haastateltujen mukaan organisaatiossa vallitsee kollektiivinen käsitys siitä, että Uusimaa menetti perusteltua erityisasemaansa palkkauksessa muihin yksiköihin nähden. Mikäli haastateltujen käsitys epäkohdasta pitää paikkaansa, on perusteltua korjata Uudellamaalla työskentelevien palkkausta. On UPJ:n periaatteiden vastaista, mikäli palkitseminen ei tapahdu työn tekijöiden ja henkilön suoriutumisen mukaan.

4.6.4 Ratkaisu ongelmiin – päätöksenteko hierarkiassa alas

Lääkkeenä lähes kaikkiin edellä mainittuihin ongelmiin mainittiin yksiköiden vallan lisääminen palkka-kysymyksissä. Yksikkötason päätöksenteko olisi nopeampaa ja palkkaa maksettaisiin organisaation tarpeiden, ei viitetehtävien mukaan. Näin myös Etelä-Suomen erityistarpeet voitaisiin ottaa huomioon.

Olisi unelma tilanne ja on kai luvattukin, että aluksi ohjattaisiin sitä, että ei olisi ihan kirjava käytäntö, että toinen maksaa 6 tasoa ja toinen 9 tasoa samasta työstä. Esim. verojohtajalla olisi enemmän valtaa päättää miten ne rahat jaetaan ja minkä tasoisia tehtäviä ne ovat ja yksikön sisälläkin voisi miettiä. (TP2)

Näinhän sen pitäisi olla [yksiköillä enemmän valtaa], silloin tuottavuuskin voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Tuottavuuden mukaan tulisivat rahat ja he saisivat käyttää miten parhaaksi näkevät. (TP1)

Edellä mainituista vastauksista on luettavissa niiden taustalla vaikuttava oletus siitä, miten yksikön toimintaa tulisi johtaa. Päätöksentekovaltaa palkkausasioissa halutaan siirtää Verohallitukselta ja työmarkkinajärjestöiltä enemmän yksikkötasolle. Puheessa Verohallitus ja työmarkkinajärjestöt rakennettiin hitaiksi ja byrokraattisiksi. Valmistelu nähtiin ay-liikkeen osalta kaupankäyntinä, jossa jokainen liitto pyrki optimoimaan omiensa edut. ”Oikea” tieto siitä, minkälainen järjestelmän tulisi olla, on ”talossa”. Talolla eli Yritysverotoimistolla ei kuitenkaan ole riittävästi valtaa vaikuttaa järjestelmään. Näin ollen esimiehet joutuvat vain sopeutumaan UPJ:n ongelmiin, eivätkä saa käyttöönsä järjestelmän täyttä potentiaalia.

...voitaisiin yksikkötasolla valvoa, en minä usko, että käytäntö menisi ihan villiksi, vaikka ne viitetehtävät jäisivät unholaan ... ja niitä tasoja saisi käyttää sen mukaan mitä työtehtävät oikeasti ovat.

... pois ne kuvaukset niistä tasoista, jätetään pelkät tasot ja saisi kukin virasto itse päättää mihin tasoon työntekijä x kuuluu. Se on *kaikista järkevintä ja yksinkertaisinta...*

... Jätetään pelkät tasot ja se oma yksikkö saisi päättää niistä. Totta kai niitä vähän Verohallitus katselisi, mutta kyllä *talo itse tietää* parhaiten...

Viitetehtävät pitäisi saada kokonaan pois. Kyllähän se *vertailu osataan täällä tehdä tai ainakin paremmin* kuin siten, että lähdetään jotain asiaa viemään erimielisyytenä eteenpäin, niin silloin siinä huomioidaan koko Suomi.

Sellaista järjestelmää, jossa palkka määräytyy vaativuuden ja suoriutumisen mukaan pidettiin hyvänä. UPJ:ssa yksiköillä on suurempi liikkumavara päätettäessä palkoista. Tätä pidettiin yksimielisesti oikeana suuntana. Haastatellut tosin kokivat, että viitetehtävät rajoittavat heidän päätöksentekoaan. Viitetehtävät voidaankin nähdä työmarkkinajärjestöjen ja organisaation ylimmän johdon mahdollisuutena säilyttää valta päättää palkkioista. Haastateltujen mielestä yksiköt osaavat paremmin päättää, miten

hoitavat omat palkkaustasoille sijoittamisensa. Viitetehtävien poistaminen myös yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi päätöksentekoa.

4.6.5 Valta ja UPJ

Smith ja Hodkinson (2005, 916) kuvaavat poliittisen päätöksenteon prosessiksi, jossa päätetään miten niukat resurssit jaetaan eri toimijoiden kesken. Resurssit, kuten raha, tunnustus tai etenemismahdollisuudet, jaetaan poliittisen prosessin kautta. Prosessissa yhdet saavat enemmän resursseja kuin toiset. Organisatorinen valta ilmenee yksilöiden ja ryhmien mahdollisuutena saada näkemyksensä resurssien allokoinnista läpi, vaikka toiset tahot vastustaisivat tätä (Emt, 916). Palkan suuruuteen vaikuttaminen on vallankäyttöä. UPJ:ssa valtaa siirretään keskusjärjestöiltä ja organisaation huipulta alemmille organisatorisille tasoille. Toimistopäälliköillä on erityisen paljon valtaa uuden järjestelmän myötä. Haastatellut esittävätkin NPM:n ideologiaa myötäilevän näkemyksen, jonka mukaan johtajuus voisi ratkaista sosiaaliset ja taloudelliset ongelmat. Valtaa käytetään suhteessa työntekijöihin vaikuttamalla heidän palkkoihinsa. Tällä väitetään olevan myönteisiä vaikutuksia organisaatiolle. Johtajuusdiskurssin mukaan julkisella sektorilla ei voida toimia pelkkien oman alan asiantuntijoiden johdolla. Kustannusten karsiminen, innovointi ja asiakkaan, sekä henkilöstön tyytyväisenä pitäminen vaativat johtamisosaamista julkisella sektorilla.

Haastatteluista voidaan nostaa esille myös toisenlainen diskurssi, jonka määrittelen työntekijöiden valtaa korostavaksi näkemykseksi. Johtajuusdiskurssin tavoin työntekijöiden valtaa korostava näkemys perustuu ajatukseen siitä, että resurssien allokoinnista tulisi päättää yksikkötasolla. Vanhassa järjestelmässä työntekijällä ei ollut mitään mahdollisuuksia vaikuttaa palkkaansa. Nyt tämä mahdollisuus nostetaan esille useassa yhteydessä. Työntekijä voi tarvittaessa vedota UPJ-käsikirjan ohjeisiin, jos kokee että esimiehen näkemys hänen suoritustasostaan tai osaamisestaan ei ole yhteneväinen hänen oman näkemyksensä kanssa. Tarvittaessa työntekijä voi riitauttaa esimiehensä näkemyksen.

...Moni on sanonut, että itse asiassa se on aika reilua, että tulee itsekkin ajateltua paljon enemmän niitä asioita mitä pitää tehdä...

... Antaa henkilöstölle paremman mahdollisuuden vaikuttaa, voi vaatia esimieheltä hyväksyntää itse tekemilleen suunnitelmille...

... Antaa mahdollisuuden tavoitteen asetantaan ja seurantaan molemmin puolin...

... Kyllä työntekijät pitävät itsekkin kiinni siitä, joiden kanssa on tehty sellainen suunnitelma...

... Kyllä se jämäköittää tavoitteiden asettamista molemmin puolin...

UPJ:ta ei ole välttämätöntä nähdä managerien ja työntekijöiden vastakkainasetteluna, jossa johtajat vaativat kontrollia alaisiinsa nähden. Haastateltavat näkivät, että UPJ tarjoaa myös työntekijöille paremmat välineet esimiestensä kontrollointiin. Näin ollen myös alaisten valta esimiehiinsä kohti lisääntyy. Tämä ei kuitenkaan aina pidä paikkaansa. Kaikkia perusteluja ei voi eksplikoida. Tällöin työntekijän on vaikea vedota esimiehen ja työntekijän välisen suhteen ulkopuolisiin instansseihin kokiessaan vääryyttä. UPJ lisää johtajien valtaa ja väärin käytettynä se voi aiheuttaa työntekijälle haittaa. Tästä aiheesta olen kirjoittanut enemmän jo aiemmin kappaleessa 4.5 (UPJ:n asettamat haasteet esimiehille).

Haastateltavien mukaan valtaa on ryhdytty siirtämään yksikkötasolle; tosin tässä prosessissa ei ole päästy vielä tarpeeksi pitkälle. Verohallituksella ja työmarkkinajärjestöillä on edelleen liikaa valtaa. Valtaa tulisi saada lisää alayksiköille, koska sieltä löytyy tietoa organisaation erityispiirteistä. Näin päätöksenteko olisi myös dynaamista ja organisaation ruohonjuuritasoa lähellä. Näin myös työntekijät kokisivat vaikutusmahdollisuuksiensa kasvaneen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Palkkauksen individualisoituminen Yritysverotoimistossa

Miten tulee määrittää se, kuinka paljon kenenkin tulisi ansaita? Runciman (teoksessa Taylor 2000, 23) esittää, että tähän kysymykseen voi vastata kahdesta vastakkaisesta teoreettisesta lähtökohdasta, jotka ovat seuraavat:

1. Egalitaristinen malli, jossa jokaiselle maksetaan tarpeen mukaan
2. Liberalistinen malli, jossa palkan muodostus tapahtuu täysin vapailla markkinoilla.

Useimmat ihmiset eivät kannata puhtaasti kumpaakaan mallia, vaan asettuvat pikemminkin näiden ääripäiden väliin. Perinteisesti julkisella sektorilla egalitaristisen mallin kannatus on ollut korkea (Smith ja Nethersell 2000, 229). Töitä on tehty pääasiallisesti jonkin muun motivaattorin kuin rahan innoittamina. Lähtökohtana on ollut se, että kaikkien työntekijöiden rahan tarve on suurin piirtein yhtä suuri. Näin ollen julkisella puolella palkkojen haitari on ollut yksityistä sektoria kapeampi. Mielestäni myös a- ja c-virkapalkkoihin kuuluneet ”kalliin paikan lisät” ovat osoitus halusta maksaa palkkaa tarpeen mukaan.

Myös ammattiliitot kallistuvat enemmän egalitaristisen mallin kannalle. On ay-liikkeen ideologian mukaista pyrkiä tasaamaan palkkaeroja. Tästä osoituksena ovat mm. keskitetyt tuloratkaisut, joissa kaikille palkansaajille sovitaan yhteinen palkankorotuksen taso. Suoritusperusteinen palkkaus aiheuttaa ongelmia ammattiliitoille. Ay-liike pelkää suoritusperusteisen palkanmaksun siirtävän liikaa valtaa päättää palkkausasioista työnantajalle. Suoritusperusteinen palkkaus siirtää palkanmaksuneuvottelujen painopistettä ammattiliiton ja työnantajan edustajan väliltä työntekijän ja työnantajan välille. Jäsenkunnan kasvavat palkkaerot voivat myös heikentää ammattiliiton jäsenten tahdon yhtenäisyyttä palkkausasioissa. (Mathiesson 2000, 187.)

Esittelin aiemmin kappaleessa 2.2 (Julkisen sektorin työmarkkinat) sisäisten ja ulkoisten työmarkkinoiden käsitteet. Whiten (2002, 29) mukaan julkisenkin puolen työmarkkinat ovat siirtymässä lähemmäksi ulkoisten työmarkkinoiden ”markkinahintaan” perustuvaa työn hinnoittelua. Palkkaus nähdään transaktiona, jossa työpanos mitataan ja panoksesta maksetaan käypä hinta. Uudessa tilanteessa on siirrytty pois kollektiivisesta palkkauksesta (ts. sama palkka samasta työnimikkeestä) yksilölliseen palkkaukseen (ts. sama palkka samasta työpanoksesta) (White 2002, 30).

Löysin myös haastatteluaineistostani tukea Whiten näkemykselle. Suuntaus palkkauksen yksilöimiseen ilmeni kolmella tasolla. Ensinnäkin haastatellut kokivat ihmisten suoritusten arvioinnin olevan mahdollista ja hyväksyivät suorituksen arvioinnin perusteeksi erisuuruisten palkkojen maksamiselle. Toiseksi, ammattiliitojen rooli UPJ-neuvotteluissa koettiin ainakin osin häiritseväksi ja byrokratiaa aiheuttavaksi. Palkanmuodostuksen painopistettä halutaan siirtää enemmän organisaation käsiin mm. poistamalla viitetehtävät. Kolmanneksi, kaikki haastatellut kritikoivat sitä, että pääkaupunkiseudun asemaa ei ole huomioitu järjestelmää luotaessa. Haastateltujen mukaan palkkaus voisi vaihdella enemmän eri yksiköiden välillä. Maantieteelliset palkkaerot oikeutettiin vetoamalla pääkaupunkiseudun haastavampaan asiakaskuntaan ja korkeampaan tuottavuuteen. Haastatellut eivät siis halunneet pitää kiinni palkkauksen maantieteellisestä samankaltaisuudesta. Tosin osa haastatelluista perusteli vaatimusta suurempaan palkkaan myös Etelä-Suomen korkeampaan hintatasoon vedoten.

UPJ:n myötä on hyväksytty ajatus, että yksilöiden työpanos voidaan arvioida tietyin mittarein ja sitten maksaa palkkaa suoriutumisen ja osaamisen mukaan. Haastateltujen mielestä tämä sama logiikka tulisi ainakin jossain määrin siirtää myös yksikkötasolle. Verohallitus voisi esimerkiksi määrittää esimerkiksi virasto- tai toimistotasoisia tuottavuussopimuksia. Näissä sopimuksissa määritettäisiin laatu- ja määrämittarit, joilla yksiköiden suoriutumista arvioitaisiin. Rahaa yksiköille maksettaisi näiden mittarien mukaan, minkä yksikkö sitten käyttäisi haluamansa osan rahoista palkanmaksuun parhaaksi katsomallaan tavalla. Palkanmaksun yhtenäisyyttä säätelisi UPJ ilman viitetehtäviä.

5.2 UPJ-prosessi Yritysverotoimistossa

Tutkielmani punaisena lankana on ollut Taylorin ajatus siitä, että päätöksentekotapa on tärkeämpi kuin päätösten sisältö. Mitä tahansa päätöksentekometodia voidaan käyttää, kunhan sen koetaan olevan reilu. Tutkielmassani pyrin kuvaamaan ja analysoimaan uuden palkkausjärjestelmän tavoitteet, rakenteen ja implementointiprosessin suhteessa Taylorin ajatukseen. Tutkielmani teoreettisessa osuudessa määritin tekijöitä, jotka edesauttavat järjestelmän onnistumista. Näitä olivat 1. analyttiset arviointijärjestelmät 2. henkilöstön laaja osallistuminen muutosprosessiin 3. esimiestyön keskeinen asema. Seuraavassa käyn tutkimukseni keskeiset löydökset läpi.

Uudessa palkkausjärjestelmässä sekä työn että suorituksen arviointi toteutetaan analyttisillä arviointijärjestelmillä. Arviointijärjestelmien osalta UPJ on onnistunut. Henkilöstön osallistumisen osalta ei voi sanoa samaa. Järjestelmään liittyvä päätöksenteko tehdään organisaation huipulla ja haastateltujen mukaan henkilöstö kokee vaikutusmahdollisuksiensa olevan heikot. Ammattiliitot koettiin ainoaksi todelliseksi vaikutuskanavaksi.

Osallistumismahdollisuuksia voisi lisätä poistamalla viitetehtävät. Palkkaluokkiin sijoittelu tapahtuisi tehtävän vaativuuden arvioimisjärjestelmän, eli Palkkavaa'an mukaan.⁶ Näin jokainen yksikkö voisi hoitaa oman palkkaluokkiin asettelun omien erityispiirteidensä mukaan. Jokaisessa yksikössä tulisi lisäksi huolehtia siitä, että koko henkilöstön mielipide tulisi laajasti otettua huomioon. Työanalyysejä voitaisiin esimerkiksi pohtia organisaation omassa palkkaustyöryhmässä.

Esimiesten henkilöstöosaaminen on uuden palkkausjärjestelmän perusedellytys. Esimiesten tehtäväkuva on monipuolistunut ja sen hallitseminen on muuttunut vaativammaksi. Haastatteluista kävi ilmi, että osa esimiehistä kaipasi lisää koulutusta

⁶ Palkkavaa'an arvostukset ja kertoimet perustuvat UPJ-työryhmän arvioihin. On kuitenkin tarpeellista, että koko maassa käytetään samoja periaatteita palkoista sopimiseen, jotta henkilöstön tasa-arvo säilyy. Lisäksi olisi tarpeellista ja kallista luoda jokaiselle yksikölle oma työnarviointijärjestelmä.

henkilöstön johtamiseen liittyen. Esimiesten erityisasemaa UPJ:n toteutuksessa ei ole täysin huomioitu. Johtajuus on noussut entistä tärkeämpään osaan organisaation pyörittämisessä.

5.3 UPJ:n onnistuminen Yritysverotoimistossa

Tutkielmassani pyrin selvittämään kuinka hyvin uudella palkkausjärjestelmällä on toimistopäälliköiden mielestä saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia. Ennen haastatteluja muodostin kirjallisuuden pohjalta käsityksen, mitä palkitsemisjärjestelmillä yleisesti tavoitellaan. Haastateltujen näkemys järjestelmän tavoitteista oli yhtenevä käsitykseni kanssa. Haastattelujen perusteella järjestelmän uudistamisella tavoiteltiin pääasiassa kolmea asiaa.

1. Yksilö- ja ryhmätason tavoitteiden johtaminen strategiasta ja palkan kytkeminen näiden tavoitteiden saavuttamiseen
2. Työvoiman saatavuuden ja säilyttämisen turvaaminen
3. Motivaation lisääminen kannustavalla palkkauksella.

Haastateltujen mukaan erityisesti ensimmäinen tavoite saavutettiin. Toimistopäälliköt kokivat, että UPJ luo kehyksen, jonka kautta organisaation tavoitteet voidaan viestiä henkilöstölle. Tämä mahdollistaa työntekijän suoriutumisen seuraamisen molemmin puoleisesti. Toimistopäälliköiden käsityksen mukaan myös henkilöstön on helppo vedota järjestelmän perusteisiin neuvoteltaessa työntekijöiden arviointitavoista.

Haastatellut kokivat järjestelmän suosivan uusia työntekijöitä. Tämä johtuu pitkälti siitä, että virkaikään sidotuista ikälisistä luovuttiin uudessa järjestelmässä. UPJ turvaa henkilölle hänen osaamisensa mukaisen palkkauksen heti työuran alusta lähtien. Tämän koettiin lisäävän nuorten tyytyväisyyttä. Toisaalta järjestelmän uudistus aiheutti sen, että moni virkaiältään vanha työntekijä ”jäi” takuupalkalle. Haastatellut olivat yksimielisiä siitä, että tämä on aiheuttanut ongelmia työyhteisössä, mm. kokemuksen siitä, että omaa

työtä ei enää arvosteta. Tämän koettiin pahimmillaan johtavan työmotivaation hiipumiseen. Järjestelmä koettiin epäoikeudenmukaiseksi juuri takuupalkkalaisten osalta, mutta tämä nähtiin myös pakollisena siirtymäkautena palkkausjärjestelmän vaihtuessa.

Vaikutuksesta motivaatioon ei syntynyt yhtenäistä mielipidettä. Vaikutus motivaatioon koettiin vaihtelevan ihmisestä toiseen. Koettiin, että osalle palkka ei ole niin tärkeä osa motivaation muodostumisessa ja toisaalta koettiin että joissakin tapauksissa palkan muutos on niin pieni, että se ei riitä lisäämään motivaatiota. Tämäkin löydös vastaa teorian mukaista oletusta siitä, että vaikutus motivaatioon on vaihteleva.

5.4 UPJ NPM:n filosofian jalkauttajana

Osana tutkielmaani olen pohtinut palkkausjärjestelmän uudistuksen takana vaikuttavia yhteiskunnallisia tekijöitä. Olen liittänyt UPJ:n osaksi julkisen sektorin uudistamisen tähtäävää ideologiaa, New Public Managementia.

Olen määrittänyt NPM:n muutosvoimat neljällä tasolla, jotka ovat: sekamarkkinat, tehokkuus ja tilivelvollisuus, kulttuurin muutos ja managerialismi. UPJ voidaan nähdä välineenä, jolla näitä periaatteita implementoidaan organisaatioon. Ensinnäkin UPJ vie tehokkuuden mittaamisen ja arvioinnin yksilötasolle. Toiseksi UPJ viestii organisaation tavoitteita henkilöstölle. UPJ toimii näin kulttuurin muutoksen katalyyttinä. Kolmanneksi UPJ antaa johtajille valtaa vaikuttaa työntekijöiden palkkaan. Uusi palkkausjärjestelmä perustuu siihen, että esimiehet kykenevät määrittämään työntekijöiden suorituksen ja ohjaamaan heidän käyttäytymistä vaikuttamalla palkan suuruuteen. Entisessä virkajärjestelmässä kaikki saman virkanimikkeen haltijat saivat samaa palkkaa. Esimiehellä ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia sanktioida tai palkita työntekijää.

Haastateltujen toimistopäälliköiden mukaan UPJ:n implementointi on sujunut ilman suurempia ongelmia. He myös kokivat järjestelmän periaatteen toimivaksi huolimatta joistakin isoista käytännön ongelmista, kuten viitetehtävistä. Haastateltujen esimiesten mukaan myös henkilöstö on enimmäkseen hyväksynyt järjestelmän. Täytyy kuitenkin

muistaa, että työntekijät eivät varmasti ole kertoneet kaikkia tuntojaan esimiehilleen. Toisaalta haastatellut puhuvat esimiehen asemasta käsin. Tässä asemassa järjestelmän kritikoiminen voisi tuntua ristiriitaiselta. Ovathan esimiehet suuressa vastuussa järjestelmän jalkauttamisessa. Esimiesten ilmaisua saattaa rajoittaa myös laajempi NPM-puhetapa. Esimiehille sosiaalisesti tarjolla olevat puhettavat ovat osittain NPM:n rajoittamia. NMP painottaa juuri johtajuuden mahdollisuuksia ratkoa organisatorisia ongelmia. Esimiehen roolista on vaikea asettua tätä näkemystä vastaan.

5.5 Organisaation monet äänet

Tässä tutkielmassa olen analysoinut esimiesten esittämiä näkemyksiä UPJ:sta. Esimiesten esittämä näkemys UPJ:sta ei kuitenkaan ole ainoa ihmisten käsityksiä rakentava näkemys. Leggen (1995, 187) mukaan johtajien ääni voi olla muita vaikuttavampi johtajuuteen liittyvien kulttuuristen odotusten takia. Se ei kuitenkaan ole ainoa ääni, jota organisaatiossa kuullaan. Periaatteessa organisaation jokaisella jäsenellä on vaikutusvaltaa siihen, mitkä totuusväitteet muodostuvat hallitseviksi organisaatiossa. Eri näkemykset vaikuttavat eri tavoin kollektiiviseen käsitykseen todellisuuden luonteesta. Jos johdon ja muun organisaation äänet ovat vastakkaiset, on mahdollista, että organisaatioon muodostuu alakulttuureja, jotka pyrkivät heikentämään johdon markkinoimaa ”virallista” kulttuuria.

Organisaatiossa esiintyy myös esimiesten näkemyksistä poikkeavia kantoja UPJ:sta. Näiden olemassaolon voi mielestäni johtaa VMBaro-kyselyn⁷ tuloksista. VMBaro on Verohallituksen vuosittain toteuttama työtyytyväisyyskysely. Tänä vuonna VMBarossa mitattiin ensi kertaa myös henkilöstön näkemyksiä UPJ:sta. Kysely toteutettiin survey-tutkimuksena. Siinä esitettiin väitteitä, joihin vastaaja sai vastata viisiportaisella asteikolla täysin samaa mieltä – jonkin verran eri mieltä – ei samaa eikä eri mieltä – jonkin verran eri mieltä – täysin eri mieltä. Kysely toteutettiin verkkokyselynä. Kyselyyn






⁷ VMBaron tulokset käyttööni luovutti Johanna Ollila Verohallituksen henkilöstöyksiköstä.

vastaaminen oli vapaaehtoista (vaikka siihen kannustettiin) ja vastaaminen tapahtui anonymisti. (VMBaro yleiskuvaus).

Survey-tutkimus tarjoaa kvantitatiivisia tuloksia siitä, miten populaation mielipiteet kunkin väitteen kohdalla jakautuvat. VMBaron perusteella en pyri erittelemään syitä, miksi henkilöt ovat samaa tai erimieltä kunkin väitteen suhteen. Näin ollen VMBaron vastaukset eivät tarjoa mahdollisuuksia analysoida tyytyväisyyden tai tyytymättömyyden syitä. Tuloksista on myös vaikea vetää johtopäätöksiä siitä, miten järjestelmää tulisi kehittää. Tässä yhteydessä esittelen vain osan vastauksista, koska VMBaron rooli tutkielmassani on vain tukea antava. Samasta syystä en paneudu kvantitatiivisen tutkimuksen tilastollisen analyysin problematiikkaan. Mielestäni kyselyn tulokset kuitenkin vahvistavat käsityksen siitä, että UPJ:in suhtaudutaan monella eri tavalla organisaatiossa.






Mielipide vastaajat kpl vastaajat %

1.3 Järjestelmä on oikeudenmukainen Yritysveroimisto

1 Täysin eri mieltä	33	19,2	
2 Osittain eri mieltä	48	27,8	
3 Ei samaa eikä eri mieltä	44	25,8	
4 Osittain samaa mieltä	37	21,4	
5 Täysin samaa mieltä	10	5,8	






YVE Mediaani: 2,67 Keskiarvo: 2,67 Moodi: 2,83 Yht: 173

1.2 Järjestelmä on kannustava Yritysveroimisto

1 Täysin eri mieltä	35	20,5	
2 Osittain eri mieltä	35	20,1	
3 Ei samaa eikä eri mieltä	46	26,6	
4 Osittain samaa mieltä	47	27,0	
5 Täysin samaa mieltä	10	5,8	

YVE Mediaani: 2,94 Keskiarvo: 2,77 Moodi: 1,00 Yht: 173

1.3.4 Järjestelmän perusteet ovat omaan tehtävääni sopivat Yritysveroimisto

1 Täysin eri mieltä	38	21,8	
2 Osittain eri mieltä	45	25,9	
3 Ei samaa eikä eri mieltä	40	23,0	
4 Osittain samaa mieltä	44	25,3	
5 Täysin samaa mieltä	7	4,0	

YVE Mediaani: 3,00 Keskiarvo: 2,64 Moodi: 2,00 Yht: 174

Kuvio 4. VMBaro-kyselyn tuloksia

Kyselyn tulkitseminen on haasteellista. Mielestäni vastausvaihtoehdot on laadittu rajoittaviksi. Jos henkilö on asiassa x osittain samaa mieltä väittämän suhteen, niin tämä tarkoittaa väistämättä, että henkilö on samalla osittain eri mieltä väittämän suhteen. Näin ollen on vaikea tulkita mitä eroa vaihtoehtojen 2 ja 4 välillä on. Toki on pääteltävissä, että 5-portaisen asteikon vaihtoehto 2 on lähempänä ”täysin eri mieltä” –vaihtoehtoa ja vaihtoehto 4 lähempänä ”täysin samaa mieltä” –vaihtoehtoa. Tästä huolimatta asteikkoa tulisi mielestäni kehittää.

Puutteistaan huolimatta VMBaro kertoo ainakin sen, että organisaatiossa on useita ääniä. Esimerkiksi peräti 47 % vastaajista oli täysin tai osittain erimieltä suhteessa väitteeseen ”järjestelmä on oikeudenmukainen”. Täysin tai osittain samaa mieltä oli vain 27,2 % vastaajista. Tämä on ristiriidassa esimiesten näkemysten kanssa henkilöstön suhtautumisesta järjestelmään. Olisikin tärkeää selvittää tarkemmin myös muiden ryhmien, ei pelkästään toimistopäälliköiden, näkemyksiä UPJ:sta. Kun lähes puolet organisaatiosta pitää järjestelmää epäoikeudenmukaisena, tulisi mielestäni ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Ennen toimintaa tulisi tietenkin selvittää tyytymättömyyden syitä. Mielestäni hyvä keino olisi esimerkiksi haastatella henkilöstöä ja pyrkiä kuvaamaan diskursseja, jotka rakentavat UPJ:n negatiivisessa valossa. Tämän jälkeen tulisi miettiä ratkaisuja ongelmiin tarjoten henkilöstölle laajasti vaikutusmahdollisuuksia.

VMBaroa tulkittaessa tulee muistaa, että tilanne, jossa koko organisaatio olisi tyytyväinen palkkausjärjestelmään, ei liene mahdollinen. Tästä syystä olisikin tärkeää

pyrkii selvittämään henkilöstön suhtautuminen myös vanhaan virkapalkkajärjestelmään. Lisäksi tulee muistaa, että UPJ on vasta implementoitu Yritysverotoimistossa ja uskon, että tottumisen myötä henkilöstön suhtautuminen saattaa muuttua positiivisempaan suuntaan. Tähän vaikuttaa myös se, että ainakin haastateltujen mielestä nuoret ja vasta rekrytoidut suhtautuvat järjestelmään positiivisesti. Näin ollen eläköityminen ja uuden työvoiman rekrytointi lisäävät keskimäärin järjestelmän hyväksymistä.

5.6 Postmodernin organisaation haaste - erilaisuuden hallinta

Miksi VMBarossa saatiin näin suuret erot suhtautumisessa UPJ:hin? Uskon, että eroja selittää ainakin osittain henkilöstön asennoitumisen pirstaloituminen. On vaikeaa löytää väitteitä, joiden taakse suuri joukko henkilöstöstä on valmis asettumaan. Toisaalta vaikka yhdessä asiassa oltaisiinkin samaa mieltä, niin jossakin toisessa näkemykset voivat taas poiketa. Yhtenäisiä ryhmiä on vaikea löytää. Suhtautuminen vaihtelee monilla eri tasoilla.

1. *Suhtautuminen työelämän suhteisiin.* Osa ihmisistä näkee työnantajan ja –tekijän edut vastakkaisiksi. Toisten mielestä ei tulisi enää puhua työntekijöistä ja -antajista. Tämän näkemyksen mukaan edut ovat yhtenevät pitkällä aikavälillä.
2. *Suhtautumiseen ay-liikkeeseen.* Osa ihmisistä kokee vahvan ay-liikkeen ja mahdollisimman kattavat liittotason sopimukset vakuutena omien etujensa huomioon ottamisesta. Toiset ajattelevat, että työehdoista tulisi sopia organisaatiokohtaisesti. Osa ihmisistä ei koe ammattiliittoa omakseen, eikä ole minkään liiton jäsen.
3. *Suhtautuminen palkkauksen perusteisiin.* Voiko eroja suorituksessa mitata ja vaikka voisikin, tulisiko erilaisesta suoriutumisesta maksaa erisuuruista palkkaa? Akseli tässä kysymyksessä vaihtelee välillä täysin yksilöllinen palkkaus vs. täysin kollektiivinen palkkaus. Tämän lisäksi osa työntekijöistä saattaa ajatella, että palkitseva järjestelmä on periaatteessa hyvä, mutta UPJ on järjestelmänä epäonnistunut.

4. *Virkaikä vs. osaamisen ja suorituksen mittauksen pohjalta maksettava palkka.*
Osa ihmisistä kokee, että vanha järjestelmä on sopiva, eikä kaipaa muutoksia siihen. He saattavat kokea epärealistiseksi sen, että järjestelmän perusteita muutetaan juuri kun he ovat saavuttaneet korkean virkaiän. Erityisesti uudet työntekijät saattavat kokea, että virkaikäjärjestelmä syrjii koulutettuja nuoria.
5. *Suhtautuminen julkishallinnon uudelleen organisointiin.* UPJ liittyy selvästi laajempaan julkisen hallinnon uudistamisprosessiin. Suhtautuminen tähän laajempaan kehykseen peilautuu myös näkemykseen palkkausjärjestelmästä. Osa ihmisistä suhtautuu uuteen julkisjohtamiseen epäillen ja pitää ainakin joitain sen menetelmiä arveluttavina. Tämä on mielestäni täysin oikeutettua, koska NPM on vain yksi ideologioista, joka koskee julkisen sektorin organisoimista.

Miten organisaatiota tulisi johtaa, sen koostuessa yhä heterogeenisemmästä joukosta?

Organisaatiossa esiintyy samanaikaisesti monenlaisia ääniä, joita ei ole mahdollista asettaa absoluuttiseen paremmuusjärjestykseen. Näin ollen ei ole olemassa mitään patenttiratkaisua siihen, miten organisaatiota tulisi ohjata. Muutama ohjausta helpottava keino on kuitenkin olemassa. Mikäli työntekijä hyväksyy syyt muutokseen, on todennäköistä, että hän toimii muutoksen edellyttämällä tavalla. Näin ollen selittäminen, perustelu, keskustelu ja konsensuksen etsiminen ovat postmodernin organisaation itseisarvoja. Jos ihminen on osa muutosta ja kokee, että myös hän on päässyt vaikuttamaan muutokseen, hän hyväksyy sen ja sisäistää uudet toimintatavat pysyvästi ja vapaaehtoisesti. Pelkkä keskustelu ei kuitenkaan välttämättä johda mihinkään. Organisaation johdolla, erityisesti henkilöstöä välittömästi ohjaavalla johdolla, on tärkeä rooli keskustelua johtavana ja ohjaavana toimijana. Johtajan on ymmärrettävä henkilöstön erilaiset ominaisuudet ja pyrittävä sopeuttamaan omaa johtamistapaansa tarpeen mukaan. Johtajan roolina on tukea henkilöstöä toimimaan yhdessä ja kohdentamaan ponnistelut organisaation kannalta merkitykselliseen toimintaan.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti & Lampinen, Marjaana 2006. OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Gaudeamus: Helsinki.
- Armstrong, Michael 2002. *Employee Reward*. Kolmas painos. CIPD House: London.
- Atkinson, Paul & Delamont, Sara 2005. Analytic Perspectives. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Billing, Michael 1996. *Arguing and Thinking*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Bowey, Angela & Thorpe, Richard 2000. Motivation and reward. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- Burr, Vivien 1995. *An Introduction to Social Constructionism*. Routledge: London.
- Carnevale, David 2003. *Organizational Development in the Public Sector*. Westview Press: Colorado.
- Cascio, Wayne 1998. *Applied Psychology in Human Resource Management*. Viides painos. Prentice Hall: New York.
- Clarke, John, Cochrane, Allan & Mc Laughlin, Eugene 1994. Why Management Matters. Teoksessa Clarke, John, Cochrane, Allan & Mc Laughlin, Eugene (toim.) *Managing Social Policy*. Sage: London.
- Denzin, Norman & Lincoln Yvonna 2005. The Dicipline and Practice of Qualitative Research. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Fontana, Andrea & Frey, James 2005. The Interview. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Gergen, Kenneth 1999. *An Invitation to Social Constructionism*. Sage Publications London.
- Gough, Brendan & Mcfadden, Majella 2001. *Critical Social Psychology: an Introduction*. Palgrave: Hampshire & New York.

- Guba, Egon & Lincoln Yvonna 2005. Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Homan, Gill 2000. Skills- and competence-based pay. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- Kantola, Anu 2002. *Markkinakuri ja Managerivalta*. Loki-kirjat: Helsinki.
- Kressler, Herwig 2003. *Motivate and Reward. Performance Appraisal and Incentive Systems for Business Success*. Palgrave Macmillan: New York.
- Ledford, Gerald & Heneman, Robert 2000. Compensation: A Troublesome Lead System in Organizational Change. Teoksessa Beer, Michael & Nitin Nohria (toim.) *Breaking the Code of Change*. Harvard Business School Press: Boston.
- Legge, Karen 1995. *Human Resource Management: Rhetorics and realities*. Palgrave Macmillan: Hampshire & New York.
- Mathiesson, Hamish 2000. Trade Unions and Reward. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- Meek, Lynn 1992. Organizational culture: origins and weaknesses. Teoksessa Salaman, Graeme (toim.) *Human Resource Strategies*. Sage: London.
- Metcalf, Les & Richards, Sue 1990. *Improving Public Management*. Sage: London.
- Metsäpelto, Teuvo 1996. *Kannustavaan palkkaukseen – Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen*. Edita: Helsinki.
- Newman, Janet & Clarke, John 1994. Going about Our Business? The Managerialization of Public Services. Teoksessa Clarke, John, Cochrane, Allan & Mc Laughlin, Eugene (toim.) *Managing Social Policy*. Sage: London.
- Patomäki, Heikki 2005. *Yliopisto Oyj*. Gaudeamus: Helsinki.
- Peräkylä, Anssi 2005. Analyzing talk and text. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Smith, John & Hodkinson, Phil 2005. Relativism, Criteria, and Politics. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Smith, Peter & Nethersell, Geoff 2000. Job Evaluation. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.

- Sulkunen, Pekka 2006. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen Pekka (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Yliopistokustannus: Helsinki.
- Stake, Robert 2005. Qualitative Case Studies. Teoksessa Denzin, Norman & Lincoln, Yvonna (toim.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage: London.
- Taylor, Stephen 2000. Debates in Reward Management. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- Thompson, Marc 2000. Salary progression systems. Teoksessa White, Geoff & Druker, Janet (toim.) *Reward Management. A critical text*. Routledge: New York.
- Thorpe, Richard 2000. Designing and Implementation of Remuneration Systems. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- Thorpe, Richard 2000. Reward Strategy. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- Thorpe, Richard & Bowey Angela & Goodridge, Mark 2000. Auditing a remuneration system. Teoksessa Thorpe, Richard & Homan, Gill (toim.) *Strategic Reward Systems*. Pearson Education: Essex.
- White, Geoff 2000. Determining Pay. Teoksessa White, Geoff & Druker, Janet (toim.) *Reward Management. A Critical Text*. Routledge: New York.
- Whittington, Richard 1993. *What is Strategy and Does it Matter?* Routledge: New York.

Artikkelit tieteellisissä julkaisuissa

- Mueller, Frank & Dyerson, Romano 1999. *Expert Humans or Expert Organisations?* Organization Studies 1999, 20/2.
- Goodwin, Brian 2003. *Patterns of Wholeness - Introducing Holistic Science*. Resurgence 2003 1/6.

WWW-lähteet

- Metodix - tieteellinen menetelmäpalvelu: Anttila, Pirkko 1998. *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta*. <www.metodix.com> 8.1.2007.
- Metodix - tieteellinen menetelmäpalvelu: Seitamaa-Hakkarainen, Pirita 1999. *Kvalitatiivinen sisällön analyysi*. <www.metodix.com> 8.1.2007.

Seretin, Leena 2000. *Paikallinen sopiminen - tutkittuja käytäntöjä.*
<<http://www.tsr.fi/files/tutkimus/PaikallinenSopiminenKirjanen.pdf>> 9.1.2007.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko: Palkkavaaka esittely (2005)
<www.evl.fi/kkh/heo/PVesittely2005.pdf> 10.3.2006.

Työministeriö: Hakonen, Anu & Salimäki, Aino & Hulkko, Kiisa 2005. *Palkitsemisen tila ja muutos Suomessa 2004.* <<http://www.palkitseminen.hut.fi/aiheet/tutkimusprojektit/paattyneet/palktila04.htm>> 15.3.2006.

Valtionvarainministeriö: Valtion työmarkkinalaitos (2006)
<http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/03_Valtion_tyomarkkinalaitos/index.jsp> 20.4.2006.

Verkkokurssimateriaali, johdatus sosiaalipsykologiaan, avoin yliopisto (2007)
<<http://www.uta.fi/tyt/avoin/verkko-opinnot/sosiaalipsykologia/kulttuuri.html#Konstruktionismi>> 15.1.2007.

Verohallinto: Verohallinnon julkaisut, Suomen verohallinto – yleisesite verohallinnon toiminnasta (2003) <<http://www.vero.fi/>> 18.4.2006.

Verohallinto: Verohallinnon julkaisut, Verohallinnon strategia (2004)
<<http://www.vero.fi/>> 18.4.2006.

Muut sähköiset lähteet

UPJ-työryhmän pöytäkirja 9.1.2003. Word-dokumentti. Tekijän hallussa.

UPJ-käsikirja 2005. Word-dokumentti. Tekijän hallussa.

Yritysverotoimiston esittely materiaali 2005. Power Point -dokumentti. Tekijän hallussa.

VMBaro 2006 aineisto.

Sähköpostit

Hyytinen Matti: VS: Aineistoa Graduun? Sähköposti tekijälle 30.1.2007. Tekijän hallussa.

Vaahtera, Kalevi: Vastauksia: Kysymyksiä UPJ:sta. Sähköposti tekijälle 7.4.2006. Tekijän hallussa.

LIITE 1: Haastattelurunko

Henkilökohtainen tausta

1. Kuinka kauan olet ollut verohallinnon palveluksessa?
2. Kuinka kauan olet työskennellyt Yritysverotoimistossa?
3. Kuinka kauan olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi?

Tausta

1. Mitä UPJ:lla mielestäsi tavoitellaan, miksi palkkausjärjestelmä uudistettiin?
2. Onnistuttiinko UPJ:lla saavuttamaan 1. kysymyksessä määrittelemiäsi etuja?
3. Korvaako järjestelmän hyödyt sen pyörittämiseen uppoavat kustannukset?
4. Miten järjestelmä on otettu oman arviosi mukaan vastaan organisaatiossa?
5. Miten uutta palkkausjärjestelmää tulisi kehittää?

Rakenne ja oikeudenmukaisuus

1. Onko UPJ:n rakenne (vaativuuteen perustuva osa + henkilökohtainen osa) onnistunut?
2. Onko tehtävien viitetehtävät mielestäsi onnistuneesti määriteltyjä?
3. Määräytyykö palkan henkilökohtainen palkanosa oikeista tekijöistä oikeassa suhteessa? (jos ei, niin miten tulisi muuttaa) (ovatko arviointiohjeet tarpeeksi/liian konkreettisia)
4. Onko järjestelmä mielestäsi oikeudenmukainen?
5. Koetko, että järjestelmän rahoitus on turvattu. Voitko antaa haluamasi pisteet alaisillesi?

Prosessi ja kommunikointi

1. Oliko UPJ:n toteuttamisprosessi onnistunut?
2. Pääsikö henkilöstö mielestäsi riittävästi vaikuttamaan järjestelmään?
3. Oliko henkilöstön mielipiteillä merkitystä? Ts. muuttuiko rakenne henkilöstön toivomuksesta, vai tarjoltiinko valmis paketti?
4. Miten UPJ:sta kerrottiin organisaatiossa, oliko tiedotus avointa?
5. Onko henkilöstö mielestäsi hyväksynyt järjestelmän?

Esimiestyö

1. Auttaako UPJ esimiehen tehtävissä?
2. Helpottaako UPJ organisaation tavoitteiden viestimistä henkilöstölle?
3. Motivoiko UPJ parempaan henkilökohtaiseen työsuoritukseen?
4. Tukeeko UPJ esimiehen ja työntekijän välisten tavoitteiden asettamista, että tavoitteiden toteutumisen seuraamista?
5. Minkälaisia ongelmatilanteita UPJ on aiheuttanut sinun ja työntekijän välillä?
6. Minkälaista erityisosaamista UPJ edellyttää esimieheltä?

7. Onko esimiehille tarjottu koulutusta aiheeseen liittyen? Koetko tarvitsevasi lisäkoulutusta?
8. Miten esimiesten arvioiden tasoa suhteessa toisiinsa vertaillaan? (toisen keskinkertainen on toisen hyvä)
9. Miten viitetehtäviin asettaminen sujui?
10. Koetko henkilökohtaisen palkanosan määrittämisen vaikeaksi?