

## 6. Tuottavuustavoitteiden kehitys ja arviointi valtio-kuntasuhteen eri tasoilla

Pietu Mänttari

### Johdanto

Vaikka kuntien tuottavuudelle esitetään tärkeää roolia valtakunnallisesti, jokaiselle kunnalle on tarkoituksenmukaista painottaa niitä asioita, jotka ovat sen asukkaille tärkeitä. Kunnat ovat osa julkista hallintoa ja vastaavat palvelutoiminnallaan sekä pääosasta hyvinvointipalvelujen järjestämisestä että suurelta osin myös palvelujen rahoituksesta ja tuotannosta. Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluita. Niiden tuottamisessa painottuu sekä kuntien että koko julkisen sektorin panosten käyttö. Vaikka kuntien on vastattava panosten käytöstä tehokkaasti ja laadukkaasti lainsäädännön asettamien velvollisuuksien rajoissa, myös valtio on tärkeässä roolissa.

Kuntien tuottavuutta pitäisi pystyä kehittämään ja arvioimaan valtakunnallisella tasolla, mutta kuntasektori on valtion yksiköitä haastavampi ohjattava. Valtionhallinnossa virastoja ja laitoksia ohjataan omina tulosyksikköinä (ks. tulosprisma, Valtiovarainministeriö 2005). Kuntaa ei voi kuitenkaan luokitella tulosyksiköksi, koska sillä on laaja itsehallinto ja talousautonomia. Siksi on tutkimuksellisesti tärkeää selvittää miten tuottavuutta kehitetään ja arvioidaan valtio-kuntasuhteen eri tasoilla ja peruspalveluohjelmamenettelyssä.

Valtio-kuntasuhdetta katsotaan tässä tutkimuksessa ohjausketjuna, jossa tuottavuuden arviointiin liittyvä informaation ja keinojen hyödyntäminen rakentuu eri tavalla ketjun eri tasoilla. Valtion rooli on korostunut ohjausketjussa, koska sillä on mahdollisuus säätää lailla kuntien tehtävistä ja se pystyy vaikuttamaan kuntien keräämiin verotuloihin. Arviointi on ohjauksen yksi muoto ja on huomattava, että kuntien itseohjautuvuuden lisäksi kuntia ohjaa myös Kuntaliitto ja eri sektoreilla vaikuttavat toimijat.

Tarkasteltaessa tuottavuutta julkisen vallan harjoittaman ohjauksen näkökulmasta on tarpeen erotella ohjauksen kohde, käytössä olevat keinot ja toisaalta itse tavoitteisiin vaikuttavat periaatteet. Tässä yhteydessä tavoitteisiin vaikuttaa korostuneesti tehokkuuden ideaali ja ihannointi, mikä konkreettisimmillaan ilmenee erilaisina tuottavuuden parantamisen tavoitteina tai tavoitelausemina. Tuottavuuden ohjaus ja arviointi liittyy laajemmin tulosohjaukseen ja kiinteästi tavoiteasetantaan (ks. esim. Saari 2006; Berman 2006). Oikeanlaisella tavoiteasetannalla onkin mahdollista sovittaa yhteen rajalliset resurssit ja niillä tavoiteltavat vaikutukset.

Tämän artikkelin tavoite on lisätä tietoa tuottavuustavoitteiden arvioinnista valtio-kuntasuhteen kontekstissa. Empiria muodostuu päivähoiton ohjausketjusta tehdyistä haastatteluista sekä peruspalveluohjelmaan (ppo) liittyvästä asiakirja-aineistosta, jolla arvioidaan tavoitteiden kehitystä. Haastatteluiden avulla analysoidaan ohjausketjun toimijoiden rooleja ja arvioinnin merkitystä suhteessa toisiinsa. Artikkelissa käytettävä aineisto pohjautuu kirjoittajan Valtiontalouden tarkastusvirastolle tekemiin tilaustutkimuksiin.

## Tutkimusasetelma

Artikkelin edellä esitetty tavoite jaetaan kahteen toisiaan tukevaan tutkimuskysymykseen:

1. Miten tuottavuustavoitteita on kehitetty valtio-kunta -suhteessa?
2. Miten tuottavuuden arviointi koetaan valtio-kuntasuhteen ohjausketjussa?

Artikkeli toteuttaa kvalitatiivisen tutkimuksen perinteitä ja empiirinen aineisto pohjautuu haastatteluihin ja asiakirja-aineistoon. Tutkimusote on induktiivinen: se päättyy yksittäisistä havainnoista yleisiin merkityksiin. Tavoite on haastava käytössä olevan laadullisen aineiston vuoksi, mutta aineistoa on riittävästi asetettuihin tutkimuskysymyksiin nähden. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys, eri aineistojen tarkoitus ja niiden suomat tutkimukselliset mahdollisuudet kuvataan yksityiskohtaisemmin seuraavissa kappaleissa. Tieteellisessä merkityksessä tutkimuksessa yhdistyvät hallinto- ja taloustieteen näkökulmat. Kyse on liiketaloustieteellisestä perinteestä tulevan tuottavuuskäsitteen ja -tavoitteen arvioinnista hyvinvointipalveluihin liittyvän ohjausketjun kontekstissa.

## Ohjausketju teoreettisena asetelmana

Tässä artikkelissa ohjausketjun idea käsittää kaikki ne toimijat, jotka osittain asettavat itse tavoitteensa, mutta ovat myös ulkopuolisen ohjauksen kohteena. Ohjaus voidaan nähdä yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisella tavalla. Ohjauksen nähdään nimenomaan kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen (Oulasvirta ym. 2002). Suhteeseen liittyvä ohjausketju lakiasäättävästä eduskunnasta valtioneuvoston ja ministeriön kautta kuntiin ja tietyn kunnan päättäviin elimiin ja johtoon ja edelleen esimerkiksi päivähoidon ja tiettyyn päiväkotiin asti on pitkä. Tässä ketjussa, jota voisi myös luonnehtia päämies-agentti -ketjuksi, ohjaussignaali voi pysähtyä ja tai muuttua ennen suunniteltuun kohteeseen saapumista. Pitkässä ohjausketjussa, jossa vielä alempana olevat toimeenpanijat saattavat olla paitsi tietä-

mättömiä myös autonomiaa omaavia, kuten itsehallinnolliset kunnat, saattaa myös esiintyä haluttomuutta noudattaa ohjaussignaaleja.

Samalla toimijoilla voi olla aitoa yhteistyötä tai pahimmassa tapauksessa päällekkäistä työtä ilman aikeita yhteistyöhön. Kaikilla ohjausketjun toimijoilla on myös erilaisia keinoja tavoitteidensa eteenpäin viemiseen. On tärkeä huomioida, että keskushallinnon (ohjaajan) eri edustajilla on erilaiset lähtökohdat ja tarpeet tuottavuuden parantumiseen. Toisaalta on yhtä tärkeä katsoa kuntaa (ohjattavaa) laajemmin; ohjataanko ja ajatellaanko kuntaa kokonaisuutena, jolloin esimerkiksi valtuusto jakaa tavoitteet vai sektorikohtaisesti? Sektori- ja hallinnonala-ajattelussa keskushallinto esiintyy usein ohjaajana, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla vaikuttaa sosiaali- ja terveysministeriö (STM), terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä aluehallintovirastot (AVI:t) ja kaikilla on omat roolinsa. Yhtälailla Kuntaliitto ohjaa kuntien toimintaa. Kunnissa ohjauksen kohde vaihtelee tavoitteiden mukaan, koska ohjauksen kohderyhminä esiintyvät niin käytännön ammattilainen, toimialan johto, luottamushenkilöt kuin yleishallinnollinen johto (Stenvall & Syväjärvi 2006). On siis osattava tehdä ero poliittisen ohjauksen ja ammatillisen ohjauksen välillä. Palvelurakenteet ja resurssien mitoitus (toimintaan suunnatut panokset) ovat poliittista johtamista, kun taas tehokkuutta ja vaikuttavuutta määrittävät asiantuntijaohjeet liittyvät ammatilliseen johtamiseen (Lehto 2005).

Päivähoidon ohjausketjussa vaikuttaa useita toimijoita, lainsäädäntö ja niukat resurssit, mutta järjestämisvastuu on kunnilla. Kunnan asukkaille, lapsille ja vanhemmille, päivähoitojärjestelmä on tärkeä osa peruspalveluita niin hoidon, työssäkäynnin kuin kasvatuksenkin näkökulmista. Järjestelmän alkuperäinen tavoite on ollut tukea huono-osaisempia perheitä ja päivähoitojärjestelmää on pääosin rakennettu sosiaalihallinnon ja sosiaalipalvelujen osana. Tänä päivänä keskustelu päivähoidon valtakunnallisen ohjauksen vastuusta vie päivähoitoa kuitenkin entistä enemmän opetuspuolelle (Huhtanen 2004). Hallitusohjelmaankin kirjatun tavoitteen tarkoitus on muodostaa päivähoidosta kokonaisuus esiopetuksen kanssa. Vuoden 2013 alussa

päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM) (HE 159/2012, STM 2012). Ohjauksellisesti muutos edellyttää STM:n ja OKM:n syvenevää yhteistyötä aihealueella, mutta muutoksella ei ole vaikutusta päivähoiton oikeuteen eikä kuntien järjestämisvelvollisuuteen. Tämä tutkimus ja siihen liittyvä aineiston keräys on tehty ennen muutoksen voimaantuloa. Kuntatasolla päivähoiton ohjausjärjestelmät vaihtelevat, koska kunnilla on vapaus valita kunnan sisäinen hallinnonala ja palvelurakenne. Kuntien oikeus valita vapaasti päivähoiton vastuullinen toimielin alkoi vuonna 2003, mutta uudistuksen määräaikaisuus kumottiin ja oikeus muuttui pysyväksi 1.1.2007 (HE 163/2006).

## Tutkimusaineisto

Peruspalveluohjelma on luokiteltu kuntatalouden keskeiseksi ohjauksen välineeksi ja yksi sen tarkoituksista on arvioida kuntien tuottavuutta. Palveluesimerkiksi valikoitui päivähoito erityisesti kolmesta syystä: ensinnäkin, päivähoito ja siihen liittyvät tuet ovat yksi suurimmista sosiaali- ja terveydenhuollon menoeristä. Toiseksi, päivähoito on selkeästi paikallisesti järjestettävä palvelu, mihin laajemmat kuntarajat eivät suoranaisesti vaikuta. Kolmanneksi, päivähoidolla on ollut kiistely rooli subjektiivisena palvelukokonaisuutena.

Asiakirja- ja dokumenttiaineisto pohjautuu peruspalveluohjelmaan sekä sen yhteydessä syntyneisiin oppaisiin. Aineisto käsittää peruspalveluohjelmat vuosille 2005–2008, 2006–2009, 2007–2010, 2008–2011, 2009–2012, 2010–2013, 2011–2014 ja 2013–2015 (PPO:t 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 ja 2011). Aineistoa kerättiin myös muun muassa peruspalvelujen tilaraporteista ja seuraavista tuottavuustyön tuloksena tuotetuista työkaluista: ”Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet” (Valtiovarainministeriö 2011a) sekä ”Toimintaympäristö muuttuu – keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden paranta-

miseksi” (Valtiovarainministeriö 2011b). Asiakirja-aineiston analyysin tarkoitus on lisätä tietoa siitä, miten tuottavuustavoitteet on rakennettu.

Haastatteluaineisto kerättiin ohjausketjun idean mukaisesti toisiinsa vaikuttavista tahoista/tasoista. Näin muodostui 31 haastattelun laajuinen vertikaalisen ja horisontaalisen näkökulman kattava haastatteluaineisto. Haastateltavat valittiin peruspalveluohjelman ja päivähoiton ohjausketjun avulla niin, että jokaisen haastateltavan substanssiosaaminen liittyi tuottavuuteen ja/tai päivähoitoon. Ensivaihe oli vertikaalinen ”ylhäältä – alas” pilottihaastattelujen kierros (9 haastattelua) ja toinen vaihe horisontaalinen ”kenttä haltuun” kunnallisten tasojen laajennuskierros (22 haastattelua). Ensivaiheen haastateltavien edustamat organisaatiot ovat Valtioneuvoston kanslia ja Valtiovarainministeriö, Valtiovarainministeriö: kuntaosasto, Sosiaali- ja terveysministeriö: sosiaali- terveyspalvelut, Aluehallintovirasto: sosiaali- ja terveyspalvelut, Kuntaliitto: sosiaali- ja terveysosasto (kaksi haastateltavaa) ja kunta: päivähoiton kokonaisuudesta vastaava henkilö. Litteroituja lähihaastatteluita muodostui seitsemän kappaletta syyskuun 2011 aikana, niitä edelsi kaksi puhelinhaastattelua. Toisessa vaiheessa lisättiin kuntapuolen lukumäärää sekä kuntien sisäisiä tasoja. Haastateltavat muodostuivat kuudesta eri kunnasta niin, että mukana oli kuntaliitoskunta ja viisi seutuyhteistyötä harrastavaa kuntaa (3-7 haastateltavaa/kunta). Kuntien lukumäärä nousi toisen kierroksen aikana seitsemään. Toinen vaihe suoritettiin kevään 2012 aikana ja siihen kuului yhteensä 22 litteroitua haastattelua. Haastattelun runko oli likimain sama kuin pilottivaiheessa. Kuntien sisäiset tasot olivat tyypiltään seuraavanlaisia: varhaiskasvatuksen johtaja, päivähoiton aluejohtaja ja päiväkodin johtaja. Tarkempia nimi- tai nimiketietoja ei tässä yhteydessä paljasteta, jotta kommentteja ei pystytä kohdentamaan henkilöihin.

## Aikaisempi tutkimus: Tuottavuustavoitteen arviointi hyvinvointipalveluissa

Tuottavuuden valtakunnallisessa kehittämisessä ei useinkaan ole selvää, missä suhteessa tuottavuudesta kulloinkin puhutaan. Esimerkiksi Kangasharju (2008) on nähnyt tarpeelliseksi käyttää kahta toisistaan poikkeavaa määritelmää tuottavuudelle: ensimmäinen on *palvelutuotannon tuottavuus*, joka on enemmän tekninen määritelmä eikä sellaisenaan sisällä toiminnan vaikutuksia, toinen taas on *hyvinvointituottavuus*, jonka tarkoitus on nostaa esille myös palveluiden vaikuttavuus (Kangasharju 2008).

Tuottavuus tuotantoteoreettisena käsitteenä on alun perin tarkoitettu yksityisen tavaratuotannon tarpeisiin, mutta sitä käytetään myös kunnallisen palvelutoiminnan tunnuslukuna. Tuottavuudella tarkoitetaan yksityisellä ja julkisella sektorilla teknisesti samaa: tuotosten suhdetta panoksiin:  $Tuottavuus = tuotos / panos$ . Ero syntyy lähtökohtaisesti siitä, että julkinen palveluntuottaja ei myy palvelujaan markkinoilla (Halinen & Korhonen 2008). Markkinoiden puuttuminen tarkoittaa lopputuotteiden hintatiedon puutetta, mikä vaikuttaa erityisesti tavoitteen mittaamiseen ja siten arviointiin. Yksinkertaistusti kuntien toiminnan tuottavuus on sitä parempaa mitä enemmän tuotoksia saadaan aikaan samoilla panoksilla tai mitä vähemmällä panoksilla saadaan aikaan sama määrä tuotoksia.

Tuottavuus on tavoitteena suhdeluku, joka ei perusmuodossaan kerro oikeastaan mitään, joten sitä on verrattava johonkin. Toisin sanoen tuottavuudella selvitetään tuotantoyksikön oman toiminnan merkitystä ja vaikutusta tuotokseen. Tavoitteen saavuttamista voidaan analysoida neljällä eri tavalla (Meklin 2008):

1. Pitkittäisvertailu kertoo kehityksen suunnan suhteessa aikaisempaan.
2. Poikittäisvertailu kertoo tuottavuudesta suhteessa vertailukohteeseen.
3. Tavoitevertailu kertoo millä tasolla ollaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.
4. Optimitilaan vertailu kertoo missä suhteessa ollaan ihannetilaan nähden.

Tuottavuudesta on ymmärrettävä, että se on reaalitalouden ilmiö, jota mitataan fyysisillä mittayksiköillä. Tuottavuuden kehitys ei siis riipu hintakehityksestä (panokset eivät sisällä kustannuksia); palkkojen nousu ei alenna tuottavuutta, jos tuotos säilyy ennallaan. Käytännössä hintakehityksen sivuuttaminen on kuitenkin haasteellista, koska panostietona käytetään usein kirjanpitoon perustuvia kulutietoja. Tuotoksilla hyvinvointipalveluissa tarkoitetaan suoritteita (esimerkiksi lasten hoitopäivää, vaikka toki hoitopäivä voi kuvastaa myös panosta, jos tuotoksella pystytään mittaamaan vaikutusta). Panoksilla tarkoitetaan tuotannontekijöitä, kuten esimerkiksi henkilöstöä. (Halinen & Korhonen 2008.) Hyvinvointipalveluiden kuten päivähoiton tuottavuuden kehityksen arviointi edellyttää, että tuotos ja panos pystytään määrittämään ja mittaamaan. Tämä lähtökohta aiheuttaa ongelmia julkisten palvelujen tuottavuusmittauksessa, koska tuotokset kuvaavat usein vain hyvin rajallisesti toiminnan sisältöä. Mittausteoreettisessa mielessä tuotokset ovat vain ”korvikkeita” hyvinvointipalvelujen aikaansaannosten kuvaamisessa (Vakkuri 2009).

Tuotannontekijöille ja suoritteille täytyy määrittää niiden keskinäistä suhdetta kuvaavia painokertoimia (lasten hoitopäivissä esimerkiksi lasten ikä ja erityishoidon tarve). Painokertoimen valinta on keskeinen ratkaistava asia tuottavuuden mittaamisessa ja monimutkaistuu mitä enemmän suoritteita ja tuotannontekijöitä on kyseessä. Ongelma korostuu sitä enemmän, mitä korkeammalle tasolle mikrota-  
soilta liikutaan - esimerkiksi yksittäisestä päiväkodista kaikkiin Suomen päiväkoteihin (Meklin 2008). Vaikuttavuuden tarkastelu suoritteisiin pohjautuvassa tuottavuusmittauksessa edellyttää sitä, että painorakenteella johdetun tuotosten määrän muutos johtaa myös yhtä suureen vaikuttavuuden muutokseen. Usein painokertoimissa kuitenkin käytetään apuna kustannuksia (eli puhutaan kustannuspainoista), mikä taas tarkoittaa, että kallein tapa hoitaa olisi automaattisesti myös paras tapa hoitaa vaikuttavuuden näkökulmasta. Panosten mittaaminen onnistuu tuottavuustutkimuksissa joka tapauksessa suhteellisen hyvin, päivähoitossa esimerkiksi hoitohenkilöstön tehdyt henkilötyövuodet (Hautakangas ym. 2007). Tässäkin on kuitenkin varmistettava, että



henkilötyövuosien ja kustannusten laskenta on yhdenmukaista (esimerkiksi poissaolojen merkitys huomioidaan kirjauskäytännöissä). (Kangasharju 2008.)

Tuottavuustutkimukset nostavat esiin arvioinnin eri ongelma-kohtia. Tuoreessa päivähoitoon keskittyneessä väitöstutkimuksessa painotetaan mittaamisen ja arvioinnin merkitystä alhaalta yksikkötasolta ylöspäin (Jääskeläinen 2010). Lillrank (2008) taas huomioi, että suoritteena esim. potilaskäynti on harhaanjohtava. Potilaskäynnissä on huomioitava se, että vaikutus on terveydentilassa tapahtunut muutos, johon itse potilaskin osallistuu toipumisen kautta. Tämän ajattelun mukaisesti ohjauksessa pitäisi kiinnittää huomiota vaikuttavuuteen. Vanhuspalveluihin kohdistetussa tutkimuksessa verrattiin laskettua tuottavuuslukua vaikuttavuuden huomioon ottavaan lukuun ja vaikuttavuuden kanssa saatu tulos nosti tuottavuusarviota noin 0,5 % (Kangasharju ym. 2010). Mekaaninen tuottavuuden tarkastelu ei siten pysty arvioimaan riittävän kattavasti palvelutarpeen ja vaikuttavuuden näkökulmia. Verorahoitteen toiminnan tarkoitus on joka tapauksessa vastata tarpeeseen, joka saattaa myös tarkoittaa tarpeen vähentämistä ennaltaehkäisevän toiminnan tuloksena (Meklin 2008). Toisaalta, jos kunta ei toimi ”tehokkuusrintamalla”, kunta ei onnistu perustehtävässään parhaalla mahdollisella tavalla (Loikkanen & Susiluoto 2005; Vakkuri 2009).

### **Aikaisempi tutkimus: Valtio-kuntasuhde ja peruspalveluohjelma**

Valtio-kuntasuhteesta säädetään kuntalain (365/1995) 8§:ssa. Koh-  
taa muutettiin 1.1.2008 vastaamaan nykytarkoitusta samalla, kun  
lisättiin pykälät 8 a ja 8 b (1375/2007). Pääasiallinen sisällöllinen  
muutos kohdistui kuntien toimintaa ja taloutta seuraavaan taho-  
on, mikä on nykyisin valtiovarainministeriö sisäasiainministeriön sijaan.  
Peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva pykälä 8 a on täysin uusi ja  
perustuu puitelain 11 §:n tehtyyn kirjaukseen, jonka mukaan perus-

palveluohjelmamenettelyn lakisäätöistä pyritään vahvistamaan ohjelman vaikuttavuutta ja ohjaavuutta. Moisio (2011) näkee myös, että peruspalveluohjelman roolin kehittäminen kuntatalouden ohjauksessa parantaisi muun muassa kuntasektorin ennakoitavuutta. Valtio-kuntasuhteen (keskushallinto – paikallishallinto) ohjauksessa ja tavoiteasetannassa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaaja (esim. ministeriö) yrittää vaikuttaa ohjattavaan (esim. kuntaan) (Jalonen 2008). Ohjauksella tarkoitetaan välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi (Ahlstedt ym. 1974). Lehto (2005) huomioi, että palvelujen kehittäminen tapahtuu siellä, missä palvelut ovat, mutta valtion on kuitenkin arvioitava, miten toiminta vastaa tavoitteita ja ohjattava valtion tuki oikeisiin kohteisiin (Lehto 2005). Onnistuneen ohjauksen kriteereitä ja edellytyksiä esitetään tutkimuskirjallisuudessa hyvin laajasti. Näiksi voidaan luokitella esimerkiksi selkeät ja toteutettavat *tavoitteet*, mahdollisuus *arvioida* toteutusta ja lopputulosta sekä riittävä *aika* toteutukselle (Stenvall & Syväjärvi 2006).

Valtio-kuntasuhteen ohjauksen instrumentit voidaan luokitella eri tavoin, ja tyypillinen tapa on jaottelu ohjauskeinoihin: *normeihin, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon*. Ohjauskeinoon synonyyminä käytetään toisinaan käsitettä politiikkainstrumentti. Päätettäessä tietystä politiikasta tai ohjelmasta otetaan myös kantaa niihin keinoihin, joilla politiikka tai ohjelma pannaan toimeen. Usein politiikan tai ohjelman toteutuskeinot ovat myös poliittisen kiistan kohteena, koska politiikkainstrumenttivalinnat vaikuttavat olennaisesti politiikan teon prosessiin ja sisältöön. Puolueet voivat olla hyvinkin samaa mieltä varsinaisesta tavoitteesta, esimerkiksi tietyn tason täyttävästä päivähoitosta, mutta eri mieltä hyvästä keinosta tuottaa tämä päivähoito (yksityinen vs. kunnallinen hoitomuoto, päivähoitomaksupolitiikka jne.). (Vedung 1998.) Valtion ja kuntien suhteessa kuntaa täytyy kunnallisen itsehallinnon vuoksi katsoa myös itseohjautuvuuden näkökulmasta. Itseohjautuva organisaatio asettaa itse tavoitteensa, arvioi

tavoitteiden toteutumista ja korjaa toimintaa tarvittaessa (Rekilä 2006). Kunnan oma talouden ohjaus on siten tulosoajasta, jossa valtuusto päättää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä kohdentaa tavoitteiden edellyttämät resurssit. Toiminnallisilla tavoitteilla tarkoitetaan tulokseen liittyviä tavoitteita, palvelutavoitteita (Meklin 2001), jotka juontuvat kuntien poikkeuksellisen vaativista peruspalvelutavoitteista. Käsitteiden monitulkintaisuuden rajaamiseksi ohjaus ymmärretään tässä artikkelissa erityisesti *tavoitteiden asettamisena ulkopuolelta ja itseohjautuvuus itse asetettuina tavoitteina*.

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Kyseinen menettely on osa valtion ja kuntien lakisäätöistä neuvottelumenettelyä sekä valtion talousarvion valmistelua. Peruspalveluohjelmassa kuntien taloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelman tarkoitus on arvioida kuntien lakisäätösten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja *tuottavuuden lisäämistä*. Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä ja kehyspäättös sisältää peruspalveluohjelman yhteenvedon. Onkin tärkeä huomioda, että osana kehysmenettelyä peruspalveluohjelma tulisi sitovuudeltaan rinnastaa kehyspäättökseen. Tämä antaa ohjelmalle painoarvoa, koska kehyspäättös on puolestaan ministeriöitä sitova talousarvioesityksien valmisteluohje (1243/1992).

Ensimmäinen koko hallituskauden kattava peruspalveluohjelma annettiin vuonna 2004. Ohjelman tavoitteet ovat alkuperäisten tavoitteiden muodossa jopa kunnianhimoiset ottaen huomioon seuraavat seikat: ensinnäkin ohjelman tavoite käsittää valmistelun osalta poikkihallinnollisen ministeriöiden välisen yhteistyön sekä valtio-kuntasuhteen yhteistyön ja toisekseen ohjelman ohjaavuus ja vaikuttavuus pitäisi näkyä toteutuksen osalta kuntien toiminnassa ja tavoitteissa. (PPO 2004.) Kiteytettynä vaikuttaisi siltä, että *ohjelman tarkoitus on kerätä laajaan yhteistyöhön perustuvaa ajantasaista ja tärkeää informaatiota, jolla voisi ohjata kuntien peruspalvelutuotantoa talouden tasapainoavien rajoitteissa*. Tästä näkökulmasta peruspalveluohjelma vaikuttaa erityisesti informaatio-ohjaukselta. Spesifiä tutkimusta menettelystä on

hyvin vähän. Mänttari (2012) tarkasteli menettelyä valtion ja kuntien yhteistyön näkökulmasta ja kokee, että peruspalveluohjelmanmenettely näyttäytyy erityisesti valtiokeskeisenä menettelynä, jossa kuntien vaikutus riippuu paljolti Kuntaliiton asiantuntijuudelle annetusta painoarvosta (vrt. Mänttari 2012).

## Tulokset

### Tuottavuustavoitteiden kehitys

Tämän osion tarkoitus on arvioida tuottavuustavoitteiden kehittämistä aikajaksolla 2004–2012. Asiakirja- ja dokumenttiaineiston analyysissa korostuu tuottavuuden arvioinnille välttämättömien tekijöiden esiintyminen ja tila. Tuottavuusarvioinnin kehitystä ja nykytilaa arvioidaan seuraavaksi käsiteltävien asiakokonaisuuksien valossa: Esiintyykö tuottavuustavoite ja onko sen tarkoitus kattaa myös vaikuttavuus (vrt. esim. hyvinvointituottavuus)? Halutaanko tuottavuuden kehittyvän ”resursseilla enemmän” vai ”tarveperusteisesti”? Miten arvioinnin seuranta ja raportointi aiotaan toteuttaa? Miten jatkuvuus eli kehittäminen ja jatkotoimenpiteet on huomioitu?

### *Tuottavuustavoitteiden kehitys vuosina 2004–2007*

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituskauden aikaiset peruspalveluohjelmat sisälsivät kannanottoja tuottavuuden tilasta, tarpeesta ja kehittämiskohteista. Tuottavuusohjauksen näkökulmasta suunta oli eteenpäin. Edellä esitettyjen arviointikriteerien valossa voidaan hyvin todeta, että tuottavuus on esillä ja sille annetaan paljon painoarvoa. Määritelmää tai jakoa tuottavuuden kattamiskysymykseen tai kestoon ei yksiselitteisesti tehdä, mutta lähtökohtainen tuottavuuden parantaminen rakennemuutosten avulla viittaa pitkäaikaisiin muutoksiin. Tuottavuuden teemaa tukee myös tuottavuutta

estävien säädösten ja toimintatapojen läpikäyminen ja mahdollinen uudistaminen. Tuottavuuden muodon tai yksityiskohtaisten viitekehysten mallinnukseen ei ohjelmassa pyritä, mikä viittaa hallinnonalakohtaisten tuottavuusohjelmien painotukseen. Tuottavuutta käsitellään yhdessä vaikuttavuuden kanssa, joten tarvenäkökulma on esillä. Toisaalta tuottavuuteen pyrkiminen rakenneuudistusten kautta antaa siihen ainoastaan välillisen lähtökohdan, jolloin näkökulmana korostuu ”resursseilla enemmän” -ideologia. Toiminnasta sopiminen on eri hankkeiden osalta määritelty, mutta tavoitteet ovat olleet lähinnä tuottavuusohjauksen työkalujen laadinta. Työkalujen laadinnassa ei hallituskauden peruspalveluohjelmien valossa kovinkaan pitkälle edistytty vaan keskityttiin lähinnä toistamaan samoja ongelmia. Tätä kautta asianmukaisia raportointitapoja ja -syklejä ei vaadittu tai määritelty kuin auttavalla tasolla, jotta hankkeet etenevät, mitä haittasi myös mittarien kehittymättömyys. Tuottavuuden kannustimet tulivat esiin useammankin rahoituslähteen uudistamisen yhteydessä. Tuottavuuden arvioinnin kannalta olennaisten mittarien puutteen takia ei ohjauksellisesti kuitenkaan laadittu minkäänlaisia kannusteita tai sanktioita kuntien peruspalveluja koskien. Jatkotoimenpiteistä tai tässä yhteydessä hankkeiden etenemistä käsiteltiin usealla eri sektorilla, mikä antoi kuvan jatkuvuudesta ja toisaalta kehityksestä. (PPO 2004, 2005, 2006)

### *Tuottavuustavoitteiden kehitys vuosina 2007–2010*

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ensimmäinen vuosille 2008-2011 laadittu peruspalveluohjelma keskittyy kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Se yhdessä valtion tuottavuusohjelman kanssa nähdään tärkeimmäksi julkisen sektorin tuottavuutta edistäväksi hankkeeksi. Peruspalveluohjelmassa vuosille 2010-2013 on jo sisällytetty tuottavuusohjauksen näkökulmasta hyvinkin oleellisia tarkennuksia, joista yksi on Kuntaliiton kanssa yhteistyössä käynnistettävät normitalkoot muun muassa tuottavuuden esteiden poistamiseksi. Paras-hanke on edelleen voimakkaasti esillä palveluiden tuottavuuden nä-

kökulmasta. Hankkeen toteuttamista ja siten palvelurakenteiden uudistusta vauhditetaan korostamalla kustannuskehityksen hillitsemistä ja tuottavuuden parantamista.

Palveluiden yleisempään mittaamisen ja arvioinnin osa-alueeseen on useita näkökohtia. Ensinnäkin peruspalvelujen arviointitiedon käyttöä tulee kunnissa ja kuntayhtymissä kehittää. Toisekseen valtion sektorikohtaisissa peruspalvelujen arvioinnissa tullaan keskittämään huomiota asiakasnäkökulmasta saatuun tietoon muun muassa palvelujen laadusta, vaikuttavuudesta ja tuottavuudesta. Kolmas huomio on, että jatkossa peruspalveluohjelmamenettelyn puitteissa arvioidaan peruspalvelujen tuottavuus- ja kustannuskehitystä yhdessä päätettävien tuottavuus- ja kustannusmittarien valossa. Samalla veloitetaan maan 20 suurinta kuntaa laatimaan erilliset tuottavuuden kehittämissuunnitelmat, joiden toteutumista ja laajempaa hyväksikäyttöä seurataan valtion ja kuntien yhteistyönä. Vuosien 2011-2014 peruspalveluohjelmassa tulee korostuneesti esille kuntatalouden kriisin aiheuttama heikentynyt tilanne (niin kuntien- kuin valtiotaloudenkin osalta) sekä heikot näkymät, millä viitataan väestörakenteen aiheuttamiin korostuviin menopaineisiin ja kestävyysvajeeseen.

Peruspalvelujen arviointiin ja mittaamiseen liittyen ei esitetty mitään uutta edeltävään ohjelmaan verrattuna. Tuottavuusvaatimuksissa ja suunnitelmien laadinnassa otettiin puolestaan jälleen luonnollinen kehityksen askel. Kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelun tarjoajille tullaan valmistelemaan ehdotus tuottavuuden parantamista koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Kunnilta ja kuntayhtymiltä vaadittavaan tuottavuuden parantamiseen liittyvää suunnitelmaa varten laaditaan tuottavuusohjelman teko-ohjeet, mitkä pohjautuvat 20 suurimman kunnan toteuttamiin tuottavuusohjelmatöihin. Hanke määritetään keskeiseksi peruspalveluohjelmassa toteutettavalle tuottavuuden arvioinnille. (PPO 2007, 2008, 2009 ja 2010.)

## *Tuottavuustavoitteiden konkreettinen käyttöönotto*

Vuosien 2013–2015 peruspalveluohjelmassa tuottavuusohjaus on jo edeltäviä konkreettisempaa. Ensinnäkin ohjelmassa korostetaan peruspalvelujen arviointitiedon käytön merkitystä sekä itse arviointitiedon informatiivisuutta esimerkiksi asiakasnäkökulmasta. Samalla asetetaan tuottavuustavoitteet kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelujen järjestäjille. Tavoitteen mukaisesti vuosittaiset reaali-menot voivat kasvaa 0,4 % / vuosi vuoteen 2020 mennessä. Tuottavuus ei myöskään saa parantua laatua ja tuloksellisuutta vaarantaen ja näitä molempia tavoitteita tullaan seuraamaan vuosittain peruspalveluohjelmassa. Pääministeri Kataisen hallituksen ensimmäinen peruspalveluohjelma tarkentaa siten edellä aloitettuja ja kuvattuja toimintatapoja. Lisänä on kirjaus, jonka mukaisesti hallitus käynnistää kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjan yhteistyössä valtion eri toimijoiden, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tämän kampanjan yksi tarkoitus on luoda kestävä mittaristo kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. (PPO 2011).

Kahdenkymmenen suurimman kunnan ja valtion yhteisen tuottavuusohjelmatyön keskeinen tavoite on ollut parantaa kuntien järjestämien palveluiden tuottavuuden mitattavuutta (Valtiovarainministeriö 2009). Ohjelman kärkihankkeiden idea on ollut kehittää tietämystä paikallisista lähtökohdista, jotta tietämisen ja tekemisen kuilua saataisiin vähennettyä (vrt. Pfeffer & Sutton 2000). Tuottavuustavoitteiden määrittämiseen liittyy monimutkainen jännite kahden asian välillä. Tavoitteilla pyritään vastaamaan julkisten, erityisesti kuntien, menojen pitkän aikavälin kasvupaineisiin ja kestävyysvajeen ongelmaan. Toisaalta kyse on myös kunnallisen itsehallinnon nykyisestä ja tulevasta roolista suomalaisessa yhteiskunnassa, eli tämänkin artikkelin taustalla olevasta perusongelmasta, kuka tavoitteita arvioi ja miten tavoitteet ohjaavat toimintaa. Peruspalveluohjelmien puitteista lähtenyt kehitys on johtanut kahteen toisiaan tukevaan tuottavuus -työkaluun/oppaaseen, jotka on tarkoitettu kuntien avuksi. Nämä ovat ”Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset

tuottavuustavoitteet”, Valtiovarainministeriö 2011a ja ”Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi”, Valtiovarainministeriö 2011b). (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b.)

Kunta-, kuntayhtymä ja palvelun järjestäjä -tasolla tuottavuustavoitteet jaetaan kolmeen osa-alueeseen: kuntien toimintamenoihin, palvelukohtaisiin kolmen kehän kokonaisuuksiin ja tuottavuutta edistävien keinojen käyttöön. Palvelukohtaisessa tavoiteasetannassa kolmen kehän malli tarkoittaa sitä, että tuottavuuskehitystä katsotaan kokonaisuutena. Päivähoidon kautta tarkasteltuna se tarkoittaa seuraavaa: Kehä 1. sisältää sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuuden vuotuisen kehityksen, kehä 2. sisältää päivähoidon käyttökustannusten/0-6 -vuotiaat (netto) kehityksen ja kehä 3. tarkoittaa kehysindikaattoreiden kehitystä, joita ovat muun muassa asiakastytyväisyys ja varhaiskasvatussuunnitelman (vasu) toteutus. Seuranta tulee vaihtelevaan saatavilla olevien tietojen mukaan. Tuottavuustavoiteasetannassa on ymmärretty, että osa kehityksen alla olleista aihealueista (ks. edellä) on liian vaikeita tuottavuustavoitteille ja ne täytyykin ymmärtää pikemminkin keinoina. Tällaisia ovat esimerkiksi johtaminen, työhyvinvointi ja palveluprosessit. Oppaissa linjataan, että tavoitteiden kannalta on tärkeää selkeys ja yksinkertaisuus. Yhtenä edellytyksenä asetetaan tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi, mikä taas puoltaa edelleen mittarien tarpeellisuutta. Seurannan kannalta nostetaan mielekkäämmäksi pitkästä tarkastelu, koska palveluja ei ole riittävällä tasolla standardoitu poikittaistarkastelua varten. Tavoitteiden seurantaan ja arviointiin nähdään sisältyvän myös ongelmakohtia, kuten ulkoisten tekijöiden (esim. suhdanteiden) vaikutus ja toisaalta osaoptimoinnin vaara. (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b.)

## Tuottavuuden arviointi ohjausketjussa

Tämän osion tarkoitus on ohjausketjuun perustuvan haastatteluaineiston perusteella analysoida tuottavuuden arviointia valtio-kunta-



suhteessa. Analyysi jakautuu kolmeen osaan, joiden teemat ovat: 1. valtio-kuntasuhde ja peruspalveluohjelma, 2. ohjausketjun eri tasojen merkitys tuottavuustavoitteissa ja 3. tuottavuutta edistävät keinot. Kirjoitusteknisesti haastateltavien näkemykset on jaettu eri tasojen mukaisiin ryhmiin, mikä taas on rakennettu vertikaalisen ajattelun mukaisesti päiväkot-, aluepäällikkö-, kunta- ja valtakuntatasoihin. Jokainen ryhmä käsittää 7–8 haastattelua eli analyysi ei perustu yksittäisiin haastatteluihin.

### *Ohjausketjun eri tasojen näkemys valtio-kuntasuhteesta ja peruspalveluohjelmasta*

*Päiväkotitaso.* Valtio-kuntasuhde herätti tunteita, mutta useimmissa tapauksissa siihen yhdistettiin ainoastaan lakien säätäminen. Kuntien vaikutus koettiin erittäin heikoksi ja esimerkkeinä nousi ajankohtaisia sekä jo kauemmin hiertäneitä asioita. Ajankohtaisena esimerkkinä mahdollinen kotihoidon tuen leikkaus tuntui käsittämättömältä (nimenomaan resursointi-, mutta myös lapsen edun näkökulmasta). Kaikissa haastatteluissa odotettiin uutta varhaiskasvatustaloutta (jota oli odotettu jo 10 vuotta) ja tämän koettiin varsinkin osoittavan kuntien alhaista merkitystä valtakunnalliseen päätöksentekoon. Päätöksentekoon kaivattiin useissa tapauksissa asiantuntijuutta ja tässä yhteydessä painotettiin paikallisen tuntemuksen merkitystä valtakunnalliseen seurantaan. Kunnissa ei myöskään luotettu siihen, että valtiolla olisi ymmärretty ikäluokkien prosentuaalisesti laajempi palvelun käyttö (muutoksen taloudellisia vaikutuksia korostettiin). Poikkeuksetta valtiollista ohjeistusta kaivattiin kuitenkin tiukemmaksi, koska se vapauttaisi resursseja ydintehtävään ja varmistaisi laadun näkökulmaa. Kaikissa haastatteluissa nousi esiin johtajien taloudellinen vastuu ja eri asioiden vaikutus resursseihin, mutta lapsia haluttiin silti katsoa yksilöinä varhaiskasvatussuunnitelman (Vasu) mukaisesti (vrt. Stakes 2005). Tämä yhtälö korosti edellä esitettyä toivomusta, että johtajilla olisi todellista päätösvaltaa. Peruspalveluohjelma ei ollut millään lailla tuttu sisällön tai edes otsikon osalta.

*Aluepäällikkötaso.* Valtio-kuntasuhde ymmärrettiin erityisesti lakien ja asetusten kautta, mutta kärjistäen niin, että lainsäätäjillä ei olisi tartuntapintaa paikallistasolle. Tätä kuvaa eräs kommentti siitä, että valtio on lisännyt kuntien vastuita ideologialla ”ui tai huku”. Valtio-kuntasuhteeseen yhdistettiin myös pelko yhdistymisistä. Valtakunnan tasoisena ohjeistuksena nähtiin ainoastaan Vasu -perusteet. Useammassa haastattelussa tilannetta verrattiin 70- ja 80-luvuille, jolloin vielä sai ohjeistusta, mutta ennen 2000-luvun Vasua ei välissä ollut mitään. Vuorovaikutus koettiin kuitenkin tärkeäksi ja sitä tulisi kehittää. Ohjeistusta toivottiinkin jonkin verran lisää, mutta samalla korostettiin päiväkotien johtajien ja muun paikallistason merkitystä päätöksenteossa. Seuranta haluttiin pääosin pitää paikallistasolla, koska vertailutiedot ovat epäselviä, mutta laajemmille vertailuille nähtiin myös käyttöarvoa. Muun muassa Kaste-ohjelma (ohjelma on eräänlainen ohjauväline sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisessä) ja hallitusohjelma tunnettiin osittain mutta peruspalveluohjelmaa ei ollenkaan. Positiivisena hanke-esimerkkinä nousi työllistämisen tuki, jolle annettiin tärkeä lisäarvo käytännön apuun.

*Kuntataso.* Kuntatason näkemyksissä valtio-kuntasuhde koetaan valtiokeskeiseksi ja vielä niin, että valtionhallinto on jäljessä lainsäädännössä, hallinnonalakehityksessä ja ohjeistuksessaan. Yhteistyön toivotaan olevan hedelmällinen, mutta kuntien vaikutusmahdollisuuksista ollaan varovaisia ja näkemys onkin, että lähinnä suurimpia kuusikokuntia saatetaan kuulla. Positiiviseksi kehitykseksi nähdään poikkeuksetta Vasu -perusteet ja myös niiden jalkautus. Yleisesti ainakaan sitovaa ohjeistusta ei kaivata lisää, koska esimerkiksi hallitusohjelman linjauksiin yksinhuoltajaäideistä ja oikeudesta samaan paikkaan ei olla tyytyväisiä. Linjausten yhteydessä korostuu kuntatason huoli siitä, että tämänkaltaiset kehitystoiveet ovat sinällään laadullisesti hyviä, mutta maksavat enemmän ja heikosti määriteltynä aiheuttavat ylimääräistä päänsivaa. Ohjeistuksen toivotaankin olevan sektorikohtaista ja mittareita mahdollisimman vähän. Valtakunnalliseen seurantaan ollaan yleisesti epäileviä, koska kuntataso nähdään ainoana mille on riittävät perustelut. Valtio-kuntasuhteeseen liitetään myös erilaiset hankerahoi-

tukset, jotka saavat osittain myös kritiikkiä. Kritiikki kohdistuu rahoituksen aiheidonnaisuuteen, minkä nähdään synnyttävän ”otsikoille” sopivia projekteja aidon innovatiivisuuden sijaan. Peruspalveluohjelmaa ei tunneta myöskään kuntatasolla ja mielenkiintoisen lisän tähän tekee se, että hallitusohjelma taas tunnetaan hyvin. Tästä johtuva tutkijan tarkempi vertaaminen päivähoidon ja varhaiskasvatuksen osalta hallitusohjelmassa olevien linjauksien ja peruspalveluohjelman sisällön kesken muodostui yllättäväksi. Jostain syystä peruspalveluohjelmassa ei ole sitä kaikkea mitä hallitusohjelmassa on, vaikka oletuksena oli, että peruspalveluohjelmassa on samat asiat mutta tarkemmin eriteltynä kuntien päätöksenteon tueksi (Hallitusohjelma 2011 ja PPO 2011).

*Valtakunnallinen taso.* Kunnan ulkopuoliset tahot näkevät valtio-kuntasuhteen alati muuttavana, jossa tällä hetkellä valtion rooli on enemmän tiedolla johtamisessa ja seurannassa (enemmän tapauskohtaista kuin säännöllistä). Toisaalta kehityksen suuntana pidetään keskushallinnon kontrollin kasvua ja siten myös siirtymistä kuntien itsehallinnon päälle. Nämä osittain ristiriitaisetkin näkemykset korostivat yhtä yhteistä tavoitetta: valtion ja kuntien tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä ja esim. kuntaliitolle nostettiin tässä isoa roolia. Valtakunnallisella tasolla Peruspalveluohjelma tunnettiin kaikilta osin melko hyvin ja osittain tarkastikin, koska osa haastateltavista on ollut mukana neuvotteluissa, työskentelyssä tai taustamateriaalin tuotannossa. Nähtiin, että ohjelmalla on valtion puolta sitova vaikutus ja sen merkitystä korostettiin valtion ja kuntien yhteistyön näkökulmasta. Sisällön koettiin olevan sektorikehitykset kokoava ja toimintaakin ohjaava asiakirja. Keskeiseksi peruspalveluohjelman käyttäjätahoksi nähtiin kunnat ja arvailtiin, että sitä käytetään erityisesti kuntien strategisella tasolla. Viestinnän näkökulmasta tuli esiin, että Peruspalveluohjelma julkaistaan verkossa ja siitä lähetetään tiedote kuntiin, mutta tietoa tai tutkimusta ei ole siitä miten sitä käytetään. Ohjelman taustalla olevaa peruspalvelujen tilaraporttia pidettiin myös onnistuneena mutta erään selvityksen mukaan tilaraportin käyttöaste kunnissa vaikuttaa samalta kuin peruspalveluohjelmalla eli sitä ei tunneta kovin hyvin (Uusikylä ym. 2009).

## *Ohjausketjun eri tasojen merkitys tuottavuustavoitteissa*

*Päiväkotitaso.* Päiväkotien johtajilla on kaikilla taloudellinen vastuu yksiköstään/yksiköistään. Keskeinen työnkuva on henkilöstöjohtaminen ja suorien alaisten määrä vaihteli 15–25 henkilön välillä. Useimmissa tapauksissa tehtäväkuvaan liittyi myös muita tehtäviä, kuten perhepäivähoidon järjestelyjä. Kunnan sisäinen ohjausjärjestelmä oli useimmissa tapauksissa joko jonkinasteisessa murroksessa tai se koettiin muuten vain sekavaksi. Kunnan ulkopuolisille tahoille ei nähty juurikaan merkitystä, mutta erityisesti THL nousi esiin tiedon keräämisen näkökulmasta. Jopa seututason toiminta ja arviointi koettiin vääristäväksi erilaisten käsitteiden ja toimintaympäristöjen vuoksi. Tavoitteet koettiin tärkeäksi yksikön/samankokoisten yksiköiden tai kunnan tasolla. Tyytyväisiä johtajia olivat ne, jotka kokivat oman päätösvallan suureksi – tätä toivoivat kaikki – ja turhautuneita ne, joiden kunnan sisäinen ohjaus oli tarkkaa tulosohjausta. Tarkan ohjauksen yhteydessä koettiin myös muiden, kuten paloturvallisuuden ja työsuojelun kontrollin kasvu tiukentuneena, mutta muuten tätä ei esiintynyt. Perhepäivähoitajien työaikalain muutos koettiin poikkeuksetta ongelmalliseksi ja kunnallinen työmarkkinalaitos nousikin monessa haastattelussa tärkeäksi yhteistyötahoksi.

*Aluepäällikkötaso.* Aluepäällikkötason toimenkuvat vaihtelivat yksityiskohdissa, mutta idea oli sama: se perustuu tiettyyn määrään päivähoidon yksiköitä ja erilaisia tehtäviä, kuten turvallisuuspolitiikka, yksityisen hoidon valvonta tai perhepäivähoidon kehittäminen. Päivähoiton yksiköiden määrä vaihteli alueittain ja päiväkotien johtajat olivat pääsääntöisesti aluepäälliköiden suoria alaisia. Aluepäälliköille palvelukohtaisen lautakunnan merkitys oli läheinen joko niin, että sillä ei ole vaikutusta (itsenäinen organisaatio) tai niin, että sieltä tulevat keskeiset tavoiteltavat asiat. Lautakunnan tai vastaavan korostunut merkitys heijastui myös työnkuvan vapausasteeseen (mitä parempi tuntemus oman kunnan organisaatiosta, sitä vähemmän liikkumavaraa päätöksenteossa). Joka tapauksessa tavoitteiden yhteyteen liitettiin lakien ja asetusten luomat toiminnalliset raamit, riippumatta siitä, kuka

tavoitteet asetti. THL ja Kuntaliitto nousivat esille usein, mutta myös AVI nähtiin tärkeänä. Oman esimiehen rooli ja vertaistuki koettiin kunnan ulkopuolista tukea tärkeämmäksi, millä tarkoitettiin sekä kunnan sisäistä että naapurikunnan kollegaa. Tavoitteet sitoutuivat tiiviisti oman ja yhteistyökuntien keskuuteen. Seutuyhteistyön/vertailun ja kuntaliitoksen myötä entisten kuntien tuottamalle tietotaidolle annettiinkin korkea arvo ja esimerkiksi kustannusvertailun erittely onnistui osoittamaan selkeitä poikkeavuuksia ja siten kehityskohtia menoerissä.

*Kuntataso.* Hallinnollinen rakenne varhaiskasvatuksen ylimpien johtajien alaisuudessa vaihtelee esim. aluepäälliköiden osalta 2–9 henkilön välillä ja tämän lisäksi on erilaisia koordinaattoreita, suunnittelijoita ja toimistotyöntekijöitä. Muutospaineet organisaatioissa liittyvät joko uudehkon organisaation jalkautukseen tai tulevaan siirtymiseen. Taustasyöt eivät kuitenkaan näyttäisi liittyvän kustannuksiin vaan pedagogiikkaan tai palvelua laajempaan hallintoremonttiin, mikä ei välttämättä tule vaikuttamaan itse palvelun sisäiseen ohjausjärjestelmään. Kuntatasolla vaikuttaa kasvavan niin kuntastrategian ja valtuuston kuin lautakuntien merkitys. Tavoitteista johdettuun varhaiskasvatuksen strategiaan vaikuttaa vaihtelevasti sekä kentän että hallitusohjelman sisältö. Talousarviolla ja siitä johdetuilla käyttösuunnitelmilla näyttäisi olevan poikkeuksetta iso rooli. Osittain käyttösuunnitelmat ovat kuitenkin vielä liian kapea-alaisia organisaatiomuutosten johdosta ja niihin kohdistuu kehityspainetta. Toinen toimintaa merkittävästi ohjaava tekijä näyttäisi olevan henkilöstöpolitiikka ja siihen liittyvät täyttöluvat. Kuntatasoinen henkilöstöpolitiikka sai osakseen myös kritiikkiä, koska päivähoitossa esim. vapaiden pito tarkoittaisi useimmiten sijaisen palkkausta ja tähän taas liittyi poikkeuksetta rajoituksia. Suoritepohjainen budjetointi (SPB) on muutamilla jo käytössä ja lisäksi tulossa käyttöön. SPB:n käyttöön liittyy pääosin positiivisia kokemuksia (kentän alkushokkien jälkeen) ja siihen kohdistetaan myös isoja odotuksia. Tilaa- ja tuottaja -mallista on hyvin ristiriitaisia kokemuksia – yhtäältä sopimuksella on ohjaava vaikutus ja toisaalta sen merkitystä ei oikein ymmärretä (siitä ollaankin luopumassa). Kunnan ulkopuolisten tahojen merkitys on kaksijakoinen, yhdessä kunnassa

kaikille virastoille annetaan iso merkitys tukena ja toisessa todetaan, että laki ja -asetus eivät kaipaa mitään tulkintoja. Joka tapauksessa THL, Kuntaliitto ja AVI tulevat selkeästi esiin toimintaa ohjaavina ja linjaavina tahoina. Ministeriöihin (STM ja OPM, koska useimmissa tapauksissa vastuulla myös esiopetus) liitetään erityisesti lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat. Valtakunnallisiin tavoitteisiin oltiin skeptisiä, mutta ei niitä suljettu täysin poiskaan.

*Valtakunnallinen taso.* Kuntien itsehallintoa kunnioitetaan ja yhteinen näkemys on, että kuntien sisäinen resurssien käyttö on tärkeässä roolissa. Kunnan ulkopuolisessa ohjauksessa yhteinen näkemys on, että normitus ja informaatio-ohjaus tuovat tärkeää lisäarvoa kunnille. Könttäsommarahoituksen merkitys näyttäisi olevan vaikea paikantaa, koska kohdentaminen jää kunnille (toki kohdentaminen perustuu pitkälti normitettuun palveluvelvoitteeseen). Haastateltavat mieltävät ministeriön roolin keskeiseksi, mutta tavoitteisiin yhdistetään ristiriitaisuuksia (tähän saattaa vaikuttaa varhaiskasvatuksen osalta STM:n ja OPM:n osittainen päällekkäisyys ja muutospainne). Valtakunnallinen tavoiteasettelu ja vertailu ja niiden kehittäminen nähtiin erittäin tarpeelliseksi mutta vaikeaksi. Tuleva muutos opetuspuolelle nähdään osittain luonnollisena ja osittain valtavana yhteiskuntapoliittisena muutoksena (kunnissa muutos on jo voimistunut). AVI nähdään ministeriön yhteistyökumppanina ohjauksessa ja erityisesti valvonnassa (Valvira ei nouse esille tässä yhteydessä). AVI:n toiminnassa tärkeäksi koetaan paikallinen tuntemus, mutta samalla sen mahdollisuudet (pienet resurssit) rajoittuvat lähinnä jälkikäteiseen ohjaukseen esim. kantelumenettelyn kautta. Kuntaliitolle osoitetaan poikkeuksetta tärkeä ja monipuolinen rooli niin valtion kuin kuntien suuntaankin, mutta yhteistyö muiden tahojen kanssa koetaan liian vähäiseksi.

## *Ohjausketjun näkemys tuottavuustavoitteita edistävästä keinoista*

*Päiväkotitaso.* Päiväkotitasolla yhteisesti käytössä olevia keinoja ovat loma-aikojen sulkemiset ja henkilöstön lomien keskittäminen. Loma-aikojen järjestelyihin yhdistyy myös mahdollisia ”porkkanoita” perheille, jotka järjestävät hoidon muulla tavoin. Yleisellä tasolla päiväkotien johtajat pitävät henkilöstömenoja ja työhyvinvointia keskeisinä vaikutuskeinoina, mitkä taas keskittyvät edellä käsiteltyyn sijaisten hallintaan, mutta myös vakihenkilöstön joustavuuteen. Joustavuus tarkoittaa henkilöstön liikkumista oman yksikön sisällä ja ulkopuolella sekä joustamista viikoittaisessa työajan hallinnassa. Eräässä kunnassa oli lanseerattu termi ”iloinen joustavuus”, mutta johtajat näkivät vastavuoroisuuden nimessä, että siihen kuuluu myös työntäjän joustaminen. Tähän liittyi myös se, että poikkeuksetta kaikki kokivat paikallisen (yksikkötason) harkintavallan erittäin tärkeäksi keinoksi vaikuttaa tuottavuuteen. Tuottavaksi toiminnaksi johtajat katsoivat henkilöstön selvät roolit ja sitoutumisen tavoitteisiin. Kustannustietoisuuden merkitys henkilökunnan osalta jakoi mielipiteitä niin, että osa koki tärkeämmäksi työnkuvan mukaisen tietämyksen ja stressin kuin se, että kaikki tietävät eurot. Tulohajaus ja siihen liittyvät tavoitteet (menot, käyttöaste ja täyttöaste) sekä välineet, kuten SPB nähtiin joustavina keinoina positiivisesti vaikuttavina, mutta tiukkoina keinoina niihin yhdistettiin muun muassa motivaation puute ja luovuuden loppuminen. Normien luomia minimivaatimuksia ei haluttu missään tapauksessa joustavoittaa laadun kustannuksella.

*Aluepäällikkötaso.* Aluepäällikkötasolla keskeiseksi vaikutuskeinoksi nousee henkilöstö, mutta näkökulmat vaihtelevat. Työssä jaksaminen nousee esille kunnissa, joissa on jo kokemusta pitkälle viedystä tehokkuusajattelusta, kun taas toisaalla linjataan, että henkilöstön liikkuvuutta (käyttöastetta) on kehitettävä. Hallinnolliset johtajat ja hyvät välineet, kuten SPB koetaan tuottavuutta edistäviksi toimiksi. Välineissä korostuu myös yksikkökohtaisten käyttösuunnitelmien merkitys, koska isoista organisaatiomuutoksista johtuen ”perusvälineet”

olivat osittain puutteellisia. Päiväkotitason vaikutusvaltaa pidettiin hyvänä lähtökohtana henkilöstön sitouttamisen, työhyvinvoinnin ja sijaishallinnan näkökulmista. Asiakaspalautteen merkitystä pidettiin tärkeänä, kun toimintaa kehitetään, minkä yhteydessä korostui ajatus varhaisen tuen, ennaltaehkäisyn ja perhetyön panostusten tuottavuusvaikutuksista pitkällä tähtäimellä. Myös aluepäällikkötasolla säädöksiä ja asetuksia haluttaisiin mieluummin kiristää kuin joustavoittaa, jotta kunta antaisi varmuudella varat toimintaan (huoli laadusta).

*Kuntataso.* Kuntatason tarkastelussa oli muutamia yhtäläisyyksiä, mitkä toistuivat kaikissa kunnissa. Poikkeuksia oli erityisesti siinä mikä koettiin tärkeimmäksi, vaikka toisiinsa suhteuttaminen koettiin vaikeaksi. Työhyvinvointi ja sen tukeminen koulutuksella tuli esiin poikkeuksesta ja kaikki olivat myös yhtä mieltä siitä, että vaikuttava päätöksenteko pitää olla riittävän lähellä itse toiminnan toteutusta ja yksittäistä työntekijää. Tärkeimmiksi keinoiksi nousivat henkilöstörakenne (laatumäkökulma), matala organisaatio/henkilöstön liikkuminen (kustannusnäkökulma), käyttöaste (tulonäkökulma) ja avoimet/yksityiset varhaiskasvatuspalvelut (tarpeen ohjauksen näkökulma). Suhtautuminen käyttöasteeseen oli ristiriitaista siinä mielessä, että se tuli kaikilla esiin (toisilla ohjeellinen ja toisilla tarkka) mutta useimmat olivat kuitenkin sitä mieltä, että sitä on mahdollista hallita. Täyttöasteeseen suhtaudutaan myönteisemmin ja muita esiintyneitä keinoja olivat keskitetty vuoroahoito, ryhmiin integroidut erityislapset ja asiakaskyselyiden hyödyntäminen esimerkiksi hyvityskäytännöissä loma-sulkemisten aikoina. Tukipalveluiden ulkoistaminen oli monissa kunnissa toteutettu, mutta yleisesti tukipalveluiden merkitystä ei nostettu tässä yhteydessä kovin korkealle. Tilaaja-tuottajamalli tai SPB koettiin tapauskohtaisesti joko hyvänä tai huonona, mutta tärkeämpänä nähtiin asiallinen tuotosmäärittely ja palvelukohtainen arviointi kustannusmielessä. Yksittäisissä tapauksissa ohjeistukseen toivottiin joustavuutta ja yhdessäkään ei toivottu ainakaan kiristystä, minkä perusteluina oli resurssien (rahan) riittävyys.

*Valtakunnallinen taso.* Valtakunnallisen tason näkemykset tuottavuuden parantamiseen lähtivät osittain siitä ajatuksesta, että kunnissa



ei ymmärretä (tai haluta ymmärtää) tuottavuutta. Joka tapauksessa nähtiin, että kunnilla pitäisi olla mahdollisuus asettaa tuottavuuteen liittyvät tavoitteet ja sen vaatima toiminta. Tuottavuutta edistävissä keinoissa esiintyi erityisesti taloudellisen ajattelun kehittäminen esimerkiksi kustannusvertailujen kautta. Tähän tarjottiin tehokkaampaa valtakunnallisen tason informaatio-ohjausta, kuten arviointitietoa. Informaatio-ohjauksen kehittäminen esiintyi poikkeuksetta ja jäi osittain hyvin yleiselle tasolle, mutta tarkemmin sillä viitattiin erityisesti mittarien ja arvioinnin tuomaan informaatioon. Mittarien kohdalla pidettiin myös tuottavuutta edistävänä toimenä sitä, että uskalletaan luopua huonoiksi todetuista mittareista. Tuottavuuden parantamisen lähtökohta vaikutti myös olevan melko menopainotteinen, mutta siihen vaikutti myös näkemys yleisemmin koko kuntakentän vaikutusmahdollisuuksista. Normiohjauksen väljentämistä esitettiin useissa haastatteluissa (varsinkin verrattuna kunnan eri tasoille) mutta hieman varauksella suhteessa laatuvaatimuksiin. Näkökulmissa vaikutti toimijan tausta kirstun tai sisällön ohjaajana.

## Päätelmät

Valtio-kuntasuhteen hallinta ja kehittäminen tapahtuu peruspalveluohjelmamenettelyn kautta. Peruspalveluohjelmiin kirjattu sisältö osoitti, että tuottavuuden kehittämiseen panostettiin koko tarkastellun aikajakson aikana. Kehittäminen ei ollut Vanhasen I hallituskauden aikana kovin systemaattista, mutta myöhemmin ja erillisen tuottavuusohjelmatyön tuloksena kehittäminen johti selkeämpiin tuloksiin. Tuottavuuden tavoite oli koko ajan hyvin esillä ja se kehittyi taloudellisesta näkökulmasta enemmän hyvinvointituottavuuden suuntaan (vrt. aikaisempi käsitteellinen jaottelu). Tavoitteen muotoilun näkökulmasta painotus oli selkeästi resurssipuolella ja enemmän kustannustehokkuudessa kuin tuottavuudessa, mutta laatu- ja tarvenäkökulma oli yhdistetty tavoitteisiin. Arvioinnin näkökulmasta kehitys johti konkreettisiin toimenpiteisiin ja toimenpidesuosituksiin. Nyt käyttöön otetuissa

mittareissa korostuu kustannusten tarkastelu, mutta sen perustelut ovat kuntien kannalta oleellisissa vaikutusmahdollisuuksissa. Jatkuvuuden näkökulmasta ei varsinaisia kannusteita tai sanktioita muodostettu, mutta kunnat veloitettiin laatimaan omat tuottavuusohjelmansa. Kokonaisuudessaan kehitystä tapahtui johdonmukaisesti, mutta tulokset antavat edelleen vaikutelman perustavanlaatuisista puutteista arvioinnin kannalta.

Ohjausketjun osalta ongelma näyttäisi olevan, että peruspalveluohjelmaa ei tunnettu päiväkot-, alue- tai kuntatasolla käytännössä ollenkaan. Ohjelman olemassaolo ja rooli kuntatuottavuuden arvioinnissa tunnistettiin ainoastaan ohjausketjun valtakunnallisella tasolla. Valtio-kuntasuhteeseen yhdistettiin muutenkin erittäin epäselvä kuva kuntien sisällä, vaikka ohjausketjussa tunnettiin kaikki arviointiin liittyvät toimijat. Peruspalveluohjelman rooli ja tarkoitukselliset ovat heikosta tunnettavuudesta huolimatta tärkeitä valtio-kuntasuhteelle. Ainakin nimellisesti eri ministeriöt tekevät yhteistyötä ja ohjelmaan kerätään jokaisen sektorin kehitysnäkymät ja vaikutukset kuntien toimintaan. Kuntien eri tasoilla merkitystä vaikuttaisi kuitenkin olevan enemmän lainsäädännöllä ja erityisesti siitä syntyvillä velvoitteilla. Valtio edustikin kunnille aika monella tapaa ”vain” lainsäätäjää tai lainsäädäntöä. Normien tulevaan kehitykseen liittyvät kannanotot heijastelivat ko. tason pääasiallisia velvoitteita joko rahasta (normien joustavuuden lisääminen) ja/tai sisällöstä (normien tiukentaminen laadun takaamiseksi).

Kaikilla ohjausketjun tasoilla kuitenkin korostettiin kuntien roolia ja paikallista, jopa yksikkötason vaikutusvaltaa huolehtia päivähoitosta ja sen tuottavuudesta. Tämä osoittautui myös osittain ristiriitaiseksi sen ajatuksen kanssa, että tuottavuustavoitteita kehitetään ja arvioidaan valtakunnallisesti. Osalle haastateltavista tavoitteita ohjaava taho tai taso saattoi myös tarkoittaa erityisen toimijan sijaan ohjausjärjestelmää, kuten SPB:ia. Kuntien sisällä ohjausketjun rakenteet vaihtelivat kunnan hallinnon, koon ja paikallisesti tehtyjen ratkaisujen mukana. Parhaiten kokonainen ja ehyt valtio-kuntasuhteen ohjausketju tulee esille kuntatasolla, jossa varhaiskasvatuksen johtajille on merkitystä sekä

kunnan ulkopuolisella että sisäisellä ohjausketjulla. Toisaalta kuntien sisällä heräsi kysymys siitä, mikä rooli kunnan ulkopuolisilla tahoilla yleensä on, kun lainsäädäntö määrittää tehtävän puitteet (vrt. edellä esitetty näkemys valtion roolista). Kuntien sisällä jopa luottamusmiesten rooli saattoi jäädä täysin taustalle, mikä korosti entisestään sektori- ja jopa palvelukohtaista arviointia. Näistä johtuen kehitystyö ja tavoitearviointi vaikuttaisivat olevan merkityksellisempää seudun ja kunnan osa-alueiden tasoilla kuin valtakunnallisessa tuottavuusvertailussa.

## Lähteet

- Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1974) *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Suomen Ekonomiliitto ja Weilin+Göös, Ekonomia-sarja 33
- Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243>.
- Berman, Evan M. (2006) *Performance and productivity in public and non-profit organizations*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, Inc, cop. <http://site.ebrary.com/lib/tampere/docDetail.action?docID=10178066>
- Halinen, Isto & Korhonen, Sirpa (2008) *Parasta tuottavuutta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 207.
- Hallitusohjelma (2011) *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011*. Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>
- Hautakangas, Sami & Heikkinen, Jani & Laine, Susanna & Seppänen, Olli (2007) *Julkisten palvelujen mittaaminen Tilastokeskuksessa*. Kangasharju, Aki (toim.). *Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta*. VATT -julkaisuja 46, 139-158. [http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmat/julkaisut/julkaisu/Publication\\_6093\\_id/759](http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmat/julkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/759)
- HE 163/2006 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta*.
- HE 159/2012 vp. *Hallituksen esitys laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*.
- Huhtanen, Kristiina (2004) *Päivähoito etsii hallinnollista kotia – Päivähoidon ohjaus ja asiakkaiden tarpeet puntaroitavana hallinnollisessa valintatilanteessa*. *Hallinnon tutkimus*, 2, 55–62. <http://elektra.helsinki.fi/se/h/0359-6680/23/2/paivahoi.pdf>.

- Jalonen, Harri (2008) *Informaatio-ohjaus tietojohdantamisen näkökulmasta*. Tampere: Kirjastotieteen ja informatiikan yhdistys; Informaatiotutkimus 27 (2), 1–14. <http://ojs.tsv.fi/index.php/inf/article/viewFile/608/499>
- Jääskeläinen, Aki (2010) *Productivity Measurement and Management in Large Public Service Organizations*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 927.
- Kangasharju, Aki (2008) *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Ilmakunnas, Seija (toim.) *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. VATT -julkaisuja, 169–202. 48. [http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication\\_6093\\_id/807](http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/807).
- Kangasharju, Aki & Mikkola, Teija & Mänttari, Tuomas & Tyni, Tero & Valta, Maija (2010) *Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa*. VATT tutkimukset 160. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kuntalaki 17.3.1995/365. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>
- Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007. Annettu Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2007 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071375>
- Lehto, Markku (2005) *TAKAISIN TULEVAISUUTEEN – valtion ja kuntien yhteinen taival*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia -sarjan julkaisu nro. 56.
- Lillrank, Paul (2008) *Kunta tuotanto-organisaationa: Byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa*. Kunnallistieteen yhdistys ry: *Kunnallistieteen aikakauskirja* 36 (4), 363–371.
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005) *Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Meklin, Pentti (2001) *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.). *Tulos, normi ja tilivelvollisuus*. Tampere University Press, 91–117.
- Meklin, Pentti (2008) *Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa*. Kunnallistieteen yhdistys ry: *Kunnallistieteen aikakauskirja* 36, 4, 386–395.
- Moisio, Antti (2011) *Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous*. VATT Valmisteluraportit 10/2011
- Mänttari, Pietu (2012) *Valtio ja kunta; yhteistyöllä peruspalveluja?* Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) teoksessa: *Inhimillinen kuntatalous*. Tampere: Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto, 169–186.

- Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) *Kuntien sosi-aali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Helsinki: STM:n julkaisuja, 19.
- PPO (2004) *Peruspalveluohjelma 2005–2008*. Peruspalveluohjelmaa val-misteleva ministerityöryhmä 18.3.2004.
- PPO (2005) *Peruspalveluohjelma 2006–2009*. Peruspalveluohjelmaa val-misteleva ministerityöryhmä 14.3.2005.
- PPO (2006) *Peruspalveluohjelma 2007–2010*. Peruspalveluohjelmaa val-misteleva ministerityöryhmä 21.3.2006.
- PPO (2007) *Peruspalveluohjelma 2008–2011*. Peruspalveluohjelmaa val-misteleva ministerityöryhmä 25.5.2007.
- PPO (2008) *Peruspalveluohjelma 2009–2012*. Peruspalveluohjelman mi-nisteriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2008.
- PPO (2009) *Peruspalveluohjelma 2010–2013*. Peruspalveluohjelman mi-nisteriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2009.
- PPO (2010) *Peruspalveluohjelma 2011–2014*. Peruspalveluohjelman mi-nisterityöryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010.
- PPO (2011) *Peruspalveluohjelma 2013–2015*. Peruspalveluohjelman mi-nisteriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 37a/2011.
- Pfeffer, J. & Sutton R.I. (2000) *The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge into Action*. Boston Mass.: Harvard Business School Press.
- Rekilä, Eila (2006) *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjaukses-ta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Saari, Seppo (2006) *Tuottavuus: teoria ja mittaaminen liiketoiminnassa : tuottavuuden käsikirja*. Espoo: Mido.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) *Onks tietoo? Valtion informaatio-ob-jaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Stakes (2005) *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet*. <http://kasvun-kumppanit.thl.fi/thl-client/pdfs/7eef5448-e8a3-4887-ab97-19719ea74066>
- STM (2012) *Päivähoidon valtionhallinnon tehtävät opetus- ja kulttuurimi-nisteriölle*. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1847372#fi>.
- Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri & Mäkinen, Liisa (2009) *Peruspalvelujen arviointimallin kehittäminen loppuraportti*. Net Effect Oy.
- Valtiovarainministeriö (2005) *Tulosohjauksen käsikirja*. Salminen, Matti (toim.) Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämis-osasto.
- Valtiovarainministeriö (2009) *20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuus-ohjelmatyö*. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asia](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asia)

- kirjat/03\_muut\_asiakirjat/2009112320suur/01\_Tuottavuus\_tyosuunnitelma.pdf Työsuunnitelma (20.3.2009).
- Valtiovarainministeriö (2011a) *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 26/2011*. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20110517Kuntia/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110517Kuntia/name.jsp)
- Valtiovarainministeriö (2011b) *Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi*. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20110606Toimin/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110606Toimin/name.jsp)
- Vakkuri, Jarmo (2009) *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?* Helsinki: Gaudeamus, 11–30.
- Vedung, Evert (1998) *Policy Instruments: Typologies and Theories*. Teoksessa Bemelmans-Videc, Rist ja Vedung (toim.) *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick: Transaction Publishers.