

Virpi Kaipainen

# **KUNNAN STRATEGINEN JOHTAMINEN JA TULOKSELLISUUSINFORMAATIO**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Kesäkuu 2019

# TIIVISTELMÄ

Virpi Kaipainen: Kunnan strateginen johtaminen ja tuloksellisuusinformaatio  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Julkinen talousjohtaminen  
Kesäkuu 2019

---

Tutkimuksessa analysoidaan tiedolla johtamisen käytänteitä kunnan strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kohdeorganisaationa on Pirkanmaalla sijaitsevan kunnan sivistystoimen hallinto. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata, analysoida ja lisätä ymmärrystä johtamisprosesseista sekä toimivista käytänteistä, joiden avulla tuloksellisuusinformaatio kytkeytyy kunnan strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon, sekä selvittää siihen liittyviä haasteita. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Siinä yhdistyvät strategisen johtamisen, johdon ohjausjärjestelmien, tuloksellisuuden johtamisen ja tiedolla johtamisen tutkimusalueet. Tutkimus toteutettiin toimintatutkimuksena, jolloin tutkija osallistui kohdeorganisaation strategiseen suunnittelutyöhön projektitiimin jäsenenä. Tutkimuksen empiirinen aineisto perustuu suunnitteluprosessin aikana kerättyyn havainnointiaineistoon sekä johtavien viranhaltijoiden haastatteluihin.

Hidastuva talouskasvu, väestön ikääntyminen, kasvava palvelutarve ja velkaantuminen asettavat suuria haasteita paikalliselle hallinnolle. Toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten asettamiin haasteisiin voidaan vastata kehittämällä julkisen toiminnan tuloksellisuutta, jossa tuloksellisuusinformaatiolla on keskeinen rooli. Julkisen hallinnon tehokasta kehittämistä voidaan edesauttaa varmistamalla, että strategisessa johtamisessa, toiminnan ohjauksessa sekä päätöksenteossa on käytettävissä ajantasaista, luotettavaa ja laadukasta tietoa organisaation sisäisistä olosuhteista ja ulkoisesta toimintaympäristöstä. Julkisorganisaatioissa käytetään paljon resursseja tuloksellisuusinformaation keräämiseen ja tilastointiin, mutta tiedon analysointi ja hyödyntäminen ovat osoittautuneet vielä varsin puutteellisiksi, koska niihin liittyy monenlaisia haasteita. Ratkaisuksi on nähty toimivat tiedolla johtamisen käytänteet ja toimintamallit, jotka mahdollistavat tiedon tehokkaan hyödyntämisen strategisen johtamisen välineenä.

Tutkimuksen keskeiset tulokset liittyvät toimiviin tiedolla johtamisen käytänteisiin strategisen suunnittelun näkökulmasta sekä keskeisiin tuloksellisuustiedon hyödyntämisen haasteisiin kuntakontekstissa. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa muodostetaan tutkimuskirjallisuuden ja aihealueen aiempien tutkimusten perusteella tiedon hallinnan ja strategisen johtamisen prosessit yhdistävä viitekehys, jota tarkennetaan tuloksellisuustiedon analysointivaiheen osalta tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella. Tutkimuksessa tuloksellisuustiedon hyödyntämisen keskeisimmiksi ongelmakohtiksi nousivat tiedonkeruuseen, tiedon käyttäjiin, organisaatio- ja johtamiskulttuuriin sekä poliittisiin voimasuhteisiin liittyvät haasteet.

Avainsanat: tuloksellisuus, tuloksellisuusinformaatio, tuloksellisuuden johtaminen, strateginen johtaminen, johdon ohjausjärjestelmä, tiedolla johtaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällys

1. JOHDANTO .....	5
1.1 Tutkimuksen teoreettinen tausta.....	6
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät .....	9
1.3 Tutkimuksen rakenne .....	10
2. TULOKSELLISUUSINFORMAATIO KUNNAN STRATEGISESSA SUUNNITTELUSSA JA OHJAUKSESSA.....	11
2.1 Strateginen johtaminen julkisorganisaatiossa .....	11
2.2. Johdon ohjausjärjestelmät .....	15
2.3 Tuloksellisuuden johtaminen .....	18
2.4 Tiedolla johtaminen.....	23
2.4.1 Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen .....	27
2.4.2 Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet ja ratkaisut julkishallinnossa .....	30
2.5. Yhteenvedo kirjallisuudesta .....	32
3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA KOHDEORGANISAATIO .....	36
3.1. Tutkimusstrategia ja empiirinen aineisto .....	36
3.2 Aineiston analyysi ja tutkimuksen luotettavuus.....	38
4. TULOKSELLISUUSINFORMAATION KYTKEYTYMINEN KUNNAN STRATEGISEN JOHTAMISEN PROSESSIIN JA SIIHEN LIITTYVÄT HAASTEET.....	40
4.1 Tiedolla johtamisen käytänteet kunnallisessa strategisessa päätöksenteossa.....	40
4.2 Selvitystyöprosessin sisällön ja tuloksen arviointi.....	49
4.3 Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet.....	54
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	61
5.1 Tulosten yhteenvedo ja johtopäätökset .....	61
5.2 Tutkimuksen arviointi .....	67
5.3 Tutkimuksen kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet.....	68
LÄHTEET.....	70
LIITTEET.....	78
LIITE 1: Taulukko aihepiirin aiempien tutkimusten keskeisistä havainnoista.....	78
LIITE 2: Teemahaastattelurunko.....	79

## **Kuviot**

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen lähtökohta.....	8
Kuvio 2. Brysonin strategiaproessi.....	13
Kuvio 3. Julkisen talouden syklimalli (Jones & Pendlebury 1992).....	23
Kuvio 4. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessin malli (Laihonen ym.2013, 46).....	25
Kuvio 5. Tiedonluonnin SECI-malli (Nonaka & Takeuchi 1995, 71).....	26
Kuvio 6. Tutkimuksessa tarkasteltavat tuloksellisuuden johtamisen prosessit.....	34
Kuvio 7. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	35
Kuvio 8. Strategiaproessi tutkimuksen kohdeorganisaatiossa.....	40
Kuvio 9. Malli strategiaproessista, jossa tuloksellisuusinformaatio kytkeytyy kunnan strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon.....	62

## **Taulukot**

Taulukko 1. Ratkaisuja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen lisäämiseksi julkishallinnon päätöksenteossa.....	32
Taulukko 2. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet.....	60
Taulukko 3. Hyödyllisiä tiedolla johtamiseen liittyviä käytänteitä kunnan strategisessa suunnittelussa .....	64

## 1. JOHDANTO

Toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset aiheuttavat uusia vaatimuksia julkisen sektorin organisaatioiden strategiselle johtamiselle. Hidastuva talouskasvu, lisääntyvä velkaantuminen ja väestön ikääntyminen aiheuttavat haasteita perinteiselle staattiselle hallintojärjestelmälle ja edellyttävät johtamisjärjestelmiltä muutosta kohti dynaamista ja innovatiivista lähestymistapaa (Sydänmaanlakka 2015, 15). Olemme siirtymässä yksityisen sektorin liiketaloudellisia näkökulmia julkiselle sektorille soveltavasta uudesta julkisjohtamisen mallista (NPM) ainakin osittain verkostoissa tapahtuvaan uuteen julkiseen hallintaan (NPG), jossa korostuu yhteistyö yritysten, kolmannen sektorin toimijoiden ja kansalaisten kanssa. Uusi julkinen hallinta muuttaa siten organisaatioiden strategista johtamista kohti palvelujen asiakaslähtöisempää kehittämistä ja yhteistuotantoa. Strategisessa johtamisessa tapahtuva näkökulman muutos luo uudenlaisen lähtökohdan tuloksellisuuden johtamiselle, jossa tehokkuuden ja taloudellisuuden ohella korostetaan yhä enenevässä määrin julkisen toiminnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta laajemmin organisaation toimintaympäristössä. (Virtanen & Stenvall 2010, 55-56)

Viime aikoina strateginen ja analyttinen ajattelu on korostunut julkisessa keskustelussa julkisorganisaatioiden tulevaisuuden menestystekijöistä. On alettu painottaa tietoon perustuvaa johtamista eli tiedolla johtamista (knowledge management) sekä näyttöön perustuvaa johtamista (evidence-based management), joissa toiminta perustuu toimiviksi osoittautuneisiin käytäntöihin ja kykyyn analysoida organisaatioon johtamista tietoon perustuen. Tavoitteena on vähentää toimintaympäristön epävarmuutta sopeutumalla muutoksiin ja sitoutumalla oppimiseen sekä luoda organisaatioihin rationaalista ja faktoihin perustuvaa johtamista ja toimintaa. (Virtanen & Stenvall 2010, 20-21; Pellinen 2017, 15)

Tiedolla johtaminen tarkoittaa tiedon hyödyntämistä. Tieto on merkittävä resurssi erityisesti palvelusektorilla. Tiedosta on mahdollista luoda arvoa, kun sitä hyödynnetään älykkäästi organisaatiossa. (Laihonen ym. 2013, 11) Mekaanisen koneiston sijaan puhutaan älykkäästä ja dynaamisesta (julkisesta) organisaatiosta, jotka ovat paitsi ketteriä, myös tehokkaita, uudistuvia ja hyvinvoivia. Ne kykenevät ennakoimaan muutoksia ja oppimaan nopeasti, kun tietoa kerätään ja käytetään sekä osaamista kehitetään systemaattisesti. (Sydänmaanlakka 2015, 13, 56) Tiedolla johtamisen käytäntöjen, erityisesti hallinnonrajojen yli kulkevan tiedon, keskenään keskustelevien tietojärjestelmien sekä julkisen hallinnon keräämän tiedon tehokkaamman hyödyntämisen, on koettu lupaavina keinoina lisätä julkisen palvelutuotannon tuloksellisuutta (Jalonen 2015, 40).

Kunnissa käytetään paljon resursseja informaation keräämiseen ja tilastointiin, mutta tämän tiedon hyödyntäminen on vielä varsin puutteellista. Kuntien yhtenä tietojohdamisen keskeisenä tehtävänä on nähty tiedolla johtamisen kulttuurin luominen, jolla tarkoitetaan toimintamalleja ja käytäntöjä mahdollistaa tiedon tehokas hyödyntäminen kaikilla organisaatio- ja järjestelmätasoilla. Tutkijat pitävät tiedolla johtamisen kulttuurin ja tuloksellisuuden välisen yhteyden avaamista tärkeänä, jotta tietojohdamisen käytännöt linkittyisivät tehokkaammin kunnan strategiseen johtamiseen ja tuloksellisuuteen, erityisesti strategisen suunnittelun näkökulmasta (ks. Jääskeläinen & Roitto 2014). On kysytty, mitä tiedolla johtaminen kunnissa käytännössä tarkoittaa. (Jalonen, Laihonon & Lönnqvist 2012)

### 1.1 Tutkimuksen teoreettinen tausta

Viime vuosina tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen julkisen hallinnon päätöksenteossa on herättänyt paljon kiinnostusta kansainvälisesti ja aiheesta on kirjoitettu paljon, mutta sitä on tutkittu varsin vähän empiirisesti. Tutkimusaukosta on mainintoja useissa kansainvälisissä julkaisuissa (esim. Nitzl, Sicilia & Steccolini 2019; Kroll 2015a; Laihonon & Sillanpää 2014; Jääskeläinen & Roitto 2014; Leroux & Wright 2011; Bryson, Berry & Yang 2010; Moynihan & Pandey 2010). Kansainvälisissä akateemisissa tutkimuksissa aihepiiriä on tutkittu muun muassa siitä näkökulmasta, kuka tietoa hyödyntää, miten sitä hyödynnetään ja mitkä tekijät vaikuttavat tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen (ks. Hammerschmid, Van de Walle & Štimac 2013). Tutkijat ovat nostaneet esille tarpeen hankkia lisää empiiristä tutkimustietoa tuloksellisuuden johtamisen ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käytänteistä julkisorganisaatioissa nimenomaan toiminta- ja inventiotutkimuksen menetelmillä (esim. Kroll 2015b; Abdel-Maksoud, Said, Habib & Pollanen 2015; Poister, Pasha & Edwards 2013). Tämä tutkimus pyrkii vastaamaan tutkijoiden esittämään tutkimusaukkoon ja tuomaan lisää tietoa ilmiöstä.

Suomalaisella aineistolla tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä julkisorganisaatioissa on tutkittu vielä melko vähän. Jääskeläinen ja Roitto (2014) ovat tutkineet tuloksellisuusinformaation käyttöä suomalaisissa kunnissa ja erityisesti tekijöitä, jotka edesauttavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä henkilöstön näkökulmasta. Heidän tutkimustulokset osoittavat, että kunnissa tulisi kiinnittää enemmän huomioita tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen resurssien allokoinnissa ja nykytilanteen kartoituksessa, jotta tieto tukisi paremmin strategista suunnittelua.

Laihonen ja Sillanpää (2014) ovat tutkineet informaatioprosesseja suomalaisissa sosiaalipalveluissa ja informaatioon liittyviä ongelmia systeemitasoisissa suorituskyvyn mittauksissa. Heidän tutkimustuloksensa oli, että julkisella sektorilla tarvitaan systemaattisempaa tietojohdantamista, jotta saataisiin luotettavampaa tietoa julkisten palvelujen vaikuttavuudesta.

Rajala, Laihonen ja Haapala (2018) ovat selvittäneet tuloksellisuusinformaatiosta käytävään dialogiin liittyviä haasteita suomalaisissa kunnissa. Tutkimustuloksen mukaan haasteet liittyvät ajatusmalleihin, motivaatioon, valtaan, organisaatiokulttuuriin ja -rakenteeseen sekä sosiaalisiin normeihin organisaatioissa. Liitteessä 1 olevassa taulukossa on esitetty lisää aiheen aikaisempien kansainvälisten vertaisarvioitujen tutkimusten keskeisiä havaintoja.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan, miten tuloksellisuustieto kytkeytyy kunnan strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon päätösten valmisteluvaiheessa, kun toimintaa suunnitellaan pitkällä aikavälillä. Aihetta tarkastellaan organisaation sisäisen toiminnan johtamisen ja kehittämisen näkökulmasta, jolloin tarkoituksena on tukea ja edistää rationaalista ja evidenssiin perustuvaa julkisen hallinnon päätöksentekoa. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä tarkastellaan kuntaorganisaation hallinnollisen päätöksenteon tukena toimialan johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta.

Tutkimuksen teoreettinen lähtökohta on esitetty kuviossa 1, jossa kuvataan tutkimuksen keskeiset käsitteet ja niiden väliset merkityssuhteet. Se perustuu aiemmissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa käsiteltyyn tietoon siitä, mitä ilmiöstä jo tiedetään. Tutkimuksessa pyritään yhdistämään strategisen johtamisen, johdon ohjausjärjestelmien, tuloksellisuuden johtamisen ja tiedolla johtamisen tutkimusalueet, joihin tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen liittyvän teoreettisen keskustelun on tulkittu paljolti keskittyvän viime vuosina. Ne pyrkivät strategiseen johtamiseen liittyvän ajattelun ja käytäntöjen kehittämiseen hyödyntämällä organisaatiossa kerättyä tietoa.

Viitekehysten teorioissa ja malleissa esiintyy johtamiseen liittyviä painopiste-eroja, joita käydään läpi tutkimuksen teoreettisessa osuudessa. Strategisessa johtamisessa näkökulmat ja toiminnan raamit hieman eroavat yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tuloksellisuuden johtamisen keskustelu painottuu julkishallinnon organisaatioiden johtamiseen tavoitteena muun muassa parantaa toiminnan tuloksellisuutta ja osoittaa hallinnon tilivelvollisuus. Johdon ohjausjärjestelmiin liittyvä keskustelu on painottunut pääosin yksityisen sektorin johtamisen kysymyksiin erityisesti seurannan ja arvioinnin näkökulmasta. Tiedolla johtaminen liittyy yksityisen ja julkisen sektorin toiminnan kehittämiseen erityisesti tiedon hyödyntämisen näkökulmasta päätöksenteossa ja johtamistyössä.

Tutkimuksessa keskitytään erityisesti tarkastelemaan linkkiä tuloksellisuuden johtamisen ja strategisen johtamisen välillä (ks. Poister 2010). Tuloksellisuuden johtaminen nähdään osaksi strategista johtamista (ks. Bryson, Berry & Yang 2010). Tuloksellisuuden johtamisen välineitä ovat strateginen suunnittelu sekä johdon ohjaukseen liittyvä mittaaminen ja seuranta, joiden avulla tuotetaan informaatiota strategisen johtamisen ja päätöksenteon tueksi. Tuloksellisuuden arviointitietoa voidaan hyödyntää strategisen suunnittelun ja ohjauksen välineenä. Tuloksellisuusinformaation hankinnan ja hyödyntämisen ennakoidaan parantavan päätöksenteon ja johtamisen laatua, ja siten edistävän organisaation osaamisen ja ymmärryksen kehittymistä, palvelutuotannon suorituskykyä sekä toiminnan tuloksellisuutta.



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen lähtökohta

Tutkimuksessa tuloksellisuutta ilmiönä tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten julkisen organisaation tuloksellisuutta voidaan kehittää hyödyntämällä hankittua ja analysoitua tuloksellisuustietoa siten, että tieto toimii strategisen suunnittelun ja ohjauksen välineenä organisaatiossa. Ilmiön tarkastelussa hyödynnetään kyseisistä tutkimusalueista erityisesti strategiaprosessia, strategista suunnittelua, johdon ohjausta, tuloksellisuutta ilmiönä ja tiedon hyödyntämistä johtamisessa. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa keskitytään tarkemmin kyseisiin aiheisiin.



## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät

Tutkimuksessa kuvataan ja analysoidaan tiedolla johtamisen käytänteitä kunnallisessa päätöksenteossa ja ilmiöön vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää johtamisprosesseja sekä toimivia käytäntöjä, joiden avulla tuloksellisuusinformaatio kytkeytyy kunnan strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen. Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita kuntakontekstissa. Tutkimuskysymykset ovat:

- Minkälaisilla mekanismeilla tuloksellisuusinformaatiota voidaan hyödyntää kunnan strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa?
- Mitä haasteita tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen liittyy kunnan strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa?

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin kunnan sivistystoimessa toteutetun palveluverkon selvitystyön aikana. Selvitystyön tavoitteena oli kartoittaa kunnan varhaiskasvatus-, opetus-, kirjasto- kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelujen järjestämistä vuosina 2016-2021. Suunnittelussa hyödynnettiin tuloksellisuustietoa ja laadittiin kerätyn tiedon pohjalta ehdotukset vaihtoehtoisista palveluverkkomalleista, joiden avulla toimiala toteuttaa kunnan strategiaa palvelujen järjestämisessä. Selvitystyön tavoitteena oli, että se ohjaa jatkossa pitkän aikavälin päätöksentekoa ja toimeenpanoa toimialalla.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus, jonka tarkoituksena on kuvata reaaliselle ilmiölle niiden omassa ympäristössä annettuja sisältöjä ja merkityksiä ei-numeraalisen aineiston avulla (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006, 12). Tässä tutkimuksessa tarkasteltava reaalimaailman ilmiö on tuloksellisuusinformaatioon perustuva strateginen johtaminen ja päätöksenteko kuntakontekstissa. Tyypillistä laadulliselle tutkimukselle on osallistuminen tutkittavien elämään ja pyrkimys tavoittaa tutkittavien oma näkökulma (Eskola & Suoranta 1998).

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa luodaan katsaus aihepiirin teoriakirjallisuuteen ja määritellään tutkimuksen keskeisimmät käsitteet. Teoriaosuudessa tutkittava ilmiö pyritään operationalisoimaan aiempien tutkimusten perusteella prosessimallin muotoon, josta tutkimuksen viitekehys rakentuu ja johon tutkimuksen empiirisen aineiston havainnot perustuvat.

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin havainnoimalla ja teemahaastatteluilla. Haastatteluissa käsiteltävät teemat muodostettiin tutkimuksen kirjallisuuskatsauksen teoreettisista lähtökohdista. Haastattelut olivat puolistrukturoituja, jolloin kaikille haastateltaville esitettiin samat kysymykset ja niihin oli mahdollisuus antaa teemoista vapaavalintaisia vastauksia. Haastattelun kohteeksi valikoituivat organisaation johtavat viranhaltijat, jotka vastaavat toimialueensa hallinnosta. Haastattelujen tulokset litteroitiin ja analysoitiin, minkä pohjalta vastattiin tutkimuskysymyksiin ja laadittiin johtopäätökset tutkittavasta ilmiöstä.

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu johdannon lisäksi neljästä pääluvusta. Toinen luku muodostaa tutkimuksen teoreettisen osuuden, jossa esitellään kirjallisuuskatsaus aihepiirin aiemmista tutkimuksista sekä pyritään rakentamaan tutkimukselle teoreettiskäsitteellinen viitekehys tutkimuksen neljän lähtökohdan, strategisen johtamisen, johdon ohjausjärjestelmien, tuloksellisuuden johtamisen ja tiedolla johtamisen avulla.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa kerrotaan tutkimuksen empiirisen osuuden toteuttamisesta. Luvussa kuvataan tutkimuksen aihealue ja ilmiö sekä tutkimuksen kohdeorganisaatio. Siinä esitellään tutkimusmenetelmät tutkimusasetelman, aineistonkeruun ja aineiston analysoinnin osalta.

Tutkimuksen neljännessä luvussa tutkimusmenetelmiä sovelletaan tutkimusaineistoon, esitellään aineistonanalyysia sekä vastataan tutkimusaineiston avulla tutkimuskysymyksiin. Luvussa viisi esitetään yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja johtopäätökset, arvio tutkimuksen luotettavuudesta sekä tutkimuksen kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet. Tutkimuksen lopussa esitetään tutkimuksessa käytetyt lähteet ja liitteet.

## 2. TULOKSELLISUUSINFORMAATIO KUNNAN STRATEGISESSA SUUNNITTELUSSA JA OHJAUKSESSA

### 2.1 Strateginen johtaminen julkisorganisaatioissa

Strategia on laaja-alainen käsite ja sitä on määritelty tutkimuskirjallisuudessa eri tavoin. Strategialla tarkoitetaan yleisesti organisaation tavoitteita koskevaa suunnitelmaa tai toimintamallia. Se koostuu toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan. Kamensky (2010, 18) määrittelee strategian organisaation tietoiseksi keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valinnaksi muuttuvassa toimintaympäristössä. Hänen määrittelyssään korostuvat jatkuvasti muuttuvat ulkoiset olosuhteet ja lukuisat valintojen vaihtoehdot, mikä kuvaa hyvin vallitsevien päätöksentekotilanteiden haastavuutta organisaatioissa.

Mintzberg, Ahlstrand ja Lampel (1998, 9-16) määrittelevät strategian viiden P:n avulla. Strategia on suunnitelma (plan), joka on suunta tai polku sinne, mihin organisaatio tähtää tulevaisuudessa. Strategia on myös johdonmukainen toimintamalli (pattern) ja valittu asema markkinoilla (position). Lisäksi strategia on tulevaisuudennäkymä (perspective) yrityksen tilasta sekä juoni (ploy), jota hyödynnetään kilpailussa. He erottelevat toisistaan myös aiotun ja toteutuneen strategian sekä tarkoituksellisen ja kehkeytyvän strategian. Aiottu strategia on suunniteltu strategia, joka voi jäädä toteutumatta. Strategia voi myös kehkeytyä matkan varrella uusista ideoista ja toimintaympäristöstä nousevista aloitteista. Tarkoitukselliset ja kehkeytyvät strategiat muodostavat toteutuneet strategiat.

Organisaation strategia syntyy strategisen ajattelun tuloksena. Näsi (1991, 29) määrittelee strategisen ajattelun laajasti strategisen johtamisen kattokäsitteeksi. Hänen mukaansa strateginen ajattelu ulottuu johdon suorittamasta strategioiden muotoilusta ja toteuttamisesta koko yrityksen strategiseen suorituskäyttöön. Se sisältää strategisen analyysin, strategisen suunnittelun, toiminnan organisoinnin ja valvonnan sekä strategisen johtamisen. Siksi strateginen ajattelu kattaa periaatteessa kaikki ne tekijät, joita voidaan kutsua strategisiksi. Näsi jaottelee strategisen ajattelun myös kovaan, analyyttiseen ja kilpailuun keskittyvään lähestymistapaan sekä pehmeään, organisaation arvoja ja kulttuuria painottavaan lähestymistapaan.

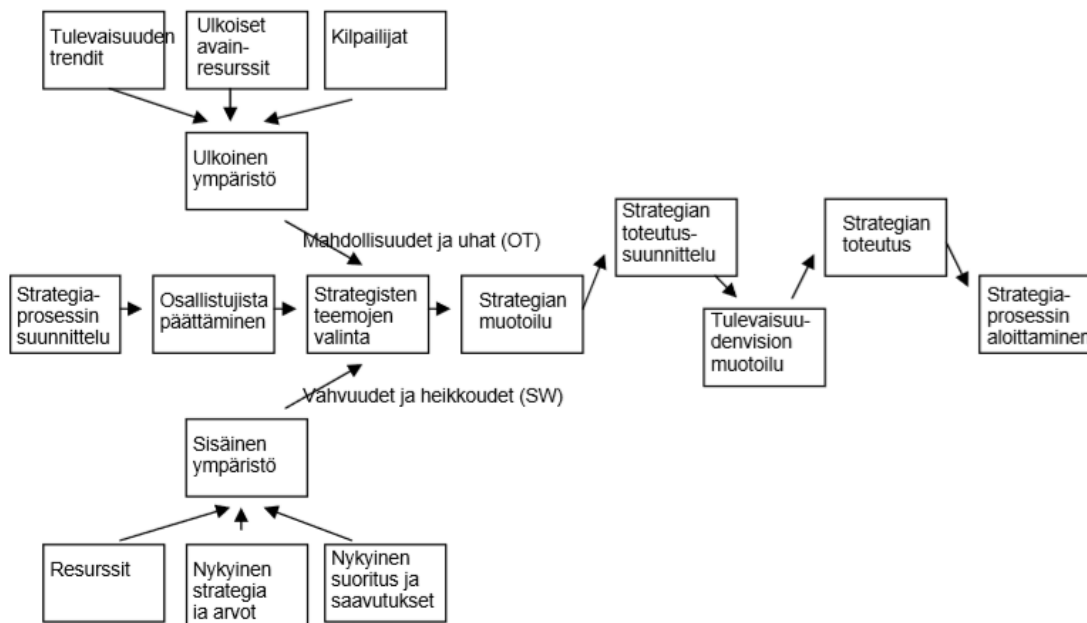
Strateginen johtaminen on jatkuvaa strategiaprosessin johtamista, jossa yhdistetään käsityönä organisaatiokulttuuri ja -rakenne sekä strategia (Sotarauta 1996, 191). Strategisella johtamisella tarkoitetaan yleisesti strategian laatimista, toteuttamista sekä arviointia, ja se on osa strategista ajattelua (Ansoff 1984, 15). Strategian laatimisella tarkoitetaan analyyttistä pitkän aikavälin tavoitteiden ja toimintasuunnitelmien määrittämisen prosessia (Mintzberg & Waters 1985). Strategian toteuttaminen on strategisen suunnitelman muuntamista selkeäksi toiminnaksi resurssien, kuten

organisaation rakenteen, avainhenkilöiden toimien sekä johdon ohjausjärjestelmien osalta, joiden tarkoituksena on valvoa organisaation suorituskykyä tavoitteiden saavuttamiseksi (Noble 1999). Strategian arviointi on strategisen johtamisen prosessin viimeinen osuus, jolloin organisaation johto vertaa, miten toiminnan toteutuneet tulokset vastaavat asetettuja tavoitteita, analysoi mahdollisten eroavuuksien syitä sekä suunnittelee ja toteuttaa korjaavia toimenpiteitä, jotta asetetut tavoitteet kyetään saavuttamaan jatkossa mahdollisimman hyvin (Glueck 1980).

Strateginen johtaminen sisältää sekä strategista suunnittelua että strategista ajattelua. Strategiaprosessi voi olla analyttinen ja järjestelmällinen tai se voi muotoutua itsestään strategisen ajattelun moninaisuudesta johtuen. Toisinaan alan kirjallisuudessa erotellaan toisistaan strategisen johtamisen prosessi ja strategisen suunnittelun prosessi. Pelkistetysti strategiaprosessi on ainoastaan prosessi, jossa strategia määritellään. Toisaalta se voi olla myös tapahtumaketju, jonka avulla strategiatyöhön osallistuvat henkilöt sidotaan strategiaan. Tällöin kyseessä on strategian luomisen ja toteuttamisen yhdistyminen. (Rannisto 2005, 72)

Bryson (2004, 6) määrittelee strategisen suunnittelun järjestelmälliseksi pyrkimykseksi tuottaa perustavanlaatuisia päätöksiä ja aikaansaada sellaista toimintaa, jotka muokkaavat ja ohjaavat sitä, mitä organisaatio on sekä mitä se tekee ja miksi se toimii tietyllä tavalla. Parhaimmillaan strateginen suunnittelu vaatii laaja-alaista informaation keräämistä, mission eli toiminta-ajatuksen selkiyttämistä, vaihtoehtoisten strategioiden kehittämistä ja tutkimista sekä nykyisten päätösten tulevaisuudessa aiheuttamien seurausten selvittämistä. Strateginen suunnittelu voi edesauttaa organisaatiossa kommunikointia ja osallistumista, yhdistää erilaisia intressejä ja arvoja, edistää järkiperaistä ja analyttistä päätöksentekoa sekä mahdollistaa tuloksellisen toiminnan.

Brysonin strategiaprosessi on esitetty kuviossa 2, jossa on huomioitu julkisen sektorin erityispiirteet. Malli on laajennettu kattamaan strategisen suunnittelun ohella myös muut strategisen johtamisen prosessit. Mallissa strateginen suunnittelu liitetään strategian toteutukseen, ja päivittäisjohtaminen yhdistetään pitkän tähtäimen johtamisen kanssa. (Bryson 2004, 31) Mallissa suunnitellaan strategisen johtamisen prosessi ja sen päivitys, kiinnitetään huomiota eri sidosryhmien osallistumiseen ja tavoitteisiin sekä määritellään strategiat ja suunnitellaan toteutus (Rannisto 2005, 73).



Kuvio 2. Brysonin (2004, 33) strategiaprosessi Ranniston (2005, 73) mukaan

Yksityisen ja julkisen sektorin strategioissa ja johtamisen käytännön sisällöissä on perustavanlaatuisia eroavaisuuksia painotuksissa. Julkisella sektorilla strategiassa keskiössä ovat keinot, joilla organisaatio pyrkii parantamaan suorituskykyään ja tarjoamaan parempia palveluja. Julkisorganisaatioiden ohjaus on usein vertikaalista ja toiminnan oikeutus riippuu siitä, miten hyvin ne onnistuvat siinä suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Usein strateginen harkintavalta on julkisella sektorilla rajoitetumpi kuin yksityisellä sektorilla. (Boyne & Walker 2010, Virtanen & Stenvall 2010, 35-36)

Anttiroiko ym. (2003, 60) ovat kuvanneet kunnan strategisen johtamisprosessin erityispiirteitä. Kunnassa strategiseen johtamisprosessiin osallistuvat ylin poliittinen ja virkamiesjohto, mikä tuo oman erityispiirteensä strategiseen johtamiseen. Perinteisesti kunnan johtoelimissä olevat luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista perusvalinnoista eli poliittisesta johtamisesta. Poliittinen johto osallistuu ensisijaisesti toiminnan suunnan määrittelyyn, mutta osittain myös strategioiden luomiseen ja valintaan. Virkamiesjohto vastaa ammatillisesta johtamisesta. Virkamiesjohdon tehtäviin kuuluvat yleensä vaihtoehtoisten strategioiden valmistelu ja valitun strategian toteuttaminen sekä huolehtiminen siitä, että strategiset linjaukset toteutuvat päivittäisessä operatiivisessa johtamisessa ja päätöksenteossa. Käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tavalla kietoutuneet toisiinsa.

Houni ym. (2002, 8-9) esittävät syitä, miksi kunnan organisaation tulisi harjoittaa strategista suunnittelua. Strateginen suunnittelu edesauttaa näkemään ja ymmärtämään kunnan toiminnallisen kokonaisuuden, sen osat sekä osien väliset riippuvuussuhteet eri tilanteissa. Lisäksi suunnittelun avulla voidaan havaita kunnan toimintaa ja sen kehittämistä haittaavat todelliset ongelmat sekä arvioida kuntaa toiminnallisena yksikkönä tiedostaen sen heikkoudet ja vahvuudet. Strateginen suunnittelu mahdollistaa muodostamaan selkeämmän kuvan kunnan tulevaisuudesta ja etsimään uusia ennakkoluulottomia ja realistisen rohkeita ideoita kunnan kehittämiseksi siten, että mahdollisuudet voidaan hyödyntää ja mahdolliset uhat torjua. Strategisessa suunnittelussa voidaan muotoilla yhdessä muiden toimijoiden kanssa yhteistyöhön perustuvia ratkaisuja kunnan kehityksen vauhdittamiseksi ja suunnata resursseja myös seudullisiin hankkeisiin. On tärkeää pyrkiä yhdistelemään olemassa olevia ja uusia esille tulevia asioita uudella tavalla sekä arvioida kriittisesti toiminnan vaikuttavuutta ja seurauksia.

Hounin ym. (2002, 16) mukaan suurimmat ongelmat kuntien strategisessa suunnittelussa ovat ilmenneet tavoiteasettelussa. Tavoitteet on usein asetettu liian impulsiivisesti, eikä ole mietitty juurikaan niiden asemaa ja tehtävää kunnan päätöksenteossa ja johtamisessa. Tavoitteet ovat usein jääneet epärealistisiksi, niitä on esitetty liian paljon ja määrä on korvannut laadun. Kuntalaki korostaa tavoitteiden merkitystä kunnan toiminnassa ja erityisesti valtuuston asemaa tavoiteasettelussa. Kuntalaki edellyttää sitovuutta talousarviossa esitettäviin tavoitteisiin. Toisinaan kuntastrategioissa painopiste on hallinnollisissa tai henkilöstökysymyksissä, eikä niinkään palvelutuotannon kehittämisessä (Miettinen 2001, 29).

Porokka-Maunukselan ym. (2004, 22) mukaan erityisen haasteellisiksi kunnissa ovat osoittautuneet toiminnallisten tavoitteiden asettaminen talousarvion laadinnassa. Heidän mukaan haasteetta lisäävät osaltaan julkisen toiminnan luonne, jossa korostuvat laadulliset ja vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet. Tavoitteisiin liittyy samalla myös mitattavuuteen liittyvä ongelma, miten saadaan toiminnan onnistuneisuutta kuvaavat tavoitteet mitattavaan muotoon siten, että tavoitteiden saavuttamisen taso voidaan todeta ja tarkastuslautakunta kykenee edelleen esittämään arvionsa tavoitteiden saavuttamisesta.

Strateginen suunnittelu on vakiinnuttanut asemansa kuntien ohjausajattelussa ja tuonut toimivia periaatteita sekä käytäntöjä johtamiseen. Käytännössä on kuitenkin havaittu myös ongelmia. Kunnissa on varsin usein otettu käyttöön yritysten strategisen suunnittelun lähestymistapa, jota ei ole muunneltu vastamaan monitahoista ja -ulotteista kunnallishallintoa. On myös havaittu, että toisinaan strategisen suunnittelun säännölliset rutiinit ovat tarjonneet ”rauhoittavia rituaaleja” kuin keinoja

muutoksen hallintaan. (Sotarauta 1996, 12) Toisaalta strategioiden työstämiseen ja muotoiluun on käytetty kunnissa paljon aikaa, mutta niiden toteutukseen on kiinnitetty melko vähän huomiota. Strategioiden ja käytännön toteutuksen välillä on usein kuilu, joka estää strategioiden näkymisen tai vaikutukset käytännön työn suuntaamisessa. (Houni ym. 2002, 24, 26)

## 2.2. Johdon ohjausjärjestelmät

Pellisen (2017, 15) mukaan johdon ohjausjärjestelmä tai johtamisjärjestelmä (management control systems) koostuu prosesseista ja menetelmistä, jotka tuottavat johtamista tukevaa tietoa sekä toimivat välineinä toiminnan muuttamisessa ja ylläpitämisessä. Johdon ohjausjärjestelmään voi kuulua useita ohjausmenetelmiä (controls), kuten strateginen suunnittelu, budjetointi ja suoritusmittaus.

Organisaatioissa tietoa hyödynnetään päätöksenteossa ja ohjauksessa. Johdon suorittamaa ohjausta tarvitaan strategisen suunnittelun ja operatiivisen ohjauksen tehokkaaseen vuorovaikutukseen. Strateginen ohjaus liittyy tavoitteiden ja keinojen määrittelyyn. Johdon ohjaus tuottaa tietoa toiminnan tuloksellisuudesta, jota voidaan hyödyntää valitun strategian arvioinnissa ja mukauttamisessa. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa johdon ohjausjärjestelmä liitetään usein tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen eli tiedolla johtamiseen.

Otley (1999) mukaan toiminnasta kerättävä informaatio toimii johdon kontrollitehtävää palvelevana palautteena toiminnan tuloksellisuudesta. Perinteisessä palautemallissa toteumaa verrataan tavoitteeseen ja jos tässä suhteessa ilmenee eroavaisuutta, organisaatiossa ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi vastamaan paremmin ennalta asetettua tavoitetta. Ennakoivassa mallissa toiminnan suunnittelun yhteydessä kerättävää informaatiota hyödynnetään ennustettaessa etukäteen mahdollista tarvetta korjaaville toimille hyvissä ajoin ennen epäsuotuisia seurauksia. Molemmat mallit vaativat välittömiä tilanteen korjaavia toimenpiteitä (single-loop learning), mutta myös kaksoissilmukkaista oppimista (double-loop learning), jolla tarkoitetaan organisaation toimintaympäristöä koskevien uusien tietojen aiheuttamaa toiminnan muutosta, kun ymmärretään syvällisesti nykytilan ja tavoitellun tilan välinen ristiriita (Karlöf 1996, 67).

Myös Simons (1995, 5) yhdistää johdon ohjausjärjestelmän edelleen systemaattiseen informaation hyödyntämiseen määrittelemällä sen formaaleiksi ja tietoon perustuviksi rutiiniluonteisiksi toimenpiteiksi, joilla organisaation johto pyrkii säilyttämään tai muuttamaan organisaation toimintatapoja. Simonsin mallissa informaatio toimii näin ollen tarkemmin johdon

ohjausjärjestelmässä mekanismina tai välineenä, jonka avulla ylin johto pyrkii kannustamaan mahdollisuuksien hyödyntämiseen valitun sektorin tai toimialueen puitteissa, kommunikoimaan suunnitelmista ja tavoitteista, seuraamaan tavoitteiden saavuttamista sekä saamaan ja jakamaan tietoa ilmenneistä kehityskuluista.

Pellisen mukaan (2017, 16) operatiivinen ohjaus perustuu strategiaan ja ohjaa sen pohjalta päivittäistä toimintaa organisaatiossa. Johdon ohjauksella on keskeinen tehtävä varmistaa strategian tehokas toteutuminen. Johdon ohjaus perustuu aina tietoon ja talouden ohjaustiedon tuottamisessa laskentatoimen suorittama suoritusmittaus ja raportointi on keskeistä. Strategiselle ohjaukselle on tyypillistä, että se tukee strategioiden määrittelyä ja täytäntöönpanoa. Se perustuu ja mukautuu organisaation strategiaan. Strateginen ohjaus edesauttaa päätöksentekoa ja toimintaa kaikilla tasoilla, ts. taktisella, strategisella ja operatiivisella tasolla. Strateginen ohjaus perustuu yleensä taloudellisen informaation sijaan laadullisiin seikkoihin. (Nillson, Petri & Westelius 2016, 15)

Johdon ohjausjärjestelmää koskevassa kansainvälisessä keskustelussa tutkijoiden ja teoreetikoiden näkemykset vaihtelevat nimenomaan sen mukaan, miten keskeisenä strategisen ohjauksen välineenä sitä pidetään (ks. Malmi & Brown 2008). Tyypillisesti johdon ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan keskeisimpiä johtamisen prosesseja, joissa toiminnalle asetetaan tavoitteita, päätetään strategioista tavoitteiden saavuttamiseksi, toteutetaan valitut strategiat ja varmistetaan, että päätetyt toimenpiteet johtavat tavoitteiden saavuttamiseen (Merchant & Otley 2006). Merchant ja Van der Stede (2012, 8) eriyttävät strategisen kontrollin irralleen johdon ohjausjärjestelmästä ja pitävät strategian tehokasta toimeenpanoa tärkeämpänä näkökohtana kuin strategisen kontrollin toteuttamista. Merchant ja Otley (2006) mukaan puolestaan johdon ohjausjärjestelmään lukeutuvat laajemmin myös strategian kehittäminen, strateginen kontrolli, jonka avulla pyritään arvioimaan strategian toteuttamiskelpoisuus pitkällä tähtäimellä, sekä organisatorinen oppiminen. Näiden näkemysten väliin sijoittuu paljon käytetty Minzbergin (1987) tulkinta johdon ohjausjärjestelmästä, jonka mukaan johdon kontrollien tulisi muuttuvissa toimintaympäristöissä pyrkiä tukemaan valittujen strategioiden lisäksi myös organisaatiossa tapahtuvaa oppimista, innovaatioita ja sopeutumista muutoksiin.

Alan kansainvälisessä kirjallisuudessa johdon kontrolli eli ohjaus on liitetty strategian toimeenpanoa avustavaksi johtamisen valvonnan prosessiksi, jossa arvioidaan johdon toteuttaman strategisen johtamisen onnistuneisuutta (Merchant & Van Stede 2012, 14). Sen avulla organisaation johto seuraa strategisten suunnitelmien toteutumista ja strategisten tavoitteiden saavuttamisen tasoa. Valitun strategian toimeenpanon lisäksi kontrolli on liitetty kirjallisuudessa myös luovuuteen ja innovatiivisuuteen. Simonsin (1995, 29) määritelmän mukaan kontrolli tarkoittaa innovatiivisen



toiminnan ja ennalta päätettyjen tavoitteiden saavuttamisen välisten jännitteiden johtamista siten, että molemmat edistävät toiminnan kannattavaa kehitystä. Tehokas strategian kontrollointi luo edellytykset sekä luoda uusia tapoja toimia että varmistaa, että organisaation toiminta johtaa etukäteen määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen tehokkaasti.

Yksi tunnetuimmista määritelmistä johdon kontrollille on Robert Anthonyn (1970, 5) näkemys, jonka mukaan termillä tarkoitetaan organisaation johtamisprosesseja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että käytössä on tarvittavat resurssit ja niitä käytetään tehokkaasti tavoitteiden saavuttamiseksi. Anthonyn mukaan johdon kontrolli sisältää ohjauksen lisäksi myös strategisen suunnittelun. Anthony (1988, 9-11) on yhdistänyt suunnittelun ja valvonnan käsitteet jakamalla prosessit kolmeen tasoon, jotka ovat strateginen suunnittelu, johdon ohjausjärjestelmä ja operatiivinen eli tehtävätasoinen valvonta. Strateginen suunnittelu on prosessi, jossa päätetään organisaation tavoitteet, ja ohjaustoimenpiteillä varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen.

Anthonyn (1965, 18) määritelmän mukaan johdon ohjausjärjestelmä toimii mekanismina yhdistäen strategisen suunnittelun prosessit ja toiminnan operatiivisen kontrollin prosessit, joista jälkimmäisellä pyritään varmistamaan toimintojen suorittaminen tehokkaasti ja vaikuttavasti (Strauss & Zecher 2013). Kyseiseissä Anthonyn määritelmissä on havaittavissa yhtäläisyyksiä tuloksellisuuden tai suorituskyvyn johtamisen teeman kanssa. Myös Ferreira ja Otley (2009) ovat tulkinneet aiempien tutkimusten perusteella kyseisten termien kuvaavaan osittain yhtäläisiä prosesseja tuloksellisuuden johtamisen kanssa. Heidän näkemyksen mukaan tuloksellisuuden johtaminen on sateenvarjokäsite, jonka alle johdon kontrolli ja strateginen suunnittelu kuuluvat.

Johdon strategisen johtamisen ohjausmuodot eli -mekanismit koostuvat organisaatioissa eri välineistä, jotka muodostavat kokonaisuuden. Kirjallisuudesta löytyy erilaisia jaotteluja ja malleja johdon ohjausmuodoille. Yksi tunnetuimmista on Robert Simonsin strategista johtamista kuvaava ohjausmalli ja eri johtamisjärjestelmät. Siinä yhdistyvät sekä ihmisten (leadership) että asioiden (management) johtaminen ja aiemmin esitelty Minzbergin 4P:n mallin mukaiset strategianäkökulmat (ks. Rannisto 2005, 80).

Simonsin (1995) mallissa uskomusjärjestelmät (belief systems) viestivät henkilöstölle organisaation ydinarvoista, jotka linkittyvät strategian kanssa. Uskomusjärjestelmät viestitään toiminta-ajatuksena ja -periaatteina ja niiden avulla toimintaa ohjataan tavoitteita kohti. Rajoitusjärjestelmät (boundary systems) luovat organisaatiossa pelisäännöt, jonka puitteissa tavoitteisiin voidaan pyrkiä. Ne ilmenevät erilaisina valtuuksina ja rajoituksina, joiden tarkoituksena on hillitä riskinottoa ja estää strategian toteutumisen kannalta vältettäviä toimia. Diagnostisten ohjausjärjestelmien (diagnostic

control systems) ajatellaan edustavan perinteistä johdon ohjausjärjestelmää. Niitä ovat muun muassa budjetit, määräraha- ja suoritettavoitteet, kustannuslaskentajärjestelmät ja suorituskyvyn mittaristot, kuten balanced scorecard. Interaktiiviset ohjausjärjestelmät (interactive control systems) suuntautuvat tulevaisuuteen ja tukevat organisaation menestystekijöiden ylläpitämistä ja vahvistamista myös jatkossa. Ne kannustavat strategian toteuttamiseen ja kehittämiseen alhaalta ylös -tyyppisesti, emergenttien strategioiden luomiseen, uusien näkökulmien etsintään ja jatkuvaan oppimiseen siten, että organisaatio kykenee tehokkaasti vastaamaan ulkoisiin uhkiin ja mahdollisuuksiin vallitsevaa strategiaa hienosäätämällä matkan varrella.

Anthony (1988, 9) ohella myös Simon yhdistää strategisen suunnittelun johdon ohjausjärjestelmän välineeksi. Simonsin (1995, 115) näkemyksen mukaan strateginen suunnittelu on diagnostinen kontrolliväline. Strategian määrittelyn hän liittää osaksi interaktiivista ohjausjärjestelmää. Diagnostinen kontrolli keskittyy tuloksiin, kun taas interaktiivisessa kontrollissa ollaan kiinnostuneita prosesseista, joilla tavoitteet saavutetaan. Aiempien tutkimusten perusteella myös tässä tutkimuksessa strateginen suunnittelu käsitetään osaksi johdon ohjausjärjestelmää.

Julkishallinnon harjoittamia strategisen johtamisen ohjausmuotojen käytänteitä on tutkittu empiirisesti (ter Bogt, 2003; Hyndman & Eden, 2001; Guthrie, Olson & Humphrey 1999). Historiallisesti julkisen sektorin organisaatiot ovat pääasiassa käyttäneet toimintaa ohjaavia ja rajoittavia kontroleja, jotka ilmenevät määriteltyinä sääntöinä ja toimenpiteinä. Viimeisen parin vuosikymmenen aikana on siirrytty kuitenkin kohti tulosohtajusta, jossa toteutunutta toimintaa arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. (Verbeeten 2008)

### 2.3 Tuloksellisuuden johtaminen

Tutkimuskirjallisuudessa tuloksellisuus (performance) on saanut monia merkityksiä ja sisältöjä. Laajasti määriteltynä tuloksellisuudella tarkoitetaan organisaation kokonaisuunnistumista (Lumijärvi 2009, 15). Yksityisellä sektorilla tuloksellisuuden käsitettä ei juurikaan käytetä kuvaamaan menestymistä, kuten kannattavuutta ja kasvua. Julkisessa toiminnassa sen sijaan termiä käytetään yleisesti, ja siellä käsite on tyypillisesti liitetty julkisen toiminnan voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelmaan. Koska taloudelliset voimavarat ovat niukat, on tutkimuskirjallisuudessa esitetty ratkaisuksi, että julkisessa toiminnassa resurssit tulisi käyttää siten, että niillä saadaan mahdollisimman korkea vastike verorahoille (value for money). Julkistaloudessa tämän on tulkittu tarkoittavan useimmiten sitä, että resurssit kohdennetaan sellaisille toimialoille, joissa se maksimoi

aikaansaadun hyödyn. Lisäksi jokaisen organisaation on toimittava mahdollisimman tuloksellisesti. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 246)

Tuloksellisuus jaetaan usein tutkimuskirjallisuudessa kolmeen alakäsitteeseen, jotka ovat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus (esim. Meklin 2009a). Toisinaan tuloksellisuuteen liitetään vielä oikeudenmukaisuus neljänneksi alakäsitteeksi (esim. van Helden, Johnsen & Vakkuri 2012; Boyne & Walker 2010). Taloudellisuudella tarkoitetaan yleisesti kustannusten ja suoritteiden suhdetta. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä vähäisemmillä kustannuksilla tietty suoritelmä kyetään aikaansaamaan tai vaihtoehtoisesti mitä suurempi suoritelmä pyritään tuottamaan samoilla kustannuksilla. Tuottavuudella viitataan puolestaan panosten ja tuotosten suhteeseen. Toiminta on sitä tuottavampaa, mitä pienemmin panoksin tietty tuotos aikaansaadaan ja päinvastoin. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tilanteesta riippuen tavoitteiden saavuttamisen astetta, toiminnan vaikutuksia tai organisaation kykyä aikaansaada vaikutuksia. (Meklin ym. 2009, 249).

Julkisella sektorilla vaikuttavuutta pidetään toiminnan onnistumisen viime käden mittarina, koska se kuvaa organisaation kykyä aikaansaada käytössä olevilla resursseillaan hyvinvointia kansalaisille eli ns. julkista hyötyä (public value), joskin sen kuvaaminen osana tuloksellisuutta ei ole vielä yleistä julkisessa toiminnassa (Lumijärvi 2009, 19). Oikeudenmukaisuus viittaa palvelujen tasapuoliseen saatavuuteen ja resursointiin eri asukasryhmissä ja alueilla (Boyne & Walker 2010).

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tuloksellisuus on myös yhdistetty strategian onnistuneeseen toimeenpanoon ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Otley'n mukaan (1999) organisaation toiminta on tuloksellista silloin, kun organisaatio saavuttaa sille asetetut tavoitteet ja näin ollen toteuttaa tehokkaasti strategiaansa. Julkisessa hallinnossa tuloksellisuus on liitetty myös tulosvastuullisuuteen ja kansalaisten tarpeiden toteutumisen huomiointiin (esim. Ammons 1995). Kansainvälisissä empiirisissä tutkimuksissa muita esille nousseita sisältöjä tuloksellisuudelle ovat myös laatu, kehittäminen, innovatiivisuus, kasvu, henkilöstön tyytyväisyys ja pysyvyys, palvelujen riittävyys sekä kustannusvaikuttavuus (esim. Atiyah 1999; Anderson, Fornel & Rust 1997)

Tuloksellisuus on monitulkintainen ilmiö, minkä on esitetty johtuvan rajoitetusta rationaalisuudesta (esim. Vakkuri & Meklin 2006). Rajoitettu rationaalisuus tarkoittaa taloustieteessä sitä, ettei päätöksentekotilanteissa käytännössä tehdä optimaalisia valintoja johtuen toimintaympäristön epävarmuudesta (Simon 1995). Rajoitettu rationaalisuus liittyy tuloksellisuuden monitulkintaisuuteen kahdella tavalla. Ensinnäkin päätöksenteko tuloksellisuusinformaation varassa tapahtuu usein eri vaiheissa, joihin osallistuvat eri tahot, kuten organisaatiot, tiimit ja yksilöt. Toiseksi päätöksenteko sosiaalisessa kontekstissa ei toimi aina täysin rationaalisesti. Päätöksentekotilanteessa

vaikuttavat erilaiset rajoitteet, kuten huomiokyky, muisti, oppimiskyky, ongelmaratkaisukyky sekä kommunikoinnin esteet. Näin ollen erilaiset sosiaaliset rajoitteet huomioiden organisaatioiden ei ole mahdollista tehdä täysin rationaalisia ja hyödyn maksimoivia päätöksiä. (Vakkuri & Meklin 2006)

Tuloksellisuuden johtaminen on tavoite- ja tulosjohtamisen jälkeläinen ja kyseisten johtamismallien päivitetty versio (ks. Heinrich 2002), jolla tarkoitetaan laajasti julkisen hallinnon toimintojen, organisaatioiden ja prosessien arviointia, mittausta ja tiedon tuottamista sekä tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa aiempaa parempien päätösten aikaansaamiseksi (Virtanen & Vakkuri 2016, 16-17). Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Moynihanin (2008, 5) tuloksellisuuden johtamisen määritelmää, jonka mukaan sillä tarkoitetaan johtamisjärjestelmää, joka tuottaa tuloksellisuusinformaatiota päätöksenteon tueksi mittaukseen liittyvien rutiinien ja strategisen suunnittelun avulla, jolloin voidaan tuotetun tiedon perusteella valita parhaiten tilanteeseen sopiva vaihtoehto.

Aihealueen kansainvälisissä tutkimuksissa tuloksellisuuden johtamista on myös määritelty kuvaamalla johtamisjärjestelmän keskeisiä kriteerejä ja sisältöjä (ks. Moynihan & Pandey 2010; Poister 2010; Andersen 2008; Yang & Hsieh 2007). Tuloksellisuuden johtamisessa keskeistä on tavoitteiden, niitä kuvaavien mittareiden ja tavoitetasojen määrittäminen, minkä perusteella toimintaa ohjataan organisaatiossa. Organisaation budjetin ja tavoitteiden välillä tulisi olla yhteys. Lisäksi strateginen suunnittelu ja päätöksenteko perustuvat hankitulle tuloksellisuustiedolle. Tehokkaaseen tuloksellisuuden johtamiseen kuuluu, että toiminnan tuloksia verrataan aiempaan suoriutumiseen organisaation sisällä tai organisaatioiden välillä. Toiminta on läpinäkyvää siten, että organisaation tavoitteista ja tuloksista raportoidaan säännöllisesti sidosryhmille.

Tuloksellisuuden johtamisella pyritään parantamaan julkisen organisaation ja sen palvelujen tehokkuutta, tuottavuutta, vaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuutta hyödyntämällä suorituskyvyn mittaustietoa organisaation strategisessa johtamisessa ja päätöksenteon tukena. Tuloksellisuuden johtaminen on siis sateenvarjokäsite, jonka työkalujen eli strategisen suunnittelun, mittaamisen ja arvioinnin avulla tuotetaan informaatiota strategisen johtamisen ja päätöksenteon tueksi. Tutkimuskirjallisuudessa tuloksellisuuden synonyyminä käytetään myös organisaation suorituskyvyn hallintaa tai johtamista (performance management).

Tuloksellisuuden johtaminen on strategista johtamista. Se on prosessi, jossa asetetaan tavoitteet ja johdetaan organisaatiota kohti asetettuja tavoitteita tarkoituksena saavuttaa aiotut lopputulokset tai seuraukset. Poisterin (2010) mukaan tuloksellisuuden johtamisessa keskitytään pääasiassa operatiivisen tason ydintoimintojen johtamiseen strategisesta näkökulmasta.

Tuloksellisuuden johtamisessa resursseja ja informaatiota pyritään hyödyntämään aktiivisesti tavoitteiden saavuttamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Wholeyn (1999) mukaan tuloksellisuuden johtamiseen kuuluu kolme erillistä prosessia: keskeiset sidosryhmät saavuttavat yhteisymmärryksen organisaation missiosta, tavoitteista ja strategioista; tuloksellisuutta arvioidaan mittareiden avulla; sekä kerättyä tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään päätöksenteossa, palvelujen vaikuttavuuden arvioinnissa sekä tilivelvollisuuden osoittamisessa.

Virtanen ja Vakkuri (2016, 19) määrittelevät tuloksellisuuden arvioinnin pyrkimykseksi edistää ja parantaa julkisen hallinnon kykyä tehdä kansalaisten hyvinvointia edistäviä rationaalisia ratkaisuja vaikuttamalla päätösten tukena olevan informaation sisältöön, jotta päättäjillä olisi käytössään oikeaa ja vaikuttavaa tietoa. Tuloksellisuuden mittaaminen tekee arvioinnista konkreettista kuvaamalla asioita ja ilmiöitä mittalukujen muodossa. Mittaaminen on rationaalinen keino järjestää hajallaan olevaa tietoa erillään olevista ilmiöistä sekä keskittää huomio päätöksenteossa oleellisiin asioihin.

Tuloksellisuuden mittaamisessa pyritään määrittämään laadullisesti tai määrällisesti panoksia, tuotoksia sekä toiminnan ja prosessin tasoa (Radnor & Barnes 2007). Tuloksellisuusmittareiden avulla voidaan arvioida organisaation tavoitteiden saavuttamista ja ennusteiden toteutumista sekä toiminnan ja tulosten kausaliteettia. Tyypillisimmät julkisten organisaatioiden tuloksellisuuden mittaristot ovat mm. balanced scorecard ja tulosprisma (Rantanen, Kulmala, Lönnqvist & Kujansivu 2007).

Keskeistä tuloksellisuuden johtamisessa on systemaattisesti kerätä, analysoida ja raportoida tietoa toiminnan tuloksellisuudesta etukäteen määriteltyjen indikaattoreiden avulla, jotka on johdettu strategiasta ja jotka ohjaavat toimintaa strategisten tavoitteiden suuntaisesti. Mittaustieto toimii arvioinnin perusteena ja palautemekanismina, jonka avulla organisaatiossa voidaan tarkemmin tarkastella tavoitteiden saavuttamista ja mahdollisten poikkeamien syitä. Palautetiedon perusteella operatiivista toimintaa voidaan hienosäätää sekä mahdollisesti muuttaa tavoitteita tai strategiaa, jos ne osoittautuvat epätodennäköisiksi tai toimimattomiksi muuttuneessa toimintaympäristössä.

Strategisen johtamisen tutkimuksen saralla kiinnostus on siirtymässä tuloksellisuuden mittaamisesta tuloksellisuuden johtamiseen (ks. Poister 2010; Sanger 2009; Fryer, Antony & Ogden 2008), jolloin tiedon hyödyntämistä organisaation päätöksenteon ja kehittämisen välineenä tarkastellaan eri näkökulmasta. Mittaamisessa huomio keskitetään toiminnan eli ilmiön tai prosessin laadulliseen tai määrälliseen kvantifointiin, kun taas tuloksellisuuden johtaminen ilmenee mittaustietoon ja raportointiin perustuvana toimintana, jolla pyritään kehittämään toimintaa, motivaatioita ja prosesseja sekä luomaan innovaatioita organisaatiossa (Radnor & Barnes 2007). Johtamismalleissa on myös

eroavaisuuksia tiedon hyödyntämisen ajallisessa orientaatiossa. Tuloksellisuuden mittauksessa historiatietoa käytetään toteutuneen toiminnan arvioinnissa, kun taas tuloksellisuuden johtamisessa historiatietoa hyödynnetään organisaation suorituskyvyn varmistamiseksi tulevaisuudessa (Newcomer & Caudle 2011).

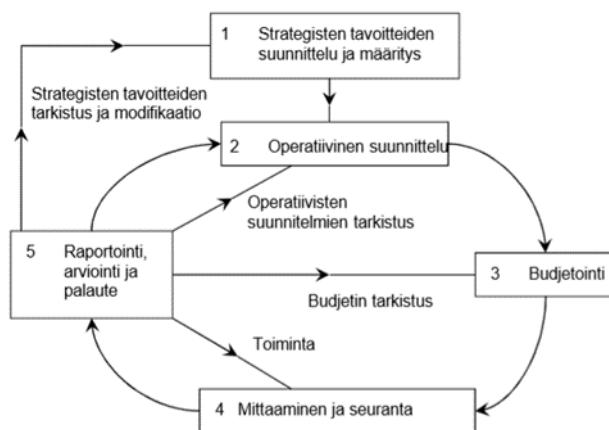
Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on esitetty käyttökohteita ja syitä sille, miksi tuloksellisuuden johtaminen johtamismallina nähdään julkisen toiminnan tuloksellisuutta lisäävänä tekijänä. Tuloksellisuuden johtaminen nähdään keinona osoittaa tilivelvollisuus sekä parantaa läpinäkyvyyttä ja tulosvastuuta luomalla keinot ja menetelmät organisaation toiminnan suunnittelulle ja seurannalle (Taylor 2009; Halachmi 2005; De Bruijn 2003). Se toimii ohjausmekanismina resurssien tehokkaassa hyödyntämisessä ja allokoinnissa (Greiling 2005). Tuloksellisuuden johtaminen edistää strategista johtamista, parantaa päätöksiä ja niiden taustalla olevia perusteita (Jääskeläinen & Roitto 2014; van Helden, Johnsen & Vakkuri 2012; Pollitt 2006a; Holzer & Kloby 2005; van Dooren 2005). Tuloksellisuuden johtaminen edistää organisatorista oppimista ja toiminnan kehittämistä sekä onnistumisten palkitsemista (Jääskeläinen & Roitto 2014; Verbeeten 2008).

Tuloksellisuuden arviointi ja johtaminen voi aiheuttaa julkisessa hallinnossa myös ei-tavoiteltuja vaikutuksia eli dysfunktioita johdon päätöksenteossa (Vakkuri & Meklin 2006; Hood & Peters 2004; De Bruijn 2002). Mittaaminen ja mittaustietoon perustuva johtaminen voi johtaa tunnelinäkemykseen, osaoptimointiin, lyhytnäköisyyteen, tylsistymiseen, pelaamiseen, luovaan laskentatoimeen sekä konvergenssiin eli suoriutumiseen keskimääräisesti, mutta alle parhaan mahdollisen tason.

Tuloksellisuuden johtaminen on organisaation strategista johtamista (ks. Poister 2010; Bryson, Berry & Yang 2010). Tuloksellisuuden johtamisen välineitä ovat strateginen suunnittelu sekä mittaaminen ja arviointi, joiden avulla tuotetaan informaatiota strategisen johtamisen ja päätöksenteon tueksi. Tuloksellisuuden arviointitietoa voidaan hyödyntää strategisen suunnittelun ja ohjauksen välineenä, jolloin sen hankinnan ja hyödyntämisen ennakoidaan parantavan päätöksenteon ja johtamisen laatua ja näin edistävän organisaation osaamisen ja ymmärryksen kehittymistä, palvelutuotannon suorituskykyä sekä toiminnan tuloksellisuutta.

Kuviossa 3 on esitelty Jonesin ja Pendleburyn (1992) julkisen talouden syklimalli, jossa on samoja elementtejä strategiaprosessin kanssa. Syklimallissa kuvataan tuloksellisuuden johtamisen välineet, jotka voidaan jaotella pääpiirteittäin suunnitteluun ja seurantaan. Siinä on viisi toisiinsa kytköksissä olevaa vaihetta. Syklimallin ensimmäisessä vaiheessa suunnitellaan ja määritetään organisaation strategiset tavoitteet pitkällä aikavälillä. Seuraavassa toteutetaan päivittäisten toimintojen

operatiivista suunnittelua, joka pohjautuu aiemmassa vaiheessa tapahtuneeseen pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun. Kolmas vaihe liittyy budjetointiin, jolloin tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävälle toiminnalle allokoidaan tarvittavat resurssit. Toiminnan seuranta ja ohjausta varten on määritelty mittarit, jotka kertovat tavoitteiden saavuttamisen tasosta. Julkisen talousjohtamisen syklimallin viimeisessä vaiheessa mittaustietoa analysoidaan ja raportoidaan, minkä perusteella toimintaa arvioidaan. Palautetiedon pohjalta voidaan tarkistaa, ovatko strategiset tavoitteet, operatiiviset suunnitelmat, budjetti ja toiminta tarkoituksenmukaisella tasolla sekä tarvittaessa hienosäätää syklin edeltäviä vaiheita.



Jones, R. & Pendlebury, M. (1992) Public Sector Accounting. Pitman Publishing: London.

Kuvio 3. Julkisen talouden syklimalli (Jones & Pendlebury 1992)

## 2.4 Tiedolla johtaminen

Jalonen (2015, 41) määrittelee tiedolla johtamisen johtamismalliksi, jonka keskiössä ovat tiedon luominen, organisointi, jakaminen ja soveltaminen sekä näitä tukevat rakenteet ja teknologiat. Tiedolla johtamisessa on kyse relevantin tiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa, jonka käytöllä pyritään toiminnan kehittämiseen ja strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Käytännössä sillä voidaan tarkoittaa toiminnasta itsestään syntyvän tiedon (esimerkiksi palvelun tuotantokustannusten) ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon (esimerkiksi palvelukysynnän) yhdistämistä toimintatilanteessa (esimerkiksi päätöksenteossa resurssien allokoinnista) sellaisella tavalla, jolla ohjataan organisaatiota kohti tavoitteita.

Ansoffin (1992) mukaan päätökset voidaan jakaa strategisiksi, hallinnollisiksi ja operationaaliksi päätöksiksi. Strategiset päätökset liittyvät organisaation pitkän aikavälin kehityksen linjauksiin. Hallinnollisilla päätöksillä tarkoitetaan muun muassa vastuu- ja valtarakenteita, henkilöstöresursseja ja taloudellisia tekijöitä. Operationaaliset päätökset liittyvät päivittäisiä tehtäviä koskevaan päätöksentekoon. (Laamanen 1994, 40)

Organisaatioissa tietoa voidaan varastoida tietojärjestelmiin, ihmisiin, rakenteisiin sekä toimintoihin ja menetelmiin. Tieto jaetaan usein eri tasoihin. Datalla tarkoitetaan rakenteettomia tosiasioita, kuten kuvia, numeroita ja sanoja, jotka ovat peräisin esimerkiksi asiakas- tai markkinaseurannoista tai mittauksista. Informaatio on rakenteellista dataa, joka on järjestetty merkitykselliseksi ja jota voidaan käyttää analyysissa. Tietämys on inhimillistä ja kokemukseen perustuvaa tietoa. Tietoa voidaan jalostaa prosessien ja toimintojen avulla, jolloin on mahdollista siirtyä tiedon tasolta toiselle. Datasta jalostuu informaatiota, kun sille luodaan rakenne. Informaatiosta jalostuu tietämystä, kun sitä tulkitaan. Yleisesti erotellaan myös implisiittinen eli hiljainen ja eksplisiittinen tieto. Hiljainen tieto on kokemuksen kautta kertynyttä, toiminnan, taitojen, osaamisen ja vuorovaikutuksen kautta ilmenevää tietoa, jonka siirtäminen henkilöltä toiselle on haastavaa, koska sen pukeminen sanoiksi on vaikeaa. Hiljainen tieto voi olla myös organisaatiotasoista kollektiivista tietotaitoa. Eksplisiittinen tieto on kirjallisesti esitettyä tietoa, jonka tallettaminen ja siirtäminen on helppoa (Laihonen ym. 2013, 18; Ryttilä 2011, 51, 55).

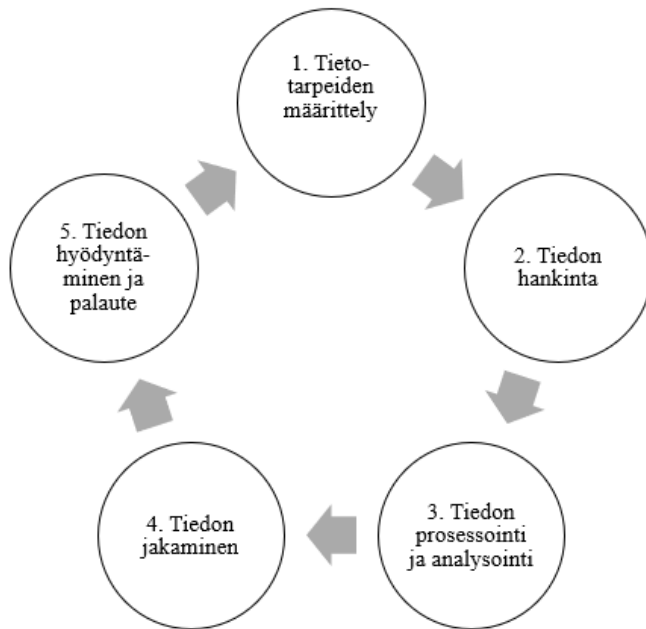
Choo (1996) on eritellyt syitä, miksi tietoa tarvitaan organisaatioissa. Tietoa tarvitaan ratkaisujen etsimiseen ja arviointiin sekä päätösten tekemiseen. Toiseksi informaation avulla toimintaympäristöä voidaan tulkita ja hakemaan ilmiöistä merkityksiä. Lisäksi tiedon jakaminen edistää uuden tiedon luomista ja innovaatioita. (Jalonen 2015, 47)

Van Dooren (2005) on jaotellut päätöksentekoa tukevan informaation tuotantoprosessin eri vaiheisiin. Ensin määritellään, mihin tarkoitukseen mitattua tietoa käytetään eli mitä nimenomaan on tarve mitata. Seuraavaksi kehitetään asiaa kuvaavat mittarit, jonka jälkeen kerätään dataa aiheesta organisaation sisältä ja/tai ulkopuolelta. Kerättyä dataa analysoidaan, jolloin se muuntuu päätöksenteossa hyödyntämiskelpoiseksi tiedoksi ja tietämykseksi. Prosessin viimeisessä vaiheessa tieto raportoidaan kohderyhmälleen ymmärrettävässä muodossa.

Myös Laihonen ym. (2013, 45-46) ovat kuvanneet tiedon tuotantoprosessia tietojohdamisen ja liiketoimintatiedon hallinnan näkökulmasta, mitä voidaan soveltaa myös julkisella sektorilla. Malli on esitelty kuviossa 4. Liiketoimintatiedon hallinta on määritelty toiminnaksi, jonka tavoitteena on kerätä, analysoida, jakaa ja hyödyntää organisaation toiminnan kannalta kriittistä liiketoimintatietoa.



Tutkijoiden mukaan liiketoimintatiedon hallinnan tärkeimpänä tavoitteena on edistää parempien päätösten tekoa ja sitä kautta mahdollistaa tuloksellisempi toiminta. Prosessin toimiessa parhaalla mahdollisella tavalla se tarjoaa proaktiivisesti ennakkovaroituksia toimintaympäristön tapahtumista ja niiden mahdollisista vaikutuksista organisaation toimintaan.



Kuvio 4. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessin malli (Laihonen ym.2013, 46)

Liiketoimintatiedon hallintaprosessi käynnistyy tietotarpeiden määrittelyllä, jolloin selvitetään, mitä, milloin ja missä muodossa tietoa tarvitaan päätöksenteon tueksi. Tietotarpeet vaihtelevat päättäjien kesken heidän toimenkuviansa mukaan ja ne myös muuttuvat toimintaympäristön muuttuessa, joten tietotarpeiden päivittäminen on tarpeen prosessin eri vaiheissa. Prosessin toisessa vaiheessa hankitaan tarpeita vastaavaa tietoa, mielellään useista eri lähteistä, jolloin voidaan varmistua tiedon oikeellisuudesta. (Laihonen ym. 2013, 47)

Useimmiten tieto vaatii prosessointia, jotta se olisi hyödynnettävissä päätöksenteon tukena. Liiketoimintatiedon hallintaprosessin kolmannessa vaiheessa tietoa pyritään karsimaan ja luokittelemaan tarpeita vastaavaksi. Tietoa analysoidaan tulkiten sitä organisaation kontekstissa. Seuraavassa vaiheessa hankittu ja analysoitu tieto jaetaan päätöksentekijöille ja tietoa jaetaan organisaatiossa vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Prosessin viimeisessä vaiheessa tietoa hyödynnetään organisaatiossa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Prosessissa hankittu tieto voi vahvistaa aiempaa käsitystä asiasta tai se voi tarjota uuden näkökulman tilanteeseen. (Laihonen ym. 2013, 48-49)

Nonaka ym. (2000) jakavat organisaation tietopääoman kokemukseräiseen tietopääomaan (esimerkiksi henkilöstön osaaminen ja taidot), käsitteelliseen tietopääomaan (kuvien, symbolien ja kielen avulla muodostetut käsitteet), rutiininomaiseen tietopääomaan (organisaatiokulttuuri, päivittäiset toimintatavat ja muu tietotaito) ja systeemiseen tietopääomaan (organisaation käytössä oleva eksplisiittinen tieto, kuten teknologia, ohjekirjat, lisenssit ja sopimukset). Uuden tiedon luomisprosessi perustuu kyseisille osatekijöille. Tietämyksestä syntyy merkityksellistä tietoa, kun kokemuksia, ajatuksia ja kommunikaatiota hyödynnetään tehokkaasti organisaatiossa. (Hakala 2006, 135)

Organisaation tietopääomaa voidaan kasvattaa siirtämällä henkilöstön hiljaista tietoa organisaatiotason tiedoksi, jolloin tietoa luodaan vuorovaikutuksessa organisaation jäsenten kesken. Nonakan ja Takeuchin (1995, 71) kehittämä neliportainen tiedonluonnin SECI-malli kuvaa hiljaisen tiedon muuntumista eksplisiittiseen ja takaisin hiljaiseen muotoon spiraalimaisessa, vuorovaikutteisessa prosessissa, jossa yksilöt luovat tietoa organisaatiolle. Malli on esitetty kuviossa 5. Sosiaalisaation vaiheessa hiljaista tietoa jaetaan yksilöiden kesken. Ulkoistamisessa hiljainen tieto muunnetaan eksplisiittiseen muotoon käsitteiden ja mallien avulla. Yhdistämisen vaiheessa ulkoistettu tieto muutetaan käsitteiden järjestelmäksi tietoa analysoimalla. Sisäistämisen vaiheessa eksplisiittinen tieto muuttuu edelleen hiljaiseksi tiedoksi syvällisen ymmärtämisen kautta.



Kuvio 5. Tiedonluonnin SECI-malli (Nonaka & Takeuchi 1995, 71)

Tiedolla johtaminen liittyy läheisesti oppivan organisaation ideaan (ks. Virtanen & Stenvall 2010, 64), jossa korostetaan tiedon jakamista organisaation oppimisen tukena (Swift & Hwang 2013; Sun & Scott 2003). Tiedolla johtaminen liittyy myös laatujohtamiseen, kun julkisiin organisaatioita koskevat tehokkuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät vaatimukset lisäävät organisaatioiden kiinnostusta tiedolla johtamisen käytäntöjen omaksumiseen ja laadun ylläpitämiseen (ks. Virtanen ym. 2015, 13). Laatuorganisaation toiminnalle on tyypillistä oppiminen ja tiedon hyödyntäminen, mitä painotetaan myös tiedolla johtamisessa. Molemmat johtamismallit tarkastelevat

organisaatioiden toimintaa siitä näkökulmasta, että toimintaa johdetaan tiedolla ja tieto mahdollistaa toiminnan suunnittelun, toimeenpanon, kriittisen tarkastelun ja toiminnan puutteita koskevan korjausliikkeen (Virtanen ym. 2015, 14).

Yhä tietovaltaisemmaksi muuttuvassa yhteiskunnassa tieto voidaan mieltää organisaation strategiseksi voimavaraksi ja sosiaalisissa vuorovaikutuksissa esiintyviksi tietämisen prosesseiksi. Organisaatioiden näkökulmasta tieto merkitsee toimintakykyä ja (taloudellista) arvoa. Mitä nopeammin organisaatio vastaa sisäiseen tai ulkoiseen tapahtumaan, sitä suurempi arvopotentiali tapahtumalla on. (Jalonen 2015, 45, 48) Tiedon tuottama arvo realisoituu silloin, kun organisaatiolle merkityksellistä eli strategiaa tukevaa tietoa hyödynnetään päätöksenteossa ja johtamisessa (Kallinen 2018, 15) ja tieto kytketään konkreettiseen käytännön toimintaan.

#### 2.4.1 Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen

Laihonen ym. (2017, 10) määrittelevät tuloksellisuusinformaation tiedoksi, jota kerätään järjestelmällisesti julkisen sektorin organisaatioiden ja ohjelmien käyttämistä resursseista sekä aikaansaamista tuotoksista ja vaikutuksista. Lisäksi se kertoo resurssien, tuotoksien ja vaikutusten välisistä suhteista. Tiedolla johtamisen tutkijat määrittelevät samassa yhteydessä kollektiiviseksi tiedon hyödyntämiseksi.

Virtasen ja Vakkurin (2016) mukaan tuloksellisuusinformaatio voidaan jakaa muodolliseen ja epämuodolliseen. Muodollinen hyödyntäminen on sidoksissa julkisen hallinnon toimintaa koskevaan lainsäädäntöön, normistoon ja standardeihin, ja pyrkii määrittämään, onko hyödyntäminen tehty oikealla tavalla. Epämuodollista tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä määrittää tilannekohtainen tarve. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen voi olla kysyntä- tai tarjontalähtöistä. Tarjontalähtöisessä hyödyntämisessä informaation tuottamisesta vastuussa olevat toimijat määrittelevät raportoidun tiedon sisällön, formaatin ja ajankohdan. Kysyntälähtöisessä hyödyntämisessä informaation käyttäjä määrittelee vastaavat.

Virtanen ja Vakkuri (2016, 187) jakavat tuloksellisuusinformaation käyttäjät julkisen hallinnon järjestelmän sisäisiin ja ulkoisiin käyttäjiin. Sisäiset käyttäjät ovat organisaation päätöksentekijät, johto ja henkilöstö, joilla on intressi ja tarve hyödyntää tuloksellisuustietoa resurssien tehokkaassa hallinnassa. Tuloksellisuusinformaation ulkoisia käyttäjiä ovat poliittiset päättäjät, kansalaiset ja media, jotka hyödyntävät tuloksellisuusinformaatiota tehdessään päätelmiä julkisen toiminnan tuloksellisuudesta ja omassa päätöksenteossään.

Tuloksellisuustietoa voidaan hyödyntää moniin eri tarkoituksiin organisaatioissa (Folz, Abdelrazek & Chung 2009; Hammerschmid, Van de Walle & Štimac 2013). Behn (2003) on määritellyt aiempien tutkimusten perusteella tuloksellisuusinformaation keskeiset käyttötarkoitukset julkisjohtajan näkökulmasta. Tuloksellisuuden mittaustietoa hyödynnetään julkisjohtamisessa evaluointiin, kontrollointiin, budjetointiin, motivointiin, palvelujen parantamiseen, julkiseen tunnustamiseen, oppimiseen sekä tuloksellisuuden parantamiseen. Behnin mukaan keskeisin käyttötarkoitus on kuitenkin toiminnan kehittäminen, mikä edellyttää oppimista. Muut käyttötarkoitukset palvelevat tuloksellisuuden kehittämistarkoitusta.

Van de Walle ja Van Dooren (2010, 35-39) ovat tutkimusalueen kirjallisuuskatsauksessa listanneet tutkimuksissa esiintyneitä yleisimpiä tuloksellisuusinformaation käyttökohteita, joista yleisimmät ovat resurssien allokointi, toimintaprosessien kehittäminen tehokkaammiksi, ulkoistetun palvelutuotannon määrittely ja seuranta, henkilöstön palkitseminen, strateginen suunnittelu, viestintä sidosryhmille, toiminnan raportointi ja seuranta, tilivelvollisuuden osoittaminen sekä tulosperusteinen budjetointi.

Tuloksellisuusinformaation käytön ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä on tutkittu empiirisesti. Vogel ja Hattke (2018) tutkivat tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen, tuloksellisuuden ja johdon ohjauksen välistä yhteyttä globaalisti julkishallinnossa. Tutkijat ovat yhdistäneet samat teoreettiset näkökulmat kuin tässä tutkimuksessa. Heidän tutkimustuloksen mukaan tuloksellisuuden johtaminen vaikuttaa positiivisesti julkisorganisaation tuloksellisuuteen silloin, kun tuloksellisuustietoa käytetään ohjaamaan toimintaa resurssien käyttöön liittyvien tavoitteiden näkökulmasta.

Gerrishin (2015) laatiman aihealuetta koskevan metatutkimuksen tuloksen mukaan, joka sisälsi 49 ilmiötä koskevaa vertaisarvioitua tutkimusta globaalisti, tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen vaikuttaa myönteisesti julkisten organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuteen. Tutkimuksessa nousi esille, että pelkkä tuloksellisuuden mittaaminen ei johda tuloksellisuuden parantumiseen, vaan mittaustietoa tulisi hyödyntää organisaation johtamisessa, jotta tuloksellisuustiedolla on vaikutusta toiminnan tuloksellisuuteen. Erityisesti hankitun tiedon perusteella suoritettu tuloksellisuuden vertailu oppimistarkoituksessa tarkastelujaksojen ja organisaatioiden välillä nähtiin tutkimuksissa hyödyllisenä tuloksellisuuden johtamisen välineenä, joka vaikuttaa tuloksellisuuden myönteiseen kehittymiseen julkisissa organisaatioissa.

Tutkimusten mukaan julkishallinnossa johto kokee tuloksellisuusinformaation hyödyllisenä päätöksenteon kannalta (Folz ym. 2009; Poister & Streib 1999). Tuloksellisuustiedon on havaittu parantavan strategisen johtamisen laatua julkisessa toiminnassa siten, että mitä laajempi valikoima toiminnan tuloksellisuuden mittareita johdolla on käytössä, sitä vaikuttavampaa on strateginen päätöksenteko (ks. Leroux & Wright 2010). Tuloksellisuustiedon mittaaminen ei kuitenkaan automaattisesti johda päätöksenteon ja strategisen johtamisen käytäntöjen kehittymiseen, ellei tietoa analysoida riittävästi eikä analysoitu tieto kytkeydy toimintaan. Lukuisissa empiirisissä tutkimuksissa on havaittu, että julkishallinnon organisaatiot mittaavat yleisesti toiminnan tuloksellisuutta, mutta tietoa hyödynnetään vielä varsin vähäisessä määrin (Zhang, van de Valle, & Zhuo 2016; Taylor 2014; Hammerschmid, Van de Walle & Štimac 2013; Moynihan & Pandey 2010; Poister 2010; Ammons & Rivenbank 2008; Pollit 2006b).

Tuloksellisuusinformaation käyttöön vaikuttavia tekijöitä on tutkittu myös empiirisesti kansainvälisellä aineistolla. On tutkittu, vaikuttavatko julkisjohtajien sosiodemografiset tekijät, kuten ikä, koulutus, kokemus sekä henkilökohtaiset asenteet, osaaminen ja resurssit informaation hyödyntämisen laajuuteen. Tutkimuksissa on havaittu, että erityisesti julkisjohtajien henkilökohtaisilla uskomuksilla, asenteilla ja normeilla on vaikutusta (esim. Moynihan & Ingraham 2004; Moynihan & Pandey 2010; Taylor 2011). Lisäksi on tutkittu, miten poliittiset luottamushenkilöt hyödyntävät tuloksellisuusinformaatiota (esim. ter Bogt 2004; Brun & Siegel 2006; Pollitt 2006b; Askim 2007) ja mitkä tekijät vaikuttavat hyödyntämisen yleisyyteen heidän keskuudessa. Useissa tutkimuksissa on havaittu, että poliittiset päättäjät hyödyntävät informaatiota vielä varsin vähäisessä määrin (esim. Saliterer & Korac 2013; Askim 2009; Askim 2007; Taylor 2009; ter Bogt 2004) ja myös poliitikon henkilökohtaisella taustalla, kuten koulutuksella ja kokemuksella (Askim 2009), mutta myös ideologisella suuntauksella on merkitystä (Hammerschmidt, Van De Walle & Štimac 2013; Van de Walle & Van Dooren 2010, 43; Askim 2007). Tutkimuksissa esille tulleita muita informaation käyttöä selittäviä tekijöitä ovat organisaatiokulttuuri (Moynihan & Pandey 2010; Poister 2010; Henri 2006), käytettävissä olevat resurssit (Saliterer & Korac 2013), informaation saatavuus (de Lancer Julnes & Holzer, 2001; Moynihan and Pandey 2010; Moynihan & Ingraham 2004) sekä informaation käyttöön liittyvät rutiinit, säännöt ja käyttöä tukevat rakenteet (Kroll 2015a; Moynihan & Lavertu 2012).

## 2.4.2 Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet ja ratkaisut julkishallinnossa

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita koskevaa tutkimustietoa on vielä varsin vähän saatavilla (esim. Rantanen, Kulmala, Lönnqvist & Kujansivu 2007). Kysymystä lähestytään käymällä ensin läpi kansainvälisissä tutkimuksissa esille tulleita haasteita, jonka jälkeen esitellään lyhyesti, mitä haasteita kansallisesti on havaittu julkisen hallinnon organisaatioissa kirjallisuuslähteiden perusteella. Tutkimuksen empiirisessä osiossa kysymykseen vastataan kerätyn haastatteluaineiston avulla.

Taylor (2009) on tutkinut tuloksellisuustiedon hyödyntämistä Australian valtionhallinnon organisaatioissa. Tutkimuksessa esille nousseet tiedon hyödyntämisen haasteet liittyivät pääosin mittausjärjestelmiin, organisaatioiden prosesseihin ja poliittisiin voimasuhteisiin liittyviin ongelmiin. Organisaatioissa koettiin haastavaksi määritellä tuloksellisuus ja mitata toiminnan tuloksellisuutta, erityisesti osoitettaessa organisaation oman toiminnan kontribuutio tuloksellisuuden aikaansaamisessa. Organisaatioiden prosesseihin liittyvät haasteet johtuivat vallitsevasta organisaatiokulttuurista ja käytössä olevista resursseista. Haasteelliseksi koettiin kulttuuri, jossa yleinen suhtautuminen tuloksellisuuden mittaamiseen oli kielteinen sekä organisaation tavoitteet ja toiminnan prioriteetit olivat ristiriidassa seurantajärjestelmän kanssa. Poliittisiin voimasuhteisiin liittyvät haasteet tulkittiin johtuvan poliittisten päättäjien varsin vähäisestä kiinnostuksesta ja sitoutumisesta tuloksellisuuden mittaamiseen ja sitä kautta saatuun palautetietoon sekä tuloksellisuustiedolla pelaamiseen siten, että käytetään omaan tulkintaan ja argumentteihin sopivia tuloksia.

Rajala, Laihonen ja Haapala (2018) ovat tutkineet tuloksellisuusinformaation käytön haasteita suomalaisissa kunnissa. Tutkimustuloksen mukaan tuloksellisuustiedon hyödyntäminen haasteet johtuvat organisaatioiden yksilöiden ajattelumalleihin, motivaatioon ja valtasuhteisiin liittyvistä tekijöistä, informaation laatuun ja järjestelmiin liittyvistä ongelmista sekä organisaatiokulttuuriin ja -rakenteisiin sekä sosiaalisiin normeihin liittyvistä tekijöistä.

Rytilän (2011, 59-60) mukaan julkisella sektorilla tiedon käyttöön liittyviä keskeisimpiä haasteita ovat tiedon puute, tiedonkulun esteet sekä riittämättömät kyvyt analysoida olemassa olevaa tietoa ja hyödyntää analyysin tuomaa tietoa. Tutkija esittää, että analysoimattoman tiedon käyttäminen saattaa johtaa väärään ja puutteelliseen päätöksentekoon tai johtamisen keskittymiseen yksittäisten kiireellisten tapausten selvittämiseen ja arkityöskentelyyn strategisemmän näkemyksen sijaan. Rytilän näkemyksen mukaan julkisjohtamisessa tulisi panostaa nykyistä enemmän tiedon analysoinnin osaamiseen ja tiedon soveltamiseen johtamistyössä.

Valtioneuvoston kanslian (2009, 12) laatimassa raportissa politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin haasteet on luokiteltu poliittisiin, virkamiesvalmistelun ja tiedontuotannon haasteisiin. Keskeisimmät poliittiset haasteet ovat muun muassa tiedon ja sen tarpeen ajallinen ja sisällöllinen kohtaaminen, tiedon yksipuolisuus ja kapea-alaisuus. Tiedosta ei olla kiinnostuneita, eikä sen käsittelyyn ole aikaa. Virkamiesvalmistelun haasteita ovat muun muassa resurssien puute, seurannan kokeminen lisätyönä, tietoa ei ole käytettävissä tai sitä ei löydetä, tiedon pirstaleisuus, joka ei kohdistu valmisteluun sekä yhtenäisen toimintakulttuurin puuttuminen. Tiedontuotannon haasteita ovat muun muassa tiedon tuotanto epärelevanteista asioista, haluttomuus antaa tietoa, tulosten huono esittäminen, eivätkä ne ajoitu oikein suhteessa valmisteluun, tiedontuotannon tehtävien vaikeus sekä resurssien puute.

Valtiovarainministeriön (2013, 13-14) tiedolla johtamisen käsikirjassa on kartoitettu tiedolla johtamisen käytännön nykytilaa ja puutteita kunnissa. Sen mukaan tiedolla johtamisen mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty kuntien palveluiden järjestämisessä. Haasteina ovat muun muassa, että johtamisessa tarvittavaa tietoa tuotetaan eri lähteistä erillisinä prosesseina ja toiminnan suunnittelua ohjaavat edelleen pääsääntöisesti talous- ja toiminnansuunnittelun prosessit. Resursseihin ja niiden käyttöön liittyvän tiedon raportointi on euromääräistä, eikä sitä yhdistetä toiminnasta saataviin tietoihin. Kustannuslaskentaa ei toteuteta johdonmukaisesti eikä riittävän tarkasti. Tuottavuutta ei pystytä laskemaan eikä sen kehittymiseen vaikuttavia tekijöitä kyetä erittelemään. Vaikuttavuuden mittareita ei ole pystytty määrittelemään eikä sen mittaamista lähtökohtaisesti toteuteta. Laadun mittauksessa on keskitytty resurssien laatuun prosessien ja tuotosten laadun sijaan. Asiakasnäkökulmasta ei ole tuotettu riittävästi tietoa päätöksenteon pohjaksi, jolloin ei tiedetä riittävästi asiakkaiden tarpeista, palvelukäyttäytymisestä ja palvelukokemuksesta. Oman toiminnan ja toimintaympäristön kehittymistä ei ole pystytty ennakoimaan riittävällä tasolla, eikä kunnissa ole tällä hetkellä käytettävissä juurikaan ennustamisen ja simuloinnin työkaluja.

Krollin (2015b) laatimassa kansainvälisessä artikkelikatsauksessa on esitetty keskeisimmät empiirisissä tutkimuksissa ilmi tulleet julkishallinnon tekijät, jotka lisäävät tuloksellisuusinformaation käyttöä julkisen hallinnon päätöksenteossa. Tutkimuksissa yleisimmin mainitut tekijät ovat seurantajärjestelmän kehittyneisyyden aste (Van Dooren 2011; Jääskeläinen & Sillanpää 2013), sidosryhmien osallistuminen (Ho & Coates 2004; Newcomer & Caudle 2011), johdon motivaatio ja kyky tukea käyttöönottoa ja seuranta (de Lancer Julnes & Holzer 2001; Page & Malinowski 2004), innovatiivinen organisaatiokulttuuri (Folz, Abdelrazek & Chung 2009; Johansson & Silverbo 2009) sekä selkeät tavoitteet (Moynihan, Pandey & Wright 2012). Keinot

eroavat toisistaan toteuttamisen vaativuuden osalta. On huomattavasti helpompi lisätä johdon tukea kuin aikaansaada sidosryhmien osallistumista ja innovatiivista organisaatiokulttuuria.

Muita alan tutkimuskirjallisuudessa esille nousseita ratkaisuja tuloksellisuustiedon hyödyntämisen lisäämiselle ovat mittaustiedon tehokkaampi integroiminen osaksi johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää, kuten tavoitteisiin, hankesuunnitelmiin, budjetteihin sekä strategiseen suunnitteluun (Poister & Streib 1999; Clay & Bass 2002), mittaukseen ja raportointiin liittyvien rutiinien rakentaminen (Ammons & Rivenbank 2008; Melkers & Willoughby 2005), johdon asenteet ja suhtautuminen riskiin (de Lancer Julnes & Holzer 2001), säännöllinen seuranta, palautetiedon hankinta ja hyödyntäminen sekä tuloksista oppiminen (Fryer, Antony & Ogden 2009), riittävä valikoima tuloksellisuusmittareita käytössä (LeRoux & Wright 2010) sekä dialogin edistäminen organisaatiossa (Rajala, Laihonen & Haapala 2018; Moynihan 2005). Taulukossa 1 on esitetty tiivistetyksi tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä ratkaisuja tuloksellisuustiedon hyödyntämisen lisäämiseksi julkisessa hallinnossa.

Taulukko 1. Ratkaisuja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen lisäämiseksi julkishallinnon päätöksenteossa

Keino	Lähde
Kehittynyt seurantajärjestelmä	Van Dooren 2011; Jääskeläinen & Sillanpää 2013
Sidosryhmien osallistuminen	Ho & Coates 2004; Newcomer & Caudle 2011
Johdon korkea motivaatio ja osaaminen	de Lancer Julnes & Holzer 2001; Page & Malinowski 2004
Innovatiivinen organisaatiokulttuuri	Folz, Abdelrazek & Chung 2009; Johansson & Silverbo 2009
Selkeät tavoitteet	Moynihan, Pandey & Wright 2012
Mittaustieto johtamisjärjestelmässä	Poister & Streib 1999; Clay & Bass 2002
Mittauksen ja seurannan rutiinien rakentaminen	Ammons & Riverbank 2008; Melkers & Willoughby 2005
Johdon myönteinen suhtautuminen riskienhallintaan	de Lancer Julnes & Holzer 2001
Palautetiedon hankinta ja tuloksista oppiminen	Fryer, Antony & Ogden 2009
Useiden tuloksellisuusmittareiden hyödyntäminen	LeRoux & Wright 2010
Dialogin edistäminen	Rajala, Laihonen & Haapala 2018; Moynihan 2005

## 2.5. Yhteenveto kirjallisuudesta

Strategiseen johtamiseen, johdon ohjaukseen ja tuloksellisuuden johtamiseen liittyvälle keskustelulle yhteistä on näkemys, jonka mukaan informaatio on johtamisen keskiössä ja se nähdään keskeisenä organisaation pitkän aikavälin menestystekijänä ja resurssina muuttuvassa toimintaympäristössä. Ilmiötä kuvaavissa teoreettisissa näkemyksissä ja malleissa esiintyy kuitenkin johtamistyön lähtökohtiin liittyviä painopiste-eroja, joita on käyty tutkimuksen teoreettisessa osiossa tarkemmin läpi. Esimerkiksi strategisessa johtamisessa näkökulmat ja toiminnan raamit eroavat hieman yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tuloksellisuuden johtamisen keskustelu painottuu julkishallinnon



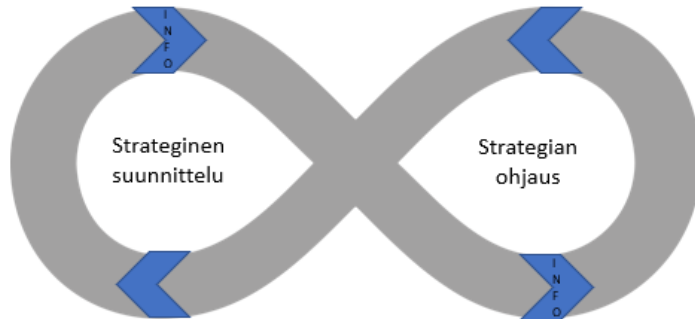
organisaatioiden johtamiseen tavoitteena muun muassa parantaa toiminnan tuloksellisuutta ja osoittaa hallinnon tilivelvollisuus. Johdon ohjaukseen liittyvä keskustelu on painottunut pääosin yksityisen sektorin johtamisen kysymyksiin erityisesti seurannan ja arvioinnin näkökulmasta. Tiedolla johtaminen liittyy yksityisen ja julkisen sektorin toiminnan kehittämiseen erityisesti tiedon hyödyntämisen näkökulmasta päätöksenteossa ja johtamistyössä. Lähtökohtiin liittyvistä eroavaisuuksista huolimatta kyseiset teoreettiset näkemykset ja mallit kuitenkin pyrkivät samaan lopputulokseen samalla välineellä, ts. organisaatioiden johtamisen kehittämiseen informaatiota hyödyntämällä.

Julkisen hallinnon tuloksellisuus on monitulkintainen ilmiö. Tuloksellisuus sisältää useita käsitteitä saaden eri merkityksiä toimijasta ja näkökulmasta riippuen. Tässä tutkimuksessa tuloksellisuusinformaatiolla tarkoitetaan tietoa, jota saadaan kunnan palvelutuotannon kustannuksista, tuottavuudesta, vaikuttavuudesta, vaikutuksista ja tavoitteiden saavuttamisen tasosta. Tietoa kerätään systemaattisesti organisaation sisältä tietojärjestelmistä ja henkilöstöltä sekä ulkopuolelta asiakkailta ja palvelujen käyttäjiltä sekä muilta sidosryhmiltä. Tuloksellisuuden arviointitiedon keräämisen tarkoituksena on tukea organisaation rationaalista ja evidenssiin perustuvaa päätöksentekoa, johtamista ja toiminnan kehittämistä.

Tuloksellisuustiedon hyödyntäminen ja sen haasteet on vielä varsin vähän empiirisesti tutkittu ilmiö, vaikkakin kiinnostus sitä kohtaan on kasvamassa. Julkisessa hallinnossa tietoa on varsin hyvin saatavilla ja sitä kerätään eri lähteistä, mutta käytännössä sitä hyödynnetään vielä varsin vähäisessä määrin. Hyödyntämisen esteenä on, että hankittua tietoa ei analysoida päätöksentekoa varten riittävästi, eikä se näin ollen kytkeydy konkreettisesti toimintaan ja sen kehittämiseen. Ratkaisuksi on esitetty tiedolla johtamisen käytäntöjen tuominen mukaan strategisen johtamisen prosessiin. Toiminnan strategista suunnittelua voidaan pitää yhtenä organisaation tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaisevana vaiheena, jossa voidaan keskeisesti vaikuttaa siihen, että toimintaa ohjataan ja toteutetaan organisaatiossa strategian mukaisesti. Kun organisaation toimintaa suunnitellaan pitkäjänteisesti mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, on eniten vaihtoehtoja tarjolla ja silloin niistä voidaan valita organisaation tavoitteiden näkökulmasta parhaimmat.

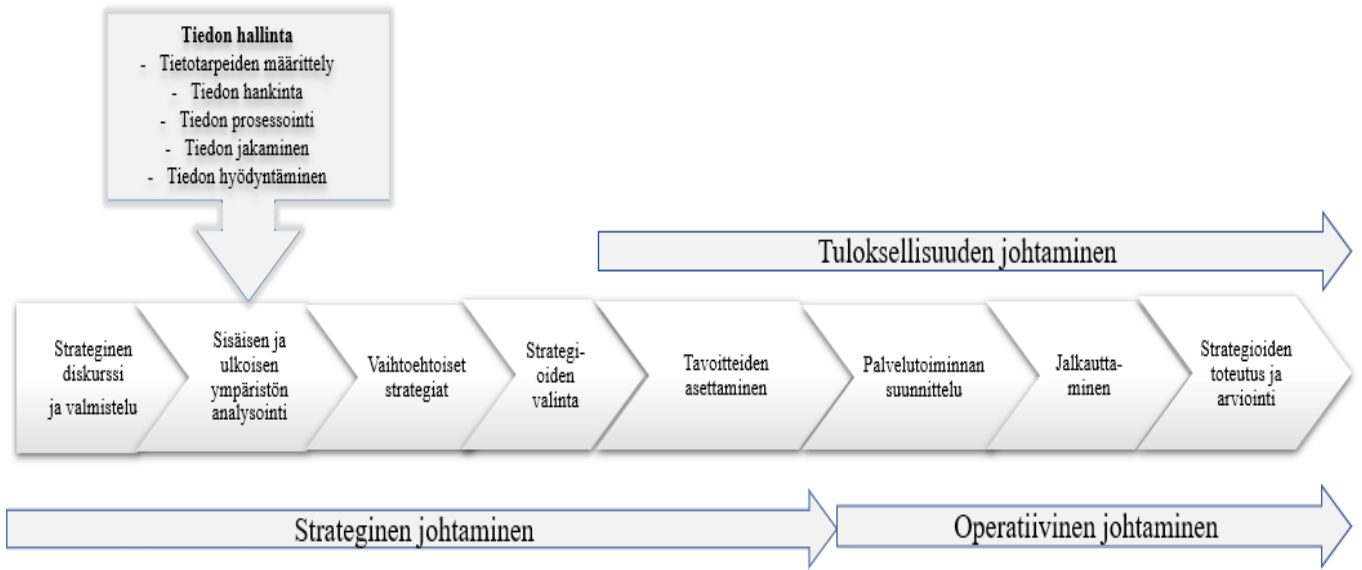
Tutkimuksessa hyödynnetään aiemmin kuviossa 3 esitettyä Jones ja Pendleburyn (1992) julkisen talousjohtamisen mallia, josta tarkastellaan tarkemmin strategista suunnittelua ja ohjausta tuloksellisuusinformaation kytkeytymisen näkökulmasta. Alla olevassa kuviossa 6 on esitetty tässä tutkimuksessa ilmiötä tarkasteleva näkökulma, jossa ilmenevät kyseiset tuloksellisuuden johtamisen prosessit, niiden keskinäiset kytkökset sekä tuloksellisuusinformaation kytkeytyminen kyseisiin

johtamisen prosesseihin. Tuloksellisuustiedon kytkeytyminen johtamisen prosesseihin myös mahdollistaa organisaatioissa kaksoissilmukaisen oppimisen, jolloin toimintaa ja/tai strategiaa voidaan muuntaa toiminnasta kerätyn palautetiedon perusteella.



Kuvio 6. Tutkimuksessa tarkasteltavat tuloksellisuuden johtamisen prosessit

Tutkimuksessa empiirisiä havaintoja arvioidaan kahden strategiaprosessin mallin yhdistelmänä kootun mallin perusteella, joka on esitetty alla olevassa kuviossa 7. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä sovelletaan yhdistetysti pääosin Brysonin strategiaprosessiin perustuvaa Ranniston (2005, 75) mallia sekä Ryttilän (2011, 202) tiedon hyödynnettävyyttä strategisessa johtamisessa kuvaavaa mallia. Tässä tutkimuksessa Ryttilän mallin tiedon hallinnan prosessi on muutettu vastaamaan Laihosen ym. (2013, 46) kuvaamaa mallia. Mallissa keskitytään tarkastelemaan tuloksellisuuden johtamisprosessin kahta vaihetta kuvion 6 silmukoiden mukaisesti tiedon hyödyntämisen näkökulmasta: 1) miten tuloksellisuustieto muuntuu toiminnan strategisen suunnittelun kautta organisaation tavoitteita koskeviksi päätöksiksi sekä 2) strategian toteutusvaiheessa, miten tuloksellisuuden arviointitieto kytkeytyy organisaation toimintaan strategian ohjauksen välityksellä. Viitekehyksen tarkoituksena on ohjata tutkimuksessa havainnoimaan ja tunnistamaan erityisesti toiminnan strategisessa suunnittelussa esiintyviä tiedolla johtamisen toimintoja, joilla tuloksellisuustieto kytkeytyy mukaan organisaation strategisen johtamisen prosessiin ja muuntuu tavoitteita sekä linjauksia koskeviksi päätöksiksi, joilla ohjataan organisaation toimintaa pitkällä aikavälillä.



Kuvio 7. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

### 3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA KOHDEORGANISAATIO

#### 3.1. Tutkimusstrategia ja empiirinen aineisto

Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja analysoimaan toimivia käytäntöjä, joilla tuloksellisuusinformaatio kytkeytyy kunnalliseen strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon sekä mitä haasteita siihen liittyy. Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty, mitä julkisten organisaatioiden tuloksellisuuden johtamisesta ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisestä tällä hetkellä tiedetään. Tutkimuskirjallisuudessa erityisen ajankohtainen kysymys on tuloksellisuusinformaation kytkeytyminen julkisten organisaatioiden strategiseen johtamiseen. Aihepiiriä on tutkittu kotimaisella aineistolla vielä varsin vähän. Yhdistelemällä aiemmissä tutkimuksissa esiteltyjä malleja luotiin tutkimukselle teoreettinen viitekehys, jonka mukaan tutkimuksen empiirisiä havaintoja jäsennetään ja analysoidaan.

Koska tutkimuksen tavoitteena on analysoida ja ymmärtää tiedolla johtamisen käytäntöjen yhdistymistä kunnalliseen strategisen johtamisen prosessiin, valikoitui tutkimusmenetelmäksi laadullinen tutkimus. Tutkimus toteutettiin case-tutkimuksena, jossa tutkimuskohteena on yksi tapaus, jota analysoidaan yksityiskohtaisesti useasta ja toisiaan täydentävistä näkökulmista ilmiön syvällisen ymmärryksen saavuttamiseksi. Kyseessä on toimintatutkimus, jossa tutkija itse osallistuu toiminnan kehittämisprosessiin. Koska tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita myös kunnan johtavien viranhaltijoiden kokemuksista ja heidän ilmiölle antamista merkityksistä, päädyttiin tutkijan havaintojen lisäksi hyödyntämään aineistona myös haastatteluja.

Toimintatutkimus sisältää käytännön työelämässä toimivien ihmisten oman työn tutkimista ja kehittämistä, joka nähdään ammatillisen oppimisen ja kehittymisen prosessina. Sillä pyritään ratkaisemaan käytännön ongelmia yhteisöissä, missä yhteistyöllä on keskeinen merkitys. Toimintaan osallistumisen ja havainnoinnin kautta on mahdollista saada piilotietoa prosessista ja ilmiön syvemmästä olemuksesta. (Kananen 2014, 11, 13) Toimintatutkimuksessa käytännön ongelmaan haetaan usein ratkaisua rakentamalla aiemman tutkimuksen ja kirjallisuuden pohjalta toimenpidesuosituksia sisältävä toimintamalli, jota kokeilemalla käytännössä pyritään hakemaan ratkaisua ongelmaan (Huovinen, Rovio & Syrjälä 2010, 95). Toimintatutkimuksen sisältämällä toiminnalla tähdätään muutokseen ja kehitykseen yhteisössä, kun taas sen sisältämällä tutkimuksella pyritään selittämään ja ymmärtämään toimintaa kyseisessä tapauksessa. Jos tutkimustulokset ovat yleistettävissä useampiin tapauksiin, muuntuu toimintatutkimus toimintaa kuvaavaksi ja selittäväksi teoriaksi. (McNiff & Whitehead 2009, 17)

Osallistuvassa havainnoinnissa tutkija osallistuu aktiivisesti sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa tiedonantajensa kanssa pyrkien vaikuttamaan tapahtumien kulkuun yhteisössä. On esitetty, että mitä toimintatutkimuksellisempaa tutkimusote on, sitä perustellumpaa on tutkijan aktiivinen vaikuttaminen. Osallistuvassa havainnoinnissa keskeisenä periaatteena on, että asioihin on olemassa useita eri näkökulmia, jotka tulevat parhaiten esille, kun asioista keskustellaan ryhmässä. Tutkija toimii usein fasilitaattorina, joka kokoaa ja koordinoi ihmisiltä tulevia ideoita, mutta ei toteuta niitä itse. Tärkeintä tutkimusprosessissa on tutkijan ja tutkimukseen osallistuvien oppiminen. Havainnointia tukemaan ja täydentämään käytetään usein haastattelua tai muunlaista aineistonkeruumenetelmää. (Tuomi & Sarajärvi 2018)

Teemahaastattelussa eli puolistrukturoidussa haastattelussa on valittu etukäteen keskeiset teemat, joiden mukaan haastattelussa edetään. Valitut teemat perustuvat tutkimuksen viitekehukseen. Teemahaastattelussa voidaan tarkentaa ja syventää kysymyksiä haastateltavien vastausten perusteella. (Tuomi & Sarajärvi 2018) Teemahaastattelussa korostuvat ihmisten tulkinnat asioista, heidän asioille antamat merkitykset ja tavat tai käytänteet, joilla merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa (Hirsijärvi & Hurme 2008, 48).

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty havainnoimalla aktiivisena työryhmän jäsenenä kohdeorganisaatiossa toteutettua palveluverkkoselvitystyöhön liittyvää prosessia sekä haastatteleamalla prosessiin osallistuneita henkilöitä. Palveluverkkoselvitystyö toteutettiin Pirkanmaalla sijaitsevan kunnan sivistystoimessa syksyllä 2015 - keväällä 2016. Selvitys- ja suunnitteluprosessiin osallistui oman työnsä ohella noin kymmenen henkilöä toimialan omasta organisaatiosta sekä yksi organisaation ulkopuolelta. Tutkija osallistui päätoimisesti projektityöhön tammi-maaliskuussa 2016, jolloin havainnointiaineisto on kerätty. Prosessiin liittyvät havainnot dokumentointiin tekemällä muistiinpanoja. Johtamisprosesseihin liittyvien vaiheiden ja sisältöjen tarkastelua, tunnistamista ja rekisteröintiä ohjasivat tähän tutkimukseen aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella kehitetty ja mallien yhdistelmänä luotu teoreettinen viitekehys, jota on tarkoitus empiiristen havaintojen perusteella testata sekä tarvittaessa täsmentää ja korjata.

Haastattelut suoritettiin tammi-maaliskuussa 2016 ja ne kestivät keskimäärin 1,5 tuntia per haastattelu. Haastateltaviksi valikoituivat prosessiin keskeisesti osallistuneet toimialan johtavat viranhaltijat. Haastateltavia oli yhteensä viisi henkilöä, joista yhtä haastateltiin kaksi kertaa, prosessin alussa ja lopussa. Kaikki kuusi haastattelua nauhoitettiin ja litteroitiin haastatteluaineistoksi, joka koottiin teemoittain lopullisen analyysin suorittamiseksi. Haastattelujen teemat muodostuivat tutkimuksen tavoitteen mukaisesti kartoittamaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen astetta,

tuloksellisuustiedon kytkeytymismekanismeja kunnan strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen sekä tiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita. Teemahaastattelun runko koottiin aiemman tutkimuskirjallisuuden tunnistamien tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen liittyvien tekijöiden ja hyödyntämisen haasteiden perusteella. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin tämän tutkimuksen teoreettisessa osiossa esitettyä aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella rakennettua viitekehystä tuloksellisuuden johtamisen prosesseista, niiden keskinäisistä kytköksistä sekä tuloksellisuusinformaation kytkeytymisestä kyseisiin johtamisen prosesseihin. Aineiston analysoinnin yhteydessä ei mainita haastateltavien asemaa tai tarkempaa toimenkuvaa organisaatiossa anonymiteetin turvaamiseksi, vaan sen sijaan suorissa lainauksissa viitataan numeroihin.

### 3.2 Aineiston analyysi ja tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksessa aineiston analyysimenetelmänä käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, jonka avulla ilmiö voidaan kytkeä laajempaan kontekstiin ja aiempiin tutkimustuloksiin (Sarajärvi & Tuomi 2018). Aineistolähtöisessä analyysissä teoriaa pyritään rakentamaan empiirisestä aineistosta käsin, alhaalta ylöspäin (Eskola & Suoranta 1998). Analyysimenetelminä hyödynnettiin teemoittelua ja sisällön erittelyä. Aineistosta tehtyjä havaintoja ryhmiteltiin aluksi tutkimuskysymysten ja analyysia ohjaavan teoreettisen viitekehysten mukaisesti. Sen jälkeen aineistosta etsittiin näkemyksiä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käytännöistä ja siihen liittyvistä haasteista kunnan strategisessa suunnittelussa ja ohjauksessa.

Tutkimusmenetelmien luotettavuutta tarkastellaan usein validiteetin ja reliabiliteetin käsitteiden avulla. Reliabiliteetilla tarkoitetaan saatujen tutkimustulosten pysyvyyteen. Tutkimusta toistettaessa saadaan saman tutkimustulokset. Validiteetti viittaa siihen, että tutkimuksessa on tutkittu oikeita asioita. (Kananen 2017, 70-71) Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuus liittyy lähinnä analyysin systemaattisuuden ja tulkinnan luotettavuuteen. Systemaattisessa analyysissä avataan tutkimuksen aikana tehdyt valinnat ja rajaukset ja kuvataan aineiston osat, joihin tärkeimmät havainnot perustuvat. Laadullisessa tutkimuksessa validiteetilla tarkoitetaan lähinnä hankittujen aineistojen ja niiden perusteella tehtyjen tulkintojen paikkansapitävyyttä. (Ruusu vuori, Nikander & Hyvärinen 2011, 27)

Toimintatutkimuksessa tutkija on itse aktiivisesti mukana toiminnassa, millä voi olla vaikutuksia tutkimuksen objektiivisuuteen (Kananen 2014, 136). Tässä tutkimuksessa tutkimustulosten luotettavuutta on lisätty aineistotriangulaation avulla. Tutkimuksessa käytettiin aineistonkeruumenetelminä havainnoinnin lisäksi haastatteluja, joista saadut tulokset tukevat toisiaan.

Tutkimuksen empiirisessä osiossa kuvataan palveluverkkoselvitystyöhön liittyvät prosessin vaiheet ja niiden keskeinen sisältö sekä miten selvitystyöhön liittyvä prosessi kytkeytyy kunnalliseen strategisen johtamisen ja päätöksenteon prosessiin. Lisäksi siinä kartoitetaan haasteita ja kehittämistarpeita, joita liittyy tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen kuntaorganisaation strategisessa suunnittelussa ja ohjauksessa.

## 4. TULOKSELLISUUSINFORMAATION KYTKEYTYMINEN KUNNAN STRATEGISEN JOHTAMISEN PROSESSIIN JA SIIHEN LIITTYVÄT HAASTEET

### 4.1 Tiedolla johtamisen käytänteet kunnallisessa strategisessa päätöksenteossa

Tutkimuksessa kuvataan, miten ja millä mekanismeilla tiedolla johtamisen käytännöt kytkeytyvät strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon kunnassa. Tavoitteena on testata havaintojen ja haastattelujen avulla aihepiiriin liittyvien aiempien tutkimusten sisältämien mallien perusteella luotua teoreettista viitekehystä sekä mahdollisesti tarkentaa ja täsmentää prosessia ja sen vaiheita. Tutkimuksessa kuvataan ja analysoidaan selvitystyön prosessia, joka liitetään teoreettisen viitekehyksen sisältämien tiedolla johtamisen ja strategisen johtamisen prosesseihin.

Strategiaprosessi eteni tutkimuksen kohdeorganisaatiossa kuvion 8 mukaisesti, jossa on esitetty täsmennykset malliin. Johtamisprosessi noudatti pitkälti tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaista mallia, jota tarkennettiin sisäisen ja ulkoisen ympäristön tietotarpeiden ja niitä koskevan tiedon analysoinnin osalta. Seuraavaksi kuvataan ja analysoidaan organisaation strategiaprosessin vaiheita sekä niiden sisältöä tutkijan havainnointiaineiston ja haastattelujen avulla.



Kuvio 8. Strategiaprosessi tutkimuksen kohdeorganisaatiossa

Suunnittelu- ja selvitystyöprosessin kesto oli kymmenen kuukautta ja se ajoittuu vuosille 2015-2016. Tutkija työskenteli selvitystiimissä kolmen kuukauden ajan alkuvuodesta 2016 ja osallistui tiedonkeruuseen sekä vaihtoehtojen kartoittamiseen ja niiden esittelemiseen luottamushenkilöille, minkä vuoksi tutkimuksessa keskitytäänkin tarkastelemaan tarkemmin kyseisiä prosessin vaiheita.

#### *Selvitystyön tausta ja tavoitteet*

Palveluverkkoselvityksen tarkoituksena oli kartoittaa varhaiskasvatus-, opetus-, kirjasto-, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelujen järjestämistä kunnassa vuosina 2016-2021. Selvitystyöryhmä raportoi kunnan sivistysjohtajalle ja työtä ohjasi sivistys- ja vapaa-aikatoimen lautakunnat ja erityinen palvelusuunnittelun työryhmä, johon kuului ylimpiä viranhaltijoita sivistystoimesta sekä teknisestä ja sosiaali- ja terveystoimesta.



Kunnan sivistystoimessa oli laadittu viisi vuotta aiemmin palveluverkkoselvitys, joka oli ohjannut suunnittelua ja toimintaa toimialalla. Tällöin palveluverkkoselvityksen oli laatinut ulkoinen konsultti. Tällä kertaa oli tarkoitus toteuttaa palveluverkkoselvitystyö mahdollisimman pitkälti toimialan omien viranhaltijoiden voimin. Selvitystyön kokoamisessa ja koordinoinnissa hyödynnettiin myös ulkoista konsulttia, joka oli kuitenkin eri henkilö kuin aiemmassa selvitystyössä.

Selvitystyön lähtökohtana oli kunnan strategia, joka ohjasi sivistystoimen suunnittelua. Kunnan strategisena tavoitteena oli etsiä uusia toimintatapoja, ratkaista keinot talouden tasapainottamiseen ja katkaista velkaantumisen. Taustalla oli ajatus, että sivistystoimessa tehtävät linjaukset toteuttavat omalta osaltaan kunnan strategiaa. Tarkoituksena oli kartoittaa vaihtoehtoisia malleja, miten toimiala toteuttaa kunnan strategiaa palvelujen järjestämisessä palveluverkon avulla. Tavoitteena oli, että selvitystyö ohjaa jatkossa päätöksentekoa ja virkamiesten täytäntöönpanoa toimialalla. Seuraavassa esitellään otteita, miten haastatellut kuvasivat selvitystyöprosessin taustaa ja lähtötilannetta.

*”Olemme mielenkiintoisessa tilanteessa. Meillä on pari vuotta sitten hyväksytty strategia, jossa korostuivat sujuvat palveluketjut, kuntalaisten osallisuus, asiakaslähtöisyys sekä menojen ja tulojen tasapaino. Siinä valossa tämä on erittäin strateginen asiakirja. Mutta toisaalta jaksan uskoa, että tämän kautta tulee myös uusia syötteitä strategian päivitykseen ja strategiseen johtamiseen kunnassa. Tämän kautta luodaan uusia linjauksia, jotka tulevassa talousarviossa ja strategian päivityksessä huomioidaan. Kyllä tämä ihan oikeasti toimintaa ohjaa. Tämä antaa meille ne raamit seuraavalle viidelle vuodelle.” Haastateltava 1*

*”Nythän sitten mennään sillä tavalla, että kuntastrategia on se siis siellä kaiken yläpuolella oleva asiakirja. Palveluverkkoselvityskin johdetaan tavallaan tietysti osittain sieltä. Siitä muodostuu tällainen ketju, että me olemme siinä päässä, joka mieltii ne konkreettiset toimenpiteet ja toteuttaa sitten niitä. Mutta niiden toimenpiteiden ja niiden toteuttamisen pitää tukea sitä palveluverkkoa ja sitä strategiaa.” Haastateltava 4*

Käytännössä palveluverkkoselvityksessä pyrkimyksenä oli tarkastella nykyisiä ei-lakisääteisiä palveluja siten, että palvelujen poistamisen sijaan arvioidaan olemassa olevia resursseja ja niiden mahdollista yhdistämistä vastaamaan tulevia palvelutarpeita kunnassa. Lisäksi oli määrä tarkastella palvelujen järjestämistä yhteistyössä toimialojen kanssa ja huomioida myös uudet matalan kynnyksen palveluavaukset yhdessä kunnan ja yhteisöjen kanssa. Seuraavaksi esitellään otteita, miten haastateltavat kuvaavat selvitystyön tavoitteita.

*”Toimialan strategisen johtamistyön kannalta tämä on ihan oleellinen työkalu. Nyt puhutaan toimintaympäristön muutoksesta ja siitä, että ollaan niin kuin tilanteen päällä. Tiedostetaan, mitä tässä muuttuu. Linjauksia peilataan siihen, mikä on järkevää niin rahoituksen osalta kuin tilojen käytönkin. Mietitään ne strategisen linjaukset ja palvelujen järjestämisen tavat tässä työssä sekä huomioidaan resurssien järkevä käyttö talouden, toiminnan ja laadun näkökulmista.” Haastateltava 1*

*”Tämän palveluverkkoselvityksen meille tuominen on terveellä tavalla tuottanut meille sitä raamia ja kehikkoa ja tulevaisuuden näkemisen ja katsomisen pakkoakin. Että näinhän tätä kuitenkin tuleekin tehdä. Ja minusta tämä tuli erittäin terveelliseen aikaan meille tämä palveluverkkoselvityksen laatiminen. Nyt tuntuu turvalliselta mieltä, että meillä on jonkun näköinen ymmärrys siitä, miten nämä tulevat vuodet tulevat menemään. Nyt sitten vaan meidän tehtäväksi jää täällä jumpata ja mieltä, miten me saadaan se tänne johtamiseen ja sisältöön uitettua niin, että se pysyy meillä mukana koko ajan kaikissa tavoitteissa ja suunnitelmissa.” Haastateltava 3*

*”Palveluverkkoselvityksen kokonaisuus sitten tuotti sen näkemyksen kaikille meille toimijoille, että näin tulee tehdä ja johtaa tämmöistä tehtäväaluetta.” Haastateltava 5*

*”Tämä antaa meille suuntaviivoja toiminnallisesti ja myöskin niiden velvoitteiden kautta. Sitä selvitystyön ohjauksen vaikuttavuutta pitää tietenkin arvioida vuosittain koko ajan. Kyllä se tuo tietynlaiset linjat taas meille niin kuin edellinenkin teki. Tämän pohjalta me tullaan tekemään sitten vielä kehittämissuunnitelma, joka ohjaa taas varhaiskasvatusta ja opetusta ja jalkautuu eteenpäin organisaatiossa. Tämä on tällainen tiedolla johtamisen väline”. Haastateltava 6*

Reunaehtoina palvelujen järjestämisen ratkaisuille olivat tietenkin toimialan toimintaa koskevat lait ja laatua koskevat suositukset. Lisäksi oli huomioitava laissa tapahtuvat muutokset pitkällä aikavälillä. Lisäksi erityisenä haasteena toimialalla selvitystyön kannalta oli se, että kunnan kouluverkko oli monimuotoinen, mutta melko erillään varhaiskasvatuksen verkosta. Perinteisesti kunnassa kouluverkkoon kohdistuvat ratkaisut olivat ohjanneet muiden toimialan palvelujen suunnittelua ja tästä oli kyse myös tällä kertaa tutkittavan palveluverkkoselvityksen osalta. Tiloja oli kunnostettu jatkuvasti, osa tiloista oli osoittautunut toimimattomiksi ja useita yksiköitä oli sijoitettu väistötiloihin, joiden vuokrat olivat suhteellisen korkeita. Lisäksi oli selvää, että kunnan tiukka talous asettaisi rajoituksia tulevaisuuden uusinvestoinneille. Myös maankäytön, kaavoituksen ja eri toimialojen palvelujen yhteisessä suunnittelutyössä olisi kehitettävää. Näistä lähtökohdista palveluverkkoa lähdettiin suunnittelemaan.

Kunnassa käytiin aluksi selvitystyön linjauksia koskeva keskustelu poliittisten päättäjien kesken. Kasvatus- ja opetuslautakunta ohjeisti sivistystoimelle laaditun palveluverkkoselvityksen työohjelmaa. Työohjelma perustui sivistystoimelle asetettuihin toiminnallisiin tavoitteisiin, talouden tasapainottamiseen, uusien opetuksen järjestäjille asetettujen velvoitteiden hoitamiseen ja palvelurakentamiseen sekä kuntalaisiltojen tuotoksiin. Tiedonkeruun ja kuntalaisille järjestetyissä työpajoissa kerätyn palautteen perusteella muodostettiin työohjelma, johon sisältyivät pääpiirteissään nykytilanteen kartoitus, koulujen oppilaaksiottoalueiden rajatarkastelu, pienten lasten talon rakentaminen, uuden yläkoulun rakentaminen, kirjasto- ja nuorisopalveluverkon tarkastelu sekä perheiden tarpeiden tarkastelu varhaiskasvatuspalvelujen osalta. Työohjelma sisälsi myös vaihtoehtojen kustannusvaikutusten selvittämisen ja vertaamisen nykytilanteeseen nähden huomioiden toimintaympäristön muutokset, oppilasmäärän kasvun ja muut tekijät.

Tiivistetysti selvitystyö eteni prosessimaisesti aikataulutetun työohjelman mukaisesti. Aluksi selvitettiin taustoja kuntalaisten palvelutarpeen kehittymiselle tulevaisuudessa. Seuraavassa vaiheessa järjestettiin tiedonkeruuseen ja kuntalaisosallisuuteen liittyvä työpajat. Kolmas vaihe liittyi palveluverkkoselvityksen vaihtoehtojen kartoittamiseen, jotka esiteltiin kuntalaisilloissa ja seminaarissa luottamushenkilöille. Lopuksi selvitys eteni päätöksentekoon. Seuraavaksi esitellään otteita haastatteluista, joista käyvät ilmi prosessin poliittinen ohjaus ja eri sidosryhmien osallistaminen.

*”Valtuusto on hyväksynyt talousarvion 2015-2016, jossa on meidän talouden ja toiminnan tavoitteena on nimenomaan tämä palveluverkkoselvitys. Tulemme järjestämään valtuuston ja kunnanhallituksen iltakoulun sekä teemaseminaarin luottamushenkilöille. Lisäksi tullaan osallistamaan oppilaat ja vanhemmat. Käytännössä työn ohjaus tulee selvitystyön aikana lautakunnasta. Sitten kun on niin sanotusti valmiimpaa, lähdetään hakemaan laajempaa poliittista ponnistusta ja näkökulmia. Ajatuksena on, ettei vielä kunnanhallitukseen valmista pakettia suoraan hyväksyttäväksi, vaan haetaan aiemmin niitä syötteitä, mihin asioihin pitäisi vielä kiinnittää huomiota ja millaisia ajatuksia siellä herää aiheista. Eli lähtökohtana on sellainen osallistava prosessi.” Haastateltava 1*

*”Toivoisin, että lautakunnatkin nappaisivat tästä ohjaavan työkalun meille. Sitten taas meillä täällä hallinnossa ne strategiset tulevaisuuden visiot rakennetaan sitten sellaisella tavalla, että koko meidän väki pysyy niissä mukana. Ja että se poliittinen päätäntäkoneisto pysyy siinä, mitä on päätetty, kun se päätös sieltä tulee. Ja että lautakunta ohjaa sitä meidän työskentelyä siihen suuntaan, että siinä pysytään.” Haastateltava 3*

*Vaihtoehtoisten mallien sisältämät ratkaisut ja niihin liittyvät tietotarpeet*

Palveluverkkoselvityksen tiedolliset tarpeet liittyivät yleisesti pääosin kunnan väestönmuutokseen, palvelutarpeiden kehittämiseen, vaihtoehtoihin palveluverkkoihin, nykyisten sivistystoimen toimipisteiden kapasiteetin hyödyntämiseen sekä kiinteistöjen kunnostus- ja investointitarpeisiin. Väestönkasvusta johtuva kasvava palvelutarve erityisesti kunnan varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa ohjasi selvitystyön painopistealuetta uusien investointien kartoittamiseen erityisesti näiden palvelujen osalta kunnan talous huomioiden.

Selvitettäviä asioita olivat tiloihin liittyvät selvitykset, kaavoituksen ja maankäytön tilanne, palveluverkkomallit, investointien rahoitusvaihtoehdot, pedagoginen tarkastelu sekä vaikutusten ennakoarviointi. Tutkielman kirjoittajan tehtävä oli selvittää tekniseltä toimelta varhaiskasvatuksen ja opetuksen toimipisteiden kiinteistöjen nykytilanne ja niiden kunnostus- ja investointitarpeet sekä kaavoituksen ja maankäytön tilanne. Lisäksi tutkijalle työryhmän jäsenenä selvitystyön osalta kuuluvia kartoitettavia asioita olivat myös investointien rahoitusvaihtoehdot yhdessä kunnan talousjohdon kanssa sekä oppilaaksiottoalueiden rajatarkastelu yhteistyössä perusopetuksen hallinnon kanssa.

Tarkemmin kartoitettavia vaihtoehtoisia skenaarioita muodostui kolme, jotka sisälsivät erilaisia painotuksia palveluverkoissa. Vaihtoehto A tarkoitti nollamallia, jossa palveluverkon yksiköiden kokoa kasvatetaan nykyisen toimintamallin mukaan, eikä täysin uusia yksiköitä perusteta. Tutkijan selvitystyön osalta nykytilanteen kartoitus sisälsi nykyisten sivistystoimen hallinnon alaisten tilojen ja niiden kustannusten sekä nykyisten oppilas- ja hoitolapsimäärien selvittämisen kohteittain. Lisäksi pyrittiin hahmottamaan palvelutarpeet varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa seuraavalle viiden vuoden tarkastelujaksolle. Tulevaisuuden palvelutarpeiden kuvaamiseksi selvitettiin kunnan oppilas- ja hoitolapsimäärien kasvun kehitystä alueittain vuositasolla. Pohjana selvitykselle toimivat kunnan paikkatietovastaavan mallinukseen perustuva tieto siitä, kuinka paljon palvelujen piiriin kuuluvien ikäluokan edustajia kullakin nykyisillä oppilaaksiottoalueilla on, minkä lisäksi huomioitiin ennustettu väestönkasvu kunnassa.

Vaihtoehto A:n kartoituksessa selvitettiin, voidaanko nykyistä palveluverkon käyttöä tehostaa järkevästi myös pedagogiset näkökulmat huomioiden. Lisäksi kartoitettiin alueilla olevat sivistystoimen käytössä olevat kiinteistöt ja tilat sekä niiden hyödyntämismahdollisuus tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Tarkoituksena oli tutkia, voidaanko nykyisiä oppilaaksiottoalueiden rajoja muuttaa siten, että oppilaat ja hoitolapset mahtuisivat jo olemassa oleviin tiloihin. Samalla selvitettiin

järkevät oppilaiden koulukuljetusten rajat kustannusten näkökulmasta sekä mahdollinen tilojen yhteiskäytön mahdollisuus opetuksen ja varhaiskasvatuksen tarpeiden näkökulmasta.

Vaihtoehto B kuvasi tilannetta, jossa yhden alueen esiopetus ja varhaiskasvatus ovat saman katon alla ja tilat ovat yhteiskäytössä sekä yhtenäiskoulu toteutetaan kunnassa toiminnassa olevan koulun yhteyteen, joka sijaitsee kunnan pohjoisosassa. Myös tässä vaihtoehdossa tarkastelun lähtökohtana toimi ennakoitu palvelutarve, joka perustui arvioituun väestönkasvuun sekä paikkatietojärjestelmästä saatuun tietoon alueiden ikäluokista ja niiden määristä. Tarkoituksena oli kartoittaa, miten tarkastelujaksolla palvelukysyntä vaikuttaa tilojen tarpeeseen ja millä alueilla, jolloin avainasemassa olivat kunnassa vireillä olevat ja mahdolliset tulevat kaavoitusratkaisut. Koulun laajennuksen osalta selvitettiin, kuinka paljon lisätilaa tarvitaan tulevaisuudessa sekä mikä on arvio kiinteistön laajentamiseen ja ylläpitoon liittyvistä kustannuksista. Kaavoitukseen ja kiinteistöjen kustannuksiin liittyvä tieto saatiin kunnan tekniseltä toimelta. Lisäksi selvitettiin vaihtoehtoon sisältyvän uuden päiväkodin rakentamiseen liittyvät arvioidut investointikustannukset sekä mahdolliset soveltuvat rahoitusmallien vaihtoehdot yhdessä kunnan talousjohdon kanssa.

Vaihtoehto C sisälsi myös edellisessä vaihtoehdossa olleen mallin esiopetuksesta ja varhaiskasvatuksessa saman katon alla. Erona muihin malleihin kyseisessä vaihtoehdossa selvitettiin ratkaisua, jossa yhtenäiskoulu toteutetaan keskustan läheisyydessä sijaitsevan nykyisen koulun tiloissa tai tilalle. Palvelutarpeen kehityksen kartoitus perustui aiemmissa vaihtoehdoissa kuvattuun mallinnukseen väestönkehityksestä alueittain. Yhtenäiskoulun osalta kartoitettiin, kuinka paljon lisätilaa tarvitaan, mikä on uuden koulun tai laajennuksen investointikustannus sekä koulun tai laajennuksen vuosittaiset käyttökustannukset.

Kirjastopalvelujen osalta kunnassa oli jo aiemmin tehty päätös investoida uuteen pääkirjastoon, mikä sisältyi kaikkiin tarkasteltaviin vaihtoehtoihin. Lisäksi vaihtoehdoissa tutkittiin mahdollisuutta omatoimikirjaston käyttöönottoon koulun yhteydessä. Nuoriso-, liikunta- ja kulttuuripalveluissa tavoitteena oli vakiinnuttaa toimintaa ja palvelulla laajempaa väestöpohjaa olemassa olevilla resursseilla.

### *Selvitystyön sisältö ja prosessin kulku*

Vaihtoehtojen sisältöjen kartoitus perustui tietoon, jota hankittiin kunnan sisäisistä ja ulkoisista tietolähteistä. Sisäisiä tietolähteitä olivat erilaiset tilastot, joita kunnassa oli valmiiksi kerätty toiminnan valvontaa ja ohjausta varten ja ne koskivat muun muassa kustannuksia, palvelujen saatavuutta, laatua ja asiakas- ja käyttäjätyytyväisyyttä. Lisäksi hyödynnettiin erilaisista järjestelmistä, kuten paikkatietojärjestelmistä, saatavaa tietoa sekä henkilöstön kokemuksellista tietoa palveluista ja niiden järjestämisestä. Ulkoisia tietolähteitä olivat muun muassa Tilastokeskuksen tilastot, palvelujen seutukunnalliset kustannustiedot sekä laaditut selvitykset ja vertailut eri kuntien palvelujen järjestämisen kustannuksista. Seuraavat katkelmat haastatteluista kuvaavat tiedon tarpeita ja lähteitä selvitystyön aikana työryhmän jäsenten näkökulmasta.

*”Tässä käytettiin tietoa monista lähteistä. Selvitettiin, mitä maksaa opetus, oppilaskohtaiset hinnat ja mistä se koostuu. Mikä on meidän väestökehitys. Mitä maksaa uudet tilat. Mitä rahoitusmalleja on. Moninaista tietoa hankittiin. Sanotaan näin, että yksi tieto herättää seuraavan kysymyksen. Ei voitu sanoa, että silloin kun lähdettiin liikkeelle, mitä kaikkea tietoa tarvitaan. Tässä on kumuloitunut paljon tietoa. Se on niin kuin ketjuuntuva prosessi. Aina pitää tietysti miettiä, että miksi me sitä tietoa tarvitaan. Pitää löytää se relevantti tieto kuitenkin sieltä aina, että se tieto auttaa meitä järkevästi rakentamaan meidän tulevaisuuden palveluverkkoa. Että mikä on järkevää ja miten väestö kehittyy. Ettei me tehdä mitään äkkiliikkeitä, jotka loppuviimein joudutaan ehkä palauttamaan siihen samaan tilanteeseen. Ja sen kokonaisuuden ymmärtämiseksi pitää selvittää asioita laajasti, että tämä on suunnitelmallisesti ja strategisesti johdettua toimintaa.” Haastateltava 1*

*”Siis täällä ravisteltiin kaikki tieto, mitä voi olla. Mitkä vaikuttavat meidän toiminnan järjestämiseen. Etäisyyksien ja tilojen kannalta, mutta myöskin ihan tämän väestöennusteen. Ihan niin kuin mitä ylläpito maksaa.” Haastateltava 6*

Selvitystyön lähtökohtana olivat kunnan strategia sekä ennakoidut toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, joiden arvioitiin vaikuttavan sivistystoimen palvelujen järjestämiseen merkittävästi pitkällä aikavälillä. Selvityksessä kuvattiin palveluverkon nykytila sekä kartoitettiin tulevat palvelutarpeet, joista johdettiin tarvittavat investoinnit. Toimialan tavoitteena oli aikaansaada asiakaslähtöinen ja kustannustehokas palveluverkko, jonka suunnittelun ja ohjauksen välineeksi palveluverkkoselvitys laadittiin.

Selvitys lähti liikkeelle tarkastelemalla viisi vuotta aiemmin laaditun palveluverkkoselvityksen perusteella valittuja keskeisimpiä kehittämislinjauksia sekä arvioimalla, mitä niihin liittyviä toimenpiteitä oli tehty ja miten selvityksen sisältämät tavoitteet olivat toteutuneet. Selvitystyön seuraavassa vaiheessa keskityttiin palveluverkon nykytilan kuvaukseen, jossa käytiin läpi palvelujen kysynnän ja tarjonnan tilanne toimialan eri osa-alueilla. Tuossa vaiheessa oli selvää, että lainsäädännössä tapahtuvat muutokset asettavat uusia vaatimuksia ja mahdollisuuksia palvelujen järjestämisessä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta lähitulevaisuudessa ja muutokset tulisi huomioida palveluverkon suunnittelussa.

Tulevan palveluverkon suunnittelun lähtökohtana toimi kunnan väestöennuste koskien ikäluokkakohtaisia asukasmääriä. Selvitystyön aineistonkeruun vaiheessa laadittiin kunnan väestöennuste seuraavalle kymmenen vuoden ajanjaksolle. Väestöennuste perustui Tilastokeskuksen arvioon, joka pohjautui menneeseen väestönkehitykseen, sekä kunnan omaan arvioon muutoksesta, jossa huomioitiin myös maapolitiikka sekä tonttien tarjonta ja kysyntä. Väestöennusteen avulla voitiin arvioida tulevaa palvelutarvetta ja siinä tapahtuvia muutoksia tulevaisuudessa.

Selvitystyö eteni siten, että seuraavaksi kartoitettiin ja kuvattiin toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia sekä niiden vaikutuksia sivistystoimen palvelujen järjestämiseen. Kullakin palvelualueella kuvattiin palveluidea ja tavoitteet, joissa oli huomioitu muutosten vaikutukset. Tässä vaiheessa myöskin arvioitiin tarkemmin palvelukysynnän kehitystä ikäluokittain ja verrattiin sitä nykyiseen palvelukapasiteettiin pyrkimyksenä havainnollistaa tulevaisuuden palveluiden kysynnän ja tarjonnan eroavaisuutta hankitun tiedon perusteella. Palvelukysyntää ennakoitiin myös puolta pienemmällä väestönkasvun skenaariolla tässä vaiheessa, mikä osoitti myös tarvetta kapasiteetin kasvattamiselle nykytilanteeseen verrattuna.

Seuraavassa vaiheessa kartoitettiin valittujen vaihtoehtoisten palveluverkkoverkkomallien sisältöjen edellytykset ja vaatimukset tulevaisuuden palvelutarjonnalle yleisellä tasolla. Perusopetuksen osalta oppilaaksiottoalueiden rajatarkastelu toteutettiin jokaisessa palveluverkkomallissa erikseen. Tässä yhteydessä myöskin arvioitiin, miten sivistystoimen toimintakustannukset ja maksutuotot kehittyvät tarkastelukaudella huomioiden väestöennusteen mukainen palvelukysynnän kasvu. Tavoitteena oli selvittää, miten toimintakate muuttuu, kun palvelujen käyttäjien määrä kasvaa väestöennusteen mukaisesti. Lisäksi kartoitettiin ja kuvattiin vaihtoehtoiset toimitilahankkeiden rahoitus- ja toteutusmallit sekä omatoimikirjastoon liittyvän investoinnin kustannukset, mahdolliset avustukset ja sen toiminnalliset edellytykset.

Vaihtoehtoisia palveluverkkomalleja oli kolme kappaletta, joista jokainen sisälsi erilaisen skenaarion nykyisen kapasiteetin sekä ostopalvelujen hyödyntämisestä, nykyisten yksiköiden laajentamisesta sekä uusien yksiköiden perustamisesta. Palveluverkkomallin tarkastelussa hyödynnettiin väestöennusteen mukaista palvelujen kysyntää ja palvelutarjonnan riittävyttä kuvaavaa palvelutarve- ja verkkosuunnitelmaa, joka toimi välineenä suunnitella muutoksia palvelutarjonnassa varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Varhaiskasvatuksen suunnitelma perustui palvelualueen pitkän aikavälin tavoitteeseen, miten palvelujen järjestämistä jaetaan kunnalliseen päiväkotihoidon, palvelusetelipäivähoitoon, ostopalvelupäivähoitoon, perhepäivähoitoon ja kerhotoimintaan. Pitkän aikavälin tavoitteen mukaisesti suunnitellut hoitopaikkamuutokset allokoitiin tarkastelujakson eri vuosille, jolloin voitiin arvioida vuositasolla, mitä pieniä yksiköitä voidaan lopettaa, mitä yksiköitä laajentaa ja perustaa sekä missä vaiheessa on tarve ostopalveluille.

Vastaavanlainen palvelutarve- ja verkkosuunnitelma laadittiin myös esi- ja perusopetukselle, jossa kuvattiin palvelujen kysyntä ja oppilaspaiikkojen riittävyys tulevina vuosina. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen palvelutarve- ja verkkosuunnitelma toimi pohjatietona pitkän aikavälin investointisuunnitelmalle, jossa oli arvioitu vaadittavat tilojen laajennukset ja uusien tilojen rakentamisen tarve sekä harkinnanvaraiset toimenpiteet nykyisten toimitilojen korjaamiseksi. Myös kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuripalveluille arvioitiin tarvittavat investoinnit tarkastelujaksolle huomioiden tilojen yhteiskäyttö. Lopuksi koottiin jokaisen palveluverkkomallin osalta yhteenveto investointiehtoduksista, joka koostui investointi-, ylläpito- ja pääomakustannuksista sekä alustavasta arvioinnista, soveltuuko kyseinen toimenpide toteutettavaksi vaihtoehtoisena investointimallina, kuten elinkaarimallina. Eräs haastateltavista kuvaili selvitystyöprosessin etenemistä seuraavasti:

*”Tietoa on niin paljon ja sitä tietoa yhdisteltiin. Siinä huomasi tuota prosessimaisuutta. Eka tehtiin tietty palikkakokonaisuus. Eli koulut piti saada kuntoon. Koulupalveluverkko siinä kaikkineen. Pidettiin kuntalaisilta. Sitten linjattiin tavallaan tulevaisuuden suunnitelmat. Mitään ei lakkauteta. Jolloin se antoi tavallaan tietyt suuntaviivat. Sitten sen lautakunnan työohjelman hyväksyminen, jonka jälkeen sitten nähtiin sitten, tehtiin tämä varhaiskasvatusverkko. Lainsäädännön vaikutukset siinä. Lähdettiin miettimään tiettyjä, mitkä ovat ne linjat, mitä me noudatetaan. Sitten tuli nämä tukipalvelut tavallaan, kirjasto, kulttuuri, liikunta, nuoriso. Lähdettiin linjaamaan, mitkä ovat ne toiminnalliset painopisteet jatkossa. Että mitkä on ne linjat, mitä me noudatetaan. Sitten päivähoiton linjat, kunnallinen päivähoito, yksityinen, avoin kerhotoiminta. Siinä tuli semmoisia selkeitä linjauksia. Mutta toisaalta viime palveluverkkoselvityksessä oli tavoitteita, ja nekin on toteutuneet hyvin. Sekin oli strateginen asiakirja. Eli kaikki se, mitä siellä käytiin läpi, on toteutunut. Esimerkiksi se, että varhaiskasvatus siirtyy hallinnollisesti sivistystoimeen. Eli tämä on tämmöistä step by step -*



*kehittämistä. Tässä rakennetaan tämmöistä elämänkaariajatteluun perustuvaa toiminnallista ohjausta.” – Haasteltava 6*

#### *Poliittisten päättäjien ja kuntalaisten osallistaminen ja palaute prosessin näkökulmasta*

Selvitystyön laatimisen jälkeen palveluverkkoselvitys esiteltiin seminaarissa kunnanvaltuustolle, jonka jälkeen keskustelun herättämiseksi valtuutetut ryhmissä valitsivat vaihtoehtoista toteuttamiskelpoisimman mallina ja kirjasivat perustelut valinnalle. Ryhmissä käytiin myös keskustelua valitun vaihtoehdon asiakas- ja talousvaikutusten arvioinnin osalta teemoista lapset, nuoret, perheet ja kunta. Kyseisten ryhmäkeskustelun tarkoitus oli palautteen antaminen ja viranhaltijoiden suorittamaa selvitystyön jatkovalmistelua ohjaava, ja luonnollisesti jokainen toimenpide palveluverkkomallin sisällä ohjautuisi jatkossa normaalin kunnallisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. Vaihtoehtoiset mallit esiteltiin myös kuntalaisilloissa sekä kunnan luottamuselimissä, minkä jälkeen prosessi eteni päätöksentekoon.

*”Tämä tulee varmasti herättämään erilaisia mielipiteitä. Ja sen vuoksi on hirveän tärkeää, että kaikki se tieto, mikä siellä on, on avattu ja perusteltu, miksi tämä tieto on täällä. Ja avataan myös tämän kokonaiskuvan näkökulmasta. Tämä haastaa myös poliittiset päättäjät. Me tuodaan nyt syötteitä, joiden perusteella voidaan päättää.” Haastateltava 1*

#### 4.2 Selvitystyöprosessin sisällön ja tuloksen arviointi

Tutkijan havaintojen perusteella selvitystyö noudatti hyvin pitkälti Kanasen (2014, 13) kuvausta toimintatutkimuksen jatkuvasta ja syklisestä muutokseen ja kehittämiseen tähtäävästä prosessista, johon osallistumalla ja havainnoimalla tutkija voi saada tietoa prosessista ja ilmiön syvemmästä olemuksesta. Prosessi koostuu yksinkertaisimmillaan suunnittelusta, toiminnasta ja seurannasta.

Selvitystyöhön liittyvälle vaihtoehtoisten palveluverkkomallien suunnittelulle oli ominaista toisiaan seuraavat syklit, jotka sisälsivät jokaisen skenaarion sisällä lähtötilanteen analysoinnin ja kuvauksen, tulevaisuudessa tapahtuvien muutosten vaikutusten arvioinnin sekä palveluverkkoehdotuksen sisällön muotoilun ja toimenpiteiden suunnittelun. Suunnittelun aikana skenaarion sisällä ehdotusta iteroitiin arviointi- ja palautetiedon perusteella, kun työtä ja sen kulkua esiteltiin päättäjille ja viranhaltijoille. Muutokset skenaarion yhden osa-alueen ratkaisussa aiheuttivat yleensä muutostarpeita toisessa tai useammassa osa-alueessa, ja koko kehittämissykli pyörähti uudelleen alusta käyntiin. Tietoa hankittiin ja analysoitiin koko suunnitteluprosessin ajan sen mukaisesti, mitä

huomioita ja valintoja sen aikana tehtiin. Jatkossa tarkoituksena on päivittää suunnitelmaa säännöllisesti silloin, kun on olemassa uutta, oletuksia muuttavaa tietoa, jotta selvitys toimii kunnassa pitkäjänteisen palveluverkon suunnittelun ja kehittämisen välineenä myös tulevaisuudessa. Tutkimuksessa haastatellut kuvasivat suunnittelutyön syklistä luonnetta seuraavasti:

*”Pureuduttiin tietoon, tarkasteltiin eri näkökulmista. Oli ihan euronäkökulmasta, mutta myös toiminnan vaikuttavuuden. Arvioitiin, että jos tehdään näin, mitä se vaikuttaa sitten tässä toisaalla.”*

*Haastateltava 6*

*”Se on prosessi. Tietyt asiat pitää olla kunnossa, että pystyy menemään seuraavaan vaiheeseen. Ja tämä prosessi jatkuu. Tämä on prosessi koko ajan. Ei tämä ole koskaan valmis.”- Haasteltava 5*

Selvitystyön aikana nousseista ideoista, kysymyksistä ja ratkaisuksista keskusteltiin ryhmissä, jotta eri näkökulmat tulisivat esille ja huomioiduksi suunnittelussa. Työryhmän jäsenet olivat sitoutuneita ja osallistuivat aktiivisesti yhteiseen suunnittelutyöhön. Tutkija havainnoi ryhmäkeskusteluja ja toimi organisaation normaalin arkityöskentelyn ulkopuolisena fasilitaattorina kooten ja koordinoiden projektitiimin jäseniltä tulevia ideoita sekä herätellen ajatuksia haastamalla totuttuja käytänteitä ja ratkaisuja, mikä koettiin työryhmässä hyödyllisenä tukemassa suunnittelua.

Suunnittelutyössä hyödynnetty tieto hankittiin suurelta osin kohdeorganisaation sisältä haastattelujen ja keskustelujen kautta joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, kuten Tilastokeskuksen väestöennusteita ja seutukuntien välisiä vertailutietoja. Myös kunnan eri toimialoilta, erityisesti tekniseltä toimelta, saatiin tarvittaessa tietoa muun muassa toimitilojen kustannuksista ja kaavoituksista sekä opastusta tiedon tulkintaan. Selvitystyöprosessin aikana käydyt ryhmäkeskustelut koettiin tutkimukseen osallistuneiden keskuudessa hyödyllisenä myös sen vuoksi, että keskustelut lisäsivät heidän ymmärrystään aihealueesta.

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa esitettyä Nonakan ja Takeuchin (1995, 71) kehittämää SECI-mallia voidaan soveltaa havainnollistamaan selvitysprosessin aikana tapahtunutta tiedon luontia, kun yksilötason hiljaista tietoa siirrettiin organisaatiotason tiedoksi vuorovaikutuksen avulla. Ryhmäkeskustelujen aikana kokemukseen perustuvaa ja rutiiniluonteista hiljaista tietoa jaettiin ja siirrettiin ryhmän jäsenten välillä (sosiaalisaatio). Yksilötason hiljainen tieto muuntui eksplisiittiseksi, kun palveluverkkovaihtoehtoja mallinnettiin yhdessä (ulkoistaminen). Raakadataa jalostettiin analysoinnin kautta tiedoksi (ulkoistaminen). Tuloksia käytiin läpi työryhmän jäsenten kesken säännöllisesti (yhdistäminen), jolloin tulosten yhteisen tulkinnan kautta käsitteellinen tieto muuntui ymmärryksen kautta edelleen yksilöiden hiljaiseksi tiedoksi (sisäistäminen).

Organisaatioiden johtamiseen ja kehittämiseen liittyvissä keskusteluissa on painotettu dialogista lähestymistapaa toiminnan tuloksellisuuden, innovatiivisuuden ja laadun kehittämiseksi, millä voidaan edistää tuloksellisuuden johtamista ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä organisaatiossa (Laihonen ym. 2017; Taylor 2014; Moynihan & Lavertu 2012; Van Dooren 2011; Newcomer & Caudle 2011). Dialogin avulla pyritään organisaatiossa vuorovaikutteisesti rakentamaan ja hakemaan ymmärrystä organisaation tehtävistä, tavoitteista ja käytänteistä. Vuorovaikutus työyhteisössä edistää yhdessä ajattelemista ja oppimista sekä ongelmanratkaisua muuttuvassa toimintaympäristössä. (Syvänen 2015, 16)

*”Selvitysprosessi on lisännyt ainakin kustannustietoisuutta. Ihan puhtaasti se talousnäkökulma on laajentunut ihan selvästi. Siellä todella tuli ihan uutta tietoa. Ja se, että asioille laskettiin hinta. Siihen on saanut lisää ymmärrystä ja tietoa ja sillä tavalla osaa katsoa eri lailla. Se on ihan selkeä.”*  
Haastateltava 2

*”Sitten me käytiin niitä keskusteluja. Ja sitten palveluverkkoselvityksen tekijänä myös ohjailit hyvin sitä puhetta ja työstit meidän kanssa niitä asioita. Ja tavallaan sanallistit niitä, mitä vaaditaan ja mihin. Sitten taas toisaalta ne luvut ja kaikki muut tuotettiin semmoisella kaksinkertaisella jumpalla. Silloin ne menivät varmaan perille ja ymmärrettiin niiden merkitys.”* Haastateltava 3

*”Se, mikä mielestäni oli hirveän terveellistä, oli se, että sinä olit ulkopuolisena tekijänä tässä tätä työstämässä, jolloin se tavallaan opittiin se näkökulma, mitä tulee huomioida. Mielestäni on hirveän terveellistä miettiä sitä juuri, mitä sinä toit, että kannattaako niitä pieniä yksiköitä aina sulkea ja laajentaa seuraavia ja rakentaa sitten kuitenkin. Sitä semmoista juurtuneiden käytänteiden ja ajatusten kyseenalaistamista. Se oli hirveän terveellistä ja hyvää.”* Haastateltava 5

Kohdeorganisaatiossa koettiin vaihtoehtojen tarkastelussa haasteellisena erityisesti pitkän aikavälin linjauksien valinta, sillä strategiset linjaukset olivat olleet historiallisesti toimijoille paikoitellen hieman epäselvät erityisesti palveluissa, jotka olivat aiemmin kuuluneet toiseen hallinnonalaan ja olivat vasta muutama vuosi aikaisemmin siirtyneet sivistystoimeen. Niiden valmistelutyöhön ei ollut aiemassa hallinnossa juurikaan osallistettu organisaatiota laajemmin. Prosessin aikana strategisia linjauksia työstettiin useampaan kertaan yksilö- ja ryhmätasolla, kunnes ne muotoituivat osaksi selvitystä. Linjauksista päättämisen haasteellisuus käy hyvin ilmi seuraavista haastattelukatkelmista:

*”Semmoisen tiukemman keskustelun kauttahan nämä [strategiset linjaukset] sitten sinne muovautuivat. Mutta tulivat kuitenkin.”* Haastateltava 4

*”Tämän selvityksen aikana sitten kävi ilmeiseksi, että meidän täytyy sopia, että mitkä ne meidän suuret linjat ovat. Toisaalta minä olen hirveän tyytyväinen, että se pakko tuli siihen kohtaan. Tämän asian kanssa on jumpattu tässä tämä kolme vuotta, eikä niitä linjauksia ole meinannut oikein millään syntyä, mitkä ne ovat ne isot linjat, millä mennään. Meillä oli ehkä tässä hallinnossa eri käsitys siitä, mikä on iso linja ja mikä pienempi linja.” Haastateltava 3*

*”Nyt on pitänyt viimein päättää niistä suunnista, mihin täytyy mennä. Tavallaan tämä palveluverkkoselvitys on työkalu, mikä pakotti meitä miettimään niitä asioita. Että minusta se oli erittäin tervetullutta ja hyvä asia, että se tuli keskusteluun.” Haastateltava 5*

Haastattelujen perusteella selvitystyöprosessi oli aiempiin selvityksiin ja käytänteisiin nähden strategisempi ja suunnitelmallisempi. Haastateltavat kokivat tärkeäksi sen, että toimialalla on olemassa pitkän aikavälin toimintasuunnitelma, joka ohjaa toimialan toimintaa ja heidän työtään ennakoituun suuntaan valitun strategisen linjauksen perusteella, vaikka linjauksista päättäminen koettiin paikoitellen haasteelliseksi selvitystyön aikana. Lisäksi suunnitteluprosessiin osallistuneet kokivat tärkeäksi, että strateginen suunnitelma perustui tietoon, jota ei ainoastaan kerätty laaja-alaisesti, vaan että sitä myös analysoitiin ja hyödynnettiin palveluverkon suunnittelussa, jolloin se vaikuttaa konkreettisesti toimintaan.

Tutkimuskirjallisuudessa julkisen hallinnon strategisen johtamisen keskeisimmäksi pullonkaulaksi on paikallistettu suunnitteluvaiheen tiedontuotanto ja hyödyntäminen. Suunnitteluvaiheessa tietoa on jätetty huomioimatta tai vähätelty. (Virtanen ym. 2015, 12) Johtamiseen käytettävissä olevan tiedon määrä on kasvanut jatkuvasti, mutta ongelmaksi on noussut puutteellinen kyky hyödyntää ja analysoida saatavilla olevaa tietoa. Riskinä tällöin on, että analysoimattoman raakatiedon hyödyntäminen saattaa johtaa väärään ja puutteelliseen päätöksentekoon sekä ohjata johtamistyötä suunnittelemattomasti ja reagoimaan ad hoc-pohjalta. (Rytilä 2011, 60) Usein julkisen toiminnan strateginen johtaminen on korvautunut taktisella ja operatiivisella johtamisella (Rannisto 2005).

*”Että kyllä sillä tavalla suunnitelmallisuus on lisääntynyt ihan selkeästi, mutta että mihin uskottiin aiemmin, niin kyllä se aika paljon oli semmoista näppituntumaa. Ja totta kai meillä kentältä tuli viestiä tilanteesta aina. Ja sellaista tiettyä tilastointia on pidetty, mutta se oli enemmän sitten kuitenkin sitä, että nyt näyttää siltä ja nyt on pakko reagoida, kuin se, että olisi laskettu ja käytetty apuna näitä mahdollisia tilastoja ja muita.” Haastateltava 2*

*” No nyt tässä on enemmän suunnitelmallisuutta. Totta kai jonkinnäköisiä tavoitteita ja linjauksia oli aiemminkin, mutta ne ehkä liittyivät semmoisiin pienempiin kokonaisuuksiin ja yksityiskohtiin enemmän kuin semmoisiin isoihin linjoihin ja isoihin kokonaisuuksiin, mitä nyt on tehty. Semmoista viiden vuoden pitkäjänteistä suunnittelua ja siitä eteenkin päin. Että nyhän lähdetään ihan eri lailla tiedon valossa menemään eteenpäin ja lasketaan vaihtoehtoja ja nyt poliitikot saavat niistä nyt sitten päättää, että mikä on meidän kunnan suunta tai että kuinka paljon on rahaa laittaa. Onhan tämä paljon suunnitelmallisempaa.” Haastateltava 3*

*”Tavallaan pitäisi nähdä sitten, että miten se [kerätty tuloksellisuustieto] johtaa sinne paljon pidemmälle. Se pitäisi kytkeä sinne paljon pidemmän aikavälin suunnitteluun heti. Mutta se helposti jää siihen vain, että sitten mennään vaan tavallaan sen hetkisen tilanteen mukaan. Sitä pitäisi jatkaa paljon pidempään sitä analysointia yhdessä. Nyt se helposti jää siihen yhteen-kahteen kertaan, kun sitä käydään läpi ja sitten se on taas sillä tavalla, että se ei välttämättä enää näy taas siellä [johtamisessa]. Se käydään niin kuin turhan nopeasti läpi.” Haastateltava 4*

*”Tämä suunnitteluprosessi on eronnut aiemmista. Tämä on ollut huomattavasti strategisempaa, systemaattisempaa. Enemmän on tullut semmoista niin kuin iholle tulevaa tietoa. Tämä ei ole mennyt pintapuolisesti. On menty niin kuin syvemmälle. Ja se, mistä myöskin on tullut kiitosta, on, että tähän on oikeasti tuotu sitä tietoa. Se on herättänyt esimerkiksi meidän maapoliittisen ohjelman tärkeyden. Niin tämä on herättänyt sen, että meidän poliitikot minun mielestä positiivisesti seminaarissa heräsivät siihen, että meidän täytyy strategisesti ohjata tätä väestönkasvua. Se pitää konkretisoida ja miettiä niitä keinoja ja toimenpiteitä, miten siihen päästään. Eli tiedolla johtamista.” Haastateltava 6*

Tutkimuksessa haastateltavat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä selvitystyön lopputulokseen. Hyvää palautetta selvitystyö sai strategisesta ja suunnitelmallisesta otteesta, jonka avulla toimintaa toimialalla voidaan konkreettisesti ohjata pitkällä aikavälillä. Myös toimijoita laajasti osallistava prosessi sai myönteistä palautetta haastateltavilta. Haastatteluissa nousi esille joitakin ideoita jatkossa kehittää selvitystyön prosessia sisällön ja ohjauksen näkökulmasta. Eräs haastateltavista koki, että myös muut kunnan toimialat olisi pitänyt ottaa mukaan suunnitteluun, jotta selvitystyö ohjaisi laajemmin päätöksentekoa kunnassa kokonaisuuden näkökulmasta. Selvitystyöhön kuuluvan prosessin kannalta jotkut haastateltavista kokivat, että olisivat tarvinneet enemmän aikaa sekä henkilökohtaista ohjausta ja opastusta yksilötason tiedon tuotannossa ja vaihtoehtojen sisältöjen tarkastelussa ryhmäkeskustelujen välissä.

*”Kyllähän se [arvio selvitystyön tuloksesta] varmasti kiitettävän puolelle kääntyy. Ehkä kiitettävä miinus, kun tässä eivät ole muut toimialat mukana. Eihän tämä tavallaan ole sitten se koko kunnallisen johtamisen ja strategisen johtamisen väline sinällään, kun tästä puuttuu iso toimiala, sosiaali- ja terveystoimiala, kuitenkin. Sitten tämä saisi kiitettävän, jos se kattaisi koko kunnan isot toimijat. Ja silloinhan se kuntalaisten näkökulmasta olisi vasta kokonainen.” Haastateltava 4*

*”Kokonaisuutena se on minun mielestä nyt hyvin koottu. Se oli todella iso työ ja siinä on paljon tietoa. Ja siinä mielessä se tuloksena on hyvä. Mutta prosessi ehkä juuri tämän ohjeistuksen ja nopean vaihtelun tuloksena, niin siinä olisi kehitettävää. Sitten olisikin pitänyt ollakin jotakin enemmän valmiina ja sitten ei ollutkaan kukaan ohjeistanut mitään.” Haastateltava 2*

#### 4.3 Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet

Tutkimuksen empiirisestä aineistosta voidaan tunnistaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita kunnan strategisessa johtamisen ja päätöksenteon kannalta. Kunnan sivistystoimen organisaatiossa ongelmalliseksi koettiin ensinnäkin toiminnan tuloksellisuuden määrittäminen. Tuloksellisuus koettiin monitulkintaiseksi käsitteeksi, joka tarkoittaa eri toimijoille eri asioita. Van Dooren ym. (2015, 2-3) mukaan tuloksellisuuden määrittelemine vaihtelee sen mukaisesti, kenen näkökulmasta ilmiötä tarkastellaan. Tutkimuksen kohdeorganisaatiossa monella tehtäväalueella tuloksellisuuden kriteerit puuttuivat tai niiden kehittämistä ja henkilökunnan kouluttamista oltiin suunnittelemassa. Usein tuloksellisuus tulkittiin ensisijaisesti toiminnan taloudellisuutta kuvaavaksi käsitteeksi, joka tarkoittaa pelkistetysti määrärahojen käytön ja suoritteiden laskentaa. Tuloksellisuudesta puhuttaessa erityisesti varhaiskasvatuksessa viitattiin talouslukuihin, joiden koettiin olevan ristiriidassa toimialan ns. pehmeiden arvojen kanssa. Toisinaan tuloksellisuuden yhteydessä puhuttiin toimialueella noudatettavista palvelujen yleisistä laatukriteeristöistä. Vakkurin (2010) mukaan tuloksellisuuteen monitulkintaisuus ja siihen liitettyjen käsitteiden vaihteleva käyttö voivat aiheuttaa eroavaisuuksia näkökulmissa ja hankaloittaa siten ilmiöstä käytävää keskustelua.

*”Tässä on tavallaan tällainen vähän niin kuin ikuisuuskyseminen siitä, että mistä se tuloksellisuus meidän toiminnassa tulee. Se tuloksellisuustieto on niin kuin periaatteessa tulkinnanvaraista. Ja tavallaan niin kuin sekin, että jos joku muu toistaisi tämän meidän suoritusten laskennan, saisiko se saman tuloksen. Se ei välttämättä saa sitä samaa tulosta. Sitten ne, mitkä on kirjattu virallisesti järjestelmiin tuonne sotkanettiin ja muihin, jotka perustuvat johonkin tällaiseen ohjelman käyttöön ja muuta, nehan ovat tavallaan faktaa. Sitten aika paljon on kaikista näistä kyselyistä ja muista, niin*

*siitähän tulee tämmöistä mielipidetietoa, jota sitten koitetaan tulkita parhaan kyvyn mukaan. Mutta hyvin usein, kun se on tämmöistä mielipidetietoa, niin siinä on sitä tulkinnan mahdollisuutta sitten.”*

*Haastateltava 4*

*”Varsinaisesti meidän alalla ei ole semmoista virallista kriteeristöä, että kun nämä täytetään, ollaan tuloksellisia.”* Haastateltava 5

*”Meillä on tyypillisesti ollut pehmeät arvot hoitotyössä ja tämmöisessä lasten kasvatushoitotyössä, mitä meilläkin varhaiskasvatus on, niin on luotettu niihin pehmeisiin arvoihin, jotka ovat ihan tärkeitä totta kai, että lapsi kohdataan joka aamu lämpimästi ja lapsi osallistetaan ja muuta. Mutta niiden mittaaminen on todella vaikeata. Että se, että on selkeämmät tavoitteet ja selkeät mittarit, niin varmaan antaa tulosta enemmän. Mutta ihan tyypillinen semmoinen meidän alan syndrooma tai miksikä sitä nyt sanotaan, että me luotetaan niihin pehmeisiin ja siellä on niitä ympäröityjä kauniita ajatuksia ja niitten mittaaminen on sitten tosi vaikeata.”* Haastateltava 2

Myös tuloksellisuuden mittaaminen nähtiin ongelmalliseksi, koska viranhaltijoille oli epäselvää, mitä tarkalleen ottaen pitäisi mitata ja miten, kun puhutaan toiminnan tuloksellisuudesta. Lisäksi he miettivät sitä, saadaanko mittausten avulla riittävän luotettavaa tietoa johtamisen tueksi. Lähinnä kysymyksiä herättivät mittauksen tarkkuus ja toistettavuus, koska toisinaan mittaustulos perustuu mittauksen suorittajan henkilökohtaiseen arvioon tai mielipiteeseen. Dullin (2009, 263) mukaan tuloksellisuuden ilmiön monitulkintaisuuden ohella myös tuloksellisuuden mittaaminen ja sopivien mittareiden asettaminen hankaloittavat tiedon hyödyntämistä organisaatioissa. Tutkimuksen kohdeorganisaatiossa toimialan eri osa-alueilla on käytössä toiminnan tavoitteita kuvaavat mittarit, jotka on johdettu kunnan strategiasta. Ne raportoidaan normaalisti kahdesti vuodessa tilinpäätöksen ja osavuosikatsauksen yhteydessä. Lisäksi toimialalla suoritetaan säännöllisin väliajoin seudullisia asiakas- ja käyttäjäkyselyjä, jotka mahdollistavat seudullisen vertailun. Myös palvelujen järjestämisen kustannuksia vertaillaan seudullisesti. Kunnassa oli kiinnostusta kehittää laajemmin tuloksellisuutta kuvaavaa mittaristoa erityisesti varhaiskasvatuspalveluissa. Varhaiskasvatuksessa oli perustettu työryhmä suunnittelemaan ja johtamaan laatukäsikirjasta käyttökelpoisia mittareita johtamisen tueksi. Kehittämistarpeiksi mittareiden suunnittelussa työryhmässä oli havaittu mittariston kehittämisen teoreettisten taustatietojen osaamisen hankkiminen sekä systematiikan rakentaminen seurantaan ja arviointiin.

*Tämä [tuloksellisuustiedon hankinta] on ollut ehkä se meidän semmoinen meidän alan semmoinen akilleen kantapää, että ylipäättään kunta-alalla on hirveän vähän tällöisiä laatumittaristoja ja laadun tarkkailua tehty ja mittaristoja laadittu. Me ollaan aika paljon yksityistä sektoria perässä minun mielestä tässä asiassa. Ja varhaiskasvatuksessa varsinkin on hirveän hankala laatia semmoisia mittaristoja, millä me mitattaisiin sitä, että miten lapsi oppii, kasvaa ja kehittyy. Me ollaan pyritty sellainen mittaristo luomaan meidän laatukäsikirjan avulla. Elikkä meillä on ollut varhaiskasvatuksen laatukäsikirja, mutta siinä ollut ongelmana jotenkin, että me saataisiin semmoinen systematiikka toimimaan sen laadun arvioinnin taustalle. Että tietyllä tavalla sellainen prosessien johtaminen ja systematiikka sinne taakse niin se on vasta kehitteillä ja ollaan kehittämässä.” Haastateltava 3*

*”Että kun sitten toiminnan sisältö on kuitenkin haasteellista ja miten sinä mittaat sitä, että onko lapsi esimerkiksi kasvanut ja kehittynyt ja oppinut tietyt asiat, niin ne ovat aika abstrakteja asioita joskus. Niihin ei olla löydetty hyvin selkeitä mittareita, että joo tai ei.” Haastateltava 2*

*”Me taistelemme tämän mittaamisen vaikeuden kanssa oikeastaan koko ajan. Miten me määritellemme sitä tulosta. Tässä on tavallaan tällöinen vähän niin kuin ikuisuuskyseminen siitä, että mistä se tuloksellisuus meidän toiminnassa tulee ja miten sen muutat sitten tässä mittauksessa tavallaan konkreettiseksi mitattavaksi asiaksi, niin se on ollut meillä kyllä todella haastavaa.” Haastateltava 4*

Haastattelujen perusteella yksi merkittävimmistä haasteista tuloksellisuustiedon hyödyntämisessä strategisen johtamisen välineenä on tiedon hankinta ja analysointi, mikä tukee myös aikaisempia aihepiirin tutkimuksia (ks. Ryttilä 2011, Virtanen ym. 2015). Toimialalla hankitaan ja tilastoidaan paljon määrällistä tietoa muun muassa käyttäjä- ja suoritemääristä sekä kustannuksista, mutta sen prosessoinnissa ja jatkojalostamisessa toiminnan suunnittelun ja ohjauksen pohjaksi havaittiin kehittämistarpeita empiirisen aineiston perusteella. Toiminnan suunnittelua ohjaavat pääsääntöisesti kunnan talousprosessit. Haastattelujen perusteella organisaatiossa toiminnan tuloksellisuuden seurannassa korostuvat kunta-alalle perinteiset määrärahojen käyttöä ja taloudellisuutta kuvaavat mittarit, kun taas erityisesti toiminnan vaikuttavuuden arviointi koettiin haasteelliseksi, koska tietoa siitä oli niukemmin saatavissa (ks. Meklin ym. 2009, 248-250). Vaikuttavuutta arvioitiin säännöllisesti lähinnä tilinpäätöksessä kuvattujen tavoitteiden toteutumisen perusteella.



*”Ongelmana on sen aineiston kerääminen ja sen analyysi ja loppuun asti saattaminen ja niiden mittareiden tutkiminen semmoisella tavalla, kuin ehkä se laatukäsikirjan sisältö kuitenkin meitä jo mahdollistaisi tekemään. Että se on ehkä semmoinen meidän alan sellainen niin kuin hankaluus.”*  
Haastateltava 3

*”Varmasti tietoa saisi, kun sitä hakisi ja pyytäisi. Kyllä sitä tietoa löytyisi enemmänkin ja saisi enemmän, kun sitä kaivaisi. Ei se ehkä tyrkyllä ole, että tässä tieto.”* Haastateltava 2

*”Selvityksessähän ei nyt lopulta kauheasti siihen tuloksellisuuteen puututtu meidän toimialalla. Että kun tavallaan ohje oli, että tuloksellisuutta, taloudellisuuden ohella, nyt mitataan tällä palveluverkkoselvityksellä, niin sitten se ei oikeastaan sieltä tullut. Ja se olisi tietynlainen näkökulman muutos, mitä kuntataloudessa ehkä tarvittaisiin.”* Haastateltava 5

Empiirisen aineiston perusteella myös riittämättömät resurssit aiheuttavat haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä kuntaorganisaation johtamisen näkökulmasta. Haastateltavat tunnistavat puutteita osaamisessa ja taidoissa hyödyntää kerättyä tietoa. Siitä ei ollut riittävästi kokemuksellista ja käsitteellistä tietoa. Aiemmat tutkimukset tukevat tutkimuksen tulosta, jonka mukaan tuloksellisuustiedon käytön lisääminen edellyttää usein lisäkoulutusta (ks. Kroll & Moynihan 2015)

Tutkimuksen haastatteluista nousi esille myös viestintään ja tiedonkulkuun liittyviä haasteita. Osa haastateltavista toi esiin, että organisaation hallinnon ja operatiivisen tason välisessä tiedonkulussa on kehittämistarpeita. Viestintää tulisi heidän mielestään kehittää molemmista suunnista käsin. Myös kiire ja ajan hallintaan liittyvät ongelmat nousivat haastatteluissa esille. Jotkut haastateltavista kokivat, ettei heillä ollut riittävästi aikaa paneutua aiheeseen päivittäisessä työssään.

*”Siihen varmaan liittyy semmoinen toimintakulttuuriasia, että siihen [tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen strategisessa johtamisessa] ei ole totuttu. Siihen voi liittyä myöskin ehkä osaamisasiat, että ehkä ei ole osattu. Sitten sitä ei ehkä jaeta riittävästi sinne kentälle ja niille arjen aktiivitoimijoille. Totta kai sitten pitää varmistaa, että jo me saadaan siitä hallinnosta päin sinne kentälle se viestintä oikein sujumaan, niin silloin pitää olla osaamista siellä toisessa päässä ottaa vastaan sitä ja hyödyntää ja johtaa niitä prosesseja siellä omissa yksiköissä.”* Haastateltava 3

*Sitä [tuloksellisuustietoa] ei osata hyödyntää. Ja sitten ei ole ehkä riittävästi semmoisesta kokemusta, että miten sitä sitten käytetään siinä [strategisessa johtamisessa]. Siihen täytyy kouluttautua. Se pitäisi omaksua tällainen tiedon käyttäminen. Se on vaikeaa. Siihen pitää paneutua kunnolla.”*  
Haastateltava 4

*”Aikapula on yksi haaste. Ei ole henkilöstöä, joka ehkä pureutuu ja joka on niin tarkasti kiinni kaikessa, että seurattaisiin riittävän tarkasti.” Haastateltava 2*

Tässä tutkimuksessa haastateltavat kokivat, että kunnan organisaatio- ja johtamiskulttuuri on historiallisesti ollut sellainen, joka ei ole riittävästi tukenut pitkän aikavälin suunnittelua ja tiedon hyödyntämistä. Tässä eri toimialoilla koettiin kuitenkin olevan eroavaisuuksia. Osa haastateltavista nosti esille, että kuntien toimintakulttuurissa oli tapahtumassa muutos uuden johtajasukupolven myötä, jolla on enemmän koulutusta, kiinnostusta ja kokemusta kehittää tiedolla johtamisen käytänteitä organisaatiossa. Moni haastateltavista koki, että toiminnan johtamisessa tarvittaisiin aiempaa strategisempaa ja suunnitelmallisempaa otetta, jolloin voitaisiin proaktiivisesti vaikuttaa toiminnan ja organisaation kehitykseen.

*”Ne strategisten linjausten ja muiden rakentamiset tässä selvitystyössä ovat olleet hieman haasteellisia juuri sen vanhan toimintakulttuurin ominaispiirteiden vuoksi. Se varmaan liittyy semmoiseen laajempaan johtamisen toimintakulttuurin ominaispiirteisiin, jotka juontavat varmaan jostain hyvin kaukaa historiasta. Ehkä siihen liittyy semmoinen laajempi kunnan toimintakulttuurin kehittämisen näkökulma. Ja sitten eri toimialat näköjään kuitenkin tällä kuntakentällä ovat voineet toimia hyvin eri tavalla strategisen otteen osalta.” Haastateltava 3*

*”Siihen [kiinnostukseen hyödyntää tietoa johtamisessa] varmaan liittyy koulutustausta. Ja tottakai, kunnassa on ehkä ollut, tai kunnilla ja kaupungeilla voi olla pitkätkin tarinat siihen, että erilaisiin esimiestehtäviin tullaan kunnan sisältä niistä perustehtävistä. Ja kun on perustehtävissä hyvin suoriutunut, niin ajautuu jostain syystä esimiestehtäviin. Ja se johtajuus saattaa perustua semmoiselle asialle, että ei ole koskaan kysytty, että haluatko johtaa ja onko sinulla esimieskokemusta ja haluatko kehittyä johtajana. Vaan sen perustehtävän kautta on noustu sinne johtajuustehtäviin, niin siellä ehkä semmoinen tietty johtajuuden kehittäminen on jäänyt vähän vähemmälle. Ja mitä sitten olen seurannut eri kunnissa ja kaupungeissa, kun siellä on sitten tullut näitä esimerkiksi nelikymppisiä ihmisiä sukupolven vaihdoksen myötä esimiestehtäviin, niin kyllähän se toimintakulttuuri on sitten lähtenyt muuttumaan automaattisesti.” Haastateltava 2*

*”Ehkä se on sillä tavalla, että päätöksiä tehdään silloin, kun niitä on pakko tehdä. Pitäisi ehkä päästä siihen, että niitä päätöksiä pitäisi niin kuin peilata paljon pidemmällä perspektiivillä. Silloinhan niitä vaihtoehtojakin on enemmän. Kiire tulee siihen [valmisteluun] mukaan. Mutta sitä koitetaan tietysti välttää. Mutta mitä lähemmäksi mennään, sitä vähemmän niitä vaihtoehtoja on käytettävissä. Sitten kun tehdään ihan viime tingassa, ei ole käytännössä kuin yksi mahdollisuus, mitä silloin pitää tehdä, että se saadaan toimimaan.” Haastateltava 4*

Tutkimusaineistosta nousi esille myös poliittisen päätöksentekokulttuurin kehittämistarpeet. Osa haastateltavista koki, etteivät poliittiset luottamushenkilöt olleet tarpeeksi kiinnostuneita hankkimaan ja hyödyntämään tuloksellisuustietoa tukemaan strategista johtamista ja päätöksentekoa kunnassa. Taylorin (2009) mukaan poliittiset toimijat osoittavat vielä melko vähäisessä määrin kiinnostusta tuloksellisuusinformaation mittaamiseen ja hyödyntämiseen. Hänen mukaansa poliittiset luottamushenkilöt hyödyntävät informaatiota muun muassa välttääkseen riskejä ja tukeakseen argumentointia suotuisassa valossa.

*”Ehkä sitten toisaalta myös se poliittinen päätöksentekokulttuuri on ollut sellaista, että ei ole ehkä likistetty ja tikistetty niitä tietoja tarpeeksi päätöksenteon tueksi.” Haastateltava 3*

*”Ja sitten kun ilmoitan sen, että tällöinen luku tässä on, ei siitä tule niin kuin mitään reagointia tuolla juuri missään. Nyt kun tämä [tilastokatsaus] on lähetetty tuossa jo aika pitkän aikaa sitten, niin en ole yhtään kommenttia saanut itselleni takaisin tästä. Tämä jotenkin vaan osoittaa sen, että vaikka tätä tilastotietoa on tällä tavalla käytettävissä, sitä ei vaan kuitenkaan hyödynnetä.” Haastateltava 4*

Tutkimusaineistosta tuli esille toiminnan siiloutumisen aiheuttamat haasteet tuloksellisuustiedon hyödyntämisessä strategisen johtamisen välineenä. Haastateltavat kokivat, että toimialojen väliset rajapinnat olivat perinteisesti olleet vahvat, eivätkä toimialat tehneet riittävässä määrin yhteistyötä ja tukeneet toisiaan toiminnan pitkän aikavälin suunnittelussa ja johtamisessa kokonaisuuden näkökulmasta. Osa haastateltavista toi esille, että jokainen toimiala seuraa ja arvioi pitkälti omaa tuloksellisuuttaan, ja toimialojen ylittävä ratkaisujen suunnittelu ja seuranta tuloksellisuustiedon valossa jää vähemmälle huomiolle.

*”Valitettavasti täytyy sanoa, että tästä tulee tavallaan se vaikutelma, että ratkaisuja ei kuitenkaan katsottu asiakkaiden näkökulmasta vaan niiden rajapintojen.” Haastateltava 1*

*”Toimialat kunnissa perinteisesti ovat toimineet hyvin sektoreittain, omista asioistaan ja budjeteistaan huolehtien. Se on tietysti johtamisen toimintakulttuurin asioita myöskin.” Haastateltava 3*

*”Tämä on kyllä semmoinen jotenkin, että jokainen [toimiala] vaan ajattelee sitä hyvin puhtaasti sieltä omalta kantiltaan. Sitä ei vaan sitten ehkä koeta niin yhteiseksi asiaksi. Tämäkin on semmoinen homma, mitä pitäisi ajatella koko kunnan kannalta. Niin se ei vaan niin kuin synny itsestään semmoinen ajattelu.” Haastateltava 5*

*”Yhteyksiä on olemassa, mutta sitä yhteistä suunnittelua ei ole välttämättä vielä tarpeeksi. Jokaisella on se oma ruutunsa hoidettavana ja se työllistää jo. Se vie työajasta kuitenkin käytännössä jo sen sata prosenttia.” Haastateltava 4*

Tutkimuksessa kuvatut empiirisestä aineistosta esiin nousevat tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet on esitetty tiivistetysti taulukossa 2. Tutkimuksen tulokset vastaavat aiempia tutkimustuloksia. Ne on luokiteltu aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedonkeruuseen, tiedon käyttäjiin, organisaatiokulttuuriin sekä poliittisiin voimasuhteisiin liittyviin haasteisiin.

Taulukko 2. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet

<b>Kategoria</b>	<b>Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet</b>
<b>Tiedonkeruu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tietoa ei ole saatavilla</li> <li>- Horisontaalinen ja vertikaalinen viestintä</li> <li>- Tuloksellisuuden määrittely</li> <li>- Tuloksellisuusmittareiden asettaminen ja tulkinta</li> </ul>
<b>Tiedonkäyttäjä</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puutteelliset taidot analysoida ja hyödyntää tietoa</li> <li>- Ajanhallintaan liittyvät ongelmat</li> </ul>
<b>Organisaatiokulttuuri</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tuloksellisuuden johtamisen työkalut koetaan epäolennaisena</li> <li>- Yksiköiden erilaiset toimintatavat</li> </ul>
<b>Poliittiset voimasuhteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poliittisten luottamushenkilöiden vähäinen kiinnostus hankkia ja hyödyntää tietoa päätöksenteossa</li> <li>- Tiedolla pelaaminen</li> </ul>

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 Tulosten yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata ja analysoida toimivia tiedolla johtamisen käytäntöjä ja toimintatapoja, joiden avulla tuloksellisuustieto muuntuu strategisen suunnittelun kautta tavoitteita koskeviksi päätöksiksi ja strategisen ohjauksen kautta toiminnaksi. Lisäksi tutkimuksessa kartoitettiin tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita kuntaorganisaatioissa.

Tutkimuksen lähtökohtana oli tuloksellisuustiedon puutteellinen hyödyntäminen kunnallisessa strategisessa johtamisessa. Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu tarve kehittää tiedolla johtamisen käytäntöjä kuntasektorilla siten, että ne linkittyisivät tehokkaammin strategiseen johtamiseen ja tuloksellisuuteen erityisesti strategisen suunnittelun näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuudessa ei kuitenkaan juurikaan ole tarjolla keinoja näiden prosessien yhdistämiseksi käytännössä. Tässä tutkimuksessa pyrittiin kehittämään ja testaamaan johtamisprosesseja kuvaavaa viitekehystä tiedolla johtamisen käytäntöjen kehittämiseksi kunnissa sekä paikantamaan haasteita, joita tiedon hyödyntämiseen prosessin aikana liittyy.

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa luotiin aihealueen aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella tässä tutkimuksessa viitekehystenä hyödynnetty strategisen johtamisen ja tiedolla johtamisen prosessit yhdistävä malli, joka ohjasi tässä tutkimuksessa tuloksellisuusinformaation kytkeytymisen tunnistamista strategisen johtamisen prosessiin kunnassa. Tarkemmin mallissa keskityttiin tarkastelemaan johtamisprosessin kahta vaihetta tiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Ensinnäkin tarkasteltiin, miten tuloksellisuuden arviointitieto kytkeytyy organisaation tavoitteita koskeviksi päätöksiksi. Toiseksi tarkasteltiin, miten tuloksellisuuden arviointitieto kytkeytyy organisaation toimintaan strategian ohjauksen välityksellä.

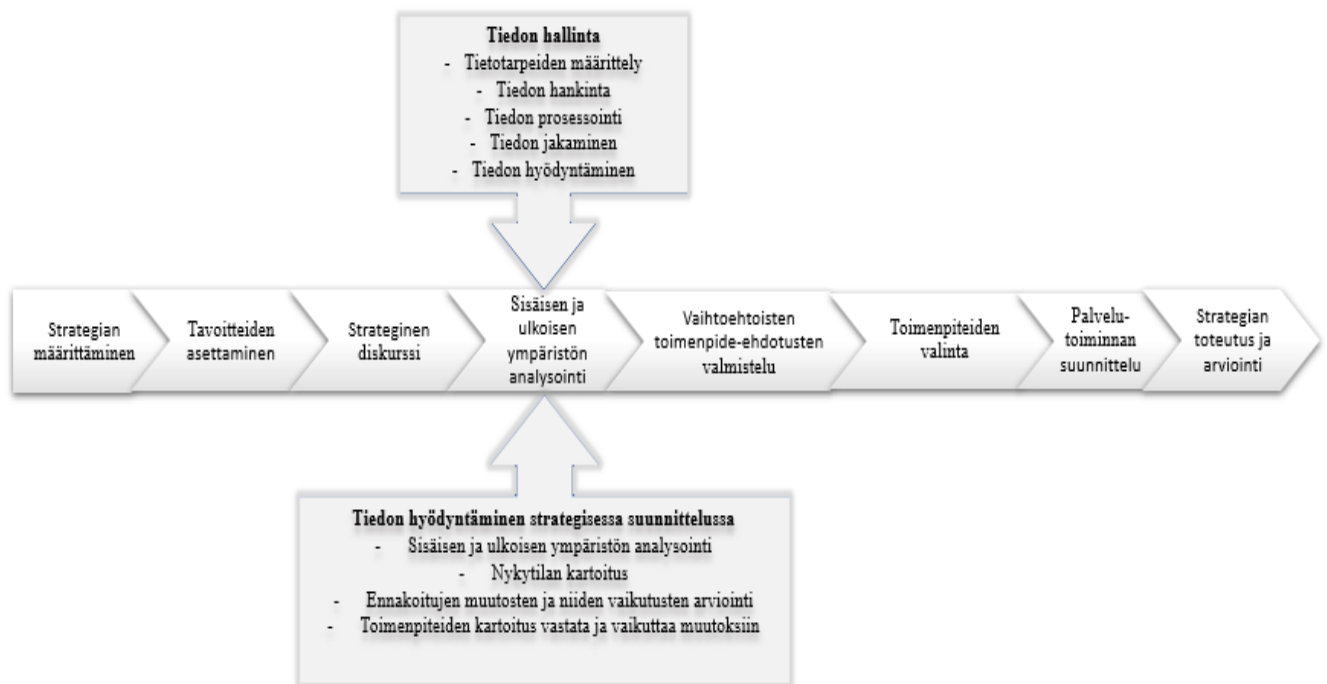
Tutkimus oli luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus, jossa oltiin kiinnostuneita kuvaamaan ei-numeerisen aineiston avulla reaalimaailman ilmiölle niiden omassa toimintaympäristössään annettuja sisältöjä ja merkityksiä. Tutkimus oli tapaustutkimus ja se toteutettiin toimintatutkimuksena. Kohdeorganisaationa oli kunnan sivistystoimen toimiala, jonka palveluverkkoselvityksen laadintaan tutkija osallistui aktiivisena työryhmän jäsenenä. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostui tutkijan havainnointiaineistosta ja toimialan viranhaltijoiden haastatteluista, jotka kerättiin suunnitteluprosessin aikana. Suunnitteluprosessissa tuloksellisuustietona hyödynnettiin lähinnä tilastoitua palvelutuotannon tuottavuutta, kustannuksia ja laatua koskevaa tietoa. Lisäksi

hyödynnettiin kuntalaisten arvioita kunnallisista palveluista, palvelutyytyväisyydestä sekä palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta.

Empiirinen tutkimus toteutettiin tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Empiirinen tutkimus ei kuitenkaan nojautunut kehitettyyn malliin aivan täysin, vaan tutkimus keskittyi erityisesti niihin prosessin osa-alueisiin, joissa aiemmissa tutkimuksissa oli havaittu eniten heikkouksia. Kohdeorganisaatiossa toteutetun empiirisen tutkimuksen tulosten todettiin pääpiirteiltään vastaavan aiemmissa tutkimuksissa esitettyjä tuloksia. Joitakin tarkennuksia tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen tehtiin tutkimustulosten perusteella.

***Tutkimuskysymys 1. Minkälaisilla mekanismeilla tuloksellisuusinformaatio kytkeytyy kunnan strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon?***

Tutkimuskirjallisuuden mukaan tuloksellisuustietoa hyödynnetään kunnan johtamisen viitekehyksessä strategian määrittelyssä, strategisessa suunnittelussa sekä strategian toteutuksessa. Tässä tutkimuskysymykseen haettiin vastausta strategisen suunnitteluprosessin aikana kehittämällä ja testaamalla käytännössä teoreettisessa viitekehyksessä esitettyä johtamismallia. Tutkimustulosten perusteella tutkimuksen teoreettisessa osuudessa esitettyä viitekehystä voitiin tarkentaa, mikä on kuvattu alla olevassa kuviossa.



Kuvio 9. Malli strategiaprosessista, jossa tuloksellisuusinformaatio kytkeytyy kunnan strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon

Kuviossa 9 on esitetty strategisen johtamisen ja tiedon hallinnan prosesseja kuvaava tutkimustulosten perusteella täsmennetty malli, jossa kuvataan tiedon hyödyntämisen käytänteitä ja toimintatapoja toiminnan kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. Mallissa tiedon hallinnan prosessi yhdistetään strategiaprosessiin nimenomaan tiedon analysointivaiheessa, jolloin tuloksellisuustieto säilyy johtamisprosessissa mukana strategisesta suunnittelusta strategian operatiiviseen toteutukseen ja ohjaukseen asti. Seuravaksi kuvataan tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella täsmennettyä johtamismallia sekä esiin nousseita strategisen johtamisprosessin vaiheiden pääpiirteitä.

Kuvatussa strategisen johtamisen prosessissa strategisen suunnittelun pohjana toimi kuntastrategia, josta johdettiin toimialan strategiset tavoitteet. Toimialan strategisista tavoitteista johdettiin pitkän aikavälin linjaukset palvelujen järjestämisen ratkaisuille selvitystyössä. Luottamushenkilöt linjasivat selvitystyön puitteet ja ohjasivat toimialan strategista suunnittelua.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan tiedon hyödyntämisen haasteena julkishallinnossa ei ole niinkään tiedon saanti vaan sen riittävä analysointi, minkä vuoksi tutkimuksen prosessimallin empiirisessä tarkastelussa kiinnitettiin erityistä huomioita tiedon analysointivaiheen tiedon jalostamisen käytänteisiin. Tutkimustulosten mukaan tiedon analysointivaiheessa tuloksellisuustietoa hyödynnettiin, kun 1) analysoitiin organisaation sisäisiä olosuhteita ja ulkoista toimintaympäristöä, 2) kuvattiin palveluverkon nykyistä tilannetta, 3) ennustettiin toimintaympäristön muutoksia ja niiden vaikutuksia palvelujen järjestämisen ratkaisuille tulevaisuudessa sekä 4) arvioitiin, miten muutoksiin voidaan varautua ja vastata. Tutkimustulosten perusteella tutkimuksen teoreettista viitekehystä voitiin tarkentaa analysointivaiheen osalta vastaavasti.

Tiedon analysointivaiheen jälkeen toimialan strateginen suunnittelu eteni vaihtoehtoisten toimenpide-ehdotusten valmisteluun, joka perustui hankitulle ja analysoidulle tiedolle. Selvitysprosessin aikana valmisteltiin kolme vaihtoehtoista ehdotusta, jotka esiteltiin päättäjille ja kuntalaisille. Ehdotuksia muokattiin luottamushenkilöiltä ja kuntalaisilta saadun palautetiedon perusteella, minkä jälkeen ne etenivät edelleen päätöksentekoon.

Tutkimuksen tulosten perusteella suunnitteluprosessi nähtiin kohdeorganisaatiossa aiempaa strategisempaan ja suunnitelmallisempaan sen vuoksi, että siinä hyödynnettiin laaja-alaisesti tietoa. Keskeisenä strategisen johtamisen onnistumiselle pidettiin sitä, että suunnittelu tapahtuu riittävän aikaisessa vaiheessa päätöksentekoon nähden, jolloin on enemmän aikaa valmistella esitystä, hankkia ja analysoida tietoa luotettavasti useammasta eri lähteestä. Lisäksi tällöin on vielä todennäköisesti useampia vaihtoehtoja olemassa ja on mahdollista valita niistä parhain sen hetkisen tiedon perusteella. Tutkimustulos on linjassa aiempien tutkimusten kanssa, joiden mukaan julkisen toiminnan strategisen

johtamisen haasteet voidaan usein paikallistaa suunnitteluvaiheen tiedonhankinnan ja hyödyntämisen puutteellisuuksiin, jolloin strateginen johtaminen korvautuu helposti taktisella ja operatiivisella johtamisella.

Tämän tutkimuksen ja aiempien tutkimusten perusteella voidaan myös todeta, että tuloksellisuusinformaatiosta käytävä keskustelu organisaatiossa edesauttaa tiedon hyödyntämistä ja yhteistä oppimista. Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan tuloksellisuusinformaatiosta käyty keskustelu lisäsi heidän ymmärrystä organisaation tilasta ja resursseista sekä kiinnostusta hyödyntää tuloksellisuustietoa toiminnan johtamisessa. Taulukossa 3 on esitetty yhteenvetona tiivistetysti keskeisimmät tutkimuksen empiirisen aineistosta esille nousseet toimivat tiedolla johtamisen käytänteet kunnan strategisessa johtamisessa.

Taulukko 3. Hyödyllisiä tiedolla johtamiseen liittyviä käytänteitä kunnan strategisessa suunnittelussa

<b>Hyödyllisiä tiedolla johtamiseen liittyviä toimitatapoja kunnan strategisessa suunnittelussa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategisessa suunnittelussa panostetaan riittävästi resursseja tiedon analysointiin.</li> <li>- Strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa hankitaan ja hyödynnetään laajasti tietoa muun muassa analysoitaessa organisaation sisäisiä olosuhteita ja ulkoista toimintaympäristöä, kartoitettaessa nykyistä tilannetta, ennustettaessa toimintaympäristön muutoksia ja niiden vaikutuksia sekä arvioitaessa, miten muutoksiin voidaan vastata ja varautua.</li> <li>- Strateginen suunnittelu tapahtuu riittävän aikaisessa vaiheessa, jolloin on aikaa hankkia ja jalostaa tietoa, valmistella päätöstä ja mahdollisuuksia jäljellä valita paras vaihtoehto käytettävissä olevan tiedon perusteella.</li> <li>- Tuloksellisuusinformaatiosta keskustellaan ryhmissä, mikä edistää ymmärryksen lisääntymistä organisaation tilasta ja resursseista.</li> <li>- Strategiseen suunnitteluun osallistetaan laajasti sidosryhmiä, jolloin huomioidaan mahdollisimman monia eri näkökulmia.</li> <li>- Strategiselle suunnittelutyölle on organisaatiossa allokoitu riittävästi voimavaroja, kuten viestintään, osaamiseen, työn ohjaukseen ja aikaan liittyviä resursseja.</li> </ul>



## **Tutkimuskysymys 2: Mitä haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyy kunnan strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa?**

Tutkimuksen empiirisestä aineistosta tunnistettiin vastaavanlaisia tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita kuin aiemmissa tutkimuksissa. Tutkimustulosten perusteella tuloksellisuustiedon hyödyntämisen haasteet strategisen johtamisen näkökulmasta liittyvät tiedonkeruuseen, tiedon käyttäjiin, organisaatiokulttuuriin sekä poliittisiin voimasuhteisiin.

Tiedonkeruun haasteet johtuvat pääosin siitä, ettei tarvittavaa tietoa ole saatavilla ja tieto ei kulje organisaatiossa riittävän hyvin. Tutkimuskirjallisuuden mukaan keskeisimpiä haasteita julkisten palvelujen tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä ovat tuloksellisuuden mittaaminen ja sopivien mittareiden asettaminen. Tutkimuksen empiirisestä aineistosta nousevat esiin erityisesti ongelmat määritellä toiminnan tuloksellisuus. Haastateltavat kokivat tuloksellisuuden monitulkintaisena käsitteenä, joka tarkoittaa eri toimijoille erilaisia asioista. Toimialalla ei ole olemassa yhtenäisiä ja yleisesti hyväksytyjä kriteerejä määritellä toiminnan tuloksellisuus, mikä nähtiin ongelmalliseksi toiminnan tavoitteiden määrittelyssä ja seurannassa palvelutuotannon läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden näkökulmasta. Tutkimustulos on linjassa aiempien tutkimusten kanssa, joiden mukaan käsitykset tuloksellisuudesta vaihtelevat toimijoittain sen mukaisesti, mitä julkisella toiminnalla tulisi tavoitella.

Empiirisessä aineistossa tunnistettiin palvelujen tuloksellisuutta kuvaavien mittareiden asettamisen vaikeus. Kohdeorganisaatiossa nähtiin ongelmallisena hankkia luotettavaa tietoa mittareiden avulla johtamisen tueksi. Kysymyksiä herättivät erityisesti asetettujen mittareiden riittävä tarkkuus ja mittauksen luotettavuus, koska usein mittaustuloksen koettiin perustuvan suorittajan henkilökohtaiseen arvioon tai mielipiteeseen, eikä puhtaasti faktatietoon ilmiöstä.

Tutkimustulokset ovat yhteneväiset aiempien tutkimusten kanssa, joiden mukaan tietoa kerätään ja tilastoidaan paljon kuntasektorilla, mutta sen hyödynnettävyydessä on kehitettävää. Tutkimuksen empiirinen aineisto osoittaa, että kunnassa toimintaa suunnitellaan ja ohjataan pääosin talousprosessin mukaisesti. Tutkimuksen kohdeorganisaatiossa kerätään ja seurataan määrällistä tietoa muun muassa käyttäjä- ja suoritämääristä sekä kustannuksista. Empiirisen aineiston perusteella organisaatiossa toiminnan tuloksellisuuden seurannassa korostuivat aiempien tutkimusten tapaan resurssien käyttöä ja taloudellisuutta kuvaavat euromääräiset mittarit, kun taas erityisesti toiminnan vaikuttavuuden arviointi koettiin haasteelliseksi, koska siihen liittyvää tietoa oli niukemmin saatavissa. Toiminnan vaikuttavuutta arvioitiin ja raportoitiin säännöllisesti lähinnä tilinpäätöksessä kuvattujen tavoitteiden toteutumisen perusteella.

Tutkimuksen empiirisestä aineistosta on tunnistettavissa tiedonkulkuun liittyvät haasteet tuloksellisuustiedon hyödyntämisen näkökulmasta, mikä on noussut esiin myös aiemmissa tutkimuksissa. Haastateltavat tunnistivat kehittämistarpeita tuloksellisuusinformaation viestinnässä erityisesti eri organisaatiotasojen välillä. Kohdeorganisaatiossa koettiin, ettei tietoa kulje riittävästi hallinnosta operatiiviselle tasolle ja päinvastoin. Empiirisessä aineistossa nousi esille myös tiedonkulun haasteet eri toimialojen välillä. Kohdeorganisaatiossa nähtiin toiminnan siiloutumisen aiheuttamien viestinnällisten haasteiden hankaloittavan toimialan pitkän aikavälin toiminnan suunnittelua ja strategian toteuttamista.

Aihealueen aiemmissa tutkimuksissa tuloksellisuusinformaation käyttäjiä koskevat haasteet on liitetty puutteelliseen kykyyn analysoida tuloksellisuustietoa ja hyödyntää analysoitua tietoa johtamisen välineenä, mikä on linjassa tämän tutkimuksen tulosten kanssa. Tutkimuksen empiirinen aineisto osoittaa, että tuloksellisuusinformaation analysointi koetaan monimutkaisena ja aikaa vievänä. Haastateltavat kokivat, että tuloksellisuustiedon analysointi ja sen hyödyntäminen toiminnan johtamisessa edellyttävät lisää aikaa ja osaamiseen liittyviä resursseja.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan yksi merkittävimmistä tuloksellisuustiedon hyödyntämisen heikkouksista julkisessa hallinnossa liittyy organisaatio- ja johtamiskulttuuriin. Tutkimuksen tulokset vastaavat aiempia tutkimustuloksia tämän osalta. Empiirisessä aineistossa nostettiin esiin, ettei vallitseva organisaatiokulttuuri ollut historiallisesti tukenut riittävästi tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. Haastatteluista nousi kuitenkin esille, että johtamiskulttuurissa oli kuitenkin tapahtumassa muutos uuden johtajasukupolven myötä, jolla oli selkeästi enemmän kiinnostusta ja osaamista hyväksikäyttää tuloksellisuustietoa palvelujen suunnittelussa, toiminnassa ja päätöksenteossa.

Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa poliittisen kontekstin on nostettu yhdeksi keskeiseksi tuloksellisuustiedon hyödyntämisen haasteeksi, mikä ilmenee vähäisenä kiinnostuksena ja tiedolla pelaamisella tukemaan omaa tulkintaa ja argumentointia. Tutkimuksen empiirinen aineisto tunnistaa poliittisten voimasuhteiden luomat haasteet tiedon hyödyntämiselle strategisessa johtamisessa. Tutkimustuloksen mukaan luottamushenkilöiden tuloksellisuustiedon kysyntää olisi tarpeellista lisätä, jotta faktatietoon pohjautuva päätöksenteko kehittyisi.

## 5.2 Tutkimuksen arviointi

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuuden arviointi perustuu tutkimuksen uskottavuuden, tutkimustulosten siirrettävyyden, varmuuden ja vahvistettavuuden kriteereille (Eskola & Suoranta 1998). Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella muun muassa aineistonkeruun, aineiston analyysin ja tutkimuksen tulosten luotettavuuden näkökulmasta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 226–227).

Tutkimustulosten uskottavuudella tarkoitetaan vaatimusta, jonka mukaan tutkijan on tarkistettava, että hänen käsitteellistyksensä ja tulkintansa vastaavat tutkittavien käsityksiä (Eskola & Suoranta 1998). Tutkimuksessa käytettiin aineistotriangulaatiota hyödyntämällä kahta aineistonkeruumenetelmää, jolloin tavoitteena oli saada vahvistusta tutkimustuloksille. Tutkimuksen empiirinen havainnointi ja haastatteluaineisto kerättiin suunnitteluprosessin aikana, jolloin tutkija työskenteli työryhmän jäsenenä. Haastattelukysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen tutustuttaviksi pyrkimyksenä varmistaa, että heillä on ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä ja sen keskeisistä käsitteistä. Koska kyseessä oli toimintatutkimus, tutkimustuloksia arvioitiin myös tutkittavan suunnittelutyön tavoitteiden ja tulosten perusteella. Tutkimus sisältää myös selvitystyön tulosten ja prosessin arvioinnin niiden osalta, joita suunnittelutyö koski.

Tutkimustulosten siirrettävyydellä viitataan tutkimuksen yleistettävyyteen myös muissa tapauksissa ja yhteyksissä (Kananen 2014, 132-133). Tutkimus toteutettiin toimintatutkimuksena, jossa tutkija osallistui yksittäiseen kohdeorganisaatiossa tapahtuneeseen selvitysprosessiin, eivätkä tutkimustulosten siirrettävyyttä voida sellaisenaan yksinkertaisesti soveltaa muihin konteksteihin. Tutkimustulosten siirrettävyyttä pyrittiin parantamaan kuvaamalla tutkimuksen lähtötilanne sekä tutkimusprosessin vaiheet.

Tutkimuksen varmuus liittyy tutkimuksen ennakkoehtojen huomioimiseen (Eskola & Suoranta 1998). Tuloksellisuustiedon hyödyntämisen puutteellisuutta julkisessa toiminnassa voidaan pitää tämmöisenä ennako-oletuksena, joihin saatiin tutkimusprosessin aikana vahvistus aihealueen aiemman tutkimuskirjallisuuden ja empiirisen aineiston perusteella. Näin ollen kyseisellä ennakkokäsityksillä ei arvioida olleen vaikutusta tutkimuksen tuloksiin.

Tutkimuksen vahvistettavuudella tarkoitetaan sitä, että tutkimuksessa tehdyt tulkinnat saavat tukea toisista ilmiötä tarkastelleista tutkimuksista (Eskola & Suoranta 1998). Aihealueen aiemmat tutkimukset tukevat tutkimuksen tuloksia ja päätelmiä. Tutkimukseen muodostettiin aiempien tutkimusten pohjalta teoreettinen viitekehys, joka vastasi pääpiirteissään reaalista ilmiötä ja sitä voitiin osittain täsmentää tutkimustulosten perusteella.

Luotettavuuden arviointiin liittyvät käsitteet reliabiliteetti ja validiteetti. Laadullisessa tutkimuksessa reliabiliteetilla tarkoitetaan tulkinnan samankaltaisuutta tulkitsijasta riippumatta. Lisäksi tutkimusaineiston on oltava riittävä ja analyysin kattava. (Kananen 2014, 131). Tutkimuksessa on selvitetty, missä roolissa tutkija on suunnitteluprosessissa toiminut ja miten tutkimusaineisto on kerätty. Tutkimuksessa on dokumentoitu tutkimusaineiston lähteet, tutkimuskonteksti ja aineiston keräämiseen liittyvät tilanteet. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa on kuvattu tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja viitekehys, johon tutkimuksen empiirisen aineiston havainnot perustuvat. Lisäksi tutkimuksen raportointi sisältää perustelut valituille tutkimusmenetelmille. Kyseisten näkökohtien perusteella voidaan päätellä, että tutkimus täyttää reliabiliteetin kriteerit.

Validiteetilla tarkoitetaan laadullisen tutkimuksen yhteydessä tutkimustekstin kykyä kuvata toteutettu tutkimus (Eskola & Suoranta 1998). Tutkimuksessa on kuvattu tutkimusprosessi aineistokeruusta aineiston analysointiin ja johtopäätöksiin. Tutkimus sisältää kirjallisuuskatsauksen, jossa on tarkasteltu, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään. Lisäksi keskeiset käsitteet on määritelty. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja viitekehys ovat luoneet perustan, jonka avulla ilmiötä ja kokemuksia on tarkasteltu tutkimuksen empiirisessä osuudessa. Tutkimusprosessin dokumentointi mahdollistaa tutkimuksessa tehtyjen ilmiötä koskevien tulkintojen ja päätelmien seurannan.

### 5.3 Tutkimuksen kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksessa yhdistettiin strategiseen johtamiseen, johdon ohjausjärjestelmiin, tuloksellisuuden johtamiseen ja tiedolla johtamiseen liittyvät tutkimusalueet. Strategista johtamista, johdon ohjausjärjestelmiä, tuloksellisuuden johtamista ja tiedolla johtamista on aiemmin tarkasteltu pääasiassa eri kirjallisuuden haaroissa. Tässä tutkimuksessa eritoten johdon ohjausjärjestelmiä ja tiedolla johtamiseen liittyvää keskustelua on kuitenkin tuotu yhteen.

Aihepiiriä koskevassa aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu tarve tutkia tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä interventio- ja toimintatutkimuksen menetelmillä. Ilmiötä koskevia empiirisiä analyyseja ei ole juurikaan tehty. Tutkimuksen voidaan todeta tuottaneen uutta tietoa ja lisänneen ymmärrystä tuloksellisuustiedon hyödyntämisestä kunnan strategisen johtamisen näkökulmasta.

Tutkimuksen kohdeorganisaatiossa koettiin, että selvitystyön eteneminen tutkimuksessa kuvatus johtamisen prosessimallin mukaisesti tuotti hyviä tuloksia ja ote oli aiempaa strategisempi palvelun toimialan pitkän aikavälin toiminnan suunnittelua ja ohjausta. Tutkimuksessa pureuduttiin kuvaamaan tarkemmin tiedon analysointivaihetta, joka aihepiirin aiemmissä empiirisissä tutkimuksissa on noussut strategiaprosessin haasteellisimmaksi vaiheeksi tiedon hyödyntämisen kannalta. Tutkimuksessa kuvattu strategisen johtamisen ja tiedon hallinnan prosessit yhdistävä malli on hyödynnettävissä myös muissa kunnallisissa organisaatioissa toiminnan pitkän aikavälin suunnittelua ohjaavana työkaluna.

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä kunnan strategisessa päätöksenteossa kotimaisella aineistolla on tutkittu empiirisesti vielä varsin vähän, joten mahdollisia jatkotutkimusaiheita on runsaasti. Tuloksellisuustiedon hyödyntämistä voidaan lähestyä myös poliittisten luottamushenkilöiden näkökulmasta, miten tietoa hyödynnetään tällä hetkellä tukemaan päätöksentekoa kuntakontekstissa. Tämän tutkimuksen tuloksen mukaan johtavat viranhaltijat kokivat, että ymmärryksen ja osaamisen kehittäminen tiedon hankinnasta ja tulkinnasta lisäsi kiinnostusta käyttää tuloksellisuustietoa johtamisessa. Mielenkiintoinen aihe olisi tutkia, lisääkö tietoisuuden kasvattaminen palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja sen mittaamisesta tiedon hyödyntämistä poliittisten luottamushenkilöiden keskuudessa.

## LÄHTEET

- Abdel-Maksoud, Ahmed, Elbanna, Said, Mahama, Habib & Pollanen, Raili 2015. The use of performance information in strategic decision making in public organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 528 – 549.
- Ammons, David N. 1995. Overcoming the inadequacies of performance measurement in local government: The case of libraries and leisure services. *Public Administration Review*, 55 (1), 37–47.
- Ammons, David N. & Rivenbark, William C. 2008. Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68 (2), 304–318.
- Andersen, Simon C. 2008. The impact of public management reforms on student performance. *Public Administration*, 86, 541–58.
- Anderson, Eudene W., Fornell, Claes & Rust, Roland T. 1997. Customer Satisfaction, Productivity, and Profitability: Differences Between Goods and Services. *Marketing Science*, 16, (2), 129–145.
- Ansoff, Igor, H. 1984. *Strategisen johtamisen käsikirja*. Helsinki: Otava.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) 2003. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Anthony, Robert N. 1965. *Planning and control systems: framework for analysis*. Boston, MA: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthony, Robert N. 1970. *Management Accounting: Text and Cases*. 4. ed. Homewood (Ill.): Irwin.
- Anthony, Robert N. 1988. *The Management Control Function*. Rev. ed. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Askim, Jostein 2007. How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453-472.
- Askim, Jostein 2009. The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. *International Public Management Journal*, 12 (1), 24–47.
- Atiyyah, Hamid S. 1999. Public Organisations' Effectiveness and Its Determinants in a Developing Country. *Cross Cultural Management*, 6 (2), 8-21.
- Behn, Robert D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
- Boyne, George A. & Walker, Richard M. 2010. Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. *Public Administration Review*, 70 (1), 185-192.
- Brun, Mathias E. & Siegel, John P. 2006. What does appropriate performance reporting for political decision-makers require? Empirical evidence from Switzerland. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55 (6), 480–497.
- Bryson, John M. 2004. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco (Calif.): Jossey-Bass. 3rd ed.
- Bryson, John M., Berry, Frances S. & Yang, Kaifeng 2010. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 495–521.

- Clay, Joy A. & Bass, Victoria 2002. Aligning performance measurement with key management processes. *Government Finance Review*, 18 (2), 26-29.
- De Bruijn, Hans 2002. Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15 (6/7), 578-594.
- De Bruijn, Hans 2003. Output steering in public organizations: about the use of a product approach and a process approach. *Managerial Auditing Journal*, 18 (4), 303–312.
- de Lancer Julnes, Patricia & Holzer, Marc 2001. Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61 (6), 693–708.
- Dull, Matt 2009. Results-model reform leadership: Questions of credible commitment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2), 255–28.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Ferreira, Aldónio & Otley, David 2009. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20 (4), 263–282.
- Folz, David H., Abdelrazek, Reem & Chung, Yeonsoo 2009. The Adoption, Use, and Impacts of Performance Measures in Medium-Size Cities. *Progress Toward Performance Management*. *Public Performance & Management Review*, 33 (1), 63-87.
- Fryer, Karen, Antony, Jiju & Ogden, Susan 2009. Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22 (6), 478-498.
- Gerrish, Ed 2015. The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. *Public Administration Review*, 76(1), 48–66.
- Glueck, William F. 1980. *Strategic management and business policy*. New York: McGraw-Hill.
- Greiling, Dorothea 2005. Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), 551–567.
- Guthrie, James, Olson, Olov & Humphrey, Christopher 1999. Debating developments in new public financial management: the limits of global theorising and some new ways forward. *Financial Accountability and Management*, 15 (3), 209-228.
- Hakala, Juha T. 2006. *Informaatiohyöky: tiedon ja osaamisen hallinta työelämässä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Halachmi, ArieI 2005. Performance measurement: test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 255-266.
- Hammerschmid, Gerhard, Van de Walle, Steven & Stimac, Vid 2013. Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management*, 33 (4), 261-268.
- Heinrich, Carolyn J. 2002. Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62 (6), 712-725.
- Henri, Jean-François 2006. Organizational culture and performance measurement systems. *Accounting, Organizations and Society*, 31 (1), 77-103.

- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Ho, Alfred & Coates, Paul 2004. Citizen-initiated performance assessment: The Initial Iowa Experience *Public Performance & Management Review*, 27 (3), 29-50.
- Houni, Markku, Nupponen, Matti & Pakarinen, Kari 2002. Kuntien Strategiayön Avaimet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Holzer, Marc & Kloby, Kathryn 2005. Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7), 517–532.
- Hyndman, Noel & Eden, Ron 2001. Rational management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland. *Public Administration*, 79 (3), 579-598.
- Jalonen, Harri 2015. Tiedolla johtamisen näyttämöt ja kulissit. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari, & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.): Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press, 40-68.
- Jalonen, Harri, Laihonon, Harri & Lönnqvist, Antti 2012. Tietojohtaminen osaksi kunnan strategista johtamista. *Hallinnon Tutkimus*, 31 (2), 138-147.
- Johansson, Tobias & Siverbo, Sven 2009. Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: A multi-theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, 25(2), 197–224.
- Jones, Rowan & Pendlebury, Maurice 1992. Public sector accounting. London: Pitman Publishing.
- Jääskeläinen, Aki & Roitto, Matias 2014. Drivers of personnel satisfaction towards performance information usage: Findings from Finnish municipalities. *International Journal of Public Sector Management*, 27 (6), 530-547.
- Jääskeläinen, Aki & Sillanpää, Virpi 2013. Overcoming challenges in the implementation of performance measurement: case studies in public welfare services. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (6), 440-454.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Heinlahti, Kaisa 2006. Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Kamensky, Mika 2010. Strateginen johtaminen: Menestyksen timantti. Helsinki: Talentum.
- Kananen, Jorma 2014. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona: Miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä? Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Karlöf, Bengt 1996. Strategia - suunnitelmasta toteutukseen. Helsinki: WSOY.
- Kroll, Alexander 2015a. Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A Planned-Behavior Approach. *American Review of Public Administration*, 45 (2), 201-215.
- Kroll, Alexander 2015b. Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance & Management Review*, 38 (4), 459-486.



- Kroll, Alexander & Moynihan, Donald P. 2015. Does Training Matter? Evidence from Performance Management Reforms. *Public Administration Review*, 75 (3), 411-420.
- Laamanen, Ritva 1994. Kuntien toimintastrategiat ja päätöksenteko. Tutkimus kuntien strategisesta käyttäytymisestä valtionosuusuudistuksen jälkeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Laihonen, Harri, Hannula, Mika, Helander, Nina, Ilvonen, Ilona, Jussila, Jari, Kukko, Marianne, Kärkkäinen, Hannu, Lönnqvist, Antti, Myllärniemi, Jussi, Pekkola, Samuli, Virtanen, Pasi, Vuori, Vilma & Yliniemi, Terhi 2013. Tietojohtaminen. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, Tiedonhallinnan ja logistiikan laitos.
- Laihonen, Harri, Rajala, Tomi, Haapala, Petri & Vakkuri, Jarmo 2017. Dialogia tuloksista. Kohti tuloksekasta julkisjohtamista. Tampere: Tampere University Press.
- Laihonen, Harri & Sillanpää, Virpi 2014. What is the Role of Knowledge Management in Establishing the Effectiveness of Public Welfare Services?. *Knowledge and Process Management*, 21(2), 112-121.
- LeRoux, Kelly & Wright, Nathaniel, S. 2010. Does Performance Measurement Improve Strategic Decision Making? Findings From a National Survey of Nonprofit Social Service Agencies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (4), 571-587.
- Lumijärvi, Ismo 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere: Tampere University Press.
- Malmi, Teemu & Brown, David A. 2008. Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19, 287–300.
- McNiff, Jean & Whitehead, Jack 2009. Doing and writing action research. Thousand Oaks (Calif.): Sage.
- Melkers, Julia & Willoughby, Katherine 2005. Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65 (2), 180–190.
- Merchant, Kenneth A. & Otley, David T. 2006. A Review of the Literature on Control and Accountability. *Handbook of Management Accounting Research*, 2, 785-802.
- Merchant, Kenneth A. & Van der Stede, Wim A. 2012 *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Financial Times, Prentice Hall, 3.rd ed.
- Meklin, Pentti 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. *Gaudeamus*, 31-50.
- Meklin, Pentti, Rajala, Tuija, Sinervo Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance – Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, 237–274.
- Miettinen, Riitta (toim.) 2001. Kunta – kahden johtajuuden areena. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Mintzberg, Henry 1987. Crafting strategy. *Harvard Business Review*, 65, 66–75.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce & Lampel, Joseph 1998. *Strategy Safari. The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. London: Prentice Hall.

- Mintzberg, Henry & Waters, James A. 1985. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal* 6 (3), 257-272.
- Moynihan, Donald 2005. Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, 65, 203-216.
- Moynihan Donald 2008. *Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, Donald & Ingraham, Patricia W. 2004. Integrative leadership in the public sector: A model of performance information use. *Administration and Society*, 36(4), 427-453.
- Moynihan, Donald & Lavertu, Stéphane 2012. Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592–602.
- Moynihan, Donald & Pandey, Sanjay 2010. The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 849-866.
- Moynihan, Donald, Pandey, Sanjay & Wright, Bradley 2012. Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143–164.
- Newcomer, Kathryn & Caudle, Sharon 2011. Public performance management systems: Embedding practices for improved success. *Public Performance & Management Review*, 35 (1), 108-132.
- Nilsson, Fredrik, Petri, Carl-Johan & Westelius, Alf 2016. *Strategic management control in theory and practise*. Teoksessa Nilsson, Fredrik, Petri, Carl-Johan & Westelius, Alf (toim.): *Strategic Management Control – with a focus on dialogue*. Studentlitteratur, 1st ed.
- Nitzl, Christian, Sicilia, MariaFrancesca & Steccolini, Ileana 2019. Exploring the links between different performance information uses, NPM cultural orientation, and organizational performance in the public sector. *Public Management Review*, 21 (5), 686-710.
- Noble, Charles N. 1999. The Eclectic Roots of Strategy Implementation Research. *Journal of Business Research*, 45 (2), 119-134.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka 1995. *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Näsi, Juha 1991. *Arenas of Strategic Thinking*. Helsinki: Foundation for Economic Education.
- Otley, David 1999. Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, 10 (4), 363-382.
- Otley, David 2006. Trends in budgetary control and responsibility accounting. Teoksessa Bhimani Alnoor (toim.) *Contemporary issues in management accounting*, 291-307.
- Page, Sasha & Malinowski, Chris 2004. Top 10 performance measurement dos and don'ts. *Government Finance Review*, 20 (5), 28-32.
- Pellinen, Jukka 2017. *Talousojohtaminen*. Verkkoaineisto: Alma Talent, 2.painos.
- Poister, Theodore H. 2010. The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70 (S1), 246-254.

- Poister, Theodore H., Pasha, Obed Q. & Edwards, Lauren H. 2013. Does Performance Management Lead to Better Outcomes? Evidence from the U.S. Public Transit Industry. *Public Administration Review*, 73 (4), 625-636.
- Poister, Theodore H. & Streib, Gregory 2010. Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*, 59 (4), 325-335.
- Pollitt, Christopher 2006a. Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), 25-44.
- Pollit Christopher 2006b. Performance information for democracy: the missing link? *Evaluation*, 12 (1), 38– 55.
- Porokka-Maunuksela, Raija, Huuskonen, Juha, Koskinen, Outi & Säilä, Esko 2004. *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. Helsinki: Edita.
- Poister, Theodore H. 2010. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70(S1), 246-254.
- Radnor, Zoe & Barnes, David 2007. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56 (5/6) 384-396.
- Rajala, Tomi, Laihonen, Harri & Haapala, Petra 2018. Why is dialogue on performance challenging in the public sector? *Measuring Business Excellence*, 22 (2), 117-129.
- Rannisto, Pasi-Heikki 2005. *Kunnan strateginen johtaminen - tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere: Tampere University Press.
- Rantanen, Hannu, Kulmala, Harri I., Lönnqvist, Antti & Kujansivu, Paula 2007. Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 20 (5), 415-433.
- Ruusuvuori, Johanna, Pirjo Nikander & Hyvärinen, Matti 2010. *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.
- Rytilä, Maari 2011. *Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Lapland University Press: Rovaniemi.
- Saliterer, Iris & Korac, Sanja 2013. Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7–8), 502-517.
- Sanger, Mary B. 2008. From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public administration review*, 68 (6), 70-85.
- Simon, Herbert A. 1995. Organizations and markets. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(3), 273-294.
- Simons, Robert 1995. *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston (Mass.): Harvard Business School Press.
- Sotarauta, Markku 1996. *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Tampere: Finnpublishers.

- Strauss, Erik & Zecher, Christina 2013. Management control systems: a review. *Journal of Management Control* 23, 233-268.
- Swift, Peter E. & Hwang, Alvin 2013. The impact of affective and cognitive trust on knowledge sharing and organizational learning. *The Learning Organization*, 20 (1), 20–37.
- Sydänmaanlakka, Pentti 2015. Älykäs julkinen johtaminen. Helsinki: Talentum.
- Syvänen, Sirpa 2015. Dialoginen johtaminen: Avain tuloksellisuuteen, työelämän laatuun ja innovatiivisuuteen. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Taylor, Jeannette 2009. Strengthening the link between performance measurement and decision making. *Public Administration*, 87(4), 853–871.
- Taylor, Jeannette 2011. Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies. *Public Administration*, 89(4), 1316–1334.
- Taylor, Jeannette 2014. Organizational Culture and the Paradox of Performance Management. *Public Performance & Management Review*, (38)1, 7-22.
- ter Bogt, H.J. 2003. Performance evaluation styles in governmental organizations: how do professional managers facilitate politicians work? *Management Accounting Research*, 14 (4), 311-332.
- ter Bogt, H. J. 2004. Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch aldermen's use of performance information. *Financial Accountability and Management*, 20(3), 221-252.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Van de Walle, Steven & Van Dooren, Wouter 2010. How is information used to improve performance in the public sector: Exploring the dynamics of performance information. Teoksessa Walshe, Kieran, Harvey, Gill & Jas, Pauline (toim.): *Connecting knowledge and performance in public services: From knowing to doing*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–54.
- Van Dooren, Wouter 2005. What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 21 (3), 363-383.
- Van Dooren, Wouter 2011. Better Performance Management. *Public Performance & Management Review*, 34 (3), 420-433.
- Van Dooren, Wouter, Boukaert Geert & Halligan, John 2015. *Performance management in the public sector*. Routledge Taylor & Francis Group.
- van Helden G Jan, Johnsen Åge & Vakkuri Jarmo 2012. The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation. *Evaluation*, 18 (2), 159-175.
- Vakkuri, Jarmo & Meklin, Pentti 2006. Ambiguity in Performance Measurement: A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement. *Financial Accountability and Management*, 22 (3), 235–250.
- Valtioneuvoston kanslia 2009. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.
- Valtiovarainministeriö 2013. *Kunta IT. Tiedolla johtamisen käsikirja. Julkisrahoitteiset palvelut*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Verbeeten, Frank 2008. Performance management practices in public sector organizations – impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21 (3), 427-454.
- Vogel, Rick & Hattke, Fabian 2018. How is the use of performance information related to performance of public sector professionals? Evidence from the field of academic research. *Public Performance & Management Review*, Vol. 41(2), 390–414.
- Wholey, Joseph S. 1999. Performance-based management: Responding to the challenges. *Public Performance and Management Review*, 22, 288-307.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari 2010. *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri & Vakkuri, Jarmo 2016. *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri, Stenvall, Jari, & Rannisto, Pasi-Heikki 2015. *Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko*. Teoksessa (toim.): *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere: Tampere University Press, 9-26.
- Yang, Kaifeng & Hsieh, Jun Yi 2007. Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model. *Public Administration Review*, 67(5), 861–79.
- Zhang, Hongchun, van de Walle, Steven & Zhuo, Yue 2016. Does trust in the performance measurement organization influence how public managers use performance information? *Public Performance & Management Review*, 40(2), 409–430.

## LIITTEET

## Liite 1. Taulukko aihepiirin aiempien tutkimusten keskeisistä havainnoista

LÄHDE	VUOSI	MAA	HALLINNON TASO	TUTKIMUSKYSYMYKS	AINEISTO	TUTKIMUSTULOS
Nitzl, Sicilia & Steccolini	2019	Italia	Paikallinen ja valtakunnallinen	Vaikuttaako tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen toiminnan ohjauksessa ja päätöksenteossa julkisen toiminnan tuloksellisuuteen?	Kyselytutkimus julkisjohtajille	Tuloksellisuustiedon käyttö toiminnan ohjauksessa vaikuttaa positiivisesti tuloksellisuuteen. Sen sijaan tuloksellisuustiedon hyödyntämisellä päätöksenteossa ei ole suoranaista vaikutusta toiminnan tuloksellisuuteen.
Vogel & Hattke	2018	Globaali	Yliopisto	Lisääkö tuloksellisuusinformaation käyttö toiminnan tuloksellisuutta?	Kyselytutkimus tutkijoille	Tuloksellisuusinformaation käyttö lisää tuloksellisuutta.
Kroll & Moynihan	2015	USA	Valtio	Vaikuttaako tuloksellisuuden johtamiseen liittyvä koulutus tuloksellisuustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa?	Kyselytutkimus ja haastattelu julkisjohtajille	Johtamiskoulutus lisää tuloksellisuustiedon hyödyntämistä julkisjohtajien päätöksenteossa.
Poister, Pasha & Edwards	2013	USA	Paikallinen ja valtakunnallinen	Lisäävätkö tuloksellisuusjohtamisen käytänteet toiminnan tuloksellisuutta?	Kyselytutkimus julkisjohtajille	Tuloksellisuuden johtamisen käytänteet vaikuttavat positiivisesti toiminnan tuloksellisuuteen.
Leroux & Wright	2010	USA	Yleishyödyllinen yhteisö	Hyödyntävätkö julkisjohtajat tuloksellisuusinformaatiota strategisessa päätöksenteossa? Lisääkö se päätöksenteon laatua?	Kyselytutkimus julkisjohtajille	Julkisjohtajat hyödyntävät tuloksellisuusinformaatiota päätöksenteossa. Tuloksellisuusinformaatio parantaa päätöksenteon laatua.
Moynihan & Pandey	2010	USA	Kunta	Mitkä tekijät vaikuttavat julkisjohtajien tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen?	Kyselytutkimus julkisjohtajille	Tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen vaikuttavat motivaatio, johdon rooli, tiedon saatavuus, organisaatiokulttuuri ja resurssien joustavuus.
Taylor	2009	Australia	Valtio ja osavaltio	Hyödyntävätkö organisaatiot tuloksellisuustietoa pääasiassa ulkoiseen raportointiin ja vain vähäisellä painoarvolla sisäisen päätöksenteon tueksi?	Kyselytutkimus julkisjohtajille, puolistrukturoitu haastattelu	Tuloksellisuusinformaatiota käytetään pääasiassa ulkoiseen raportointiin. Budjetti ohjaa vielä vahvasti julkisyhteisöjen sisäistä johtamista.
Verbeeten	2008	Hollanti	Valtakunnallinen ja paikallinen	Vaikuttavatko tuloksellisuuden johtamisen käytännöt tuloksellisuuteen julkisella sektorilla?	Kyselytutkimus julkisjohtajille	Selkeät ja mitattavat tavoitteet edistävät tuloksellista toimintaa. Paikallishallinnolla on muita hallinnon tasoja vaikeammin mitattavat tavoitteet ja alhaisempi tuloksellisuuden taso.
Ammons & Riverbank	2008	USA	Kunta	Mitkä tekijät edistävät tuloksellisuusmittauksen hyödyntämistä toiminnan kehittämiseksi kaupunkioorganisaatioissa?	Kyselytutkimus julkisjohtajille, haastattelut	Tiedon käyttöä edistävät tekijät ovat tehokkuusmittarit, vertailumahdollisuus toisiin organisaatioihin sekä mittauksen liittyminen johdon ohjausjärjestelmään.

## Liite 2. Teemahaastattelurunko

1. Miten tehtäväalueella toiminnan tuloksellisuus voidaan määritellä? Esimerkiksi millaista on tuloksellinen toiminta tehtäväalueella?
2. Kerätäänkö tuloksellisuutta koskevaa tietoa tehtäväalueella? Mistä? Miten? Kuinka usein?
3. Mitataanko tehtäväalueella toiminnan tuloksellisuutta? Miten?
4. Mistä tehtäväalueen tavoitteet ja niitä kuvaavat mittarit on johdettu?
5. Onko tuloksellisuusmittareille määritetty tavoitearvot? Miten?
6. Ohjaako strategia tuloksellisuusmittareiden ja niiden tavoitearvojen valintaa?
7. Ovatko nämä tuloksellisuuden mittarit olleet hyödyllisiä johtamisen näkökulmasta? Miksi?
8. Raportoidaanko tuloksellisuustietoa tehtäväalueella? Kenelle? Miten usein?
9. Keskustellaanko tuloksellisuustiedosta yhteisesti tehtäväalueella? Kenen kanssa? Miten usein?
10. Koetko, että tuloksellisuustiedolla on vaikutusta tehtäväalueen strategiseen johtamiseen ja päätöksentekoon?
11. Oletko kokenut haasteita muun muassa tuloksellisuustiedon hankinnassa, prosessoinnissa tai hyödyntämisessä? Millaisia? Miksi?
12. Miten niihin liittyvät haasteet voitaisiin ratkaista?
13. Miten tehtäväalueen palvelutoiminnan järjestämistä suunnitellaan pitkällä aikavälillä?
14. Onko palveluverkkoselvitystyöhön osallistuminen vaikuttanut tehtäväalueen pitkän aikavälin suunnittelun prosessiin, linjauksiin ja johtamiseen? Miten? Miksi?
15. Onko tehtäväalueella ilmennyt selvitystyön aikana pitkän aikavälin linjauksiin liittyviä muutostarpeita? Millaisia? Miksi?
16. Ilmenikö tehtäväalueella haasteita selvitystyöhön liittyen? Millaisia? Miksi?
17. Lisäkö selvitystyöhön osallistuminen ymmärrystä tehtäväalueen tuloksellisuudesta ja tiedon hyödyntämisestä? Miten? Miksi?
18. Miten arvioisit selvitystyötä prosessin ja lopputuloksen näkökulmasta? Miksi?