

Suvi Markkanen

TIEDOLLA TULOSSIIN DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTOSSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro Gradu -tutkielma
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Suvi Markkanen: Tiedolla tuloksiin Digi- ja väestötietovirastossa
Pro Gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen
Huhtikuu 2021

Tutkimuksessa analysoidaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja siihen liittyviä haasteita julkishallinnon organisaation johtamisessa ja päätöksenteossa. Kohdeorganisaatio on Digi- ja väestötietovirasto, joka aloitti toimintansa vuoden 2020 alussa. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata, analysoida ja lisätä ymmärrystä, miten kohdeorganisaation johtamisessa ja päätöksenteossa hyödynnetään tuloksellisuusinformaatiota ja millaisia haasteita informaation hyödyntämiseen liittyy. Tutkimuksen tavoitteena on myös esittää kehittämisehdotuksia tiedolla johtamisen parantamiseksi kohdeorganisaatiossa. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus, joka toteutettiin tapaustutkimuksena. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastatteleamalla kohdeorganisaation johtajat. Tutkimuksessa hyödynnettiin tutkijatriangulaatiota.

Toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset aiheuttavat uudistumispaineita julkishallinnon tuloksellisuuden johtamiselle, missä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisellä on keskeinen rooli. Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu erilaisia tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksia. Aiemmat tutkimustulokset kuitenkin osoittavat, että saatavilla olevan informaation analysointi ja hyödyntäminen on puutteellista. Tuloksellisuusinformaatiota ei välttämättä hyödynnetä ollenkaan julkishallinnon johtamisessa. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa muodostetaan tutkimuskirjallisuuden ja aihealueen aiempien tutkimusten perusteella tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli, johon on yhdistetty julkisen talousjohtamisen syklimallin ja tiedon hallinnan prosessit sekä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käyttötarkoitukset. Käsitelmällä voi hyödyntää laajemminkin tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä koskevassa keskustelussa, toiminnassa ja tutkimuksessa.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että merkittävimpiä tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksia kohdeorganisaatiossa ovat budjetointi, arviointi, oppiminen ja kehittäminen. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle löytyy hyviä käytänteitä, mutta informaation hyödyntäminen vaihtelee kohdeorganisaation eri yksiköissä. Merkittävimmät tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyvät haasteet ovat tuloksellisuuden monitulkintaisuus sekä tuloksellisuuden mittaamisen haasteellisuus. Muut tuloksellisuusinformaation ongelmakohdat liittyvät tiedon hankintaan, analysointiin, jakamiseen sekä hyödyntämiseen. Tärkeimmäksi tiedolla johtamisen kehittämisen keinoksi nousi viestinnän, yhteistyön ja tuloksellisuusdialogin hyödyntäminen kaikissa tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin vaiheissa.

Avainsanat: tuloksellisuus, tuloksellisuusinformaatio, tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen, tiedolla johtaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	4
1.1 Tutkimuksen lähtökohta.....	4
1.2. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen tutkimuksen kohteena	6
1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät	7
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	8
2 TULOKSELLISUUSINFORMAATION HYÖDYNTÄMINEN JOHTAMISESSA.....	10
2.1 Tuloksellisuuden johtaminen.....	10
2.2 Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen	16
2.3 Haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä.....	24
2.4 Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli.....	31
3 TUTKIMUSMENETELMÄ JA KOHDEORGANISAATIO.....	34
3.1 Tutkimusmenetelmät ja empiirinen aineisto	34
3.2 Tutkimuskohde	38
4 TIEDOLLA JOHTAMINEN DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTOSSA	42
4.1 Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen	42
4.2 Haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä.....	52
4.3 Tiedolla johtamisen kehittäminen.....	67
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	77
5.1 Tulosten yhteenveto ja johtopäätökset.....	77
5.2 Tutkimuksen arviointi.....	82
5.3 Tutkimuksen kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet	84
LÄHTEET	86
LIITE 1: Kutsu teemahaastatteluun	92
LIITE 2: Teemahaastattelurunko.....	93
LIITE 3: Haastattelut	95

KUVIOT

Kuvio 1. Kolmen E:n malli julkisen toiminnan tuloksellisuuden viitekehyksenä (Virtanen & Vakkuri 2016, 108).....	10
Kuvio 2. Tulosprisma (Valtiovarainministeriö 2005, 26).....	12
Kuvio 3. Julkisen talousjohtamisen syklimalli (Jones & Pendlebury 1992).....	18
Kuvio 4. Tiedon pyramidi (mukaillen Käpylä & Salenius 2013,13)	19
Kuvio 5. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessin malli (Laihonen ym. 2013, 46).....	20
Kuvio 6. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli	33
Kuvio 7. Digi- ja väestötietoviraston organisaatiokaavio	39
Kuvio 8. Haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä Digi- ja väestötietovirastossa.....	80
Kuvio 9. Tiedolla johtamisen kehittäminen Digi- ja väestötietovirastossa.....	82

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohta

“For the measurement of performance, the public manager’s real purpose – indeed, the only real purpose – is to improve performance” (Behn 2003, 588).

Julkishallinnon organisaatioiden johtamiselle on aiheutunut uusia vaatimuksia toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten takia. Hallinnon rakenteita ja toimenpiteitä haastavia toimintaympäristön muutoksia ovat esimerkiksi kiihtyvä ilmastokriisi, ikääntyvä ja kasvukeskuksiin keskittyvä väestö, digitalisaatio ja sen aiheuttama työn murros sekä globaalistuva ja muuttuva talous (Valtiovarainministeriö 2020a, 3). Julkishallinnon organisaatioiden johtamisessa on siirrytty perinteisestä johtamismallista, uuden julkisen johtamisen (new public management) kautta julkisen hallinnan (new public governance) malliin. Myös Suomessa johtamisjärjestelmät heijastavat julkisen hallinnon muutosta ja ne ohjaavat julkishallinnon toimintaa ajattelutapojen kautta (Nyholm ym. 2016, 31-57). Aiemmin julkishallinnon organisaatiot toimivat perinteisen mallin mukaan ideaalisti poliittisen päätöksenteon alaisuudessa. Julkishallinnossa on siirrytty tehokkuutta ja tuloksellisuutta korostavaan uuteen julkiseen johtamiseen sekä verkostomaisesti toimivaan julkisen hallinnan malliin. (Virtanen & Stenvall 2019, 36.)

Tuloksellisuuden ja tuottavuuden kehittäminen ovat olleet julkishallinnon tavoitteina jo pitkään (Lumijärvi 2009, 9). Bouckaertin ja Halliganin mukaan (2008, 11-12) elämme tuloksellisuuden ja suorituksen mittaamisen aikaa. Tarpeella tuloksellisuuden mittaamiselle ja tuloksellisuusinformaatiolle on pitkät perinteet historiassa, vaikka tuloksellisuuden arviointi usein liitetäänkin hallintopolitiikan makrokysymykseen, uuden julkisjohtamisen ajattelumallin kaltaisen hallintoajattelun vahvistumiseen (Virtanen & Vakkuri 2016, 94). Pollittin (2003) mukaan julkisjohtajien rooli on korostunut, kun päätösvaltaa on hajautettu tulosyksiköille (Virtanen & Vakkuri 2016, 94-95). Päätösvalan hajauttaminen on muuttanut julkishallinnon organisaatioiden toiminnan arviointia ja kontrollointia arviointi- ja seurantapainotteiseksi (Moynihan 2008).

Tiedolla johtaminen nähdään lupaavana keinona lisätä julkishallinnon tuottavuutta ja vaikuttavuutta (Jalonen 2015, 40). Tieto on tärkeä ulottuvuus julkishallinnon johtamisen lähtökohtana etenkin julkisen hallinnon toimintaympäristön muuttuessa. Muutokseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi toimintaympäristön globalisoituminen ja erilaiset systeemit, koko yhteiskuntaa koskevat muutostrendit, joita ovat muun muassa informaatioteknologia, palvelujen käyttäjien kasvavat

palveluvaateet ja robotiikka. (Virtanen ym. 2015, 7.) Toimintaympäristön muutos ja nopeasti lisääntyvän datan ja informaation määrä edellyttävät valtionhallinnon organisaatioilta kykyä kerätä ja analysoida tietoa toimintaympäristöstä sekä yhdistää kerättyä tietoa tukemaan oman toiminnan tuloksellista johtamista. Tiedolla johtamisen haasteena onkin olennaisen tiedon löytäminen nopeasti lisääntyvästä datan ja informaation määrästä. Tiedolla johtamisella pyritään hallitsemaan informaation puutteesta johtuvaa epävarmuutta ja informaation paljoudesta tai toimintatilanteen monimutkaisuudesta syntyvää monitulkintaisuutta. Tiedolla johtamista vaikeuttaa informaatioympäristön nopea muuttuminen, etenkin saatavilla olevan informaatiomäärän kasvu. (Jalonen 2015, 40-42.)

Valtionhallinnossa on yleisesti tunnistettu tiedolla johtamisen kehittämisen tarve tietoiseksi johtamis- ja toimintamalliksi, jossa tietoa hyödynnetään ja analysoitua tietoa tuodaan osaksi päätöksentekoprosessia. Valtionhallinnossa on pyritty vahvistamaan tiedolla johtamisen kulttuuria, jotta voidaan tehdä parempia päätöksiä. #Tietokiri -hankkeessa on kehitetty julkishallinnon analysointi- ja raportointipalveluita. Monessa ministeriössä tai valtion virastossa on tiedolla johtamiseen liittyviä kehittämishankkeita. Kehittämiskohteina on huomioitu muun muassa tiedon yhdenmukaistaminen, analytiikan, teknologian ja erilaisten tietojärjestelmien hyödyntäminen raportoinnissa ja ylipäättään raportoinnin parantaminen sekä tiedon tuotantoprosessin uudistaminen. Analytiikan avulla pystytään luomaan malleja, joiden kautta voidaan ennustaa toimintaympäristön muutoksia. Kun puhutaan tiedolla johtamisesta, keskustelu saattaa siirtyä tiedon johtamisen puolelle. Tiedolla johtamisen keskeinen asia on kuitenkin tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa. Julkisen hallinnon strategian (Valtiovarainministeriö 2020a, 6) mukaan hallinnon toiminnan tavoitteena vuoteen 2030 mennessä on, että tietoperusteisuus ohjaa hallinnon valmistelua ja päätöksentekoa sekä hallinto hyödyntää laajasti luotettavaa ja monipuolista tietoa ja rakentaa kansainvälisiä kumppanuuksia, minkä kautta hallinto kykenee perusteltuihin päätökseen ja sen on mahdollista tunnistaa uudenlaisia toiminnan mahdollisuuksia. Wiigin (2002, 238) mukaan laajan tiedolla johtamisen sisällyttäminen julkishallinnon johtamiseen on tärkeää, koska sen avulla organisaatio voi toimia tehokkaammin.

Tuloksellisuusmittauksen ja informaation käytön yhteys päätöksenteossa on usein oletettu, mutta varsinainen tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen on usein tuloksellisuusinformaatiotietojärjestelmien heikko kohta (van de Walle & Van Dooren 2011, 9). Tuloksellisuustietoa hyödynnettäessä pyritään muuttamaan tuloksellisuutta koskeva tieto tekemiseksi. Vaikka saatavilla olisi informaatiota, asiointi- tai laskentamalleja, ei ne automaattisesti tarkoita sitä, että tuloksellisuuden edistämiseksi toteutetut

toimenpiteet ja päätökset vievät samanlaiseen päämäärään. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 171.) Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tärkein päämäärä on tuloksellisuuden paraneminen.

Tutkimukseni kohdistuu tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen ja tiedolla johtamiseen julkishallinnon organisaation toiminnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Tiedolla johtamisella tavoitellaan tuloksellisuutta ja tavoitteiden saavuttamista. Tutkimukseni on laadullinen tutkimus, jossa keskitytään tarkastelemaan tuloksellisuusinformaation kytkeytymistä valtion viraston johtamiseen ja päätöksentekoon. Kansallisesti tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä on tutkittu enemmän kuntakontekstissa. Tällä tutkimuksella pyritään tuomaan uutta näkökulmaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen ja siihen liittyviin haasteisiin valtion kontekstissa. Tutkimuksen kohdeorganisaatio on Digi- ja väestötietovirasto, joka aloitti toimintansa, kun Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toiminut maistraattien ohjaus- ja kehittämysyksikkö yhdistyivät 1.1.2020. Viraston tehtävänä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvata tietojen saatavuutta ja tarjota palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin. Tutkimuksen kohteena Digi- ja väestötietovirasto on mielenkiintoinen, koska siihen on yhdistynyt kolme erilaista organisaatiota. Virastojen yhdistymisen valmisteluvaiheessa tiedolla johtaminen tunnistettiin uuden viraston kehittämiskohteeksi.

1.2. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen tutkimuksen kohteena

Tuloksellisuuden johtaminen, tiedolla johtaminen ja tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen julkishallinnon organisaatioissa on ollut kiinnostuksen kohteena ja aiheesta on kirjoitettu paljon sekä kansainvälisesti että kotimaassa. Aiemmin tutkimuksen keskeinen kiinnostuksen kohde on ollut tuloksellisuuden mittaaminen, eli miten saadaan tuotettua informaatiota (Vakkuri 2010). Kiinnostus tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä kohtaan akateemisissa tutkimuksissa on kasvanut (Hammerschmid ym. 2013, 261). Tuloksellisuusmittauksen kautta saatavan informaation hyödyntäminen varsinaisessa päätöksenteossa vaatii vielä laajempaa tutkimusaineistoa (de Lancer Julnes & Holzer, 2001). Tuloksellisuuden johtamisen ytimessä on tuloksellisuusinformaatio, jonka pitäisi tukea johtajien päätöksenteossa ja siten parantaa organisaation tuloksellisuutta (Andersen & Moynihan 2016; Kroll 2015; Snyder, Saultz, & Jacobsen 2019). Tutkijoiden mielipiteet vaihtelevat siitä, vaikuttaako tuloksellisuusmittaus päätöksentekoon (Askim 2007; Moynihan & Ingraham 2004; Pollitt 2006). Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu erilaisia tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksia (esim. Behn 2003; Moynihan 2008). Tuloksellisuusjärjestelmien implementointi eroaa huomattavasti virallisesta politiikasta ja tuloksellisuusinformaation todellinen käyttö voi jäädä informaation keräämisen varjoon (Van Dooren & Van de Walle 2011, Moynihan & Pandey, 2010).

Tutkimukset ovat kohdistuneet implementoinnin haasteisiin (esim. Bouckaert & Halligan, 2008; Moynihan 2008; Van Dooren & Van de Walle 2011; Moynihan & Pandey, 2010; Kroll, 2012). Tutkijat ovat myös huomanneet, että tuloksellisuusinformaatiota ei arvosteta ja sitä käytetään vähän tai ei ollenkaan (Raudla, 2012; Grossi ym. 2016). Julkisen sektorin tuloksellisuutta ja tuloksellisuuden johtamista on tutkittu laajasti myös kansallisella tasolla (Vakkuri 2009 & 2010; Meklin 2009). Rajala (2020) on tutkinut tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja hyödyntämättä jättämistä. Tietojohtamista on tutkittu myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa (Leskelä ym. 2019).

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan tuloksellisuusinformaation kytkeytymistä valtion viraston johtamiseen ja päätöksentekoon. Tutkimus tuo uutta näkökulmaa aiempaan tutkimukseen, koska tutkimuksen kohteena on uusi, vuoden 2020 alussa toimintansa aloittanut Digi- ja väestötietovirasto.

1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät

Tutkimuksessa kuvataan ja analysoidaan tiedolla johtamista ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä Digi- ja väestötietoviraston päätöksenteossa ja johtamisessa. Tutkimuksessa kartoitetaan myös tiedolla johtamiseen sekä tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita. Nykytilan kartoittamisen avulla pyritään luomaan ymmärrystä siitä, miten kohdeorganisaation johtajien näkökulmasta tiedolla johtaminen sekä tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen ja siihen liittyvät haasteet koetaan. Tutkimuksen tavoitteena on esittää kehitysehdotuksia tiedolla johtamisen parantamiseksi Digi- ja väestötietovirastossa. Tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miten tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään Digi- ja väestötietoviraston päätöksenteossa ja johtamisessa?
- Millaisia haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyy?
- Miten tiedolla johtamista voisi kehittää Digi- ja väestötietovirastossa?

Tiedolla johtaminen on monitahoinen kokonaisuus. Tutkimuksen pääpaino on tuloksellisuustiedon soveltamisessa eli tiedon hyödyntämisessä päätöksenteossa ja johtamisessa. Tuloksellisuusinformaation etsintään, eli tuloksellisuusmittareiden laadintaan ja informaation tuottamiseen liittyviä kysymyksiä ei kuitenkaan voi täysin rajata tutkimuksen ulkopuolelle, koska tuloksellisuusinformaation tuottaminen ja hyödyntäminen kuuluvat tiiviisti yhteen. Tutkimuksessa keskitytään valtionhallinnon kontekstiin.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Laadullisessa tutkimuksessa kuvataan reaali maailman ilmiötä (Hirsjärvi ym. 2007, 156-160). Tässä tutkimuksessa tutkittavana reaali maailman ilmiönä on tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen päätöksenteossa ja johtamisessa.

Tutkimuksen teoreettinen osuus sisältää katsauksen aihepiirin tutkimuskirjallisuuteen ja siinä määritellään tutkimuksen keskeiset käsitteet. Teoriaosuudessa tutkittava ilmiö pyritään operationalisoimaan aiempien tutkimusten perusteella prosessin muotoon, josta tutkimuksen viitekehys rakentuu ja johon tutkimuksen empiirisen aineiston havainnot ja analyysi pohjautuvat. Tutkimuksessa hyödynnetään aihealueeseen liittyviä kotimaista ja kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Teoreettisessa osuudessa hyödynnettyjä tutkimusaiheita ovat tuloksellisuuden johtaminen (performance management), tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen (use of performance information) ja tiedolla johtaminen (knowledge management).

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastattelemalla kohdeorganisaation johtajat kesällä 2020. Tutkimuksessa hyödynnettiin tutkijatriangulaatiota. Haastattelut toteutettiin yhteistyössä Tytti Survon kanssa, joka hyödynsi haastatteluaineostoa omassa pro gradu -opinnäytteessään. Teemahaastattelujen teemat muodostettiin tutkimuksen kirjallisuuskatsauksen teoreettisista lähtökohdista. Tutkimuksessa kerätty laadullinen aineisto analysoitiin laadullisin menetelmin. Analyysin pohjalta vastattiin tutkimuskysymyksiin ja laadittiin johtopäätökset tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksen empiirisen vaiheen toteutus on kuvattu tarkemmin kolmannessa luvussa.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu johdannon lisäksi neljästä pääluvusta. Toisessa luvussa kuvataan tutkimuksen teoreettinen osuus, jossa esitellään kirjallisuuskatsaus aihepiirin aiemmista tutkimuksista. Luvussa rakennetaan myös tutkimuksen teoreettinen viitekehys yhdistämällä julkisen talousjohtamisen syklimallin ja tiedon hallinnan prosessit tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käyttötarkoituksiin.

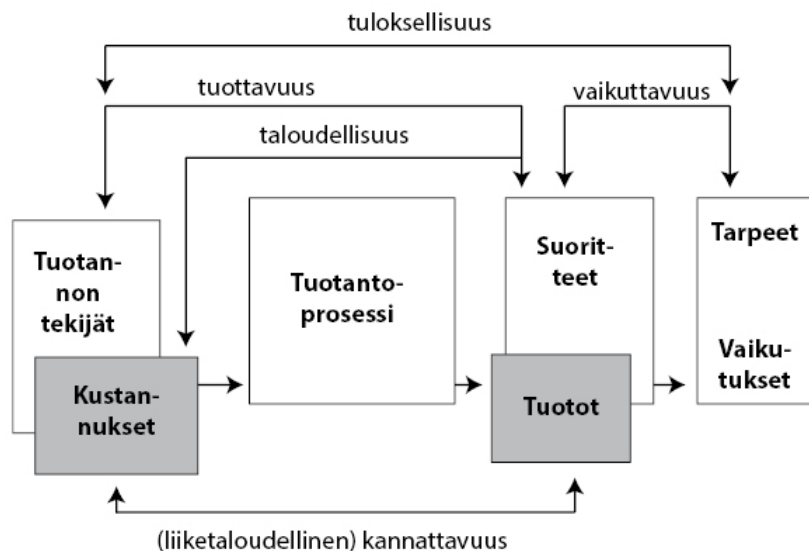
Tutkimuksen kolmannessa luvussa kerrotaan tutkimuksen empiirisen osuuden toteuttamisesta. Luvussa kuvataan tutkimuksessa käytetty tutkimusmenetelmä sekä tutkimusaineisto. Luvussa selvitetään, mitä analyysimenetelmiä tutkimusaineistoon on sovellettu ja millä perusteilla menetelmät ovat valikoituneet tutkimukseen sopiviksi. Lisäksi luvussa esitetään tutkimuksen kohdeorganisaatio.

Tutkimuksen luvussa neljä tutkimusmenetelmiä sovelletaan tutkimusaineistoon. Luvussa esitellään aineistoanalyysia ja vastataan tutkimuskysymyksiin tutkimusaineiston avulla. Viidennessä luvussa esitetään yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja johtopäätökset. Luvussa esitetään myös arvio tutkimuksen luotettavuudesta sekä tutkimuksen kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet. Tutkimuksessa käytetyt lähteet ja liitteet esitetään tutkimuksen lopussa.

2 TULOSELLISUUSINFORMAATION HYÖDYNTÄMINEN JOHTAMISESSA

2.1 Tuloksellisuuden johtaminen

Laajasti käytössä oleva tuloksellisuuden arvioinnin käsitteistö on kolmen E:n periaate (Virtanen & Vakkuri 2016, 107). Doktriinin pohjana on englanninkielisistä sanoista efficiency (tuottavuus), economy (taloudellisuus) ja effectiveness (vaikuttavuus) muodostuva kokonaisuus (Pollitt 1986). Kolmen E:n malli on esitetty kuviossa 1. Kolmen E:n mallissa julkishallinnon organisaation toimintaa tarkastellaan panosten ja tuotosten välisenä suhteena ja erityisen kiinnostuneita ollaan siitä, miten optimaalisesti julkisorganisaatiot ja -toimijat kykenevät muuntamaan käytössään olevat resurssit ja panokset tuotoksiksi ja palveluiksi (Vakkuri 1998). Tuottavuus tarkoittaa julkisen organisaation tuotosten ja panosten suhteen optimaalisuutta. Taloudellisuus kuvaa tuotosten ja kustannusten välistä suhdetta. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä pienin kustannuksin palvelutuotanto voidaan tuottaa. Vaikuttavuus liittyy tuotosten ja aikaansaatuisten vaikutusten suhteeseen. (Vakkuri 2009, 16.) Vaikutuksia tai vaikuttavuutta ei itse julkishallinnon organisaatio tai ohjelma tee, vaan ne ovat tuotosten seurauksia. Vaikutukset voivat olla esimerkiksi muutoksia ihmisten käyttäytymisessä tai asenteissa. (Bouckaert & Van Dooren 2003, 130.) Mooren (1995) mukaan vaikuttavuus liittyy ennen kaikkea arvon luomiseen. Kolmen E:n mallissa oleva kannattavuus viittaa maksullisen toiminnan tuottojen ja kustannusten väliseen suhteeseen (Virtanen & Vakkuri 2016, 107-108).



Kuvio 1. Kolmen E:n malli julkisen toiminnan tuloksellisuuden viitekehyksenä (Virtanen & Vakkuri 2016, 108).

Kolmen E:n malliin lisätään usein neljäs E englanninkielisestä sanasta equity. Tällöin huomio kiinnittyy myös toimintaan liittyviin oikeudenmukaisuuskysymyksiin. (Radin 2006.) Panos-tuotos malli ja siihen pohjautuva kolmen E:n malli on saanut kritiikkiä osakseen myös sen vuoksi, että sen on katsottu jättävän laadun huomiotta. Laatu voidaan kuitenkin nähdä vaikuttavuuden edistäjänä. Laatu ei tällöin ole itseisarvo vaan alisteinen vaikuttavuudelle. (Meklin 2009, 48-49.)

Tuloksellisuuden katsotaan olevan hyvällä tasolla, kun tuotoksien ja panoksien suhteet eli taloudellisuus/tuottavuus sekä vaikuttavuus ovat mahdollisimman hyvät (Meklin 2009, 47). Hyvä tuloksellisuus kertoo siitä, että asiat tehdään oikein. Tuloksellisuuskäsitteistön taustalla voidaan usein nähdä Value for money -periaate (VFM), joka vapaasti käännettynä tarkoittaa vastiketta rahalle tai julkishallinnon toimintaympäristössä vastiketta veroille. Kun julkishallinto toimii kolmen E:n periaatteen mukaan, saadaan vastiketta rahalle. (Meklin 2009, 36.)

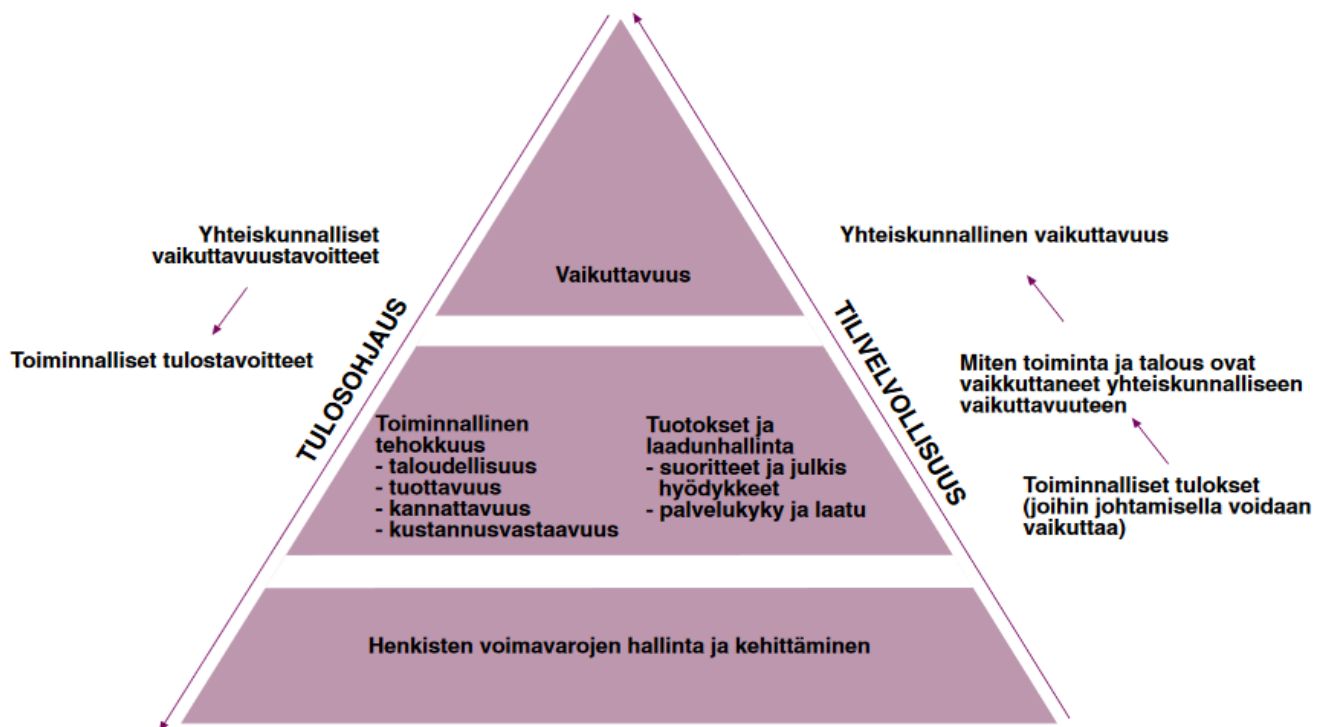
Valtionhallinnon tulosprisma

Valtiovarainministeriön tulohjauksen käsikirjassa (valtiovarainministeriö 2005, 26) on esitelty valtionhallinnon nykyinen tuloksellisuuden jäsentämisen väline, tulosprisma. Tulosprisman taustalla voidaan nähdä vaikutteita panos-tuotos-mallin lisäksi tulohjauksmallista ja tasapainotetusta mittaristosta, josta usein käytetään englanninkielistä termiä Balanced Scorecard -tulokortti (BSC) (Meklin 2009, 43). Tulosprisma pyrkii linkittämään kontrollin päätöksenteon, seurannan ja arvioinnin kanssa (Valtiovarainministeriö 2006). Tulosprisma yhdistää myös tulohjauksen ja tilivelvollisuuden (Juntunen 2015, 90).

Valtionhallinnossa tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (Valtiovarainministeriö 2005, 24). Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikan tavoitteita ja niiden saavuttamisen astetta ja tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen osaksi tulosprismaa on mallin innovatiivisuutta (Juntunen 2015, 90). Yhteiskunnallinen vaikuttavuus liittyy usein laajoihin asiakokonaisuuksiin, minkä vuoksi tavoitteet ovat usein poikkihallinnollisia tai tietyn ministeriön hallinnonalan yhteisiä. Yksittäisen viraston vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset, minkä vuoksi yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen asettamista yksittäiselle virastolle on usein pidetty epärealistisena. (Valtiovarainministeriö 2005, 25.)

Toiminnalliset tulostavoitteet johdetaan viraston omasta toiminnasta ja niissä painotetaan tulostekijöitä, joihin virasto voi omalla toiminnalla ja sen johtamisella välittömästi vaikuttaa. Toiminnallisissa tulostavoitteissa korostuu viraston oman panoksen merkitys tuloksen

saavuttamisessa. Toiminnallisen tuloksellisuuden osatekijöitä ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. (Valtiovarainministeriö 2005, 24.) Toiminnalliseen tehokkuuteen sisältyy toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja maksullisen palvelutoiminnan kannattavuus (Valtiovarainministeriö 2005, 25), jotka ovat aiemmissa malleissa olleet suoria tuloksellisuuden alakäsitteitä (Meklin 2009, 44). Tuotokset ja laadunhallinta tarkoittaa suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrää sekä toiminnan palvelukykyä ja laatua. Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen sisältää muun muassa tiedot henkilöstömäärästä ja henkilöstörakenteesta, henkilöstökuluista, työhyvinvoinnista ja osaamisesta sekä muusta aineettomasta pääomasta ja toiminnan uusiutumisesta. (Valtiovarainministeriö 2005, 25.) Valtionhallinnon tuloksellisuuden peruskriteerit tulosprisman muodossa on esitetty kuviossa 2. Toiminnan tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Virastojen tulostavoitteiden asettamista ohjaavat myös yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, mutta yleensä tulostavoitteissa painottuvat toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua ja palvelukykyä sekä muita välittömiä vaikutuksia koskevat asiat. (Valtiovarainministeriö 2005, 26.)



Kuvio 2. Tulosprisma (Valtiovarainministeriö 2005, 26).

Tulosprismaa käytetään pohjana valtion virastojen ja laitosten tulosohjauksessa (Meklin 2009, 43). Lisäarvon tuottaminen viraston asiakkaille ja muulle yhteiskunnalle on tulosohjauksen keskiössä, eli pelkkä tekeminen ja suoritteet eivät riitä tuloksellisuuden kuvaamiseen. Tavoitteiden saavuttaminen

on riippuvainen viraston omasta tekemisestä ja toiminnan johtamisesta silloin kun tavoitteet kytkeytyvät tiiviisti viraston toimintaan ja voimavaroihin. Tulostavoitteet asetetaan ensisijaisesti tunnuslukuina ja vasta toissijaisesti sanallisina tavoitteina. Tulostavoitteiden määrittely valtion talousarvioon on tärkeää koko ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta, koska talousarvio käsitellään eduskunnassa ja määrärahaesitysten yhteydessä eduskunta saa oikeat ja riittävät tiedot määrärahalla aikaansaatavista tulostavoitteista. (Valtiovarainministeriö 2005, 26.) Myös valtion virastojen vuosittain laatimien toimintakertomusten osa-alueet myötäilevät tulosprismaa (Valtiokonttori 2016). Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportissa on esitetty päivitetty malli tulosprismasta, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkeihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita (Valtiovarainministeriö 2012, 15-16).

Tuloksellisuuden johtaminen

1980-luvulla toteutettiin useissa länsimaisissa valtioissa laajoja julkisen hallinnon reformeja, joissa oli tavoitteena säästää rahaa, lisätä tehokkuutta ja velvoittaa julkinen hallinto toimimaan vastuullisemmin kansalaisiaan kohtaan. Taustalla oli vahva ajatus, että hallinto on ylikuormittunut ja länsimaiset valtiot ovat tehottomia ja kalliita sekä liian rajoittavia työnantajille ja kansalaisille. (Pollitt & Bouckaert 2011, 6.) Myös Suomen julkista hallintoa pidettiin vanhanaikaisena ja huonosti toimivana (Sydänmaanlakka 2015, 37). Uudistuksista alettiin myöhemmin käyttää nimitystä New Public Management (NPM) (Pollitt & Bouckaert 2011, 6). New Public Management suomenkielisenä vastineena käytetään yleensä uusi julkisjohtaminen tai uusi julkinen johtaminen -termejä. NPM:n keskeisiä periaatteita etenkin 1990-luvulla olivat julkisten organisaatioiden yksityistäminen, julkisten palvelujen ja toiminnan markkinaehtoistaminen, julkisen toiminnan ja päätöksenteon desentralisointi, uudenlainen tuloksellisuusajattelu, laatujärjestelmien käyttöönotto sekä julkisten organisaatioiden muutoskapasiteetin vahvistaminen (Pollitt & Bouckaert 2011). Mallin myötä siirryttiin hallinnollisesta resurssi- ja byrokratiamallista kohti tuloksia ja vaikuttavuutta (Sydänmaanlakka 2015, 59).

NPM-malli on saanut osakseen myös kritiikkiä (Pollitt & Bouckaert 2011, 11). Esimerkiksi Rhodes (1997, 55) on kritisoinut mallia siitä, että se keskittyy liikaa organisaation sisäisiin asioihin, tavoitteisiin ja tuloksiin ja on ristiriitainen kilpailun ja ohjauksen suhteen (Bovaird & Loffler 2003, 11). NPM-mallin soveltuvuutta palveluiden johtamiseen on kyseenalaistettu, koska malli pohjautuu liikaa teollisuudesta tuttuun johtamiseen, jossa keskiössä on tuotteiden valmistaminen (Osborne ym. 2013, 148). Pollitt (2000) arvioi jo vuosituhannen vaihteessa, että NPM oli luvannut paljon enemmän kuin mitä malli oli käytännössä onnistunut muuttamaan (Virtanen & Vakkuri 2016, 37).

NPM-mallin rinnalle on kehitetty vaihtoehtoisia malleja (Pollitt & Bouckaert 2011, 11). 90-luvun lopusta lähtien joissakin malleissa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi hallintaan, kumppanuuteen ja verkostoitumiseen (Pollitt & Bouckaert 2011, 8). 2000-luvun alussa nousi esille New Public Governance-malli (NPG). NPG-malli voidaan nähdä myös uutta julkista johtamismallia täydentävänä mallina (Sydänmaanlakka 2015, 61). NPG nosti julkisen johtamisen keskeisiksi teemoiksi verkostomaisen julkisen palvelutuotannon koordinaation ja hallinnan, erilaisten julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden rajapintojen hallinnan ja verkosto-osaamisen, organisaatiotoimijoiden väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvan kumppanuuden sekä uuden tavan ajatella julkisesta tilintekovastuusta ja tuloksellisuudesta (Virtanen & Vakkuri 2016, 37).

Julkishallinnossa on vahvistettu asiakaslähtöistä palveluliiketoiminnan ajattelutapaa. Palvelujen käyttäjä erilaisine palvelutarpeineen on tärkeässä roolissa palveluliiketoiminnan johtamisen mallissa (Virtanen & Vakkuri 2016, 39). Palveluiden tuottamisessa on siirrytty asiakaskeskeisestä toimintamallista asiakaslähtöisempään toimintamalliin, jossa palvelun käyttäjien odotukset ja kokemus julkisten palveluiden tuloksellisuudesta on keskiössä. Asiakaslähtöisessä toimintamallissa asiakkaan rooli korostuu ja palvelun käyttäjä nähdään julkisten palveluiden sidosryhmän edustajana. Asiakasymmärrystä syventämällä tunnistetaan usein asiakkaita kollektiivisesti koskevia kehittämistarpeita. Ilman asiakaslähtöistä toimintamallia voidaan päästä tehokkaisiin julkisiin palveluihin, mutta vaikuttavuutta ei saada aikaan. (Osborne ym. 2013, 148-149.)

Julkishallinnon tuloksellisuusreformien tavoitteena on ollut huomion suuntaaminen takaisin organisaation missioon ja tavoitteisiin sekä palauttaa usko hallintoon. Julkishallinnon reformien myötä tuloksellisuuden johtaminen on laajasti otettu käyttöön. (Kroll & Moynihan 2015, 190.)

Strategia ja tuloksellisuus

Julkishallinnon strategisessa johtamisessa on otettu mallia yritysmailman puolelta, jossa strateginen johtaminen nähdään merkittävänä vaikuttajana nykyaikaisen liiketoiminnan menestyksen taustalla (Moore 2013, 6). Strateginen johtaminen on muutakin kuin strategiasuunnitelman tekeminen ja sen implementointi (Bovaird 2003, 57). Strategiaprosessin toteuttaminen tarkoittaa organisaation strategian laatimista, mutta strateginen ajattelu ja strateginen johtaminen on paljon kokonaisvaltaisempaa (Virtanen & Stenvall 2019, 103). Mintzbergin (1987) mukaan strategiaa voi lähestyä useasta eri näkökulmasta eikä sitä ole mahdollista määritellä vain yhdellä tavalla. Mintzbergin teorian mukaan strategia voidaan ymmärtää suunnitelmaksi, malliksi tai kaavaksi,

asemaksi, näkökulmaksi tai juoneksi (Bovaird 2003, 57). Strateginen johtaminen viittaa virastojen kokonaisjohtamiseen (Vinzant & Vinzant 1996, 202). Strateginen johtaminen on viraston ylimmän johdon toteuttama prosessi, jonka tarkoituksena on ohjata, johtaa sekä antaa puitteet operatiiviselle johtamiselle alemmilla tasoilla. Strategiseen johtamiseen kuuluu toiminta-ajatuksen täsmentäminen, toimintapolitiikan muotoilu, pitkän aikavälin tavoitteiden asettaminen sekä tärkeimmistä strategisista resurssivalinnoista päättäminen ja resurssien allokointi. Strateginen suunnittelu, joka on osa strategista johtamista, viittaa strategisessa suunnittelussa huomioon otettaviin näkökulmien, taktiikoiden, kriteerien tai rajoitteiden tunnistamiseen. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 2015.)

Kun julkisella sektorilla huomioidaan ulkoinen ympäristö samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla, pystytään luomaan asiakkaille julkista arvoa. Kun painopiste siirrettiin sisäisten toimintojen kehittämisestä ulkoisen ympäristön diagnosointiin, huomattiin, että julkishallinnon johtajien kohtaama toimintaympäristö on vähintään yhtä kompleksinen ja dynaaminen kuin yksityisen sektorilla. (Moore 2013, 7.) Julkisten organisaatioiden on huomioitava globaalin kehityksen vaikutukset sekä paikallisten toimijoiden poliittiset ja hallinnolliset vaatimukset (Johanson & Vakkuri 2019, 164). Poliittinen toimintaympäristö luo sekä heterogeenisiä vaatimuksia että nopeita muutoksia odotuksissa. Julkisen sektorin toimintaympäristö muuttuu ja tuo merkittäviäkin haasteita johtajille ja organisaatioille voi aiheutua lisätöitä (Moore 2013, 8.) Koronapandemian vaikutus organisaatioiden toimintaan voidaan nähdä merkittävänä toimintaympäristön muutoksena, joka pakotti organisaatiot ottamaan käyttöön uusia toimintatapoja, joilla varmistetaan palveluiden saatavuus asiakkaille. Julkisjohtajat joutuvat tänä päivänä reagoimaan erilaisiin poliittisiin ja yhteiskunnallisiin toimintaympäristön muutoksiin joustavuudella, luovuudella ja innovoinnilla (Moore 2013, 8).

Strategialla ja tuloksellisuudella voidaan nähdä samanlaisia ominaisuuksia, haasteita ja mahdollisuuksia, mutta ne suuntautuvat eri aikaperspektiiviin. Strategioilla perustellaan tulevia toimia, kun taas tuloksellisuus kuvaa mennyttä aikaa ja tuloksia käytetään aiempien toimenpiteiden oikeuttamiseksi. Historiaan perustuvia tuloksellisuustietoja käytetään myös tulevaisuuden tutkimiseen, vaikkakaan se ei yksinään riitä. Strategia ja tuloksellisuus ovat ajan myötä vuorovaikutuksessa. Tapa, jolla aiemmat toimet ovat perusteltuja, vaikuttaa merkittävästi metodeihin, joilla oikeutetaan tulevat päämäärät. Tulevaisuuden tavoitteiden asettamiseen tarvitaan ymmärrys myös menneisyydestä. Tieto organisaation suorituskyvystä osoittaa, millaiset järkevät tavoitteet ovat jatkossa mahdollisia, toteutettavissa ja saavutettavissa. Voi olla vaikea erottaa strategiaa ja tuloksellisuutta toisistaan, koska tuloksellisuusarvioinnissa verrataan organisaation suoriutumista aiemmin asetettuihin tavoitteisiin nähden. (Johanson & Vakkuri 2019, 180.)

2.2 Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen

Tuloksellisuuden johtamiseen liittyy tiedon tuottaminen julkisen hallinnon toiminnoista, organisaatioista ja prosesseista sekä informaation hyödyntäminen konkreettisesti päätöksenteossa (Virtanen & Vakkuri 2016, 16-17). Tuloksellisuusmittausta voidaan tehdä monella eri tasolla. Tuloksellisuusmittauksella voidaan viitata panoksiin, tuotoksiin tai vaikutuksiin ja se voi kertoa taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja tehokkuudesta. (Bouckaert ja Van Dooren 2003, 128-129.) Tuloksellisuusinformaatio on tietoa, jota kerätään julkisen sektorin organisaatioiden ja ohjelmien käyttämisestä resursseista, synnyttämistä tuotoksista ja vaikutuksista ja se kertoo resurssien, tuotoksien ja vaikutusten välisistä suhteista (Laihonen ym. 2017, 10). Pollittin (2006, 39) mukaan tuloksellisuusinformaatio voidaan karkealla tasolla jakaa kahteen ryhmään, muodolliseen ja epämuodolliseen informaatioon. Muodollinen tuloksellisuusinformaatio tarkoittaa systemaattisesti tuotettua informaatiota, jota kerätään, analysoidaan ja raportoidaan julkisen sektorin järjestelmien avulla. Epämuodollisella tuloksellisuusinformaatiolla viitataan palautteisiin ja erilaisten keskustelujen lomassa syntyneeseen informaatioon. Tässä tutkimuksessa tuloksellisuusinformaatiolla tarkoitetaan systemaattisesti tuotettua ja jaettua informaatiota organisaation toiminnan resursseista, tuotoksista ja vaikutuksista sekä niiden suhteesta.

Tuloksellisuusinformaation käyttäjät

Tuloksellisuusinformaation käyttäjät jaetaan usein julkisen hallinnon järjestelmän sisäisiin ja ulkoisiin käyttäjiin (Van Dooren & Van de Walle 2011). Ulkoiset käyttäjät hyödyntävät tuloksellisuusinformaatiota, kun he tekevät päätelmiä julkisen toiminnan tuloksellisuudesta ja käyttävät tätä tietoa omassa analyysissään ja päätöksenteossään, mutta eivät osallistu yhtä systemaattisesti tuloksellisuusinformaation tuottamiseen kuin julkishallinnon organisaatiot itse (Virtanen & Vakkuri 2016, 187). Koska tuloksellisuusinformaatiota on entistä laajemmin ja julkisesti saatavilla, on ulkoisten käyttäjien kiinnostus tuloksellisuusmittareiden ja indikaattoreiden käyttöä kohtaan lisääntynyt (Van Dooren ym. 2015, 140). Ulkoisia tuloksellisuusinformaation hyödyntäjiä ovat poliittiset päätöksentekijät sekä muut toimintapoliitikkojen luojat ja kehittäjät, kansalaiset ja media (Virtanen & Vakkuri 2016, 187). Sisäisillä käyttäjillä viitataan julkisen hallinnon organisaatioihin ja toimijoihin, joilla on intressi ja tarve hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota voimavarojen tehokkaassa hallinnassa. Sisäisiä käyttäjiä ovat erityisesti julkisorganisaatioiden päätöksentekijät, johto ja henkilöstö. (Virtanen & Vakkuri 2016, 187). Tässä tutkimuksessa keskitytään organisaation sisäisiin tuloksellisuusinformaation käyttäjiin.

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen prosessit

de Lancer Julnesin ja Holzerin (2001) mukaan tuloksellisuusmittauksen hyödyntäminen koostuu ainakin kahdesta eri vaiheesta. Ensimmäinen vaihe on käyttöönotto, jossa kehitetään mittarit ja mittaamissysteemit ja organisaatiolla on kyky toimia. Toinen vaihe on implementaatio eli varsinainen käyttö, missä tieto muunnetaan toiminnaksi. Tuloksellisuustietoa hyödynnettäessä pyritään muuttamaan tuloksellisuutta koskeva tieto tekemiseksi (Virtanen ja Vakkuri 2016, 171). Vaikka organisaatiolla olisi mittausjärjestelmä käyttöönotettuna ja tuloksellisuusinformaatiota saatavilla, ei se vielä tarkoita, että informaatiota hyödynnettäisiin (de Lancer Julnes 2011, 63-64).

Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen voidaan nähdä osana tuloksellisuusarvioinnin ja suorituskyvyn hallinnan elinkaarimallia. Tutkimuskirjallisuudessa on yleensä keskitytty tuloksellisuusinformaation suunnitteluun ja käyttöön, kun taas implementaatio ja tuloksellisuusjohtamisen vaikutukset ovat jääneet vähemmälle. (van Helden ym. 2012.) Suorituskyvyn hallinta elinkaarimallin viitekehyksessä pohjautuu Johnsenin ja Vakkurin (2006) näkemykseen, jossa tuloksellisuusinformaation käyttö on yksi vaihe suunnittelun, implementaation, käytön ja vaikutusten kokonaisuudessa.

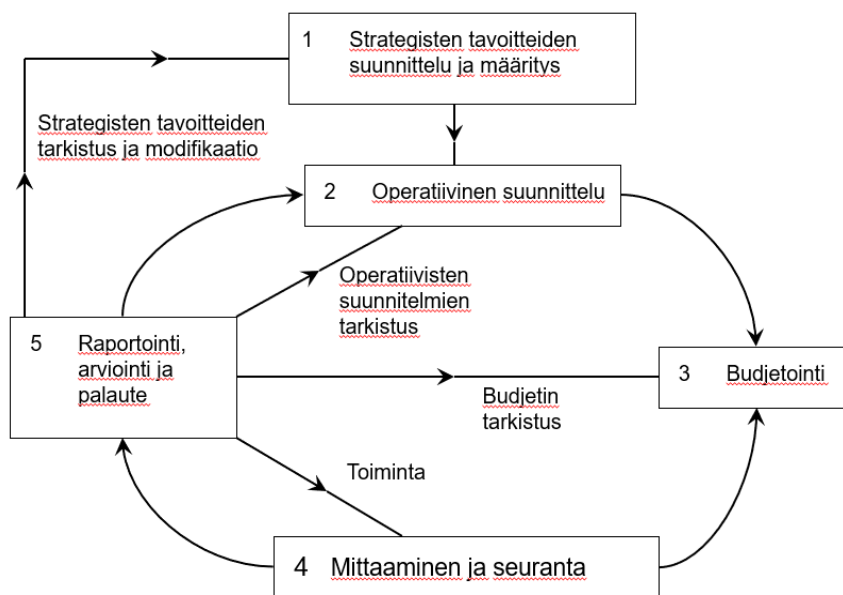
Ensimmäinen vaihe elinkaarimallissa on suunnittelu, joka tarkoitetaan päätöstä omaksua julkisorganisaation päätöksentekoon tietynlainen tuloksellisuusarvioinnin tapa ja informaation tuottamisen muoto (Virtanen & Vakkuri 2016, 172). Implementaatiovaiheessa tuloksellisuuden hallintajärjestelmä otetaan käyttöön organisaatioissa. Implementaation liittyy tuloksellisuusarvioinnin suunnittelu, kehittäminen ja testaaminen. Suorituskyvynhallintajärjestelmän käytön on ajateltu vaikuttavan kaikkiin tahoihin (yksilöt, palvelut, organisaatiot, ohjelmat, yhteiskunta jne.) teknisesti, taloudellisesti tai kulttuurillisesti. Käyttö tarkoittaa tuloksellisuusindikaattoreiden ja muun informaation raportointia, vertailua ja analysointia haluttuihin käyttötarkoituksiin. Vaikutukset liittyvät tuloksellisuusarvioinnin mallin tai -informaation käytön aiheuttamiin hyötyihin tai haittoihin yksilöille, organisaatioille tai yhteiskunnalle. Vaikutukset voivat olla tarkoituksellisia tai tahattomia. (Johnsen ja Vakkuri 2006.)

Elinkaarimalli sisältää myös arvioinnin. Arviointi tarkoittaa tuloksellisuusinformaation tuottamisen kriittistä tarkastelua ja analyysia, jonka tuloksena tuloksellisuuden arvioinnin tuottamien tapaa voidaan muuttaa ja uudistaa. Arviointia tehdään systemaattisesti julkisessa hallinnossa niin yksittäisissä julkisorganisaatioissa ja -ohjelmissa kuin koko julkisen hallinnon järjestelmän tasolla. Uudistaminen voi konkretisoida esimerkiksi tuloksellisuusarvioinnin toimijoita, vastuusuhteita ja

prosesseja koskevan lainsäädännön uudistamisena. Arviointi voi tarkoittaa myös sitä, että elinkaarimallin jokaisen suorituskyvyn hallinnan vaiheen voidaan olettaa sisältävän erilaisia kustannuksia ja hyötyjä, joita toimijat jäsentävät omista näkökulmistaan. Tuloksellisuusarvioinnin ja -mittauksen hyötyjä ja haittoja on kyettävä arvioimaan neutraalisti. Tietyissä tilanteissa tuloksellisuusarviointi saattaa aiheuttaa enemmän kustannuksia ja haittaa kuin hyötyjä. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 172-173.) Suorituskyvyn hallinnan elinkaari ei välttämättä ole lineaarinen prosessi. Organisaation suorituskyvyn hallinnan elinkaarimalliin on sisällytetty institutionaalinen ympäristö. Eri vaiheisiin voi vaikuttaa myös muut tekijät kuin itse suorituskyvyn hallinnan elinkaariin liittyvät. Institutionaalisina vaikuttajina voidaan pitää esimerkiksi organisaation strategiaa tai kyseisen julkisen palvelun sidosryhmiä. (Johnsen ja Vakkuri 2006.)

Julkisen talousjohtamisen sykliajattelu

Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen liittyy myös julkisen talousjohtamisen sykliajatteluun, joka on esitetty kuviossa 3.



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

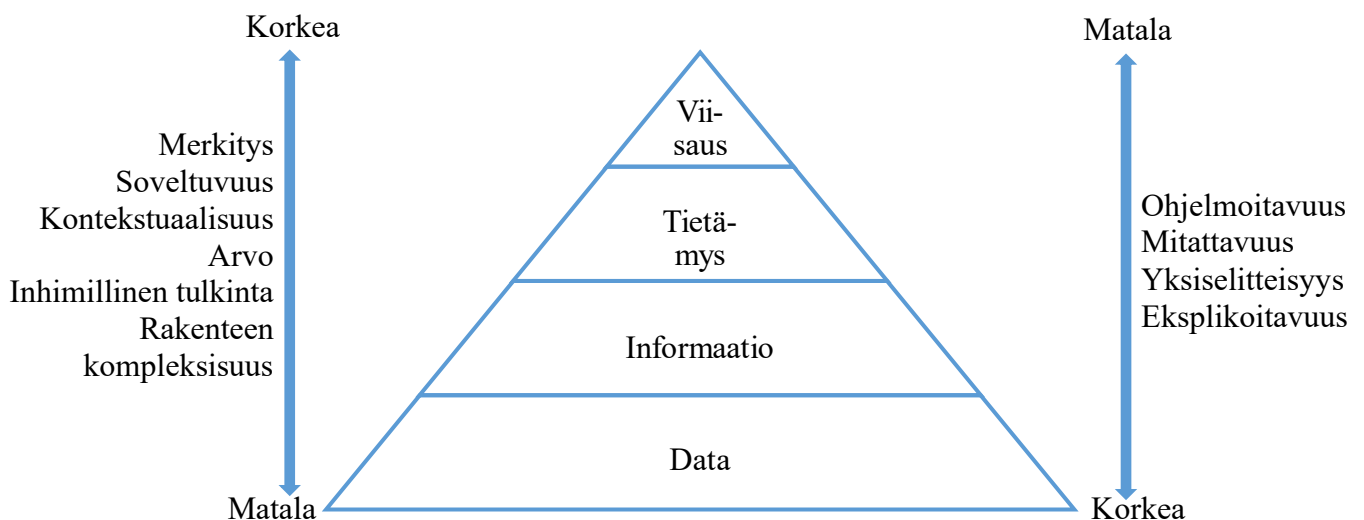
Tuloksellisuuden johtamisen välineet voidaan pääpiirteittäin jaotella suunnitteluun ja seurantaan. Julkisen talousjohtamisen syklimallin viisi vaihetta ovat kytköksissä toisiinsa. Syklimallin ensimmäisessä vaiheessa suunnitellaan ja määritetään organisaation pitkän aikavälin strategiset tavoitteet. Seuraavassa vaiheessa operatiivisten toimintojen suunnittelu pohjautuu pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun. Kolmas vaihe on budjetointi, jossa tavoitteiden saavuttamiseen

tähtävälle toiminnalle allokoidaan tarvittavat resurssit. Toiminnan ja talouden seuranta ja ohjausta varten määritellään mittarit, joiden avulla saadaan tietoa tavoitteiden saavuttamisesta. Julkisen talousjohtamisen syklimallin viidennessä vaiheessa analysoidaan ja raportoidaan mittaustietoa, jonka pohjalta toimintaa voidaan arvioida. Arviointi voidaan kytkeä takaisin prosessin muihin vaiheisiin ja tarkistaa, ovatko strategiset tavoitteet, operatiiviset suunnitelmat, budjetti ja toiminta tarkoituksenmukaisella tasolla sekä tarvittaessa muuttaa niitä. Tuloksellisuusinformaatiota voidaan hyödyntää syklin eri vaiheissa. (Jones & Pendlebury 1992.)

Liiketoimintatiedon hallinta

Teknologian kehittyminen on edesauttanut tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. Informaatioteknologia mahdollistaa tuloksellisuusinformaation paremman tuottamisen, esittämisen ja analysoinnin. Analysointitekniikat pienentävät datan ja informaation välistä rakoja. Data on pelkkiä numeroita, mutta informaatio on tulkittua dataa, johon päätökset voivat pohjautua. (Van Dooren 2011, 23-24.)

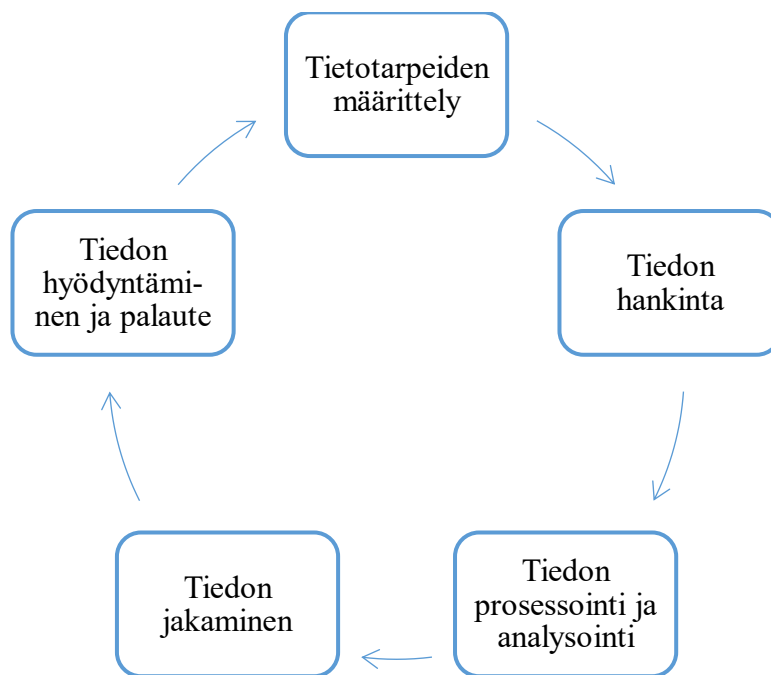
Tuloksellisuudesta kertovan datan muuttumista tiedoksi voidaan tarkastella myös liiketoimintatiedon hallinnan avulla. Tutkimuskirjallisuudessa liiketoimintatiedon hallinta (business intelligence) on saanut kaksi päätarkoitusta. Toisessa korostetaan teknologista näkökulmaa. Toisessa liiketoimintatiedon hallinta nähdään prosessina, jossa teknologialla on pienempi tukirooli ja tärkeämmässä roolissa on prosessi, jolla data muutetaan informaatioksi ja edelleen tiedoksi organisaatiossa. (Nykänen ym. 2016, 26.)



Kuvio 4. Tiedon pyramidi (mukaillen Käpylä & Salonius 2013,13)

Ackoff (1989) on kuvannut tiedon tai viisauden hierarkian pyramidin muodossa, jota tutkijat ovat jatkojalostaneet (Rowley 2007). Tiedon tasoja ovat data, informaatio, tietämys ja viisaus, joiden englanninkielisten vastineiden myötä pyramidia kutsutaan DIKW-pyramidiksi (Rowley 2007). Tieto voi olla dataa, informaatiota, tietämystä tai viisautta, joita voidaan jalostaa liiketoimintatiedon hallinnan prosesseissa (Laihonon ym. 2013, 18). Kuviossa 4 on kuvattu Rowleyn (2007) mukainen tiedon pyramidi (Käpylä & Saloniemi 2013, 13).

Liiketoimintatiedon hallinnan avulla organisaatio kerää, analysoi, jakaa ja hyödyntää oman toimintansa kannalta merkityksellistä liiketoimintatietoa. Tietoa kerätään eri lähteistä, luokitellaan ja varastoidaan. Tiedon yhdistäminen ja analysointi on olennainen tehtävä, jotta asiayhteydet ja merkitykset ymmärretään paremmin ja tietoa voidaan jakaa päätöksentekijöille. Hyvin toimiessaan liiketoimintatiedon hallinta tarjoaa ennakkovaroituksia liiketoimintaympäristön tapahtumista sekä niiden vaikutuksista organisaation toimintaan. Tavoitteena on mahdollistaa parempien päätösten tekeminen, jonka tuloksena on tuottavampi ja tuloksekkaampi liiketoiminta. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessi on esitetty kuviossa 5. (Laihonon ym. 2013, 45-46.)



Kuvio 5. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessin malli (Laihonon ym. 2013, 46)

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käyttötarkoitukset

Van Dooren (2006) on listannut yli 40 käyttötarkoitusta tuloksellisuusinformaatiolle. Jako on hyvin hienovarainen ja osa käyttötarkoituksista on hyvin lähellä toisiaan. Esimerkiksi resurssien

allokoinnille ja erityyppisille budjetoinneille Van Dooren on tunnistanut neljä eri käyttötarkoitusta. Tutkijat ovat kehittäneet laajempia käyttöluokituksia, joilla on samankaltaisia ominaisuuksia kuin Van Doorenin tekemällä listauksella (Van Dooren ym. 2015, 120).

Van Dooren ym. (2015, 120-121) ovat määritelleet tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle kolme käyttötarkoitusta, joita ovat oppiminen, ohjaaminen ja kontrolli sekä tilivelvollisuus. Käyttötarkoituksilla on myös erilaiset aikaperspektiivit. Oppiminen suuntautuu tulevaisuuteen, ohjaaminen ja kontrolli nykyhetkeen sekä tilivelvollisuus menneisyyteen. (Van Dooren ym. 2015, 120-121.) Van Dooren ym. (2015, 122-123) jakavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen myös kovaan ja pehmeään käyttöön, joka koskee kahta ulottuvuutta: mittauksen ja tuloksellisuutta koskevan päätöksen välistä yhteyttä, joka voi olla tiivis tai löyhä sekä hyvän tai huonon tuloksellisuuden seurauksia. Mittauksen ja päätöksenteon löyhä yhteys mahdollistaa dialogin ja tulkinnan päätöksenteon välittäjänä (Moynihan 2008).

Moynihan (2011, 28) on määritellyt kaksi keskeisintä tuloksellisuustiedon hyödyntämisen käyttötarkoitusta. Kannatuksen hakeminen kerronnan ja narratiivien kautta viittaa organisaatiolle suotuisten asioiden ja näkemysten esilletuomiseen sekä niiden mukauttamiseen organisaatiota ympäröiviin odotuksiin. Toinen keskeinen tuloksellisuusinformaation käyttötarkoitus on päämäärälähtöinen oppiminen. Organisaatio pystyy tuloksellisuusinformaation pohjalta tunnistamaan oppimistarpeitaan ja rakentamaan oppimisympäristöjä tavoitteiden saavuttamiseksi. (Moynihan 2011, 28-41.)

Julkisten virastojen johtajilla on omat syynsä mitata tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden luotettava ja validi informaatio ei tuo lisäarvoa, jos johtajat eivät osaa hyödyntää sitä oikein tai jos tieto ei ole oikeaa tiettyä tarkoitusta varten. Behn (2003) on esittänyt tuloksellisuusinformaatiolle kahdeksan eri käyttötarkoitusta, joita ovat arviointi, kontrolli, budjetointi, motivointi, promotio, juhlistaminen, oppiminen ja kehittäminen.

Arviointi, miten julkinen organisaatio suoriutuu tehtävästään, on tavallinen syy tuloksellisuuden mittaamiselle. Tuloksellisuuden mittaaminen onkin saanut viitteitä ohjelmien arvioinnista. Usein arviointi tuloksellisuuden mittauksen käyttötarkoituksena on oletettu eikä sitä välttämättä sanota suoraan, vaan se on luettavissa rivien välistä. Lähes kaikkea tuloksellisuuden mittaamista voidaan käyttää julkisen organisaation tuloksellisuuden arvioinnissa. Kontrolloinnilla on pitkät perinteet johtamisessa ja se pohjautuu tayloristiseen liikeoppiin. Kontrolli onkin usein varsinainen

käyttötarkoitus tuloksellisuusmittauksen taustalla, koska julkisjohtajan tulee tietää, mitä organisaatiossa tapahtuu. (Behn 2003.)

Behnin (2003) mukaan suunnittelu, päätöksenteko ja muuttaminen sisältyvät epäsuorasti budjetointiin ja kehittämiseen. Todellinen syy, miksi johtajat suunnittelevat, tekevät päätöksiä tai muuttavat ohjelmia on resurssien uudelleen allokointi tai tuloksellisuuden kehittäminen tulevaisuudessa. Tuloksellisuusarviointia voi hyödyntää päätettäessä, mihin julkisia varoja ja resursseja tulisi kohdentaa. Tuloksellisuusmittausta voi hyödyntää usealla eri tavalla. Se voi tarkoittaa edellisten vuosien talouden ja tuloksellisuuden toteumien sisällyttämistä ja taloudellisten voimavarojen ja resurssien yhteensovittamista tulevan kauden suunnitteluun ja tavoiteasetantaan. Huono tuloksellisuus voi johtua monesta asiasta, joita raha ei voi korjata. Johtajien tehtävä onkin päättää, palkitaanko yksiköitä, joiden tuloksellisuus on parempi ja kohdistetaan budjettileikkaukset yksiköihin, jotka eivät ole saavuttaneet tulostavoitteita. (Behn 2003.) Valtion virastot hoitavat lakisääteisiä tehtäviä. Jos palveluiden heikko tuloksellisuus johtuu riittämättömistä määrärahoista, ei budjetin leikkaaminen todennäköisesti paranna tuloksellisuutta jatkossakaan.

Behnin (2003) mukaan johtajat asettavat tuloksellisuustavoitteita motivoidakseen henkilöstöä ja sitä kautta kehittääkseen toimintaa. Tuloksellisuustavoitteiden asettamisella kiinnitetään ihmisten huomio. Motivoidakseen työskentelemään kovemmin tai fiksummin julkisjohtaja tarvitsee lähes reaaliaikaista tietoa tuotoksista verrattuna tavoitteisiin.

Usein ajatellaan, että julkishallinto on tehoton. Jos virastot haluavat toteuttaa julkisia tarkoituksia, ne tarvitsevat yleisön tukea. Julkisjohtaja voi käyttää tuloksellisuusarviointia hyödykseen vakuuttaessaan poliittisia päättäjiä, sidosryhmiä, mediaa ja kansalaisia siitä, että organisaatio tekee oikeita asioita (Virtanen & Vakkuri 2016, 98). Tuloksellisuusmittarit voivat avustaa tuen hankkimisessa paljastamalla, milloin organisaatio on epäonnistumassa ja milloin onnistumassa. Usein julkisjohtajat kuitenkin epäonnistuvat käyttäessään tuloksellisuusmittareita vakuuttamaan virastonsa arvoja ja panosta. (Behn 2003.)

Julkisten organisaatioiden olisi hyvä juhlistaa keskeisiä saavutuksiaan. Juhlistaminen sitoo ihmisiä yhteen, motivoi heitä tulevaisuudessa ja kiinnittää huomion seuraavaan haasteeseen. Julkishallinnossa juhlistaminen harvoin tarkoittaa suurien juhlien järjestämistä. (Behn 2003.) Julkisjohtajilta vaaditaan erityistä kyvykkyyttä löytää symbolisesti uskottavia ja henkilöstöä motivoivia tapoja juhlistaa (Virtanen & Vakkuri 2016, 99).

Tuloksellisuusmittausta voidaan käyttää arvioinnin lisäksi oppimiseen. Oppiminen on enemmän kuin arviointi. Arviointi kertoo, mikä toimii ja mikä ei toimi. Oppimisen tavoite on selvittää, miksi jokin toimii ja jokin ei toimi. Jotta voi oppia tuloksellisuusmittauksesta, johtajilla täytyy olla jokin mekanismi, millä datasta tuotetaan tietoa. Data vaatii aina tulkintaa. Usein eri ihmiset tulkitsevat samaa dataa eri tavalla. Kun nähdään, että jokin ei toimi, voidaan allokoida määrärahat ja ihmiset johonkin toiseen tehokkaampaan toimintamalliin. (Behn 2003.)

Tuloksellisuusmittauksen kautta voidaan selvittää, miksi organisaation toiminta on tuloksellista tai heikkoa ja mitä pitäisi tehdä, jotta tuloksellisuus paranisi. Tuloksellisuusmittauksen hyödyntäminen oppimisessa ei kuitenkaan ole yksiselitteistä ja usein saatetaankin törmätä mustan laatikon arvoitukseen. Tuloksellisuusraportoinnissa pystytään kuvaamaan, mitä menee sisään mustaan laatikkoon ja mitä sieltä tulee ulos. Mittauksen ulkopuolelle kuitenkin usein jää se, mitä mustan laatikon sisällä tapahtuu ja miten resursseilla saadaan tuotettua tuotoksia. Tuloksellisuusmittauksen avulla ei ole helppoa tai yksiselitteistä nähdä, mitä mustan laatikon sisällä tapahtuu. Analysointia varten tarvitaan usein paljon dataa, joka on riittävän yksityiskohtaista. (Behn 2003.)

Julkisorganisaatiot hyödyntävät benchmarkia osana oppimista. Verrattuna muihin tuloksellisuuden parantamiskeinoihin benchmarkia voidaan pitää suhteellisen helppona vaihtoehtona. Erityisesti julkisella sektorilla benchmark rinnastetaan tiettyihin tuloksellisuusmittareihin ja fokus on yleensä tuloksissa eikä prosesseissa, joista tulokset syntyvät. Benchmarkin kautta haetaan uusia ideoita mutta sitä käytetään myös perinteisemmin parhaiden käytänteiden havaitsemiseen. (Holloway, Francis ja Hinton 1999.) Benchmarkin kautta haetaan vastausta kolmeen kysymykseen: Mitä organisaationi tekee hyvin? Mitä organisaationi ei tee hyvin? Mitä organisaationi pitää tehdä eri tavalla, jotta voisimme parantaa sitä, mitä ei tehdä hyvin? Organisaatio vertaa sisäisten prosessien mittaustuloksia niiden organisaatioiden tuloksiin, joiden tiedetään olevan parhaita. Jos tuloksissa löydetään eroja, nähdään missä organisaation pitäisi parantaa. Vertailun kautta pystytään myös tunnistamaan, miten tuloksia voidaan parantaa. (Behn 2003.)

Merkittävin syy tuloksellisuuden mittaamiselle on itse tuloksellisuuden parantaminen. Muut käyttötarkoitukset ovat keinoja, joilla saavutetaan lopputulos. Julkiset organisaatiot voivat hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota useisiin eri käyttötarkoituksiin. Tärkeää on kuitenkin valita oikeat käyttötarkoitukset. Vain siten voidaan tunnistaa ja luoda oikeat mittarit kuhunkin käyttötarkoitukseen. (Behn 2003.) Tämän tutkimuksen empiirisessä osuudessa tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä tarkastellaan lähinnä Behnin käyttöluokitusten mukaisesti.

2.3 Haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä

Usein ajatellaan, että tuloksellisuustietoa joko hyödynnetään tai sitä ei hyödynnetä. Tiedon hyödyntäminen tarkoittaa tällöin suoraa yhteyttä tuloksellisuusinformaation ja päätöksenteon välillä. (Van de Walle & Van Dooren 2010, 35.) Tuloksellisuusinformaation käytön voi estää yksinkertaisesti se tosiasia, että informaatiota ei ole saatavilla. Syyt, miksi tietoa ei ole saatavilla, ovat moninaiset. Tuloksellisuuden mittaaminen on haasteellista. Jos organisaatio ei koe mittaamista hyödylliseksi, ei mittareiden kehittämiseen välttämättä kiinnitetä huomiota. (Van Dooren ym. 2015, 155.) Isoa osaa informaatiosta, jota organisaatiot keräävät, ei suoraan käytetä päätöksenteossa, mutta se lisää tietämystä (March 1987, 163). Organisaatio voi kerätä tietoa toimintaympäristöstään varautuakseen tulevaan, vaikka tietoa ei juuri sillä hetkellä käytetäkään päätöksenteossa. (Van de Walle ja Van Dooren 2010, 40.)

Julkisen sektorin reformeissa fokus on ollut informaation lisäämisellä ja laadun parantamisella sekä tiedon käsittelyn menetelmien kehittämällä. Kehittyneet tuloksellisuusmittarit auttavat rutinoimaan informaation hyödyntämistä päätöksenteossa, mutta ne voivat samaan aikaan rajoittaa päätöksenteossa käytettävän informaation laajuutta ja mallia. (Van de Walle & Van Dooren 2010, 39.) Tuloksellisuusinformaatiota ei välttämättä hyödynnetä, vaikka sitä olisi saatavilla ja se olisi osa organisaation johtamisjärjestelmää (Van Dooren ym. 2015, 155). Vaikka tuloksellisuuden johtaminen nähdään hyvänä hallinnon reformina, on sen implementointi hyvinkin vaikeaa toteuttaa (Moynihan 2008, 192).

Hatry (2011, 231-232) on listannut viisi teknistä edellytystä tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle: 1) tuloksellisuusindikaattoreiden validius, eli mittaavat ne sitä, mikä on relevanttia ja tärkeää, 2) aineiston laatu, 3) aineiston aikataulu, eli onko informaatio saatavilla silloin, kun sitä tarvitaan, 4) aineiston analyysi ja 5) tuloksellisuusinformaation esittäminen, eli onko informaatio esitetty selkeästi ja ymmärrettävästi, jotta kaikki tiedon käyttäjät pystyvät hyödyntämään sitä. Hatry (2011, 232) toteaa, että jokaista edellä mainittua teknistä elementti laiminlyödään ainakin jollain tasolla, mikä hankaloittaa informaation hyödyntämistä. Moynihan (2008, 102) listaa tuloksellisuustiedon käyttöön liittyviä olettamuksia seuraavasti: Tuloksellisuusinformaatio ei ole kattavaa. Tieto on usein epäselvää ja subjektiivista. Tuloksellisuustiedon tuottaminen ei takaa sen hyödyntämistä. Institutionaalinen konteksti ja yksilölliset uskomukset vaikuttavat tuloksellisuusinformaation valintaan, havaitsemiseen ja esittämiseen. Käytetäänkö tietoa ja miten sitä käytetään, riippuu potentiaalisten käyttäjien motivaatiosta ja tuloksellisuustiedon hyödyllisyydestä heidän tavoitteisiinsa nähden.

Jotta tuloksellisuusinformaatiota käytetään päätöksenteossa, tarvitaan muutakin kuin informaation olemassaolo (Van de Walle ja Van Dooren 2010, 40). Tuloksellisuusmittauksen kautta saatavan informaation käyttöön liittyy kuitenkin rajoitteita eikä informaatio välttämättä vastaa sen käyttäjien odotuksia (Hatry 2011, 240-241). Pelkkä tuloksellisuusdata ei kerro, miksi tuloksellisuus on ollut hyvää tai huonoa tai mitä pitäisi tehdä parantaakseen palveluita (Hatry 2011, 241), eikä tuloksellisuuden mittaaminen vielä tarkoita, että organisaatiossa johdettaisiin tuloksellisuutta (Moynihan 2008, 134). Vasta kun tuloksellisuusinformaation kanavoiminen on osa organisaation johtamisen rutiineja, se saadaan optimaalisesti jaettua ja analysoitua (Van de Walle ja Van Dooren 2010, 40). Moynihan (2008) korostaa, että tiedon jakamiseksi organisaatiolla on tärkeää olla määriteltynä selkeät käytänteet. Ilman näitä käytänteitä informaatio ei ole ymmärrettävää. Organisaatioiden täytyy tehdä informaatiosta merkityksellistä tietoa. (Van de Walle ja Van Dooren 2010, 40-41.)

Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen hankaloituu, jos tuloksellisuustieto ei ole laadukasta. Johtajille tiedon laatu ei välttämättä ole päähuolenaihe, koska he luottavat alaisiinsa. Informaation laatua ei nykyään nähdä merkittävänä haasteena tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä. Sen merkitystä ei voida kuitenkaan täysin sivuuttaa. (Van Dooren ym. 2015, 158.) Weissin ja Bucuvalasin (1980) mukaan kohdatessaan uutta tietoa päätöksentekijät arvioivat sen paikkansapitävyyttä ja hyödynnettävyyttä. Informaatiota arvioidaan teknisten ominaisuuksien pohjalta, minkä lisäksi päätöksentekijät suhteuttavat informaatiota olemassa oleviin ajattelumalleihinsa ja omiin kokemuksiinsa (Weiss & Bucuvalas 1980, 308).

Tuloksellisuusinformaatiota ei käytetä, jos tieto nähdään epärealistisena, tieto ei näytä suuntaa tai tiedolla ei nähdä lisäarvoa. Jos tuloksellisuusinformaatio on hyödyllistä, sen avulla voidaan kyseenalaistaa nykyisiä käytäntöjä ja kehittää uusia toimintamalleja. (Van Dooren ym. 2015, 160.) Weiss (1979) käyttää tästä termiä 'enlightenment'. Tällä viitataan siihen, että tuloksellisuusinformaation avulla voidaan hitaasti ja jopa huomaamattomasti muuttaa politiikan ja hallinnon ongelmien ja ratkaisujen määritelmiä (Van Dooren ym. 2015, 160).

Cyertin ja Marchin (1963, 109-110) mukaan kaikki informaatio organisaation sisällä ei kuitenkaan päädy päätöksentekijöille asti, vaan informaatio esitetään tiivistettynä ja organisaatioissa saattaa esiintyä informaation umpikujia. Tiedon tuottajat voivat myös yrittää muokata tuloksia valitsemalla, mitä informaatiota kerätään ja korostetaan (Moynihan 2006, 156). Informaation kontrollointi nähdään yhtenä keinona omien tavoitteiden edistämiseksi organisaatiossa (March 1988,6). Strateginen juonittelu tarkoittaa tiedon käyttämistä vallan välineenä eikä informaatioon ja tietoon suhtauduta

neutraalisti. Informaation välttäminen liittyy tilanteisiin, joissa perustellaan toimimattomuutta sillä, että ei ole riittävästi tietoa käytettävissä käsillä olevasta asiasta. Informaation välttely liittyy yleensä konfliktierkkiin tai muutoin arkaluontoisiin asioihin. (Jalonen 2015, 50-53.)

Ihmisen kyvykkyys tiedon prosessointiin on rajoittunut (Van Dooren ym. 2015, 161). Rajoittuneen rationaalisen teorian kehittäminen alkoi 1950-luvulla, jolloin Herbert Simon julkaisi kaksi artikkelia (Sinervo 211, 73). Rajoittuneen rationaalisuuden mukaan ihmiset eivät ole toiminnassaan rationaalisia, vaan he toimivat epätäydellisten kykyjensä ja epätäydellisen informaation vallitessa (Simon 1956). Simonin teoria tarjoaa selityksen, miksi tuloksellisuusinformaatiota ei käytetä. Päätöksenteossa ympäristö on epäselvä, toimien suunta on epävarma eikä seuraukset ja riskit ole tiedossa. Päätöksentekijä etsii vaihtoehtoja ratkaisulle, joka on hyväksyttävä, eikä etsi optimaalista päätöstä. (Van Dooren ym. 2015, 161.) Epäonnistuminen kaikkien vaihtoehtojen tuntemisessa, epävarmuus merkityksellisten ulkoisten syiden aiheuttamista tapahtumista sekä kyvyttömyys laskea päätösten seuraukset ovat johtaneet kaikkitietävän rationaalisuuden epäonnistumiseen (Simon 1979). Siksi puutteellinen informaatio, riittämättömät prosessointikapasiteetit ja epävarmuuden yleinen vaikutus ovat rajoittaneet rationaalisuutta. Mittaaminen täytyy suunnitella siten, että se ottaa huomioon rationaalisuuden rajoitteet. Vaikka rajoittuneen rationaalisuuden teoria voidaan nähdä tuloksellisuusmittauksen kritiikkinä, voidaan tuloksellisuusmittaus nähdä myös askeleena rationaalisuuden suuntaan. Tuloksellisuusmittauksen on mahdollista tuottaa päätöksentekijöille enemmän tietoa päätöksenteon ympäristöstä sekä toimenpiteiden, seurausten ja riskien suunnista. (Van Dooren ym. 2015, 161-162.)

Vaikka informaatiota on enemmän saatavilla, ei se tarkoita, että sitä käytettäisiin tai edes nähtäisiin hyödylliseksi. Ihmisten käsitykset ovat valikoivia. (Van de Walle & Van Dooren 2010, 42.) Ihmiset kohtaavat päivittäin informaatiota ja ymmärtääkseen sitä he luottavat teorioihin, uskomuksiin ja kehyksiin (Tsoukas 1997). Ihmisillä on tapana olla näkemättä asioita tai tulkita niitä aiemman tietämyksen mukaisesti (Van de Walle & Van Dooren 2010, 42). Valikoivat havainnot vääristävät johtajien informaation käsittelykykyä (Walsh 1988). Jos uusi tieto ei tue johtajien aikaisempia näkemyksiä, on sen hyväksyminen osaksi organisaation tuloksellisuusinformaatiota haasteellista ja vaatii vaivannäköä (Van de Walle & Van Dooren 2010, 43). Informaatiosta oppiminen vaatii vanhan informaation, uskomusten ja tapojen poisoppimista (Davies ym. 2000).

Tuloksellisuusmittauksen kautta saatava informaatio tarjoaa tietoa menneisyydestä. Useimmat julkisorganisaatioissa tehtävät päätökset kohdentuvat kuitenkin tulevaisuuteen. Menneisyyttä kuvaavaa dataa käytetään tulevaisuuden päättelyyn, mikä voi olla vaikeaa etenkin niissä tilanteissa,

kun organisaatio haluaa punnita vaihtoehtoja, jotka eroavat nykyisistä toimintamalleista. (Hatry 2011, 241-242.) Koska tulevaisuutta koskevat päätökset tehdään epävarmoissa olosuhteissa, on mahdollista, että tietoa haetaan ja sovelletaan oman selustan turvaamiseksi, ei asiantilan parantamiseksi. Informaation ylituotantoon vaikuttavat monet asiat organisaation sisällä. Päätöksentekotilanteessa saatetaan kerätä liiallista informaatiota, jotta myöhemmin ei syyllistetä riittämättömästä informaation hankinnasta. Organisaatiot luotaavat toimintaympäristöönsä, jolloin tuotetaan yleensä epärelevanttia ja hyödytöntä informaatiota. Myös mittaaminen saattaa johtaa epärelevantin informaation tuottamiseen, jos mittarit on suunniteltu puutteellisesti. Hyvätkään mittarit eivät välttämättä auta tiedolla johtamisessa, jos mittaustulosten pohdiskeluun ei riitä aikaa. (Jalonen 2015, 50-55.) Mittaaminen voi vaikuttaa myös siihen, että keskitytään siihen, mitä mitataan ja muu toiminta saattaa jäädä vähemmälle huomiolle. Parempien tulosten toivossa voi esiintyä myös mittaustiedon tuottamisen manipulointia, jotta tulos näyttäisi paremmalta.

Tuloksellisuusmittauksen ja -arvioinnin rooli tuloksellisuuden tavoittelussa on välineellinen. Arviointi on työkalu tiettyjen tavoitteiden saavuttamisessa ja se toimii joskus tavoitteiden suuntaisesti, mutta välillä jopa tavoitteiden vastaisesti. Näin voi käydä, jos mittareiden kehittäjät ja hyödyntäjät eivät ole riittävän tietoisia tuloksellisuusinformaation käytön monipuolisista vaikutuksista. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 212.) Ei-tavoitellut vaikutukset voivat olla sekä funktionaalisia, eli käyttötarkoituksen kannalta oletettuja, että dysfunktionaalisia, eli käyttötarkoituksen kannalta ei-oletettuja vaikutuksia. Tuloksellisuusmittauksella ja arvioinnilla voi olla molempia ei-tavoiteltuja vaikutuksia. (Vakkuri & Meklin 2006.) Jaottelun taustaolettamuksena on se, että organisaation tavoitteet kuten myös tuloksellisuusinformaation käytön tavoitteet ovat organisaatiossa tiedossa (Virtanen ja Vakkuri 2016, 212). Julkisessa hallinnossa tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen on erityisen altis negatiivisille käyttäytymisvaikutuksille. Mahdollisuudet tuottaa, tulkita ja hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota ovat moninaiset. Mittareita ja käsitteitä ei ole mahdollista standardoida kovinkaan pitkälle, joten julkisen hallinnon toiminnan tai osa-alueen tuloksellisuutta voidaan tulkita eri tavoin. Monitulkintaisuutta voidaan myös hyödyntää oman organisaation tai muun edustamansa tahon eduksi. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 212-213.)

Tuloksellisuusmittauksen ja -arvioinnin kohteena olevien kohteiden, julkisorganisaatioiden ja toimijoiden, omakohtainen intressi vaikuttaa myös tuloksellisuusinformaation käyttöön. Organisaatioiden odotetaan toimivan mahdollisimman tehokkaasti ulkoisen tilintekovastuun ja toiminnan institutionaalisen legitimitetin kannalta, joten organisaatioilla on intressi vaikuttaa niistä muodostettavan tuloksellisuuskäsitykseen. Organisaatiot kehittävät strategioita esittääkseen itsensä

hyväksyttävänä toimijana julkishallinnossa ja pyrkivät välttämään moitteita. Tätä kutsutaan moitteen välttämisen käyttäytymismalliksi. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 213.)

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen dysfunktiot

Smith (1995, 200-2012) on määritellyt tuloksellisuusinformaation käytön ei-toivottuja vaikutuksia. Hän on jäsentänyt tulosmittaamisen soveltamisen ongelmaa jakamalla ne seitsemään eri luokkaan: tunnelinäkemys, osaoptimointi, lyhytnäköisyys, konvergenssi, tylsistyminen, pelaaminen ja luova laskentatoimi. Käyttämällä dysfunktiot-termiä korostetaan käyttäytymisvaikutusten ehdollista luonnetta. Dysfunktionaalisiin käyttäytymisvaikutuksiin vaikuttaa organisaatioympäristö, käytettävien arviointitapojen ja mittareiden luonne sekä tuloksellisuusinformaation käyttötarkoitus. Tuloksellisuusmittauksen negatiiviset käyttäytymisvaikutukset voidaan nähdä myös eräänlaisina riskeinä, joita julkisorganisaatioissa on syytä välttää. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 213-214.)

Tunnelinäkemys. Tuloksellisuusmittauksen ja arvioinnin kautta pyritään tarkkaan tapaan tuottaa tuloksellisuusinformaatiota. Toisaalta julkisen toiminnan tuloksellisuutta pyritään myös kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltaista ja eksaktia tietoa tuloksellisuustietoa on vaikea tuottaa pienellä ja hallittavan kokoisella mittaristolla. Toisaalta johtaminen ei ole helppoa suurella määrällä mittareita. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 2014.) Koko organisaation toiminnan kattavan informaation keräämisen kustannukset nousevat liian korkeiksi, eikä kokonaisvaltaista mittaamista organisaation toiminnasta pystytä toteuttamaan. Dysfunktio voi olla esimerkiksi tilanne, jossa organisaatioissa keskitytään helposti mitattaviin osa-alueisiin. Taloudellisuuden ja tuottavuuden mittareita on helpompi kehittää kuin vaikuttavuuden mittareita. Vaikuttavuuden mittaaminen koetaan tärkeäksi, mutta usein mittausongelmien takia tuloksellisuuden arvioinnissa käytetään muita tekijöitä. Kun tuloksellisuusmittaus on rajattu vain tiettyyn osittaiseen käsitykseen julkisen toiminnan tuloksellisuudesta, puhutaan tunnelinäkemyksestä. (Smith 1995, 200-202.)

Osoptimointi. Osoptimointi, tarkoittaa tilannetta, jossa organisaatio optimoi vain osaa tuloksellisuudesta esimerkiksi optimoimalla vain osaa laajemmasta tuloksellisuuskriteereiden joukosta ja tai omaa tuloksellisuutta laajemman toimintapolitiikan kustannuksella (Virtanen ja Vakkuri 2016, 216). Osoptimoinnin ongelma syntyy, kun henkilökohtaiset tavoitteet eivät vastaa koko organisaation tavoitteita. Osoptimointia voi esiintyä tilanteissa, joissa joku yksikkö yrittää saada omat tuloksensa paremmaksi, vaikka siitä seuraisi muiden yksiköiden tuloksen heikkenemistä. Yksiköiden välinen kilpailuasetelma voi johtaa osoptimointiin ja heikentää yksiköiden välistä yhteistyötä. Julkishallinnossa tavoitteet ovat moniulotteisempia ja sen vuoksi tuloksellisuuden

mittaaminen on hankalampaa kuin markkinaperusteisessa toiminnassa, jossa voitto tai tappio määrittää yrityksen tuloksen (Smith 1995, 202-203.) Julkishallinnon toiminta saattaa saavuttaa myös yleishyödyllisiä tavoitteita, eikä vain niitä, joita organisaation toiminnalle on asetettu (Sinervo 2011, 189).

Lyhytnäköisyys. Tuloksellisuuden mittaaminen ja arviointi tapahtuu usein jälkikäteen aineistopohjaisuutensa vuoksi. Tuloksellisuuden mittaaminen ja arviointi kannustaa organisaatioita tarkastelemaan tuloksellisuutta lyhyellä aikavälillä, jolloin varmistetaan, että arvioinnin kohteena ovat mahdollisimman vertailukelpoiset kokonaisuudet. (Virtanen & Vakkuri 2016, 215.) Smithin (1995, 204) mukaan lyhytnäköisyyden riski on olemassa, jos johdon aikaperspektiivi ei ole yhteneväinen hänen vastuullaan olevien projektien aikaperspektiivin kanssa. Usein etenkin tutkimus- ja kehittämisprojektit aiheuttavat paljon kustannuksia, mutta niistä saatavat hyödyt ovat epävarmoja ja niiden vaikuttavuus voi näkyä vasta pidemmän aikavälin kuluessa. Päätöksentekijöitä ohjaa lyhytnäköiseen ajatteluun myös veronmaksajien vaade, että he saavat maksamilleen veroille vastiketta heti eikä pitkällä tulevaisuudessa.

Konvergenssi. Julkisen hallinnon toimijat ovat usein heterogeenisiä ja ainoita toimijoita alueellaan. tuloksellisuusmittauksessa vertailukohtien etsiminen on tällöin hankalaa. Heterogeenisyyttä voidaan edistää erikoistamalla ja diversifioimalla julkishallinnon tulosyksiköitä tai voidaan pyrkiä yhdenmukaistamaan yksikköjä ja niiden taloudellisia toimintamalleja. (Virtanen & Vakkuri 2016, 217.) Konvergenssi tarkoittaa lähentymistä, joka syntyy, kun rinnakkaisen organisaation tulostuloksen tulosta käytetään ideaalina mittapuuna, johon organisaation omaa toimintaa verrataan. Lähentymistä tapahtuu sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Julkishallinnon konvergenssi johtuu siitä, että oikeudenmukaisuus halutaan turvata. Julkinen organisaatio ei voi lopettaa lakisääteistä toimintaa heikon tuloksellisuuden takia. (Smith 1995, 204.)

Tylsistyminen. Jotta organisaatioiden mittaustulokset ovat luotettavia, julkisorganisaatioiden toiminnan pitäisi yhdenmukaistua ja samankaltaistua (Virtanen & Vakkuri 2016, 218). Riskinä on, että organisaation toiminta tylsistyy, eikä innovatiivisuudelle jää tilaa, jos tulostulokset eivät tunnista niitä. Vaarana on, että organisaatiosta tulee niin tylsistynyt ja se ei pysty reagoimaan muuttuviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Tylsistyneessä organisaatiossa kopioidaan vanhoja päätöksiä eikä mittareita tai päätöksiä tarkastella kriittisesti. (Smith 1995, 208.) Äärimmilleen vietynä tuloksellisuusmittauksella on taipumus rakentaa kannustimia vain keskinkertaiselle toiminnalle (Virtanen & Vakkuri 2016, 218).

Pelaaminen. Organisaation tavoitteiden asettaminen pohjautuu yleensä aiempien vuosien toteumiin. Tällöin on riskinä, että minään vuonna ei raportoida erityisen hyvää tuloksellisuutta, koska se vaikuttaisi tulevien vuosien tavoitteisiin. Organisaatiot voivat asettaa tavoitteensa liian optimistisiksi tai ylivarovaisiksi. Pelaamista voi esiintyä myös niin, että asetetaan tarkoituksella epäselviä ja yleisluonteisia tavoitteita, jotta niiden saavuttamisen arviointi olisi vaikeampaa. Kannustimet ovat tärkeitä tuloksellisuusmittareissa kahdesta syystä. Ensiksi tuloksellisuusmittarit kohdentuvat toimintaprosessin tai panosten mittaamiseen ja toiseksi ympäristön vaikutusta ei ymmärretä. Johtajat voivat muuttaa mittaustuloksia, koska se on mahdollista ja sillä on vaikutusta. On helppo väittää, että huono tuloksellisuus on johdon kontrollin ulottumattomissa, koska ympäristön vaikutusta ei ymmärretä. (Smith 1995, 206-207.)

Misrepresentaatio eli luova laskentatoimi tarkoittaa sitä, että toiminnan parantamisen sijaan keskitytään parantamaan itse raportointia. Kolme tapaa, miten luovaa laskentatoimea voi esiintyä, ovat silottelu, puolueellinen toiminta ja petos. Tilinpäätösraportteja parantamalla tai siloittelemalla pyritään laskemaan tuloksellisuuden odotuksia tulevaisuudessa ja madaltamaan havaittua riskisyyttä. Puolueellinen toiminta liittyy organisaation ulkoiseen raportointiin. Organisaation johdolla on merkittävä harkintavaltta, miten organisaation toiminnasta ja tuloksellisuudesta raportoidaan. Organisaation johto voikin tällöin päätyä esittämään ulkoisen raportoinnin parempana kuin varsinainen toiminta on. On olemassa myös mahdollisuus tahalliseen väärinraportointiin, jolloin on kyse petoksesta. (Smith 1995, 210-211.) Julkisessa toiminnassa tuloksellisuusraportoinnissa on mahdollisuuksia luovalle laskentatoimelle, koska tuloksellisuuskäsitteet ja mittarit ovat monitulkintaisia (Virtanen & Vakkuri 2016, 221).

Tuloksellisuusdialogi apuna tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteissa

Kirjallisuudessa esitetään, että tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen ei ole systemaattista (Moynihan 2008, 102). Tuloksellisuusdialogin avulla tuloksellisuusinformaation käyttöä on mahdollista systematisoida. Tuloksellisuusdialogin kautta on mahdollista luoda uudenlaista ymmärrystä toiminnan tavoitteista, tavoitteiden saavuttamisen keinoista, käytettävistä mittareista sekä mittaustulosten tulkinnasta. Tuloksellisuusinformaation kautta keskustelu ohjautuu informaatiota ilmentävään aiheeseen. Tuloksellisuusdialogissa on tarkoitus tuoda esille erilaisia näkökulmia ja tuloksellisuusinformaatiosta tehtäviä tulkintoja. Dialogin avulla tulkintoja jalostetaan ja luodaan yhteinen tilannekuva. Jotta dialogiin tulee mukaan kaikki ilmiön kannalta relevantit näkökulmat, tulee varmistaa, että keskusteluun osallistuvat oikeat osallistujat. (Laihonen ym. 2017, 14-15.)

Koska tuloksellisuusinformaatio on monitulkintaista, ei ole olemassa yhtä mallia tulkita, mitä tuloksellisuustieto tarkoittaa ja miten tuloksellisuustieto ohjaa päätöksiä. Samaa tuloksellisuustietoa voidaan tulkita usealla eri tavalla ja sen avulla voidaan perustella eri näkemyksiä. (Moynihan 2008, 102.) Tuloksellisuusdialogi pohjautuu malliin, jossa monitulkintaisuus hyväksytään luonnolliseksi osaksi julkisen palvelujärjestelmän johtamista. (Laihonen ym. 2017, 49). Jotta tuloksellisuustiedosta saadaan ymmärrettävää, tarvitaan puolestapuhujia, jotka kiinnittävät huomiota tiettyihin tietoihin, tulkitsevat tiedon tarkoitusta resurssitarpeiden näkökulmasta ja tarjoavat päätösehdotuksia johdolle. Tuloksellisuustietojen ympärille luodaan tarina tiedon tarkoituksesta ja mitä tiedolla pitäisi tehdä. (Moynihan 2008, 107.) Erilaisten tulkintojen jäsentäminen kääntää informaation moninaisuuden keskusteluryhmän vahvuudeksi ja uusiutumispotentiaaliksi. Tuloksellisuusdialogin avulla on mahdollista sitouttaa, motivoida ja luoda edellytyksiä kehitykselle. Jos keskustelu jää näennäiseksi tai puutteelliseksi, resursseja käytetään tehottomasti ja riskinä on kollektiivisen osaamisen käyttämisen vaje sekä vääränlaisen tilannekuvan luominen. (Laihonen ym. 2017, 49.)

Kun tuloksellisuusdialogi on jatkuva ja läpi organisaation toimiva iteratiivinen prosessi, on mahdollista saada kaikki tietoisiksi siitä, millaisia tavoitteita toiminnalla ja miten tavoitteita tavoitellaan ja arvioidaan yhdessä. Kehittämisalueiden tunnistaminen ja tarvittavien toimenpiteiden määrittäminen onnistuu, kun keskustelu ja arviointi on jatkuvaa. (Laihonen ym. 2017, 50.) Dialogilla pyritään vaikuttavaan tuloksellisuustiedon käyttöön ratkaisujen kehittämiseksi (Moynihan 2008, 102).

Vuoropuhelu on tärkeää, koska johtajat eivät yleensä kuluta aikaansa lukemalla tuloksellisuusdataa, vaan haluavat mieluummin suullisesti ilmaistuna yksityiskohtaisemman ja ajankohtaisen tiedon. Vuoropuhelu edellyttää henkilöstön sitoutumista. Vuorovaikutus osaavan henkilöstön kanssa voi tuottaa innovaatioita ja ratkaisuja. Vuorovaikutukseen liittyvät rutiinit tarjoavat mahdollisuuden saada tietoa, ymmärtää sitä ja vakuuttaa muut. Dialogin kautta tuloksellisuustietoa priorisoidaan ja tunnistetaan ratkaisuja. Se voi myös muuttaa työntekijöiden asennetta omiin tehtäviinsä. (Moynihan 2008, 110.)

2.4 Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli

Julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden johtaminen ei ole uusi ilmiö tutkimuskirjallisuuden perusteella. Tuloksellisuuden johtaminen on koettu tärkeäksi julkishallinnossa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan todeta, että tuloksellisuus on monitulkintainen ilmiö. Tässä tutkimuksessa tuloksellisuus määritellään kolmen E:n mallin avulla,

johon myös valtionhallinnossa käytössä oleva tulosprisma pohjautuu. Kolmen E:n mallin mukaisesti tuloksellisuus koostuu tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

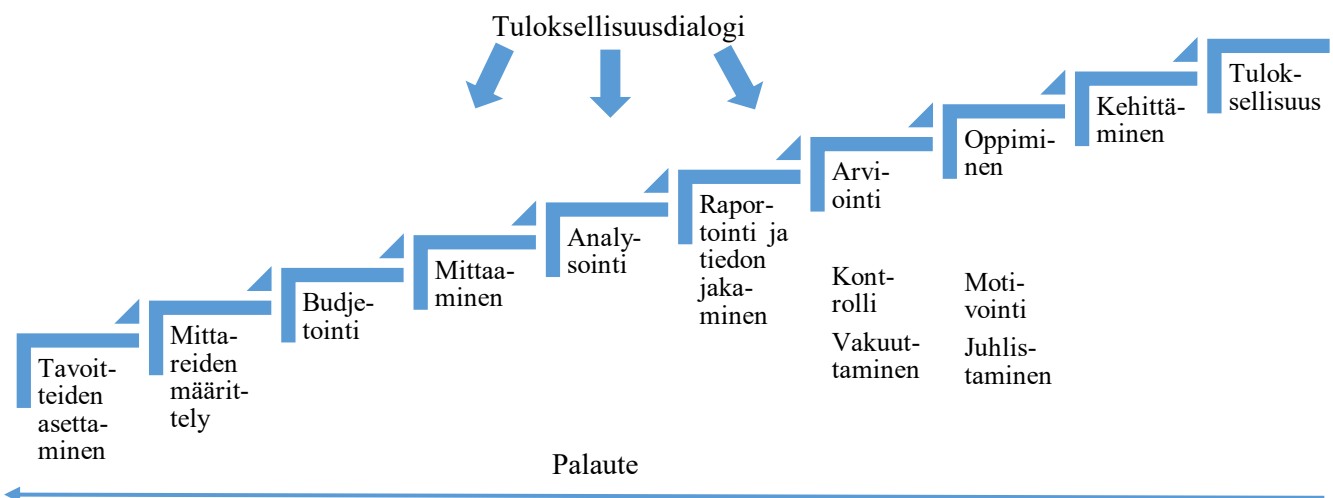
Jotta organisaatio voi toimia tuloksellisesti, tulee tuloksellisuus ensin määritellä. Tuloksellinen toiminta riippuu pitkälti toiminnalle asetetuista tavoitteista ja olemassa olevista arvoasetelmista. Voidakseen arvioida organisaation onnistumista ja tuloksellisuutta, pitää organisaation toiminnalle olla määriteltynä tavoitteiden lisäksi myös mittarit, joiden avulla tulosta peilataan tavoitteisiin nähden. Tuloksellisuuden mittaamisen avulla mahdollistetaan tiedon luominen organisaation toiminnasta. Tuloksellisuuden hallintajärjestelmän implementoinnilla osaksi organisaation johtamista pyritään varmistamaan tuloksellisuusarvioinnin suunnittelu, kehittäminen ja testaaminen. Tuloksellisuusinformaatiolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tietoa, jota saadaan viraston toiminnan kustannuksista, taloudellisuudesta, tuottavuudesta, kannattavuudesta, laadusta, vaikutuksista, vaikuttavuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Informaatiota kerätään laajasti organisaation sisältä tietojärjestelmistä ja henkilöstöltä sekä ulkopuolelta esimerkiksi palvelujen käyttäjiltä ja muilta sidosryhmiltä. Tuloksellisuusinformaation avulla voidaan arvioida organisaation onnistumista ja tuloksellisuutta. Tuloksellisuusinformaation keräämisen tarkoituksena on tukea organisaation rationaalista ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa, johtamista ja toiminnan kehittämistä.

Kiinnostus tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen ja siihen liittyviin haasteisiin on kasvamassa, mutta sitä on tutkittu vielä varsin vähän empiirisesti. Julkisessa hallinnossa tietoa kerätään paljon eri lähteistä ja tuloksellisuusinformaatiota on varsin hyvin saatavilla. Tutkijat ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota, että tuloksellisuusinformaation tuottamisesta huolimatta varsinaisen tiedon hyödyntäminen julkisella sektorilla on jäänyt usein puutteelliseksi (esim. Hammerschmid ym. 2013). Syyt tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteisiin ovat moninaiset. Informaation laadussa voi olla puutteita tai sitä ei analysoida riittävästi päätöksentekoa varten. Analysointi on tärkeää, jotta tuloksellisuusinformaation monitulkintaisuutta. Tutkimuskirjallisuudessa esitetään yhtenä vaihtoehtona tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja monitulkintaisuuden ongelmien ratkaisemiseksi tuloksellisuusdialogia (Moynihan 2008, 95-114). Tuloksellisuusdialogia voi hyödyntää koko julkisen talouden suunnittelun ja seurannan prosessin kaikissa vaiheissa aina tavoitteiden määrittelystä tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen voi aiheuttaa myös ei-toivottuja vaikutuksia eli dysfunktioita (Smith 1995, 200-212).

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on esitetty kuviossa 6 tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallina. Tuloksellisuusinformaation tuottamista ja hyödyntämistä lähestytään liiketoimintatiedonhallinnan prosessia (Laihonen ym. 2013) ja julkisen talousjohtamisen syklimallia

(Jones & Pendlebury 1992) yhdistellen. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä tarkastellaan mallissa Behnin (2003) määrittelemien käyttötarkoitusten pohjalta. Käyttötarkoituksia ovat arviointi, kontrolli, budjetointi, motivointi, vakuuttaminen, juhlistaminen, oppiminen ja kehittäminen.

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallissa tavoitteiden asettaminen ja mittareiden määrittely liittyvät tietotarpeiden määrittelyyn ja ne ovat osa toiminnan suunnittelua. Seuraavassa vaiheessa laaditaan budjetti, eli allokoidaan tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävälle toiminnalle resurssit. Tiedon hankinta tapahtuu mittaamisen avulla. Jotta mittareiden avulla tuotettua informaatiota voi hyödyntää, tulee se analysoida ja raportoida. Informaation avulla voidaan arvioida organisaation tuloksellisuutta. Arvioinnin avulla saadaan tieto, mikä toimii ja mikä ei toimi. Oppimisen kautta organisaatio tietää, miksi jokin toimii ja miksi jokin ei toimi toivotulla tavalla. Kun oppiminen vie edelleen vielä eteenpäin kehittämiseksi, paranee organisaation tuloksellisuus. Tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään myös kontrollointiin, vakuuttamiseen, motivointiin sekä juhlistamiseen. Tiedon hyödyntämisellä johtamisessa ja päätöksenteossa organisaatio tavoittelee tuloksellista toimintaa. Tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään kaikissa prosessin vaiheissa. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli ei aina ole lineaarinen prosessi. Oppimista ja kehittämistä voi tapahtua kaikissa prosessin vaiheissa. Myös tuloksellisuusdialogia voi käyttää kaikissa prosessin vaiheissa. Tuloksellisuusdialogin avulla tuetaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja siihen liittyvän monitulkintaisuuden ongelmallisuuden ratkaisua. Tässä tutkimuksessa tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä, siihen liittyviä haasteita sekä tiedolla johtamisen kehittämistä jäsennetään kuviossa 6 esitetyn tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin mukaisesti.



Kuvio 6. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli

3 TUTKIMUSMENETELMÄ JA KOHDEORGANISAATIO

3.1 Tutkimusmenetelmät ja empiirinen aineisto

Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja analysoimaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä valtion viraston johtamisessa ja päätöksenteossa sekä tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita ja kehittämiskohteita. Tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty, mitä tuloksellisuuden johtamisesta, tuloksellisuusinformaation hyödyntämisestä ja siihen liittyvistä haasteista tällä hetkellä tiedetään. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malli, joka on luotu yhdistelemällä aiemmissä tutkimuksissa esitettyjä malleja. Tutkimuksen empiirisiä havaintoja jäsennetään ja analysoidaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin mukaisesti.

Tieteenfilosofisena taustana tutkimuksessa on hermeneuttis-fenomenologinen suuntaus, joka viitoittaa tutkimuksessa tehtävät valinnat. Hermeneuttisessa kehässä tulkinta tapahtuu teoreettisen ymmärtämisen ja empirian ymmärtämisen välillä. Hermeneuttisen kehän vaiheet ovat esiyymmärrys, tiedon hankinta ja tulkintapotentialin kasvattaminen, teoretisointi ja uudelleen tulkinta sekä tutkimusraportointi. Fenomenologiassa puolestaan henkilökohtaisten aistimusten, kokemusten ja elämysten pohtiminen nähdään merkityksellisinä. Tutkimuksessa käytetään tulkitsevaa tutkimusotetta, jossa tutkimuksen roolina on etsiä tapahtumien merkityksiä. Ilmiötä tutkitaan inhimillisen toiminnan ja ajatusmaailman kautta. Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, koska tutkimuksen tavoitteena on analysoida ja ymmärtää tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä johtamisessa ja päätöksenteossa sekä siihen liittyviä haasteita viraston johtajien kokemusmaailmasta käsin. Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohta on todellisen elämän kuvaaminen ja siinä pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi ym. 2007, 157). Tutkimus toteutettiin case-tutkimuksena eli tapaustutkimuksena. Tutkimuskohteena on yksi tapaus, jota analysoidaan useasta ja toisiaan täydentävistä näkökulmista ilmiön syvällisemmän ymmärtämisen saavuttamiseksi. Tapaustutkimuksessa tavoitteena on tutkimuskohteen ominaispiirteiden systemaattinen, tarkka ja totuudenmukainen kuvailu (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 44).

Aineistona haastattelut

Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita johtajien kokemuksista kohdeorganisaation tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä, joten tutkimuksen aineistokeruumenetelmäksi

valikoitui haastattelut. Haastattelu onkin kvalitatiivisessa tutkimuksessa yleisin käytetyistä aineistokeruumenetelmistä (Hirsjärvi ym. 2007, 199). Haastattelun valintaa aineistonkeruumenetelmäksi puoltaa myös se, että haastatteluissa haastateltavien on mahdollista tuoda asioita esille vapaammin kuin esimerkiksi kyselylomakkeella. Haastattelujen avulla voidaan tulkita ja saada parempi ymmärrys vastuullisten virkamiesten kokemusmaailmasta. Tuloksellisuus on monitulkintainen ilmiö. Haastattelun etuna tutkittaessa tuloksellisuutta tai tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä on mahdollisuus selventää sanamuotoja ja käydä keskustelua haastateltavan kanssa. Haastattelu valittiin aineistonkeruumenetelmäksi myös sen vuoksi, että haastateltaviin on mahdollista palata haastattelujen jälkeen, jos on tarve saada selvennystä vastauksiin.

Hirsjärvi ym. (2007, 203-204) jaottelevat tutkimushaastattelulajit kolmeen pääryhmään, joita ovat strukturoitu haastattelu, teemahaastattelu ja avoin haastattelu. Teemahaastattelu, jossa haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat etukäteen tiedossa, on tyypillinen aineistonkeruumenetelmä yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa. Teemahaastattelussa korostuvat ihmisten tulkinnat asioista sekä heidän asioille antamat merkitykset (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48). Puolistrukturoitu haastattelu on yksi teemahaastattelun muoto (Hirsjärvi ym. 2007, 203). Puolistrukturoitua teemahaastattelua varten kysymykset on valmisteltu etukäteen teemoittain, mutta kysymyksiä ei kuitenkaan esitetä kaikille haastateltaville samanlaisina tai samassa järjestyksessä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 56-57).

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Haastattelut toteutettiin yhteistyössä Tytti Survon kanssa, joka hyödynsi haastatteluaineistoa omassa pro gradu -opinnäytteessään. Tutkimuksessa hyödynnettiin tutkijatriangulaatiota, jossa useampi tutkija tutkii samaa ilmiötä ja on mukana joko osassa tutkimusta, esimerkiksi aineiston hankinnassa, tai koko tutkimuksessa (Eskola & Suoranta 1998, 69-70). Teemahaastattelun runko koottiin aiemman tutkimuskirjallisuuden tunnistamien tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyvien tekijöiden ja hyödyntämisen haasteiden perusteella. Haastattelun teemat olivat tiedolla johtaminen, tuloksellisuustavoitteet ja mittarit, tiedon analysointi ja jakaminen sekä tiedon hyödyntäminen. Survon osuuden teemat olivat vaikuttavuus ja vaikuttavuuden mittaaminen. Haastattelut toteutettiin yhdessä, koska tutkimusten kohdeorganisaatio on sama ja aihepiirit nivoutuvat hyvin yhteen ja täydentävät toisiaan. Molemmilla haastattelijoiden oli omat teemakysymysrungot, jotka toimivat apukysymyksinä haastatteluissa. Kysymyksiä ei käyty järjestelmällisesti läpi kaikkien haastateltavien kanssa, vaan haastateltavat saivat teemahaastattelulle luontevaan tapaan puhua aiheista vapaasti ja molempien haastateltavien osuudessa tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä asioita esille. Teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä mahdollisti myös perustelujen ja

lisäkysymysten esittämisen. Perustelut auttavat myös aineiston analysoinnissa. Haastateltaville lähetetty saatekirje ja teemahaastattelurunko ovat tutkimuksen liitteenä (ks. liite 1 ja liite 2). Haastattelurunko näytettiin haastatteluissa ja haastateltavilla oli mahdollisuus pyytää kysymykset etukäteen katsottavaksi haastatteluun valmistautumista varten.

Teemahaastattelun runkoa testattiin ensin koehaastattelulla, joka kuitenkin on osa tutkimusaineistoa. Koehaastattelun jälkeen kysymysrunko viimeisteltiin. Haastattelukysymyksiä muokattiin hieman haastattelurupeaman aikana tutkijan ymmärryksen kasvaessa. Haastateltaville esitetyt kysymykset riippuivat osittain myös haastateltavan taustasta ja organisaatioasemasta. Yhtä haastattelua lukuun ottamatta tutkijan kysymykset esitettiin haastateltaville ensin ja sen jälkeen käsiteltiin Tytti Survon kysymykset. Tutkijat ja haastateltavat pitivät hyvänä järjestyksenä, että ensin keskusteltiin yleisemmällä tasolla tiedolla johtamisesta ja tuloksellisuudesta ennen vaikuttavuuteen ja sen mittaamiseen paneutumista, vaikka aiheista keskusteltiin myös limittäin teemojen sisällä.

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastatteleamalla kohdeorganisaation kaikki 17 johtajaa. Haastateltaviksi valikoitui kohdeorganisaation pääjohtaja, ylijohtajat ja yksiköiden johtajat, koska tutkimuksessa haluttiin tutkia tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä viraston johtajien näkökulmasta käsin. Haastateltavat vastaavat viraston, osastonsa tai yksikkönsä tuloksellisesta toiminnasta, mikä myös puoltaa haastateltavien rajaamista johtajiin. Haastattelut oli alun perin tarkoitus toteuttaa kasvokkain, mutta koronapandemiasta johtuvien rajoitusten vuoksi haastattelut toteutettiin virtuaalisesti Skypein välityksellä ilman videoyhteyttä. Näin eleitä tai kasvojen ilmeitä ei voitu huomioida haastattelussa. Virtuaalisiin kokouksiin ilman videokuvaa oli totuttu työkokouksissa, joten menettely tuntui loppujen lopuksi luontevalta. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina. Vaihtoehtona oli myös toteuttaa haastattelut ryhmähaastatteluina. Tutkijat halusivat saada kunkin johtajan henkilökohtaisen näkemyksen, joten metodiksi valittiin yksilöhaastattelu. Haastateltavien nimikkeet ja haastattelujen ajankohdat ovat tutkimuksen liitteessä 3.

Haastattelut toteutettiin kesä- heinäkuussa 2020. Haastattelujen ajankohta oli otollinen tutkimusaiheen kannalta, koska Digi- ja väestötietoviraston tietovarastoon ja raportointiin liittyvä hanke oli edennyt johdon dashboardin julkistamiseen ja suurin osa haastateltavista oli ollut johdon dashboardin esittelytilaisuudessa. Haastattelujen aikoihin oli käynnissä osavuosikatsaus ja valmisteltiin sisäisen budjetin muutosta. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin lähes sanasta sanaan. Haastattelujen litterointi aloitettiin heti ensimmäisen haastattelun jälkeen. Yhden haastattelun litterointi tilattiin ulkopuoliselta taholta, mutta kaikki muut haastattelut haastateltavat litteroivat itse.

Litterointiaineistoa syntyi yhteensä 107 305 sanaa. Varsinaisen analyysin toteuttaminen on huomattavasti helpompaa, kun äänitallenteet on muutettu tekstimuotoon (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 78). Haastateltujen johtajien asemia tai rooleja ei mainita analyysin yhteydessä anonyymisyyden turvaamiseksi. Haastateltavat on numeroitu satunnaisessa järjestyksessä ja suorien lainausten yhteydessä viitataan haastateltavien numeroon.

Aineiston analysointi

Hirsjärven ym (2007, 160) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetään pääosin induktiivista analyysia, jolloin lähtökohtana on aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu, ei teorialähtöisyys. Laadullisessa tutkimuksessa teoria mahdollistaa tulkintojen tekemisen kerätystä aineistosta. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa, joka sijaitsee induktiivisen ja deduktiivisen välimaastossa, aineiston analyysi ei suoraan perustu teoriaan, mutta kytkennät siihen ovat havaittavissa. Aineistosta tehdyille löydöksille etsitään tulkintojen tueksi teoriasta selityksiä tai vahvistusta. Teoriasidonnaista lähestymistapaa kutsutaan myös abduktiiviseksi päättelyksi. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 15-16.) Tähän tutkimukseen on valittu päättelytavaksi abduktiivinen päättely, jotta aineistosta tehdyille löydöksille ja tulkinnoille voi etsiä vahvistusta teoriasta. Abduktiivisen päättelyn mukaisesti tutkimuksessa on tarkoitus pyrkiä teorian ja aineiston vuoropuheluun, jossa teoria myös auttaa analyysin tekemistä.

Sisällön analyysissä pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 97). Ymmärtämiseen pyrkivässä lähestymistavassa käytetään yleisesti laadullista analyysia ja päätelmiä. Laadullisissa aineistoissa tyypillisimmät analyysitavat ovat teemoittelu, tyypittely, sisällönerittely, diskurssianalyysi ja keskusteluanalyysi. (Hirsjärvi ym. 2007, 219-220.) Tutkimuksessa hyödynnettiin analyysimenetelminä teemoittelua ja sisällön erittelyä. Aineistosta tehtyjen havaintojen ryhmittelyssä hyödynnettiin tutkimuskysymyksiä ja analyysia ohjaavaa teoriaa. Aineistosta etsittiin näkemyksiä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käytännöistä ja siihen liittyvistä haasteista sekä kehittämismahdollisuuksista. Haastatteluaineiston teemoittelun apuna tutkimuksessa käytetään osin myös kvantifioimista, koska laskemisen avulla aineistoon on mahdollista päästä kiinni helpommin. Myös aineiston analysoinnissa hyödynnettiin tutkijatriangulaatiota, koska aineiston analysointia on osittain tehty yhdessä Tytti Survon kanssa.

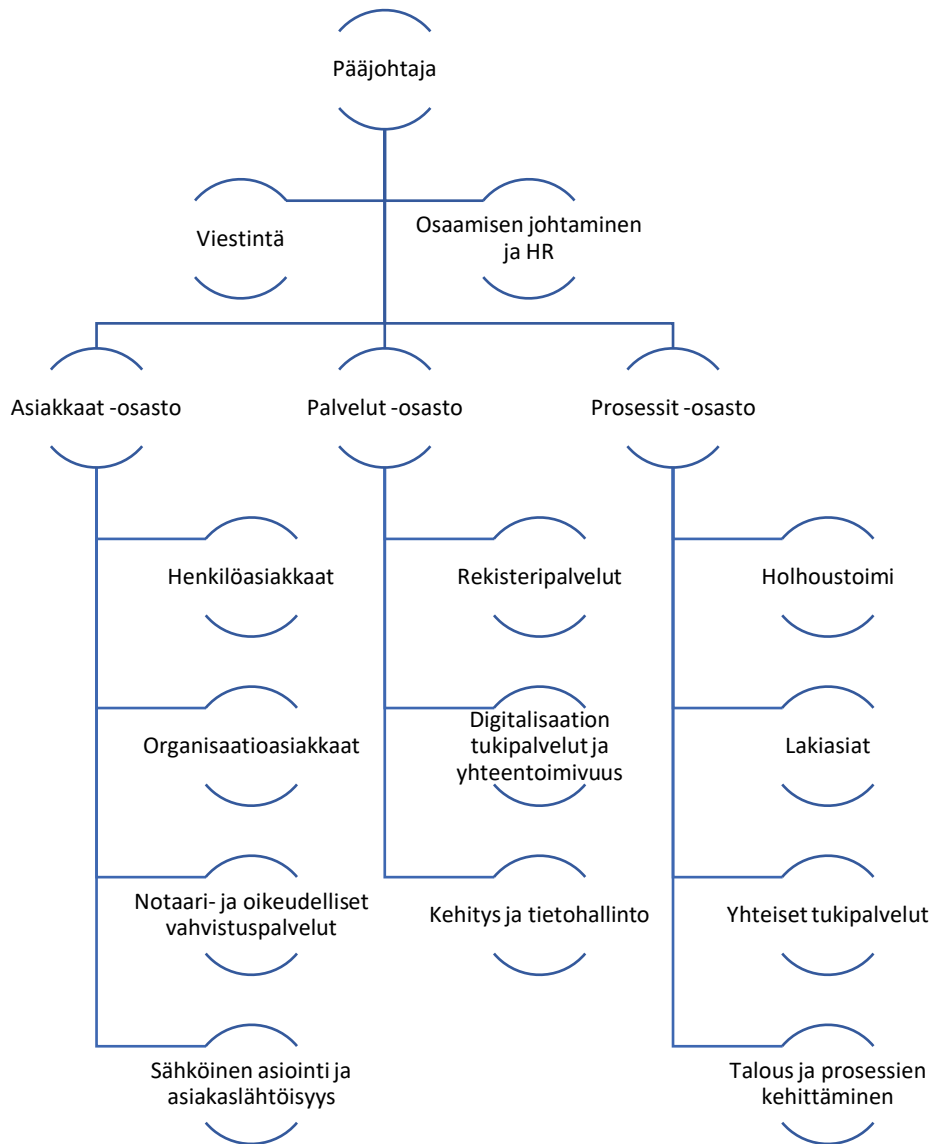
3.2 Tutkimuskohde

Digi- ja väestötietovirasto aloitti toimintansa, kun Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toiminut maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö yhdistyivät 1.1.2020. Viraston tehtäväalueet ovat digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistäminen sekä palvelujen käytön tuki, tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut, asiakirjojen ja sähköisen identiteetin toteaminen ja varmentaminen sekä väestötietojen ylläpito, elämäntapahtumien vahvistaminen ja muut oikeusturvapalvelut. Virasto hoitaa myös kansalaisneuvontaa, digitaalisten palveluiden käyttäjätukea sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtäviä ja palveluita. (Laki Digi- ja väestötietovirastosta 2019.)

Digi- ja väestötietovirasto edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvaa tietojen saatavuutta ja tarjoaa palveluja asiakkaiden elämäntapahtumiin. Viraston tehtävänä on osaltaan näyttää suuntaa, uudistaa yhteiskuntaa ja tukea kansalaisten asiointia julkisen hallinnon kanssa. Tavoitteena on tehdä Suomesta entistä sujuvammin toimiva yhteiskunta, missä digitalisaatio on yksi keskeinen keino. Digi- ja väestötietoviraston tavoitteena on olla yhteiskunnassa suunnannäyttävä, joka toimii rohkeasti uudistaen, tukien ja arvostaen. Asiakkaille ja yhteistyökumppaneille virasto pyrkii olemaan luotettava, näkemyksellinen ja haluttu kumppani. (Digi- ja väestötietovirasto 2020a.)

Virasto kuuluu Valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja tekee vuosittain tulossopimuksen valtiovarainministeriön kanssa. Viraston toimintaa ohjaa ja valvoo valtiovarainministeriön lisäksi yhteistyössä oikeusministeriö siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön. (Laki Digi- ja väestötietovirastosta 2019.)

Digi- ja väestötietovirastossa työskentelee yli 900 henkilöä. Virasto toimii valtakunnallisesti 36 paikkakunnalla eri puolilla Suomea. Digi- ja väestötietovirastoa johtaa valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja, joka vastaa viraston toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta (Laki Digi- ja väestötietovirastosta 2019). Viraston johtoryhmään kuuluu pääjohtajan lisäksi asiakkaat-, palvelut- ja prosessit -osastoja johtavat ylijohdajat sekä suoraan pääjohtajan alaisuuteen kuuluvien viestintäyksikön ja osaamisen hallinta ja HR-yksikön johtajat. Laajennettuun johtoryhmään kuuluu edellä mainittujen lisäksi osastoihin kuuluvien yksiköiden johtajat. Digi- ja väestötietoviraston organisaatiokaavio on esitetty kuviossa 7.



Kuvio 7. Digi- ja väestötietoviraston organisaatiokaavio

Asiakkaat-osasto vastaa henkilö- ja organisaatioasiakkaiden asiakaspalvelusta ja palvelukanavista, kansalaisneuvonnasta, asiakkuuksien hallinnasta, ratkaisutarjonnasta, asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön järjestämisestä, asiakaskokemuksen kehittamisestä, asiakasviestinnästä ja palvelujen markkinoinnista, sähköinen asiointi ja asiakaslähtöisyydestä sekä notaari- ja oikeudellisten vahvistamispalveluiden sekä vihkimispalveluiden tarjoamisesta. Palvelut-osasto vastaa rekisteripalveluista ja tietovarannoista, väestötietojen ylläpidosta ja elämäntapahtumien rekisteröinnistä, digitalisaation tukipalveluista ja yhteen toimivuudesta sekä julkisen hallinnon digitalisaation ja digitaalisen turvallisuuden edistämisestä. Osaston vastuulla on myös viraston tietojärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja tuotanto. Prosessit-osasto vastaa holhousviranomaisen tehtävistä, oikeudellisista asioista ja turvallisuudesta, taloushallinnosta ja prosessien kehittämisestä, toiminnan ja talouden ohjauksesta, viraston yhteisistä tukipalveluista sekä asiakirjahallinnosta.

Pääjohtajan alaisia osastoihin kuulumattomia toimintoja ovat osaamisen johtaminen sisältäen osaamisen hallinnan ja henkilöstöhallinnon sekä viraston yhteinen viestintä ja markkinointi. Pääjohtajan suoraan alaisuuteen kuuluu myös sisäinen tarkastus. (Digi- ja väestötietovirasto 2020b.)

Valtiovarainministeriö on tulosohjaajana määritellyt Digi- ja väestötietovirastolle kolme vaikuttavuustavoitetta. Vaikuttavuustavoitteet on johdettu hallitusohjelmasta ja edelleen valtiovarainministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteista. Digi- ja väestötietoviraston vaikuttavuustavoitteet ovat: 1) kansalaisten ja yritysten asiointi julkishallinnon kanssa on entistä sujuvampaa ja asiakaslähtöisempää, 2) luottamus ja oikeusturva vahvistuvat yhteiskunnassa sekä 3) digitaaliset palvelut lisäävät tietojen hyödyntämistä ja tehostavat julkishallinnon toimintaa. Digi- ja väestötietoviraston tulossopimuksessa on määritelty vaikuttavuustavoitteiden lisäksi tulosprisman mukaiset viraston tuloksellisuustavoitteet. Vaikuttavuutta, toiminnallista tuloksellisuutta ja henkilöstövoimavarojen kehittämistä ja hallintaa kuvaavat mittarit on poimittu Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien aiemmista tulossopimuksista.

Ministeriöstä saatujen vaikuttavuustavoitteiden pohjalta on laadittu viraston strategia. Viraston strategiassa vuosille 2020-2024 korostuu luottamuksen vahvistaminen yhteiskunnassa, ihmisen arvostaminen ja rohkeus uudistamiseen. Virastolla on tärkeä rooli yhteiskunnan digitalisaation edistäjänä. Viraston palveluissa huomioidaan kestävä kehitys ja ne luovat keskeiset edellytykset, joiden varaan digitalisaatio voidaan rakentaa. Kun kansallisen digitaalisten palveluiden alustan toiminta on sujuvaa ja häiriötöntä, yhteiskunnan sujuva tietohuolto, asiointin mutkattomuus ja turvallisuus sekä sähköisten asiointimahdollisuuksien laajentaminen on mahdollista. Elämän muutostilanteisiin tarjottavat asiointipalvelut vahvistavat yleistä luottamuksen ilmapiiriä sekä kansalaisten oikeusturvaa. Palvelujen tuottamisessa huomioidaan palveluiden saavutettavuus, kielikysymykset, laitteisto, käyntiasiointi ja palveluiden saatavuus. Digi- ja väestötietovirastoon on koottu digitalisaation toimeenpanevia ja kehittäviä tehtäviä, jotka luovat hyvän pohjan julkisen hallinnon digitalisoinnin asiantuntijuuden, osaamisen ja tietopohjan vahvistumiselle. (Valtiovarainministeriö 2020b.) Strategiassa on tunnistettu yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia, joilla on vaikutusta viraston toimintaan. Tulevaisuustrendejä ovat digitalisoitumisen lisääntyminen, väestön ikääntyminen ja monimuotoistuminen, ongelmien kompleksisuuden lisääntyminen, turvallisuusympäristön monimutkaistuminen sekä ympäristön ja talouden välisen suhteen muuttuminen. (Digi- ja väestötietovirasto 2020c). Strategia tukee virastolle asetettuja vaikuttavuustavoitteita.

Digi- ja väestötietoviraston arvot ovat rohkeus, arvostus ja luottamus. Arvot ohjaavat viraston toimintaa siten, että tehdään ennakkoluulottomasti ratkaisuja, kannustetaan asiantuntijoita itseohjautuvuuteen ja edetään reippaasti. Toiminnassa arvostetaan monimuotoisuutta, keskustellaan kunnioittavasti ja vaalitaan osaamista. Kaikkea toimintaa ohjaa keskinäinen luottamus sekä jatkuva halu kehittyä. Kehittymisen edellytyksenä on arvioida itseään ja toimintaa jatkuvasti. (Digi- ja väestötietovirasto 2020b.)

4 TIEDOLLA JOHTAMINEN DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTOSSA

Tutkimuksessa kuvataan ja analysoidaan miten ja mihin käyttötarkoituksiin Digi- ja väestötietoviraston johtajat käyttävät tuloksellisuusinformaatiota päätöksenteossa ja toiminnan johtamisessa. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käytänteitä testataan haastattelujen avulla peilaten havaintoja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen malliin, joka on esitetty teoreettisessa viitekehyksessä. Johtajien haastatteluista tunnistettiin myös tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja tiedolla johtamista hankaloittavia tekijöitä. Haastattelujen perusteella on myös tunnistettu kehittämiskohteita kohdeorganisaation tiedolla johtamiseen.

4.1 Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen

Budjetointi

Empiirisen aineiston mukaan yleisin tuloksellisuustiedon käyttötarkoitus Digi- ja väestötietovirastossa on budjetointi, joka on myös yksi Behnin (2003) listaamista käyttötarkoituksista. Tulos ei ole yllättävä, koska keväällä 2020 virastossa huomattiin, että koronapandemian myötä viraston ennakoitujen tulot ovat merkittävästi budjetoitua pienemmät. Näin ollen viraston sisäistä budjettia jouduttiin menojen osalta kiristämään. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa tuloksellisuusinformaation käyttäminen budjetointipäätöksissä on hyvin hankalaa käytännössä, koska budjettileikkaukset joudutaan tekemään nopealla aikataululla, jolloin ei ole riittävästi aikaa syventyä tuloksellisuusinformaatioon (Raudla & Savi 2015). Määrärahojen ollessa tiukalla saatetaankin ennemmin kohdentaa vähennyksiä kaikille juustohöylämenetelmällä, mitä on pitkälti noudatettu myös Digi- ja väestötietovirastossa. Digi- ja väestötietovirastoon yhdistyneet virastot ovat olleet vuosien varrella monenlaisissa taloudellisissa tilanteissa. Maistraateista siirtyneet johtajat kokivat, että määrärahojen niukkuutta on ollut aiemminkin. Määräraha- ja henkilötyövuosisäästöihin on totuttu ja niitä on jouduttu kohdentamaan eri palveluille. Väestörekisterikeskuksen puolella on ollut esimerkiksi joissain hankkeissa reilummin määrärahaa, jolloin säästöjä ei ole tarvinnut huomioida. Koronapandemian aiheuttama tiukempi taloustilanne koettiin jopa hyvänä asiana ja muistutuksena julkishallinnon niukoista resursseista.

”Säästötalkoissa on ollut kaikki mukana eikä siinä ole valitettavasti ollut vaihtoehtoja. Mulla on semmoinen tuntuma, että tätä samaa kurjuutta on aika tasapuolisesti nyt jaettu. Että kaikki siinä on joutunut jostakin luopumaan kyllä valitettavasti.”
Haastateltava 16

”Niin kyllä on oltu niin erilaisissa tavallaan taloudellisessa tilanteessa ja nähnyt sen, että mihin sitä rahaa saadaan, lisärahoitusta ja muuten. -- Me oltiin sellaisessa kuplassa ja sitten kun tulee tällöisiä konkreettisia pieniä vastoinkäymisiä taloustilanteessa ja muussa niin se palauttaa maan pinnalle.” Haastateltava 4

Haastattelujen mukaan aiempia talouden ja tuloksellisuuden toteumia hyödynnetään tulevan kauden taloudellisten voimavarojen ja resurssien yhteensovittamisessa ja tavoiteasetannassa. Suunnittelussa huomioidaan historiatietojen lisäksi toimintaympäristön muutokset. Tuloksellisuustietoa voi käyttää resursseja kohdennettaessa usealla tavalla. Johtajien tehtävä onkin päättää, palkitaanko yksiköitä, joiden tuloksellisuus on parempi ja kohdistetaan budjettileikkaukset yksiköihin, jotka eivät ole saavuttaneet tulostavoitteita (Behn 2003). Jos palveluiden heikko tuloksellisuus johtuu riittämättömistä resursseista, ei resurssien leikkaaminen todennäköisesti paranna tuloksellisuutta jatkossakaan. Empiirisen aineiston mukaan johtajat pyrkivät saamaan tietoa, mitä tuotoksia tietyillä resursseilla on saatu aikaan, jotta tietoa voidaan käyttää määrärahan budjetoinnissa tai henkilöresurssien allokoinnissa. Resursseja suunnataan palveluille monin eri perustein. Jos jossain ei ole saavutettu tavoitteita ja palvelut ruuhkaantuvat, kohdennetaan kyseisiin palveluihin enemmän resursseja. Haastateltavien mukaan resursseja on myös leikattu, jos tuloksellisuutta ei ole syntynyt riittävästi. Jotta tuloksellisuusarviointia voi käyttää resurssien allokoinnissa, johtajat tarvitsevat tietoa, joka kuvaa toimien tehokkuutta. Pelkkä informaatio vaikutuksista ja tuotoksista ei kuitenkaan riitä vaan, vaan tarvitaan myös luotettavaa tietoa kustannuksista, kuten myös Behn (2003) toteaa.

”Hyvin vahva pohja tulee sieltä menneisyydestä. Mutta sitten täytyy johdon olla selvillä myöskin tapahtuvista muutoksista muun muassa lainsäädäntömuutoksista, jotka vaikuttaa tähän aika paljonkin joillakin kohdin. Ja tekniset muutokset myöskin, eli jos prosessit muuttuu niin se voi vaikuttaa näihin määriin.” Haastateltava 8

”Resursoinnin suunnittelussa eli missä nähdään, että olisi suurimmat tarpeet ja sitten taas toisaalta, jos nähdään, että jossain on käytetty kohtalaisen paljon resursseja ja muutosta ei ole tapahtunut, niin saattaa olla. Nyt esimerkiksi on tällöinen haastava tilanne tänä vuonna niin siinä se voi sitten auttaa, tai jonkun verran tapahtunutkin tällöistä nyt, että on havaittu, että ehkä jotkut eurot ei poi’i muutosta niin kovasti, että ne saattaa olla nyt sitten tämän vuoden ikään kuin niitten käyttö hyllyllä.” Haastateltava 13

”Varmaan just siihen, että olipa se ihan mitä vaan tekemistä, mun yksikön kehittämistehtäviä tai vaikka sitten sitä ihan meidän perussubstanssitehtävää, jotenkin nähtäis paremmin esimerkiksi se, että kun me satsataan rahaa tai henkilöresursseja niin minkä verran sitten tulee ikään kuin sitä outputia. Niin jotenkin sellaista näkymään.”
Haastateltava 3

Useassa haastattelussa nousee esille henkilötyövuosien suunnittelu ja henkilöresurssien kohdentaminen palveluille. Viraston aloittaessa henkilöresurssien budjetointi koettiin haasteelliseksi. Johtajat kokevat, että etenkin maistraattitaustaisissa palveluissa henkilöresurssien kohdentaminen ei ole niin joustavaa kuin mitä se oli itsenäisten maistraattien aikaan. Organisaatiouudistuksen yhteydessä korostettiin, että resursseja käytetään ja töitä tehdään joustavasti yli organisaatorajojen, mutta käytännössä resurssien yhteiskäyttöä rajoittaa se, että yksiköt ja ryhmät pitävät oman ryhmänsä puolta. Haastattelujen mukaan henkilöresursseista on osastojen, yksiköiden ja ryhmien välillä myös osittain kilpailua ja työntekijöitä ei välttämättä haluta lainata tehtävästä toiseen. Jos henkilöitä siirretään palvelusta toiseen saattaa se ryhmätasolla näyttäytyä siten, että jossain ylempänä on päätetty, että tietyn ryhmän tavoitteet eivät tule toteutumaan, koska jossain muualla on vielä isompi tarve niin kyllä jokainen tietysti pyrkii omat hommansa hoitamaan mahdollisimman hyvin. Johtajien mukaan henkilöresursseja kohdennetaan virastossa siten, että henkilöistä saadaan irti suurin mahdollinen tuottavuus, kuten Behnin (2003) artikkelissaan toteaa.

”Olihan meillä hankalaa esimerkiksi maistraattien resurssien kanssa ja määräaikaisuuksien kanssa ja miten ne tulisi laskea ja huomioida ja kuka on tehnyt mitään työtä ja millä perusteella se on määräaikaista ja sitten myös niiden htv:iden osalta tavallaan tähän uuteen kokonaisuuteen.” Haastateltava 17

”No jotainhan tässä nyt mättää ja pahasti. Minun mielestä tuota todennäköisesti tässä on nyt tapahtunut tällainen siiloutuminen. Että jos ajattelee sitä, että aikaisemmin millä maistraatti pärjäsi, niin oli tää resurssien yhteiskäyttöisyys, että voidaan siirtää tehtäviä henkilöltä toiselle yli näiden vastuualuerajojen ja nyt nää rajat on tullut tässä vastaan. Että semmonen ongelma on tällä hetkellä, että kun on nää osastot ja on ryhmät ja jokainen pitää sen oman ryhmänsä puolta.” Haastateltava 2

”Kyllä musta tuntuu, että meillä vähän on kilpailua sitten just siinä, että lainataanko omasta palvelusta tai prosessista työntekijöitä johonkin toiseen. Sekin on sinänsä inhimillistä kyllä tai ymmärrettävää. Että sanotaan, jos se oma prosessi on saatu

pyörimään hyvin, niin siihen on todennäköisesti tehty aika paljon töitä ja työntekijät on joutuneet venymään aika paljon ja sitten kun olisi hetki hengähtää niin se tuntuu aika epäoikeudenmukaiselta, jos käsketään johonkin muualle auttamaan, missä on vähän hankalampi tilanne.” Haastateltava 16

”Ja sitten johtamisessa sitä [tuloksellisuustietoa] hyödynnetään tavallaan tietysti siihen, että henkilöiden työpanos saadaan ideaalilla tavalla käyttöön mahdollisimman pitkälle muistaen kuitenkin, että henkilöt on erilaisia, että ihan samanlaiseen lopputulokseen ei voida koskaan päästä.” Haastateltava 8

Arviointi

Haastatteluissa nousee esille arviointi tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksena. Behnin (2003) mukaan se onkin hyvin yleinen syy tuloksellisuuden mittaamiselle, jotta johtaja saa käsityksen, miten julkinen organisaatio suoriutuu tehtävästään. Tulossopimukseen määriteltyjen tulostavoitteiden toteutumisen kautta arvioidaan, miten Digi- ja väestötietoviraston on selvinnyt tehtävistään. Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan myös valtiovarainministeriölle, joka on Digi- ja väestötietoviraston tulosohjaaja. Arvioinnin kautta voidaan katsoa, miten tavoitteet ovat toteutuneet ja tarvitseeko toimintaan tehdä muutoksia.

”Kyllähän me koko ajan tavallaan seurataan sitä, että miten meidän tulostavoitteet toteutuu. Se on ehkä se sellainen jotenkin sellainen primääri, että raportoidaan tulosohjaajalle ja myöskin itse huolehditaan siitä, että missä ollaan menossa ja täytyykö sitten tehdä jotakin, muuttaa suuntaa tai tehdä jotain päätöksiä.” Haastateltava 11

Haastattelujen pohjalta on tulkittavissa, että arviointi on tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksena oletettu, vaikka kaikki haastateltavat eivät sitä nostakaan suoraan esille. Myös Behnin (2003) mukaan arviointi tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksena on luettavissa rivien välistä, eikä sitä suoraan ilmaista. Arvioinnin kautta saatua informaatiota voidaan hyödyntää esimerkiksi resurssien allokoinnissa tai toiminnan kehittämisessä.

Kontrolli

Empiirisessä aineistossa tulee esille kontrollin tarve. Tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään kontrollin välineenä. Kontrollia käytetään varmistamaan, että organisaatio ja sen työntekijät tekevät oikeita asioita. Behnin (2003) mukaan kontrolli onkin usein tuloksellisuustiedon varsinainen käyttötarkoitus, koska julkishallinnon johtaja haluaa tietää, mitä organisaatiossa tapahtuu. Virastossa

seurataan työntekijöiden tuloksellisuutta myös henkilötasolla. Työntekijöiden tuloksellisuutta verrataan myös keskenään ja informaation avulla kiinnitetään huomiota mahdolliseen tuen tarpeeseen. Vertailua kuitenkin hankaloittaa se, että tehtäväkuvat eivät vastaa toisiaan eikä työntekijöiltä siten odoteta samaa lopputulosta.

”Eli me voidaan esittää näitäkin kysymyksiä, et tehdäänkö me oikeita asioita ensinnäkin tai tehdäänkö me asioita oikein. Ja se ei ole välttämättä ihan mustavalkoinen juttu. Mutta tärkeämpää on oikeastaan se, että me tehdään oikeita asioita. Ja tää kaikki vaikuttaa tuloksellisuuteen.” Haastateltava 10

”Ollaan seurattu näitä keskimääräisiä suoritemääriä per henkilö niin katsotaan yksittäisten henkilöiden tuloksellisuutta. Jos siellä joku näyttää tarvitsevan tukea toiminnassa, niin ollaan sitten käyty keskusteluja henkilön kanssa, että onko jotain meidän puolesta sitten tehtävissä, että tällöinen keskimääräinen suoritetaso tulisi saavutettua.” Haastateltava 12

Vakuuttaminen

Julkisjohtaja voi käyttää tuloksellisuusarviointia hyödykseen vakuuttaessaan poliittisia päättäjiä, sidosryhmiä, mediaa ja kansalaisia siitä, että organisaatio tekee oikeita asioita (Virtanen & Vakkuri 2016, 98). Vakuuttaminen nousee esille myös haastatteluissa yhtenä tuloksellisuusinformaation käyttötarkoituksena. Johtajat kokevat tärkeäksi, että sidosryhmätyössä on käytettävissä informaatiota palveluiden tuloksellisuudesta. Vakuuttaakseen kansalaisille, että virasto on tehokas, pitää julkisjohtajan esittää helposti ymmärrettäviä mittareita (Behn 2003), joita Digi- ja väestötietovirastossa ovat esimerkiksi palveluiden läpimenoajat. Osa tavoiteajoista, kuten holhoustoimen edunvalvonnan lupa-asian käsittely 1,2 kuukaudessa, voi tuntua asiakkaan kannalta pitkältä ajalta, vaikka aika saavutettaisiinkin. Asiakkaat haluavat usein omalla kohdallaan, että asia ratkaistaan mahdollisimman pian sen vireille tultua. Samaan aikaan moni kuitenkin saattaa valittaa siitä, miten suuri julkinen sektori on ja veroja maksetaan paljon. Käsittelyajat pystyttäisiin ratkaisemaan henkilöstömäärän lisäämisellä, mikä tarkoittaisi menojen kasvattamista. Veronmaksajat eivät kuitenkaan ole valmiita verojen määrän lisäämiseen. Julkishallinnossa joudutaan tekemään kompromisseja sen suhteen, mikä on verorasite suhteessa siihen, kuinka tuloksellista tai nopeaa palvelu on, esimerkiksi kuinka kauan asioiden käsittely kestää virastossa. Digi- ja väestötietoviraston käynnistyminen ei ole sujunut ongelmitta ja palvelujen viiveestä on ollut myös julkista keskustelua. Etenkin virkatodistusten ja perunkirjoituksiin tarvittavien sukuselvitysten toimittaminen on

viivästynyt viraston toiminnan aloittamisen jälkeen (Yle.fi 2020). Viiveet hankaloittavat kuolinpesän asioiden hoitamista ja perunkirjoituksen toimittamista. Viraston johtajat ovat saaneet julkisuudessaakin vakuuttaa kansalaisia ja kertoa, miksi asioiden käsittely kestää aiempaan totuttua kauemmin.

”On tosi hyödyllistä, että mä tiedän meidän palveluiden käytettävyydet ja niin edespäin. Eli se on mulle tärkeä, se liittyy kaikkeen sidosryhmätyöhön ja muuhun. Jos mulla ei olisi niitä niin olisin tosi aseeton kaikessa keskustelussa meidän asiakasorganisaatioiden kanssa esimerkiksi.” Haastateltava 3

”Kaikki asiakkaat tietenkin haluaisi omalla kohdalla, että asia ratkaistaan heti, kun se tulee vireille. -- Jonkinlainen kompromissi tässä tietysti on sen suhteen, että mikä on verorasite suhteessa siihen, kuinka kauan sun asiankäsittely sitten kestää. Eikä koske vaan meidän virastoa vaan kaikkia.” Haastateltava 16

Motivointi

Haastatteluissa tulee ilmi, että henkilöstön motivointi koetaan tärkeänä ja siihen halutaan vaikuttaa tuloksellisuustavoitteita asettamalla, kuten Behn (2003) artikkelissaan toteaa. Motivoinnin kautta pysytään kehittämään toimintaa. Motivoidakseen työskentelemään kovemmin tai fiksummin julkisjohtaja tarvitsee lähes reaaliaikaista tietoa tuotoksista verrattuna tavoitteisiinsa. Tavoitteiden tulee kuitenkin olla sopivan haastavia. Jos tavoitteet koetaan epärealistisiksi, eivät ne motivoi henkilöstöä. Myös tavoitteiden alentamista on harkittu, jos näyttää siltä, että tavoite on epärealistinen eikä sitä ole mahdollista saavuttaa. Motivoinnin ja asenteen parantamiseksi tarvitaan myös kulttuurin muutosta. Haastattelujen mukaan julkishallinnossa ikään kuin hyväksytään sellainen kulttuuri, että ei käytetä kaikki käytettävissä olevia keinoja ja tehoja eikä välttämättä ymmärretä vastuuta, mikä julkishallinnolla yhteiskunnassa on. Johtajat peräänkuuluttavat sitä, että työntekijöiden pitäisi ymmärtää, miten tärkeä julkishallinnon rooli on yhteiskunnassa ja miten kansalaisille voisi tuottaa lisäarvoa. Kun toimitaan veronmaksajien rahoilla, tulee toimia vastuullisesti. Haastattelujen mukaan yksityiseen puoleen verrattuna julkishallinnon vastuu yhteiskunnasta on merkittävämpi.

”Se kaikei on tämmöinen ihan hyvä käytäntökin, mitä kirjallisuudesta näkee, et niiden [tavoitteiden] pitää olla riittävän haastavia, jotta saadaan sitten myös lisättyä ja motivoitua. Kyl mä uskoisin, että meilläkin asiantuntijat motivoituu siitä, että se vaatii oikeasti jonkun näköistä älyllistä pinnistelyä ja ehkä vähän hikeäkin välillä, että

*päästään niihin lukuihin tai pystytään tavoittelemaan niitä edes uskottavasti. ”
Haastateltava 13*

”Et otetaan mieluummin moitteet siitä, että ei päästä tavoitteeseen, kuin ruvetaan olemaan vastuuttomia. Niin kyllä meillä tossa asiantuntijaporukka kuukausi sitten kävi just kuiskaa, että ei me päästä siihen - miten me saatas alas tää tavoite? Jumalauta, se on tärkeä tavoite. Se jos me ei päästä siihen, niin pitää ruveta miettii tapoja ja se ei oo välttämättä se, että tarvitaan lisää ihmisiä tai markkinointirahaa vaan tämmöstä, vaan se on se... Mä haen sitä asenteellista.” Haastateltava 1

”Siis kun nää rahat, kun näitä ei oo otettu niin et se asiakas on antanu, vaan me ollaan otettu väkisin nää ihmisiltä - meiltä itseltämme myöskin - niin musta se vastuu on ihan käsittämättömän iso. Niin sen niin kun jotenkin ymmärtäminen. Tää on muuten syy, miks mä oon julkisella sektorilla töissä, koska mä koen tän tosi tärkeeks.” Haastateltava 1

Jotta tuloksellisuusinformaatiota voi hyödyntää motivointia varten, tarvitaan mittaustietoa tuloksista verrattuna tavoitteeseen. Haastatteluissa nousee esille myös seurannan tärkeys ja seurantatiedon jakaminen henkilöstölle. Behnin (2003) mukaan työntekijöitä voi motivoida sekä tuotoksiin liittyvillä tavoitteilla että vaikuttavuustavoitteilla. Vaikuttavuutta on kuitenkin hankala mitata. Virkamiesten motivointia kuitenkin auttaa, kun heille kirkastuu ajatus siitä, että omalla toiminnalla on vaikutusta muutokseen ja sitä kautta saadaan aikaan vaikuttavuutta.

”Meillä on varmaan se, että myös se seurantapuoli sais olla aktiivisemmin arjessa mukana ja opettaa ihmisiä joihinkin vaikuttavuusmetodologioihin, että huomataan, että mikä on sen oman toiminnan vaikutus siihen muutokseen. Aina ei oo ymmärrys siinä, että ei ole ensisijaista, että kuinka paljon ite tekee, vaan se kuinka paljon saadaan muutosta aikaan.” Haastateltava 13

Juhlistaminen

Haastatteluissa nousee esille, että tavoitteiden saavuttamista käydään läpi henkilöstön kanssa. Julkishallinnossa juhlistaminen kuitenkin harvoin tarkoittaa suurien juhlien järjestämistä (Behn 2003). Tavoitteiden saavuttaminen kuitenkin nostetaan esille yhteisissä tilaisuuksissa ja sitä kautta pyritään luomaan yhteishenkeä, motivoimaan työntekijöitä. Yhtenä onnistumisena nähdään palveluiden käyttäjien ohjaaminen sähköisten palveluiden käyttäjiksi. Muutoksen eteen on tehty

paljon töitä. Koronapandemia vauhditti virastoa keksimään tehokkaampia tapoja ohjata asiakkaat sähköisiin palveluihin.

”Niinku mä oon sanonut, että meidän palveluita kun ei voi markkinoida muuten mutta sähköiseen palveluun ohjaaminen on mielenkiintoinen juttu. Siinä pystyy näyttämään porukoille, että tällä on vaikutusta ja huomaatteko, miten tää menee.” Haastateltava 5

Oppiminen

Empiirisen aineiston mukaan tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään oppimiseen. Arvioinnin kautta saadaan tieto, mikä toimii ja mikä ei toimi toivotulla tavalla. Oppimisen kautta pystytään selvittämään, miksi jokin toimii tai ei toimi (Behn 2003). Oppimista varten tarvitaan dataa, jota analysoidaan ja joka muutetaan tiedoksi. Syy-seuraussuhteita hahmottamalla löydetään syitä, miksi organisaation toiminta on tuloksellista tai heikkoa ja mitä pitäisi tehdä, jotta toiminta tehostuisi ja tuloksellisuus paranisi. Useissa haastatteluissa nousee esille viraston ruuhkautuneet palvelut. Viraston johtoryhmässä seurataan viikoittain ruuhkautuneiden palveluiden työjonojen tilannetta. Seurattavia palveluita ovat holhoustoimen edunvalvontapalvelut, elämäntapahtumiin liittyvät rekisteröinnit, sukuselvitykset, otteet väestötietojärjestelmästä, perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen, avioehdon rekisteröinti sekä eurooppalaisten perintötodistusten toimittaminen. Seurannassa on saapuneiden tilausten ja hakemusten määrä, tehtyjen toimenpiteiden määrä sekä palveluajan pituus ja niiden kehitys. Palveluiden ruuhkautuminen johtuu siitä, että maistraattien paperisista prosesseista siirryttiin Digi- ja väestötietovirastossa valtakunnalliseen toimintamalliin, joka edellyttää sisään tulevan aineiston sähköistämistä. Valtakunnalliseksi siirtyminen on aiheuttanut paljon uusia työvaiheita entisiin prosesseihin verrattuna. Vaikka osa prosesseista näyttäytyykin asiakkaille päin sähköisenä, viraston sisällä tieto viedään manuaalisesti eri järjestelmiin. Myös uuden laskutusjärjestelmän käyttöönotto ajoittui vuodenvaihteeseen. Työvaiheiden lisääntyminen varsinaisessa palveluprosessissa ja laskutuksessa kertaantuu ja hidastaa prosessia etenkin suurivolyymisissa palveluissa. Tiiviin seurannan avulla pyritään oppimaan, mitä pitäisi tehdä, jotta prosessit saataisiin toimimaan paremmin ja tehokkaammin. Digi- ja väestötietovirastossa kannustetaan kokeilukulttuuriin. Kokeilujen kautta voidaan nähdä, mikä toimii ja miten esimerkiksi toimintatapoja kannattaa muuttaa. Jos jokin kokeilu ei tuota tulosta, kokeillaan toista toimintatapaa. Jos useita muutoksia tehdään toimintaan yhtä aikaa, voi olla hankala tunnistaa yksittäisen muutoksen vaikutus.

”Kyllä tietoa analysoidaan ja pystytään syy-yhteyksiäkin sieltä löytämään. Ja toki datassahan on semmonen hieno piirre, että sen avulla on tarkoituskin oppia. Sen takia tuolla tekoälypuolella, kun on niitä koneoppimismalleja, niin se kaikkihan perustuu siihen, että algoritmiin jatkuvasti opetetaan. Jos on se opetus pohjainen koneoppimismalli, niin sitä opetetaan jatkuvasti, että tämä tieto tarkoittaa tätä ja sillä on tällaisia kerrannaisvaikutuksia.” Haastateltava 15

”Ja tässä tietysti olisi nimenomaan ne tiedot läpimenoajoista hirvittävän tärkeitä, että pystyttäisi niihin nojautua ja seuraamaan, että missä prosesseissa suunta on oikea, onko jossain kerrassaan väärä suunta ja mitkä ne vaiheet on, missä olisi löydettävissä eniten tehostamista.” Haastateltava 16

”Ja sieltä löytyy semmoista, mistä päästään kiinni siihen, että mitä on tapahtunut ja mikä on onnistunut tai ei ja sitten sitä kautta reagoimaan niihin esimerkiksi osaamisen kehittämisen tai muun kautta.” Haastateltava 5

”Kun me kehitetään niitä prosesseja niin me pystyttäisiin mittaamaan yksittäisiä työvaiheita, että nyt me ollaan muutettu tällainen osa siitä meidän työvaiheesta tai jätetty pois niin me nähdään miten se vaikuttaa siihen kokonaisuuteen ja miten se vaikuttaa siihen yksittäiseen työvaiheeseen.” Haastateltava 10

”Toimenpiteitä tehdään ja sitten tulokset näyttää, miten hyvin siinä onnistuttiin.” Haastateltava 8

Haastattelussa nousee esille myös benchmark yhtenä oppimisen keinona. Benchmark koetaan hyvänä keinona nähdä, onko muut organisaatiot tai muut maat kehityksessä edellä ja voidaan tunnistaa, mitä organisaatiossa voitaisiin tehdä paremmin tuloksellisuuden parantamiseksi. Myös Behn (2003) on tunnistanut benchmarkin oppimisen tavaksi. Digi- ja väestötietovirastossa vertailua käytetään esimerkiksi digitalisaation edistämiseksi ja Suomea verrataan maihin, jotka ovat digitalisaation edelläkävijöitä.

”Ja sitten on tietysti erilaisia mekanismeja, seurataan kansainvälistä kehitystä ja katotaan, mitkä maat on päässyt tässä digitalisaatiossa. Siellä on hyviä verrokkimaita, esimerkkinä vaikka Singapore ja Tanska. Katotaan, mitkä on ollut siellä niitä digitalisaation paikallisia riemuvoittoja ja olisiko niistä jotain kopioitavissa vaikka Suomeen.” Haastateltava 13

”Esimerkiksi vaikka viestejä on katsottu paljon numeroiden kautta niin pystytään vertaamaan miten pärjätään naapurimaihin verrattuna ja ettiä tiettyjen numeroiden kohdalla, missä kohden joudutaan tekemään syvempää analyysia, että miksi ei kasva. -- Ollaanko saavutettu jonkin näköinen saturaatiopiste esimerkiksi.” Haastateltava 13

Parantaminen

Haastateltavat ovat yksimielisiä siitä, että tuloksellisuusinformaation hyödyntämisellä tavoitellaan organisaation toiminnan parantamista. Myös Behnin (2003, 588) mukaan johtajien ainoa todellinen tarkoitus tuloksellisuustiedon käytölle on organisaation tuloksellisuuden parantaminen. Tuloksellisuusarvioinnin ja tuloksellisuuden paranemisen välinen yhteys ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Jos arvioinnin tuloksena tapahtuu oppimista, täytyy oppiminen vielä kääntää kehittämiseksi, jotta tuloksellisuus paranee. Tuloksellisuustiedon käyttö johtaa siihen, että johtajilla on parempi näkyvyys toimintaan. Tiedon analysoinnin kautta havaitaan muutosten tarve. Tuloksellisuustiedossa pyritään myös vaikuttamaan ajatteluun ja sitä kautta saada huomio kohdentamaan oikeaan suuntaan. Tuloksellisuus ei vielä itsessään parane sillä, että tiedot saadaan, vaan se vaatii myös toimeenpanoa. Digi- ja väestötietovirastossa tuloksellisuuden paraneminen tapahtuu hitain askelin. Alkuvuonna fokus on ollut ruuhkautuneiden palveluiden seurannassa ja kehittämisessä sekä haastavan taloustilanteen aiheuttamissa toimenpiteissä. Määrärahojen supistaminen voi vaikuttaa myös entisestään hitaampaan tuloksellisuuden paranemiseen. Toiminnan tehostumiseen tarvitaan kuitenkin myös teknisiä ratkaisuja.

”Kun otetaan se reaali maailma niin tähän on semmoista niin kun valtamerilaivan kääntämistä kuitenkin niin kun tuloksellisuuden tekeminen, että ei se oo mikään pikavene. Että kun puhutaan yhteiskunnasta. Niin kyllä mun mielestä on sitten, että joskus vaan tuntuu tää tuska siitä, että hyviä asioita vois tapahtua enemmän ja nopeammin” Haastateltava 1

”Siis aivan ehdottomasti kyllä. Et jos sitä osataan hyödyntää sitä tietoo niin oikein niin kyl se vaikuttaa siihen paranemiseen. -- Ja sitten jos ajatellaan DVV:n kannalta niin mun mielestä sitä kuitenkin hyödynnetään mutta tietenkin vielä enemmänkin voitais.” Haastateltava 7

”Kyllä tuloksellisuus paranee tiettyyn rajaan asti, mutta kyllä esimerkiksi meidän ryhmissä ollaan monin kohdin tulossa tilanteeseen, että se ei enää juurikaan parane

sillä, että asetetaan suurempia tavoitteita vaan täytyisi olla teknisiä ratkaisuja, jotta se voi vaikuttaa parantavasti.” Haastateltava 8

4.2 Haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä

Tuloksellisuuden määrittely ja tavoitteiden asettaminen

Tutkimuksen empiirisestä aineistosta voidaan tunnistaa tuloksellisuusinformaation ja laajemmin tiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita Digi- ja väestötietoviraston johtamisessa ja päätöksenteossa. Haastatteluissa tulee esille, että tuloksellisuuden määrittäminen on hankalaa eikä sille löydy yhtä ainoaa määritelmää. Myös Van Dooren ym. (2015, 2-3) mukaan tuloksellisuuden määrittelemisen vaihtelee sen mukaisesti, kenen näkökulmasta ilmiötä tarkastellaan. Tulossopimuksen tavoitteiden ja viraston vuosittain määrittelemien painopisteiden pohjalta johdetaan osastojen omat tulostavoitteet ja edelleen yksiköiden, ryhmien ja henkilöiden tavoitteet. Viraston ylin johto näkee tuloksellisuuden tulosprisman ja tulossopimuksen tavoitteiden toteutumisen kautta. Tuloksellisuudesta puhuttaessa haastatteluissa nousee usein esiin toiminnan tuottavuus, jolla viitataan lähinnä suoritemääriin sekä suoritemäärien ja henkilötyövuosien suhteeseen, jota mitataan työvoimavaltaisissa palveluissa, kuten holhoustoimien edunvalvontapalvelussa. Tuottavuuden kääntöpuolena on henkilöstön hyvinvointi, joka myös koetaan tärkeäksi eikä henkilöstöä saa laittaa liian koville. Suomi.fi -palveluissa tuloksellisena toimintana nähdään tapahtumamäärien ja käyttäjämäärien kasvu sekä palveluiden käytettävyys. Haastatteluissa nousee esille myös taloudellisuuden näkökulma, joka käytännössä tarkoittaa budjetissa pysymistä ja kustannustehokkuutta. Joissakin palveluissa seurataan myös suoritekohtaisia kustannuksia. Palveluaikatavoitteet voidaan nähdä laatua kuvaavina mittareina. Tuloksellisuuden määrittämisessä haastatteluissa korostuu myös asiakkaan tärkeys ja lisäarvon tuottaminen asiakkaalle. Ulkoisten asiakkaiden lisäksi etenkin tukipalveluita tuottavissa yksiköissä tuotetaan palveluita viraston sisäisille asiakkaille.

”Pohjimmiltaan toi [tuloksellisuus] on määritelty tulossopimuksessa eli vaikuttavuutta meiltä haetaan.” Haastateltava 16

”Mä oon tottunut sitä [tuloksellisuutta] katsomaan sen tulosprisman kautta aika paljon. -- Sen tuloksellisuuden määrittely on tosi vaikeeta. Vaikka se on vaikeeta, ni ei sen pitäis olla mahdotonta. Mutta siihen meidän pitäisi kyllä satsata enemmän, että se meidän tuloksellisuus on jotain muutakin kuin vain Sujuva Suomi.” Haastateltava 11

”Tuloksellisuus on myös sitten ihan tämmöstä mitattavaa tuloksellisuutta, että montako kappaletta tiettyjä asioita on ratkaistu vuoden aikana. Sitten tietysti on taloudellinen tuloksellisuus eli annetussa määrärahasa pitää pysyä ja silloin, kun siinä pysytään, niin silloin minusta toiminta on ollut semmoista kuin virasto on tarkoittanut.”

Haastateltava 8

”Pitäisi pystyä suoriutumaan siitä tehtävästä mahdollisimman nopeasti ja sitten palveluaikatavoitteen mukaisesti. -- Saadaan yhdellä htv:llä mahdollisimman paljon aikaan ja se maksaa mahdollisimman vähän. Et se on myös taloudellista.”

Haastateltava 2

”Työtyytyväisyys ja tämmönen merkityksellisyys työssä koetaan korkealle. Kyllä sekin mun mielestä on osa sitä tuloksellisuutta, koska sitten ne antaa parastaan ne ihmiset.”

Haastateltava 17

”Niin kyl mä sanoisin, et se on tasalaatuista, se on hyvälaatuista, se on nopeaa, se on samanlaista. Eli semmoista, mihin me esimerkiks omassa yksikössä pyritään valtakunnallisuudella. Eli yhtenäistetään toimintatapoja, yhtenäistetään tulkintaa ja tavoitteena tietenkin, että saadaan nopeutettua sitä palvelun tuottamista asiakkaille.”

Haastateltava 10

”Suomi.fi-palveluiden osalta jos katsotaan tuloksellisuutta niin pystytään ihan tapahtumamääristäkin jonkun verran laskemaan. Eli ajatellaan vaikka jotain viestejä niin katotaan kuinka paljon sen palvelun pyörittäminen maksaa ja sit jaetaan se vaikka lähetettyjen viestien määrällä ja sit katotaan onko se merkittävästi esimerkiksi edullisempaa kuin paperiposti. Ja sitten toisaalta voidaan tietysti myös ajatella, että osa niistä prosesseista, jotka pyörii tämän sähköisen prosessin päällä, niin hyötyy siitä, että se viestintä on enemmän reaaliaikaista.”

Haastateltava 13

”Viime kädessä, jos ajatellaan meidänkin virastoa niin se [tuloksellisuus] on se, että mitä se meidän asiakkaalle antaa, se lisäarvo tavallaan yhteiskunnassa.”

7

”Jos me tuotetaan helpottavaa lisäarvoa sillein, että muut osastot pystyvät pyörittämään toimintaansa, niin se on se meidän tuloksellisuus.”

Haastateltava 6

Mittareiden ja tietotarpeiden määrittely

Tuloksellisuustiedon hyödyntämistä hankaloittaa haastattelujen mukaan tuloksellisuuden mittaamisen haasteellisuus, kuten myös Van Dooren ym. (2015, 155) toteavat. Empiirisen aineiston mukaan viraston tulossopimukseen kootut tuloksellisuusmittarit koetaan jokseenkin hyvin viraston toimintaa ja strategiaa kuvaaviksi. Osa johtajista kuitenkin tunnistaa, että tulossopimuksessa ei ole huomioitu kaikkia toiminnan osa-alueita ja valitut mittarit eivät välttämättä kuvaa viraston toiminnan merkittävimpiä osa-alueita. Tulossopimuksen mittarit nähdään pistemäisinä operatiivisen toiminnan indikaattoreina, joiden ajatellaan edustavan laajempaa kokonaisuutta. Haastattelussa tulee esille myös toive, että tavoitteet ja mittarit pitäisi määritellä uudelleen siten, että ne edustaisivat paremmin viraston toimintaa. Viraston toiminnan arviointia ei voi kokonaisvaltaisesti tehdä, jos mittarit eivät kuvaa riittävän hyvin organisaation strategiaa, missiota tai tavoitteita.

”Kyllä ne mittarit varsinkin, jotka siellä on, niin nehan on aika pistemäisiä. Jossain määrin niistä tulee semmoinen yhteenlaskettu kuva.” Haastateltava 11

”Mä luulen, että ne [tulossopimuksen mittarit] pitäisi kyllä miettiä ihan uudelleen. Et nimenomaan vaatisi sen. Se on vähän se sama asia, että miltä osin meillä on saatavilla tunnuslukuja versus juuri nämä asiat. Ehkä just pitäisi lähteä katsomaan mitä olisi nää mittarit, jos kattoo meidän tavoitteita ja sitä kautta sit kattoo, että mihin meillä on aineistoa.” Haastateltava 3

”Se on todella vaikea rasti, että mitkä ne mittarit nyt siellä olisi vaikka jonkun holhoustoimen osalta. Jos siellä on joku mittari, että ei tuu näitä valituksia, niin eihän se välttämättä kuvasta sitä itse työtä, että ei saa tulla valituksia.” Haastateltava 17

Kaikissa yksiköissä ei vielä olla määritelty mittareita tuloksellisuuden mittaamiselle, vaan mittarit ovat vasta kehityksen alla. Johtajat kokevat haasteelliseksi etenkin vaikuttavuuden mittaamisen. Mittareiden avulla saadaan tietoa vain osittain vaikutuksista, mutta niiden pohjalta ei pysty tekemään johtopäätöksiä, toteutuvatko viraston vaikuttavuustavoitteet. Myös tutkimuskirjallisuudessa todetaan, että vaikuttavuuden mittaaminen koetaan usein tärkeäksi, mutta mittausongelmien vuoksi tuloksellisuuden mittaamisessa käytetään muita tekijöitä (Smith 1995, 200-202). Samaan tulokseen ovat myös päätyneet Leskelä ym. (2019, 50) tutkiessaan tietojohtamista ja sen kehittämistä maakuntien kontekstissa. Haastatteluissa nousee esiin, että vaikuttavuuden mittaamista vaikeuttaa kompleksisuus, jossa eri asiat vaikuttavat toisiinsa.

”Esimerkiksi nyt omassa yksikössä ollaan aivan alkutaipaleella sen kanssa. Mä oon nyt antanut toimeksiantoja tavallaan siihen, että oman työn mittareiden laatimiseen.”
Haastateltava 17

”Me ollaan miettimässä sellaisia mittareita, että millä me voitais saada, no kaikessa semmoisessa keskeisessä palvelukehityksessä, ulos se, että mitä ikään kuin sillä investoidulla tiimillä saadaan aikaan. Miten me voitais mitata, että me käytettiin tän verran konsultti htp:tä ja me saatiin ulos tällaisia toiminnallisuuksia. Niin me ollaan tällaisia mittareita miettimässä.” Haastateltava 3

”Osa niistä mittareista on taas sit sellasia, että ei niillä sitä vaikuttavuutta suoraan mitata. Ne on semmosia, että niillä on joku vaikutus ja niillä pystytään osittain mittaamaan sitä vaikutusta kyllä, mutta vain osittain. Niitten mittareiden perusteella ei pysty suoraan näkemään, että toteutuuko ne sanalliset tavoitteet vai ei.” Haastateltava 16

”Se, mikä ehkä on haasteellisinta, niin on tämä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Että miten me siellä sitä tuloksellisuutta mitataan. Ja varsinkin nyt tällaisessa kompleksisessa maailmassa, missä eri asiat vaikuttaa toisiinsa, niin se on aika haasteellista.” Haastateltava 11

Haastattelujen mukaan on yleistä, että mittaaminen kohdentuu helposti mitattaviin osa-alueisiin. Haastateltavat tunnistavat riskin, että silloin myös tekeminen ja painotus voi kohdentua helposti mitattaviin osa-alueisiin. Haastattelujen mukaan tunnelinäkemystä voidaan taklata esimerkiksi kokemuksen tuomalla varmuudella, jolloin kokonaiskuva pystytään ottamaan huomioon, vaikka mittarit eivät kaikkea toimintaa katakaan. Haastateltavat kokevat, että on tärkeä ymmärtää, että mittaaminen ei ole kattavaa ja kaikkia oleellisia ilmiöitä ei mitata. Eli se mitä mitataan ei saa liikaa määrätä sitä, mihin keskitytään. Yksittäiset asiat saattavat vääristää kokonaiskuva, jos ei tunnusteta asioiden kytköksiä toisiinsa. Alkuvuodesta johto keskittyi seuraamaan ruuhkautuneiden palveluiden tilannetta ja tiukentuvaan taloustilanteeseen kiinnitettiin huomio myöhemmin, vaikka informaatio olisi ollut saatavilla jo aiemmassa vaiheessa.

”No ne on juuri nää, että monesti kehitetään sellaisia mittareita, mitkä on helppoja, koska jonkun palvelun mittaaminen voi olla tosi vaikeeta. Ja pelkästään siksi, että päästään helpolla niin otetaan sit vaikka lukumäärämittareita, kuinka monta kappaletta

per henkilötyövuosi saadaan aikaiseksi. Se on aika karkeeta yleistämistä, kun jutut on kuitenkin aika moninaisia.” Haastateltava 10

*”Usein kuitenkin mitataan sitä, mitä on helppo mitata. Niin se ei välttämättä oo aina se oleellisin asia. Ja silloin voi olla, että se tieto, jonka perusteella sitten päätöksiä tehdään, niin ei ookaan sitten se oleellisin. Se on sinällään oikeeta tietoa, mutta ei oo olennaista. Sen mä nään niinku suurimpana. Se on musta tärkeempää tunnistaa.”
Haastateltava 11*

”Voihan tietenkin syntyä jotain semmoista, että kokonaiskuva saattaa hämärtyä, jos vaan yhtä mittaria yritetään viilata oikeeseen kohtaan. -- Mutta tällä johtamiskokemuksella ja useiden organisaatioiden kanssa työskennelleenä niin pitäisin sitä en niin varten otettavana riskinä.” Haastateltava 15

*”Näitä työjonotilanteita nyt on tietysti tiiviisti käsitelty ja ne vähän hämärtää muutakin käsittelyä. En tiedä olisiko me tuohon tulokertymän tilanteeseen reagoitu sitten ehkä aikaisemmin, jos se ei oltais niin paljon näihin työjonojen tilanteeseen keskitytty.”
Haastateltava 9*

Haastattelujen mukaan viraston toiminnan tuloksellisuutta mittaavat mittarit eivät aina ole valideja eli ne eivät mittaa sitä, mitä niiden on tarkoitus mitata. Myös Hatry (2011, 231-232) on tunnistanut mittareiden validiuden tuloksellisuusmittauksen haasteeksi. Voi olla, että mittari on jo alun perin asetettu väärin tai sen relevanttius on väärin ymmärretty ja tulosta tulkitaan väärin. Tulos voi pahimmassa tapauksessa aiheuttaa väärän turvallisuudentunteen. Suomi.fi-viestit käyttöönottaneiden palveluiden osalta seurataan volyyymiä. Samaan aikaan pitäisi kuitenkin katsoa myös volyymin laatua. Esimerkiksi viestit-palvelu voidaan ottaa nimellisesti käyttöön paikassa, jonne ei tule eikä lähde yhtään viestiä. Näin täytetään mittari, vaikka se ei tarkoitaakaan tuloksellista toimintaa. Haastatteluissa nousee esille myös Väestörekisterikeskuksessa käytössä ollut kokonaistuottavuuden mittari, joka koettiin haastavaksi, tulosta ei osattu tulkita ja jäi epäselväksi, mittasiko se tuottavuutta ollenkaan. Myös Hatryn (2011, 233) mukaan tuloksellisuusmittarit voivat olla niin epäselviä, että niitä ei osata tulkita. Kyseistä mittaria ei sen vuoksi otettu mukaan Digi- ja väestötietoviraston mittareihin, vaan tuottavuutta kuvataan muilla, helpommin ymmärrettävillä mittareilla.

”Jos se mittari on alun perin väärin asetettu tai sen relevanttius on väärin ymmärretty eli oikee mittari mutta relevanttius väärä tai tilanne muuttuu, niin se tekee sen vinouman - väärän turvallisuudentunteen, vinouman.” Haastateltava 1

”Meilläkin on viestipalveluita käytössä vaikka kunnan kirjaamossa. Sinne ei oo varmaan yhtään viestii koskaan tullu eikä lähteny, mut ne on täyttäny sen mittarin siitä huolimatta. Kunnalla pitää olla viestipalvelu käytössä niin se on pantu sinne helpoimpaan paikkaan.” Haastateltava 1

”Ja sitten tää tilastokeskuksen kokonaistuottavuuden indeksi, sitä selvitettiin ja siihen luotiin sitten mittaristo. Se esimerkiks tuntuu, että se oli tosi haastava mittari, et mittasiko se oikeesti sitä tuottavuutta esimerkkinä. Et tavallaan voi olla niin, että joku tietty mittari ei oikeesti mittaakaan sitä asiaa, mitä sen kuvitellaan mittaavan.” Haastateltava 7

Mittaaminen ja tiedon hankinta

Haastatteluissa nousee vahvasti esille, että tiedon hyödyntämistä hankaloittaa tiedon hankintaan liittyvät seikat. Virastossa on paljon tietoa ja erilaisia raportteja järjestelmistä saatavilla, mutta niitä ei ole pystytty kokoamaan hyvin yhteen. Tieto on hajallaan ja se on sirpaleista. Tämä on yleistä, kun liiketoiminnan hallintaa ei ole organisoitu keskitetysti (Laihonen ym. 2013, 49). Toisaalta haastatteluissa tulee myös esille, että kaikkia tiedonkeruun kohteita ei vielä ole tunnistettu. Osa tiedosta on hyvin hankalasti saatavilla ja joudutaan käyttämään paljon työaika, kun tietoa haetaan manuaalisesti. Tiedon kerääminen koetaan työlääksi ja raskaaksi. Tiedon keräämiseen käytettävä työaika on suhteellisen suuri osa henkilön kokonaistyöajasta ja tiedon kerääminen tekee tehottomaksi itse substanssitekemistä. Osa haastateltavista kokee, että manuaalinen tiedon hankinta on niin työlästä, että se ei vastaa tiedon käyttämisestä saatavaa hyötyä. Esimerkiksi viikoittain tapahtuvan ruuhkautuneiden palveluiden seurannan tietojen kerääminen koetaan työlääksi. Asiakaspalvelussa asiakasmäärien laskemiseksi joudutaan tiettyjen palveluiden osalta tekemään tukkimiehen kirjanpitoa, koska muuta seurantaa ei ole. Tiedon hankinnassa on tärkeää huomioida kustannustehokkuus, kuten myös Laihonen ym. (2013, 47) toteavat. Jos tiedon tuottamiseen käytettävä kustannus on isompi kuin siitä saatava hyöty, ei tietoa ole järkevää tuottaa. Tietoa kerätään myös pistokokein tietyn ajanjakson ajan, jonka ajatellaan kuvaavan laajempaa kokonaisuutta. Satunnainen mittaaminen ei anna kokonaiskäsitystä asiasta. Järjestelmien käyttö raportoinnissa koetaan myös osittain hankalaksi, eikä tarvittavaa tietoa saada tuotettua järjestelmistä.

”Ja nythän sitä seurataan niitä käsittelyaikoja. Mut sehän on aika sellaista manuaalista työtä. Että silleen raskasta, raskasta kerätä sitä dataa.” Haastateltava 2

”Niin kuin tiedetään, meillä on vielä aika pitkälle paperiprosessi eli sähköisesti ei välttämättä saada kaikkea tietoa. Ja esimerkiksi kansainvälisten asioiden ryhmän tilanne on se, että he joutuu laskemaan manuaalisesti nämä tapaukset. Jolloin haasteena on se, että tiedon hankkimiseen käytettävä aika on suhteellisen suuri osa siitä kokonaisuudesta, mitä henkilö tekee ja tavallaan se tuo tehottomammaksi itse substanssitekemistä.” Haastateltava 8

”Tukkimiehen kirjanpitoa tehdään esimerkiksi minkälaisissa asioissa joku on asioinut.” Haastateltava 5

”Jos on hyvin manuaalista se tiedon hankinta ja hyvin käsityölähtöistä ja hyvin työllistävää, niin eihän se sitten välttämättä vastaa sitä hyötyä.” Haastateltava 7

”En mä tiedä, miks ne pitää tehdä niin monimutkaisiksi ne kaikki systeemit, että niitä on niin hankala käyttää.” Haastateltava 14

Haastateltavat kokevat, että mielenkiinto tiedon keräämiseen saattaa vaihdella. Esimerkiksi tietyn palvelun käyttöönoton tai kehittämishankkeen aikana kerätään tietoa laajastikin, mutta hankkeen päättyessä kyseisen palvelun raportointi ja seuranta lakkaa. Virastolla on paljon itse rakennettuja sähköisiä palveluita. Asiakkaille suunnatut ominaisuudet on priorisoitu järjestelmän tekemisessä ja kehittämisessä. Raportointirajapinnat on yleensä tehty viimeisenä käyttöönoton jälkeen.

”Jossain hankkeissa kerätään jotain enemmän käsityönä ja työvoimaintensiivisesti ja hankkeet päättyy, saattaa olla että raportointi ei oo samalla tasolla ja seuranta lakkaa.” Haastateltava 13

”Sitten edelleen ollaan siinä tilanteessa, että ei me kaikista palveluista, ehkä monestakaan, saada automaattisesti sitä statistiikkatietoa ulos, vaikka ollaan itse rakennettu ne järjestelmät, että se pitäisi olla periaatteessa aika helppoa.” Haastateltava 16

Haastatteluissa nousee esille, että riittävän yksityiskohtaista tietoa ei esimerkiksi prosesseista ole saatavilla. Prosesseja kehittäessä olisi tärkeää pystyä mittamaan yksittäisiä työvaiheita. Kun osa työvaiheista muutetaan ja jätetään pois, nähdään vaikutus kokonaisuuteen ja miten muutos vaikuttaa yksittäiseen työvaiheeseen.

”Meillä tehdään esittelystä paljon ratkaisuja niin kuinka kauan menee esittelyyn aikaa, esimerkiksi jonkun lupa-asian esittelyyn tai jonkun muun. Ja kuinka paljon menee siihen ratkaisuun aikaa. Tätä ei nykyjärjestelmillä saa välttämättä mun käsittääkseni selville.”
Haastateltava 10

Tutkimuskirjallisuudessa todetaan, että tiedon laatua ei nähdä merkittävänä haasteena tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä (Van Dooren ym 2015, 158). Empiirisen aineiston mukaan johtajien mielipiteet kuitenkin vaihtelevat tiedon luotettavuuden suhteen. Useassa haastattelussa nousee esille, että tiedon luotettavuus hankaloittaa tiedon käyttöä ja tiedon luotettavuutta on syytä arvioida. Kun tietoa kerätään manuaalisesti, virhealttius kasvaa, jolloin tiedon luotettavuus kärsii. Muutama haastateltava on sitä mieltä, että järjestelmät tuottavat virheetöntä tietoa ja sen luotettavuutta ei ole tarpeen arvioida. Useampi johtaja kuitenkin kokee, että tietojärjestelmistä saatavaan raportointitietoon ei aina voi luottaa. Monimutkaisissa tietojärjestelmissä ja järjestelmien välisissä integraatioissa voi tiedon siirtymisessä tapahtua virheitä. Järjestelmissä otettavissa tiedoissa on virheitä ja tiedon luotettavuutta olisikin syytä arvioida useammin.

”Se vaatii sen, että joku ihminen sitten kaivaa sen säännöllisin väliajoin, mikä voi viedä paljon sitä työaikaa ja on tosiaan myös virhealtista.” Haastateltava 16

”Jos mietitään vaikka niitä meidän lupakäsittely- ja hakemusjonoja ja muita semmosia, niin kun vähän aikaa luotettiin siihen, että me saatiin sieltä CRM:stä lukuja, jotka näytti siltä, että me ollaan saatu karsittua sieltä teknisesti turhat pois, niin eihän ne silti pitänyt olleenkaan paikkansa. Ne oli ihan väärin ne luvut. Niin tavallaan se on opettanu siihen, että sitä pitäisi arvioida tarkemmin.” Haastateltava 4

”Kyllä näitä mun mielestä aina pitää kyseenalaistaa. Nää on aika monimutkaisia tietoteknisiä järjestelmiä, mikä tätä dataa usein tuottaa ja siellä on monta kohtaa missä voi mennä pieleen.” Haastateltava 9

Tiedon luotettavuus koetaan haasteeksi myös työajankohdennustietoja käytettäessä, koska ne perustuvat yksittäisten henkilöiden tallentamiin tietoihin. Työajanseurannasta saatavat tiedot koetaan sen vuoksi vain suuntaa antaviksi.

”Mutta jos ajatellaan henkilötietoa, jota ihminen itse tuottaa, tyylisiin sairauspoissaolotietoa, niin se on semmonen, kun se on ihmisen itsensä tuottamaa, niin siinä on mahdollisuus siihen, että se ei ole ihan ajantasaista.” Haastateltava 6

”Tiedon alkulähde on niin epämääräinen. -- Vaihtelee niin paljon, kuinka tarkkaan sitä tehtiin. Niin sitten ei voinut siihen lopputulokseen luottaa. Suhtaudun vieläkin siihen, että sieltä ei saa kuin suuntaa antavaa tietoa työajan seurannasta.” Haastateltava 12

Tiedon prosessointi ja analysointi

Empiirisestä aineistosta voidaan tunnistaa, että tuloksellisuustiedon prosessoinnissa ja analysoinnissa on johtajien mukaan jossain määrin puutteita, jotka hankaloittavat tiedon käyttöä päätöksenteossa ja johtamisessa. Analysoinnin toimintamallit riippuvat kuitenkin yksiköistä. Joissain yksiköissä analyysia tehdään enemmän ja pystytään tunnistamaan syy-seuraussuhteita. Suurin osa johtajista kuitenkin kokee, että tarkempaan analyysiin ei ole ollut riittävästi aikaa. Alkuvuosi on ponnisteltu lähinnä ruuhkautuneiden palveluiden työjonojen purkamisessa. Jotta tuloksellisuusinformaation asiayhteydet ja merkitykset ymmärretään paremmin, on informaation analysointi olennaista, kuten myös Laihonen ym. (2013, 45-46) korostavat.

”Jos meillä on joku muutos jossain, se tarkoittaa siis vaikka sitten, että miten asiakaspalvelun, mihin aiheisiin, mihin palveluihin on eniten asiakaspalvelua tehty, niin kyllä niihin löytyy semmoista arjen syy-seuraussuhdeasiaa.” Haastateltava 4

”Tällä hetkellä on jouduttu keskittymään niihin tärkeimpiin työhonoihin ja pyritään purkamaan niitä ruuhkia. Analyysi-puoli on jäänyt vähemmälle alkuvuonna.” Haastateltava 12

”Mikä oikeasti vaikuttaa ja kuinka paljon. Toistaiseksi tämmöiseen analysointiin ei ole ollut aikaa.” Haastateltava 8

Haastatteluissa nousee esille myös, että samaa tietoa voidaan tulkita eri tavoin. Myös Moynihanin (2008, 102) mukaan samaa tuloksellisuustietoa voidaan tulkita usealla eri tavalla eikä ole olemassa yhtä mallia tulkita, mitä tuloksellisuustieto tarkoittaa ja miten tuloksellisuustieto ohjaa päätöksiä. Konkreettinen esimerkki on juuri haastattelujen alla johdolle esitelty johdon dashboard, jonne on koottu muutamia viraston toimintaa kuvaavia graafeja. Kukin tulkitsee visualisoituja raportteja omista lähtökohdistaan käsin, mikä voi johtaa väriin tulkintoihin, koska ei tiedetä taustatietoja. Virheelliset tulkinnat voivat johtua myös siitä, että raportointiaineistossa on virhe, jota ei ole korjattu. Johdon dashboardille kerätyt tiedot ovat myös herättäneet hämmästelyä sen suhteen, ovatko sinne kerätyt asiat viraston tärkeimmät kokonaisuudet, joita halutaan seurata. Dashboardille on valittu sellaiset raportit, joiden data on ollut helposti saatavilla, eikä tärkeimpiä aihealueita ole määritelty.

”Varmaan nyt saattaa syntyä erilaisia tulkintoja johtuen siitä, ettei välttämättä oikein edes tiedä, että mikä se tämä graafi edes on.” Haastateltava 3

”Tarttisin jotain tämmöistä ja tämmöistä raporttia, niin kyllä sieltä tavallaan se löytyy se CRM:n helppo raportin muodostaminen siihen, mutta silti se lähtödatan tulkinta ei oo kunnossa ja siellä on se taas 800 ylimääräistä semmoisia, mitä ei oo saatu suljettua asiakkaiden kanssa jostain syystä pois, niin ne roikkuu siellä kuitenkin tuloksessa.” Haastateltava 4

”Mä latasin sen appsin ja kattelin niitä niin ehkä kaipaisin jonkun selityksen, että mitkä on ne kaikista kriittisimmät mittarit ja miksi.” Haastateltava 3

Raportointitietoa ei haastateltavien mukaan pystytä vielä riittävästi hyödyntämään analyttisesti. Tilastoja ja raportteja on toisaalta hyvin olemassa, mutta tiedosta ei välttämättä löydetä olennaista asiaa eikä tunnisteta miten asiat vaikuttavat toisiinsa. Myös Hatryn (2011, 233) mukaan on melko yleistä, että tuloksellisuustietoa tarjotaan paljon, mutta siitä ei korosteta olennaisia asioita tai havaintoja.

”Et johtoryhmälle ei kuulu raportoida ihan pieniä detaljeja vaan että se olennainen tulisi sieltä niinku esille. Se liittyy myöskin siihen tulkintaan, että me pystytään erottamaan mitkä asiat on olennaisia ja mitkä epäolennaisia.” Haastateltava 11

Haastateltavien mukaan virastossa ei ole riittävästi dokumentoitu, mitkä muutokset toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa vaikuttavat viraston toimintaan. Viraston strategiassa on tunnistettu viraston toimintaan vaikuttavia tulevaisuustrendejä, joita ovat digitalisoitumisen lisääntyminen, väestön ikääntyminen ja monimuotoistuminen, ongelmien kompleksisuuden lisääntyminen, turvallisuusympäristön monimutkaistuminen sekä ympäristön ja talouden välisen suhteen muuttuminen. Virastossa on myös tunnistettu, että tiettyjen palvelujen kysyntään vaikuttaa väestön ikääntyminen, maahanmuuton lisääntyminen sekä seurakunnasta eroaminen. Tulevaisuustrendien ja yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten vaikutusta viraston toimintaan ja palveluihin ei kuitenkaan ole systemaattisesti analysoitu ja dokumentoitu. Syy-seuraussuhteiden tunnistaminen on reaktiivista ja vaatii useimmiten taaksepäin suuntautuvan pidemmän aikavälin tarkastelua, jotta tunnistetaan, miten toimintaympäristössä tai yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset oikeasti vaikuttavat viraston toimintaan.

”Me pystytään katsomaan kyllä sinne peräpeiliin ja näkemään, että näin meillä on niinku menny mutta se, että me pystyttäisi sitä tietoo hyödyntämään niin, että me voitais ennakoida sitä tulevaa ja katsoo eteenpäin niinku mihin ne meidän päätökset johtaa, niin siinä meillä on vielä kehittämistä.” Haastateltava 11

”Ja sitten ehkä pystytään jotain meidän yhteistyökumppanien tuloutuksia tai jotain, kun me nähdään tavallaan jonkun jakson yli. Ei kuukauden yli, vaan jonkun jakson yli. Esimerkiksi nyt tän korona-kauden yli. Sit varmaan syy-seuraussuhteita pystyy sieltä kohtuu hyvin ruveta tunnistamaan. Mutta siinä pitää pystyä oikeesti katsomaan jonkun jakson yli.” Haastateltava 4

”Niin kaikkea tämmöistähän kokoajan keskustellaan, mutta ei niitä nyt ehkä mihinkään dokumentoida. Että kun meiltä tavallaan tämmönen rooli ja tehtävä puuttuu, että joku tekisi tavallaan analyysiä näistä tunnusluvuista. Meillä on dataa ja tilastoja ja tunnuslukua, mutta sen pohjalta tehdään päätöksiä, jonka perusteluvaihe on sitten ainakin vähän semmoinen musta laatikko, että siitä ei ehkä jää jälkeä.” Haastateltava 9

Tiedon raportointi ja jakaminen

Tärkeimpien tulostavoitteiden ja taloustietojen raportointi johtoryhmässä tapahtuu toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan vuosikellon mukaisesti osavuosikatsauksissa keväällä ja syksyllä sekä tilinpäätöksen yhteydessä. Johtoryhmässä käsitellään viikoittain ruuhkautuneiden palveluiden tilanne, organisaatiopalveluiden raportointi on kerran kuussa. Haastatteluissa nousee myös esille, että tieto ikään kuin jää johtoryhmäkäsittelyyn, eikä siihen palata sen jälkeen. Välillä on käynyt myös niin, että johtoryhmälle kovalla työllä tehtyjä raportteja ei ehditä käsitellä ollenkaan. Empiirisen aineiston mukaan kohdeorganisaation osastoilla ja yksiköissä on erilaisia käytänteitä tiedon jakamisen suhteen. Osassa yksiköistä on vakiintuneet käytänteet, miten ja millä syklillä tietoa jaetaan. Useat johtajat kokevat, että oman yksikön osalta ei vielä ole tiedon jakamisen suunnitelmaa, vaan se on vasta rakenteilla.

”Jos mietitään tuloksellisuustietoa niin niitä kerran kuussa, kun ne menee sinne ihan viraston johtoryhmään. Kyllähän ne vähän katoaa sinne mun näkökulmasta. Ja sit se mitä siinä matkalla käydään keskustelua, niin on tavallaan siinä kun sitä tietoa tietyllä tavalla kerätään. Kyl se vähän siihen jää.” Haastateltava 4

”Mutta kyllähän se vielä selkeästi tässä ekana vuonna on vielä hakemista just siinä, että kuinka usein asioita tulisi käsitellä.” Haastateltava 17

*”Jonkun verran keskustellaan ryhmäpäälliköiden ja prosessinomistajien kanssa. Meillä valitettavasti ei ole vielä muodostunut ryhmäpäälliköiden ja prosessinomistajien hyvää keskinäistä foorumia, vaikka semmoinen noin periaatteessa on olemassa. Mutta ei ole ottanut tuulta siipien alle, että olisi jatkuvaa usein tapahtuvaa kanssakäymistä.”
Haastateltava 10*

Johtajat kokevat osittain, että tietoa ei ole saatavilla oikea-aikaisesti. Useat toiminnan ja talouden raportit tehdään kuukausittain. Osa haastateltavista kokee, että kevään osavuositarkastuksessa toukokuussa tuli hieman yllätyksenä, että tuloja ei olekaan niin paljon kuin niitä ennakoitiin olevan. Informaatio olisi ollut jo aiemmin käytettävissä ja tieto olisi pitänyt jakaa tehokkaasti johdolle ja muille relevanteille tahoille. Päätös kiristetyistä budjetista tehtiin vasta kesäkuussa. Tilannetta olisi helpottanut, jos analysoitu tieto olisi ollut aiemmin johdon käytettävissä niin päätökset olisi pystytty tekemään nopeammin. Myös Hatry (2011, 231) on tunnistanut raportoinnin oikea-aikaisuuden tärkeäksi. Joissakin raporteissa ei ole tiettyä raportointisykliä, vaan tieto tuotetaan pyynnöstä. Haastatteluissa tulee ilmi, että raportointi ei ole riittävän reaaliaikaista. Esimerkiksi asiakaskokemuksesta tarvitaan useammin tietoa, eikä kerran vuodessa tehtävää asiakaskyselyä koeta riittäväksi.

”Mä vähän yllätyin sitä alkuvuodenkin tilannetta, että musta on nyt niin, että me ei seurata niitä tiettyjä ihan keskeisiä tavallaan tunnuslukuja, että tuloja ja menoja. Ehkä menoja on seurattu.” Haastateltava 3

”Ei missään nimessä oo [oikea-aikaista]. Että just se, että sitä joutuu kysymään paljon henkilöiltä ja tietyllä lailla. Ne tavallaan ne raportointimekanismit ja muut niin kyllä niitten pitäisi oikeasti pystyä keskittyä kehittämään.” Haastateltava 4

”Jos me tehdään kerran vuodessa kysely asiakkaille, niin ei se mun mielestä oo riittävää.” Haastateltava 2

Tiedon hyödyntämistä hankaloittavaksi tekijäksi nousee haastattelujen mukaan myös tiedon panttaaminen. Voidaan ajatella, että tieto on valtaa, eikä sitä sen vuoksi edes haluta jakaa. Näin ollen tietoa ei jaeta heti, kun se on saatavilla, vaikka se olisi tärkeää saada myös muiden henkilöiden

tietoon. Myös March (1988, 6) on tunnistanut informaation kontrolloinnin omien tavoitteiden edistämisen keinona.

”Ja toinen, mikä on enemmän kulttuuriin ja ajattelutapaan liittyvää, eli kyllä ihmisissä on aika syvään rakennettu, että tietoa pantataan. Tietohan on valtaa. Aina kannattaa jonkun verran pantata, jos haluat säilyttää valtaa. Ikävä kyllä tässä tulee itsekkäät teot, mitkä estää sen, että kaikki tieto ei ole aina jaossa heti, kun se on saatu tai olemassa.”
Haastateltava 10

Haastattelujen mukaan tiedon jakaminen horisontaalisesti organisaatorakenteiden yli ei kaikissa tilanteissa toimi toivotulla tavalla. Esimerkiksi Suomi.fi-palveluista saatavat palautteet saattavat tulla kansalaisneuvontaan tai suoraan palvelupisteelle, jossa ratkaistaan akuutit tilanteet. Kokonaisnäkemys palvelusta tulleista palautteista puuttuu ja tieto palautteista ei saavuta palveluiden kehitystyöstä vastaavia henkilöitä, jotka pystyisivät huomioimaan palautteet palvelun kehitystarpeiden priorisoinnissa. Johtajien mukaan seurantaa tehdään osittain myös päällekkäin, koska ryhmät ja yksiköt eivät jaa tietoa riittävästi keskenään. Myös Laihonen ym. (2013, 49) ovat tunnistaneeet, että puutteellisesti hoidettu tiedon hallinta johtaa yksiköllisiin tiedonhallintaprosesseihin ja päällekkäiseen tiedon hankintaan. Osa johtajista kokee, että horisontaalisesti johtajille ja päälliköille jaettu tieto ei välttämättä valu ryhmissä alaspäin, vaan tieto jää päällikkötasolle. Haastatteluissa nousee esille, että viraston intranettiä ei koeta parhaaksi mahdolliseksi tiedonvälityksen kanavaksi.

”Suomi.fi-palveluista tulevat palautteet, ne hajautuu ihan sinne sun tänne ja yksi johtaja sanoi, että tää on haulikolla ammuttu. Että sitä hajautuu eri puolille organisaatiota sitä palautetta ja missään ei oo sitä kokonaisnäkemystä et mitä on tullu, mitä kehitykseen vois viedä.” Haastateltava 2

”Musta tuntuu, että nyt tehdään päällekkäistä seurantaa myöskin. Se on musta yksi ongelma tässä. Johtuuko se vielä vähän siiloutuneesta ajattelusta.” Haastateltava 5

”Se mikä mua eniten huolestuttaa itseasiassa just tuossakin, että meidän ryhmistä on pyritty infoamaan ryhmäpäälliköitä ja erityisesti johtajia tietysti ja toivotaan, että se tieto valuu alaspäin. Mutta valuuko se, niin se on toinen kysymys ja se että miten se tavoittaa. Ja vaikka on laitettu Diviin jotain tietoa. Lähinnä sekin, että miten jotain tietoa saadaan jaettua tässä virastossa. Toi Divi ei oo kovin hyvä siihen. Se sotkeentuu ja menee puuroksi se ajankohtaista.” Haastateltava 14

Tiedon hyödyntäminen

Empiirisen aineiston mukaan päätöksentekoa varten ei ole aina saatavilla informaatiota. Päätöksiä tehdään jonkin verran intuition varassa, eikä olla vaativia sen suhteen, että saataisiin dataa tai tietoa päätöksenteon tueksi. Etenkin Väestörekisterikeskuksesta Digi- ja väestötietovirastoon siirtyneillä johtajilla on sellainen näkemys, että virasto on aiemmin ollut niin pieni, ettei siellä välttämättä ole ollut tarve tietoon pohjautuvaan päätöksentekoon. Myöskään järjestelmät eivät ole tukeneet raportointia tai analytiikkaa, jolloin organisaatiokulttuuri on osittain ohjannut intuition pohjautuvaan johtamistyöskentelyyn. Yhdistymisen jälkeinen virasto on kuitenkin moninkertainen verrattuna aiempiin virastoihin ja toimintaympäristö on uusien tehtävien myötä laajentunut, jolloin tarve päätöksentekoa ja toiminnan suunnittelua tukevalle raportoinnille ja analytiikalle on merkittävämmässä roolissa.

”Joittenkin asioiden osalta sitten joudutaan tekemään enemmän mutu-tuntumalta päätöksiä. Mutta niissäkin on se mutu-tieto pohjalla, joka harvoin on täysin eksaktia mutta se on kuitenkin useimmiten oikeansuuntaista. Se pohjautuu sitten tietysti kokemukseen.” Haastateltava 16

”Mut kyllä me vielä aika paljon, kun arkipäivää seuraa, niin kyllä aika paljon semmoisella intuitiolla tehdään johtopäätöksiä, eikä ehkä olla kauheen vaativia siitä. Tyydytään sit vähän siihen, no ei oo tietoa niin ei oo tietoa.” Haastateltava 15

Empiirinen aineisto antaa viitteitä siitä, että tuotettua tuloksellisuusinformaatiota ei aina hyödynnetä johtamisessa ja päätöksenteossa. Tuloksellisuudelle on määritelty mittareita, koska ne täytyy olla tulossopimuksella ja niistä raportoidaan toimintakertomuksessa. Vaikka tuloksellisuuden mittaamiselle on laadittu mittareita, ei niistä saatavaa tietoa käytetä, eli varsinainen tuloksellisuuden hallintajärjestelmän implementointi puuttuu. Haastatteluissa nousee esille, että tulossopimuksen tuottavuusmittareita ei välttämättä seurata vuoden aikana ollenkaan, vaikka tieto olisi saatavilla, vaan tulos katsotaan ja analysoidaan kerran vuodessa tilinpäätöksen yhteydessä. Jos tuloksesta ei olla kiinnostuneita vuoden mittaan, antaa se viitteitä siitä, että mittaria ei koeta hyödylliseksi johtamisen välineeksi eikä mittareiden asettamiseen tai kehittämiseen kiinnitetty tarpeeksi huomiota (Van Dooren ym. 2015, 155).

”Mua ei kiinnosta ne pikkumittarit siellä, et mikä se meni se asiakastytyväisyys... Mä en edes lue niitä, ne vaan mitataan.” Haastateltava 1

”Ja sitten nää tuloksellisuustavoitteet, jotka on siellä pakkopullana, tulee tavallaan sieltä tilinpäätöksen kautta, että pitää tietyt tehokkuus, palvelukyky ja laatu ja tuotokset ja laadunhallinta niinku mittarit perinteisesti sinne jollakin tavalla.” Haastateltava 7

”Tulossopimuksessa on esimerkiksi tää joku suorite per htv, niin eihän tätä seurata välttämättä vuoden aikana mitenkään. Eli se on sitten vasta loppupuolella ihmetellään, että mitäs tässä tapahtui.” Haastateltava 2

Haastateltavien mukaan yksiköiden ja ryhmien välillä on kilpailua resursseista. Yksiköt ja ryhmät pyrkivät saavuttamaan omat tavoitteensa, mikä on johtajien mukaan ymmärrettävää. Päälliköille saattaa näyttäytyä epäreilulta, jos hänen ryhmänsä palvelusta tai prosessista siirretään työntekijöitä muualle, jossa on vielä isompi tarve resursseille. Myös Smithin (1995, 202-203) mukaan yksiköiden välinen kilpailuasetelma voi johtaa osaoptimointiin ja heikentää yksiköiden välistä yhteistyötä. Osaoptimointia voi esiintyä tilanteissa, joissa joku yksikkö yrittää saada omat tuloksensa paremmaksi, vaikka siitä seuraisi muiden yksiköiden tuloksen heikkenemistä.

”Semmonen ongelma on tällä hetkellä, että kun on nämä osastot ja on ryhmät ja jokainen pitää sen oman ryhmänsä puolta.” Haastateltava 2

”Ryhmäpäälliköille saattaa näyttäytyä sillein, että sillä on ne omat tavoitteet liittyen nimenomaan omiin tehtäviin, niin jos se olisi pääsemässä niihin tavoitteisiin ja jos häneltä siirretään kolme työntekijää tekemään jotain muuta, se saattaa tarkoittaa, että jossain ylempänä on päätetty, että juuri sinun tavoitteesi eivät tule toteutumaan, koska jossain muualla on vielä isompi tarve. Niin kyllä jokainen tietysti pyrkii omat hommansa hoitamaan mahdollisimman hyvin. Ja se, että katsotaan kokonaisuutta, ei se nyt jakaannu edes välttämättä yksiköihin saakka, että kannettaisi vastuuta myös naapurin toiminnasta samalla lailla.” Haastateltava 16

Haastattelujen mukaan virasto joutuu tavoitteita määriteltäessä arvioimaan mitä tuloksellisuuden osaluetta painotetaan tavoiteasetannassa. Vaikka asiakaspalvelun parantaminen tai palveluajan nopeus ja sitä kautta lisäarvon tuottaminen asiakkaalle koetaan yhdeksi tärkeimmistä tuloksellisuuden osaluista, joutuu se niukkojen resurssien vuoksi toisinaan painottamaan esimerkiksi työn tuottavuutta. Haastatteluissa nousee esimerkiksi osaoptimoinnista Vaaka-hanke, jossa digitalisoidaan viraston palvelujen prosesseja. Hankkeelle asetettu keskeinen tavoite on henkilöresurssien tehostaminen eli tuottavuuden parantaminen. Vaikuttavuuden kannalta merkittävämpi ajuri olisi esimerkiksi asiakaspalvelun parantaminen, joka toisi asiakkaalle lisäarvoa.

”Me joudutaan esimerkiksi Vaaka-hankkeessa tehtävää digitalisaatiokehitystä ohjaamaan, ei siihen suuntaan, mikä olisi yleisesti tarkoituksenmukaista, vaikka teknologisen velan korvaamiseksi tai asiakaspalvelun parantamiseksi. Vaan keskeiseksi ajuriksi tulee meidän omat henkilöresurssit ja niiden käytön tehostaminen. Eli me tehdään tätä vaan itsellemme eikä yhteiskunnalle. Se ei oo ehkä ideaali tilanne.”
Haastateltava 9

Tutkimuksen empiirisen aineiston mukaan osaoptimointia voi syntyä myös, kun pyritään parantamaan yksittäisen mittarin antamaa tulosta. Asiakaspalvelun parantaminen tai palveluajan nopeus koetaan ensisijaisiksi tavoitteiksi. Palvelujen käytössä voi olla erilaisia tikettijärjestelmiä ja palvelun nopeutta kuvaamaan käytetään tiketin elinkaarta. Jotta tiketin elinkaari olisi mahdollisimman lyhyt, tikettejä ketjutetaan. Varsinainen tavoite, että asiakas saa palvelun nopeasti, ei tällaisessa tilanteessa toteudu.

”Et se sub-optimointi, et... Voi olla. Ja tää on musta vaarallista näistä et sit jos se energia menee siihen että miten tehdään järjestelmä jolla tiketin elinkaari saadaan lyhennettyä päivään - niitähän ketjutetaan tikettejä - kun pointti oli se, että miten se asiakas saa vastauksen nopeasti.” Haastateltava 1

4.3 Tiedolla johtamisen kehittäminen

Tiedolla johtamista on kehitetty Digi- ja väestötietovirastoon yhdistyneissä virastoissa. Maistraattien vuosien 2016-2019 strategiaan kuului Tieto johtamisen ja kehittämisen tueksi -hanke, jossa toteutettiin CAF-itsearviointi, tietotyön suorittamisen mittaaminen, kehitettiin johdon laskentatoimeja luomalla uusi resurssilaskentamalli ja otettiin käyttöön johdon tietojärjestelmä. Järjestelmän oli tarkoitus mahdollistaa tiedon analysointi, muokkaaminen ja visualisointi sekä toimia samalla strategisen suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Kun tieto organisaatioiden yhdistymisestä saatiin, järjestelmä otettiin käyttöön vain osittain. Myös Väestökisterikeskuksen puolella oli kehitetty tiedolla johtamisen tueksi tietovarasto- ja raportointijärjestelmää. Väestökisterikeskuksessa on toteutettu myös tiedolla johtamisen nykytilan analyysi.

Tiedolla johtaminen Digi- ja väestötietovirastossa vaatisi haastateltavien mielestä vielä kehittämistä. Painopiste viraston aloittamisen jälkeen on ollut toiminnan vakiinnuttamisessa ja tiedolla johtamisen työkalut ja menetelmät ovat vasta olleet aluillaan. Virastossa ei ole yhtenäistä tiedolla johtamisen

mallia, vaan osastot ja yksiköt ovat parhaaksi katsomallaan tavalla substanssitoiminnan raamien antamissa puitteissa luoneet omia toimintamalleja myös tiedolla johtamisen osalta.

Toiminnan ja talouden suunnittelun yhteensovittaminen

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin mukaisesti budjetoinnin ja resurssienallokoinnin kytkeytyminen toiminnalle määriteltyihin tavoitteisiin on tärkeää, eikä niitä pidä nähdä irrallisina elementteinä. Vuoden 2020 sisäinen budjetti piti aikatauluhaasteiden vuoksi saada valmiiksi ennen kuin johto määritteli toiminnan painopisteet, joiden pohjalta laadittiin toiminnan tavoitteet. Tämä johti toiminnan ja talouden suunnittelun eriytymiseen. Tavoitteiden ja resurssien yhteensovittaminen on helpompaa, kun johtajat ymmärtävät paremmin niiden välisen yhteyden. Viraston ensimmäisenä toimintavuotena suunnittelu tehtiin yksivuotisena. Monivuotinen suunnittelu toisi paremman näkyvyyden viraston toimintaan ja tulevaisuuteen sekä siihen vaikuttaviin tekijöihin. Haastatteluissa tulee esiin myös ehdotus rullaavaan budjetointiin siirtymisestä budjettivuosiin sidotun suunnittelun sijaan. Myös sisäisen budjetoinnin suunnitteluvälineiden kehittämisen sekä manuaalisten vaiheiden vähentämisen kautta olisi mahdollista siirtyä automatisoidumpaan budjetointiprosessiin.

”Tehdään niinku samanaikaisesti toiminnan ja talouden suunnittelu, et suunnitellaan toimintaa, tavoitteita ja resursseja samanaikaisesti ja sitten, että me saadaan siihen useampi vuotista näkymää. Ne on ne kaikkein tärkeimmät asiat mun mielestä. ”
Haastateltava 11

”Ehkä se olisi se ensimmäinen steppi, että kaikki hoitaa tän oman rootelinsa, niin sitten me saataisiin tavallaan se näkyvyys, että mitä me tällä meidän suunnitellulla jutulla saadaan aikaan.” Haastateltava 9

”Meillä on tietty suunniteltu budjetti niin sen kytkeminen juuri siihen, mitä sillä saadaan aikaan olisi tärkeää.” Haastateltava 3

”Jotenkin semmonen rullaavuusajattelu niin kun mun mielestä ois ihan hyvä. Kyllä se varmaan ihmisillä on yleisesti, mutta se on ehkä enemmän semmonen, että se tulee semmosesta pitkäaikasesta jatkumosta.” Haastateltava 1

”Tietyllä tapaa niiden manuaalisten vaiheiden poistaminen vois olla ehkä semmonen mahdollinen kehittämiskohde.” Haastateltava 13

Mittareiden ja tietotarpeiden määrittely

Tiedolla johtaminen nähdään usein johtajien asiana, mutta päätöksiä tehdään myös alempana organisaatiossa. Tiedolla johtamista pitäisi kehittää siten, että jokaisella päätöksenteon tasolla ensin mietittäisiin, mitä tietoa halutaan ja tarvitaan ja sen jälkeen lähdetään tuottamaan tarvittavaa tietoa. Virastossa on käytetty liian vähän aikaa myös johtoryhmätasolla siihen, että mietittäisi mitä tietoa oikeasti tarvitaan. Tarvittavan tiedon määrittelyn koetaan edesauttavan organisaatiota ja sen työntekijöitä itseohjautuvammiksi. Jos raportoitavan tiedon määrittely lähtee tiedon tuottajista, se ei aina kohtaa johdon tai muiden tiedon käyttäjien tarpeita. Haastattelussa kuitenkin nousee esille myös, että olisi hyvä käydä läpi, mitä tietoa jo nyt tuotetaan ja tehdä kooste tiedoista. Arvioitaessa, mitä tietoa tarvitaan, on hyvä olla rohkeutta myöntää, jos joku tieto ei olekaan niin tärkeää. Näin ei käytetä turhaa työaikaa, kun ei säännöllisesti tuoteta tietoa, joka ei johtamisen kannalta olekaan hyödyllistä. Tiedot tunnusluvut, jotka kertovat missä mennään, koetaan tärkeämmiksi. Johdon toivotaan määrittelevän toiminnan olennaiset mittarit, joita seurataan ja jotka ovat virastossa laajemminkin tiedossa. Parempi näkyvyys viraston toimintaan ja sen tunnuslukuihin pitäisi myös saada osaksi päivittäistä johtamista. Uusia näkökulmia seurantaan voi saada myös siten, että rohkeasti katsotaan nykyisten mittareiden ja seurannan ulkopuolelle. Siten voidaan nähdä, mitä ilmiöitä olisi hyvä seurata.

”Jokaisen päätöksenteon tasolla tarvitaan tietoa sen päätöksenteon tueksi. Mutta kaikilla niillä tasoilla pitäisi malli olla semmonen, että ensin mietittäisiin siellä, mitä tietoa me halutaan ja tarvitaan ja sit sen jälkeen ruvettais tuottamaan sitä. Niin meillä kuin muuallakin tämä tyypillinen malli on se, että tähän käytetään ihan liian vähän aikaa, myös johtoryhmässä ei olla käytetty niin paljon aikaa kuin pitäisi käyttää siihen että mietittäisi, mitä tietoa tarvitaan.” Haastateltava 16

”Eli jos halutaan kasvattaa organisaatiota itseohjautuvaan suuntaan, niin silloin pitäisi ottaa niitä ihmisiä mukaan, kenet halutaan itseohjautuvan, kertomaan mitä tietoa he tarvitsee ja millä tavalla ja missä.” Haastateltava 10

”Kysyttäis sitä nyt oikeesti, että mitä tietoa sinä itse koet tarvitsevasi ja voitaisiin vastata silleen rehellisesti, että mitä tietoa mä tässä tartten ja vastata myöskin se, että en nyt oikeesti tartte tollasta.” Haastateltava 4

”Ainakin varmaan olisi hyvä DVV aikakaudella kerrata, mitkä on sellaiset tunnusluvut, joihin olisi saatavilla statistiikkaa. Ehkä me ei olla sellaistaakaan koostetta tehty.”

Haastateltava 3

”Mut olis tosi tärkeä vielä kerrata, että mitkä ne muut olennaiset mittarit on ja sitten jotenkin, että kaikki tietäisivät. Johtoryhmä, sit laajennettu johtoryhmä ja sitä kautta sitten yksiköiden johto ja yksiköiden ryhmäpäälliköt.” Haastateltava 3

”Voidaan puhua vaikka tämmöisestä eksploratiivisesta, niinku testauksen puolella tehdään, että joskus pitää vähän seikkailla sen mittariston ulkopuolellakin, että näkee mitä ilmiöitä pitäis ottaa seurantaan” Haastateltava 13

Tiedon hankinta

Haastattelujen mukaan johtajat toivovat myös reaaliaikaisempaa tietoa. Haastattelujen aikaan useat raportit tehdään kuukausittain ja ne koetaan liian hitaiksi. Johtajat kokevat, että yksityiskohtaisempaa tietoa esimerkiksi prosesseista sekä suoritteista ja niiden tuottamisesta olisi hyvä saada. Reaaliaikaisemman ja yksityiskohtaisemman tiedon avulla saadaan parempi näkyvyys toimintaan, datan analysointi helpottuu ja tietoa voi paremmin hyödyntää esimerkiksi toimintaa kehitettäessä. Haastatteluissa nousee myös esille, että nykyistä manuaalista tiedon keruuta halutaan automatisoida.

”Että oikea-aikaisuus ikään kuin, että se ei ehkä riitä se kerran kuukaudessa. Se voisi olla se teema, että sitä pitäisi saada jotenkin vielä reaaliaikaisemmaksi sitä näkymää oli se sitten taloustietoa tai tuotantotilannetta tai juurikin sitä sovelluskehitystyötä.”

Haastateltava 3

”Vois olla enemmän tätä suoritekohtaista seuranta.” Haastateltava 2

”Joistakin asioista tiedetään kyllä esimerkiksi volyymeja, vaikka jonoista ja tämmösistä, mutta niitä olisi tarpeen kyllä automatisoida.” Haastateltava 16

”Asioitten käsittelyajat olisi semmosta, mitä nyt ehdottomasti kyl tarvittais jotenkin automatisoitua, että ois parempi näkyvyys siihen, että mitä mikäkin vaihe kestää. Kun tarve on saada tehostettua omaa toimintaa niin se on tosi vaikeeta jos ei nähdä sitä läpimenoaikaa ja palasteltuna eri vaiheisiin.” Haastateltava 16

Analysointi ja analytiikan hyödyntäminen

Koska informaation tulkintaan vaikuttavat tiedon käyttäjän omat lähtökohdat ja olettamukset (Van de Walle & Van Dooren 2010, 42), tulisi informaatio analysoida ja tulkita ennen tiedon jakamista. Empiirisen aineiston mukaan myös tulkinnan on hyvä kulkea jaettavan informaation mukana, jotta vältetään vääriä tulkinnoita, vaikka tieto olisi avoimesti jaossa. Haastattelujen mukaan viraston johdolla olisi tarve, että tuotettuja raportteja tai informaatiota analysoidaan ja niille annetaan merkitys viraston kontekstissa. Johtoryhmästä nousee esille toive, että tietoa analysoidaisiin johdon käyttöön pidemmälle viedyllä tavalla nykyiseen verrattuna ja tuotaisiin valmisteltuja kehitysehdotuksia johdon päätettäväksi. Analyttisempi ote auttaisi näkemään johtamisessa ja päätöksentekotilanteissa kokonaisvaltaisemmin ja pidemmällä aikavälillä paremmin kuin tämänhetkinen yksityiskohtainen tieto. Myös Laihonon ym. (2013, 45-46) toteavat, että analysoinnin avulla asiayhteydet ja merkitykset ymmärretään paremmin ja niiden kautta tietoa voi jakaa päätöksentekijöille.

”Siinä täytyy aina olla mukana se, joka tietää, niin tulkitsee. Sen sijaan, että ihmiset jätetään sen tiedon varassa pyörimään ilman, että ne tietää, mistä tässä on kyse.”
Haastateltava 6

”Enkä mä tiedä, onks se ylellisyyttä, että meillä olisi asiantuntijaporras, joka näitä vähän pureskelisi johtoryhmän käyttöön ja tekisi valmisteltuja kehitysehdotuksia.”
Haastateltava 9

”No ehkä siihen vois tän analyttisemmän otteen niinku tuoda esille, koska jos me tarkastellaan vähän niinku kokonaisvaltasemmin ja pidemmällä aikavälillä niin silloin se väkisinkin niinku tuo sen, et me tarvitaan niinku analyysiä kokonaisuudesta eikä niin että se on ihan detaljitasolla olevaa.” Haastateltava 11

Haastateltavat kokevat, että analytiikan hyödyntämisestä olisi monenlaista apua virastolle. Analytiikan avulla voidaan tunnistaa syy-seuraussuhteita ja ilmiöiden välisiä korrelaatioita. Haastatteluissa nousee esille esimerkiksi asiakkuuksien ja palveluiden käyttöön liittyvät syy-seuraussuhteet. Analytiikan avulla olisi mahdollista päästä paremmin kiinni resurssien ja toiminnan väliseen yhteispeliin ja minkä muutoksen tietyt resurssit saavat aikaan toiminnassa. Analytiikkaa voidaan käyttää myös tulevaisuuden ennustamisessa, josta esimerkki on tiettyjen palvelujen kysyntään vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen ja hahmottamaan miten paljon ne vaikuttavat kysyntään. Aiemmin tuli esille, että virastossa onkin jo tunnistettu puheen tasolla toimintaan vaikuttavia tekijöitä, mutta analytiikan avulla niihin päästäisiin pureutumaan syvällisemmin. Myös

Van Dooren (2001, 23-24) näkee, että teknologian avulla datan analysointia voi kehittää. Analytiikka nähdään mahdollisuutena myös oman toiminnan kehittämisessä etenkin suurivolyymisissä palveluissa. Sisään tulevasta aineistosta analytiikka pystyisi automaattisesti määrittelemään asian vaikeustason ja ohjaamaan sovitun mukaisesti asiat käsiteltäväksi oikeille henkilöille. Myös automatisoitu päätöksenteko tai päätöksenteon valmistelu nähdään mahdollisena lainsäädännön asettamissa rajoissa. Järjestelmä antaisi päätösehdotuksen ja virkailijan tehtäväksi jää silmäillä asia läpi ja laittaa eteenpäin. Tätä voisi hyödyntää esimerkiksi nimenmuutoksissa, joissa on selvät kriteerit nimenvaihtamiselle, sekä holhoustoimen edunvalvonnan tilintarkastuksissa.

”Että jos sillä analytiikalla saisi kiinni niitä mittarillisia syy-seuraussuhteita, että kun tämä muuttuu, niin nämä menee tähän suuntaan. Sen ei tarte olla mitään älykästä. Tavallaan ihan tämmöstä, että se paljastaa korrelaatioita.” Haastateltava 4

”Me nähtäis tavallaan suoraan asiakkuuksien ja palveluiden käyttöön liittyviä syy-seuraussuhteita.” Haastateltava 15

”Tavallaan just näitä ennusteita ja miten joku asia kehittyy, niin siihen on varmaan tietopohjaa. Ni sit tietyllä tavalla sitä analytiikkaa hyödyntämällä saadaan kuva siitä, että mikä se voisi olla se tuleva.” Haastateltava 7

”He haluaisi tämmöstä informaatiota yhteiskunnasta mihin ollaan menossa ja että voitais ennakoida sen datan perusteella toimintaa, että mitä yhteiskunnassa on meneillään. Niin se aika haastava juttu, jos menee näin pitkälle.” Haastateltava 2

”Mutta kyllä noissa, missä meillä on suuret volyymit niin niissä automaattinen analytiikka ja valmiiksi prosessointi todennäköisesti voisi auttaa oman työn tehostamista virkailijoilla.” Haastateltava 16

Tiedon jakaminen

Tiedolla johtamiseen toisi jämähyyttä, jos olisi selkeä suunnitelma, millä syklillä asioita käydään läpi. Suunnitelma on hyvä kuvata vuosikelloon ja myös toteuttaa suunnitelmaa. Toki on myös hyvä huolehtia, että akuuteissa tilanteissa asiat tuodaan johdon tietoon heti asioiden ilmettyä, eikä odoteta vuosikellon mukaista aikaa. Tiedon oikea-aikaisuus on tiedon hyödyntämisen kannalta olennaista, kuten myös Laihonen ym. (2013, 48) toteavat.

”Siitä voisi olla vaan sellainen taulukko, että millä syklillä eri aiheita läpikäydään.”

Haastateltava 3

”On se vuosikello ja suunnitelma ja sit se toteutus. Siinähan pitää olla hirveen systemaattinen, että asiat tulee käsittelyyn ja ehkä jonkun talouden suhteen se varmaan toimiikin, mutta sit tällaisten muiden esimerkiksi vaikka riskikartoitusten tai strategisten asioiden niin niissä se frekvenssi on vielä hakusessa.” Haastateltava 17

Haastatteluissa nousee vahvasti esille, että tiedon pitäisi olla koottuna yhteen paikkaan ja sen tulisi olla avoimesti ja helposti kaikkien saatavilla. Kun tieto on koottuna yhteen paikkaan, siihen saa uusia näkökulmia, kun yksittäisen tiedon voi suhteuttaa kokonaisuuteen. Avoin tiedon jakaminen mahdollistaa myös itseohjautuvuuden. Myös tiedon visualisointi helpottaisi tiedon hyödyntämistä.

”Että meillä on paljon tietoa, joka on sirpaleista ja sen kokoaminen yhteen on se, mitä meidän pitäisi kehittää.” Haastateltava 11

”Eli sitä pitäisi olla avoimesti sitä tietoa, dataa saatavilla niin, että ne, jotka tekee päätöksiä, pystyy itse valikoimaan sieltä ja määrittää, mitä tietoa ne sen päätöksenteon pohjaksi tarvitsee.” Haastateltava 10

”On se menneen tiedon raportointi, sen parantaminen, sen tekeminen helpoksi, visuaaliseksi. Se, että saa sellaista tietoa, mitä asiantuntija tai esimies tai kuka tahansa tarvii, helposti. Niin sitä ollaan parantamassa ja pitääkin parantaa.” Haastateltava 7

”Erityisesti raportointi статистиikkapuolen kehittämisessä on aika paljon tekemistä.” Haastateltava 16

Teknologian avulla on mahdollista kehittää informaation tuottamista ja esittämistä (Van Dooren 2011, 23-24). Tietovarasto ja dashboardit, joissa liiketoiminnan tietoa esitetään visuaalisesti, tuovatkin osaltaan ratkaisun tiedon kokoamiseen yhteen, mutta tietovaraston kehittäminen on hidasta. Haastateltavien mukaan myös tietovaraston osalta pitäisi ensin määritellä, mitä tietoa tarvitaan ja miten sitä voidaan hyödyntää ja vasta sen jälkeen kootaan tieto varastoon. Nyt tietovarastoon ja dashboardille on koottu tietoa, joka on ollut helposti saatavilla. Kun tietovarastoa ja dashboardin käyttöä saadaan laajennettua, on hyvä miettiä, miten siellä jaettu tieto tuodaan johtamisen ja esimiestyön tueksi. Tässä kohtaa tulee ratkaistavaksi myös, käytetäänkö tietovarastoa ja dashboardia ainoastaan menneen ajan raportointiin, vai kytketäänkö siihen mukaan myös toiminnan ja talouden suunnittelu, jota myös voisi raportoida.

”Suuntaus on oikea. Nyt ollaan ihan toisella levelillä kuin mitä on aikaisemmin oltu ja tahtotila on jo niin merkittävä, että kyllä se minusta lupaa hyvää ja otetut askeleet vaikuttaa aika hyviltä. Meillä on oikea suunta, mutta kyllä meillä on tässä vielä pitkä matka edessä.” Haastateltava 6

*”Varsinkin se dashboard oli kiva siinä. Kyllä jotain sellaista nyt niin kuin kaipaa”
Haastateltava 2*

”Mä haluaisin juuri sitä tietoo, mikä liittyy toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan. Sit voi olla paljon muutakin, mut et vältettäisi sitä nice to know -juttua, koska sitä on tosi paljon. Et toi kova ydin mikä siinä on niin sitä kannattaa tavoitella ensin.” Haastateltava 11

”Ilman muuta dashboardin käyttö on hyvä. Mutta painottaisin sitä, että se on kuitenkin työväline. Siitä ei ehkä kannata rakentaa semmoista pakkopullaa, että sinne rakennetaan sisään tietyt prosessit, joita täytyy käydä täyttämässä vaan mieluummin niin, että se tieto tulisi mahdollisimman automaattisesti ja se tulisi suoraan täältä järjestelmistä, jolloin henkilötyövoimaa tarvittaisiin vähemmän.” Haastateltava 8

”Mutta sitten myös metodologisempi juttu, että kun päästään siihen DW-maailmaan, niin millä tavalla se tuodaan johtamisen ja esimiestyön tueksi. Paljon tässä on organisaatiolla oppimista uusiin asioihin.” Haastateltava 15

Tuloksellisuusdialogi osaksi tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä

Haastatteluissa nousee vahvasti esille tiedottamisen, viestinnän, dialogin ja yhteistyön tarve. Pääallekkäin tehtävä tiedon kerääminen vähenisi, jos viraston sisällä tiedotettaisiin paremmin olemassa olevasta tiedosta. Viestintä tuloksellisuustiedosta ei ole tarpeen pelkästään johtajien ja päälliköiden välillä, vaan myös henkilöstön suuntaan. Oman työn merkitys voi kasvaa, kun tunnustetaan oman tekemisen vaikutus ja suhde viraston toimintaan.

”Mä luulen, että siihen liittyy yhtenä isona asiana sisäinen tiedottaminen. Tietoa varmaan on tällä hetkellä olemassa, niin että se on jotenkin järjestelmällisesti koottuna ja niin että se on helposti saatavissa.” Haastateltava 10

”Näkyköhän nää kuinka henkilöstölle ja kuinka paljon niinku henkilöstö ymmärtää, että näin tehdään sitten niinkö tai mitenkä tätä päätöksentekoa tehdään ja tuotetaan

tietoa. Niin ne on varmaan semmosia, et se viestintä tulee helposti ehkä unohdettua.”

Haastateltava 13

Tuloksellisuusdialogia voi hyödyntää monessa tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin vaiheessa. Haastattelujen perusteella kohdeorganisaatiosta löytyy hyviä esimerkkejä, miten informaation tulkintaa ja analyysia jäsenetään dialogin keinoin. Menetelmä on hyvä laajentaa koko organisaatioon. Myös Laihonen ym. (2017, 49) toteavat, että dialogin avulla informaation moninaisuus on mahdollista kääntää vahvuudeksi ja uusiutumispotentiaaliksi. Empiirisen aineiston perusteella tuloksellisuusdialogi nähdään myös hyvänä keinona innostaa johtajia ja päälliköitä kiireenkin keskellä. Tällaisella vuorovaikutuksella henkilöstön kanssa voidaan tuottaa innovaatioita ja uusia ratkaisuja.

”Se liittyy ehkä enemmän siihen, että oisko hyvä just yhdessä läpikäydä, että mitä ne tarkoittaa, mitä nyt mitataan. Varmaan nyt saattaa syntyä erilaisia tulkintoja.”

Haastateltava 3

”Kyllähän kerran kuukaudessa käydään kuukausiraportti läpi. Mutta mä oon työskennelly organisaatioissa, joissa niistä tuloksista saatetaan jutella päivittäinkin. Oon tottunut myöskin erityyppiseen tavallaan dialogiin siitä, minkälaista tuloksellisuus on ja miten meidän tunnusluvut saavuttaa niitä.” Haastateltava 15

”Voi jäädä myös tietoa saamatta ja yhteistä kokemusta ja jakamista tapahtumatta. Mä on jotenkin niin kokonaisuuksien ihminen, että olisi mun mielestä hyödyllistä kokoontua semmoisen tiedon äärelle.” Haastateltava 5.

”Ryhmäpäällikön kanssa kävin joitakin keskusteluja niin sit kun mä rupesin juttelee näistä [tuloksellisuustiedoista] niin ryhmäpäällikkö sytty heti, vaikka se olikin kauheassa paineessa siellä siinä koronassa, mut ei ne niin kun itestään tullu.”

Haastateltava 1

Haastatteluissa peräänkuulutetaan yhteistyötä etenkin liiketoiminnan ja taloushallinnon välillä. Perinteisesti ajatellaan, että tiedon tuottajat ja tiedon hyödyntäjät ovat eri henkilöitä. Controllermaisella otteella mahdollistettaisiin, että tiedon tuottajat ovat paremmin tiedon sisällä ja pystyvät myös analysoimaan tietoa, kun he tuntevat paremmin liiketoiminnan. Taloushallinnolla pitäisi olla selkeä rooli toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan koordinoinnissa ja

tukemisessa. Talouden suunnittelu olisi osa toiminnan suunnittelua eikä se olisi irrallinen osa. Talouden suunnittelu voidaan nähdä myös numeerisena toiminnan suunnitteluna.

”Tietyllä tavalla jotain asioita pitäisi ehkä avata ja käydä keskustelua niin mun mielestä sitä ei oo tehty. - Ja sitten kun me vaan lykätään sit ne tiedot teille eteenpäin ja ja te arvailette siellä, että mitähän tääkin tarkoittaa tai että mitähän tää pitää sisällään. Et en mä tiedä sitten tarviiko talousosaston tietää kaikkea vai riittääkö se vaan ne luvut teille.” Haastateltava 14

”Toinen on tavallaan se tarjontapuoli, et tähän voitte tarjota informaatiota ja sit voi olla joku joka kysyy, mut musta hyvin tulee se, että tällöinen controllermainen on ehkä se kehittämisenäkökulma. Et ei niin että taloushallinto istuu jossain tai kuka tahansa muu mittaa ja istuu jossain ja kysyy että mitä te halutte mitata? Vaan se, että ihan samalla tavalla kun johto tai palvelunomistajat tai semmoset asiantuntijat jotka tarvii informaatiota, niin niillä on hyvä ymmärtää sitä koulutuksen, kokemuksen ynnä muun kautta ja niillä voi olla vinkkejä. Mut sen toisen puolenkin ois tärkeä opetella sitä substanssia sen verran et tulee semmonen niin kun että... Et ei oo erikseen niin kun esimerkiks tiedontuottaja ja vaikkapa asiantuntija.” Haastateltava 1

Haastateltavien mukaan organisaatiossa on havaittavissa siiloutumista eri yksiköiden välillä. Siiloutuminen on mahdollista rikkoa tuloksellisuusdialogin avulla (Laihonen ym 2017, 51). Jotta organisaatio toimii mahdollisimman tuloksellisesti, pitäisi yhteistyötä tehdä yli organisaatorajojen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuloksellisuusdialogin avulla voidaan suunnitella, toteuttaa, mitata ja arvioida tuloksellisuutta. Tuloksellisuutta voidaan parantaa, kun sitoudutaan toiminnan tavoitteisiin yli organisaatorajojen.

”Vielä pitää yksiköiden ja osastojen yhteistoimintaa miettiä. Nyttten se on jonkin verran siiloutunut tässä alkuvuonna. Osittain ymmärrettävääkin, kun kaikilla osastoilla ollut näitä ruuhkia ja toiminnan järjestely on vielä aika alkuvaiheessa. Mutta yhteistyötä ja parempaa tekniikkaa.” Haastateltava 12

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tulosten yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen tuloksia asetettujen tutkimuskysymysten valossa. Tutkimuksen oli tarkoitus kuvata ja analysoida tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä Digi- ja väestötietoviraston päätöksenteossa ja johtamisessa. Tutkimuksessa kartoitettiin myös tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita. Tutkimuksen tavoitteena oli lisäksi esittää kehitysehdotuksia tiedolla johtamisen parantamiseksi Digi- ja väestötietovirastossa.

Tutkimuksen lähtökohtana olivat julkishallinnon johtamiseen kohdistuvat uudistuspaineet toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvien muutoksen vuoksi, jolloin tuloksellisuuden johtaminen korostuu. Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tapoja, mutta informaation hyödyntäminen on usein jäänyt puutteelliseksi. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä hankaloittaa monet tekijät, jotka liittyvät koko prosessiin aina tavoitteiden ja mittareiden määrittelystä tuloksellisuuden paranemiseen asti.

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa tarkasteltiin tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja siihen liittyviä haasteita. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä yhdistettiin julkisen talousjohtamisen syklimallin ja tiedon hallinnan prosessit tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käyttötarkoituksiin. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä, hyödyntämiseen liittyviä haasteita ja tiedolla johtamisen kehittämistä jäsennettiin tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin mukaisesti. Tutkimuksen keskeisimmät tulokset liittyvät tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käytänteisiin ja niihin liittyviin haasteisiin sekä tiedolla johtamisen kehittämiseen. Tutkimuksen keskeisimmät huomiot tiivistetään tässä luvussa kaikkien kolmen tutkimuskysymyksen osalta. Tutkimuksen empiirisessä aineistossa kerätyt tutkimustulokset tukivat kirjallisuudesta nousseita teemoja.

Tutkimuskysymys 1. Miten tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään Digi- ja väestötietoviraston päätöksenteossa ja johtamisessa?

Tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään virastossa monella eri johtamisen ja päätöksenteon tasolla kaikissa julkisen johtamisen vaiheissa. Tuloksellisuusinformaation avulla asetetaan strategiset tavoitteet ja mittarit tuleville vuosille. Tuloksellisuustietoa hyödynnetään myös operatiivisten tehtävien suunnittelussa ja johtamisessa. Tutkimuksessa tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä on jäsennetty Behnin (2003) kahdeksan eri käyttötarkoituksen mukaisesti. Kaikki käyttötarkoitukset

nousivat esille haastatteluissa. Etukäteen asetettujen tavoitteiden ja mittareiden mukaisesti arvioidaan organisaation toiminnan tuloksellisuutta. Toiminnan arvioinnin kautta saadaan tieto, mikä toimii ja mikä ei toimi.

Arvioinnin lisäksi budjetointi, oppiminen ja kehittäminen nousevat tärkeimmäksi tuloksellisuustiedon käyttötarkoitukseksi. Koronapandemian aiheuttamassa tiukassa taloustilanteessa tuloksellisuustiedon hyödyntämisen lisäksi budjetoinnissa ja toimintojen resurssoinnissa on jouduttu turvautumaan juustohöylämenetelmään, jolloin vähennyksiä on kohdennettu kaikille yksiköille ja toiminnoille.

Kun toiminnan arvioinnin kautta on saatu tieto, mikä toimii ja mikä ei toimi, pystytään syy-seuraussuhteita tunnistamalla arvioimaan, miksi jokin toimii tai ei toimi. Kun tunnistetaan, miksi viraston toiminta on tuloksellista tai heikkoa ja mitä pitäisi tehdä tuloksellisuuden parantamiseksi, puhutaan oppimisesta. Oppimisessa on hyödynnetty aktiivisesti erilaisia kokeiluja, joita arvioimalla voidaan tunnistaa, miten toimintamalleja kannattaa muuttaa toiminnan tehostamiseksi. Yhtenä oppimisen keinona mainitaan benchmark, jossa Suomea verrataan digitalisaation edelläkävijöihin ja pyritään tunnistamaan, mitä keinoja, joilla voimme edistää digitalisaatiota. Kun oppimisen avulla kehitetään toimintaa, viraston tuloksellisuus paranee. Tutkimustulokset tukevat aiempaa tutkimusta, jonka mukaan tuloksellisuuden parantaminen on tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen varsinainen tavoite.

Tutkimuskysymys 2. Millaisia haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyy Digi- ja väestötietovirastossa?

Pääpaino tutkimuksessa on tuloksellisuustiedon hyödyntämisessä eli tuloksellisuustiedon soveltamisessa. Tutkimuksessa on jouduttu tarkastelemaan myös tuloksellisuuden etsinnän ongelmaa, koska tuloksellisuuden määrittelemisen ja tuloksellisuuden mittaaminen vaikuttaa tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen.

Tutkimuksen empiirisessä osiossa tunnistettiin samantyyppisiä tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyviä haasteita kuin mitä tutkimuskirjallisuudesta nousi esille. Suurimmat ongelmat liittyvät tuloksellisuuden etsinnän ongelmaan. Tuloksellisuus on monitulkintainen käsite, eikä sille löydy yhteistä määritystä haastateltavien joukosta. Ylin johto ajattelee tuloksellisuutta tulosprisman ja tulossopimuksen kautta, mutta yksiköiden rooli suhteessa tulossopimukseen ei ole selkeä.

Tuloksellisuuden mittaaminen koetaan haastavaksi. Tulossopimuksen mittarit, joilla viraston toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan, koetaan pistemäisiksi toiminnan mittareiksi. Sekä tulossopimuksen mittarit että yksiköiden tuloksellisuutta kuvaavien mittareiden pitäisi kuvata paremmin toimintaa ja tavoitteita. Mittarit eivät välttämättä mittaa sitä, mitä niiden on tarkoitus mitata. Tutkimuksen kohdeorganisaation tuloksellisuusmittareiden kehittäminen on vasta aluillaan. Tutkimustulokset vahvistavat tutkimuskirjallisuuden huomion, että etenkin vaikuttavuuden mittaaminen koetaan tärkeäksi mutta samalla haastavimmaksi tuloksellisuuden osa-alueeksi mittareiden kannalta.

Tiedon hankintaan liittyvät seikat hankaloittavat tuloksellisuustiedon hyödyntämistä. Tieto on hajallaan ja sirpaleista ja osa tiedosta on hankalasti saatavilla, jolloin joudutaan käyttämään paljon työaikaa tiedon keräämiseksi. Myöskään riittävän yksityiskohtaista tietoa ei ole saatavilla kaikista osa-alueista. Järjestelmien käyttäminen koetaan hankalaksi tai niitä ei osata käyttää. Tutkimusaineistosta nousee esille tarve reaaliaikaisemmalle tiedolle, esimerkiksi kerran kuukaudessa tehtävä raportointi koetaan joissakin asioissa liian harvoin tapahtuvaksi. Tutkimustulokset myötäilevät aiempien tutkimusten tuloksia, joiden mukaan tuloksellisuusinformaation kerääminen voi olla työlästä ja informaatio ei ole kattavaa.

Tutkimusaineiston mukaan tiedon analysoinnille ei ole riittävästi resursseja. Kompleksisessa maailmassa syy-seuraussuhteiden tunnistaminen ei ole helppoa, mutta niitä pystytään tunnistamaan reaktiivisesti ja usein vaaditaan pidemmän aikavälin tarkastelua, jotta tunnistetaan toimintaympäristön muutosten vaikutus viraston toimintaan. Järjestelmistä saatava tieto tai manuaalisesti kerätty tieto ei aina ole täysin luotettavaa, joka on otettava huomioon tiedon analysoinnissa. Samaa tietoa tai graafeja myös tulkitaan eri tavoin. Myös aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu puutteita informaation analysoinnissa ja prosessoinnissa.

Tiedon jakamiselle ja käsittelylle ei tutkimusaineiston mukaan ole kaikissa yksiköissä selkeää suunnitelmaa. Tietoa ei ole oikea-aikaisesti saatavilla, jotta sitä pystyisi hyödyntämään. Tiedon jakaminen yli organisaatorajojen ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Sen vuoksi tehdään päällekkäistä työtä, kun samaa tietoa kerätään useammassa paikassa. Puutteet tiedon jakamisessa vaikuttavat muun muassa kehitystyön priorisointeihin. Tutkimuksessa tuli ilmi myös tietoinen tiedon panttaaminen vallan käytön välineenä.

Kuviossa 8 on esitettyä yhteenvetona keskeisimmät tutkimuksen empiirisestä aineistosta esille nousseet haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä mukailien tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mallin prosessia.



Kuvio 8. Haasteet tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä Digi- ja väestötietovirastossa

Tutkimuskysymys 3. Miten tiedolla johtamista voisi kehittää Digi- ja väestötietovirastossa?

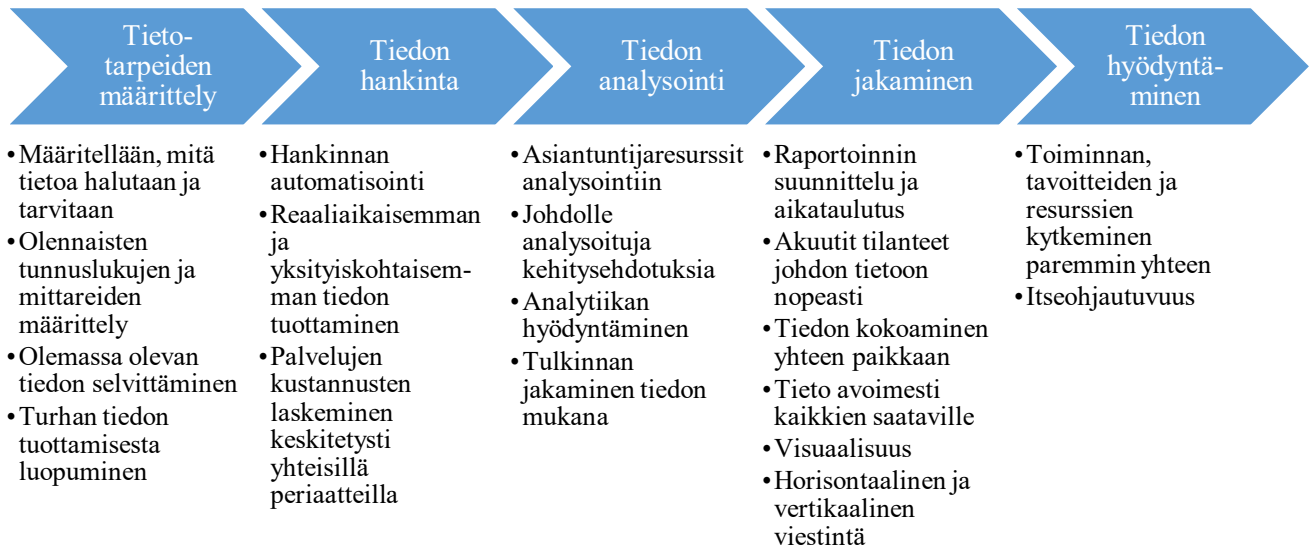
Tiedolla johtamisen ensimmäisenä askeleena nähdään tutkimusaineiston mukaan tietotarpeiden määrittely jokaisella päätöksenteon tasolla. Virastossa on käytetty liian vähän aikaa siihen, että oikeasti mietittäisi, mitä tietoa tarvitaan. On myös hyvä tunnistaa, jos osa tuotetusta tiedosta on hyödytöntä eikä sitä kannata jatkossa enää tuottaa. Viraston toiminnan tuloksellisuutta kuvaavien mittareiden määrittäminen ja seuranta tuo paremman näkyvyyden viraston toimintaan ja tunnuslukuihin läpi organisaation. Toiminnan ja talouden suunnittelun yhteyden kirkastamista edesauttaa suunnittelun samanaikaisuus ja mittareiden kehittäminen, joilla pystytään paremmin mittaamaan tietyn resurssin, olipa kyse euroista tai työtunneista, aikaansaannos. Myös viraston sisäistä laskentaa pitäisi kehittää siihen suuntaan, että maksullisen palvelun lisäksi maksuttomille palveluille lasketaan kokonaiskustannukset. Palveluiden tai suoritteiden taloudellisuutta arvioitaessa tulisi olla nykyistä parempi näkyvyys palveluiden kokonaiskustannuksiin. Suunnittelukauden pidentäminen useampivuotiseksi ja rullaavuusajattelun omaksuminen toisi paremmat edellytykset tiedolla johtamiselle.

Tutkimusaineiston mukaan tiedolla johtamista voisi kehittää tiedon keräämisen automatisoinnilla, jolloin tiedon keräämisen menisi vähemmän henkilöresursseja manuaalisen tiedon keräämiseen verrattuna. Tieto pitäisi myös koota yhteen paikkaan, jossa se olisi avoimesti ja helposti kaikkien saatavilla. Virastossa on tietovarasto, jonka tietopohjan laajentaminen on käynnissä. Tietovaraston avulla tiedon keräämistä voidaan automatisoida, jos lähdejärjestelmä tuottaa tarvittavan tiedon. Tietovaraston yhteydessä olevalla dashboardilla tieto esitetään visuaalisessa muodossa. Tulos vahvistaa aiemman tutkimuksen havainnot, että tietoteknisillä ratkaisuilla voidaan parantaa tiedonhallintaa ja siten myös tiedon hyödyntämistä. Tietovaraston ja dashboardin osalta on myös tunnistettu tarve määritellä olennaiset johdon käyttöön tarvittavat tiedot ja mittarit, jotka raportoinnissa esitetään, ja pyritään välttämään nice to know-tiedon raportointia. Tutkimus vahvistaa aiemman tutkimuskirjallisuuden havainnot, että tiedon hallinnan paremmalla organisoinnilla ja vastuuttamisella pysytään vastaamaan myös tiedon keräämiseen liittyviin haasteisiin.

Tutkimusaineiston mukaan tiedon analysoinnille pitäisi kohdentaa enemmän resursseja. Johdolle olisi hyvä tuoda valmiiksi analysoituja tietoja ja kehitysehdotuksia, eikä analyysin tekeminen olisi johtoryhmässä. Analytiikan hyödyntämiselle nähdään monia mahdollisuuksia syy-seuraussuhteiden tunnistamiseen ja toimintojen tehostamiseen esimerkiksi automatisoidun päätöksenteon avulla. Tutkimustulokset vahvistavat aiempien tutkimusten havainnot, että teknologia mahdollistaa tuloksellisuusinformaation paremman tuottamisen, esittämisen ja analysoinnin.

Tärkeimmäksi tiedolla johtamisen parantamisen keinoksi tutkimuksen empiirisessä aineistossa nousi viestinnän, yhteistyön ja tuloksellisuusdialogin hyödyntäminen. Tämän ja aiempien tutkimusten perusteella voidaan todeta, että tuloksellisuusdialogin hyödyntäminen on tärkeässä roolissa tuloksellisuusinformaation tuottamisessa ja hyödyntämisessä. Vuorovaikutuksella voidaan innostaa ja löytää uusia innovaatioita ja ratkaisuja tuloksellisuuden parantamiseksi. Tuloksellisuusdialogin avulla on mahdollista rikkoa siiloutumista. Tiedon tuottajien ja tiedon hyödyntäjien välistä yhteistyötä tulisi lisätä. Esimerkiksi liiketoiminnan ja taloushallinnon välistä yhteistyötä pitäisi tiivistää ja kehittää controllermaiseen suuntaan.

Kuviossa 9 on esitetty yhteenvetona keskeisimmät tutkimuksen empiirisestä aineistosta esille nousseet tiedolla johtamisen kehittämiseen liittyvät asiat tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen prosessimallin osa-alueita mukaillen.



Kuvio 9. Tiedolla johtamisen kehittäminen Digi- ja väestötietovirastossa

5.2 Tutkimuksen arviointi

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi perustuu tutkimuksen uskottavuuden, tutkimustulosten siirrettävyyden, tutkimuksen varmuuden sekä vahvistuvuuden kriteereille. (Eskola & Suoranta 1998, 210-212.)

Tutkimustulosten uskottavuudella tarkoitetaan sitä, että tutkijan on tarkistettava vastaavatko hänen käsitteellistyksensä ja tulkintansa tutkittavien käsityksiä (Eskola & Suoranta 1998, 211). Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin reilun kuukauden aikana teemahaastatteluilla. Haastateltavilla oli mahdollisuus pyytää kysymykset etukäteen tutustuttavaksi, mutta pyyntöjä ei tullut. Haastattelutilanteissa varmistettiin, että haastateltavat ymmärtävät tutkimuksen kohteena olevan ilmiön ja keskeiset käsitteet. Tutkija oli tehnyt yhteistyötä kaikkien haastateltavien kanssa ja tunsu haastateltavien tehtäväkentän, mitä hän pystyi hyödyntämään haastatteluissa ja tarvittaessa ohjaamaan keskustelua tarkennetuilla kysymyksillä. Tutkimuksen tuloksia on myös käsitelty virastossa ja saatu sitä kautta vahvistusta tutkijan tulkinnoille.

Tutkimustulosten siirrettävyydellä viitataan tutkimuksen yleistettävyyteen myös muissa tapauksissa (Eskola & Suoranta 1998, 211). Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena, jossa tutkimuksen kohteena oli yksittäisen kohdeorganisaation tiedolla johtaminen. Tutkimustulosten siirrettävyyttä ei voida sellaisenaan soveltaa muihin konteksteihin. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (1997, 217) mukaan tapaustutkimuksen tekijä voikin aiheellisesti ajatella, että ihmisiä ja kulttuuria koskevat

kuvaukset ovat ainutlaatuisia. Tutkimuksen lähtötilanteen ja tutkimusprosessin vaiheiden kuvaamisella on pyritty parantamaan siirrettävyyttä.

Tutkimuksen varmuudella tarkoitetaan tutkijan ennakko-oletusten huomioimista (Eskola & Suoranta 1998, 212). Tutkijan ennakko-oletuksena oli tuloksellisuustiedon hyödyntämisen puutteellisuus julkishallinnossa. Oletukselle saatiin kuitenkin vahvistusta tutkimusprosessin aikana niin aihealueen aiemman tutkimuskirjallisuuden kuin empiirisen aineiston perusteella. Kyseisellä ennakkokäsityksellä ei näin ollen arvioida olleen vaikutusta tutkimuksen tuloksiin.

Tutkimuksen vahvistettavuudella viitataan siihen, että tutkimuksessa tehdyt tulkinnot saavat tukea toisista vastaavaa ilmiötä tarkastelleista tutkimuksista (Eskola & Suoranta 1998, 212). Tutkimuksen tulokset ja päätelmät ovat melko hyvin linjassa aihealueen aiempien tutkimusten kanssa. Aiempien tutkimusten pohjalta muodostettiin tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka vastasi pääpiirteissään reaalista ilmiötä ja sitä voitiin osittain täsmentää tutkimustulosten perusteella.

Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti ovat saaneet useita tulkintoja ja ne saatetaan usein kytkeä kvantitatiiviseen tutkimukseen (Hirsjärvi ym. 2005, 217). Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan yleisesti tutkimuksen toistettavuutta. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin, kun kohdeorganisaatio oli ollut toiminnassa noin puoli vuotta. Jos sama tutkimus toistettaisiin myöhemmin, olisi tulokset varmasti erilaiset, koska organisaatio, sen kulttuuri ja toimintatavat kehittyvät koko ajan. Eskolan ja Suorannan (1998, 214) mukaan laadullinen tutkimusaineisto on reliabeli, jollei se sisällä ristiriitaisuuksia. Tämän tulkinnan mukaan tutkimusta voidaan pitää reliabelina, vaikka sen tulokset eivät välttämättä ole sellaisinaan toistettavissa.

Tutkimuksen validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata (Hirsjärvi ym. 2005, 216). Laadullisen tutkimuksen yhteydessä validiteetilla mitataan tutkimustekstin kykyä kuvata toteutettu tutkimus (Eskola & Suoranta 1998, 214-220). Tutkimusprosessi on kuvattu tutkimuksessa aineistonkeruusta aineiston analysointiin ja johtopäätöksiin. Tutkimukseen sisältyvässä kirjallisuuskatsauksessa on tarkasteltu, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään. Tutkimuksessa on myös määritelty keskeiset käsitteet. Tutkittavaa ilmiötä ja kokemuksia on tarkasteltu empiirisessä osuudessa tutkimuksen teoreettiseen viitekehukseen peilaten. Tutkimusprosessin dokumentointi mahdollistaa tutkimuksessa tehtyjen ilmiötä koskevien tulkintojen ja päätelmien seurannan.

Laadullisen tutkimuksen validiteettiä voidaan parantaa käyttämällä tutkimuksessa useita menetelmiä. Tutkimusmenetelmien yhteiskäytöstä käytetään triangulaatio-termiä. (Hirsjärvi ym. 2005, 218.)

Tässä tutkimuksessa on käytetty tutkijatriangulaatiota. Aineisto on kerätty yhteistyössä toisen tutkijan kanssa. Myös aineiston analysointi ja tulkinta on osittain tehty yhteistyössä.

5.3 Tutkimuksen kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet

Tieteellisen tutkimuksen yhtenä keskeisenä arviointikriteerinä voidaan pitää edellä esitettyjen tekijöiden lisäksi tuotetun tiedon uutuusarvoa. Tutkimuksessa yhdistettiin tuloksellisuuden johtamisen, tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja tiedolla johtamisen tutkimusalueet. Aihealueita on aiemmin tarkasteltu pääasiassa eri kirjallisuuden haaroissa. Tässä tutkimuksessa etenkin tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen ja tiedolla johtamiseen liittyvää keskustelua on tuotu yhteen.

Tutkimus oli case-tutkimus, jonka kohdeorganisaatio oli Digi- ja väestötietovirasto. Tutkimus toi uutta tietoa, koska kohdeorganisaation tiedolla johtamisen ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käytänteitä ei ollut aiemmin tutkittu. Tutkimustulosten pohjalta voidaan todeta, että tuloksellisuustiedon hyödyntämiselle löytyi hyviä käytänteitä, mutta tiedon hyödyntäminen vaihteli kohdeorganisaation eri yksiköissä. Tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen liittyy useita haasteita. Tutkimustulosten pohjalta voidaan todeta, että tuloksellisuuden määrittäminen ja näin ollen tuloksellisuusinformaation tunnistaminen ei ole helppoa. Tuloksellisuusdialogi on noussut vasta viime vuosien aikana tutkimuksen kohteeksi. Tuloksellisuusdialogi tiedolla johtamisen kehittämisen välineenä nousi tutkimustuloksissa vahvasti esille. Keskusteluilla ja vuorovaikutuksella voidaan myös lieventää tuloksellisuuden monitukintaisuutta.

Tutkimuksen kohdeorganisaatiossa koettiin tutkimukseen osallistumisen hyödylliseksi ja haastateltavat toivoivat aiheen tiimoilta myös yhteiskunnallisen keskustelun herättelyä. Tutkimusprosessi ja tulosten läpikäynti toimivat kohdeorganisaatiossa myös tuloksellisuusdialogin välineenä. Yhteistyötä lisäämällä voidaan jakaa kokemuksia tuloksellisuustiedon hyödyntämisen hyvistä käytänteistä, pyrkiä ratkaisemaan tiedon hyödyntämiseen liittyviä haasteita sekä kehittämään tiedolla johtamista. Tutkimus tukee myös kohdeorganisaation tiedolla johtamisen järjestelmän esiselvityshanketta.

Tutkimuksessa nousi esille monia mielipiteitä kohdeorganisaation tulossopimuksesta. Mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe olisi tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen tulosohjauksessa, jolloin aihetta voisi tutkia tilivelvollisuuden näkökulmasta ja huomioida ohjaavan ministeriön tarpeet ja näkemykset. Tutkimuksen kohdeorganisaatio oli toiminut vasta hyvin vähän

aikaa. Myöhemmin voisi tutkia, miten tiedolla johtamista on kehitetty ja miten tuloksellisuusinformaation haasteisiin on kyetty löytämään ratkaisuja. Monet valtion virastot ovat samojen kysymysten äärellä, joten tulosten jakaminen hyödyttäisi varmasti muitakin virastoja. Olisi myös mielenkiintoista tehdä vertaileva tutkimus, jossa tutkittaisiin tuloksellisuustiedon hyödyntämisen ja tiedolla johtamisen käytänteitä muissa valtion virastoissa.

LÄHTEET

- Andersen, S. C. & Moynihan, D. 2016. How leaders respond to diversity: The moderating role of organizational culture on performance information use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26 (3), 448–460.
- Ackoff, R. L. 1989. From data to wisdom. *Journal of Applied Systems Analysis* 16, 3–9.
- Askim, J. 2007. How do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience. *International Review of Administrative Sciences*, Vol.73 (3), 453–475.
- Behn, Robert D. 2003. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63 (5), 586–606.
- Bouckaert, G. & Halligan J. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge.
- Bouckaert, G. & Van Dooren, W. 2003. Performance measurement and management in public sector organizations. Teoksessa: Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) *Public management and governance*. New York. Routledge.
- Bovaird, T. 2003. *Strategic Management in the Public Sector*. Teoksessa: Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) *Public management and governance*. New York. Routledge.
- Bovaird, T. & Löffler, E. 2003. *Understanding Public Management and Governance*. Teoksessa: Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.): *Public Management and Governance*. New York: Routledge.
- Cyert & March 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Davies H., Nutley, S. & Smith, P. 2000. *Introducing Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Teoksessa: Davies H., Nutley, S. & Smith, P. (toim.), *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press, 1–11.
- de Lancer Julnes, P. 2011. *Performance Measurement Beyond Instrumental Use*. Teoksessa: Van Dooren W. & Van de Walle, S. (toim.) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan.
- de Lancer Julnes, P. & Holzer, M. 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.
- Digi- ja väestötietovirasto 2020a. Digi- ja väestötietoviraston ulkoiset internet-sivut. <https://dvv.fi/digi-ja-vaestotietovirasto> Viitattu 17.1.2020.
- Digi- ja väestötietovirasto 2020b. Digi- ja väestötietoviraston työjärjestys.
- Digi- ja väestötietovirasto 2020c. Digi- ja väestötietoviraston intranet Divi. Viitattu 10.11.2020.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

- Grossi, G., Reichard, C. & Ruggiero, P. 2016. Appropriateness and Use of Performance Information in the Budgeting Process: Some Experiences from German and Italian Municipalities. *Public performance & management review*, Vol.39 (3), 581-606.
- Hammerschmid, G. & Van de Walle, S. & Stimac V. 2013. Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management*, 33 (4), 261-268.
- Hatry, H. 2011: Epilogue: The many Faces on Use. Teoksessa: Van Dooren W. & Van de Walle, S. (toim.) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan.
- Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita. 11. painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylän.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. osin uudistettu painos. Otavan kirjapaino Oy, Keuruu.
- Holloway, J., Francis, G. & Hinton, M. 1999. A Vehicle for change? A case study of performance improvement in the “new” public sector. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol 12 (4), 351-365.
- Jalonen, H. 2015. Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa: Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P. (toim.): *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere: Tampere University Press, 40-68.
- Johanson, J. & Vakkuri, J. 2019. Strategy and Performance. Teoksessa: Johanson Jan-Erik (toim.): *Strategy Formation and Policy Making in Government*. Palgrave Macmillan.
- Johnsen, Å. & Vakkuri, J. 2006. Is there a Nordic perspective on public sector performance measurement? *Financial Accountability & Management* 22(3), 291-308.
- Jones, R. & Pendlebury, M. 1992. *Public sector accounting*. London: Pitman Publishing.
- Juntunen, A. 2015. *Linking Strategy and Performance Management*. Case: Ministry of the Interior. Tampere: Tampere University Press.
- Kroll, A. 2012. Why public managers use performance: information concepts, theory and empirical analysis..University of Potsdam.
- Kroll, A. 2015. Exploring the link between performance information use and organizational performance: A contingency approach. *Public Performance and Management Review* 39, 7–32.
- Kroll, A. & Moynihan D. 2015. *Creating Public Value Using Performance Information*. Teoksessa: Bloomberg, L., Crosby, B., & Bryson J. (toim.). *Public Value and Public Administration*. Georgetown University Press. Washington, DC.
- Käpylä, J. & Salonius, H. 2013. *Tietojohtajan taskukirja. Tietojohtamisen näkökulmia aluekehittämiseen*. Tampere: Juvenes Print.

- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Myllärniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. 2013. Tietojohtaminen. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto - Tiedonhallinnan ja logistiikan laitos.
- Laihonen, H., Rajala, T., Haapala, P. & Vakkuri, J. 2017. Dialogia tuloksista. Kohti tuloksekasta julkisjohtamista. Tampere: Tampere University Press.
- Laki Digi- ja väestötietovirastosta. 15.3.2019/304.
- Leskelä, R., Haavisto, I., Jääskeläinen, A., Helander, N., Sillanpää, V., Laasonen, V., Ranta, T. & Torkki, P. 2019. Tietojohtaminen ja sen kehittäminen: tietojohtamisen arviointimalli ja suosituksia maakuntavalmistelun pohjalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:42.
- Lumijärvi, I. 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere: Juvenes Print.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 1999. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus.
- March, J. G. 1987. Ambiguity and Accounting: The Elusive Link between Information and Decision Making. *Accounting, Organizations and Society* 12 (2), 153–187.
- March, J. G. (toim.) 1988 *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Meklin, P. 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Gaudeamus, 31-50.
- Mintzberg, H. 1987. The strategy concept 1: five Ps for strategy. *California Management Review*. Vol. 30 (1), 11-24.
- Moore, M. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. 2013. *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moynihan, D. 2006. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 151–168.
- Moynihan, D. 2008. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Moynihan, D. 2011. Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use. Teoksessa: Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (toim.) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan. 28-45.
- Moynihan, D. & Ingraham, P. 2004. Interactive Leadership in the Public Sector: A Model of Performance Information Use. *Administration & Society*. 36 (4), 427-453.
- Moynihan, D. & Pandey, S. 2010. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 849-866.

- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiuhonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma.
- Nykänen, E., Järvenpää, M. & Teittinen, H. 2016. Business intelligence in decision making in Finnish enterprises. *Nordic Journal of Business*, 65 (2), 24–44.
- Osborne, S., Radnor, Z. & Nasi, G. 2013. A new theory for public service management? Towards a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, Vol. 43 (2), 135-158.
- Pollitt, C. 1986. Beyond the managerial model: The case for broadening performance assessment in government and the public services. *Financial Accountability and Management*, 2 (3), 155–170.
- Pollitt, C. 2000. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, Vol. 2 (2), 181-200.
- Pollitt, C. 2003. The essential public manager. New York: Open University Press.
- Pollitt, C. 2006. Performance Information for Democracy – The missing Link? *Evaluation* 1 (2), 38-55.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. 3. painos. Oxford University Press.
- Radin, B. 2006. Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values. Georgetown University Press. Washington D.C.
- Rajala, Tomi 2020. Use and Non-Use of Performance Information in the Public Sector. Scratching beneath the surface. Tampere: Tampere University Press.
- Raudla, R. 2012. The Use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is Estonia any different? *Public Administration*, Vol. 90 (4). 1000-1015
- Raudla, R. & Savi, R. 2015. The use of performance information in cutback budgeting. *Public money & management*, November, 409-416.
- Rhodes, R. 1997. Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rowley, J. 2007. The Wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. *Journal of Information Science*, 33 (2), 163–180.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV – menetelmäopetuksen tietovaranto. [pdf-verkkójulkaisu]. Tampere :Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 28.2.2017.)
- Simon, H. 1957. Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, vol. 63, (2), 129–138.
- Simon, H. 1956. Surrogates for uncertain decision problems [Reply]. Unpublished ONR Research Memorandum #38, GSIA, Carnegie Institute of Technology.

- Simon, H. 1979. Rational Decision Making in Business Organizations'. *American Economic Review*, 69, 493–513.
- Sinervo, L. 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere: Tampere University Press.
- Smith, P. 1995. Outcome-related performance indicators and organizational control in the public. Teoksessa Holloway J., Lewis J. & Mallory G. (toim.): *Performance Measurement and Evaluation*. London, SAGE, 192-216.
- Snyder, J., Saultz, A. & Jacobsen, R. 2019. Antipolitics and the Hindrance of Performance Management in Education. *Journal of public administration research and theory*, Vol.29 (4), e1-e7.
- Sydänmaanlakka, Pentti 2015. Älykäs julkinen johtaminen. Miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta? Helsinki: Talentum.
- Tsoukas H. 1997. The Tyranny of Light. *Futures* 29(9): 827–843.
- Vakkuri, J. 1998. Tehokkuuden rajoilla. Data Envelopment Analysis -menetelmä tulostauksessa, esimerkkitapauksena yliopistojen ainelaitokset. Tampere, Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 635.
- Vakkuri, J. 2009. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana -käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus, 11-30.
- Vakkuri, J. 2010. Struggling with ambiguity: public managers users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration* 88 (4), 999–1024.
- Vakkuri, J. & Meklin, P. 2006. Ambiguity in performance measurement – a theoretical approach to organizational uses of performance measurement. *Financial Accountability and Management* Vol. 22 (3), 235-250.
- Valtiokonttori 2016. Toimintakertomuksen laatiminen. Talous ja henkilöstö 10.11.2016. Helsinki: Valtiokonttori.
- Valtiovarainministeriö 2005. Tulosohjauksen käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö 2006. Tulosohjauksen käsikirja Powerpoint esitys. 4.10.2006.
- Valtiovarainministeriö 2012. Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtausta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012.
- Valtiovarainministeriö 2020a. Julkisen hallinnon uudistamisen strategia.
- Valtiovarainministeriö 2020b. Valtiovarainministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston välinen tulossopimus vuodelle 2020 sekä ennakkolliset tulostavoitteet vuosille 2021-2023.

- Van de Walle, S & Van Dooren, W 2010. How is information used to improve performance in the public sector: Exploring the dynamics of performance information. Teoksessa: Jas, P., Harvey, G., & Walshe, K. (toim.) *Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing*. Cambridge University Press.
- Van de Walle, S ja Van Dooren, W 2011. Introduction: Using Public Sector Performance Information. Teoksessa: Van Dooren W. & Van de Walle, S. (toim.) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan. 1-14.
- Van Dooren, W. 2006. Performance measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Dooren, W. 2011. Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements. Teoksessa :Van Dooren W. & Van de Walle, S. (toim.) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan.
- Van Dooren, W., Bouckaert G. & Halligan J. 2015. Performance management in the public sector. Routledge Taylor & Francis Group .
- Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (toim.) 2011. Performance Information in the Public Sector: How it is Used. Palgrave Macmillan.
- van Helden G., Johnsen, Å. & Vakkuri, J. 2012. The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation. *Evaluation*, 18 (2), 159-175.
- Vinzant, J. & Vinzant, D. 1996. Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices. *Public Administration Quarterly*. Summer, 201-219.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2019. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P. (toim.) 2015: Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press.
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. 2016. Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi. Helsinki: Tietosanoma.
- Walsh, J. P. 1988. Selectivity and Selective Perception: An Investigation of Managers' Belief Structures and Information Processing'. *Academy of Management Journal* 31 (4), 873–896.
- Weiss, C. H. 1979. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review* 39 (5), 426–431.
- Weiss, C. H. & Bucuvalas, M. J. 1980. Truth tests and utility tests: Decision makers' frames of reference for social science research. *American Sociological Review* 45 (2), 302–313.
- Wiig, K. 2002. Knowledge management in public administration. *Journal of Knowledge Management*, 6 (3), 224-239.
- Yle 2020. Viraston uudistus takkuaa yhä, virkatodistuksia odotetaan nyt 6 viikkoa. <https://yle.fi/uutiset/3-11447245> . Viitattu 7.8.2020.

LIITE 1: Kutsu teemahaastatteluun

Hei!

Opiskelemme Tampereen yliopistossa hallintotieteen tutkinto-ohjelmassa. Olemme tekemässä erillisiä pro gradu -tutkielmia, joiden aiheina ovat tiedolla johtaminen ja vaikuttavuus Digi- ja väestötietovirastossa.

Pyydämme teitä osallistumaan haastattelututkimukseen, jonka tutkimusmenetelmänä käytetään puolistrukturoitua teemahaastattelua. Haastattelut järjestetään yksilöhaastatteluina ja olemme kumpikin läsnä haastattelutilanteessa. Kohderyhmänämme on Digi- ja väestötietoviraston johtajat.

Digi- ja väestötietovirasto on tutkielmien case-organisaatio. Toivomme haastattelussa nousevan esiin ajatuksia annettavista aiheista; kysymyksiimme ei ole oikeita tai väriä vastauksia, vaan olemme kiinnostuneita omista näkemyksistänne. Haastatteluun ei siis tarvitse erikseen valmistautua.

Varaamme kalenteristasi 1,5 h ajan haastattelulle. Voit halutessasi myös hylätä haastattelukutsun tai ehdottaa sille paremmin sopivaa aikaa. Haastattelut pidetään etänä Skypessä.

Haastattelut nauhoitetaan myöhempää litterointia ja käsittelyä varten. Vastaukset käsitellään nimettöminä julkiseksi tulevassa opinnäytetyössä. Haastatteluaineistoa käsitellään luottamuksellisesti hyvää tutkimusetiikkaa noudattaen. Jos haluat varmistua, ettei vastauksesi ole henkilöitävissä esimerkiksi nimikkeen tai aseman kautta, otathan asian esille haastattelussa.

Ystävällisin terveisin,

Suvi Markkanen, ylitarkastaja, Toiminnan ja talouden ohjaus -ryhmä

Tytti Survo, suunnittelija, Prosessit ja laatu -ryhmä

LIITE 2: Teemahaastattelurunko

Taustakysymykset

1. Organisaatiotaso ja asema
2. Työvuodet DVV:ssä tai sitä edeltävässä virastossa

Tiedolla johtaminen

1. Mitä tiedolla johtaminen sinulle tarkoittaa?
2. Miten tiedolla johtaminen mielestäsi toimii DVV:ssä ja miten sitä voisi mielestä kehittää?

Tuloksellisuustavoitteet ja mittarit DVV:ssä

1. Miten viraston/osastosi/yksikkösi tuloksellisuus voidaan määritellä? Millaista tuloksellinen toiminta on?
2. Kerätäänkö tuloksellisuutta koskevaa tietoa riittävästi?
3. Koetko, että tuloksellisuuden mittaaminen on tärkeää?
4. Ovatko laadulliset ja määrälliset mittarit mielestäsi hyvässä tasapainossa?
5. Miten tuloksellisuusmittareille on määritelty tavoitearvot? Ovatko tavoitteet haasteellisia?
6. Onko tavoitteet mitoitettu hyvin käytettävissä oleviin resursseihin nähden? Miten tavoitteiden ja resurssien yhteensovittaminen tehdään?
7. Ovatko tuloksellisuusmittarit ja tuloksellisuustieto hyödyllisiä johtamisen näkökulmasta?
8. Kuvaako mielestäsi DVV:n tulossopimukseen valitut tuloksellisuustavoitteet ja -mittarit hyvin viraston toimintaa ja strategiaa?

Tiedon analysointi ja jakaminen

1. Raportoidaanko tuloksellisuustietoa ja keskustellaanko siitä virastossa? Kenelle/Kenen kanssa? Miten usein?
2. Miten tietoa analysoidaan? Onko syy-seuraussuhteet helposti tunnistettavissa?
3. Arvioidaanko tiedon luotettavuutta?
4. Onko tuloksellisuustieto mielestäsi monitulkintaista?
5. Liittyykö tuloksellisuustiedon hankintaan tai prosessointiin haasteita? Millaisia? Miten haasteet voisi ratkaista?
6. Mihin haluaisit hyödyntää analytiikkaa?

Tiedon hyödyntäminen

1. Miten ja mihin käyttötarkoitukseen tuloksellisuustietoa hyödynnetään viraston/osaston/yksikön johtamisessa ja päätöksenteossa?
2. Onko tietoa riittävästi ja oikea-aikaisesti saatavilla johtamista ja päätöksentekoa varten?
3. Miten koet, että tulevaisuuden ennakointi onnistuu menneisyyteen perustuvien tulosmittareiden avulla?
4. Liittyykö tuloksellisuustiedon käyttöön haasteita? Miten haasteet voisi ratkaista?
5. Mikä on arviosi tiedon hankintaan, analysointiin ja jakamiseen käytettyjen resurssien suhteesta tiedon käytöstä saatavaan hyötyyn verrattuna?
6. Mitä mieltä olet, vaikuttaako tuloksellisuustiedon käyttö päätöksenteossa ja johtamisessa todellisuudessa viraston tuloksellisuuden paranemiseen?
7. Miten toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan prosessia voisi mielestäsi kehittää?
8. Koetko, että DW:stä ja johdon dashboardista (tai Jotista) on apua tiedon hyödyntämisessä?

Vaikuttavuus

1. Mitä vaikuttavuus sinulle tarkoittaa?
2. Miten määrittelisit yhteiskunnallisuuden vaikuttavuuden?

Vaikuttavuus DVV:ssä

1. Onko vaikuttavuudelle asetettu tavoitteita DVV:ssä? Entä edustamassasi yksikössä/osastossa? Millaisia?
2. Onko tavoitteiden asetannassa onnistuttu? Mitä muuta vaikuttavuuden osalta pitäisi mielestäsi tavoitella?
3. Näkyvätkö vaikuttavuustavoitteet omassa työssäsi? Miten?
4. Mitä DVV tavoittelee yhteiskunnallisella tasolla?
5. Kenellä on vastuu toiminnan vaikuttavuudesta? Kuka vastaa vaikuttavuuden arvioinnista? Kuka tai mikä ohjaa mielestäsi vaikuttavuustavoitteita?
6. Huomioidaanko vaikuttavuus viraston strategisessa johtamisessa? Miten?
7. Ovatko vaikuttavuuteen tähtäävät tavoitteet mielestäsi realistisia? Voidaanko niiden toteutumiseen vaikuttaa?
8. Miten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan?
9. Onko viraston johdolla mielestäsi edellytyksiä vaikuttavuuden edistämiseen?
10. Ovatko vaikuttavuustavoitteet tuttuja henkilöstölle?
11. Pyrkiikö DVV kehittämään toimintansa vaikuttavuutta? Millaisin keinoin?
12. Mikä on mielestäsi viraston tärkein yksittäinen toiminto/palvelu/osa-alue yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta?
13. Kenen tehtävä vaikuttavuuden kehittäminen on?
14. Millaisin keinoin viraston vaikuttavuutta voitaisiin mielestäsi pyrkiä parantamaan?

Vaikuttavuuden mittaaminen

1. Onko vaikuttavuutta mielestäsi mielekästä mitata?
2. Millaisia mittareita vaikuttavuudelle on asetettu?
3. Ovatko mittarit mielestäsi oikein asetettuja? Tuottavatko ne sitä tietoa, mitä halutaan mitata?
4. Arvioi, saavutetaanko vaikuttavuusmittareille asetettuja mahdollisia tavoitearvoja.
5. Liittyykö vaikuttavuuden mittaamiseen haasteita? Millaisia?
6. Onko virastolla mielestäsi tarvittavaa osaamista tai työkaluja vaikuttavuuden mittaamiselle?
7. Miten vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin tai pitäisi mielestäsi kehittää?
8. Koetko, että ulkopuolisesta vaikuttavuuden arvioinnista voisi olla hyötyä virastolle?

Vaikuttavuus valtionhallinnossa

1. Ota kantaa väitteeseen: ”Valtion virastoilla ei ole merkittävää roolia yhteiskunnan kehittymisen näkökulmasta. Virastot tuottavat ainoastaan lakisäätöisiä palveluita kansalaisille.”

LIITE 3: Haastattelut

Haastateltavan nimike	Ajankohta	Kesto
Johtaja	4.6.2020	88 min
Johtaja	16.6.2020	78 min
Johtaja	17.6.2020	54 min
Johtaja	18.6.2020	92 min
Johtaja	22.6.2020	77 min
Johtaja	23.6.2020	99 min
Johtaja	24.6.2020	70 min
Ylijohtaja	24.6.2020	75 min
Johtaja	25.6.2020	71 min
Johtaja	25.6.2020	98 min
Ylijohtaja	29.6.2020	88 min
Johtaja	29.6.2020	58 min
Pääjohtaja	30.6.2020	84 min
Johtaja	1.7.2020	72 min
Ylijohtaja	1.7.2020	84 min
Johtaja	3.7.2020	65 min
Johtaja	7.7.2020	87 min