

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu
Hallintotiede

TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ VALTION
OHJAUSMALLINA SISÄ-SUOMEN
MAISTRAATISSA

Pro Gradu -tutkielma
Joulukuu 2014
Ohjaaja: Klaus af Ursin
Jenni Tommila

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	TOMMILA JENNI
Tutkielman nimi:	
Pro gradu –tutkielma	104 sivua, 9 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2014
Avainsanat:	tulosohjaus, johtamisopit, tuloksellisuus

Tässä tutkimuksessa halutaan selvittää sitä, miten nykyinen tulosohjausjärjestelmä on muotoutunut julkishallintoa koskettavista johtamismalleista ja tuloksellisuusajattelusta sekä miten malli toimii 2010 –luvulla maistraatin näkökulmasta. Tässä tarkastellaan julkisen hallinnon tulosohjausjärjestelmää toimintamallina ja järjestelmänä julkisella sektorilla. Tutkimuksessa tarkastellaan myös kuinka järjestelmän taustalla olevat kansainväliset johtamisopit ovat vaikuttaneet Suomen tulosohjausjärjestelmään ja kuinka nämä johtamisopit ovat levinneet julkishallinnossa.

Tutkimuksessa keskitytään tulosohjausjärjestelmään erityisesti maistraatin kohdalla ja kuinka tulosohjausjärjestelmä toimii ohjausmallina maistraatin näkökulmasta. Tutkimuksessa keskitytään vuoden 2010 jälkeiseen aikaan, jolloin astui voimaan suurempi aluehallintouudistus, joka toi suuria muutoksia mukanaan myös maistraatteihin. Tarkasteluun on otettu myös suurimmat ja merkittävimmät muutokset, jotka koskettavat tällä hetkellä maistraatteja. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata ja analysoida tulosohjausjärjestelmää maistraatin näkökulmasta sekä sen kehittämisen suunnasta vuoden 2010 jälkeen.

Tutkimus on suoritettu hyödyntäen sekä kuvailevan että selittävän tutkimuksen piirteitä. Kohdeorganisaationa tässä on maistraatti, joka on perinteinen valtionhallinnon rekisteriviranomainen. Tutkimuksessa on analysoitu dokumentteja, jotka ovat olleet hankkeiden loppuraportteja, arviointeja sekä muita julkaisuja. Toisena menetelmänä on käytetty asiantuntijahaastatteluita, jotka on pyritty samaan eri valtionhallinnon tasoilta näkökulman kattavuuden laajentamiseksi.

Tutkimuksessa havaittiin, että maistraattien oman ohjauksen keskittäminen maistraattien ohjaus- ja kehittämysyksikköön on ollut onnistunutta ja ohjaus on parantunut selkeästi. Kuitenkin erilaisten poikkihallinnollisten hankkeiden kokonaisvaltainen ohjaus ja poikkihallinnollinen yhteistyö näissä herättää epävarmuutta. Vuoden 2010 jälkeen maistraatteihin on tullut paljon muutoksia sekä useita merkittäviä hankkeita on meneillään myös tällä hetkellä. Muutoksien ja uudistusten aikataulut koetaan tiukoiksi.

SISÄLLYS

SISÄLLYS	iii
1. JOHDANTO.....	6
2. TUTKIMUKSELLISET VALINNAT	8
2.1. Implementaatiotutkimus ja arviointitutkimus	8
2.1.1. Implementaatiotutkimus	8
2.1.2. Arviointitutkimus	10
2.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimusmetodi	15
2.3. Tutkimustehtävät.....	18
2.4. Aikaisempi tutkimus.....	19
3. JOHTAMISOPIT ORGANISAATIOIDEN MUUTOSTEN TAUSTALLA.....	23
3.1. Keskeiset käsitteet	23
3.2. Johtamisopit julkisen hallintojen muovaajina	24
3.3. Johtamisoppien implementoinnin prosessi	27
3.4. Tuloksellisuusmalleista.....	33
3.5. New public management.....	35
3.6. Tuloksellisuusajattelun ongelmia	39
3.7. Muutokset organisaatiossa.....	39
3.8. Muutoksen johtaminen.....	41
4. TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ – PROSESSI JA KEHITTÄMINEN.....	43

4.1. Ohjausjärjestelmä ja ohjauksen käsite.....	43
4.2. Valtio ohjausympäristönä.....	47
4.3. Tulosohtausprosessi.....	48
4.3.1. Valtion talousarvio ja hallitusohjelma	51
4.3.2. Ministeriöt tulosohtaaajina	53
4.3.3. Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö	55
4.3.4. Strategia-asiakirja uutena menetelmänä maistraateissa	57
4.3.5. Tulosneuvottelut.....	62
4.3.6. Maistraatin strateginen tulossopimus	63
4.3.7. Tulosohtauksen mittaaminen, seuranta ja raportointi	67
5. TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ JA MAISTRAATTI MUUTOKSESSA	70
5.1. Tulosohtausprosessin kehittäminen 2010 -luvulla.....	70
5.2. Tulosohtausjärjestelmän kehittäminen ja kehittämishankkeet.....	70
5.3. Maistraatin organisaatio	72
5.4. Maistraatin johtaminen muutoksessa	76
5.5. Aluehallintouudistus.....	78
5.6. Asiakaspalvelu2014, vesikulkuneuvorekisterin sekä kauppa- ja yhdistysrekisterin siirrot.....	81
5.7. Yhdistyminen aluehallintovirastoon	85
5.8. Tulosohtausjärjestelmän kehittäminen maistraatin näkökulmasta	88
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	91
LÄHTEET	98
LIITTEET.....	106
Liite 1. Maistraatin prosessien toimintamalli	106

Liite 2. Maistraattien palveluprosessit.....	107
Liite 3. Sisä-Suomen maistraatin toteutuneet tulostavoitteet vuonna 2013	108
Liite 4. Maistraattien alueelliset palvelutavoitteet ja toteutuma 2013	109
Liite 5. Esimerkkejä Sisä-Suomen maistraatin tavoitteista	110
Liite 6. Maistraattien strategia-asiakirjan sisällysluettelo	112
Liite 7. Teemahaastattelurungot	113

1. JOHDANTO

Julkisen hallinnon tuloksellisuus ja toiminnan tehostaminen on ajankohtainen kysymys erityisesti vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin ja siitä seuranneen valtion kestävyysvajeen vuoksi. Vuonna 2008 ennen taantuma alkamista Suomen valtiolla oli velkaa noin 55 miljardia euroa ja vuonna 2013 velkaa oli noin 90 miljardia euroa, joka oli yli 40% bruttokansantuotteesta. Tuloksellinen johtaminen ja ohjaaminen on tulevaisuudessa siis entistä tärkeämpää julkisessa hallinnossa, jotta julkisen hallinnon palvelut voidaan turvata myös tulevaisuudessa.

Julkisen johtamisen uudistuksiin on aikaisemminkin ollut paineita ja julkisen talouden taantumassa paineet voivat olla entistä kovemmat. Aikaisemmin kuitenkin julkisen talouden taantumasta ja johtamisuudistusten suhde on ollut vaihteleva. Joskus isojakin julkishallinnon uudistuksia tulee ilman talouden matalasuhdannetta ja joskus nimenomaan matalasuhdanne tuo nimenomaan paineita toiminnan tehostamiseen. Taantuma voi myös pakottaa radikaaleihin muutoksiin.

Julkisia hallintoja on pyritty aina kehittämään ja 1980 –luvun jälkeen tuloksellisuus on ollut puhutteleva teema valtionhallinnossa. Tästä saakka Suomessakin on inkrementaalisesti kehitelty omaa tulosohjausjärjestelmää. Muutokset on tehty aina asteittain ja ohjausmallia kehitetään edelleen. Ohjauksen kehittäminen linkittyy vahvasti erityisesti esimerkiksi juuri maistraatin kohdalla muuhun voimakkaasti uudistettuun aluehallintoon ja sen kehittämiseen.

Maistraattiin kuten koko paikallishallintoon kohdistuu tällä hetkellä hyvin paljon erilaisia muutoksia ja tehostamispaineet ovat kovat. Suomessa on pyritty tulosohjausjärjestelmällä vastaamaan näihin haasteisiin. Suomen julkisen hallinnon kehittämiskokemukset ovat kansainvälisestikin tunnettuja ja arvostettuja.

Viime vuosikymmeninä toteutettujen hallintouudistusten yhtenä keskeisimpinä piirteinä on ollut julkisen ja yksityisen sektorin jatkuvasti tiivistyvä yhteistyö. Usein tämä kehitys leimataan suoraan yksityistämiseksi ja samalla ongelmana pidetään avoimen toiminnan muuttumista yksityiseksi ja liikesalaisuuksien suojaamaksi toiminnaksi, joka on demokratian kannalta ongelmallista (valtiovarainministeriö, 2013:21, 23). Asia on kuitenkin tätä paljon monisyisempi, jolla on vaikutuksensa myös kehittämistyön sisältöihin samoin kuin muutos- ja uudistusprosesseihin (valtiovarainministeriö 2013:21, 23).

Maistraatti on perinteinen valtionhallinnon rekisteriviranomainen ja ne ovat olleet oikeastaan jatkuvassa muutoksessa viime aikoina ja tämä on tuonut haasteita maistraattien johtamiselle. Tälläkin hetkellä maistraatissa odotellaan esimerkiksi tietoa yhdistymisestä aluehallintovirastoihin.

Muuttuva ympäristö ja muuttuva julkinen hallinto asettaa tutkijalle mielenkiintoisen lähtökohdan. Stabiili tila ei tarjoa tutkijalle läheskään niin paljon mahdollisuutta kyseenalaistaa ja rakentaa uutta järjestystä. Muutokseen voi ottaakin monta erilaista näkökulmaa ja tarkastelupuolta.

Tässä työssä tarkastellaan tulosohjausta toimintamallina ja järjestelmänä valtionhallinnossa ja erityisesti maistraattien kohdalla. Tarkastelussa otetaan huomioon myös se moninaisten muutosten kirjo, jota maistraatti on kohdannut vuoden 2010 vuoden jälkeen ja joilla on kaikilla pyritty tähtäämään siihen, että virasto saisi tehostettua toimintaansa ja saavutettua tiukentuvat tulostavoitteensa.

Luvusta kaksi löytyy tarkemmin tietoa tutkimuksen metodeista sekä tutkimustehtävät. Luvussa kolme tarkastellaan johtamisoppien leviämistä julkishallinnossa, joka kertoo meille siitä kuinka muutoksien ja kehittämishankkeiden taustalla vallitsevat vaihtuvatkin ajatusmaailmat toimivat ja minkälaiset ajatukset ovat vaikuttaneet juuri esimerkiksi Suomalaiseen järjestelmään, mutta myös kansainvälisesti. Luvussa neljä on kuvattu Suomen tulosohjausjärjestelmää ja analysoitu käytössä olevia menetelmiä. Luvussa viisi on huomioitu maistraatti kohdeorganisaationa sekä pohdittu ja kuvailtu maistraattiin kohdistuneita moninaisia muutoksia vuoden 2010 jälkeen.

2. TUTKIMUKSELLISET VALINNAT

2.1. Implementaatiotutkimus ja arviointitutkimus

2.1.1. Implementaatiotutkimus

Implementaatiotutkimuksen juuret ovat toimintapolitiikan toimeenpanoa tarkastelevan policy – analyysin tutkimusperinteessä. Implementaatio- eli toimeenpanotutkimus sijoittuu ja on kehitelty politiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä sekä niiden välimaastossa. (Winter, 2003, 26) Alkujaan implementaatiotutkimukselle tyypillinen asetelma onkin ollut selvittää valtion keskushallinnossa asetettujen tavoitteiden toteutumista paikallishallinnossa (Leskinen, 2001, 73) kuten tässäkin tutkimuksessa.

Pressman & Wildavsky julkaisivat vuonna 1973 teoksen *Implementation*, jota voidaan pitää ensimmäisenä teoksena implementaatiotutkimuksen saralla. Se on case -tutkimus talouden kehittämissuunnitelmasta. Pressmanin ja Wildavskyn inspiroimana implementaatiotutkimuksesta tuli muoti-ilmiö organisaatiotutkimuksen saralla (Winter, 2003, 205).

Implementaatiotutkimuksessa on yksinkertaistettuna kyse siitä kuinka voidaan mahdollisimman pienillä resursseilla saada aikaiseksi aiottujen innovaatioiden implementointi parhaalla mahdollisella tavalla (Vracking, 1995, 31). Implementaatiotutkimuksessa ollaan kiinnostuneita toiminnan sisällöstä, niiden syistä sekä seurauksista. Lisäksi implementaatiotutkimus on kiinnostunut siitä kuinka jokin toiminta on toteutettu. (Winter, 2003, 206). Tutkimuksessa ollaan siis kiinnostuneita sekä prosessista että tuloksista. Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda informaatiota takaisin kentältä päätöksentekoprosessille. (Wollmann, 1995, 393.)

Toimintaa tarkastellaan hallinnollisena päätöksentekoprosessina, jossa hallintojärjestelmän eri tasot ovat mukana. Erityisesti hallintotieteellisessä implementaatiotutkimuksessa tarkastelun kohteena on julkisten toimintapolitiikkojen toteuttaminen. (Leskinen, 2001, 80). Yleisesti implementaatiotutkimuksessa voidaan tarkastella policy –prosessin eri vaiheita, kuten esimerkiksi agendan asettamista, politiikkaohjelman muotoutumista, politiikan suunnittelua, implementointia, arviointia, informaation hyödyntämistä ja policyn muuttumista yleisellä tasolla. (Winter, 2003, 206.)

Julkisten johtamisoppien implementointia ei ole tutkittu yhtä paljon kuin johtamisuudistuksia itsessään. Samoin hallitukset informoivat mielellään mitä uudistuksia ollaan tekemässä kuin sitä miten varsinaisesti uudistusten implementointi on organisoitu. Uudistusten implementointia voidaan tarkastella kolmella eri aspektilla. Ensinnäkin voidaan pohtia missä määrin uudistus on toteutettu ylhäältä alas tai alhaalta ylös –suuntaisesti. Toiseksi voidaan tarkastella onko uudistusta varten perustettu uusia toimielimiä tai organisaatioita ja lisäksi kolmanneksi voidaan tarkastella uudistuksen intensiteettiä. Nämä tekijät kulkevat usein käsi kädessä ja maat, jotka ovat johtaneet uudistuksia ylhäältä alas ovat myös useimmiten perustaneet uusia toimielimiä ja lyöneet muutosta intensiivisemmin läpi.

Pollitt & Bouckaert (2011, 112) ovat tarkastelleet implementaatiovertailuissaan esimerkkinä Suomea. Suomi on implementoinut merkittävimmät muutokset ja virkamiesten määrä on huomattavasti alentunut. Nämä on kuitenkin toteutettu hillitysti ja verkkaiseen tahtiin. Suomessa on myös saatu pidettyä hyvä jatkuvuus muutoksissa, vaikka hallituksia on ollut useita uudistusten aikana 1980-luvun jälkeen. Ohjaus on tapahtunut hyvin paljolti ylhäältä alas valtiovarainministeriön koordinoituna pääsääntöisesti muutoksia. Tulosbudjetointiin siirtyminen oli aikanaan yksi esimerkki keskushallinnosta koordinoituna muutoksesta. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 112-113.) Uudistuksissa on käytetty paljon pilotoiteja ja inkrementaalisia muutoksia. Tulohajautus uudistuksien kanssa on edetty samalla tavalla, samoin kuin juuri tulosbudjetointiin siirtymisessäkin. Ensiksi pilotoidaan uudistus jollekin tietylle hallinnonalalle tai virastolle ja tämän jälkeen se otetaan käyttöön laajemmin koko hallintoon.

Toimeenpanoon liittyy kriittisesti ohjausyksikön ja ulkopuolisten tahojen keräämä seuranta- ja arviointitieto. Arviointi on toimeenpanossa ja toiminnan kehittämisessä tärkeää, koska ilman seuranta- ja valvontatietoa päätöksenteko ja ohjausprosessi jäävät puutteellisiksi eikä ohjaaja saa tietoa jällenohjausta ja –kehittämistä varten (Oulasvirta ym. 2002, 35). Valvontaan usein liittyy myös sanktion mahdollisuus mikäli sääntöjä ei ole noudatettu.

Tässä tutkimuksessa ei tähdätä suoraan ja puhtaaseen arviointitutkimukseen. Tutkimuksen tarkoituksena on arvioida tietyn toimintamallin toimivuutta tällä hetkellä ja mitä kehittämistarpeita tässä vielä on. Toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, missä määrin arvioinnin kohteena oleva julkinen toiminta on toteutettu suhteessa toimeenpanon tavoitteisiin ja muihin toimintatapaohjeisiin (Virtanen, 2007, 89). Arviointitutkimuksessa pääasiallisesti tarkastellaan toiminnan tuloksia, mutta ei kerro epäonnistumisen taustalla olevista tekijöistä. Implementaatiotutkimus eroaa tästä siinä, että kun arviointitutkimus arvioidaan ennen kaikkea lähtötilanteen ja tavoitteen saavut-

tamisen tai päätösoperaation suhdetta, on toimeenpanotutkimuksessa kohteena myös se, mitä tapahtuu lähtötilanteen ja tavoitteensaavuttamisen välillä. (Leskinen, 2001, 76.)

2.1.2. Arviointitutkimus

Julkisella puolella toiminnan arviointi liittyy tiiviisti erilaiseen toiminnan kehittämiseen ja on yksi johtamisen ja ohjauksen keino ja järjestelmä. Arvioinnin luonnetta tarkasteltaessa voidaan todeta, että sen tarkoituksena on tuottaa havaintoja, johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia arvioitavana olevan kohteen vahvuuksista ja heikkouksista (Virtanen, 2007, 25). Arvioinnin perimmäisen tehtävän olemus on hyvin yksinkertainen, koska sillä pyritään määrittämään käytännön hyötyä tai yhteiskunnallisten tulosten arvoa, joka on aikaansaatu erityisellä muutokseen tähtäävällä toiminnalla (Laukkanen, 2004, 69; Kauppi, 2004, 73). Julkisessa hallinnossa viime kädessä perusteluna toiminnan arvioimiselle on pyrkimys julkisen hallinnon tuloksellisuuden parantamiseen ja näin ollen kyseessä on omistajan intressi. Eduskunnalle, hallitukselle ja loppujen lopuksi veronmaksajille tulee taata vastine verotuksella kerätyille varoille. (Kauppi, 2004, 74.)

Arviointitutkimuksen kentässä ei ole olemassa yhtä selkää suuntausta vaan se on pirstoutunut useampaan suuntaukseen. Lisäksi arviointitutkimuksen kenttä on jakautunut sekä eri tieteiden sisälle että tieteiden välimaastoon. (Harrinvirta, Uusikylä & Virtanen, 1998, 12.) Arviointitutkimus koki nk. toisen tulemisen¹ New Public Management reformiaallon myötä 1980 –luvulla. New Public Management on vaikuttanut julkisen sektorin arviointitutkimuksiin lisäämällä yksinkertaisesti niiden määrää. Liikelaitostetut toiminnot, välillinen hallinto ja erilaiset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöalueet ovat lisänneet arviointien tarvetta. Kauppi (2004, 74) näkee tulosohjausjärjestelmän käyttöönoton vaikuttaneen vahvasti arviointien lisääntymiseen. Vaikuttavuusarviointien ja arviointitutkimuksien tarve on lisääntynyt, koska julkisen hallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmät ovat muuttuneet. Erityisesti tulosohjaus ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden lisääntyminen vaativat enemmän arviointeja. (Kauppi, 2004, 74.) Harrinvirta ym. (1998, 25-26) huomauttavat kuitenkin aiheellisesti, että myös arviointitutkimukset tuottavat toisaalta päällekkäistä informaatiota sikäli kun myös markkinamekanismi tuottaa hyvin nopeasti ajankohtaisempaa seurantatietoa kuin

¹ Arviointitutkimuksen ”ensimmäisen aalto” sijoittui 1960- ja 1970 –lukujen taitteeseen, jolloin evaluaatio kehittyi useissa länsimaissa käytössä olleisiin suunnittelu-ohjelmointi-budjetointijärjestelmiin, joista tunnetuimpana pidetään Yhdysvalloissa kehitettyä PPBS –järjestelmää (Planning, Programming and Budgeting – system). Aluksi mallit pyrkivät hyvin kokonaisvaltaisiin suunnitelmiin pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi Pohjoismaissa suunnittelumallit pyrkivät laajaan yhteiskunnalliseen visioon, kuten hyvinvointivaltion synnyttämiseen. (Harrinvirta, Uusikylä & Virtanen, 1998, 24.)

arviointitutkimukset. Markkinoiden tuottaman informaation ulkopuolelle jää kuitenkin monia vaikutuksia, kuten esimerkiksi ei-toivotut vaikutukset. Näin ollen arviointitiedolla on myös yksityistetyillä valtioyhteisön alueilla tärkeä asema. (Harrinvirta ym. 1998, 25-26.)

Erityisesti julkisen hallinnon kehittämiseen liittyy aina näkökulma kehittämistyön pitkäjänteisyydestä. Usein kyse on vuosia kestävästä kehittämistyöstä. Arviointi on monesti myös ainoa keino saada kokonaiskuva uudistusohjelman monimutkaisista vaikutuksista lukien mukaan ei-toivotut sivuvaikutukset (Harrinvirta ym. 1998, 10). Arviointitiedolla saadaan tietoa myös eri politiikkavaihtoehtoista. Arvioinnilla ja siitä saatavalla tiedolla on tärkeä merkitys muutoshakuiselle toiminnan kehittämiselle. Virtanen (2007, 13) toteaaakin, että käytännössä arviointi kytkeytyy nykyisin monenlaisiin toiminnan kehittämisen muotoihin. Arviointia on vaikea erottaa kehittämisestä ja arvioinnin voi nähdä kuuluvan kaikkeen suunnitelmalliseen toimintaan. Arvioinnista onkin tullut hyvin keskeinen hallinnon kehittämisen väline. Tiedon hyödyllisyys päätöksenteolle ja organisaation oppimiselle riippuu tiedon hankinnasta ja käsittelystä, joka tulisi kytkeä tiiviisti organisaatioiden työprosesseihin (valtiovarainministeriö, 2001, 9).

Valtiovarainministeriön julkaisussa (2001, 9) todetaankin arvioinnin olevan tärkeä osa julkisten palvelujen jatkuvaa kehittämistä sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Monesti kysymys tiivistyykin siihen, miten arviointitietoa käytetään ja hyödynnetään organisaation kehittämisessä ja päätöksenteossa (Virtanen, 2007, 39). Arviointi on vasta lähtökohta ja väline kehittämistyölle, mutta mikäli arvioinnista saatua informaatiota ei hyödynnetä kehittämistyössä, sen hyödyllisyys jää hyvin vähäiseksi. Lisäksi ohjaukseen ja päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta voi pyrkiä hallitsemaan implementaatioon ilmiön arviointi- ja seurantajärjestelmillä (Oulasvirta ym. 2002, 38). Etukäteen voidaan siis jo arvioida mahdollisesti tulevaisuudessa ilmeneviä ongelmia.

Arvioinnin merkitys korostuu erityisesti pehmeässä ja vähän pakottavassa ohjauksessa (kuten esimerkiksi informaatio-ohjauksessa). Jo ohjauksen suunnitteluvaiheessa voidaan ottaa huomioon kuinka arviointitietoa kerätään. Tämä mahdollistaa toimeenpanon yhteydessä ja jälkeenpäin uudelleen- ja jälleenohtauksen (Oulasvirta ym. 2002, 38). Keskeinen vaatimus hallinnon avoimuuden ja kehittämisen kannalta onkin ymmärrettävän ja luotettavan tiedon tuottaminen toiminnan sisällöstä sekä tuloksellisuudesta (valtiovarainministeriö, 2001, 9).

Systemaattisen arviointitiedon merkitys korostuu moniulotteisessa ja hajautetussa hallintomallissa. Suunnitteluajakauden yksityiskohtaisesta syötekontrollista on paljon siirrytty julkisen sektorin tulosten ja vaikutusten seurantaan. Yksityiskohtainen säädös- ja budjettiohjaus on korvautumassa jat-

kuvasti enenevässä määrin tulosohjauksella ja arviointitiedolla on tässä tärkeä asema toimia tässä välittävänä palautejärjestelmänä. Kuten tässäkin työssä myöhemmin tullaan huomaamaan, ongelmaksi kuitenkin on muuttunut riittävän vertailukelpoisen ja mitattavissa olevan arviointitiedon saatavuus. Harrinvirta ym. (1998, 25) huomauttavatkin, että toimiakseen systemaattisen arviointi- ja seurantajärjestelmä vaatisi julkisen sektorin toimintaa kuvaavia yhtenäisiä ja vertailukelpoisia indikaattoreita. (Harrinvirta ym. 1998, 25.)

Arviointitutkimuksen yhteydessä on kehitelty myös prosessievaluuatiion mallia, joka on muusta perinteisestä arviointitutkimuksesta poiketen arvioinut myös varsinaista toimintaprosessia, valittuja toimintatapoja ja monia toimeenpanoon vaikuttavia seikkoja (Leskinen, 2001, 76). Prosessiarviointia ja toimeenpanotutkimuksia onkin pidetty hyvin läheisinä toisilleen. Erona voi nähdä lähinnä olevan se, että prosessiarviointi painottuu palvelujen tuotantoprosessiin eli tuotosten muokkaamisvaiheeseen ja implementaatiotutkimuksessa tarkastellaan toimintaa päätöksentekoprosessina, jossa hallintojärjestelmän eri tasot ja hallintoyksiköiden ulkopuoliset tahot ovat mukana (Vuorela, 1990, 59). Kuitenkin esimerkiksi Sihto (1997, 27) on nostanut esille, että prosessiarviointi voi kohdistua laajalti mihin tahansa ohjelmaa tai politiikkaa koskevaan prosessiin olematta toimeenpanon tarkastelua ja näkee, että tästä syystä tulisi prosessiarviointi ja implementaatiotutkimus pitää erillään.

Arvioinnin fokus voi vaihdella myös aikaperspektiivin mukaan, jolloin saadaan informaatiota hiekan erilaisiin tarkoituksiin. Arviointitutkimus voi olla etukäteisarviointia, jatkuvaa arviointia tai jälkikäteisarviointia. Etukäteisarvioinnissa toteutettavassa tutkimuksessa huomiota kiinnitetään edeltävään päätöksentekoprosessiin ja arvioidaan etukäteisesti sen mahdollisia seurauksia määriteltyihin ohjelmiin tarkoituksena tuottaa informaatiota tuleviin tai koko ajan jatkuviin päätöksentekoprosesseihin (Wollmann, 2007, 393). Monesti etukäteisarviointi onkin väline päätöksenteon tukena kun pohditaan esimerkiksi kahden vaihtoehdon välillä tai halutaan testata tarkoituksenmukaisuutta tai hyödyntää sitä pilotoinneissa (Virtanen, 2007, 95). Etukäteisarvioinnilla pyritään myös vastaamaan kysymyksiin kuten esimerkiksi onko suunniteltu hanke tai uudistus tarkoituksenmukainen, ovatko sille asetetut tavoitteet realistisia tai onko hankkeelle suunniteltu tarkoituksenmukaiset resurssit. (Harrinvirta ym. 1998, 18.)

Jatkuvaa arviointia käytetään määrittelemään ohjelman vaikutuksia ja tuloksia kun policy –prosessi on edelleen vaiheessa. Tätä arviointia käytetään, jotta saadaan relevanttia tietoa takaisin implementaatioprosessiin, jolloin saatua informaatiota voidaan hyödyntää implementaatioprosessin muokkaamiseen, korjaamiseen tai uudelleenohjaamiseen. (Wollmann, 2007, 393.) Seuranta voidaan käyttää myös jatkuvana arvioivana menettelynä, joka tähtää kuvailevasti tunnistamaan, indikaattoreita

meneillään olevasta toiminnasta. (Wollmann, 2007, 394.) Jatkuva arviointi on myös olennainen osa hankkeen johtamista ja hallintaa. Harrinvirta ym. (1998, 18) korostavatkin, että jatkuvan arvioinnin ideana on nimenomaan se, että sen avulla tuetaan hankkeen ohjausta. Jatkovaa arviointia on esimerkiksi implementaation itseisarvioinnit sekä prosessin arvioinnit ja välittömien tulosten tarkastelut. Uuden julkisjohtamisen, NPM:n myötä suorituskykyä mittaavat indikaattorit ovatkin saaneet suurempaa merkitystä. (Wollmann, 2007, 394.)

Jälkikäteisesti tapahtuva arviointi on ehkä perinteisin näkemys arviointitutkimuksesta ja se keskittyy tavoitteiden saavuttamisen arviointiin, policyjen vaikutuksiin ja valmiiksi suoritettuihin mittauksiin. (Wollmann, 2007, 394.) Jälkikäteisarvioinnissa tarkastellaan kohdetta takautuvasti. Jälkikäteisesti suoritettu arviointi velvoittaaakin arvioitsijaa arvioimaan nimenomaan ohjelman tuloksia, vaikuttavuutta sekä tehokkuutta (Virtanen, 2007, 95). Jälkikäteisarviointia on myös kutsuttu Yhdysvalloissa ja Euroopassa ohjelma-arvioinniksi.² Monesti jälkikäteisarvioinnit ovat esimerkiksi erilaisia loppuraportteja. Tämä tutkimus on ensisijaisesti jatkuvan prosessin arviointia, koska tässä ei ole tarkasteltu esimerkiksi yhtä tiettyä tulosohjaukseen liittyvää kehittämishanketta vaan tulosohjauksen tilaa tällä hetkellä jatkuvana muutoksena.

Julkishallinnon implementoitujen johtamisuudistuksien ja johtamisoppien arviointi jälkeinpäin voi olla hyvinkin haastavaa. Monet uudistukset käynnistetään lähtökohtaisestikin vain visioiden tasolla. Monesti vuosien kuluttua uudistuksen julkaisemista on enää hyvin hankala saada aineistoa siitä mikä on toiminut ja mikä ei. Lisäksi on hyvin hankalaa todentaa koko ohjelman skaalaa niiden ollessa hyvinkin laajoja. Pollittin & Bouckaartin (2011, 215) mukaan valtiot eivät kuitenkaan itse teetä tarpeeksi tai ainakaan tarpeeksi nopeasti arviointeja hankkeistaan. Lisäksi johtamisuudistuksia on myös vaikea arvioida metodologisista syistä, koska hankkeiden tulokset eivät ole täsmällisesti määriteltävissä. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 214-215.) Jälkikäteisarvioinneista vielä esimerkiksi uudistusten vaikutusten arviointi on hyvin haastavaa (Temmes, 2004, 91). Hallintouudistusten prosessuaalinen arviointi on helpompaa ja voidaan perustaa paljolti uudistusten asiakirjoihin. Tässäkin työssä keskitytään paljolti dokumenttianalyysiin ja olemassa olevien valmisteluasiakirjojen ja julkaisujen kautta. Teemahaastattelujen kautta on pyritty myös arvioimaan tulosohjausjärjestelmän tuomien muutosten vaikutuksia maistraattiin.

² engl. program evaluation

Virtanen (2007) on luokitellut arvioinnin metodologian jakamalla arvioinnit formatiiviseen ja summatiiviseen arviointiin. Formatiiivisen arvioinnin tavoitteena on nimenomaan kehitys ja tämän avulla on mahdollista tarkastella julkista toimintaa sen alkuvaiheessa tai toteutuksen aikana (Virtanen, 2007, 93). Formatiiivisen arvioinnin tavoitteena on nimenomaan huomata parantamisalueita sekä tehdä kehittämisehdotuksia. Se on ollut tämänkin tutkimuksen tavoitteena. Summatiivinen arviointi eroaa formatiiivisesta arvioinnista siinä, että sen tavoitteena on tuottaa arvio siitä, miten toiminta on onnistunut. Summatiivisessa arvioinnissa ollaan kiinnostuneita siitä, kuinka toiminta on täyttänyt sille aikoinaan asetetut tavoitteet. Karkeasti voidaan todeta, että mitä pidemmälle ohjelman toimeenpano on edennyt, sitä enemmän summatiivinen näkökulma vahvistuu ja formatiiivinen näkökulma väistyy. (Virtanen, 2007, 93.)

Arviointi on myös yksi ohjauksen ja johtamisen muoto ja virastojen johdolle se on yksi tärkeä kehittämisen väline (Kauppi, 2004, 74). Arviointitieto on tärkeä osa tulosohjausjärjestelmää ja luotettava sekä ajankohtainen tieto tarjoaa tärkeää informaatiota päätöksenteon tueksi. Arvioinnin avulla virasto saa palautetta menetelmistään ja toiminnastaan sekä niiden tuloksista ja vaikutuksista. Mikäli virasto itse teettää arvioinnin toiminnastaan, sen lähtökohtana on kehittäminen. Arviointi voi julkisella sektorilla olla myös tärkeä tiedon tuottamisen ja hankinnan väline. Tällöin arviointeja on kohdistettu jo olemassa oleviin toimintatapoihin ja välineisiin. Arvioinnin syynä voi olla myös viraston toiminnan tärkeyden osoittaminen.

Harrinvirta ym. (1998, 26) toteavat kuitenkin, että harvoin tietoa osataan kuitenkaan hyödyntää täysipainoisesti. Syyksi tähän voi nähdä arviointitiedon ja toiminnan suunnittelun syklin eriaikaisuuden ja yhteensovittamisen tai päätöksentekijöiden haluttomuuden kaventaa poliittista liikkumavaraansa arviointitiedon kautta. Tätä ongelmaa voidaan vähentää ottamalla arviointi- ja seurantatulosten raportointi osaksi talousarvion laadintaa. (Harrinvirta ym. 1998, 27.)

Arvioinnin avulla virasto saa palautetta menetelmistään ja toiminnastaan sekä niiden tuloksista ja vaikutuksista. Mikäli virasto itse teettää arvioinnin toiminnastaan, sen lähtökohtana on kehittäminen. Arviointi voi julkisella sektorilla olla myös tärkeä tiedon tuottamisen ja hankinnan väline. Tällöin arviointeja on kohdistettu jo olemassa oleviin toimintatapoihin ja välineisiin. Arvioinnin syynä voi olla myös viraston toiminnan tärkeyden osoittaminen.

Julkisella sektorilla on määritelty vuonna 2001 julkaistussa keskustelualoitteessa tietty arvopohja ja lähtökohdat julkisten palvelujen arvioinnille (Suomen Kuntaliitto, iisäasianministeriö & valtiova-

rainministeriö 2001, 10). Myös näissä näkyy arviointitiedon hyödyntämisen merkitys. Arvopohja linjataan seuraavasti:

1. Asiakaslähtöisyys; arviointitiedot palvelevat paikallisen ja kansallisen tason arvioinnin tarpeita
2. Jatkuva parantaminen, kehittäminen ja oppiminen
3. Arvioinnin avoimuus, läpinäkyvyys, vuorovaikutteisuus
4. Yhteistyö ja luottamus
5. Arvioijan asiantuntemus (Suomen Kuntaliitto ym. 2001, 10).

Tämä tutkimus on pääasiassa kvalitatiivinen tapaustutkimus, kuten arviointitutkimukset ovat usein. Hyvin usein arviointitutkimus on kontingenttia eli tapauskohtaista, jolloin valmiita arviointimalleja tai arviointikriteereitä ei ole saatavilla tai olemassakaan vaan arvioinnin tekijän on rakennettava parhaaksi katsomansa malli ja kriteeristö kyseessä olevaa tapausta varten (Virtanen, 2007, 138). Tässä työssä lähestyminen on myös ollut Virtasen (2007, 93) luokittelun mukaisesti formatiivista, koska tässäkin pyritään löytämään mahdollisia kehittämiskohtia tulosohtausjärjestelmästä. Tässä työssä ei ole lähdetty arvioimaan yhtä tiettyä kehittämishanketta, koska vain yhden kehittämishankkeen toteuttamisen arviointi ei olisi tarkoituksenmukaista. Tulosohtausjärjestelmän kehittäminen on ollut melko inkrementaalista. Lisäksi yksittäisissä kehittämishankkeissa usein vastataan edellisessä kehittämishankkeissa esiin nousseisiin ongelma-kohtiin. Näin ollen kehittämistyö on jatkuvaa. Joistain yksittäisistä kehittämishankkeista valtiovarainministeriö on myös tilannut arviointitutkimuksia.

2.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimusmetodi

Tutkimuksen tarkoitus ohjaa tutkimuksen strategisia valintoja. Tutkimusstrategiaa suunniteltaessa voidaan esittää kolme kysymystä, jonka kautta tutkimuksen luonnetta voidaan pohtia. Ensinnäkin voidaan kysyä mikä on tutkimusongelman muoto? Onko se kartoittava, kuvaileva, ennustava vai selittävä? Toiseksi voidaan kysyä vaatiko tutkimus käyttäytymisen tai toimintojen jonkinlaista kontrollointia? Kolmanneksi, onko tutkimuksen kohteena oleva ilmiö luonteeltaan nykyaikaan sijoittuva vai menneisyyteen kuuluva? (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 137-139).

Tässä tutkimuksessa on sekä kuvailevan että selittävän tutkimuksen piirteitä. Selittävässä tutkimuksessa etsitään selityksiä jollekin tilanteelle tai ongelmalle ja pyritään selittämään tapausta ja pyritään vastaamaan kysymykseen, miksi esimerkiksi jokin tapaus on juuri sellainen kuin se on. Kuvailevasa tutkimuksessa puolestaan pyritään esittämään tarkkoja kuvauksia ja dokumentoimaan ilmiön

keskeisiä piirteitä sekä ymmärtämään maailmaa paremmin ja muodostaa palasista kokonaisuuksia. (Hirsijärvi ym. 2009, 138-139; Eriksson & Koistinen, 2005, 11-12).

Tässä tutkimuksessa on käytetty metodeina dokumenttianalyysiä sekä teemahaastatteluja. Dokumenttianalyyseissa on analysoitu paljon julkisia dokumentteja. Dokumentit ovat esimerkiksi hankkeiden loppuraportteja, arviointeja, selvityksiä jne. Monet näistä ovat olleet valtiovarainministeriön teettämiä dokumentteja, jotka ovat myös saatavilla Valtiovarainministeriön Internet –sivustolta. Tämä sekundääriaineisto on ollut järkevää hyödyntää tässä kohtaa, koska valtiovarainministeriö on itse arvioinut tulosohjauksen tilaa sekä sen kehittämishankkeiden onnistuneisuutta omissa arvioinneissaan. Kuitenkin dokumenttien tarkastelu on ollut tärkeää, koska näitä on määrällisesti hyvin paljon ja tässä on pyrittykin saamaan selkeää kuvaa tulosohjausjärjestelmän kehittämisen suunnasta.

Haastattelut on toteutettu asiantuntijahaastatteluina (elite interviewing) eli haastateltavat on valittu tarkkaan heidän erikoistietämyksensä perusteella. Asiantuntijahaastattelussa henkilöillä on jotakin annettavaa tutkimukselle ilmiön laajoista kysymyksistä, historiasta tai mahdollisesta tulevaisuuden kehityksestä. Tässä haastateltavat ovat tulosohjaukseen osallistuvia henkilöitä joko kohdeorganisaatiosta tai ohjaavasta organisaatiosta tai vaihtoehtoisesti osallistuvat tulosohjauksen kehittämiseen. Haastateltavat on pyritty saamaan eri tasoilta tulosohjausprosessista, millä pyrittiin saamaan mahdollisimman kattava kuva eri näkökulmista tulosohjaukseen maistraatissa. Haastateltavia oli yhteensä neljä. Määrän rajoitteeksi tuli asiantuntijoiden määrän rajallisuus.

Haastateltaville on toimitettu haastattelun teemoja ja suuntaa antavat kysymykset etukäteen ennen haastattelua, jotta he ovat voineet perehtyä hieman käsiteltäviin teemoihin ennen haastattelua. Tällä on pyritty takaamaan mahdollisimman informatiiviset haastattelut. Monesti haastatteluteemojen etukäteen toimittaminen onkin suositeltavaa (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 73). Haastateltavat ovat olleet kuitenkin melko varovaisia vastauksissaan. Haastattelut on tehty teemahaastatteluina, mutta esimerkiksi kysymysten järjestys on pidetty avoinna ja haastattelut on pyritty pitämään hyvin keskustelunomaisina ja luonnollisina.

Haastatteluihin päädyttiin, koska haluttiin kuulla asiantuntijoiden mielipiteet tulosohjausjärjestelmän toimivuudesta maistraatin kohdalla. Haastattelulla on menetelmänä hyvät ja huonot puolensa. Haastattelu on hyvä menetelmä kun halutaan sijoittaa haastateltavan puhe laajempaan kontekstiin tai tutkimuksen aihe tuottaa monitahoisesti tai moniin suuntiin viittaavia vastauksia. Haastattelu mahdollistaa myös haastateltavan vastauksien selventämisen ja lisäkysymykset. Näin pystytään myös syventämään vastauksia. Haastattelulla on menetelmänä myös huonot puolensa. Ensinnäkin

se vie analysointeineen paljon aikaa sekä haastattelijaltakin vaaditaan taitoa ja kokemusta haastattelutilanteesta. Haastatteluista saatava informaatio saattaa myös sisältää runsaasti virhelähteitä. Nämä virheet voivat johtua niin haastattelijasta kuin haastateltavastakin. (Hirsijärvi & Hurme, 2011, 34-35). Haastattelu on myös sosiaalinen tilanne ja tähän liittyy aina omat väärinkäsitysmahdollisuutensa. Lisäksi erityisesti vapaamuotoisen haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi on usein ongelmallista, koska tarjolla ei ole tähän valmiita malleja (Hirsijärvi & Hurme, 2011, 35).

Tässä tutkimuksessa on punnittu nämä eri tekijät ja päädytty toteuttamaan haastattelut, koska näillä nimenomaan on mahdollisuus täsmentää, syventää ja tarkentaa haastateltavien vastauksia. Lisäksi on pyritty ottamaan huomioon haastatteluiden heikkoudet ja minimoimaan ne niin pitkälle kuin se on vain mahdollista. Haastattelujen määrä on ollut pieni ja haastattelut on tehty siten, että haastateltavia oli yhteensä neljä (yhdessä haastattelussa oli kerrallaan kaksi haastateltavaa ja yhden haastateltavan kanssa on juteltu kahteen kertaan. Määrä on pieni, koska työssä haluttiin pysyä tietyissä asiantuntijoissa, jotka on poimittu tasaisesti eri tasoilta (valtiovarainministeriö, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö sekä Sisä-Suomen maistraatti). Valtiovarainministeriön haastateltavat ovat olleet ministeriön rakenne- ja ohjausyksikön edustajia. Näkisin, että valtiovarainministeriön puolelta on haastateltu relevantit henkilöt, samoin kuten maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä. Maistraatin kohdalla olisi voinut haastatella vielä lisäksi maistraatin päällikköä, mutta näin ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan tehty resurssien ja yhtenevien aikataulujen puutteen vuoksi.

Tämän tutkimuksen analyysin tarkoituksena on ollut luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tavoitteena on myös ollut saada kokonaiskuvaa erilaista kehittämistyöstä. Aineiston analysoinnissa on käytetty sisällönanalyysiä. Tällä menetelmällä voidaan kuvata dokumenttiaineiston sisältöä objektiivisesti ja systemaattisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 103). Sisällönanalyysillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Menetelmä on kuitenkin vain keino saada aineisto järjestetyksi johtopäätösten tekemistä varten. Tämä nähdään usein sisällönanalyysin haittapuoleksi, koska tällöin tutkijan pitää itse pystyä tekemään aineistosta johtopäätökset, koska analyysi ei sitä tuota itsessään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103-104; Hirsijärvi & Hurme, 2011, 143.) Kuten tässäkin tutkimuksessa, laadullisessa tutkimuksessa analyysillä pyritään lisäämään informaatiota ja luomaan selkeyttä aineistoon, jotta tästä pystytään tekemään luotettavia ja selkeitä johtopäätöksiä. Aineiston laadullinen käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto hajotetaan ensiksi osiin ja tämän jälkeen käsitteellistetään ja kootaan uudelleen uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 108.)

Aineistoa on lähdetty välittömästi haastattelun jälkeen purkamaan ja luokittelemaan teemoittain tiettyihin luokkiin. Haastatteluiden jälkeen haastattelut on purettu kokonaiseksi tekstiksi, jonka jälkeen luokittelua on lähdetty tekemään. Tekstiä on leikattu ja liimattu uudelleen uuteen tiedostoon omiksi teemakokonaisuuksikseen. Alkuperäiset haastattelumuistiinpanot on säilytetty mikäli analysoidessa tulisi tarve vielä myöhemmin tarkastella yhden haastateltavan ajatusta kokonaisuudessaan (ks. esim. Hirsijärvi & Hurme, 2011, 143).

2.3. Tutkimustehtävät

Tutkimuksen tavoitteena on luoda kuvaa tämänhetkisestä tulosohtausjärjestelmän tilasta erityisesti maistraatin kohdalla. Tulosohtaus tarkastellaan toimintamallina ja prosessina ja pyritään selvittämään prosessin toimivuutta 2010 –luvulla. Tutkimus on rajattu vuoden 2010 jälkeiseen aikaan, koska tällöin astui voimaan laaja aluehallintouudistus, joka toi monia merkittäviä muutoksia myös maistraattien organisaatioon sekä ohjaussuhteisiin. Tässä tutkimuksessa on haluttu keskittyä näiden nykyisten toimintamallien tarkasteluun. Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä kuinka tulosohtaus on järjestelmänä muuttunut ja miten sitä on kehitetty erityisesti verrattuna ennen vuotta 2010 tultua laajaa aluehallintouudistusta. Tarkastelukulmaksi on otettu Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva maistraatti. Pyritään myös tarkastelemaan maistraatin näkökulmasta kuinka toiminnan aktiivinen kehittäminen on vaikuttanut maistraatin virastotason johtamiseen.

Nykyistä tulosohtausjärjestelmää on myös peilattu suurempaan johtamismallikeskusteluun, jotta ymmärretään paremmin lähtökohdat, josta Suomessakin toimiva tulosohtausjärjestelmä on saanut vaikutteita. Tulosohtaus ymmärretään tässä siis yhtenä valtion virastojen johtamismallina. Tulosohtausjärjestelmässä yhdistyy johtamismalliajattelun lisäksi tuloksellisuusajattelu, joka on myös haluttu ottaa tässä tutkimuksessa myös huomioon.

Tutkimuksessa etsitään vastausta kysymykseen miten nykyinen tulosohtausjärjestelmä on muotoutunut julkishallintoa koskehtavista johtamismalleista ja tuloksellisuusajattelusta sekä miten malli toimii 2010 –luvulla maistraatin näkökulmasta? Tätä tutkimuskysymystä lähdettiin lähestymään seuraavien tutkimustehtävien kautta.

1. Tutkimuksessa selvitetään mitkä laajemmat tuloksellisuus- ja johtamisoppivaikutteet ovat toimineet suomalaisen tulosohtausjärjestelmän taustalla
2. Analysoidaan tulosohtausjärjestelmän prosessin muotoutumista ja kehittämistä maistraatin näkökulmasta

3. Tutkia minkälaisia muutoksia tulosohjausjärjestelmään ja tätä kautta maistraatteihin on kohdistunut vuoden 2010 jälkeen
4. Mitä kehitettävää tulosohjausjärjestelmässä on edelleen erityisesti maistraatin näkökulmasta

2.4. Aikaisempi tutkimus

Tulosohjausta kehitetään jatkuvasti ja on kehitetty 1980-luvun lopulta saakka. Kantavana tavoitteena on ollut vastata julkisten palvelujen tehottomuuteen, byrokraattisuuteen, riittämättömään laatuun sekä saatavuuteen sekä tilivelvollisuuden heikkoa toteutumista koskevaan kritiikkiin (valtiovarainministeriö, 2008: 29).

Suomen tulosohjausjärjestelmää voidaan nähdä osana suurempaa johtamisoppikeskustelua. Johtamisoppikeskustelussa keskitytään paljolti suosittujen johtamisoppien kehittymiseen ja ne nähdään tämän prosessin tuotteina (ks. Abrahamson 1996). Vuosien varrella johtamisoppikeskustelu on haurautunut eri suuntiin, mutta edelleen tällä tutkimuskentällä punaisena lankana toimii johtamiskonseptien prosessi eli se kuinka joistakin konsepteista tulee suosittuja (Madsen & Stenheim, 2013, 68).

Johtaminen on altis erilaisille ajan myötä vaihtuville ideologioille ja malleille kuten moni muukin asia. Organisaatiot toimivat kasvavan kilpailun valtaamassa ympäristössä ja etsivät uusia johtamistekniikoita ja –strategioita selvitäkseen tästä kilpailusta (Gibson & Tesone, 2004, 123). Johtamisoppien tutkimus alkoi 1990-luvun alussa ja Abrahamssonin (1991) pidetään yhtenä ensimmäisistä johtamisoppien tutkijoista. Esimerkkejä johtamisopeista ovat mm. laatujohtaminen, balanced scorecard ja tulosjohtaminen.

Tässä tutkimuksessa johtamisopit nähdään kehitysprosessin tuloksena olevina ajatuksina, jotka ovat kuitenkin käytännössä epäpuhtaita ja näitä sovelletaan usein vain osittain. Esimerkiksi Abrahamson (1996) on nähnyt johtamisopit lyhytkestoisina ja käyttääkin näistä termiä ”management fashions”. Nämä ovat vaihtuvia ja saavat nopeasti suurtakin huomiota markkinoilla. Toisten tutkijoiden mukaisesti kuitenkin suosittujen johtamisuudistusten ja –oppien soveltamisesta on havaittu jatkuvuutta (Heusinkveld & Benders, 2012, 122). Tähän tutkimukseen on myös omaksuttu käsitys, että johtamisuudistusten ohimenevyydestä huolimatta näistä kuitenkin jää aina toimintatapoja ja ajatusmalleja elämään vaikka itse oppi ja sen termistö olisikin ohimenevä. Monesti myös uusissa johtamisopeissa on kyse esimerkiksi vanhasta asiasta, mutta siitä puhutaan uuden termistön kautta (Heusinkveld & Benders, 2012, 123).

Tarkasteltaessa mitä varsinaisia johtamisoppeja julkisella sektorilla on omaksuttu ja implementoitu 1980-luvulta alkaen, huomataan näitä olevan useita. Kuitenkin yksi doktriini on vaikuttanut nimenomaan tuloksellisuuteen, strategiseen johtamiseen ja julkisen sektorin managerialistumiseen hyvin paljon. New Public Management, NPM eli uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut julkiseen hallintoon voimakkaasti eikä se ole ollut vain nopeasti ohimenevä johtamisoppi tai mikään nopea ratkaisu organisaatioiden ongelmiin. (Jylhäsaari, 2009, 35.) Se on vaikuttanut poliittiseen muutokseen kehittyneissä maissa 1980-luvulla ja se pohjaakin paljolti taloustieteisiin. Muun muassa Kirsi Lähdesmäen (2003) ja Christopher Pollittin (2003) ajatuksista voidaan summata, että julkishallinnon kehityksessä on viimeisen yli 20 vuoden aikana ollut huomattavissa muutos byrokraattisesta ajatusmallista siirtymä kohti vaikuttavuutta, tuloksia ja tuotoksia. Nimenomaan näissä NPM on jättänyt oman leimansa julkisiin hallintoihin.

NPM:ia on Suomessa tutkittu enemmän kuin varsinaista tulosohjausjärjestelmää. Kirsi Lähdesmäki on tutkinut tätä väitöskirjassaan (2003) ”New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen”. Lähdesmäki on tutkinut tehokkuusperiaatteita, tulosvastuuta sekä näiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeissa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Minna Tiilen väitöskirjassaan (2008) on enemmänkin tutkittu NPM:n tuomien muutoksien mukana tulleita ministerien uusia strategisia rooleja.

Suomalainen julkishallinto on kansainvälisesti arvostettu sekä tunnettu ja kansainvälisesti sitä ovat tutkineet mm. Pollitt & Bouckaert (2011) ja heidän julkaisemassa teoksessaan *Public Management Reform* he ovat tehneet vertailevaa tutkimusta eri maiden hallintouudistuksista ja Suomi on ollut tässä mukana yhtenä maana mm. Australian, Belgian, Kanadan, Ranskan, Saksan, Italian, Ruotsin ja Iso-Britannian lisäksi. Tutkimustensa perusteella he ovat luoneet mallin julkisten hallintouudistusten toteutumisesta. (Pollitt & Bouckaert, 2011). Mallia on kuvattu tässä työssä tarkemmin luvussa 3.

Pollitt & Bouckaert (2011, 267) kuvailevat Suomessa tapahtuneen julkisen hallinnon uudistusten implementoinnin olleen asteittaista ja tarkoituksenmukaista. He arvioivat Suomessa tapahtuneen implementointiprosessin melko varovaiseksi ja jopa hitaaksikin. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 267).

Siitä huolimatta, että tulosohjausta on tutkittu jo viimeisen 30 vuoden aikana useissa maissa, siinä on edelleen omat ongelmansa, jotka käyvät tutkimuksissa ilmi. Esimerkiksi Mayne (2007) ja Uusi-kylä & Valovirta (2007) listaavat artikkeleissaan tulosohjaukseen liittyviä ongelmia kohdeorganisaation näkökulmasta. Monet tutkimukset kuitenkin kohdistuvat nk. tekniseen näkökulmaan, jolloin

tutkimukset käsittelevät pääasiassa esimerkiksi budjetointimetoja sekä erilaisia arviointijärjestelmiä. Esimerkiksi Mayne (2007) jakaa tulosohjaukseen liittyvät ongelmat organisatorisiin ja teknisiin ongelmiin. Tässä tutkimuksessa keskitytään tulosohjauksen organisatoriseen näkökulmaan ja jätetään budjetointitavat, mittaukset, arvioinnit ja raportoinnit vähemmälle huomiolle.

Julkisella sektorilla sen omaa tulosohjausta ja varsinkin tulosohjausjärjestelmää on kehitetty paljon ja tämä näkyikin kehittämishankkeiden runsautena. Pääasiassa nämä tutkimukset, arvioinnit ja kehittämishankkeet ovat olleet valtiovarainministeriön tilaamia tai toteuttamia. Tulosohjaushankkeiden loppuraportteja on julkaistu esimerkiksi vuosina 2008, 2010 ja 2012. Tässä konkretisoituu Polittin & Bouckaert (2011, 267) ylläkin mainittu huomio Suomen tulosohjausjärjestelmän inkrementaalista kehittämisestä. Kehittämisen taustalla on myös ollut pilotoinnit, jossa uutta mallia kokeillaan jollain tietyllä hallinnonalalla tai tietyissä yksiköissä keräten mallista palautetta jatkokehittämistä varten.

Valtiovarainministeriö on paljon tutkinut ja arvioinut omaa kehittämistoimintaansa, mutta Suomen tulosohjausjärjestelmästä on kuitenkin hyvin niukalti olemassa tieteellistä tutkimustietoa. Yksi näistä harvoista tutkimuksista, jotka käsittelevät tulosohjausjärjestelmää kokonaisuutena on Juhani Kivelän vuonna 2010 julkaisema väitöskirja ”Valtiokonsernin tulosohjauksen tila - tuki vai taakka?”. Kivelä (2010) on tutkinut väitöskirjassaan tulosohjausjärjestelmään kohdistuneita uudistuksia vuosina 1987-2008 sekä miten tulosohjausjärjestelmä toimii kaikkien näiden uudistusten jälkeen ja miten se toimii 2010- luvulla suhteessa tulosohjaustavoitteisiin. Kivelän tutkimuksessa kokoavana kysymyksenä on ollut ”Miten talousjärjestelmän tila näyttäisi olevan tasapainossa 2010- luvun nähtävissä olevien taloushaasteiden kanssa?”. Kivelä on suorittanut tutkimuksensa laajalla haastatteluaineistolla. Kivelä (2010) on tullut siihen tulokseen, että ohjausrakenteet valtionhallinnossa tukevat talouden kokonaishallintaa, mutta tulosohjaukseen virallisesti liittyvät tuottavuus-, taloudellisuus ja vaikuttavuustavoitteet ovat epätasapainossa talousarviolain mukaisiin tavoitteisiin.

Tässä tutkimuksessa on otettu huomioon maistraatteihin kohdistuvat monet tällä hetkellä meneillään olevat tai suunnitteluvaiheessa olevat muutokset, kuten esimerkiksi niiden liittäminen osaksi aluehallintovirastoja, Asiakaspalvelu2014, vesikulkuneuvorekisterin siirto Trafille sekä kauppa- ja yhdistysrekisterin siirrosta muutoin hoidettavaksi. Muutokset on perusteltua ottaa huomioon, koska se vaikuttaa oleellisesti maistraattien tuloksellisuuteen ja osa näistä muutoksista onkin välttämättömiä tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi nämä kertovat kokonaisuudessaan muutoksista ja tilanteesta, jossa maistraateissa ollaan juuri tällä hetkellä.

Julkisen talouden tuloksellisuus on jatkuvasti ajankohtainen kysymys ja Suomen tulosohjausjärjestelmää kehitetään myös jatkuvasti. Monissa suomalaisissa sekä kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu, että tulosohjaus ja -johtaminen kaipaavat edelleen parantamista ja lisätutkimusta (ks. esim. Swiss, 2005; Temmes, 1998; Mayne, 2007). Lisäksi erityisesti Suomen mallia on tutkittu hyvin vähän tieteellisesti ja objektiivisesti ulkopuolisen tahon toimesta.

3. JOHTAMISOPIT ORGANISAATIOIDEN MUUTOSTEN TAUSTALLA

3.1. Keskeiset käsitteet

Tulosohjaus on ohjausmalli, joka voi olla luonteeltaan taloudellista tai toiminnallista johtamista tai ohjausta. (Temmes & Kiviniemi, 1997, 77; Salminen, 2005, 10.) Tulosohjauksen käsikirjassa tulosohjaus määritellään valtionhallinnossa olevan vuorovaikutteinen ja sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sopijapuolet löytävät yhdessä tasapainon käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. (Salminen, 2005, 10.)

Itse tulosohjaus voidaan yhden määritelmän mukaan nähdä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimusprosessina, jolla pyritään takaamaan, että valtionhallinto toimii kokonaisuudessaan mahdollisimman tuloksellisesti. Tulosjohtaminen voidaan taas nähdä tässä organisaation sisäiseksi johtamisprosessiksi, joka varmistaa oikeat tulostavoitteet ja niiden taloudellisen toteuttamisen. (Pöllä & Eteälähti, 2002.)

Tulosjohtaminen voidaan myös määritellä johtamisjärjestelmäksi, joka kattaa taloudellisten kysymysten ohella myös henkilöstöjohtamisen ja toiminnan substanssiin liittyvät määrä-, laatu- ja vaikuttavuuskysymykset (Temmes & Kiviniemi, 1997, 77). Tulosjohtamisella pyritään reagoimaan tulosten mittaamisen avulla suorituksen ja hallitsemiseen. Lisäksi tulosjohtamiseen kuuluu aina myös koulutusta, tiimityötä, johtamistyylejä, asenteita, monikompetenssia, kannustimia ja palkintoja. (Radnor & McGuire, 2004, 246.)

Monissa maissa on omat mallinsa julkisen hallinnon ohjaukseen ja johtamiseen. Aihetta käsittelevissä kansainvälisissä artikkeleissa vastaavanlaista johtamisoppia käsitellään mm. termeillä performance-based management, results-based management, outcome management, performance management ja performance guidance. Kaikissa näissä painotetaan tuloksien mittaamista, strategian luomista ja tuloksiin orientoituneita tavoitteita lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. (ks. esim. Swiss, 2005, 592.) Lisäksi asiaa on Amerikkalaisessa kirjallisuudessa lähestytty käsitteellä MBO, management by objectives, managing for results, managing for development results. Tätä termiä käytti ensimmäisen kerran Peter Drucker teoksessaan ”The practise of management” (1954).

Tuloksellisuudella voidaan tarkoittaa julkisella sektorilla kolmea eri asiaa. Voidaan puhua organisaation suorituksesta ja tuloksellisuudesta, poliittisten ohjelmien tehokkuudesta sekä yksittäisten työntekijöiden tuloksellisuudesta. Tässä työssä ollaan kiinnostuneita siitä, kuinka poliittisella ohjelmilla luodaan organisaatioon tehokkuutta. On myös hyvä erottaa toisistaan tehokkuuden (efficiency) ja vaikuttavuuden (effectiveness) käsitteet. Tehokkuus muodostuu syötteen (input) ja lopputuloksen (output) välisestä suhteesta. Vaikuttavuus puolestaan muodostuu siitä, missä määrin organisaatio saavuttaa tavoitteensa.

Koska tulosohjausta ja tulosjohtamista tutkitaan tässä prosesseina ja toimintamalleina käsitellään myös taustaviitekehyksenä johtamisoppeihin liittyvää tutkimusta. Tulosohjaus on toimintamalli, joka on saanut vaikutteita managerialismista ja New Public Managementista, jotka olivat leimallisia johtamisoppeja 1990 –luvulla. Nämä vaikuttivat kansainvälisestikin julkiseen johtamiseen. Tulosohjaukseksi tässä työssä ymmärretään valtion toimintamalli, jolla pyritään saamaan valtion aluehallinto toimimaan mahdollisimman tuloksellisesti, yhtenäisesti ja strategisesti. Tulosjohtamisella tässä taas nähdään tarkoitettavan virastoissa tapahtuvaa johtamista tämän tulosohjausjärjestelmän kontekstissa.

Tässä työssä käytetään paljon käsitettä New Public Management, NPM eli Uusi julkisjohtaminen. Se ei ole varsinainen teoria, mutta johtamisdoktriini, joka on vaikuttanut kansainvälisesti monien julkisten hallintojen uudistumiseen 1980 –luvun jälkeen. Denhardt (1984, 136) on tiivistänyt NPM:n kymmeneen pääperiaatteeeseen, jotka kuvaavat doktriinia hyvin. NPM:n oppien mukaisesti toimiva hallinto on katalyyttinen, julkisyhteisön omistama, kilpailtu palveluntuotannossa, misiolähtöinen ennemmin kuin sääntölähtöinen, tulosorientoitunut, asiakasorientoitunut, yrittäjähenkkinen, ennakoiva, hajautettu sekä markkinaorientoitunut. Tästä näkökulmasta asenne julkista hallintoa kohtaan on hyvinkin kriittinen. NPM kannattaa liberalismia myös julkiselle sektorille ja se uskoo vahvasti, että vapaat markkinat ovat paras keino toimittamaan palveluja (De Vries & Nemec, 2012, 6).

3.2. Johtamisopit julkisen hallintojen muovaajina

Julkinen sektori ei ole immuuni johtamisoppien aalloille vaan omaksuu niitä kehityspaineissa itselleen siinä kuin yksityinenkin sektori. Julkisen hallinnon uudistuksista on tullut globaali ilmiö 1980 –luvun jälkeen, mutta paikalliset kokeilut ovat tuottaneet hyvinkin paljon toisistaan vaihtelevia tuloksia (Ongaro & Valotti, 2008, 174). Suomalaisetkin tutkijat ovat osallistuneet kansainväliseen keskusteluun johtamisopeista, mutta Suomessa ei ole kehitetty tai tuotettu uusia kansainvälisesti

omaksuttuja johtamisoppeja. Suomessa on myös perinteisesti omaksuttu johtamisoppeja verrattain myöhään (Seeck, 284-285, 2012).

Johtamisoppeihin kohdistuva tutkimus yleistyi 1990- luvulla ja johtamisoppeja alettiin tutkia ja analysoida muoti-ilmiönä (management fashion) (ks. Abrahamson, 1991³). Kansainvälisessä kirjallisuudessa esimerkiksi termit fashion, fads, hypes ovat paljon käytettyjä. Lisäksi johtamisoppien implementointiin ja käyttöön keskittynyt tutkimus on lisääntynyt ja tutkimuksessa ollaan paljolti keskitytty organisaatioiden sisäiseen implementointiin. Näissä tutkimuksissa ollaan keskitytty paljolti siihen minkälaisia tarkoituksellisia ja tarkoittamattomia seurauksia näillä johtamisoppien implementoinneilla on ollut. (Heusinkveld & Benders, 2012, 122). Lisäksi 2000 –luvulla on noussut esille myös oma liiketoimintakenttänsä johtamisoppeihin ja teorioiden ympärille (Heusinkveld, Sturdy & Werr, 2011, 139).

Johtamisopin käsitteeseen on lähes mahdotonta löytää yhtä yhteneväistä määritelmää. Carson, Laniel, Carson & Birkenmeier (1999, 320) määrittelevät johtamisopit managerialistisiksi, jotka ovat innovatiivisia, rationaalisia sekä funktionaalisia ja ne on tarkoitettu rohkaisemaan organisaation suorituskykyä. Abrahamson (1996, 256) rinnasti johtamisopin käsitteen johtamisen muotiin (Management Fashion) ja määrittelee johtamisopin sen prosessin kautta, mikä asettaa uusia johtamisoppeja. Puhuttaessa johtamisopeista muoti-ilmiönä, niiden erityispiirteenä on se, että niiden tulee olla sekä rationaalisia että edistyksellisiä. (Abrahamson, 1996, 255-257). Johtamisoppien tutkimuksessa johtamisopit nähdään usein syklisen prosessin tuotteena. (ks. esim. Gill & Whittle, 1993). Kuitenkin Abrahamson on niitä harvoja, joka on kuvaillut tätä prosessia tarkasti. Johtamisopin hän määrittelee ”suhteellisen ohimeneväksi kollektiiviseksi uskomukseksi, jota levittävät johtamisoppien levittäjät ja nämä johtamistekniikat johtavat rationaaliseen johtamisprosessiin” (Abrahamson, 1996, 257). Tässä prosessissa johtamisoppien kehittäjät (setters)⁴ jatkuvasti uudelleenmäärittävät sekä heidän ja johtamisoppeja seuraavien kollektiivisia uskomuksia siitä, mikä johtamistekniikka johtaa rationaaliseen johtamisprosessiin. (Abrahamson, 1996, 255-257). Perinteisempi tutkimus on nähnyt johtamisopit nimenomaan suhteellisen lyhytaikaisina ilmiönä (ks. Abrahamson, 1996), mutta viime aikoina ovat lisääntyneet tutkimukset joissa keskitytään johtamisoppien pitkän aikavälin vaikutuksiin

³ Eric Abrahamson määritteli ensimmäisten joukossa käsitteen management fashion ja monet ovat jälkepäin pohjanneet oman keskustelunsa ja määrittelynsä tämän pohjalle (ks. esim. Benders & van Veen, 2001; Gibson & Tesone, 2001; Clark, 2004).

⁴ Johtamisopin kehittäjät (Fashion setters) ovat pääasiassa asiantuntijoita, konsultteja, alan joukkotiedotusvälineiden julkaisijoita sekä tutkijoita ja yliopistoja. (Benders & van Veen, 2001, 33; Abrahamson, 1996, 255).

sekä johtamisoppien kerrostumiseen (Heusinkveld ym. 2012, 123). Gibson & Tesone (2001, 122) puolestaan vertaavat vaihtuvia johtamissuuntauksia mihin tahansa muoti-ilmiöihin, ne ovat ilmiöltään vakavampia, mutta kestoltaan yhtä ohimeneviä. Johtamisopit ovat yleensä hyvin yleisestikin hyväksytyjä innovatiivisia ilmiöitä, joiden tarkoituksena on parantaa organisaation toimivuutta. Johtamisopit joko muuttuvat pysyviksi johtamiskäytännöiksi tai ne hylätään epäonnistuneina. (Gibson & Tesone, 2001, 122-123).

Benders & van Veen (2001,40) argumentoivat kuitenkin, ettei Abrahamsonin määritelmä enää riitä, koska tarvitaan määritelmää, joka mukauttaa ne prosessit, jotka voivat tuottaa tuloksenaan tulkitsevan ja kannattavan käyttäytymisen. He ehdottavatkin, että johtamisoppi määriteltäisiin ”tuotanto- ja kulutustavoiksi väliaikaisessa intensiivisessä manageriaalisessa diskurssissa, jonka aiheuttavat organisaation muutokset tässä diskurssissa” (Benders & van Veen, 2001, 40). He ottavat määritelmäsään huomioon diskurssin ja konseptin, missä johtamisoppi toimii. On mahdotonta arvioida konseptin tehokuutta tai tuottavuutta sinällään. Tämä määrittäyty jokaisessa tapauksessa erikseen sen mukaan mikä on sovellettava tilanne. (Benders & van Veen, 2001, 49).

Tässä työssä tarkastellaan hallinnon reformeista ja johtamisdoktriineista erityisesti uutta julkisjohtamista eli New Public Managementia (NPM), koska se on 1990 –luvun jälkeen vaikuttanut merkittävästi julkisella sektorilla niin ohjaukseen kuin johtamiseenkin ja nimenomaan ohjauskulttuurissa tämä aiheutti suuren muutoksen. Tämä muutos merkitsi keskushallintojohtoisen yksityiskohtaisen ja pakottavan normi- ja resurssiohjauksen sekä kontrollin vähenemistä ja tulosoajasta uuden julkisjohtamisen hengessä (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, 37). Nykyään ministeriöt vastaavat enemmänkin nk. policy –ohjauksesta ja pyrkivät osaltaan edistämään oman hallinnonalansa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

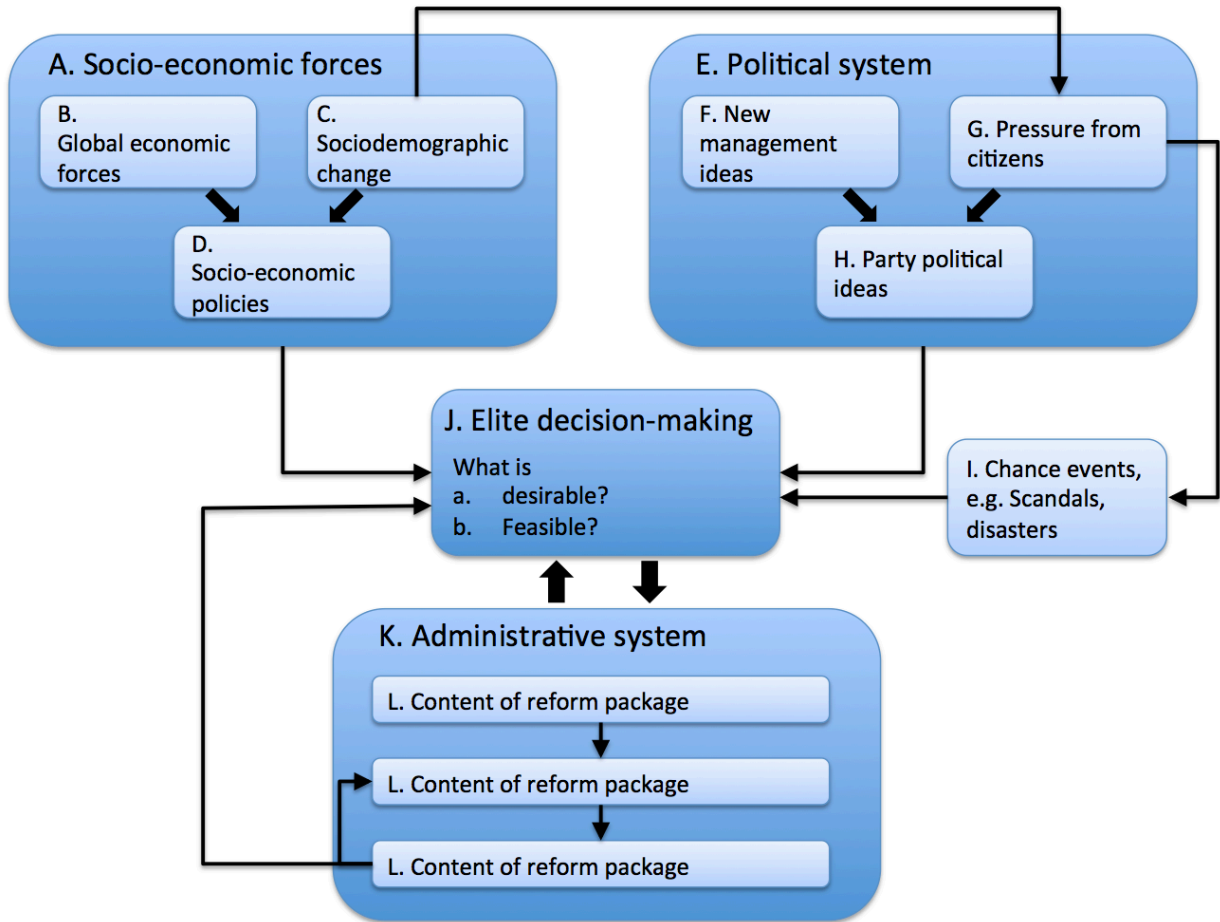
Tässä työssä johtamisopeista ollaan kiinnostuneita, koska nähdään että niillä on myös pitkäaikaisia vaikutuksia organisaation toimintaan. Tässä ollaan myös otettu huomioon Bendersin & van Veen (2001) näkemys siitä, että johtamisoppi toimii aina tietyssä kontekstissa ja toimintaympäristössä, joka osaltaan muovaa ja soveltaa usein oman versionsa johtamisopista. Tässä ollaan käsitelty paljon New Public Managementia ja tarkasteltu sitä johtamisopin diskurssin kautta. Tässä työssä on myös omaksuttu Heusinkveldin ym. (2012, 123) kumulatiivinenkin näkemys johtamisopeista. Näin ollen johtamisoppeja ei käsitellä tässä puhtaina ideaaleina vaan kompleksisina ilmiöinä, jotka muovautuvat aina aikaisempien oppien sekä tilanteen mukaan.

3.3. Johtamisoppien implementoinnin prosessi

Reaktionä finanssikriiseihin, sekaiseen ja joustamattomaan hallintoon sekä sen käytäntöihin sekä vanhan julkisen hallinnon mallin hyväksynnän hiipuesssa on noussut esille loppumaton aalto uusia julkisen hallinnon johtamisen reformeja. Nämä uudet erilaiset reformit ovat ilmenneet niin kirjallisuudessa kuin todellisessa toiminnassakin. (Homburg, Pollitt, van Thiel, 2007, 1).

Kirjallisuudessa puhutaan myös public management reformista (ks. Pollitt, 2000; Lane, 2002). Yleensä julkisessa hallinnossa johtamisuudistuksilla pyritään saamaan taloudellisia säästöjä, parantamaan palvelujen laatua ja saamaan hallinto toimimaan tehokkaammin ja parantamaan todennäköisyyksiä, että tehtävät päätökset ovat aidosti vaikuttavia. (Lane, 2002, 6). Johtamisuudistuksilla voi olla myös toisenlaisia tavoitteita. Johtamisuudistuksilla voidaan pyrkiä välttämään epävarmuuden tunteita organisaatiossa, kannustimien oikeuttaminen sekä johtajien urasuunnitelmien tukeminen (Heusinkveld ym. 2011, 141). Monesti myös on havaittu, että organisaatiot, jotka toimivat hyvin kilpaillussa ympäristössä lähtevät herkemmin etsimään uusia johtamissuuntauksia (Gibson ym. 2001, 123; Carson ym. 1999, 321). Lisäksi Heusinkveld (2011, 144) huomauttaa, että viimeaikaisissa tutkimuksissa on otettu huomioon myös johtamisoppien kuluttajien vaihtelevat omat spesifit taustasyt, paikalliset ongelmat ja kiinnostukset. Tämän voi huomata myös New Public Management –ajatusmaailman leviämisessä. Tästä ei ole implementoitu yhtä yksittäistä mallia vaan kansainvälisesti siitä on eri versioita implementoitu milloinkin valtioiden tarpeiden mukaan. Valtiot ovat implementoineet tästä mikä on sopinut heidän kulloiseenkin tarpeeseen.

Julkisen hallinnon uudistukset muovautuvat ja etenevät hyvin eri tavoin eri maissa ja näihin vaikuttavat laaja-alaisesti erilaiset tekijät. Lisäksi yhdessä maassa menestyneet uudistukset ovat helposti mallina seuraavan valtion päätöksentekijöille uudistuksia pohdittaessa. Pollitt & Bouckaert (2011, 33) ovat esittäneet mallin, joka kuvaa julkisen hallinnon uudistumisen prosessia. Malli on koottu eri maissa tarkastelluista muutoksista ja se on karkea yleistys siitä mitä on opittu julkisen hallinnon johtamisen uudistuksista. Malli kuvaa ne päätekijät, jotka yleensä ovat mukana muovaamassa ja viemässä muutoksia eteenpäin. Sen tarkoituksena on luoda puitteet ja käsitteellistää johtamisuudistuksien leviämistä sekä tuoda esille pääasialliset voimat, jotka ajavat muutoksia eteenpäin. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 32). Malli on yksinkertaistus eikä sinällään kuvaa prosessin kompleksisuutta eikä ota kantaa siihen mikä muutos on kyseessä. Malli on tiivistettynä kuviossa 1.



Kuvio 1 Johtamisoppien leviäminen julkishallinnossa (Pollitt & Bouckaert, 2011, 33)

Mallin keskiössä on ylimpien toimielinten päätöksenteko (J). Pollitt & Bouckaert (2011) viittaavat näihin ylimpiin toimielimiin termille eliitti (elite). Päätöksiä ovat yleensä tekemässä kokeneet virkamiehet ja päätökset tehdään yleensä ylhäältä – alas suunnassa. Eliitin päätöksiin vaikuttavat usein kansainvälisesti liikkuvat vaikutteet. Kansainvälisillä organisaatioilla onkin suuri merkitys usein johtamisuudistusten ja trendien muotoutumisessa. Esimerkiksi konsultointiyrietykset ovat yksi suurimmista johtamisuudistusten tuottajista (Carson et al. 1999, 324). Lopulliset päätökset tehdään usein kansallisella tasolla, vaikka valtiot toimivatkin kansainvälisten organisaatioiden, kuten esimerkiksi OECD:n ja Maailmanpankin vaikutusten ja suositusten alaisina. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 32-34).

Julkiset uudistukset ovat prosesseja, jotka yleisesti ottaen alkavatkin ylhäältä enemmän kuin alhaalta. Usein prosessit saavat alkunsa ylhäältä alas –suuntaisesti, mutta kehittyvät alhaalta ylöspäin –mallin mukaisesti (Vracking, 1995, 34). Mallissa tärkeää on huomata ero haluttujen ja käyttökelpoisten valintojen välillä. Aina halutut päätökset eivät ole toteuttamiskelpoisia ja esteenä voivat olla

niin taloudelliset kuin lainsäädännöllisetkin tekijät. Lisäksi esteenä voivat olla konservatiiviset näkökohdat, jotka vastustavat muutoksia. Uudistajat havittelevat usein suuriakin muutoksia, mutta päätöksenteon helpottamiseksi otetaan usein inkrementaalinen lähestymistapa. Haluttujen ja käyttökelpoisten ajatusten erona voi olla teknisten seikkojen lisäksi myös kulttuurisidonnaisia tekijöitä. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 33-34)

Pollitt & Bouckaert (2011,34) huomattavat, että harvoin eliittikään pyrkii saamaan kerralla uudistuksia läpi. Uudistusten läpivienti ja toteutus ovat aina prosessi, joka tapahtuu inkrementaalisesti. Lisäksi yleensä isot linjat olisi hyvä implementoida ennen yksityiskohtiin menemistä (Vracking, 1995, 38). Uudistusten lopullisten vaikutusten tarkoituksenmukaisuus on myös aina kyseenalainen. Loppujen lopuksi toteutuneesta uudistuksessa voi olla suhteellisen vähän eliitin tarkoittamaa alkuperäistä suunnitelmaa. Usein uudistukset eivät ole virkamiesten kirkkaita ajatuksia eivätkä nämä ideat synny tyhjiössä eikä ympäristön vaikutusta kannata aliarvioida. Eliitin päätöksiin vaikuttavat hyvinkin eri suunnilta tulevat vaikutteet.⁵ Lisäksi päätöksiä ja toimintamalleja kehitetään alhaalta tulevan palautteen perusteella. Päätökset syntyvät myös erilaisten tekijöiden ristipaineessa (sosio-ekonomiset, poliittiset sekä hallinnolliset tekijät). (Pollitt & Bouckaert, 2011, 33-34).

Julkisen hallinnon uudistuksiin vaikuttavat niin rakenteelliset kuin globaalit taloudelliset tekijät (A). Väestön rakenne on yksi hyvä esimerkki rakenteellisten tekijöiden vaikutuksesta. Väestönrakenteella on välillinen vaikutus julkisen hallinnon uudistuksiin. Suomessa on jo jonkin aikaa ollut huomion kohteena väestönrakenteen jyrkkä muutos suuren kohortin siirtyessä eläkeikään. Tämä ongelma on myös havaittu laajalti muissakin hyvinvointivaltioissa.

Pollittin & Bouckaertin malli tuo ilmi globaalien taloudellisten muutosten vaikutuksen julkisen hallinnon uudistuksiin (B). Pääomamarkkinoiden globalisoituminen ja yritysten monnikansallistuminen ja kansainvälinen kauppa ovat heikentäneet valtioiden valtaa niiden omista talousmarkkinoistaan (Pollitt & Bouckaert, 2011, 33-36). Lisäksi kilpailu on kasvanut ja pakottanut myös valtiot kilpailemaan keskenään. Raskas verotus ja hallintokoneisto eivät ole tarpeeksi tehokkaita ja kilpailukykyisiä näillä nykyisillä markkinoilla, jossa yksityisten yritysten lisäksi myös valtiot joutuvat kilpailemaan keskenään. Lisäksi kasvaneen globalisaation myötä valtioiden taloudelliset muutokset vaikuttavat toisiinsa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tapahtuvat talouden voimakkaat muutokset näkyvät myös muissa maissa.

⁵ Vaikutteita voidaan saada tutkijoilta, yliopistoilta, johtamiskonsulteilta, OECD:ltä, muilta mailta jne.

Lisäksi pääoman liikkuvuuden verokilpailun tuloksena kansallisten hallitusten pääoma on vähentynyt. Kansallisella tasolla rahapolitiikalla ei voida enää alentaa korkoja kansainvälistä tasoa alemmaksi stimuloidakseen tuottavia sijoituksia tai nostaa veroja kansainvälistä tasoa korkeammalle. Tämän vuoksi valtiot ovat menettäneet kykynsä torjua nousevaa työttömyyttä makroekonomisilla strategioilla, joita pystyttiin vielä käyttämään 1960- ja 1970- luvuilla. On myös huomattu kuinka talouden ongelmat voivat hyvinkin nopeasti levitä maiden välillä, kunnes se on jo kansainvälisen talouskriisin tasolla. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 34-35).

Näistä globaaleista muutoksista johtuu se, että myös julkisen hallinnon on pystyttävä muuttamaan mallejaan ja käytäntöjään. Valtion on hillittävä menoja, kevennettävä hallintoa ja muotoiltava uudelleen sosiaalipolitiikka, johon 2010 –luvun hyvinvointivaltiolla ei ole varaa. Talouden tuomat paineet eivät kuitenkaan itsestään muutu uudistuksiksi tai itsessään kerro mitä tulisi tehdä, vaan ne toimivat ohjaavina tahoina näille muutoksille (Pollitt & Bouckaert, 2011, 36). Uudistukset vaativat konkreettisia ideoita, malleja, rakenteita tai visioita, joiden avulla julkinen hallinto voidaan järjestää uudelleen (Pollitt & Bouckaert, 2011, 36).

Sosio- demograafinen muutos (C) on myös uudistusten taustalla vaikuttava tekijä. Tällä Pollitt & Bouckaert (2011, 36) viittaavat siihen elämäntapojen muutokseen, joka on tapahtunut miljoonilla ihmisillä ympäri maailman. Ihmisten odotettu elinikä on kasvanut, perhe-elämän tavat ovat muuttuneet ja työttömyys on kasvanut huomattavasti nousukauden 1950-1970 jälkeen. (Pollitt & Bouckaert 2011, 36). Nämä muutokset vaikuttavat välillisesti julkisen hallinnon uudistumiseen. Eläkeikäisten ja työttömien määrä ei itsessään tuota organisaatiomuutoksia mutta se tuo julkiselle hallinnolle paineita luoda uusia ratkaisuja näihin ongelmiin.

Poliittiset tekijät ovat myös yksi vahvoista taustavaikuttajista uudistusten taustalla (E). Erilaiset poliittiset järjestelmät vaikuttavat hyvinkin paljon siihen, minkälaiseksi uudistukset muotoutuvat (Pollitt & Bouckaert, 2011, 36). Rouban (2008, 143) näkee poliittisten tekijöiden vaikutuksen mallien muotoutumiseen jopa avaintekijäksi. Poliittiset näkökannat voivat jopa selittää mallin onnistumista tai epäonnistumista, koska johtamisen uudistuksista tulee parhaimmillaan uusia työkaluja eikä vain väliaikaisia tekijöitä. Niiden pitää kuitenkin soveltua professionaaliseen ja laajempaan sosiaaliseen kulttuuriin, jotta ne saisivat oikeutuksensa. (Rouban, 2008, 143). Joissakin maissa vahva lain asema voi olla muotoilemassa, fasilitoimassa tai hillitsemässä uudistuksia. Poliittisen järjestelmän järjestyminen voi vaikuttaa myös uudistuksien läpivientiin. Järjestelmä voi perustua vahvaan yhteisymmärrykseen ja koalitioihin tai järjestelmä voi olla kontradiktorinen. Myös keskushallinnon valta paikallishallintoon voi olla ratkaiseva tekijä. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 36-37). Lisäksi harvat joh-

tamisuudistukset ovat poliittisesti neutraaleja. Esimerkiksi NPM ei ole myöskään poliittisesti neutraali korostaessaan markkinaorientoituneita arvoja vaan on arvomaailmaltaan poliittisesti oikealla (Rouban, 2008, 143-144).

Yksi vahvoista taustavaikuttajista on uusien johtamismallien ilmaantuminen erityisesti 1980-luvun jälkeen, jolloin tästä syntyi Suomessakin kasvava toimiala (F). Viimeisten vuosikymmenten aikana johtamisopeista on tullut itsessäänkin jo muoti-ilmiöitä ja niitä tarjotaan ratkaisuina moniin ongelmiin. Johtamisideat myös leviävät tehokkaasti eri maiden välillä kansainvälisten organisaatioiden, kuten esimerkiksi OECD:n⁶ PUMA -toimielimen⁷ sekä Maailmanpankin välityksellä (Pollitt & Bouckaert, 2011, 38). Johtamiskonsulttien ja akateemisten mielipiteet vaikuttavat myös virkamiehiin, joten johtamisopit leviävät myös tätä kautta. Harvoin kuitenkaan nämä johtamisideat siirtyvät suoraan käytäntöön sinällään, vaan niiden puhtaista muodoista otetaan käyttöön ja sovelletaan tarpeelliset osuudet, jolloin niistä muotoutuu erityisiä malleja, jotka sopivat eri maihin ja eri tarkoituksiin. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 38). Lisäksi kaikki johtamisuudistukset eivät edes päädy loppujen lopuksi organisaation toimintatapoihin pysyvästi (Carson et al. 1999, 324). Johtamisopeista esimerkiksi tulosjohtaminen, laatujohtaminen⁸, benchmarking ja ulkoistaminen ovat oppeja, jotka ovat laaja-alaisesti otettu käyttöön myös julkisella sektorilla (Pollitt & Bouckaert, 2011, 38).

Mallissa Pollitt & Bouckaert (2011, 39) ovat ottaneet huomioon myös kansalaisilta tulevan paineen muutokseen (G). Kansalaisilta tuleva paine ei kohdistu mihinkään tiettyyn johtamisoppiin, mutta kansalaiset näkevät muutoksen tarpeen, jota kautta painostus syntyy. Malli ottaa myös huomioon poliittisten puolueiden ajatukset hallinnon muuttumisen suunnasta (H). Poliittisilla puolueilla on usein selkeät näkemykset ja periaatteet siitä, mihin suuntaan hallintoa tulisi kehittää ja nämä sisältävät yleensä ajatuksia hallinnon rakenteesta, tyylistä ja prosesseista. Poliittisten puolueiden ideat voivat tulla heidän omalta poliittiselta agendaltaan (H), suosituista näkökulmista ulkoapäin (G) tai talouselämästä ja sen liikkeistä (F). (Pollitt & Bouckaert, 2011, 39-40).

Sosio-ekonomisilla tekijöillä (I) tässä mallissa tarkoitetaan poliittisen järjestelmän ja hallinnollisen järjestelmän ulkopuolisia vaikutteita, jotka voivat olla yllättäviä tai epäsatunnaisia, kuten esimerkiksi erilaiset onnettomuudet ja luonnonilmiöt. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 40).

⁶ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

⁷ Public Management Service of the OECD = PUMA.

⁸ Tulosjohtaminen = Management by Objectives MBO, Laatujohtaminen= Total Quality Management TQM

Hallintoa on useimmiten lähes mahdotonta uudistaa muutoin kuin inkrementaalisesti (K) (Pollitt & Bouckaert, 2011, 41). Esimerkiksi Suomessa laajemmat hallinnolliset uudistukset vaativat useimpien lakimuutoksia, riippuen uudistuksesta, jopa perustuslain tasolla. Näihin on omat menetelmänsä ja järjestelmä on tässä kohtaa hyvinkin raskas. Muutokset voivat myös vaatia laajempaa poliittista keskustelua esimerkiksi keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteesta. Muutokset ovat mahdollisia, mutta ne voivat olla raskaita.

Kaikesta näistä tekijöistä johtuen muutoksia tehdään ja niillä saadaan erilaisia vaikutuksia aikaiseksi. Mallissa kohdat L, J sekä M kiinnittävät huomion tähän muutoksien ja johtamisoppien syntymisen prosessin dynamisempaan vaiheeseen. Uudistuksien sisällöllä (L) tarkoitetaan sitä tulosta, joka on saatu seurauksena sekä halutuista että käyttökelpoisista päätöksistä (J) (Pollitt & Bouckaert, 2011, 43). Implementoinnissa (M) tapahtuu tärkeitä muutoksia tavoitellun tahtotilan ja konkreettisesti toteutettavan tilan välillä. Suurin osa prosessin oppimisesta tapahtuukin tässä vaiheessa kun ideat pyritään realisoimaan käytäntöön (Pollitt & Bouckaert, 2011, 43). Tässä kohtaa malli palautuu alkuun, kun tätä implementoinnista saatavaa informaatiota siirtyy takaisin eliitille, joka vaikuttaa taas seuraaviin päätöksiin.

Lopuksi Pollittin & Bouckaertin mallissa tullaan johtamisoppien tuomiin vaikutuksiin ja tuloksiin (N). Tulokset voivat olla hyvinkin paljon eliitin tarkoittamia ja haluamia muutoksia tai ne voivat olla kaukana heidän suunnittelemistaan uudistuksista (Pollitt & Bouckaert, 2011, 44). Tämä tuo myös palautetta takaisin prosessin alkuvaiheeseen sen toteutumisesta ja erityisesti eliitille informaatiota siitä, olivatko tavoitteet haluttuja ja käyttökelpoisia (J). (Pollitt & Bouckaert, 2011, 45). Käytännössä tulokset eivät ole selkeästi koskaan kumpaakaan näistä, vaan useimmiten prosessi on voinut olla hyvinkin monimutkainen ja lopputulos voi sisältää erilaisia elementtejä. Esimerkiksi arviointitutkimuksilla pyritäänkin vastaamaan tähän tarpeeseen ja arvioimaan ovatko tulokset tarkoituksenmukaisia ja toivottuja. Lisäksi arviointitutkimuksilla voidaan arvioida itse implementoinnin toteutumista.

Julkisen johtamisen uudistusten julkaisut voi Pollittin (2000, 183) mukaan jakaa kahteen luokkaan. Ne voivat olla joko promootion tyyppisiä julistuksia, mitä muutoksia tällä hetkellä ollaan tekemässä tai ne voivat olla opasmaisia ohjeita siitä miten nämä muutokset tulisi viedä läpi. Pollitt (2000) kirjoittaa näistä hyvin kriittiseen sävyyn. Julistusmaiset materiaalit tuovat yleensä uudistuksissa esille tietynlaisia arvoja. Esimerkkinä näistä on asiakaslähtöisyys, tuloslähtöisyys, sitoutuminen jatkuvaan laadun parantamiseen, organisaation kevyt ja matala rakenne, tarkka menokuri sekä tuloksellisuus-

teen tähtäävät järjestelmät niin rekrytoinnissa kuin henkilöstön palkkauksessakin (Pollitt, 2000, 183).

Julkisilla organisaatioilla on myös paljon paineita muuttua valtavirran mukana uudistusten tuomaan suuntaan kohti arvoja, joita käsiteltiin yllä. Kuitenkaan julkisen johtamisen reformien tuomissa ide-oissa eri maat harvoin implementoivat ajatuksia samalla tavalla, kuten nähdään esimerkiksi New Public Managementin kohdalla. Yksi selitys tälle on Pollittin (2000, 185) mukaan se, että maat eivät ole alunperinkään samassa lähtöasteessä. Eikä heillä ole lisäksi samoja mahdollisuuksia toteuttaa uudistuksia samassa mittakaavassa. Esimerkiksi Saksassa keskushallinnon uudistukset ovat hyvin hankalia, koska rakenteet ovat tiukan lainsäädännön vuoksi vaikeasti muutettavissa toisin kuin esi-merkiksi Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa. Lisäksi Tanskassa ja Suomessa on toteutettu hyvällä menestyksellä julkisen hallinnon uudistuksia, mutta nämä ovat jääneet ilman sen suurempaa julkisuutta tai huomiota. (Pollitt, 2000, 185). Pollittin & Bouckaertin (2011) malli ottaakin nimen-omaan huomioon näitä julkisen hallinnon uudistuksiin vaikuttavia seikkoja. Lisäksi he ovat vertailleet uudistuksien eroavaisuuksia implementoinnissa eri maissa (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Seuraavaksi tarkastellaan kolmea johtamisoppia, jotka ovat antaneet vaikutteita tulosjohtamiseen ja –ohjaukseen julkisella sektorilla. Nämä ovat New Public Governance, Neo-Weberian State ja New Public Management. Näistä kolmesta tarkemmin tarkastellaan omassa kappaleessaan New Public Managementia eli uutta julkisjohtamista.

3.4. Tuloksellisuusmalleista

Eri johtamisopit näyttävät eri ajatuksia yksityistämisestä, markkinoista ja paremmasta valtion, yksi-tyisen sektorin ja järjestöjen suhteesta. Ne voivat stimuloida keskusteluja ja luoda viitekehyksiä spesifeille reformeille (Pollitt & Bouckaert, 2011, 209). Eri malleissa on kuitenkin omat rajoituk-sensa. Useimmiten mallit näkevät yhden tietyn asian erityisen tärkeäksi ottaa huomion kohteeksi, mutta jättävät helposti vähälle huomiolle muut piirteet (Pollitt & Bouckaert, 2011, 209). Tässä tar-kastellaan muutamaa eri mallia, Neo-Weberian State, New Public Governanca sekä New Public Managementia keskittyen jälkimmäiseen ja muut käsitellään lyhyesti. NPM eli New Public Mana-gementia tarkastellaan tässä hieman tarkemmin, koska se on ollut mukana muovaamassa Suomes-sakin tuloksellisuuden ohjausta ja johtamista valtionhallinnossa.

Kuten luvussa 3.3 mainittiinkin, tavallisesti valtiot eivät implementoi mitään malleja puhtaina, vaan ottavat eri malleista elementtejä ja sekoittavat niitä keskenään. Lisäksi, vaikka valtio saisikin hypo-teettisesti implementoitua mallin ”puhtaana”, se ei kuitenkaan tekisi julkisesta sektorista oppikirja-

esimerkkiä mallista. Johtamisoppi ei kuitenkaan kykene levittymään julkisella sektorilla niin laajalle, että se olisi levittäytynyt joka puolelle. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 210-211). Esimerkiksi Australian Queenslandissa ”The Department of Main Roads” on ottanut käyttöön muutosstrategian, joka yhdistää omalla tavallaan New Public Managementin pääajatuksia yhdistäen sen myös traditionaaliin julkisen sektorin kulttuuriin (Brown, Waterhouse & Flynn, 2003, 231). Brown ym. (2003) ovatkin tutkineet artikkelissaan sitä, tuottaako hybridimalli parempia tuloksia kuin pelkästään yhden mallin soveltaminen.

Valtioiden tuloksellisuusmalleja ja tulosjohtamista eri maiden välillä ovat vertailleet aluksi Pollit & Bouckaert (2000), jonka jälkeen Bouckaert & Halligan (2008) ovat jatkaneet tätä vertailevaa tutkimusta paljolti lähinnä Pohjois-Euroopan ja Anglosaksisten maiden välillä. Jälkeenpäin Rhodes et al. (2012) ovat myös julkaisseet artikkelin, jossa he edelleen hieman modernisoivat ja modifioivat näitä aikaisempia malleja.

Eri maiden tuloksellisuusmallien vertailu on mielenkiintoista sikäli, että jokaisella valtiolla on oma mallinsa käytössä ja julkiset hallinnot eri maissa haluavat myös tuoda markkinoille oman uniikin mallinsa ja jopa tuotteistaa sen (Pollit & Bouckaert, 2011, 19). Julkisten hallintojen lisäksi tieteen kentällä on tunnustettu erilaisia malleja. Esimerkiksi puhutaan Napoleonin mallista⁹, Neo-Weberian State –mallista (NWS), New Public Governancesta (NPG) Ranskalaisesta mallista sekä Pohjoismaalaisesta mallista. (Pollitt & Bouckaert 2011, 19). Näissä malleissa on hieman eri painopisteensä. NPM:n ollessa vastareaktio suurelle byrokratialle ja raskaalle hallinnolle, NWS ei taas usko yksityisen sektorin olevan vastaus hallinnon ongelmiin. NWS ajatusmallissa traditionaalisella byrokratialla on vahvat perusteet, joita tulisi vahvistaa ja parantaa (kuten esimerkiksi selkeä vastuu, nuhteettomuus, ennakoitavuus, jatkuvuus ja läheinen suhde lain kanssa). Nämä piirteet tulisi vain pystyä yhdistämään tehokkaammin ja joustavammin. Esimerkiksi Ongaro (2008, 113) näkee, että NWS on julkisissa johtamisuudistuksissa toissijainen malli esimerkiksi NPM:n nähden. NPM on ollut pitkään dominoiva doktriini, mutta De Vries & Nemeč (2013, 5) väittävätkin että nämä teoriat ovat korvanneet NPM:n vahvaa asemaa.

NPG (New Public Governance) puolestaan pyrkii löytämään keskiväylän julkisen ja yksityisen sektorin väliltä ja osoittamaan, että modernissa kompleksisessa yhteiskunnassa kompleksiset verokos-

⁹ Ks. Esim. Spanou (2008). Napoleoninen malli korostaa mm. vahvaa hallinnon lainsäädäntöä, vahvaa julkisen ja yksityisen sektorin eroa, keskitettyä hallintokoneistoa ja virkamiesten uraa. (Spanou, 2008, 152).

tot ovat myös hyödynnettävissä. Painotus on tässä verkostoissa, kumppanuudessa sekä neuvotteluihin perustuvassa yhteistyössä. (Pollitt & Bouckaert 2011, 22-23.)

1990 –luvulla valtiot alkoivat kohdata myös laajemman julkisen sektorin ongelman, jossa ne ovat liian suuria ja tehottomia. Tästä paineesta sekä ympäristön muuttumisen ja kompleksisoitumisen seurauksena julkisella sektorilla kohdattiin tarvetta adaptoida johtamisoppeja, jotka monet sisältyivät New Public Management –opin alle.

New Public Management on ollut vahva vaikuttaja kansainvälisesti julkisessa johtamisessa 1980 –luvulta lähtien. Tähän ajatteluun on vaikuttanut esimerkiksi managerialismi. Managerialismissa agendalla ovat sellaiset asiat, kuten esimerkiksi tehokkuus, tulosorientoituneisuus, asiakasorientoituneisuus sekä tuloksellisuus. (Homburg ym. 2007,1). Seuraavaksi tarkastellaankin hieman lähemmin New Public Managementia, koska se on antanut paljon vaikutteita monien valtioiden uudistuksiin, kuten esimerkiksi Suomessa.

3.5. New public management

New Public Managementista on tullut hyvin yleinen konsepti, johon kuuluu joukko periaatteita ja hallinnollisia ratkaisuja jotka korostavat erityisesti kilpailua, hajauttamista sekä kannustusjärjestelmien käyttämistä (Dunleavy, 1994, 38). Uusi julkisjohtaminen on tuonut uusia ajatusmalleja julkiselle sektorille, ja aikaisemmin julkisen sektorin organisointi perustuikin paljolti Weberin (1978, 223) ajatukselle siitä, että byrokratialla pystytään saavuttamaan kaikista korkein tehokkuuden ja rationaalisuuden muoto.

Tarkasteltaessa länsimaiden julkisen sektorin kehitystä 1970 -luvulta asti nykypäivään, New Public Management, NPM, on vaikuttanut julkiseen hallintoon voimakkaasti eikä se ole ollut vain nopeasti ohimenevä johtamisoppi tai mikään nopea ratkaisu organisaatioiden ongelmiin. (Jylhäsaari, 2009, 35; Overeem & Tholen, 2011, 723;). NPM:n nähdään saaneen alkunsa 1970 ja 1980 –lukujen taitteessa, jolloin managerialistinen ajattelutapa alkoi levitä. Managerialismi painotti julkiselta sektorilta yksityisille sektorille leviäviä ajatusmalleja. Sen ensimmäiset harjoittajat löytyvät Iso-Britanniasta pääministeri Margaret Thatcherin hallituksesta, joka otti yksityiseltä sektorilta toimintamalleja tulakseen tehokkaammaksi ja innovatiivisemmaksi. (Gruening, 2001, 2; Lane, 2002, 3; Parker, Waller & Xu, 2012, 659-660). Tämä ajattelutapa alkoi lakituntemuksen lisäksi kasvattaa arvostustaan stra-

tegista ja johtamistaidollista osaamista kohtaan. Isosta-Britannisasta se levisi Yhdysvaltoihin, Australiaan sekä Uuteen-Seelantiin ja sen jälkeen myös Skandinaviaan ja manner-Eurooppaan.

Aikaisemmassa johtamisajattelussa korostunut managerialistinen ihanne johtamisen tärkeydestä ja johtamistaidosta organisaation menestyksen edellytyksinä on siirtynyt myös NPM- doktriiniin (Lähdesmäki, 2003,53) ja yksi tämän suuntauksen tuomista muutoksista olikin yleinen suhtautuminen johtajan rooliin (Fryer, Antony & Odgen, 2009, 487). NPM korostaa markkinaehtoisuutta ja näin julkisen hallinnon roolia esimerkiksi palvelujen tuotannossa voidaan pienentää ja antaa markkinamekanismeille enemmän tilaa. Tulosjohtamisella voidaan puolestaan lisätä virastojen ja niiden johdon toimintavapautta sekä tiukentaa tulosvastuuta. (Ikola-Nordbacka, Lähdesmäki, 2011, 35.)

NPM on johtamisdoktriini, jonka tarkasta sisällöstä on ollut eriäviä näkemyksiä ja se ei ole selkeästi määriteltävissä oleva johtamisdoktriini (Baines, Charlesworth & Cunningham, 2013, 2). Uuden julkisjohtamisen mallit myös vaihtelevat maittain sekä eri maissa ja asiayhteyksissä korostetaan erilaisia asioita (Lane, 2002, 2; Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005, 469; Pollitt, 2003, 27; OECD, 2012, 70). Pohjoismaissa NPM:ia on sovellettu hieman toisistaan varioiden (Ibsen, Larsen, Madsen & Due, 2011, 2308) ja NPM:n vaikutus on näkynyt laajimmin palveluiden yksityistämisenä (Dunleavy, 1994, 44). Jylhäsaari (2009, 35) korostaakin, että NPM:ssä ei ole kyse varsinaisesti teoriasta vaan nimenomaan doktriinista. Doktriini on luonteeltaan normatiivinen kun teoriassa on kyse ilmiöiden kuvaamisesta ja selittämisestä. (Jylhäsaari, 2009, 35,48) Lisäksi kirjallisuudessa ei ole myöskään yksimielistä näkemystä siitä, mitkä NPM:n hyödyt julkiselle johtamiselle ovat loppujen lopuksi olleet (Maxcy, 2009, 492; Pollitt, 2003, 26). Loppujen lopuksi on hyvin vaikea sanoa miten New Public Management tulisi konseptoida ja miten se oikeastaan onkaan muuttunut. Se on kehittynyt paljolti Uuden-Seelannin, Australian, Ison-Britannian ja muiden Euroopan maiden julkisten hallintojen kautta (Dunleavy, 2005, 469). Näistä syistä NPM on vaikeasti määriteltävissä eksaktisti.

NPM tuo julkiselle sektorille kilpailun, hajauttamisen, kannustimet, ammattimaisen johtamisen, tehokkuuden standardit ja mittauksen, asiakasnäkökulman, palvelun laadun parantamisen, yksityisen sektorin johtamismallit sekä lisääntyneen vastuullisuuden sekä resurssien tiukemman käytön (Fryer et al. 2009, 479; Dunleavy 1994, 38). OECD:n (2012, 71) raportissa NPM korostaa esimiesten autonomian lisäämistä operatiivisessa johtamisessa, ohjauksen ja kontrollin lisäämistä virastoihin tuotosten mittauksen tasolla, tulosbudjetointia sekä tiettyjen toimintojen ulkoistamista yksityisille markkinoille. Lisäksi NPM ottaa mallia yksityiseltä sektorilta mallia eri prosessien organisoimiseksi. Lisäksi se korostaa tehokkuutta, delegointia, mittaamista ja tuloksia.

Christopher Hood (1991) on artikkelissaan käynyt argumentointia siitä, miksi New Public Managementista tuli niin menestynyt ja myös kritisoinut sitä. Hän näkee NPM:n koostuvan seitsemästä eri elementistä:

1. käytännön ammattimainen johtaminen
2. eksplisiittiset standardit tuloksellisuuden mittaamiseen
3. suurempi painotus tuotoksien (output) kontrollointiin
4. siirtyminen eriteltyihin yksiköihin julkisella sektorilla
5. siirtyminen suurempaan kilpailuun
6. arvioidaan yksityisen sektorin johtamistyyliä
7. otetaan käyttöön kurinalaisemmat resurssien käyttö.

Nämä esittävät kaikista tyypillisintä NPM:n muotoa ja nämä ilmenevätkin harvoin kaikki kerralla yhdessä tapauksessa. (Hood, 1991, 4).

Kirjallisuudessa on kuitenkin otettu huomioon, kuinka managerialismi on epävarmaa ja sen tulokseen vaikuttavat monet inhimilliset tekijät, kuten kulttuuri, johtajien asenteet, kontrolli sekä vastuullisuus (Harlow, Berg & Chandler, 2012, 538). Näin ollen johtamismallit eivät ole siirrettävissä yksityiseltä sektorilta suoraan julkiselle sektorille samoin kuin johtamismallit eivät ole suoraan siirrettävissä organisaatiostakaan suoraan toiseen. Näihin vaikuttavat aina muun muassa organisaation ympäristötekijät.

Patrick Dunleavy (2005) on kritisoinut voimakkaasti NPM:ää ja sen vaikutuksia etenkin 2000 – luvulla.¹⁰ New Public Managementia on käsitteenä ja ilmiönä nimenomaan kritisoitu kirjallisuudessa paljolti siitä, ettei siitä ole löydettävissä yhtä tiettyä määritelmää tai muotoa, missä se olisi yleisesti käytössä. (Dunleavy, 2005; Pollitt, 2000, 195) Lisäksi NPM:ää käytetään välillä kirjallisuudessa teorian tavoin, vaikka se ei sitä oikeastaan ole.

Lisäksi NPM ei tarjoa selkeää teoriaa tai mallia talouden ongelmiin. Sen heikkous on myös siinä, että se ei ota kantaa politiikkaan ja lisäksi se keskittyy lähinnä vain organisaation sisäisiin asioihin. Se ei ota huomioon kokonaiskuvaa ja liitä organisaatiota sen ympäristöön ja verkostoihin (Pollitt & Bouckaert, 2011, 209). Se on eri ideoista yhteen nivottu ajatusmaailma, josta ei ole olemassakaan

¹⁰ Vielä esimerkiksi vuonna 1994 vuonna julkaistussa Dunleavyn artikkelissa *The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'?*, *Public Policy and Administration*. Vol. 9 No. 36 Dunleavy esittelee NPM:ää paljon suotuisammassa hengessä.

yhdenmukaista implementointia. Monet maat ovat muokanneet siitä omiin tarkoituksiinsa sopivan mallin ja soveltaneet sitä itselleen soveltuvin osin. Myös Suomen tulosohtausmalli on saanut vaikutteita New Public Managementista. Esimerkkinä sen vaikutteista on vuonna 2006 suomessa aloitettu akuutti hallinnon supistamisohjelma, jonka tavoitteena oli henkilöstön pienentäminen ja 50 prosenttia arvioiduista säästöistä leikattiin asianosaisen ministeriön budjetista ja loput 50 prosenttia jätettiin ministeriölle kannustimeksi.

Uusi julkisjohtaminen, NPM on ollut selkeästi vuosia 1980- 2000 kuvaava johtamisoppi, mutta tämän jälkeen on ollut havaittavissa myös edelleen joitakin uusia suuntauksia eri valtioiden hallinnossa. On alettu enenevässä määrin kehittää integroituja palveluja ja on nostettu e-hallinnot vastaukseksi moniin ongelmiin (Pollitt & Bouckaert, 2011, 212). Valtiot ovat myös ruvenneet kiinnittämään huomiota enemmän verkostoitumiseen ja kumppanuusajatteluun muiden organisaatioiden kanssa. Valtioiden hallintojen toiminnan läpinäkyvyyden parantamiseen on alettu kiinnittää huomiota, sekä avoimeen hallintoon. (Pollitt & Bouckaert, 2011, 212) Läpinäkyvyyttä käytetään nykyään jopa muotisanana ja markkinointina, koska harva valtio ei ainakaan retorisesti ole kannattamatta näitä arvoja.

NPM:n ja managerialismin ongelmista huolimatta ne ovat jättäneet jälkensä julkisen sektorin toimintamalleihin ja tuoneet paljon uusiakin asioita julkiselle sektorille. Aucoin & Heintzman (2000, 47) argumentoivat, että kritiikistään huolimatta NPM:n kaltaiset uudistukset ovat tarpeen, koska traditionaaliset näkökulmat, jotka pääasiassa nojaavat keskittyneeseen johtamiseen ja kontrollijärjestelmiin sekä ovat keskittyneet turvaamaan tulo-ohjausta (input), ovat loppujen lopuksi tehottomia turvaamaan sekä suoritusta että vastuuta suorituksesta. NPM on saanut paljon keskustelua aikaan ja Pollitt (2003, 26; 2000, 195) onkin sitä mieltä, että NPM ei ole vain yksi ohimenevä johtamisen muoti-ilmiö, koska se on kestänyt jo hyvin pitkään. Sen myötä on tullut julkiselle sektorille paljon myös positiivisia muutoksia. Erilaisten supistamistoimet ovat koskettaneet laajastikin monia maita ja lisäksi esimerkiksi tehokkuuden mittaaminen on lisääntynyt (Pollitt, 2000, 195). Palveluita on myös kehitetty asiakaslähtöisiksi ja joustaviksi.

Uuden julkisjohtamisen ajatukset virastojen ja julkisten palvelujen tuottamisen rajoituksista ja toiminnasta ovat vaikuttaneet valtioiden hallintoihin ympäri maailman (Vining & Weimer, 2005, 209). Uusi julkisjohtaminen toi myös julkisen sektorin ohjaukseen aivan uuden näkökulman ja välineen. Ohjauksen välineenä oli aikaisemmin ollut lähinnä vain normiohtaus ja nyt tämä malli toi aivan uusia menetelmiä yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille.

3.6. Tuloksellisuusajattelun ongelmia

Tuloksellisuuden tullessa julkiselle sektorille tämä oli melko suurikin mullistus käytäntöihin ja johtamiseen. Se ei ole kuitenkaan ollut niin iso menestys kuin olisi voinut luulla. Kansainvälisesti on noteerattu muutamia ongelmia tulosjohtamisessa, jotka nousevat oikeastaan eri intressiryhmien välisistä ristiriidoista (Fryer ym. 2009, 488). Näitä intressiryhmiä ovat esimerkiksi poliitikot, asiantuntijat, keskushallinto ja paikallishallinto. Nämä ongelmat voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan, joita ovat tekniset ongelmat, järjestelmän ongelmat sekä osallisuuteen liittyvät ongelmat (Fryer ym. 2009, 488).

Teknisillä ongelmat liittyvät yleensä indikaattoreihin ja informaatioon, niiden keräämiseen sekä tulkintaan ja analysoimiseen. Nämä ovat ”kovia” ongelmia ja näitä yleensä pyritäänkin jatkuvasti kehittämään organisaatiossa. Järjestelmän ongelmat ovat tavallisesti kokonaiskuvaan liittyviä ongelmia, kuten esimerkiksi tulosjärjestelmän integroiminen muuhun olemassa olevaan järjestelmään. Ongelmat voivat liittyä myös strategisen fokuksen puuttumiseen, joka usein taas johtaa siihen ettei pitkän tähtäimen tavoitteita ja suunnitelmia ole. Kolmanteen luokkaan kuuluvat osallisuuden ongelmat ovat selkeästi ”pehmeämpiä” ongelmia. Nämä ovat yleensä henkilöstön johtamiseen liittyviä kysymyksiä ja heidän osallistamistaan prosesseihin koko organisaatiossa. Lisäksi nämä ongelmat saattavat liittyä ylemmän johdon tukeen ja päätöksentekoon. (Fryer ym. 2009, 488-499.)

Usein myös tulosjohtamisessa saatavilla oleva informaatio on ongelmallista. Usein tätä informaatiota ei käytetä hyväksi tai kuten Fryer ym. (2009, 489) tuovat esille, saatavilla oleva informaatio suuntautuu jo menneisiin tapahtumiin ja siinä vaiheessa kun tämä tieto on analysoitua se on jo myös ehtinyt vanheta. Tulosjohtamisen informaation tulisi saada suunnattua enemmän tulevaisuuteen ja sen luonne olisi hyvä olla ennustavaa ennemmin kuin historian katsauksen tapaista.

Yleisesti ottaen Pollitt (2000, 194) ja Dunleavy (1994, 45) tuo myös esille, että tutkimuksista ei ole saatu todisteita siitä että julkisen sektorin johtamisen uudistukset olisivat parantaneet julkisen puolen tehokkuutta. Lisäksi usein on vaikea todistaa uudistuksen ja tehokkuuden välistä yhteyttä, koska tämä yhteys on usein melko kaukainen ja monimutkainen. (Pollitt, 2000, 194.)

3.7. Muutokset organisaatiossa

Uutta julkisjohtamista on sovellettu julkisella sektorilla pyrkimyksenä muuttaa organisaatiota tehokkaammaksi. Julkinen sektori pyrkii muuttumaan tehokkaammaksi, mutta sitä on myös syytetty

johtamismallien suorasta kopioinnista, joka on johtanut vain organisaatioiden samankaltaistumiseen (Brown & Waterhouse, 2003, 232). Yksi NPM:n kritisoiduimmista piirteistä liittyykin siihen, kuinka yksityisen sektorin mallit eivät ole suoraan kopioitavissa julkiselle sektorille.

Muutokselle on hankalaa löytää yhtä yksiselitteistä määritelmää (Vartola, 2004, 52). Kuten tässäkin tutkimuksessa, muutos on helposti alakäsite, jolloin pääkäsitteenä on se, jonka muutoksesta on kyse. Organisaatiomuutos voidaan määritellä yksinkertaisimmillaan uudeksi tavaksi organisoida ja työskennellä (Luoma, 2010, 39).

Muutoksissa tulee ottaa myös huomioon monenlaisia tekijöitä. Muutokset ovat harvoin lineaarisia eikä selkeää alkua tai loppua ole mahdollista määrittää (Moran & Brightman, 2001, 112). Muutokseen tähtääminen saattaa myös sisältää useita parannusyriytyksiä. Jotta muutos olisi onnistunut, organisaation täytyy kyetä parantamaan toimintaansa monelta osa-alueelta. Lisäksi muutoksen pitää samanaikaisesti lähteä sekä ylhäältä alas, että alhaalta ylös. Ylhäältä tulee antaa selkeä visio ja rakenne kun taas alhaalta tulee rohkaista osallistumista ja tukea muutokselle. Moran & Brightman (2001, 112) huomauttavatkin, että muutos vaatii aina kaikkia organisaation tahoja sitoutumaan muutokseen tai muutoin on todennäköistä että muutos epäonnistuu. Muutoksen vaikutukset kestävät todennäköisesti pidempään, jos muutosta pystytään mittaamaan. Tämä vaatii sen, että organisaation tavoitteet ovat kvantitatiivisesti mitattavissa ja tämä organisaation tavoitteissa menestyminen on linkitetty yksilöiden suoritukseen. (Moran & Brightman, 2001, 112).

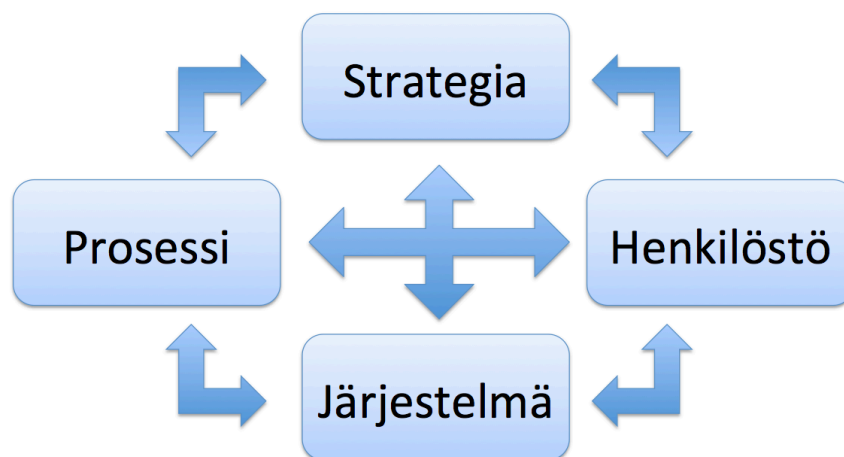
Organisaatiot niin yksityisellä, julkisella kuin kolmannellakin sektorilla ovat kokeneet suuriakin muutoksia viime vuosikymmeninä. Johtamis- ja toimintamalleja on kehitetty voimakkaasti kulloinkin muodissa olevan johtamisopin mukaisesti. Stenvall & Virtanen (2007, 22) huomattavat kuitenkin, että johtamisoppeja ovat ensisijaisesti olleet kehittämässä käytännön johtamistyössä olevat konsultit, mutta organisaatioteorian kehittäjät vältelleet tätä kehittämistyötä jostakin syystä. (Stenvall & Virtanen, 2007, 22).

Muutoksissa täytyy ottaa aina huomioon, että ne vievät aina huomiota pois organisaation perustehävistä. Stenvall & Virtanen (2007, 52) huomauttaakin, että toiminnassa tarvitaan aina tasapaino uuden kehittämisen ja nykytilan toiminnan tehokkuuden välillä. Työteho saattaa organisaatiomuutoksessa olla henkilöstöllä jopa 25-30 prosenttia alaspäin normaalista työtehosta.

3.8. Muutoksen johtaminen

Tuloksellisuuden johtamiseen on kehitetty monta termiä, joista osa on päällekkäisiä ja joista osalla on hieman toisistaan poikkeava vivahde. Käsitettä performance management, tulosjohtaminen on käytetty hyvin laajasti kuvaamaan mitä tahansa johtamisprosessia, joka on sisältänyt tuloksellisen informaation kääntämistä tuloksen parantamiseksi (Cho & Lee, 2012, 239). Termi performance management on kattanut alleen sellaisia asioita kuten tuloksellisuuden mittaaminen, tulosindikaattorit, tuloksellisuuden seuranta, value for money –ajattelu ja vielä viimeaikoina enenevässä määrin myös laadunvarmistus. Laadunvarmistusajattelu on yleistynyt pyrkimyksenä identifioida syyt huonolle resurssien allokoinnille. Viime aikoina tuloksellisuuskäsitteistö on muuttunut siten, että enenevässä määrin keskustellaan saavutettavista standardeista ja niiden tarkastamisesta, jotta saavutetaan vaadittavat tasot suorituksessa. (Boland & Fowler, 2000, 417-418.) Tuloksellisuuden johtamisella voidaan tarkoittaa myös toisiinsa liittyviä strategioita ja toimintoja, joilla tähdätään parantamaan yksilöiden, tiimien ja organisaatioiden tuloksellisuutta. (Hawke, 2012, 310.)

Tuloksellinen johtaminen vaatii myös laajaa ymmärrystä organisaatioiden linkittymisestä ja sidoryhmistä. Radnor & McGuire (2004, 259) toteavatkin tutkimuksessaan tulosjohtamisesta, että ennen kaikkea organisaation strategian, henkilöstön, organisaatiomuodon sekä tulosjärjestelmien tulee olla tietyllä tasolla, jotta tulosjohtaminen on edes mahdollista (kuvio 2).



Kuvio 2 Organisaation tulosjohtamisen edellytykset julkisella sektorilla (Radnor & McGuire, 2004, 257.)

Strategia kuvastaa organisaation tulevaisuutta ja suuntaa, johon se on aktiivisesti pyrkimässä. Kaplanin & Nortoninkin (1996) ajatuksena Balanced Score Cardissa (BSC) oli, että organisaation tulee tuntea ensin sen oman strategian perusta ennen kuin se voi ryhtyä implementoimaan BSC:ia.¹¹ Menestyksellisessä tulosjohtamisessa välttämätöntä onkin tietää tulosjohdettujen järjestelmien ja strategian suunta (Fryer ym. 2009, 480). Lisäksi Fryer et al. (2009, 480) näkevät että menestyksekkäälle tulosjohtamiselle tärkeää on myös henkilöstöjohtamisen sekä sidosryhmien sitoutuminen tulosjohtamiseen ja sen tavoitteisiin. Organisaation, jossa toimintatapojen parantaminen ja tunnistaminen mielletään luonnolliseksi osaksi organisaation kulttuuria todennäköisemmin menestyy tuloksellisuutensa parantamisessa. Lisäksi menestyksekkäs tulosjohtaminen vaatii jatkuvaa monitorointia, palautteen antamista ja tiedon jakamista sekä lisäksi tästä informaatiosta oppimista. (Fryer et al. 2009, 480.)

Tulosjohtaminen on tärkeä näkökulma myös ottaen huomioon tulosohjausjärjestelmän toimivuuden kokonaisuuden kannalta, ja sen ehdottomana edellytyksenä onkin se, että se kytkeytyy tiiviisti johtamiseen, suunnitteluun sekä raportointiin eikä elä hallinnonalalla omaa erillistä elämäänsä (valtiovarainministeriö, 2012:21, 25). Hyvin tärkeänä voidaankin pitää kaiken tämän lisäksi vielä sitä, että tulosjohtaminen ei ole muusta johtamisesta erillinen kokonaisuus ja staattinen tila vaan mukautuu ja muovautuu organisaation muun johtamisen ja rakenteiden mukaan. Se on vahva osa organisaation eri prosesseja, jolloin tuloksellisuus tulee otetuksi huomioon luontevammin organisaation toiminnassa.

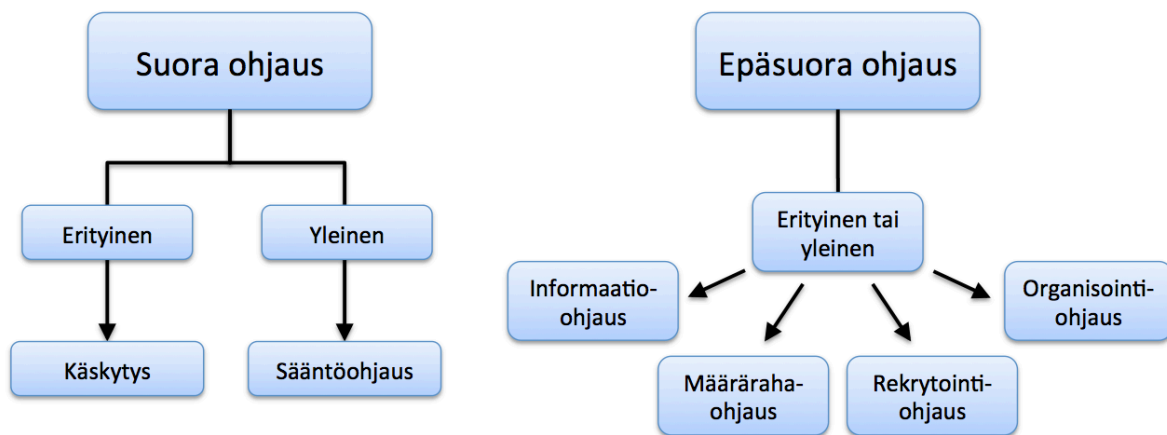
¹¹ Kaplan & Norton konseptoivat vuonna 1992 Balanced Scorecardin eli tasapainoitettun tulosmittariston, joka on toiminnanohjauksen suorituskykymittaristo, joka muutti perinteisen ajattelun suorituksen mittaamisesta. Se perustuu neljään eri prosessiin sitoakseen lyhyen aikavälin toiminnot pitkän aikavälin toiminnoksi. Nämä neljä prosessia ovat visio, kommunikaatio, suunnittelu sekä palaute ja oppiminen. Lisäksi malli ei ota huomioon vain talousnäkökulmaa vaan se huomioi myös asiakkaan, sisäisten prosessien sekä kasvun ja oppimisen näkökulman. (Kaplan & Norton, 2007, 1.)

4. TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ – PROSESSI JA KEHITTÄMINEN

4.1. Ohjausjärjestelmä ja ohjauksen käsite

Julkisen sektorin toiminta poikkeaa julkisen sektorin toiminnasta monin tavoin, mutta yhtenä erona on esimerkiksi palvelutuotannon välillisuus julkisella sektorilla. Monet yksityisen sektorin perinteiset ohjausmenetelmät eivät sovellu julkiselle sektorille.

Hallintotieteissä ja politiikkatieteissä on lähestytty kysymystä siitä miksi yhteiskunnallisessa järjestelmässä tarvitaan ohjausta. Ohjaus voi olla hyvin erilaista ja vaihtelevaa sekä siihen voidaan käyttää hyvin monipuolista keinovalikoimaa. Lundquist on määritellyt ja kategorisoinut hallinnon eri ohjausmuotoja (kuvio 3).



Kuvio 3 Hallinnon ohjausmuodot Lundquistin mukaan (Oulasvirta ym. 2002, 20).

Julkisella sektorilla julkinen ohjaus voi olla hyvin moninaista ja erilaisia keinoja on käytettävissä. Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall (2002, 16) näkevät ohjauksen yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka avulla poliittisen päätöksenteon jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisella tavalla. Ohjaus voidaan näin nähdä kuuluvan nimenomaan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Ohjausta tehdään erilaisilla ohjausvälineillä ja nämä ohjauksen keinot

voidaan jakaa normeihin, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon. (Oulasvirta et al. 2002, 16.) Eri-laisiin valtion ohjauskeinoihin palataan tässä tutkimuksessa vielä luvussa 4.2. Tulosohtaus on yksi näistä ohjauksen välineistä, jota käsitellään tässä työssä erityisesti.

Ohjauksella voidaan tarkoittaa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola, 1977, 49) tai ohjaus voi olla myös niitä vaikuttamiskeinoja, joilla ohjaava organisaatio pyrkii vaikuttamaan ohjattavan organisaation toimintaan saadakseen sen toimimaan haluamallaan tavalla (Sinkkonen & Nikkilä, 1988, 178).

Ohjausjärjestelmä puolestaan koostuu kaikista niistä osista ja niiden välisistä vaikutussuhteista, jotka voidaan tunnistaa järjestelmän toiminnan suuntaan vaikuttaviksi. Ohjausjärjestelmä koostuu kolmesta eri tahosta, ohjaavasta yksiköstä, ohjattavista yksiköistä sekä ohjausimpulssista. (Ahlstedt ym. 1977, 49.) Tässä tutkimuksessa ohjaavilla tahoilla tarkoitetaan organisaatioita tai yksiköitä, jotka lähettävät ohjausimpulssin toiselle yksikölle halutun tavoitteen aikaansaamiseksi. Ohjattavilla yksiköillä viitataan ohjauksen kohteena olevia ja ohjausimpulsseja vastaanottavia organisaatioita, yksiköitä tai muita tahoja. Tässä tapauksessa esimerkiksi virastoja. Ohjausimpulssi voi olla esimerkiksi ohje, informaatio tai määräys, joka lähetetään ohjattavalle yksikölle halutun käytöksen aikaansaamiseksi. Ohjaus nähdään tässä työssä toiminnaksi, jossa nämä kolme osapuolta ovat osallisena ja ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan eri keinoin ohjattavan toimintaan. Tässä otetaan kuitenkin huomioon se, että ohjaus ei ole vain yhteen suuntaan kulkevaa vaikutusta, vaan ohjaus on myös vuorovai- kutteista, jolloin vaikutteet liikkuvat molempiin suuntiin.

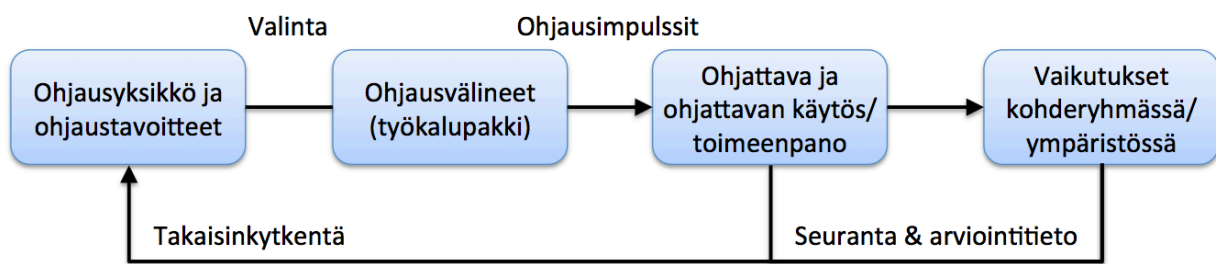
Sinkkonen & Kinnunen (1994, 39-40) näkevät, että usein poliittishallinnollisessa ohjausprosessissa on vaihteleva määrä vaiheita, mutta usein prosessiin kuuluvat seuraavat vaiheet:

1. Poliitiikan muotoutumisen vaihe
2. Suunnittelu ja valmistelu
3. Valinnan, ratkaisun tai päätöksenteon vaihe
4. Toimeenpano
5. Toimeenpanon valvonta sekä siihen liittyvät tarkastus-, tarkkailu ja seurantatoiminnot.

(Sinkkonen et al. 1994, 39-40.)

Suomen tulosohtausprosessista löytyvät myös selkeästi valmistelu-, toimeenpano –ja seurantavai-heet (ks. Kuvio 7).

Ohjausketjun pituus vaihtelee hallinnonalan ja ohjauksen mukaan. Ohjausketju voi olla hyvinkin pitkä eduskunnasta valtion keskushallinnon välittämänä ja tarkentamana toimeenpaneville viranomaisille. Mallin ohjausketjusta näet kuviossa 4. On myös mahdollista, että parlamentin päättämä ohjaus jättää toimeenpanolle hyvinkin laajan toimintavapauden, mutta lakia täydentävät hallituksen asetukset, ministeriöiden ja keskusvirastojen ohjeet johtavat käytännössä siihen, että ketjun loppupäässä ohjaus on hyvinkin tiukkaa ja toimeenpano yksityiskohtaisesti ohjattua. (Oulasvirta ym. 2002, 23.) Viime aikoina kehityssuunta on ollut tosin siihen suuntana, että virastoille annetaan enemmän operatiivista vapautta tulostavoitteiden puitteissa.



Kuvio 4 Ohjausketju systeemiproessina (Oulasvirta ym. 2002, 30)

Ohjausmallin valinta riippuu hieman siitä minkälaista tavoitetta lähdetään hakemaan. Kuviossa 5 Oulasvirta ym. (2002, 31) havainnollistavat ohjauksen muodon ja tehtävän luonteen suhdetta. On oleellista pohtia, minkälaisesta politiikasta ja tehtäväkokonaisuudesta on kysymys. Tällöin on tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan julkisen vallan käyttöä edellyttävät viranomaistehtävät, palvelutehtävät ja kehittämistehtävät sekä ottaa huomioon niiden vaatima ohjaus ja ohjausvälineet (Oulasvirta ym. 2002, 31).

	Yhdenmukaisuutta edellyttävä viranomaistehtävä	Palvelutehtävä	Kehittämistehtävä
Tyypillinen ohjausmuoto	Sääntely (normiohjaus) ja sanktiot	Normit ja taloudellinen tuki	Kannustava taloudellinen tuki

Kuvio 5 Julkisen tehtävän luonne ja tyypillinen ohjaus (Oulasvirta ym. 2002, 31).

Valtion viranomaistehtävät liittyvät yleensä kansalaisten turvallisuuteen, oikeusturvaan ja muihin lakisäateisiin ja yhdenmukaisuutta vaativiin tehtäviin. Tällöin yleensä ohjaus perustuu ehdottomiin kieltoihin ja muuhun normiohjaukseen. Kehittämistoimenpiteillä pyritään aikaansaamaan uusia toimintamalleja ja –käytäntöjä tai palveluita vastaamaan uusiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja ongelmiin. Tässä voidaan yleensä käyttää informaatio-ohjausta ja avustuksia. (Oulasvirta ym. 2002, 31.)

Ohjauspäätöksissä kuten muissakin päätöksissä on aina mukana epävarmuus päätöksenteon vaikutuksista muuttuvassa ympäristössä. Päätöksentekotilanteessa ollaan usein enemmän tai vähemmän puutteellisen informaation varassa. Epävarmuus voi johtua informaation puutteellisuudesta, rajallisista mahdollisuuksista analysoida tilannetta, aikaisempien kokemusten puuttumisesta tai ihmisten kyvystä käsitellä tietoa tai resurssien puutteesta (Oulasvirta ym. 2002, 37). Lisäksi yleensä instrumenttien valinta saattaa olla poliittinen eikä tekninen kysymys. Ympäristö myös muuttuu nopeasti, jolloin ajan myötä detaljimainen tieto menettää merkityksensä. (Oulasvirta ym. 2002, 37.)

Epävarmuuden vallitessa on erilaisia näkökohtia tarttua päätöksentekoon. Yksi tapa on keskittyä ohjauksessa prosessin hallintaan tavoitellun tuloksen sijasta ja noudattaa inkrementaalista lähestymistapaa (Oulasvirta ym. 2002, 38). Inkrementalismia voi tarkastella joko prosessin kautta tai lopputuloksien kautta (ks. Dahl & Lindblom, 1953). Inkrementalistisessa lähestymistavassa ratkaisua haetaan prosessimaisesti pieni askel kerrallaan. Julkista hallintoa on Suomessa uudistettu ja kehitetty perinteisesti tästä inkrementalisesta näkökulmasta eli on vähitellen ratkaistu eteen tulevia ongelmia (Vartola, 2004, 108). Esimerkiksi valtiovarainministeriö käyttää monissa toimintamalleissa pilotointia. Aluksi toimintamalli pilotoidaan esimerkiksi yhdessä virastossa ennen kuin se otetaan laajemmalti käyttöön. Lisäksi toimintamalleja kehitetään käytännössä myös jatkuvasti. Tämä on hyvä keino saada palautetta mallin toimivuudesta käytännössä. On kuitenkin hyvä pitää mielessä että mallia ei laiteta kentälle kuitenkaan liian varhain vaan se olisi sen verran valmis, että virasto pystyy aidosti toimimaan mallin mukaisesti.

Toinen menettelytapa lähestyä epävarmuuden hallintaa on sopimuksellisuuden ja dialogisuuden lisääminen ohjauksessa (Oulasvirta ym. 2002, 38). Tästä menettelytavasta on keskusteltu erityisesti konsernijohtamisen yhteydessä ja tämä perustuu ajatukselle, että lähellä käytäntöä toimivat tahot tietävät tyypillisesti enemmän toimintaan vaikuttavista kriittisistä tekijöistä. Tällöin tarkoituksenmukaista olisi, että konserni määritteli ohjauksen päämäärät ja toteutuksesta vastaavat organisaatiot puolestaan toiminnan tarkemman sisällön. (Oulasvirta ym. 2002, 38.)

Ohjattavien näkökulmasta ohjauksessa ja sen epävarmuuden hallinnassa on tärkeää sen ennustettavuus ja ristiriidattomuus (Oulasvirta ym. 2002, 48). Eri ohjausmuotojen tulee olla balanssissa keskenään ja kokonaisuuden yhdenmukainen. Esimerkiksi keskeisimpien ohjausmuotojen, normiohjauksen, informaatio-ohjauksen ja resurssiohjauksen tulisi olla keskenään tasapainossa ja yhdenmukaisia.

Tulosohjauskin on pääsääntöisesti informaatio-ohjausta. Valtiovarainministeriön Internet –sivuilla informaatio-ohjaus (2014) määritellään neuvonnan ja suositusten antamiseksi, hyvien käytäntöjen antamiseksi ja levittämiseksi sekä muuksi informaation tuottamisen ja jakamisen sekä tiedon levittämisen avulla tapahtuvaksi vaikuttamiseksi. Tulossopimuksista ei ole tehty pakottavia lainsäädännön kautta. Valtionhallinnossa ohjauspolitiikka nojaa paljon luottamukseen informaatio-ohjauksen tehosta (Oulasvirta ym. 134). Informaatio-ohjaukselle on asetettu hyvinkin suuret odotukset, jolloin tämä asettaa myös paineita menetelmän kehittämiseksi. Informaatio-ohjausta on pidetty hyvänä instrumenttina silloin, kun ohjaustavoitteen vastainen käyttäytyminen ei ole esimerkiksi asettamassa kansalaisten terveyttä tai henkeä vaaraan. Jossakin tilanteissa myös voidaan ottaa riski ja katsoa ensin, toimivatko informaatio-ohjauksen keinot ja jos empiirisesti havaitaan niiden riittämättömyys, vasta sitten turvaudutaan pakottavampiin keinoihin. (Oulasvirta ym. 2002, 134.)

4.2. Valtio ohjausympäristönä

Eduskunnalla ja hallituksella on käytettävissä erilaisia keinoja ohjata hallinnon toimintaa ja valtiontaloutta. Ohjauksen keinot valitaan ja ohjauksen toimivuutta arvioidaan hyvän hallinnon periaatteiden ja tuloksellisuuden perusteella. 1990 –luvulla yleistyneen managerialistisen ajattelutavan mukaisesti nykyään valtionhallinto nähdään ympäristönä, jota voidaan ohjata muutoinkin kuin pelkän lainsäädännön avulla. Lisäksi tähän on tullut muita ohjauskeinoja. Valtion ohjauskeinoiksi luetaan:

1. Normatiivinen ohjaus, esimerkiksi lainsäädäntö
2. Taloudellinen ohjaus, johon voidaan nähdä kuuluvan voimavarojen kohdentaminen, budjetiohjaus sekä tulosohjaus
3. Vero- ja maksupolitiikka
4. Omistajaohjaus
5. Hankintaohjaus
6. Informaatio-ohjaus

7. Rakenteelliset ratkaisut, kuten organisaatorakenteet, palvelujärjestelmät, henkilöstörakenteet, vastuu-, kannuste- ja johtamisjärjestelmät
8. Suositukset, ohjeet, standardit, kehittämislinjaukset ja tavoitteenasettelut, ohjelma-perustaiset hankkeet, politiikkaohjelmat, tutkimus- ja kehittämistyö sekä seurannan tuloksena syntyvä tieto, arviointi ja koulutus
9. nimitys- ja henkilöstöpolitiikka, pätevyysvaatimukset ja henkilöstön kehittäminen. (Korpela & Mäkitalo, 2008, 92; valtiovarainministeriö, 2012, 27.)

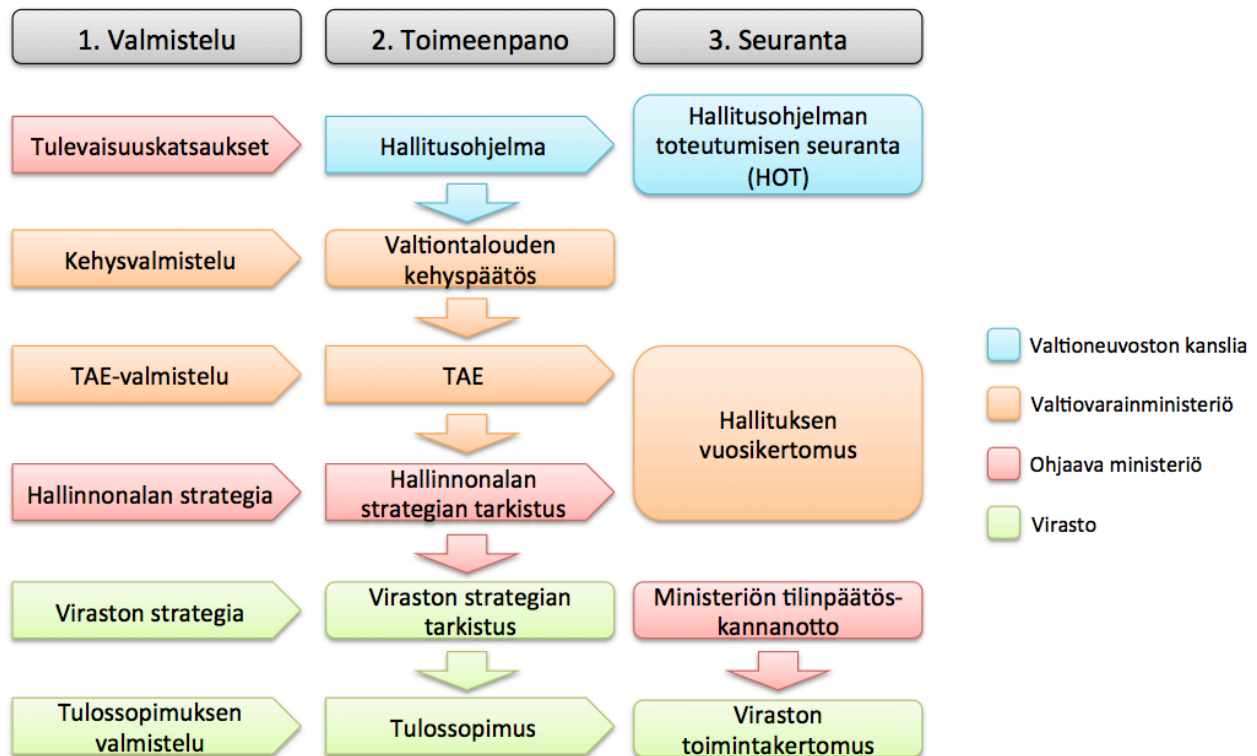
Valtiolla on hyvin monia ohjauksen keinoja käytettävissä ja haasteena onkin se, miten saada nämä eri keinot toimimaan yhtenäisesti. Tulosohtaus on myös yksi valtiokonsernin merkittävä ohjausjärjestelmä, mutta ei ainoa. Tärkeää on siis huomioida, että tulosohtaus toimii hyvin osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta (valtiovarainministeriö, 2012, 27).

4.3. Tulosohtausprosessi

Suomalaisessa tulosohtausjärjestelmässä yhtenä ydinajatuksena on, että pyritään saamaan olemassa olevilla resursseilla mahdollisimman tehokkaasti halutut tavoitteet. Tulosohtauksen tavoitteena on julkisella sektorilla tuottavuuden parantaminen ja toiminnan vaikuttavuuden ja taloudellisuuden lisääminen (Hiden & Saraviita, 1994, 188). Valtiovarainministeriön sivuilla julkaistussa tulosohtauksen käsikirjan tietokortissa (valtiovarainministeriö, 2012,3) tulosohtaus määritellään melko paljon tavoitteiden kautta. Tulosohtaus määritellään toiminnaksi, jolla saadaan aikaan halutut vaikutukset kustannustehokkaasti, voimavarat, tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat tasapainossa keskenään. Lisäksi vielä mainitaan, että tämä on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. (valtiovarainministeriö, 2012, 3-4.)

Koska tulosohtaus on sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli, Suomessa tulosohtausjärjestelmästä ei ole säädetty omaa lakiaan vaan tulosohtaukseen koskevat ja siihen liittyvät säännökset on sisällytetty useampaan säädökseen. Näistä tärkeimmät ovat perustuslaki (731/1999), valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992) sekä valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Suomen järjestelmä pohjautuu neljälle tuloskriteerille, joiden avulla arvioidaan julkisen sektorin tuloksellisuutta. Nämä kriteerit ovat vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinto sekä henkisten voimavarojen kehittäminen. (valtiovarainministeriö, 2012, 39.) Tulosohtausjärjestelmän kriteerit esitetään tulosprisman muodossa (kuvio 6).



Kuvio 7 Tulosohjausprosessin vaiheet (valtiovarainministeriö, 2012,8).

Tulosohjauksen valmistelu lähtee aina kehysvalmisteluista, talousarvioesityksen valmisteluista sekä eri hallinnonalojen strategiasta. Valmistelua tapahtuu tulosohjausprosessissa kaikilla tasoilla, koska eri tason toimijat luovat oman suunnitelmansa pohjautuen yhteisiin tavoitteisiin niin koko valtionhallinnossa tai yksittäisellä hallinnonalalla. Ylimpänä on kuitenkin valtion talousarvioesitys, josta paikallis- ja aluehallinto tekevät oman esityksensä talousarvioon.

Toimeenpanovaiheeseen osallistuvat myös niin Valtioneuvosto, valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt sekä tulosohjattava virasto itse. Toimeenpano pohjautuu aina hallitusohjelmaan, jonka kautta myös Valtioneuvosto osallistuu tulosohjaukseen. Toimeenpano kulkee ylhäältä-alas –suuntaisesti ja sen tulee pohjata aina ylemmän tasoisiin ja yhteisiin tavoitteisiin. Toimeenpano ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa hallinnonalan tai viraston oman strategian kanssa.

Valtioneuvoston tehtävänä on seurata koko hallitusohjelman toteutumista ja valtiovarainministeriö antaa eduskunnalle vuosikertomuksen hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä muista toimista, joihin hallitus on ryhtynyt. Lopuksi virastojen tulee myös esittää toimintakertomus, jossa arvioidaan tulostavoitteiden toteutumista. Maistraateissa on käytössä nk. liikennevalomalli, jonka avulla arvioidaan tavoitteiden toteutumista.

4.3.1. Valtion talousarvio ja hallitusohjelma

Maistraatin taloudellinen ohjaus lähtee valtion talousarviosta. Valtion keskushallinnon talousarvio on avainasemassa tuloksellisuuden ohjauksessa ja johtamisessa. Talousarvio on tuloksellisuuden ohjauksessa ylimpänä tahona. Talousarvio on finanssipoliittinen ohjausdokumentti ja siinä yhdistyvät niin finanssipoliittikka kuin julkisen palvelutuotannon ohjaus (Joustie, 2007, 6).

Hallitusohjelma on hallituksen puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Tämä ohjaa valtionhallinnon toimintaa tavoitteillaan hallituksen toimintakauden ajan. Ohjausmalleille on tärkeää, että ne pohjautuvat hallitusohjelmassa asetettuihin poliittisiin tavoitteisiin. Maistraattien tulosohtauksessa hallitusohjelman tavoitteet näkyvät esimerkiksi strategia-asiakirjassa.

Valtion talousarvioesityksen laadinta alkaa vuosittain hallituksen hyväksytyä hallinnonalojen määrärahaehykset. Määrärahaehyksen sekä valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta valmistelu jatkuu ministeriöissä, jotka edelleen antavat omat ohjeensa omille virastoilleen ja laitoksilleen. Nämä puolestaan laativat oman ehdotuksensa, joiden perusteella ministeriöt tekevät valtiovarainministeriölle toimitettavan talousarvioehdotuksensa. (Valtioneuvosto, 2014.)

Talousarvio pitää sisällään ministeriön tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseksi ministeriön omalla toimialalla. Lisäksi talousarviossa on määritelty ministeriön tulostavoitteet hallinnonalan tärkeimpien virastojen toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille asioille. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarvittaessa laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. (valtiovarainministeriö, 2010:47, 56.)

Talousarviossa asetetaan kaikkien ohjausjärjestelmään osallistuvien hierarkiatasojen tulostavoitteet yleisessä muodossa. Talousarviossa asetetaan tavoitteet hallinnonaloittain sekä jaetaan näille määrärahat. Esimerkiksi Valtion talousarviossa maistraateille oli asetettu toimintamenojen määrärahasi noin 33 miljoonaa euroa. Maistraatit ovat nettobudjetoituja virastoja, joka tarkoittaa sitä, että talousarvioon otetaan vain menoista ja tuloista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (1992/165, 3 a§). Pääsääntönä budjetoinnissa on bruttobudjetointi ja nettobudjetointi on talousarvi-

osta annetussa laissa tarkasti rajattu poikkeus tästä pääsäännöstä.¹² Maistraatilla on maksullista palvelutoimintaa ja nettobudjetoinnin kautta sille jää itselleen siis palveluista saadut tulot kun taas bruttobudjetoinnissa palveluista saadut tulot menisivät talousarvion tulopuolelle. Tämä vaati tietysti maistraatilta suunnitelmallisuutta ja palvelujen kysynnän arviointi on välttämätöntä. Suunnitteluun tarvitaan tietoja suoritteiden määrästä, laadusta ja kannattavuudesta, jotta toimintaa pystytään suunnittelemaan ja johtamaan järkevästi.

Budjetin yleisperusteluissa määritellään hallituksen talouspoliittinen linja sekä otetaan huomioon mahdolliset hallinnonalat horisontaalisesti ylittävät toimintaohjelmat ja asiakokonaisuudet sekä niiden yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Talousarvion pääluokkaperusteluissa tuodaan esille ministeriöiden itselleen muotoilemat tärkeimmät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niihin kohdistettavat päätökset varainhoitokaudella. Lukuperusteluissa ministeriöt kuvailevat yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueiden vaikutuksiin liittyvää tavoitteenasettelua, josta saadaan järkevä yhteys virastojen kanssa sovittaville tulostavoitteille. Momenttiperusteluissa otetaankin jo huomioon alustavasti virastojen kanssa sovitut toiminnalliset tulostavoitteet tehokkuudelle ja laadunhallinnalle. (valtiovarainministeriö, 2012d, 33.)

Vuoden 2014 talousarvioesityksen yleisperusteluissa asetetaan koko valtiokonsernin tavoitteiksi hallinnon kehittämisen suhteen esimerkiksi julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittäminen, talous- ja henkilöstöhallinnon uudistaminen, valtion toimitilojen käytön tehostaminen, hankintojen kehittäminen sekä aluehallinnon kehittäminen (Valtion talousarvio, 2014). Yleisenä koko valtiokonsernia koskevana tavoitteena on mainittu julkisen hallinnon tuottavuuskehityksen kääntäminen selvään nousuun ja kestäväen valtiontalouden tukeminen. (Valtion talousarvio, 2014). Tulosohjausjärjestelmä on myös otettu huomioon talousarvion yleisperusteluissa. Tavoitteeksi on asetettu, että valtion tulosohjausjärjestelmän uudistamista jatketaan edelleen toteuttamalla tulosohjauksen kehittämissuunnitelman toimenpidelinjauksia sekä pilotoimalla esimerkiksi tulosohjauksen nelivuotiseen suunnittelukauteen siirtyminen (Valtion talousarvio, 2014).

¹² Laki valtion talousarviosta 1:3:1-4§: ”Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (nettobudjetointi): -- 3) viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot”.

4.3.2. Ministeriöt tulosohjaajina

Maistraatin ohjaukseen osallistuu useampi ministeriö, mutta valtiovarainministeriö vastaa maistraatien hallinnollisesta ja kokonaisvaltaisesta ohjauksesta. Maistraatit ovat kuuluneet valtiovarainministeriön hallinnonalalle vuodesta 2008 alkaen.

Talousarviolain 12§ mukaisesti ministeriöiden on suunniteltava hallinnonalansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Talousarviolain 12§ velvoittaa myös virastot ja laitokset suunnittelemaan talouttaan usean vuoden aikavälillä. Asetus valtion talousarviosta (1992/1243) 10§ täsmentää, että ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Suunnitelman laatimisen lähtökohdaksi on oltava suunnittelukautta koskevat valtioneuvoston hyväksymät taloutta ja toimintapolitiikka koskevat linjaukset (1992/1243, 10:1§)

Ministeriöiden tulee laatia toiminta- ja taloussuunnitelma, joka sisältää toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määräraha-perusteista ja tuloarvioista. (1992/1243, 10:2§) Tämä sama koskee myös virastoja sekä laitoksia.

Ministeriöiden kanssa solmitaan tulossopimukset ja ne ovat tulosohjaavana tahona tulosohjausjärjestelmässä. Niiden rooliinsa kuuluu tulosneuvotteluiden ja tulossopimuksen tekemisen lisäksi myös vuoden aikana virastojen kanssa seurata tuloksellisuuden toteutumista ja käsitellä virastojen tulosraportteja. Ministeriöt ovat saaneet esimerkiksi kritiikkiä siitä, että ne ovat huonosti seuranneet tulostavoitteiden toteutumista. Ministeriöt ovat jättäneet jopa reagoimatta selkeisiin tulostavoitteiden alittamisiin (Joustie, 2007, 5). Ministeriöiden tulisi käsitellä jokainen tilinpäätös ja tuloksellisuusraportti sekä antaa niistä kannanotto. Ministeriöiden laatimassa tilinpäätöskannanotossa ministeriön tulee esittää näkemyksensä siitä, onko sovitut tulokset saavutettu ja minkälaisiin toimiin on ryhdytty tuloksellisuuden parantamiseksi, jos toiminta sitä vaatii. (Joustie, 2007,5.)

Ministeriöt ovat tulosohjaavina tahoina saaneet osakseen kritiikkiä tulosohjausotteestaan. Erityisesti valtiovarainministeriöllä on erityinen rooli tulosohjauksessa ja järjestelmän kehittämisessä, koska se on valtion talousohjausjärjestelmän ylläpitäjä ja kehittäjä. Valtiovarainministeriön roolina tulosohjaajana on ohjata ja kehittää tätä toimintamallia. Tulosohjauksen prosessin omistajuus siis kuuluu valtiovarainministeriölle. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportissa (2012:21, 38) todetaankin, että tulosohjauksen laadukkuuden takeena on nimenomaan ministeriöiden ammattimainen tulosohjausote. Valtiovarainministeriö laatii strategia-asiakirjan yhdessä muiden ohjaavien tahojen kanssa. Esimerkiksi maistraatin kohdalla tässä prosessissa on mukana kaikki maistraatin ohjaukseen

osallistuvat tahot. Maistraatin kohdalla esimerkiksi oikeusministeriö on yksi vahva substanssiohjausta tekevä ministeriö. Valtiovarainministeriössä nähdään heidän roolin olevan myös muiden tahojen kytkemisessä mukaan tulosohjaukseen (haastattelu 3).

Kivelä (2010, 226-227) arvioi väitöskirjassaan, että ministeriö ei ole kaikin osin onnistunut roolissaan, koska operatiivinen tulosohjauksen tila on jäänyt kevyeksi. Tämän voi nähdä johtuvan siitä, ettei tulosohjaus ole ministeriön painopistealue vaikka sen kehittäminen onkin ministeriön vastuulla. Tämä voidaan katsoa johtuvan siitä, ettei ministeriöllä ole poliittista kiinnostusta tulosohjausta kohtaan ja osa kehittämispaineista on tullut eduskunnalta. Tulosohjauksen ongelmiin ei ole paneuduttu tarpeeksi ja tämän Kivelä (2010) näkee johtuvan siitä, että tulosohjauksella ei ole valtiovarainministeriölle suurta strategista merkitystä. Tätä ajatusta tukee tulosohjauksen kehittämishankkeiden loppuraportit (2012:21; 2010:47), joissa on todettu, että ministeriöiden tulosohjauksen tulisi olla terävämpää. Ohjausote on heikko ja paikoin hyvinkin vakava ongelma, koska tulosohjaus jää harvojen tahojen käsiin eikä näyttäydä ministeriössä kovinkaan keskeisenä (valtiovarainministeriö 2010:47, 48). Tämä on selkeästi ristiriidassa esimerkiksi Valtion talousarviossa 2013 (HE 112/2013) mainitun tavoitteen mukaan.

”Hallinnonalan ohjaus on ministeriön ydintoimintaa, jossa painottuvat strategisesti tärkeät kysymykset, kuten hallinnonalan keskeiset substanssiasiat sekä valtiokonsernin strategiset, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden sekä laadun parantamiseen tähtäävät hankkeet”. (HE 112/2013.)

Ohjauksen toimiminen valtiovarainministeriön ydintehtävänä näkyy niiden heidän strategiasta (valtiovarainministeriö, 2012, 4) sekä valtiovarainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmasta vuosille 2011-2014. Tässä kohtaa on havaittavissa ristiriita ministeriön tavoitteiden ja Kivelän (2010) tutkimustuloksen kanssa.

Valtiovarainministeriötä kritisoidaan tulosohjauksesta lisäksi sen osalta, että tulosohjauksesta ja budjetoinnista vastaavat eri tahot ministeriöiden sisällä ja näiden välillä on vähän vuorovaikutusta keskenään. Tämä entisestään vahvistaa näiden kahden elementin erillisyyttä toisistaan. (OECD, 2010.) Kuitenkin tuloksellisuus on selkeästi noussut ja erilaisia tuloksellisuusohjelmia koetaan olevan enemmän. Tähän arvioidaan vaikuttaneen maistraatin kohdalla esimerkiksi sen, että on siirrytty sisäasiainministeriön alta valtiovarainministeriön alle, koska tämän koetaan olevan tuloksellisuusasioissa järkevämpi päävastuualueensa kautta ja koska valtiovarainministeriö ”istuu rahakirstun päällä”. (Haastateltava 1.) Tämä näkemys puolestaan vahvistaisi näkemystä valtiovarainministeriön ohjauksellisesta strategisesta tavoitteesta.

Maistraatteihin ohjaus tulee paljolti maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kautta, mutta suoraan ohjausta ministeriöiltä tulee erilaisten kehittämistyöryhmien kautta. Esimerkiksi valtiovarainministeriö oli aktiivisesti mukana kehittämistyöryhmässä, jossa pohdittiin osan maistraatin tehtävien siirtämisestä PRH:lle, Patentti- ja rekisterihallitukselle (haastattelu 1). Muutkin ministeriöt saattavat olla mukana hankkeissa, mutta nämä liittyvät jo eri substanssialueisiin, eikä kokonaisvaltaiseen ohjaukseen. (haastattelu 1.) Ohjauksen moninaisuus saattaa näyttäytyä kuitenkin myös välillä hankalalta.

4.3.3. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö

Vuoden 2010 alusta aloitti toimintansa maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, minne keskitettiin maistraattien ohjaus- ja tulosohjaustehtävät. Tämä oli osa isompaa aluehallintouudistusta, jossa lääninhallitukset lopettivat toimintansa. Ennen tätä maistraattien ohjaus- ja valvontatehtävät kuuluivat Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääninhallituksille. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö toimii Itä-Suomen aluehallintoviraston alaisuudessa.

Valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (2009/906, 7§) määrätään, että aluehallintovirastoilla on yksi maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Itä-Suomen aluehallintovirastossa sen vastuualueista erillisenä yksikkönä. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitetut maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävät. (2009/906, 7.2§.)

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö vastaa maistraattien tulosohjauksesta, tulosneuvottelujen käymisestä, toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelusta sekä resurssien kohdentamisesta. Yksikön tehtäviin kuuluvat lisäksi maistraattien toiminnan, palveluprosessien ja tietojärjestelmien kehittäminen, strategiatyö, sisäinen valvonta ja kantelut. (valtiovarainministeriö, 2012:28, 34.) Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle kuuluu koko ”arkitoiminta”, kuten haastatteluissa mainittiin, ja myös suunnitelmien ja reformien toimeenpano (haastattelu 1 & 2).

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö käyvät tulosneuvottelut maistraattien kanssa sekä sopivat strategisen tulossopimuksen kaikkien maistraattien kanssa. Yleensä ennen tulosneuvotteluja käytännössä yksikkö on tehnyt valmiiksi kehyksen tulosneuvotteluja varten, mutta tätä työtä varten tehdyssä haastattelussa (haastattelu 1) kuitenkin todettiin, että maistraateilla on tähän tietysti vaikut-

tamismahdollisuutensa hyvien perustelujen kanssa ja voi tuoda esimerkiksi lisätarpeita esille. Käytännössä yleensä näitä ei paljon ole, mutta muutamia kohtia neuvotteluja kohden. Tarkoituksena onkin saada tulosneuvotteluista vuorovaikutukselliset ja tätä tulosneuvottelujen vuorovaikutuksellisuutta korostetaankin monissa tulosohjausjärjestelmää käsittelevissä dokumenteissa. Esimerkiksi tulosohjauksen päivitetystä käsikirjassa (valtiovarainministeriö, 2012, 2) tulosohjaus määritelläänkin vuorovaikutteiseksi sopimusajatteluun perustuvaksi ohjausmalliksi. Tulosohjauksesta jää kuitenkin helposti kuva, että virallisissa julkaisuissa vuorovaikutuksellisuutta korostetaan hyvinkin paljon, mutta ohjaus on hyvin pitkälti kuitenkin ylhäältä alas suuntautuvaa (haastattelu 1, haastattelu 2).

Mielipide kuitenkin tuntuu olevan se, että maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on saanut paljon hyvää aikaiseksi ja sen toimintaan ollaan tyytyväisiä. Haastateltavat sekä maistraatin puolelta, että valtiovarainministeriön puolelta ovat hyvin paljon sitä mieltä, että maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön toiminta on tuonut maistraattien ohjaukseen paljon hyvää ja sen toimintaan ollaan suurimmaksi osaksi tyytyväisiä. (Haastattelu 1 ja 3.)

Valtiovarainministeriöstä ollaan tyytyväisiä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön toimintaan ja tämä on mahdollistanut hyvin paljon enemmän, mitä vanha ohjausmalli lääninhallitusten kautta. Aikaisemmin ohjaus oli hajanaista ja jokainen lääninhallitus ohjasi maistraatteja oman tapansa mukaan. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on yhtenäistänyt toimintaa paljon ja mahdollistanut paljon. Esimerkiksi yhteinen strategia kaikille maistraateille on nyt mahdollinen. Ylipäätäänkin yksikön avulla toimintaa on mahdollista kehittää yhtenäisesti ja tehokkaasti sekä maistraatin prosessit ovat mukana sen rakenteessa. Lisäksi toiminta on yhdenmukaistunut ja seuranta, arviointi, kehittäminen ja kehittämisen koordinointi on nyt yhtenäistä ja keskitettynä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköön. (Haastattelu 3.) Myös maistraateissa ollaan huomattu tämä sama muutos ja yhtenäistyminen. (Haastattelu 1.) Näiden avulla on pystytty kehittämään yhteistä ohjausta, toiminnan tehostamista ja prosessien kehittämistä. Aikaisemmin tämä ei ollut samalla tavalla mahdollista.

Valtiovarainministeriön julkaisussa (2010:29, 24-25) todetaan, että tehtävien ja ohjausresurssien keskittämisellä pystytään kehittämään ja koordinoimaan valtakunnallisesti yhtenäistä maistraattiverkostoa sekä ohjaamaan maistraatteja myös tehokkaammin. Tehtävien keskittäminen mahdollistaa eri tavalla yhtenäisen tulosohjausmallin käyttöönoton koko maassa, koska maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö esimerkiksi käy tulosneuvottelut kaikkien maistraattien kanssa koko maassa.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön aikana maistraattien toimialuejaot on myös laitettu uusiksi ja esimerkiksi toimipisteitä on vähennetty valtakunnallisesti. Kuten valtiovarainministeriön julkaisussa (2010:39, 25) todetaan, tehtävien keskittäminen on mahdollistanut entisestään vielä keskitetymmän tulosohjausmallin koko maassa. Koska maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö käy tulosneuvottelut koko maassa, myös maistraattien pienempi lukumäärä vähentää tulosneuvottelujen ja solmittavien tulossopimusten määrää ja auttaa toiminnan yhtenäistämässä. Lisäksi toiminnan ja talouden koordinointi on tehokkaampaa ja yhdenmukaisempaa ja käytäntöjen muodostuminen ja implementointi on sujuvampaa. (valtiovarainministeriö, 2010:39, 25.) Tämä on tehostanut toimintaa huomattavasti myös sisäisesti.

Myös valtiovarainministeriössä nähdään, että maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on tuonut yhtenäisyyttä ohjaukseen ja maistraattien kehittämiseen. Valtiovarainministeriö näkee myös toimivana, että maistraatit ovat suoraan yhteydessä ohjaus- ja kehittämissyksikköön, jossa maistraatin asiat tiedetäänkin hyvin. Haastateltujen (Haastattelu 1, haastattelu 2 ja haastattelu 3) mukaan yksikkö toimii hyvin maistraattien ”tietotoimistona” ja myös maistraatit ovat sinne paljon yhteydessä.

Maistraatissa on koettu, että erityisesti suunnitelmallisuus on vahvistunut ja korostunut vuosien aikana, jota maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö haastateltavan (haastattelu 1) mielestä paljolti vaatiikin. Ohjaus on myös saanut paljon täsmennyksiä. Ohjaus on muuttunut järkevämmäksi ja haastattelu 1 esimerkiksi mainitseekin, että yleensä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö jättääkin jakamatta tietyn osan saadusta määrärahasta maistraateille ja jättää tämän puskuriksi. Tämä nähdään maistraatissa järkeväksi toimintatavaksi, koska hyvinkin usein tulee lisätarpeita tai yllättäviä menoja talousarviovuoden kuluessa. (haastattelu 1.)

Ohjauksen täsmentymiseen ja suunnitelmallisuuteen vaikuttaa myös osaltaan valtion tuottavuusohjelma, jolla on tiukat tavoitteet. Nämä tavoitteet näkyvät tiukkoina tulostavoitteina taas maistraatin strategisessa tulossopimuksessa. Aikaisemmin lääninhallitusten aikana esimerkiksi määrärahoja oli saatavilla maistraateille hyvinkin löyhästi ja kevyin perustein. Esimerkiksi joskus määrärahoja saatiin reilustikin, vaikka tätä ei oltu edes pyydetty. (Haastateltava 1.)

4.3.4. Strategia-asiakirja uutena menetelmänä maistraateissa

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön lisäksi vuoden 2010 aluehallintouudistus toi mukanaan uuden strategia-asiakirjamenettelyn. Hallituskaudeksi laaditaan strategia-asiakirja, joka sisältää esimerkiksi hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä,

maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä johdettavat tavoitteet ja suunnitelmat resurssien kohdentamisesta tavoitteiden toteuttamisesta hallinnonaloittain (valtiovarainministeriö, 2012:28, 32). Strategia-asiakirjan laativat valtiovarainministeriö yhdessä muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa. Strategia-asiakirjamenettely otettiin toimintatapana käyttöön ensiksi aluehallintovirastoissa ja ELY – keskuksissa, mutta hyvin pian myös maistraateille laadittiin oma strategia-asiakirja. Nykyinen strategia-asiakirja korvasi entisen toiminta- ja taloussuunnitelman.

Tällä hetkellä maistraattien strategia-asiakirja on laadittu ensimmäistä kertaa vuosille 2012-2015. Strategia-asiakirja laaditaan nelivuotissyklin mukaisesti ja se noudattaa hallituksen toimikautta. Strategia-asiakirjan sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain. Se laadittiin pyrkimyksenä vastamaan niihin haasteisiin, joita edellisen tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportissa esitettiin, kuten esimerkiksi laajempien, valtiokonsernia koskevien vaikuttavuustavoitteiden horisontaalisuuden tarpeeseen (valtiovarainministeriö, 2012:21, 66). Strategia-asiakirjassa pyritään keskittymään yhtenäisiin, tiiviisiin ja olennaisiin asioihin, jotka kytkeytyvät selkeämmin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Strategia-asiakirjan valmistelu tehdään ministeriön ohjauksessa ja ohjeistuksella, joten siinä näkyvät myös ministeriöiden näkemykset ja priorisoinnit. (valtiovarainministeriö 2012:21, 66.)

Strategia-asiakirjassa esitellään aluksi maistraatin organisaatio, toimintaympäristö, yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, strategiset tavoitteet sekä toiminnan kehittäminen.¹³ Maistraattien, kuten muidenkin julkisten organisaatioiden on toiminnassaan otettava huomioon toimintaympäristön muuttuvat vaatimukset. Strategia-asiakirjassa on käsitelty myös Kataisen hallitusohjelman maistraattia koskevat linjaukset. Jyrki Kataisen hallituksen painopistealueita ovat 1) köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, 2) julkisen talouden vakauttaminen sekä 3) kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen (Valtioneuvoston kanslia, 2011, 7). Strategia-asiakirjassa tuodaan esille toimintaympäristön muutosten vaikutuksia maistraatin toimintaan. Tulevaisuudessa esimerkiksi väestön ikääntyminen, maan sisäinen muuttoliike, väestön kansainvälistyminen, vieraskielistyminen, maahanmuutto sekä asiakkaiden odotuksien kasvu on muutoksia, jotka näkyvät myös maistraatissa tulevaisuudessa. (valtiovarainministeriö, 2011:47, 19-20.)

¹³ Ks. liite 5.

Esimerkiksi Jyrki Kataisen hallitusohjelmasta on nostettu strategia-asiakirjaan maistraatteja koskevia asioita. Hallitusohjelmassa on lueteltu useita tavoitteita, jotka ovat pääsääntöisesti yleisiä ja useampia viranomaisia koskevia tavoitteita. Yksi Jyrki Kataisen hallituksen kärkihankkeita on harmaan talouden vähentäminen. Harmaan talouden vähentämiseksi hallitusohjelmassa onkin lueteltu monipuolinen keinovalikoima (Valtioneuvoston kanslia, 2011, 15). Tämä tuo tavoitteita myös maistraatille. Viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja viranomaisen rekisterit saateetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käytettäväksi. Harmaan talouden tehostettu torjuminen tarkoittaa myös viranomaisresursoinnin lisäämistä määräaikaikaisesti ja viranomaisresursseja irrotetaan esimerkiksi hallituksen tuottavuusohjelmasta. (Valtioneuvoston kanslia, 2011, 15.)

Maistraatit ylläpitävät erilaisia rekistereitä ja Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on nostettu esille, että julkisen sektorin hallinnoimien digitaalisten tietoaisteiden tulisi olla paremmin tietoverkkojen kautta kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen, viranomaisten, tutkimuksen ja koulutuksen hyödynnettävinä. Julkishallinnon tietojen yhteiskäyttöä lisätään ja kriittisten tietosisältöjen tietoturvasuus varmistetaan kotimaisin ratkaisuin (valtiovarainministeriö, 2011, 17). Lisäksi hallitusohjelmassa mainitaan tavoitteita, joista on jo tehty työryhmiä ja hankkeita. Esimerkiksi tavoitteiksi on mainittu yhteispalvelupisteiden verkon luominen, tuottavuusohjelman korvaaminen tuottavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla sekä julkishallinnon sähköistä asiointia koskeva kehittäminen. Näistä hankkeista vielä tarkemmin lisää luvussa 5.

Maistraattien strategia-asiakirjassa 2012-2015 on otettu huomioon toiminnan kehittäminen ja siinä onkin mainittu että yhteistyö, toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen vaativat hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista jatkuvasti. Tavoitteena on saada pidettyä hallinto mahdollisimman ketteränä. Toiminnan kehittämisessä tärkeää on ottaa huomioon julkisen talouden tilanne ja työvoiman rajallisuus. Palvelurakenteita ja –prosesseja tuleekin kehittää siten, että julkisen sektorin henkilöstötarve olisi tulevaisuudessa nykyistä pienempi. (valtiovarainministeriö, 2013:42, 27.) Toiminnan kehittämistä on tarkasteltu eri näkökulmista ja huomioon on otettu tietojohdantamisen, ohjausjärjestelmän ja toimintakulttuurin kehittäminen, henkilöstön kehittäminen, asiakaslähtöisyyden sekä sähköisten palvelumuotojen kehittäminen, toimialueen laajentamisen toteuttaminen sekä palvelutoiminnan kehittäminen esimerkiksi talous- ja tietohallinnon näkökulmasta.

Strategiset tavoitteet sekä vaikuttavuustavoitteet on myös käsitelty vuosien 2012-2015 strategia-asiakirjassa. Nämä yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on johdettu ohjaavan ministeriön vaikuttavuustavoitteista. Koska maistraatin kohdalla ohjaukseen osallistuu myös monia muita ohjaavia ministeriöitä, yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita laadittaessa on otettu huomioon myös mui-

den ohjaavien ministeriöiden yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Näiden tulisi myös olla mukana kun suunnitellaan maistraatin toimintaa.

Maistraatin tavoitteet on jaoteltu sen ydinprosessien mukaisesti tietohuoltopalveluihin liittyviin tavoitteisiin sekä oikeusturvaan liittyviin tavoitteisiin.

Maistraattien strategia-asiakirjassa 2012-2015 on mainittu seuraavat tietohuoltopalveluiden ja tietopalveluiden tavoitteet:

1. Tietohuoltoa kehitetään varmistamalla tietojen laatu ja ajantasaisuus
2. Tietohuoltoprosessi selkeytetään ja yhtenäistetään strategiakauden aikana vaiheittain
3. Maistraatti on luotettava toimija reaaliaikaisen tiedon välittäjänä osana julkisen sektorin asiakaspalvelukokonaisuutta
4. Sähköisiä tietopalveluja kehitetään
5. Tietopalveluja keskitetään

Edellä mainittujen perusteiden ja tavoitteiden mukaisesti maistraateille on määritelty myös omat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteensa. Ensimmäiseksi tavoitteeksi on mainittu yhteiskunnan perustietovarantojen tiedon luotettavuuden ja käytettävyyden lisääntyminen yhteiskunnan toiminnan tukena. Toinen vaikuttavuustavoite on se, että asiakkaiden oikeudet toteutuvat ja asiakkaat voivat maistraatin palveluiden avulla tehostaa toimintaansa. Nämä mainitut ja asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet toimivat vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohtana vuosina 2012-2015. Vaikuttavuustavoitteisiin liitettyjä indikaattoreita seurataan aina hallinnonalakohtaisesti keskushallinnon tasolla. (valtiovarainministeriö, 2013:42, 31.)

Lisäksi maistraattien strategia-asiakirjassa 2012-2015 on mainittu seuraavat oikeusturvapalveluihin liittyvät tavoitteet:

6. Asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista turvataan suomalaisessa yhteiskunnassa
7. Muuttoasioiden käsittelyä keskitetään
8. Väestörekisterihallinnon kansainvälisten asioiden käsittelyn keskittämistä selvitetään
9. Väestötietohallinnon kansainvälisten asioiden käsittelyn keskittämistä selvitetään
10. Ulkomaalaisten rekisteröintiprosessia yhdenmukaistetaan
11. Asiakkaat saavat nimenmuuttoaasiat hoidettua nopeasti sähköisen palvelun avulla

12. Yhteisöoikeudellisia palveluja kehitetään parantamalla erityisesti asunto-osakeyhtiötietojen rekisteröintikäytäntöjen yhdenmukaisuutta
13. Vesikulkuneuvorekisterin ylläpitovastuun siirtoa pois maistraateilta selvitetään
14. Asiakkaat saavat oikein kohdentuvia ja laadukkaita holhoustoimen edunvalvontapalveluja
15. Asiakas saa laadukkaita todistajapalveluita koko maasta
16. Asiakas saa laadukkaita kuluttajaneuvonnan palveluja riittävästi koko maasta. (valtiovarainministeriö, 2013:42, 33-39.)

Kuten tavoitteista voidaan huomata, ne käsittävät laaja-alaisesti kaikki maistraatin vastuulla olevat osa-alueet. Osa tavoitteista on laaja-alaisempia kun toiset tavoitteet ovat hyvinkin konkreettisia. Tavoitteisiin liittyviä muutoksia on valmisteltukin jo tai on toimeenpantukin jo, missä tapauksessa osa näistä näkyikin meneillään olevissa hankkeissa. Esimerkiksi vesikulkuneuvorekisterin siirtoa Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille on syksyllä 2013 valmisteltu ja hallitus on antanut tästä esityksensä eduskunnalle. Kesäkuussa 2014 tuli päätös vesikulkuneuvorekisterin siirrosta 1.8.2014 Trafille. Lisäksi muuttopalveluiden keskittäminen on jo alkanut siten, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun maistraatteihin on saatu vapautettua henkilöstövuosia kun muuttoilmoituksia on keskitetty muualle, esimerkiksi Kemijärvelle. Tietopalveluiden tavoitteet puolestaan näkyvät selkeästi Asiakaspalvelu2014 -hankkeessa.

Strategia-asiakirja on tällä hetkellä ensimmäistä kauttaan käytössä ja sitä ollaan edelleen kehittämässä. Aluehallintovirastot ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset olivat ensimmäisinä ottamassa tätä käyttöön pioneerin asemassa. Heidän jälkeen hyvin pian menettely otettiin myös käyttöön maistraateissa. Syksyllä 2014 on käynnistymässä jälleen kehittämishanke, jossa on tarkoituksena käsitellä esimerkiksi juuri strategia-asiakirjamallin toimivuutta.

Valtiovarainministeriö on tähän mennessä ollut tyytyväinen strategia-asiakirjamenettelyyn. Tämä on tuonut tulosohjaukseen selkeyttä, yhtenäisyyttä sekä johdonmukaisuutta. Menettely on myös keventänyt hallintoa ja lisännyt vaikuttavuutta. (haastattelu 3.) Menettely on siis koettu tähän mennessä hyväksi, mutta kehitettävää siinä edelleen myös löytyy. Menettely on ensimmäistä kertaa nyt käytössä ja maistraatit otettiin tähän mukaan melko alkuvaiheessa. Menettely otettiin käyttöön ensin Aluehallintovirastoissa ja Ely -keskuksissa, mutta hyvin pian myös maistraateissa.

4.3.5. Tulosneuvottelut

Tulosneuvotteluissa sovitaan tulossopimuksesta. Neuvotteluihin osallistuvat yleensä maistraatin päällikkö, substanssialueilta edustaja sekä myös maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön päällikkö. Maistraateille jaetaan ennen tulosneuvotteluja alustavaa materiaalia, mutta tulossopimuksen kehys on yleensä tehty jo valmiiksi neuvotteluihin.

Erityisesti tulosneuvottelujen suhteen tulohjauksen vuosikello on muuttunut järkevämpään suuntaan (haastattelu 1; haastattelu 2). Aikaisemmin tulosneuvottelut käytiin vasta keväällä, kun talousarviovuosi oli jo lähtenyt käyntiin. Nyt tämä on siirretty syksyyn ja ne käydään esimerkiksi joulukuussa ennen talousarviovuoden alkamista. Aikaisemmin tämä ajankohta teki taloudellisen suunnittelun haastavaksi alkuvuodesta, koska osa talousarviovuodesta oli jo ohi ja neuvotteluita ei oltu käyty tämän osalta.

Useissa valtiovarainministeriön teettämässä raporteissa törmää siihen, että vaaditaan ministeriöiden vahvempaa roolia ja hallintaa tulohjauksen kokonaisuudesta ja ylipäätäänkin selkeitä rooleja ja tehtäviä tulohjaustahoille (ks. esim. valtiovarainministeriö 2010:47; valtiovarainministeriö, 2012:21). Lisäksi monessa yhteydessä korostetaan virastojen ja ministeriöiden keskinäistä dialogia tulohjausprosessissa. Haastatteluissa kävi ilmi, että virastolla on vaikutusmahdollisuuksia, mutta esimerkiksi tavoitteet koordinoidaan pitkälti ylhäältä alas. Hyvien perusteluiden avulla esimerkiksi tulosneuvotteluissa tulossopimukseen ja valmisteltuun kehykseen voidaan vaikuttaa. (haastattelu 1.)

Vaikka dialogisuutta korostetaankin dokumenteissa, haastatteluissa käy kuitenkin ilmi, että ohjaus tapahtuu melko voimakkaasti juuri määrärahojen allokoinnin kautta (haastattelu 1; haastattelu 2).

”Ohjauksessa korostuu hyvin paljon se, että eniten ohjaus tapahtuu juuri määrärahojen kautta”.

”Myös määrärahat jaetaan samasta paikasta, ja rahallahan voidaan myös hyvin paljon ohjata. Vaikka periaatteessahan näin ei saisi olla, mutta näinhän se vain menee”.

Tulosneuvottelut myös ovat saaneet kritiikkiä siitä, että ne tuntuvat virastojen kanssa keskittyvän enemmän prosessi-indikaattoreihin kuin kokonaistavoitteiden toteuttamiseen edesauttaviin toimiin, jolloin keskitytään niihin indikaattoreihin, joita on myös helppo mitata (valtiovarainministeriö, 2010:47, 30.)

4.3.6. Maistraatin strateginen tulossopimus

Tulossopimus on yksi tulohjausjärjestelmän ohjausvälineistä ja tämän käyttö perustuu vahvasti ministeriön ja viraston väliseen yhteistyöhön. Tulossopimus varsinaisesti sitoo yhteen tavoitteet sekä käytettävissä olevat voimavarat. Tulossopimus tehdään ministeriön ja viraston välillä tulosneuvotteluissa. Maistraatin tapauksessa tulossopimuksen tekemiseen tulosneuvotteluissa osallistuvat maistraatin edustaja sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön edustaja.

Tulossopimus ei ole laillisesti sitova asiakirja vaan se on enemmänkin toimintatapa, proseduuri, jolla sovitaan ja kirjataan ylös ohjausprosessissa sovitut tavoitteet. Tulossopimus perustuukin pitkälti yhteistyöhön eikä sillä ole juridisia seuraamuksia, mutta sillä voi kuitenkin olla yhteistyön sisältöön liittyviä seuraamuksia. Tulossopimus on yksi tärkeimmistä tulohjaukseen liittyvistä asiakirjoista ministeriön ja sen alaisuudessa toimivan viraston välillä. Tämä myös konkretisoi virastolle sen tulostavoitteet.

Maistraattien strategia-asiakirjan perusteella laaditaan jokaiselle maistraatille erikseen hallituskaudeksi maistraatin strateginen tulossopimus. Nelivuotissyklissä tulossopimusta tarkistetaan kevyemmin vuosittain. Strategisessa tulossopimuksessa käydään läpi hyvin samoja osa-alueita kuin maistraattien strategisessa asiakirjassakin, mutta tavoitteet on konkretisoitu. Strateginen tulossopimus perustuukin strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisluontoisiin tavoitteisiin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin (valtiovarainministeriö 2012:28, 33).

Tulostavoitteille on asetetut yhteiset kriteerit, joiden tulisi näkyä asetettavissa tavoitteissa. Vuonna 2005 julkaistussa tulohjauksen käsikirjassa (valtiovarainministeriö 2005:2, 23) on asetettu yleiset tulostavoitteiden kriteerit. Nämä on jätetty pois nykyisestä tulohjauksen käsikirjan tietokorteista.

Hyvät tulostavoitteet:

- kytkeytyvät viraston tai toimintakokonaisuuden perustehtäviin
- ovat strategisia, toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia
- ovat selkeitä ja ymmärrettäviä kaikille
- ovat konkreettisia ja operationaalisia
- ovat arvioitavia, mitattavia ja aikaan sidottuja
- ovat mielellään vertailtavia ajallisesti sekä samankaltaisten yksiköiden välillä
- ovat viraston vaikutettavissa
- ovat realistisia, mutta samalla haastavia
- ovat hyväksyttäviä ja näistä on sovittu ja muotoiltu yhdessä

- kattavat mahdollisimman suuren osan yksikön toiminnasta, mutta ne osoittavat myös priorisointia. (valtiovarainministeriö, 2005:2, 23.)

Tulostavoitteiden strategisuutta on nostettu erityisesti viime aikoina esille. Edellisen tulostavoitteen kehittäminen loppuraportissa (2012:21, 30) nostetaan tärkeäksi, että tulostavoitteet määritetään ja tuloksista raportointi muodostavat johdonmukaisen strategisen kokonaisuuden siten, että hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan katkeamattomana ketjuna yhteiset tavoitteet, hallinnonalojen politiikkatavoitteet ja budjettitavoitteet sekä ministeriöiden virastoihin kohdistamat tulostavoitteet. Näin ollen myös virastotasolla tulostavoitteissa tulisi näkyä koko valtionhallinnon strategisia tavoitteita. Tässä ministeriöiden rooli korostuu.

Strategiset tavoitteet on jaoteltu maistraattien ydinprosessien mukaisesti kahteen ryhmään, yhteiskunnan tietohuoltopalveluihin ja oikeusturvapalveluihin. Tavoitteet on jaoteltu samalla periaatteella jo aikaisemmin Maistraattien strategisessa asiakirjassa. Lisäksi tulossopimuksessa on käsitelty toiminnan ja henkilöstön kehittämiseen liittyvät tavoitteet. Tavoitteet ovat hyvin pitkälle luonteeltaan laadullisia.

Tavoitteita on tarkennettu strategia-asiakirjasta strategiseen tulossopimukseen ja tulossopimus laaditaan jokaiselle maistraatille erikseen. Esimerkiksi kun strategia-asiakirjassa on asetettu tavoitteeksi tietohuoltoprosessin yhtenäistäminen vaiheittain strategiakauden aikana niin tämä on täsmennetty tulossopimuksessa, että maistraatti on mukana valtakunnallisesti yhtenäisen tietohuoltoprosessin kehittämisessä vuosina 2013-2014. Tavoitteena on, että maistraatti ottaa käyttöön valtakunnallisesti yhtenäisen tietohuoltoprosessin vuonna 2015. Oikeusturvavoitteen esimerkiksi strategia-asiakirja toteaa, että asiakas saa laadukkaita kuluttajaneuvonnan palveluja koko maassa ja strateginen tulossopimus syventää tätä. Tarkemmaksi tavoitteeksi asetetaan, että vastuumaistraateissa tulee vuoden aikana hoitaa valtakunnallisesti vähintään 92 000 neuvontatapausta ja 8000 sovittelutapausta. Tulossopimuksessa siis konkretisoidaan strategia-asiakirjassa asetettuja tavoitteita sekä tulossopimuksessa asetetut tavoitteet koskevat vain ko. maistraattia eikä yleisesti kaikkia maistraatteja, kuten strategia-asiakirja. Tulossopimuksessa on tavoitteiden lisäksi määritelty niiden toteutumisen arvio.

Toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvät tavoitteet ovat kuitenkin määrällisempiä. Ja esimerkiksi palvelutavoitteiden laatua mitataan määrällisesti. Esimerkiksi palvelun laadulle ja kyvyille on asetettu selkeät ajassa ilmaistut määrälliset tavoitteet. Palvelun ja päätöksien saatavuudelle on asetettu selkeät aikarajat, esimerkiksi lupa-asiat tulee ratkaista maistraatissa kahden kuukauden sisällä nii-

den saapumisesta maistraattiin kun taas esimerkiksi muuttopalveluilmoituksen puhelimen vastausaika tulisi normaalitilanteessa olla yksi minuutti. Sisä-Suomen maistraatin alueellisia palvelutavoitteita on havainnollistettu kuviossa 8.

Sisä-Suomen maistraatti			
	Mittari	Alustavat mittarit / tavoitearvot	
	2014	2015	2016
ALUEELLISET PALVELUTAVOITTEET			
Edunvalvontaan määrääminen			
• Maistraatin päätöksellä ratkaisut, aika keskimäärin	4 kk	4 kk	4 kk
Edunvalvonta-tilintarkastus			
• Vuositilit tarkastettu tilin saapumisesta maistraattiin, aika keskimäärin	6 kk	6 kk	6 kk
Lupa-asiat			
• Ratkaisut hakemuksen saapumisesta maistraattiin, aika keskimäärin	2 kk	2 kk	2 kk
Julkinen notaari			
• Palvelujen saanti, enintään	2 pv	2 pv	2 pv
Kuluttajaneuvonta			
• Valtakunnallinen puhelinneuvonta, soittoryityksistä vastattu vähintään	50 %	50 %	50 %
• Valtakunnallinen puhelinneuvonta: puhelinneuvontaan yrittäneistä asiakkaista on palveltu vähintään	80 %	80 %	80 %
• Vastausaika asiakkaiden sähköisiin yhteydenottoihin, kuluessa	5 tpv	5 tpv	5 tpv

Kuvio 8 Esimerkki strategisesta tulossopimuksesta. Sisä-Suomen alueelliset palvelutavoitteet. (Sisä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2014-2015)

Tulossopimuksen lopussa myös määrätään käytettävissä olevista resursseista. Esimerkiksi vuodelle 2014 asetettiin henkilöstökehystavoite joka oli 90,5 htv:ta eli henkilötyövuotta. Lisäksi Sisä-Suomen maistraatille on osoitettu vuodelle 2014 toimintamenomomentilta 3 113 000 euron suuruisen määräraha. Vuonna 2013 henkilöstökehystavoite oli 93 htv:ta ja määräraha 3 275 000 euroa. (Sisä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2014-2015.)

Strategisessa tulossopimuksessa otetaan huomioon myös toimintaympäristön muutokset alueellisesti. Esimerkiksi Sisä-Suomen maistraatin alueeseen kuuluvat Pirkanmaa ja Keski-Suomen maakunnat mukaan lukien kaksi isompaa kaupunkikeskusta, Tampere ja Jyväskylä. Strategisessa tulosso-

pimuksessa otetaan huomioon erityisesti näiden alueiden muutokset ja erityispiirteet. Esimerkiksi näissä kunnissa väestömäärä on kasvussa, jolloin esimerkiksi rakentaminen lisääntyy ja näkyy maistraatissa esimerkiksi henkilöoikeudellisten ja yhteisöoikeudellisten palvelujen kasvuna. Lisäksi Sisä-Suomen maistraatin tulee ottaa tavoitteissaan huomioon myös mm. teollisuus ja kansainvälinen yritystoiminta sekä ulkomaalaisten osuus väestöstä. (Sisä-Suomen strateginen tulossopimus 2014-2015.)

Vuonna 2012 julkaistussa tulohjauksen kehittämishankkeen loppuraportissa todetaan, että tulohjauksista ja tätä kautta tulossopimuksia voisi kehittää siihen suuntaan, että näiden sisältö koostuisi kahdesta suuresta kokonaisuudesta. Ensimmäisen kokonaisuuden voisi muodostaa hallitusohjelmasta koko hallinnolle tulevat yhteiset politiikkatavoitteet, johon kuuluisi myös poikkialueellisten kokonaisuuksien tavoitteet. Toinen osa-alue olisi valtionhallinnon organisaatioille yhteisen toiminnan järjestämistä koskevat tavoitteet, kuten esimerkiksi tietohallintoa ja henkilöstöä koskevat tavoitteet. Yhteisen tulohjauksen painoarvoa on siis tarkoitus korostaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että virastojen ja hallinnonalojen oma tulohjaus katoaisi, mutta ohjaus keskittyisi entistä enemmän strategisiin tavoitteisiin. Lisäksi tulohjauksen kokonaisuus muodostuu yhteisen tulohjauksen lisäksi hallinnonalojen ja virastojen omista tavoitteista. (valtiovarainministeriö, 2012:21, 31).

Tällä hetkellä vertailtaessa Sisä-Suomen maistraatin ja Kaakkois-Suomen maistraatin strategisia tulossopimuksia vuosille 2014-2015 voi huomata, että alussa olevat laadulliset tavoitteet ovat kummallakin samat. Myös määrälliset toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet ovat aivan samat. (Sisä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2014-2015; Kaakkois-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2014-2015.) Tavoitteiden samankaltaisuus on siinä mielessä loogista, kun pyritään maistraattien toiminnassa yhdenmukaisuuteen ja siihen, että palvelujen laatu sekä vasteajat olisivat kansalaisten oikeusturvaa kunnioittaen samat paikkakunnasta riippumatta.

Periaate yhteisistä tulohjauksitavoitteista on kuitenkin ristiriidassa sen palautteen kanssa, joka toivoisi enemmän nimenomaan tavoitteiden vähenemistä, konkretisointia sekä tarkentamista ja terävöittämistä. Kysymykseksi myös poikkialueellisten ja strategisten tavoitteiden luonne. Kuinka ne ovat mitattavissa, vertailtavissa ja seurattavissa. Tällä hetkellä esimerkiksi maistraatin tavoitteet ovat melko laadullisia mikä asettaa tietyt kriteerit seurannalle. Strategisuuden painottaminen on ollut selkeästi tällä hetkellä kehittämissuunta ja sinällään tärkeää on tuoda nimenomaan punaisena lankana tavoitteet ylhäältä alas, mutta mennäänkö tässä liian kauaksi virastojen perustehtävistä ja –tavoitteista.

Maistraatin kohdalla koetaan, että tulostavoitteet ovat hyvin pitkälti strategisia, toiminnallisia sekä laadullisia. (haastattelu 1; haastattelu 3). Tulostavoitteiden laadullinen luonne näkyy esimerkiksi siitä, että hyvin pieni osa näistä löytyy valtion raportointipalvelusta Netrasta¹⁴. Valtiovarainministeriön puolelta todetaankin, että tulostavoitteiden sapluunaa tulisikin edelleen kehittää ja esimerkiksi tulostavoitteita on edelleen liian paljon ja niitä voisi edelleen tiivistää. (haastattelu 3.) Suurena linjana on, että tulostavoitteita on mieluummin liian vähän kuin aivan liian paljon.

4.3.7. Tulohjauksen mittaaminen, seuranta ja raportointi

Tässä kappaleessa on käsitelty vielä tulohjauksen seuranta ja mittaamista, koska se on haluttu ottaa mukaan tärkeänä osana tulohjauksen prosessia. Tässä käsitellään erityisesti tulostavoitteiden ja koko prosessin onnistumisen seuranta. Arviointitutkimusta enemmänkin ohjelmien ja uudistusten näkökulmasta on arvioitu luvussa 2.1.2.

Jotta tuloksellisuutta voitaisiin johtaa, tuloksia tarvitsee myös mitata. Tuloksellisuuden mittaamisella (performance measurement) saadaan tietoa siitä, milloin tarvitaan muutosta. Tällä tiedolla taas voidaan muuttaa toimintaa haluttuun suuntaan ja tämän kautta toiminta saadaan tuloksellisemmaksi. Fryer, Antony & Ogden (2009, 478) tuovat esille näiden kahden eron. Tuloksellisuuden mittaaminen keskittyy menneisiin tapahtumiin kun taas tuloksellisuuden johtaminen pyrkii hyödyntämään tätä informaatiota tulevaisuuden tarkoituksia varten (Fryer ym. 2009, 480).

Tuloksellisuuden mittaamisessa on tärkeää ottaa huomioon mitä mitataan, kuinka se tulisi mitata, kuinka data tulkitaan ja kuinka tulokset kommunikoidaan eteenpäin ja implementoidaan käytäntöön (Fryer ym. 2009, 481; Jääskeläinen & Sillanpää, 2013, 441).

Välillä käytännössä ongelmana on tuloksellisuuden mittaaminen. Voidaan kuitenkin kysyä kuinka luotettavat nämä tulokset ovat, mikäli tuloksellisuuden indikaattorit ovat vaikeasti mitattavissa. Pollitt (2000) näkee, että monissa tutkimuksissa tuloksellisuuden mittaaminen on ongelmallista. Pollitt (2000, 186-187) on myös listannut yleisimpiä ongelmia näissä tutkimuksissa. Usein esimerkiksi luotettavat perustason mittaukset puuttuvat ja tämä tekee vaikeaksi esimerkiksi vertailut entisen ja nykyisen tilanteen välillä.

¹⁴ Valtion raportointipalvelu Netra on julkisessa käytössä oleva palvelu, joka sisältää informaatiota valtion resursseista ja tuloksellisuudesta sekä muutoinkin valtion toiminnasta. Ks. www.netra.fi

Jääskeläinen & Sillanpää (2013) ovat keskittyneet tuloksellisuuden mittaamisessa implementointiin. He näkevät implementoinnin haasteelliseksi osaksi mittaamisen prosessia. Haasteet voivat liittyä täsmentymättömään kieleen, tuloksien epäluotettavuuteen, niiden tarkoituksenmukaisuuden puutteeseen, mittauksen standardien puutteeseen, eikä ole investoitu tarpeeksi resursseja mittaukseen sekä mittauksen vaatimiin IT –järjestelmiin. (Jääskeläinen ym. 2013, 442.) Henkilöstö on myös tässä tärkeässä asemassa. Mittausjärjestelmää on haasteellista implementoida organisaatioon, jos henkilöstö ei ymmärrä mittauksen kehittämistä ja sen hyödyllisyyttä työnsä kannalta (Jääskeläinen ym. 2013, 442). Tähän voidaan vaikuttaa kouluttamalla henkilöstöä hyödyntämään ja käyttämään tätä informaatiota.

Tuloksellisuuden mittaaminen on johtajille hyvin helppo lähestymistapa ja se on myös yksinkertainen tuloksellisuuden kannustin. Tuloksellisuuden mittaaminen on hyvin potentiaalinen väline tuloksellisuuden tarkasteluun. Mutta kuten de Bruijn (2002, 593) toteaa, tätä tulisi käyttää maltillisesti. Eikä tuloksellisuuden mittaus saa olla ainoa tuloksellisuuden väline eikä itseisarvoisesti tärkeä vaan nimenomaan tulee ymmärtää tuloksellisuuden kokonaisuus. Tuloksellisuuden mittaamisen kanssa on hyvä olla varovainen, koska tällä ohjataan myös organisaation työntekijöiden käyttäytymistä tiettyyn suuntaan. Jos mittarit eivät ole kunnossa, saattaa tuloksellinen toimintakin alkaa ohjautua väärään suuntaan. Tuloksellisuuden arvioinneista saatavat tulokset voivat siis olla voimakaskin johtamisen väline.

Tulosohjauksen prosessiin on myös luotu välineet tulosohjauksen seurantaan. Ministeriöiden vaikuttavuustavoitteiden arvioinnissa on otettu käyttöön viisiportainen arvosteluasteikko (ks. kuvio 9), jolla pyritään kuvaamaan toteutuneen tavoitteen laadullista arviointia. Tavoitteena on saada käyttöön yksi yhteinen arviointiasteikko koko valtionhallintoon. Tällä hetkellä on suositus, että ministeriö edellyttäisi vastaavaa arviointiasteikkoa omalta hallinnonalaltaan tulosohjauksessa.

Toteutumisasteen arviointi		Laadullinen arviointi
5	Tavoite ylitetty	Erinomainen
4	Tavoite saavutettu	Hyvä
3	Toteutui osittain	Tyydyttävä
		Välttävä
2	Ei toteutunut	Tavoitteesta luovuttu
1	Ei aloitettu / tavoitteesta luovuttu harkinnan jälkeen	

Kuvio 9 Arviointiasteikot valtionhallinnossa (Valtiokonttori, 2014,7).

Esimerkiksi Sisä-Suomen maistraatin kohdalla tulostavoitteiden toteutumista voi arvioida valtion tulostietopalvelusta Netrasta¹⁵. Sisä-Suomen maistraatilta tietoja on saatavilla vain vuoden 2013 osalta. Vuoden 2013 tavoitteista löytyvät arvioituna 50% tavoitteista ja näistä n. 43% on saavutettu ja osittain saavutettu n. 7%. Osittain on saavutettu esimerkiksi kaupparekisteri-ilmoitusten käsitteilyssä, tästä on jääty jälkeen yhdellä päivällä (tavoite 15pv, saavutettu 16pv). Maistraatti on päässyt tulostavoitteisiinsa hyvin.

Aluehallintovirasto raportoi maistraattien toiminnasta omassa tilinpäätöksessään. Maistraattien seuranta- ja valvontatehtävät kuuluvat maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle, joka puolestaan kuuluu Itä-Suomen aluehallintoviraston alaisuuteen. Aluehallintoviraston tilinpäätöskertomuksessa käydään läpi maistraatin toimintaa tarkasteltavalla ajanjaksolla ja raportoidaan onko maistraatin toiminnalle ja taloudelle asetetut tavoitteet saavutettu. Nämä tarkastellaan palveluprosesseittain ja vastuualueittain. Lisäksi tilinpäätöksessä käsitellään erilaiset muutokset ja hankkeet, joissa maistraatit ovat mukana.

Maistraatissa myös koetaan, että tulosohjauksen tueksi on paljon saatavilla informaatiota johtamisen tueksi, mutta yleisesti tätä ei vielä kovinkaan paljon osata hyödyntää (haastattelu 1).

¹⁵ www.netra.fi

5. TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ JA MAISTRAATTI MUUTOKSESSA

5.1. Tulosohjausprosessin kehittäminen 2010 -luvulla

Tässä tutkimuksessa kehittämishankkeiden tarkastelu rajoittuu vuoden 2010 Aluehallintouudistuksen jälkeiseen aikaan. Vuonna 2010 astui voimaan laaja aluehallintouudistus, jolloin myös maistraattien ohjaus-, kehitys- ja valvontaprosessit keskitettiin Itä-Suomen aluehallintovirastoon. Vuoden 2010 aluehallintouudistus toi maistraatteihin organisaatiouudistuksen sekä tulosohjaukseen uusia käytäntöjä. Ajallisen tarkastelujakson rajaaminen vuoden 2010 jälkeiseen aikaan on perusteltua, koska muutokset olivat laajoja ja ohjaussuhteet muuttuivat radikaalisti. Tulosohjauksen taustaa on nykyisten muutosten ymmärtämiseksi myös avattu kevyesti 1980 -luvulta. Tässä työssä on haluttu tarkastella nykyistä järjestelmää, joka otettiin käyttöön vuoden 2010 jälkeen. Järjestelmää myös kehitetään jatkuvasti ja uusia toimintamalleja otetaan mukaan.

5.2. Tulosohjausjärjestelmän kehittäminen ja kehittämishankkeet

Tulosohjausjärjestelmän kehittäminen on alkanut jo 1980-luvun lopulla kun julkisten palvelujen ohjausmallin kehittäminen ja valmistelu käynnistyi. Tulosohjaus- ja tulosjohtamisuudistus lähti liikkeelle 1990- luvun alussa liikkeelle valtiovarainministeriön toimesta. 1990-luvulla muutoksia toteutettiin lähinnä pilotoineina. Muodollisesti valtionhallinto siirtyi tulosohjaukseen vuonna 1995, kun kaikkien virastojen toimintaan myönnetyt määrärahat budjetoitiin virastokohtaisena toimintamenomomenttina aikaisemman yksityiskohtaisen menolajibudjetin sijasta.

Tulosohjausajattelun kehittymiseen Suomessa 1980- luvun loppupuolella vaikuttivat muissa OECD-maissa toteutetut tulosohjausuudistukset. Julkista sektoria pyrittiin modernisoimaan käyttämällä yksityisen sektorin soveltamia liikkeenjohdon oppeja ja johtamismenetelmiä. Yhtenä tavoitteena oli vähentää byrokraattisia piirteitä ja tehottomuutta käyttämällä markkina-ajattelua sekä korostamalla kansalaisten roolia julkisten palvelujen asiakkaina. (Salminen, 2005). Julkisen sektorin tuloksellisuuden ja johtamistyyliin alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota. Ensimmäisen kerran

vuonna 1987 hallitukseen muodostettiin erityinen ministeriövaliokunta kehittämään julkista hallintoa. Vuonna 1987 myös astui voimaan laki valtion liikelaitoksista, joka mahdollisti valtion tuotanto-tehtävien siirtämisen valtion budjettitalouden ulkopuolelle.

Tulosohjausta on kehitetty eteenpäin inkrementaalisesti ja järjestelmää on kehitetty ja arvioitu pieninä palasina kerrallaan. Arvioinneissa on huomattu erilaisia järjestelmän kehittämiskohteita. Tulosohjauksesta toteutettiin 2000-luvun alussa laaja arviointi ja esimerkiksi yksi keskeisimmistä havainnoista oli, että ministeriöiden ohjausrooli on jäänyt heikoksi. Tämä näkyi siinä, että ministeriöt eivät tuoneet virastojen kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, joiden saavuttamiseen virastojen toimintaa kuitenkin olisi tullut ohjata (valtiovarainministeriö, 2010:47, 13).

Vuoden 2004 uudistuksessa ministeriöt laitettiin muotoilemaan vastuullaan olevien yhteiskuntapolitiikan lohkoille vaikuttavuustavoitteet ja raportoimaan niiden saavuttamisesta erillisessä tilinpäätöskertomuksessa. Vuonna 2009 valtiovarainministeriö asetti jälleen tulosohjauksen arviointihankkeen, jonka taustalla oli tarve säännöllisin väliajoin arvioida keskeisten ohjausjärjestelmien toimivuutta. Lisäksi haluttiin palautetta ohjausjärjestelmän keskeisiltä toimijoilta järjestelmän toiminnasta. (valtiovarainministeriö, 2010:47, 14.)

Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportissa (valtiovarainministeriö 2010:47) on otettu huomioon myös OECD:n vuonna 2010 julkaisema maa-arviointi Suomesta, jossa on myös käsitelty tulosohjausjärjestelmän toimivuutta. Raportissa on arvioitu Suomen julkisen hallinnon toimintaa erityisesti muutamasta näkökulmasta. Näkökulmiksi on esimerkiksi valittu poikkihallinnollisuus, yhteydet hallinnon tasojen välillä, julkisen palvelutuotannon laatu ja tietoyhteiskuntapolitiikan vaikutukset sähköiseen hallintoon. (OECD, 2010.) Raportissa on tultu siihen tulokseen, että Suomessa julkinen hallinto tarvitsee enemmän strategista ketteryyttä vastaamaan nopeammin tulevaisuuden haasteisiin. Lisäksi tultiin siihen tulokseen, että poikkihallinnollisuus ja yhteistyö sidosryhmien kanssa on myös asioita, joita tulisi kehittää edelleen. Myös tulosohjausjärjestelmä saa kritiikkiä että se ei kannusta tarpeeksi nimenomaan yhteisen tahtotilan saavuttamiseen. (OECD, 2010, 2-6, 16.)

Vuosina 2009-2010 toteutetun tulosohjauksen arviointihankkeen pohjalta tulosohjauksen uudistamisen tavoitteiksi seuraavaan arviointihankkeeseen asetettiin se, että tulosohjaus olisi tulevaisuudessa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää (valtiovarainministeriö, 2012:21,23). Tulosohjausten uudistusten tulisi tukea näitä tavoitteita tulevaisuudessa.

5.3. Maistraatin organisaatio

Maistraatit ovat jo nykyisin aluehallintovirastojen alaisia virastoja. Maistraattien tulosohjauksesta vastaa Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Maistraatti kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan, mutta maistraatille kuuluu hyvin paljon erilaisia tehtäviä, ja näitä tehtäviä hoitaessaan maistraatti toimii asianomaisen tehtäväkentän keskusviranomaisen ohjauksessa. Ohjaavia tahoja ovat mm. oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja se alainen Patentti- ja rekisterihallitus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriön alainen Väestörekisterikeskus. Maistraatille tulee siis kokonaisuudessaan ohjausta hyvin monelta puolelta. Maistraatin toiminnan kokonaisuudesta ja hallinnollisista asioista vastaa nykyään valtiovarainministeriö. Aikaisemmin maistraatit olivat sisäministeriön alaisuudessa.

Valtioneuvoston antamassa Rekisterihallintoasetuksessa (1996/248) määrätään maistraatin toiminnasta. Asetuksessa 4.1§ määrätään maistraatin tehtäväksi vastata toimialueensa väestötiedoista ja hoitaa muita sille kuuluvia väestökirjanpito tehtäviä. Lisäksi maistraatin tehtävänä on toimia kaupparekisterin ja yhdistysrekisterin paikallisviranomaisena ja holhousviranomaisena sekä hoitaa yleishallinto- ja palvelutehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään (1996/248, 4.2§). Aluehallintovirasto on kuvannut tilinpäätöksessään maistraatin tehtäviä tarkemmin (kuvio 10).

Yhteiskunnan tietohuoltopalvelut

Tietohuolto

- Maistraattien ylläpitämien rekistereiden tiedon ajantasaisuuden ja oikeellisuuden varmistaminen

Tietopalvelu

- Tietopalvelusopimukset
- Asukastietopalvelu
- Massatietopalvelu
- Järjestelmien suora käyttö
- Järjestelmien/rekistereiden välinen tietopalvelu
- Tulosteet, otteet, todistukset, tilastot ja kopiot maistraattien käytössä olevista rekistereistä ja asiakirjoista
- Itsepalvelu

Oikeusturvapalvelut

Todistajapalvelut

- Ansioluettelon todistaminen
- Allekirjoituksen oikeaksi todistaminen
- Asiakirjajäljennöksen oikeaksi todistaminen
- Todistus asiakirjojen sisällyksestä
- Eloaolotodistus
- Tallelokeron avaaminen ja sulkeminen
- Protesti
- Apostille-todistus
- Kompetenssitodistus
- Todistus Suomen lain sisällöstä
- Täysivaraisuustodistus
- Arvontojen valvominen
- Isyyden tunnustamisen vastaanotto
- Muu julkisen notaarin todistus tai toimenpide
- Kaupanvahvistus

Henkilöoikeudelliset palvelut

- Syntymän rekisteröinti
- Kuoleman rekisteröinti
- Kotikunta- ja osoiteasiat
- Lapsentietojen rekisteröinti
- Ulkomaalaisen rekisteröinti
- Kansalaisuuden rekisteröinti
- Nimiasiat
- Adoption rekisteröinti
- Transseksuaalin sukupuolen vahvistaminen vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi
- Uskontokunnasta eroaminen
- Muut henkilöön liittyvien tietojen muutosasiat
- Kuolleeksi julistaminen
- Turvakieltopäätös
- Tietojenluovutusta koskevien kieltojen rekisteröinti

Vihkiminen ja parisuhteen rekisteröinti

- Avioliiton/parisuhteen rekisteröinnin esteiden tutkinta
- Vihkiminen/parisuhteen rekisteröinti
- Vihkimisoikeuden myöntäminen/rekisteröinti/peruminen

Yhteisöoikeudelliset palvelut

- Kaupparekisterin ja yhdistysrekisterin palvelut kuten asunto-osakeyhtiön perustamista tai yhtiöjärjestyksen muuttamista koskevan ilmoituksen rekisteröintipalvelut
- Rekisteröintipalvelut, jotka eivät liity henkilörekisteröintiin
- Vesikulkuneuvorekisterin ylläpito

Kuluttajaneuvontapalvelut

- Ristiriitatilanteiden ennaltaehkäisy
- Kuluttajan ja/tai elinkeinoharjoittajan neuvonta
- Sovittelu ristiriitatilanteissa
- Koulutus
- Kuluttajavalistus

Perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut

- Avio-oikeuden poistaminen (avioehtosopimuksen rekisteröinti tai avio-oikeuden poistamista koskevan ilmoituksen rekisteröinti)
- Perukirjan osakasluettelon vahvistaminen
- Lahjailmoitusten rekisteröinti
- Osituskirjan rekisteröinti
- Aviovarallisuussuhdetta koskevan sopimuksen rekisteröinti
- Perinnöstä luopumisilmoituksen tallettaminen
- Avopuolisoiden omaisuuden erottelukirjan ja hyvitystä koskevan sopimuksen tai muun asiakirjan rekisteröinti
- Isyyden tunnustamisen vahvistaminen

Holhoustoimen edunvalvontapalvelut

- Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen ja peruuttaminen
- Edunvalvojan määrääminen
- Hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi
- Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinti
- Edunvalvonnan valvonta (luvat oikeustoimiin, omaisuuden hoitosuunnitelman vahvistaminen, omaisuusluetteloiden ja tilien tarkastus)
- Edunvalvonnan tarpeen arviointi
- Edunvalvonnan päättäminen

Rekisterihallintoasetuksessa (1996/248, 6.1-3§) määrätään myös maistraattien tulosoajauksesta. Valtiovarainministeriö hyväksyy maistraattien strategia-asiakirjat ja ministeriö myös hyväksyy Väestörekisterikeskuksen ehdotuksesta viraston tulostavoitteet. Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö hyväksyy maistraatin tulostavoitteet maistraattien strategia-asiakirjan pohjalta. (1996/248, 6.1-3§.)

Maistraatit ovat osa paikallishallintoa ja Maistraattien strategia-asiakirjassa 2012-2015 (2013:42, 13) maistraatin tehtävänä on varmistaa yhteiskunnan toimivuutta ja yhteiskäyttöisen tiedon saatavuutta eri asiakkaiden tarpeisiin huolehtimalla maistraattien vastuulla olevista rekistereistä ja turvata asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Maistraatit vastaavat oman alueensa väestötiedoista, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekisteristä, vesikulkuneuvorekisteristä sekä valtakunnallisesta kuluttajaneuvonnasta. (valtiovarainministeriö, 2013:42, 13.)

Maistraatin visioksi on määritelty:

”Asiakas saa laadukkaita oikeusturvapalveluita yhtenäisesti koko maassa. Maistraatti tuottaa yhteiskunnan tietohuoltopalvelut tehokkaasti ja asiakkaiden tarpeita vastaavasti. Maistraatti on houkutteleva, arvostettu ja jatkuvaan kehitykseen kannustava työnantaja”. (valtiovarainministeriö, 2013:42, 14.)

Maistraatin toiminta-ajatus:

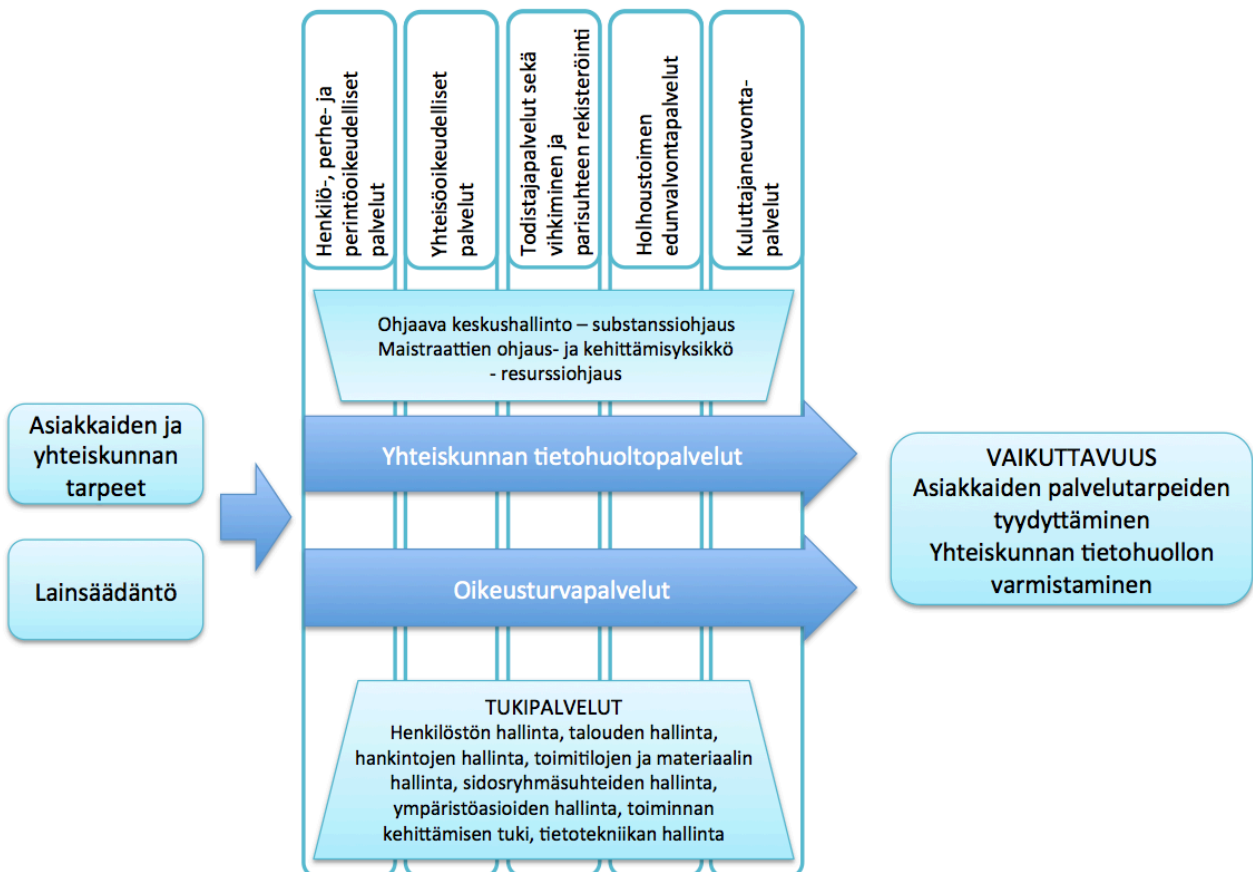
”Maistraatit tuottavat laadukkaita oikeusturva- ja yhteiskunnan tietohuoltopalveluita”. (valtiovarainministeriö, (2013:42, 14.)

Maistraattien arvot
1. Asiakslähtöisyys
2. Oikeudenmukaisuus
3. Asiantuntemus
4. Avoimuus
5. Vastuullisuus

Kuvio 11 Maistraattien arvot (valtiovarainministeriön julkaisuja 2013:42, 14-15)

Maistraatteja on ollut vuodesta 2012 saakka 11 kappaletta. Maistraateilla on eri paikkakunnilla yhteensä 41 toimipaikkaa ja neljän maistraatin toimialueet vastaavat aluehallintoviraston toimialuetta. Vuonna 2012 maistraattien henkilömäärä oli 797 ja henkilötyövuosien määrä oli 782. Kaikkien maistraattien kokonaismenot olivat vuonna 2012 yhteensä 44,9 miljoonaa euroa. Rahoituksesta 32% tulee maistraatin omasta maksullisesta palvelutoiminnasta ja loput 68% budjettirahoituksena. (valtiovarainministeriö, 2013:28, 16.) Länsi- ja Sisä-Suomen maistraatissa luku on valtakunnallista tasoa korkeampi ja jopa 42% toiminnasta rahoitetaan maksullisella palvelutoiminnalla.

Maistraatin palvelut on jaettu kahteen eri prosessiin, yhteiskunnan tietohuoltopalveluihin ja oikeusturvapalveluihin. Nämä kaksi ydinprosessia käsittävät kaikki maistraattien tarjoamat palvelut. Maistraatin strategiset tavoitteet esitetään näiden ydinprosessien mukaisesti luokiteltuna näihin kahteen ryhmään (kuvi jo 12). (valtiovarainministeriön julkaisuja, 2011:42, 20:33).



Kuvio 12 Maistraatin prosessikartta (valtiovarainministeriö 2011:42, 16)

Ydinprosesseista tietohuoltopalveluilla taataan maistraattien ylläpitämien rekistereiden ajantasaisuus ja oikeellisuus sekä varmistetaan järjestyneen yhteiskunnan toimivuutta ja yhteiskäyttöisen tiedon saatavuutta erilaisten sidosryhmien tarpeisiin. Kokonaisuus jakautuu edelleen tietohuoltoon ja tietopalveluun. Toisella prosesseista eli oikeusturvapalveluilla taataan asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista Suomessa. Palvelukokonaisuuteen kuuluvat maistraattien palveluista henkilöoikeudelliset palvelut, yhteisöoikeudelliset palvelut, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut, vihkeminen ja parisuhteen rekisteröinti, holhoustoimen edunvalvontapalvelut, todistajapalvelut ja kuluttajaneuvontapalvelut. (valtiovarainministeriö, 2013:42, 15.) Maistraatin palveluprosessit löytyvät myös liitteestä 2.

Maistraatteihin kohdistuu tällä hetkellä hyvin laajasti erilaisia hankkeita ja uudistuksia, jotka koskettavat maistraatteja suoraan tai välillisesti. Vuonna 2010 aluehallintouudistus toi monia muutoksia organisaatioon ja ohjaussuhteisiin. Muita viimeaikaisia muutoksia ovat Kauppa- ja yhdistysrekisterin asiakaspalvelun siirtäminen PRH:lle ja maistraatin organisaation yhdistämistä aluehallintovirastoihin. Muutokset vaikuttavat laaja-alaisesti maistraatin toimintaan. Virastotasolla ollaan oltu huolestuneita siitä, ketä koordinoi kokonaisuutta.

”Hyvä kysymys on, kun hankkeita on paljon, että miten ne kohtaavat, ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja keskustelevat keskenään. Kenellä on kokonaisuus halussa kehittämisestä”. (haastattelu 1.)

Maistraattien kehittäminen kuuluu virallisesti maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle, mutta suuri osa koko aluehallinnon kattavista hankkeista tulee valtiovarainministeriöltä. Haasteeksi tässä voi helposti nähdäkin nimenomaan kokonaisuuden koordinoimisen. Maistraatin kohdalla tehtävät muutokset tulee olla samassa linjassa koko aluehallinnon uudistusten kanssa.

5.4. Maistraatin johtaminen muutoksessa

Organisaatioon kohdistuvat monet muutokset vaativat myös paljon viraston johtamiselta. Viraston johtaminenkin on itsessään hieman muuttunut muiden muutosten mukana ja myös vuoden 2010 jälkeen. Haastattelussa maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön edustaja tuokin ilmi, että johtamisalleja on kehitetty maistraattien laajentumisen jälkeen hyvinkin paljon. Erityisesti esimieskoulutusta on pyritty tarjoamaan päälliköille maistraateissa.

Johtaminen on muuttunut maistraattien organisaatiomuutoksen myötä. Aikaisemmin johtaminen oli vahvasti substanssiin liittyvää ja oli eri tavalla ”substanssijohtajia”. Johtaminen on nykytilassaan

enemmänkin hallinnollista ja strategisempaa johtamista, kuten on ollut tarkoituskin. Johtajien alueet ovat myös laajentuneet maistraattien laajentumisen myötä. Johtajat on maistraateissa jaettu nyt vastualueittain sekä maistraatteihin on otettu mukaan myös keskitason johtoa. Tämä on poistanut joitakin alueita maistraatin päällikön harteilta (haastattelu 2). Välitason johtoa on myös pyritty kouluttamaan, koska nämä on otettu uutena mukaan uuteen maistraatin organisaatiomalliin.

”Ennen oli substanssiin liittyviä johtajia. Nyt johtaminen on muuttunut hallinnollisemmaksi ja strategisemmaksi miten on pitänytkin ja ovat muuttuneet nimenomaan johtamiseksi ja nyt on isompia alueitakin mukana”. (haastattelu 2.)

Kehittämishankkeiden mukana johtajia pyritään kouluttamaan, jotta heillä olisi mahdollisimman hyvät valmiudet muutosten johtamiseen. Maistraattien johtajille on järjestetty erilaisia johtamiskoulutuksia hyvin laidasta laitaan, kuten esimerkiksi, henkilöstöstrategiaan ja asiointiin liittyvää koulutusta, esimieskoulutusta, ikäpysäkeistä, mahdollistava johtajuus, toimiva yhteistyö, työkuulttuurin ja toimintatapojen koulutus, etätyö, oman johtajuuden kehittäminen, hyvinvoiva työyhteisö, erikäisten johtaminen, osaamisen hallinta ja osaamisen johtaminen (haastattelu 2). Johtajien koulutukset tulevat hyvin pitkälle henkilöstöstrategiasta.

Johtajien kouluttamiseen on selkeästi haluttu kiinnittää huomiota. Esimerkiksi valtiovarainministeriön inhimillisen pääoman ohjelma¹⁶ keskittyy hyvin pitkälti nimenomaan johtamiseen. Vuonna 2010 tapahtuneet uudistukset vaikuttivat selkeästi myös johtamiseen.

”Oma mielikuva on, eikä tämä perustu mihinkään tilastoihin, ennen vuotta 2010 hyvin erilaisia johtajia maistraateissa, joissakin panostettiin esimieskoulutuksiin ja joissakin ei. Nyt johtajat ovat saaneet paljon esimieskoulutusta”. (haastattelu2.)

Vuoden 2010 uudistus ei ole siis vaikuttanut pelkästään tulosohjausprosessin yhdenmukaistamiseen maistraattien kohdalla vaan myös maistraatin sisällä tapahtuneeseen johtamiseen. Tämän voi nähdä olevan tulosta ohjauksen ja kehittämisen keskittämisestä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköön. Lääninhallitusten aikana käytännöt saattoivat vaihdella huomattavasti. Toiminnan keskittämi-

¹⁶ Inhimillinen pääoma on otettu huomioon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (VATU). VATU – ohjelman tasapainoinen toimeenpanon katsotaan edellyttävän myös inhimillisen pääoman kehittämistä. Inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan tässä ohjelmassa henkilöstön ja johdon osaamista, tietoja, taitoja ja kokemusta sekä henkilökohtaisia ominaisuuksia. (valtiovarainministeriö, 2012b)

sellä on siis selkeästi ollut vaikutuksensa ainakin maistraattien kohdalla ja se on aidosti yhdenmu-
kaistanut ja selkeyttänyt toimintaa.

Virastotasolla muutokset herättävät henkilöstössä epäilyksiä siitä, missä maistraatti ja oma työpaik-
ka on muutaman vuoden kuluttua. Haastavaa muutosten joukossa on aina pitää henkilöstö motivoi-
tuneena ja työhönsä sitoutuneena. Julkisella sektorilla pyritään turvaamaan henkilöstön työpaikat ja
työtehtävien ja muutosten myötä lähinnä allokoimaan henkilötyövuosia uudelleen. Maistraatissa on
pyritytty osallistamaan henkilöstöä esimerkiksi pitämällä palavereja, ottamaan näkökantoja huomioon
henkilöstöä koskevissa asioissa sekä informoimalla henkilöstöä avoimesti ja rehellisesti (haastattelu
1).

Seuraavaksi tässä työssä käsitellään suurimpia ajankohtaisia julkisen hallinnon muutoksia ja hank-
keita, jotka myös vaikuttavat oleellisesti maistraatin toimintaan ja ohjaukseen. Nämä hankkeet ja
muutokset ovat melko tuoreita ja sijoittuvat tässä työssä valikoidun tarkasteluajanjaksolle vuoden
2010 jälkeen. Nämä hankkeet ja muutokset on myös valittu tähän työhön, koska ne ovat vaikutta-
neet jonkin verran maistraatin organisaatioon, ohjaussuhteisiin ja muuhun toimintaan.

5.5. Aluehallintouudistus

Monilla 1990 –luvun jälkeen toteutetuilla uudistuksilla on ollut tietynlaisia suuntauksia, joita myös
ALKU –hanke noudatti. Näissä on usein jollakin tapaa ollut kyse muodollisten organisaatoraken-
teiden että muutoksen kohteena olleiden hallinnonalan palvelujärjestelmän uudistumisesta (valtio-
varainministeriö 2013:21 25). Tämä sama suuntaus on nähtävissä myös aluehallintouudistuksessa.

Vuonna 2010 voimaan astuneella aluehallintouudistuksella organisoitiin uudelleen valtionhallinnon
viranomaisten toiminta Manner-Suomessa. Valtion aluehallintoon kohdistuva uudistus oli merki-
tykseltään ja mittavuudeltaan hyvinkin laaja ja se toi mukanaan niin ohjaussuhteiden kuin organi-
saationkin muutoksen maistraattiin. Valtiovarainministeriön julkaisemassa aluehallintouudistuksen
loppuraportissa (2013:21, 21-22) aluehallintouudistuksen on nähty ilmentävän laajempaa eurooppa-
laista governance –ajattelun läpimurtoa, jossa keskeisenä ajatuksena on julkisen hallinnon ja sen
johtamisen monimutkaistuminen ja pilkkoutuminen sisällöltään tilannesidonnaista toimintaa sisäl-
täviksi tehtäviksi.

Aluehallintouudistukseen päätyntä ALKU –hanke sai alkunsa Vanhasen II hallituksen ohjelmaan
sisältyvästä linjauksesta. Hallitusohjelmassa todettiin vuonna 2007, että hallintoa tulee uudistaa ja
kansanvaltaistaa. ”Lääninhallitusten, työvoima –ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviran-

omaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoa. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. -- Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä” (Valtioneuvosto, 2007, 26).

ALKU –hankkeen työryhmän raportissa eduskunnalle (valtiovarainministeriö 2012:28, 17) hankkeen yleiseksi tavoitteeksi mainitaan saada aikaiseksi kansalais- ja asiakaslähtöinen, tehokas ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Hankkeessa selvitettiin esimerkiksi:

- aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet
- niiden työtehtävien karsimista, jotka ovat jääneet tarpeettomiksi lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä
- aluejakojen muotoutumista toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi
- viranomaisten määrän merkittävää vähentämistä, joita pyritään organisoimaan aluehallinnon selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin
- aluehallinnon ohjausta osana hallinnon ohjauksen toimivaa kokonaisuutta

(valtiovarainministeriö 2012:28, 18).

Tässä työssä ollaan kiinnostuneita ALKU –hankkeen tavoitteista juuri aluehallinnon ohjauksen kehittämiseen liittyvien syiden vuoksi.

Aluehallinnon uudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kahteen viranomaiseen, aluehallintovirastoon (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY –keskus). (valtiovarainministeriö 2012:28 21.) Maistraatit olivat aikaisemmin toimineet lääninhallitusten alaisina, jotka nyt lopetettiin ja maistraatit siirtyivät aluehallintovirastojen alaisuuteen. Aluehallintoviraston tehtäväksi tuli ohjata, valvoa ja kehittää maistraattien toimintaa. Maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen keskitettiin yhteen aluehallintovirastoon, Itä-Suomen aluehallintoviraston alaisuuteen. Tänne perustettiin oma yksikkönsä hoitamaan tehtävää, Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö.

Se miltä osin aluehallintouudistus oli merkittävä maistraattien tulosohjaukselle liittyi juuri uusiin menetelmiin ja uudistuksessa otettiin käyttöön aluehallinnolle uudenlainen suunnittelu- ja tulosohtausjärjestelmä. Tavoitteena oli luoda järjestelmästä strategisempi ja pitkäjänteisempi laatimalla hallituskausittain viranomaisille strategia-asiakirjat ja strategiset tulossopimukset, joita voidaan tarvit-

taessa täydentää toiminnallisilla tulossopimuksilla. Aluehallintouudistuksen ALKU –hankkeen raportissa (2012:28) tullaankin siihen tulokseen, että näissä on myös onnistuttu.

Arviointiraportissa on myös tarkasteltu kriittisesti uudistusta. Siinä todetaan, että uudistus ei ole kaikin puolin ollut pelkästään menestyksekkäs. Esimerkiksi arviointiraporttiin tuotetuissa haastatteluissa on käynyt ilmi, että uudistuksella tavoitellut synenergiaedut eivät ole toteutuneet ja aluehallinnon tehtäväkenttä on jakautunut erityisosaamista vaativiksi erillisiksi toimintalohkoiksi, joka on päinvastaista näille synergioille. (valtiovarainministeriö, 2013:21, 53.)

Arviointiraportissa huomautetaan, että koko aluehallintoa leimaa uusien ja vanhojen, hallinnonalo-kohtaisten, aiempien hallintouudistusten perinteistä nousevien ohjausjärjestelmien sekaantuminen tätä uudistusta varten luotujen järjestelmien kanssa. Tätä haittaa edelleen ohjausjärjestelmän epäsymmetrisyys. Uudistuksen kohteena olevat viranomaiset, ELY –keskukset ja aluehallintovirastot eroavat toisistaan kokoonpanoiltaan ja tehtäväkentältään suuresti. Tällöin käy ymmärrettäväksi miksi valtakunnallisten ohjeistusten antaminen substanssisynergioiden löytämiseen sekä jäsentämiseen muiden tehtävien kuin aluehallintoviranomaisten yhteisen hallinnon ulkopuolella on haastavaa. (Valtiovarainministeriö, 2013:21, 54.) Myös päällekkäisen työn eli ”hallinnon sisäisen taakan” koetaan lisääntyneen jonkin verran (valtiovarainministeriö 2013:21, 54).

Aluehallintouudistuksen myötä strategisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö ja ohjausvälineinä käytetään strategisia tulossopimuksia. Tämä on toimintamallina käytössä nyt ensimmäistä kauttaan esimerkiksi maistraateissa. Substanssi-ohjauksesta vastaa aina kunkin alan ministeriö. ALKU –hankkeen arvioinnissa (valtiovarainministeriö, 2013:21, 52) todetaankin, että ohjausjärjestelmä muodostuu helposti jo lähtökohdaltaan monimutkaiseksi, koska ohjaavia tahoja on useampia ja viranomaiskenttä on sisäisesti hyvinkin epäsymmetrinen. Erilaisia intressejä ja tarpeita käsittelevä ohjausjärjestelmä tuottaa helposti epäyhtenäisen ja ehkä jopa vaikeastikin tulkittavan mittariston, jolla uutta aluehallintojärjestelmää voidaan seurata (valtiovarainministeriö, 2013:21, 52).

Valtiovarainministeriössä on kuitenkin arviointiraportin mukaan (valtiovarainministeriö 2013:21 54) arvioitu loppusyksyllä 2011, kun toinen vuosi uudistuksen jälkeen oli loppumassa, että oli saatu aikaan alueviranomaisten ohjausta koskeva luottamuksen ilmapiiri, jonka vallitessa oli tehty poikkeuksellisen ohjausote ja ydinprosesseittain tavoitteet jäsentävä strategia-asiakirja.

Kaiken kaikkiaan arviointiraportissa tullaan siihen tulokseen, että hanke oli onnistunut ja viranomaisten keskuudessa myös mielipide on, että uudistus on toteutunut ennakoitua paremmin ja osittain aluehallinto on saatu toimintakykyiseksi jopa nopeammassa aikataulussa, mitä aluksi arvioitiin

(valtiovarainministeriö 2013:21,127). Maistraattien näkökulmasta aluehallintouudistuksen yksi suurimmista muutoksista oli ohjauksen muutos, kun Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteyteen perustettiin maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö.

Aluehallintouudistus on siis muuttanut maistraatin ohjaussuhteita. Uudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, suojelupiirien työsuojelutoimistojen sekä ympäristölupavirastojen tehtävät koottiin kahteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (valtiovarainministeriö 2013:21, 21). Maistraatit toimivat aluehallintovirastojen alaisina viranomaisina, joten ohjaussuhteet muuttuivat tämän hankkeen myötä paljolti yhteneväisiksi aluehallintoviraston kanssa. Tämän jälkeen on käyty keskustelua siitä tulisiko maistraatit yhdistää kokonaan aluehallintovirastojen alaisuuteen. Lisäksi maistraattien tulosohjaus, tulosneuvotteluiden käyminen, resurssien kohdentaminen ja toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelusta vastaakin Itä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitettu maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö.

5.6. Asiakaspalvelu2014, vesikulkuneuvorekisterin sekä kauppa- ja yhdistysrekisterin siirrot

Maistraattiin kohdistuu paljon kehittämishankkeita joko suoraan tai osana koko valtionhallinnon ja aluehallinnon kehittämistä. Maistraateissa trendi on aikaisemmin ollut se, että tehtäväkenttää laajennetaan. Nyt tehtäväkenttä on selkeästi supistumassa ja on arvioitukin kriittisesti maistraatin tehtäväkenttää.

Tehtäväkenttien siirto nähdään maistraatissa ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä lähinnä positiivisena, koska tämä mahdollistaa paremmin tulostavoitteiden saavuttamisen (haastattelu 1; haastattelu 2). Esimerkiksi henkilötyövuosivähennystavoitteet ovat kovat. Hyvän hallintotavan mukaisesti on kuitenkin pyritty siihen, että henkilöstöä ei irtisanota vaan siirretyistä tehtäväkokonaisuuksista vapautuvat henkilötyövuodet siirretään muualle. Tehtäväkenttien lisäksi maistraattien lukumääriä on pienennetty ja toimialueita kasvatettu. Lisäksi henkilötyövuosivähennyksiä tapahtuu luonnollisesti esimerkiksi eläköitymisen myötä, joka on maistraattien kentässä suurta tällä hetkellä. Eläköitymisen myötä tapahtuvat henkilötyövähennykset eivät kuitenkaan ole hallittuja vähennyksiä.

Tällä hetkellä meneillään on erilaisia hankkeita ja suunnitelmia, jotka koskettavat myös maistraattia suoraan tai välillisesti. Esimerkiksi suunnitteilla on maistraattien liittäminen osaksi aluehallintovi-

rastoja, vesikulkuneuvorekisterin siirtäminen Trafille, Kauppa- ja yhdistysrekisterin siirtoa suunnitellaan, sekä sähköinen asiakaspalvelu ja Asiakaspalvelu2014 –hankkeet koskettavat myös maistraatteja.

Syksyllä 2013 julkaistiin Valtiovarainministeriön tilaama selvitys siitä, tulisiko maistraatit liittää osaksi aluehallintovirastoja. Tämä tietäisi suurta muutosta maistraatin organisaatiolle. Matti Korkealehdon tekemä selvitys käsittelee näitä toiminnallisia, taloudellisia ja muita muutoksia, jota tämä toisi maistraateille. Lisäksi selvitys sisältää ehdotuksen siitä, tulisiko muutos tehdä. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 5. Tämä tarkoittaisi maistraatin organisaation ja ohjaussuhteiden muuttumista uudelleen.

Monet maistraattiakin koskevat muutokset ovat saaneet alkunsa valtion tuottavuusohjelmasta, kuten Maistraattien strategia-asiakirjassa 2012-2015 esitetty tavoite selvittää vesikulkuneuvorekisterin ylläpitovastuun siirtämistä Liikenteen turvallisuusvirastolle (Trafille). Vesikulkuneuvorekisteri siirtyi 1.8.2014 alkaen maistraateilta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Lakiehdotuksen taustalla oli tavoite keskittää liikennevälineiden rekistereitä ja Trafi vastaa jo nykyisellään useista liikennevälineiden rekistereistä. Sisä-Suomen maistraatissa nähdään, että vesikulkuneuvorekisterin siirto on hyvä ja konkreettinen esimerkki valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta (haastattelu 1). Maistraatit saivat kyselyn liittyen heidän vastuualueisiinsa, jossa kysyttiin juuri esimerkiksi tehtäväkentistä, joista maistraatti voisi luopua, tehdä toisin tai tehtäviä joita he voisivat mahdollisesti myös ottaa lisää vastuulleen. Vesikulkuneuvorekisterin siirto tuli tässä myös esille. Maistraatissa tämä nähdään myös järkeväksi, koska Trafilla on jo valmiiksi liikennevälineiden rekisteri vastuullaan. (haastattelu 1.) Vesikulkuneuvorekisteritehtäviin käytetty työpanos maistraateissa on ollut vuonna 2012 10 henkilötyövuotta. Maistraatin ohjaus- ja kehittämissyksikön mukaan tämä ei käytännössä kuitenkaan tietäisi irtisanomisia maistraatissa, vaan tämä olisi normaalisti yhdistettävissä maistraatin normaaleihin henkilötyövuositavoitteisiin. (haastattelu 2.)

Työ- ja elinkeinoministeriö on esittänyt vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ydintoimintanalyysin perusteella, että Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) paikallisviranomaisverokosto uudistetaan. Tämä tarkoittaisi maistraattien näkökulmasta sitä, että maistraattien hoitamat kauppa- ja yhdistysrekisteritehtävät siirrettäisiin PRH:lle 1.9.2015 mennessä. (aluehallintovirasto 2014:19, 9). Kauppa- ja yhdistysrekisterin tehtävien siirtämisessä maistraatilta PRH:lle on kyse jo merkittävästä muutoksesta maistraatille. Esimerkiksi vuonna 2012 kauppa- ja yhdistysrekisterin hoitamiseen käytettiin koko maistraattikentässä 55 henkilötyövuotta. Tämä on merkittävä määrä maistraattikentässä ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä arvioidaankin, että ”tämä voi tarkoittaa jopa irtisa-

nomisia” (haastattelu 2). Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä todetaan kuitenkin, että irtisanomisia tulisi mahdollisesti myös joka tapauksessa eikä pelkästään kauppa- ja yhdistysrekisterin siirrosta johtuen vaan myös sähköinen asiakaspalvelu vähentää myös osaltaan henkilötövuosien tarvetta ja vastaa siltä osin tulostavoitteisiin. (haastattelu 2.) Kyse on kuitenkin merkittävästä muutoksesta ottaen huomioon lisäksi vielä vesikulkuneuvorekisterin hoitamiseen käytetyt 10 htv:ta kun rekisterin ylläpitovastuu siirrettiin PRH:lle. Yhteensä tämä tarkoittaa jo hyvinkin merkittävää henkilötövuosien tarpeen vähenemistä ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön julkaisussa (aluehallintovirasto 2014a:19, 7) todetaan, että vähennyksiä onkin tulossa vuosien 2012-2015 aikana noin 115 henkilötövuotta. Vuoteen 2014 mennessä nämä tavoitteet on saavutettu ja todennäköisesti tulevat myös toteutumaan vuosien 2014-2014 osalta.

Maistraatissa siirto nähdään ongelmallisena nimenomaan tämän 55 henkilötövuoden kautta sekä haasteellisena toteuttaa. Muutos tuotti keväällä 2014 vaikeuksia maistraateissa suunnittelulle, koska on puuttunut lopullinen päätös asiasta. Henkilöstöä on kuitenkin pitänyt suunnitella jo etukäteen. (haastattelu 1.) Henkilötövuosivähennykset ovat haasteellisia virastoille, koska virastoissa ollaan sitoutuneita hyvän hallinnon periaatteisiin ja siihen ettei henkilöstöä irtisanottaisi, mutta kuitenkin tiukat henkilötövuosivähennystavoitteet vaativat tätä samoin kuin trendi tehtäväkenttien siirtymisen maistraatilta pois.

Asiakaspalvelu2014 –hanke koskettaa myös läheisesti maistraatteja ja tuo henkilötövuosihaasteensa myös omalta osaltaan. Kyseessä on iso hanke, jolla on laaja vaikutus virastoihin. Hanke on nostettu esille useissa asiantuntijahaastatteluissa. Asiakaspalvelu2014 –hankkeen perustana on Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa asettamat tavoitteet yhteispalveluille.

”Luodaan koko maassa kuntatasolle kattava yhteispalvelupisteiden verkko. Määritellään jokaisessa yhteispalvelupisteessä vähintään etäpalveluna saatavilla olevat valtion, kuntien ja eri viranomais-ten palvelut. ” (Valtioneuvoston Kanslia, 2011, 78).

Tarkoituksena on luoda asiakaspalvelupisteverkko, lukumäärältään joko 129 tai 164. Tarkkaa tietoa tästä ei vielä ole ja tämä on lähinnä poliittinen päätös. Tarkoituksena on luoda kattava palvelupisteverkko. Hankkeen loppuraportissa (valtiovarainministeriö 2013:14,25) ehdotetaan, että Suomeen perustettaisiin koko maan kattava lakisääteinen yhteisten palvelupisteiden verkko. Kunnat ylläpitäisivät näitä asiakaspalvelupisteitä ja näissä tarjottaisiin aina myös mm. maistraatin palveluja. Maistraatin palveluja antaisivat osittain yhteisten asiakaspalvelupisteiden palveluneuvojat ja osittain maistraatin omat asiantuntijat. (valtiovarainministeriö 2013:14,64).

Käytännössä esimerkiksi maistraatin kohdalla tämä tarkoittaisi, että osa maistraatin toimipisteistä suljettaisiin kokonaan ja osa suljettaisiin vain asiakkailta. Palvelupisteverkkomallissa otettaisiin käyttöön etäpalvelut, jolloin neuvot asiakaspalvelupisteissä voisivat olla yhteydessä varsinaiselle maistraatin toimipisteelle tarvittaessa. Etäpalvelut eivät kuitenkaan toimi kaikissa palveluissa ja esimerkiksi henkikirjoittajan palveluissa tämä toimisi heikosti. Tällöin mahdollista olisi, että lähimmän maistraatin toimipisteen henkilö matkustaisi palvelupisteelle. Asiakaspalvelupisteverkon tarkoituksena on saada toiminnasta tehokkaampaa ja taloudellisempaa. (haastattelu 3.) Asiakaspalvelupisteverkot helpottaisivat palvelujen saatavuutta käyttäjän näkökulmasta, mutta samalla tehostaisivat myös asiakaspalvelun järjestämistä.

Asiakaspalvelu2014 –hanke on aikataulutettu ja hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta eduskunnalle annettiin keväällä 2014. Laki asiakaspalvelupisteverkoista astuisi voimaan kesällä 2015, jolloin myös ensimmäiset yhteiset asiakaspalvelupisteet aloittaisivat toimintansa. Valtiovarainministeriön haastattelussa ilmeni, että aivan selkeästi ei ole vielä tiedossa miten nämä palvelupisteet perustetaan. Vuosien 2015-2019 aikana tarkoituksena olisi saada tähän mukaan 30 kuntaa vuodessa (haastattelu 3). Toki ensimmäisenä vuotena näitä tulisi hieman vähemmän. (haastattelu 3). Muutos olisi tarkoitus toteuttaa vaiheittain vuoteen 2020 mennessä. Syyskuussa 2014 aloitettiin toimintamallin pilotointi avaamalla viidellä eri paikkakunnalla pilottipisteet. Yksi näistä pilotointipaikkakunnista on Saarijärvi, joka kuuluu Sisä-Suomen maistraatin toimialueeseen. Maistraatti on tehnyt tässä jo varaslähdön ja siirtänyt 27.5.2014 lähtien Saarijärven lähiasiakaspalvelun Saarijärven yhteispalvelupisteeseen.

Maistraatin toimipisteitä on tarkoituksena myös supistaa reilusti vuosien 2014-2019 aikana. Maistraattien ohjauksen ja kehittämisyksikkö asetti toukokuussa 2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää maistraattien toimipisteverkon sopeuttamista, jotta maistraattien toiminta olisi tuloksellista ja asiakaslähtöistä (aluehallintovirasto, 2014a:19,4). Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa, mitkä maistraattien yksiköt olisi tarkoituksenmukaista lakkauttaa kokonaan ja mitkä olisi järkevää sulkea käyntiasiakkailta tarjoamalla asiakaspalvelu julkisen hallinnon yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Työryhmä on ehdottanut loppuraportissaan, että maistraattien toimipisteverkko supistettaisiin nykyisestä 41 maistraatin yksiköstä 25 yksikköön. Toimipisteiden supistamiseen vaikuttaa täysin myös se, tuleeko maistraatit osa aluehallintovirastoa, jolloin maistraatit eivät olisi enää itsenäisiä virastoja vaan aluehallintovirastoissa toimivia yksiköitä. Tällöin maistraattien lukumäärä mukailisi aluehallintovirastojen määrää.

5.7. Yhdistyminen aluehallintovirastoon

Yksi suuri muutos maistraateille siirryttäessä aluehallintoviraston yhteyteen olisi se, että maistraatteja on tällä hetkellä 11 ja organisaatiomuutoksen jälkeen jokaiseen aluehallintovirastoon tulisi maistraatti –yksikkö, joten maistraattien lukumäärä olisi sama kuin aluehallintovirastojen eli näitä olisi kuusi kappaletta Suomessa. Lisäksi Ahvenanmaalla on Ahvenanmaan valtionvirasto, joka huolehtii myös maistraatin tehtävistä.¹⁷

Keväällä 2013 eduskunnalle annettiin aluehallintoselonteko, jossa linjattiin, että tulee selvittää min-kälaisia vaikutuksia maistraattien liittämällä aluehallintovirastoihin olisi. Matti Korkealehdon selvitys asiasta valmistui lokakuussa 2013. Korkealehto ehdottaa raportissaan, että maistraatit liitetäisiin osaksi aluehallintovirastoja aikaisintaan vuoden 2015 alussa.

Matti Korkealehdon (valtiovarainministeriö 2013:28) selvityksessä on analysoitu maistraatin ja aluehallintovirastojen nykytila ja kehitysnäkymät. Korkealehto on myös analysoinut taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset, joita maistraattien liittämistä aluehallintovirastoihin olisi sekä hyvin-kin pieniä muita vaikutuksia. Korkealehto (valtiovarainministeriö 2013:28, 13) toteaa selvityksensä alussa, että hän on pyrkinyt ottamaan selvityksessä huomioon myös muut maistraattien toimintaan tulevaisuudessa kohdistuvat muutokset. Hän mainitsee näistä Asiakaspalvelu2014 –hankkeen sekä vesikulkuneuvorekisterin tehtävien siirron Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. (valtiovarainministeriö 2013:28,13.)

Korkealehdon selvityksessä käy ilmi hänen haastattelemistaan henkilöistä, että maistraattien päälliköt vastustavat voimakkaasti liittymistä aluehallintovirastoon. Ohjaavista viranomaisista Korkealehto nostaa esiin sen, että monet heistä ovat sitä mieltä, että maistraattien ohjaus toimii tällä hetkellä hyvin. Samaan tulokseen on tultu myös tämän tutkimuksen analysoidussa haastatteluaineistossa (haastattelu 1; haastattelu 2; haastattelu 3). Ohjaus- ja kehittämissyksikön toimintaan ollaan eri tasoilla (valtiovarainministeriö, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, Sisä-Suomen maistraatti) tyytyväisiä ja yksikkö on tuonut paljon hyviä käytäntöjä ohjaukseen (haastattelu 1; haastattelu 2; haastattelu 3). Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on Korkealehdon (2013:28, 22) selvityksen mukaan huolissaan hyvin alkaneen kehittämistyön jatkuvuudesta tulevaisuudessa mahdollisessa

¹⁷ Ahvenanmaan valtionvirasto poikkeaa hieman muista Suomessa toimivista virastoista. Tähän on koottu yhteen monia valtion palveluita. Ahvenanmaan valtionvirasto on yleinen valtion aluehallintoviranomainen. Valtionvirastossa on yleinen osasto ja maistraattiosasto.

kehittämistilanteessa. Yhteistyö maistraattien ja ohjaavien viranomaisten kanssa on ollut hyvää. Kehitys on myös ollut ripeää ja paljon uudistuksia on saatu aikaiseksi. (valtiovarainministeriö, 2013:28, 22.) Näin ollen onkin ymmärrettävää, että maistraatin ohjauksen jatkuvuus nostaa kysymyksiä esille.

Korkealehto (valtiovarainministeriö 2013:28, 25) toteaa selvityksessään, että maistraatit ovat aluehallintoviraston vastuualueisiin nähden melko suuri ja omaleimainen kokonaisuus ja luontevimmin maistraatin tehtäväkentän liittäminen aluehallintovirastoihin tapahtuisi perustamalla aluehallintovirastoihin maistraatin oma vastuualue. Johtamiselle liittyminen tarkoittaisi sitä, että maistraattivastuualueita olisi kuusi verrattuna nykyiseen yhteentoista maistraattiin. Yhdistämisellä saataisiin myös kevennettyä hallintoa, koska yhdistyminen toisi prosesseihin yhden käsittelyportaan vähenemisen sekä saataisiin hyödynnettyä koon ekonomiaa tietyissä toiminnoissa. (valtiovarainministeriö 2013:28, 25-26.)

Tässä työssä ollaan kiinnostuneita maistraatin ohjauksesta, erityisesti tuloksellisuuden ohjauksesta ja yhdistyminen aluehallintovirastojen kanssa toisi maistraattien ohjaussuhteisiin monia muutoksia. Resurssi- ja tulosohjaus on hyvin samankaltaista sekä maistraateissa että aluehallintovirastoissa, mutta aluehallintovirastot ovat kuitenkin hieman tarkemmin säädetyjä virastoja (valtiovarainministeriö 2013:28, 27). Korkealehto selvityksessä ehdottaakin, että aluehallintovirastoihin perustettaisiin uusi maistraatti-vastuualue, johon sijoitettaisiin maistraattien tehtävät ja henkilökunta (valtiovarainministeriö 2013:28, 32). Tästä kokonaisuudesta kuitenkin erotettaisiin kuluttajaneuvonnan tehtävät, jotka sijoitettaisiin aluehallintovirastossa jo olemassa olevalle peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueelle. Maistraattien kehittämistehtävät sijoitettaisiin keskitettyyn yksikköön, kun taas ohjaus eriytettäisiin ja sijoitettaisiin uudelleen ministeriötasolle. Ohjausta koordinoimaan siirrettäisiin nykyisestä ohjaus- ja kehittämysyksiköstä kaksi henkilöä valtiovarainministeriön alaisuuteen muiden henkilöiden sijoittuessa aluehallintoviraston keskitettyyn hallinnon kehittämis- ja palveluyksikköön. Maistraatteja ohjattaisiin aluehallintovirastoja koskevan yleisen strategisen suunnitelu- ja ohjausjärjestelmän mukaisesti ilman erillisiä poikkeuksia. (valtiovarainministeriö 2013:28 32.) Joissain käytännöissä maistraatin ohjaus onkin seurannut aluehallintovirastojen mallia jo nyt.

Lausuntoaika selvityksestä päättyi marraskuussa 2013 ja lausuntoja saatiin yhteensä 31. Enemmistö maistraateista vastusti ehdotusta kun taas aluehallintovirastot sekä maistraatteja ja aluehallintovirastoja ohjaavat tahot puolsivat liittämistä pääsääntöisesti. Yleisesti ehdotusta maistraattien tehtävien sijoittamisesta maistraatti- ja peruspalvelut oikeusturva ja luvat –vastuualueille kannatettiin yleisesti, mutta kuitenkin ehdotus maistraattien tehtäväkentän ohjauksen järjestämistä osana aluehallintovi-

rastoja sai paljon kritiikkiä. Lausunnoissa tuli ilmi ja niissä korostettiin, että ohjauksen tulee säilyä itsenäisenä ja strategiaa tukevana sekä olla selkeästi yhden tahon vastuulla. (valtiovarainministeriö 2013:28,22)

Haastatteluja toteutettaessa keväällä 2014 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö ei osannut vielä sanoa, mikä heidän roolinsa olisi yhdistymisen jälkeen. He näkevät hankkeen hyvin laajana sekä hyvin todennäköisenä, että maistraattien koordinointi tapahtuisi jostain muualta käsin ja informaatio siirtyisi heiltä tulevalle ohjaavalle taholle. (haastattelu 2.) Korkealehdon ehdotuksen mukaisesti. Keväällä 2014 maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä odotettiin asiasta päätöstä, mutta pyrittiin jatkamaan mahdollisimman normaalisti strategiatyötä ja tehdään strategiasyötteitä, koska maistraattien tehtäväkenttä pysyy yhdistymisestä huolimatta kuitenkin suunnilleen samana. Toimintaa ei voi kuitenkaan tämän vuoksi pysäyttää, vaikka toki päätöstä odotetaan sen vaikuttaessa kuitenkin osaan asioista. Joissain asioissa alkuvuodesta ja keväällä 2014 on jääty odottamaan päätöstä liittymisestä aluehallintovirastoihin ja joitain asioita on siirretty myöhemmäksi. Esimerkiksi työterveyshuollon kilpailutusta on jätetty myöhemmäksi, koska ei vielä tiedetä mitkä tahot tässä olisivat mukana. Asiaa kuitenkin viedään kevään aikana jo eteenpäin, mikäli ratkaisua liittymisestä ei kuulu. (haastattelu 2.) Tästä näkökulmasta päätös asiasta on tärkeä, jotta päästään jatkamaan toiminnan suunnittelua ja strategiatyötä järkevästi kun tiedetään viraston tulevaisuudesta.

Osaksi aluehallintovirastoa siirtyminen on tällä hetkellä hieman ongelmallista, koska monia hankkeita on meneillään ja siirtyminen osaksi aluehallintovirastoja muuttaisi ohjaussuhteiden lisäksi monia käytännön asioita sekä johtamista. Monet muutoksista myös sivuavat läheisesti toisiaan ja nivoutuvat yhteen. Esimerkiksi aluehallintovirastoon liittäminen, Asiakaspalvelu2014 –hanke sekä maistraatin omien toimipisteverkkojen supistaminen liittyvät pitkälti samoihin teemoihin. Kaikissa näissä kolmessa hankkeessa kysymyksessä on juuri toimipisteiden määrä ja organisointi.

Asiakaspalvelun yhdistäminen julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin tukisi omalta osaltaan toiminnan tehostamista sekä maistraatin oman toimipisteverkon vähentämistä. Maistraattien strategia-asiakirjan 2012-2015 mukaan maistraattien toimipisteverkko tuleekin sopeuttaa tuloksellisuutta edellyttävällä tavalla. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön julkaisussa (aluehallintovirasto 2014:19,7) todetaan, että maistraattien toimintaan ja tuloksellisuuteen vaikuttavat useat käynnissä olevat muutoshankkeet ja nämä tulee ottaa huomioon toimipisteverkkoa tarkasteltaessa. Muutoksista esimerkiksi rekisterien siirrot tuovat huomattavia henkilötyövuosivähennyksiä, jolloin myös toimipisteille ei ole lukumäärällisesti enää niin suurta tarvetta eikä näiden yksiköiden ylläpi-

täminen olisikaan enää mahdollista toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta. Henkilöstön keskittäminen isompiin yksiköihin parantaa maistraattien tehokkuutta (aluehallintovirasto 2014a:19, 7).

5.8. Tulosohjausjärjestelmän kehittäminen maistraatin näkökulmasta

Tätä tutkimusta varten analysoiduista dokumenteista sekä haastatteluista nousi esille muutamia selkeitä kokonaisuuksia ja teemoja liittyen tulosohjausjärjestelmän nykytilaan.

Yhdeksi teemaksi nousi ohjauksen poikkihallinnollisuus ja horisontaalisuus. Jossakin määrin ongelmaksi on koitunut se, että ohjausta tulee monesta suunnasta, sekä kehittämishankkeita on paljon. Maistraatin ohjauksesta vastaavat useampi ministeriö. Maistraatti kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan, mutta eri substanssialueita ohjaavat vielä lisäksi oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä tämän alainen Patentti- ja rekisterihallitus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriön alla toimiva Väestörekisterikeskus. Koska ohjausta tulee usealta eri taholta maistraatin eri tehtäviin, vaatii tämä poikkihallinnollista yhteistyötä jo ministeriöiden tasolta lähtien.

Maistraatteihin kohdistuu paljon hankkeita ja viimeisen viidenkin vuoden aikana uudistuksia on viety läpi paljon. Sekä tehdyistä haastatteluista (haastattelu 1; haastattelu 2; haastattelu 3) että dokumenttianalyysistä (ks. esim. valtiovarainministeriö, 2011:11) nousi esille se, että kaikilla tasoilla (valtiovarainministeriö, maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö sekä maistraatti) ymmärretään hankkeiden suuri määrä. Esille nousi myös pelko siitä, että ohjaus ja kehittämishankkeet eivät ole kokonaisuudessaan enää kenelläkään hallussa. Maistraateissa ei esimerkiksi olla luottavaisin mielin siihen, onko jollakin kokonaisuus hallussa ja ketä on se taho, joka koordinoi tätä kokonaisuutta (haastattelu 1). Kysymykseksi nousi se, että ovatko hankkeet tavoitteiltaan jopa ristiriidassa keskenään. Tulosohjauksen kokonaisuuden koordinointi kuuluu tällä hetkellä valtiovarainministeriölle. Lisäksi hankkeiden läpiviennin aikataulut koetaan maistraattikentässä tiukoiksi ja uudistuksien tahti on kova (haastattelu 1). Haasteellisuudet poikkihallinnollisuuden puutteellisuudessa on huomattu esimerkiksi maistraatissa ja virastossa on koettu turhauttavaksi kun osa hankkeista ei etene, koska ministeriöt eivät pääse yhteisymmärrykseen kehityslinjauksista.

Kokonaisuuden hallinta erityisesti strategisesta näkökulmasta nousee esille niin valtiovarainministeriön teettämässä tulosohjauksen kehittämishankkeen viimeisimmässä loppuraportissa (valtiovarainministeriö 2012: 21) sekä OECD:n Suomen maa-arvioinnissa (OECD, 2010). Raportissa todetaan, kuinka tulosohjausjärjestelmä jää irralliseksi muusta strategisesta suunnittelusta. Raportti huomauttaa, että valtion sisäisen strategisen agendan implementointi vaatii vahvaa ja yhtenäistä

strategiaa, jossa eri ohjelmat ovat vuoropuhelussa keskenään ja linkitettyinä toisiinsa (OECD, 2010, 147). Suomessa onkin onnistuttu hyvin yksittäisten ohjelmien tavoitteiden saavuttamisessa, mutta yhtenäisenä kokonaisuutena ei päästä tarpeeksi vielä yhteneväisyyteen. Valtion tavoitteiden saavuttaminen vaatii selkeää kommunikaatiota tavoitteista, jotta ne saadaan saavutettua sekä tukitoimintoja ja varmistamaan, että myös löytyy oikea kapasiteetti vaadittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (OECD, 2010, 147.) Tässä Suomella on vielä kehitettävää.

Tavoitteena on, että strategiseen suuntaan kehittämällä tulosohjaukseen saataisiin punainen lanka aina lähtien hallituksen tavoitteista katkeamattomana ketjuna tasolta toiselle varsinaisiin toimeenpanijoihin saakka. (valtiovarainministeriö 2012:21, 9). Strateginen ohjaus ja sen liittymäkohdat ovat tulleet esille melko laajasti jo myös vuoden 2010 julkaistussa tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportissa.

Strategisuuden painottamisesta esimerkkinä onkin juuri strategia-asiakirjamenettely sekä tulosopimusten muuttaminen strategisiksi hallituskausittaisiksi tulossopimuksiksi. Tällä tavalla on pyritty tulosopimusta ja –tavoitteita sitomaan enemmän esimerkiksi hallitusohjelmaan. Lisäksi tulosohjauksen kritiikissä on myös kiinnitetty huomiota siihen, että tiukasti tehtäväalueittain rajatut tulostavoitteet vahvistavat entisestään tehtäväkeskeisyyttä ja näin estävät eri tulosalueiden välistä yhteistyötä (valtiovarainministeriö, 2010:47, 60). Näin ollen onkin pyritty korostamaan, että tulostavoitteisiin tulisi sisällyttää enemmän horisontaalista yhteistyötä. Tähän suuntaan ollaan selkeästi menossa tällä hetkellä.

Lisäksi hallitusohjelman ja maistraatin oman strategian välissä oleva valtiovarainministeriö kokee haastavaksi siirtää omaa strategiaansa alaspäin. Valtiovarainministeriön hallinnonala koetaan haastavaksi, koska se on hyvin laaja ja sisältää toisistaan erilaisia virastoja. Tämä tekee valtiovarainministeriön strategiasta haastavan. Kuitenkin tarkoituksena on ohjata kaikkia hallinnonalan virastoja riittäväksi ja samalla painoarvolla ja tasapuolisesti. Valtiovarainministeriön täytyy kuitenkin odottaa aina hallitusohjelmaa, josta he vielä muokkaavat tavoitteet omalle hallinnonalalleen. (haastattelu 3.)

Strategisuuden kannalta on myös havaittu, että tulosohjausta käytetään johtamisen työkaluna, mutta ei niinkään strategisena työkaluna. OECD:n raportissa (2010, 154) todetaan, että tulosohjauksella on hyvinkin näkyvä, mutta kuitenkin omituinen ja linkittämätön yhteys strategiseen suunnitteluun. Tulosohjaus on otettu huomion esimerkiksi eri tasoilla. Tulosohjaus on otettu huomioon hallitusohjelmassa, strategia-asiakirjoissa, budjetissa sekä ministeriön taloudellisissa sekä operatiivisissa suunnitelmissa. Suurelta osin jopa tavoitteet valuvat ja ovat yhteydessä kokonaisuuden kannalta tär-

keisiin tavoitteisiin (kuten esimerkiksi hallitusohjelmassa mainittuihin tavoitteisiin). Tästä kaikesta huolimatta tulostavoitteet eivät näyttäyty kovinkaan tärkeinä esimerkiksi resurssien allokoinnissa ja työn priorisoimisessa eri hallinnonaloilla. Lisäksi on hyvin vähän havaittavissa tulostavoitteiden ja informaation suhteen esimerkiksi laadunhallintaa. (OECD, 2010, 154-155.)

Haasteiden välttämiseksi OECD:n (2010, 155) raportissa todetaan, että haasteiden voittamiseksi suomalainen tulohajautusjärjestelmä vaatii kehittämistä ja huomiota valtion keskushallinnolta ja ministeriöiltä, jotta saavutettaisiin parempi yhtenäisyys, kokonaisuuden hallinta ja vastuullisuus.

Tulevaisuuden kehityslinjauksista haastattelussa arvioitiin, että maistraateista tulee vielä vahvemmin monipaikkainen työyhteisö, jossa toimintatapoja supistetaan henkilötövuosia vähennetään entisestään (haastattelu 2). Tämä luo omat haasteensa maistraatin ohjaamiselle ja johtamiselle. Lisäksi joidenkin maistraattien kohdalla on tehty erikoistumisia eli tiettyjä tehtäväkenttiä on keskitetty tiettyihin maistraatteihin, jolloin henkilötövuosia on vapautunut muihin tehtäväkenttiin, koska hyvän hallintotavan mukaisesti henkilöstön irtisanomisia pyritään välttämään. Tulevaisuudessa maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön edustaja näkee, että erikoistumista voisi tehdä enemmänkin ja toiset tehtävät olisivat valtakunnallisina prosesseina.

Esimerkiksi tällä hetkellä muuttoilmoituksia on keskitetty Kemijärvelle, joka on taas vapauttanut henkilötövuosia pääkaupunkiseudulla oikeisiin paikkoihin. Suunnitteilla on, että tätä tehtäisiin myös valtakunnallisesti. (haastattelu 2.) Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä nähdäänkin, että maistraateissa myös oltaisiin tähän valmiina, koska tuottavuustavoitteet ovat kovat ja htv - vähennyksiä pitää saada aikaiseksi. Pyrkimyksenä on, että henkilöstöä ei irtisanota, jolloin tehtäviä voidaan keskittää sinne, jossa henkilötövuosia on tällä hetkellä käytettävissä. (haastattelu 2.)

Jo keväällä 2014 suunniteltiin uutta hanketta valtiovarainministeriön toimesta, jossa selvitetään edelleen tulohajautuksen kehittämistä. Hankkeessa voisi selvittää esimerkiksi onko tulostavoitteita edelleen liikaa vai pitäisikö näitä yrittää edelleen koota, ovatko nämä miten arvioitavissa sekä selkeät mittarit ja mitattavat indikaattorit tulisi kehittää. Tulohajautus tarvitsee siis edelleen lisää jämmäkyyttä. (haastattelu 3.)

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu Suomen tulosohtausjärjestelmää prosessina ja järjestelmänä erityisesti maistraatin organisaation avulla. Tässä tutkimuksessa on myös kuvattu järjestelmän kehittämistä ja muuttumista maistraatin näkökulmasta. Tutkimuksessa etsitään vastausta kysymykseen miten nykyinen tulosohtausjärjestelmä on muotoutunut julkishallintoa koskettavista johtamismalleista ja tuloksellisuusajattelusta sekä miten malli toimii 2010 –luvulla maistraatin näkökulmasta?

Tutkimuksessa on tarkasteltu dokumenttianalyysin ja haastattelujen avulla tulosohtausjärjestelmän kehittämistä sekä siihen kohdistuneita muutoksia vuoden 2010 jälkeen. Tässä tarkastelussa on luonnollisesti tullut ilmi myös kehityskohteita tulosohtausjärjestelmässä.

Se mitä tässä tutkielmassa olisi voinut tehdä toisin tai enemmän on ensinnäkin haastatteluiden määrä. Kyseessä oli asiantuntijahaastatteluita, jolloin suureen haastattelumäärään pyrkiminen ei ollut tarkoituksellistakaan, mutta muutamia henkilöitä olisi ollut hyödyllistä ja mielenkiintoista vielä haastatella. Esimerkiksi Sisä-Suomen maistraatin päällikköä olisi voinut haastatella tukemaan näkemystä maistraatin johtamisesta muiden haastattelujen lisäksi. Maistraattien itse johtamiseen olisi ollut myös mielenkiintoista pureutua syvemmältä, mitä tässä työssä on nyt tehty. Mikäli olisi halunnut saada laajempaa näkökulmaa tulosohtausjärjestelmän toiminnasta maistraatissa muun hallinnon alan kuin valtiovarainministeriön näkökulmasta, olisi ollut mahdollista haastatella ja analysoida jonkun muun maistraattia ohjaavan ministeriön näkökulmasta. Esimerkiksi oikeusministeriö on myös maistraattia substanssiasioissa ohjaava ministeriö.

Analyysissä on tultu muutamista seikoista hyvinkin samoihin johtopäätöksiin, mihin valtiovarainministeriö on tullut tekemissään tai teettämässään arvioinneissa ja kehittämishankkeissa. Tämän voi nähdä kuitenkin tukevan valtiovarainministeriön hankkeiden ja arviointien johtopäätöksiä, koska tässä lähtökohta on ollut jossakin määrin objektiivisempi ja asioita on pyritty tarkastelemaan organisaation ulkopuolelta. Lisäksi suomalaisesta tulosohtausjärjestelmästä on vähän tieteellistä tutkimusta saatavilla, jolloin tällaiselle tutkimukselle on Suomessa tarve.

Itse tämän tutkielman prosessi on myös venynyt verrattuna alkuperäiseen suunnitelmaan. Tutkimusta on tehty vuosina 2013-2014. Alustavassa tutkimussuunnitelmassa työn valmistumisajankohdaksi oli suunniteltu joulukuu 2013. Tekijän omista syistä kuitenkin prosessi venyi sekä työn tekemiseen

on tullut taukoja. Työ on käytännössä tehty talvella 2013-2014 ja syksyllä 2014. Tämä on vaikuttanut työhön siten, että joissain kohdin työtä on tehty katkonaisesti. Maistraateissa tapahtuu nopealla aikataululla muutoksia, jolloin tämän prosessin ollessa näin pitkä on monet muutokset ehtineet tapahtua ja edetä huomattavasti jo tämän työn aikana. Tutkielmassa on kuitenkin pyritty seuraamaan jatkuvasti muuttuvaa tilannetta ja ottamaan tämä työssä huomioon.

Taulukkoon 1 on koottu tiivistäen tässä tutkielmassa tehdyt havainnot.

Kokonaisuudessaan nykyiseen tulohajautusjärjestelmään ollaan maistraateissa tyytyväisiä.	<ul style="list-style-type: none"> • Vuoden 2010 jälkeiset muutokset ovat olleet onnistuneita • Muutokset on saatu implementoitua maistraateissa päivittäisen johtamisen tasolle saakka
Ohjauksen keskittäminen vuonna 2010 perustettuun maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköön on ollut onnistunutta	<ul style="list-style-type: none"> • Niin valtiovarainministeriössä kuin maistraatissa-kin ollaan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön toimintaan tyytyväisiä • Yksikön toiminta on tuonut paljon hyviä uusia käytäntöjä maistraattien toimintaan
Poikkihallinnollisuus on edelleen haaste tulohajautuksessa	<ul style="list-style-type: none"> • Maistraatin kohdalla ohjaavia tahoja on paljon • Poikkihallinnollista yhteistyötä pitäisi kehittää edelleen
Muutokset herättävät epävarmuutta maistraateissa	<ul style="list-style-type: none"> • Muutoksia ja hankkeita on useita meneillään samanaikaisesti • Muutoksien aikataulu koetaan tiiviiksi • Muutoksien poikkihallinnollinen koordinointi on epäselvää maistraateissa • Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön mahdollinen siirtyminen osaksi aluehallintovirastoja herättää epävarmuutta, koska ohjauksen keskittäminen yksiköstä on ollut toimivaa.
Maistraateissa on käsitys, että tulohajautuksen informaatiota ei hyödynnetä tarpeeksi.	

Taulukko 1. Tutkielman johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa pohdittiin johtamisoppien vaikutusta julkisen sektorin uudistuksiin. Tutkimuksen varrella on törmätty moniin piirteisiin, jotka ovat implementoituneet valtionhallinnon uudistuksiin esimerkiksi NPM:n oppien mukaisesti. Kuten tutkimuksen alkupuolella jo todettiin, erityisesti NPM:n kohdalla ei ole olemassa puhdasta mallia ja Suomessakin on tästä mallista otettu käyttöön tarpeelliseksi katsotut osat.

Johtamisuudistukset ovat välillä hajanaisia ja yhdistävät montaa eri koulukuntaa sekä ajatusmaailmaa, mutta Suomessakin on havaittavissa New Public Managementin vaikutus hallinnon uudistuksiin 1980 –luvun jälkeen. Pollitt & Bouckaert (2011, 212) ovat huomanneet, että NPM on tuonut julkiselle sektorille tiettyjä uusia ideoita. Verkostoituminen, kumppanuus, informaatioteknologian kehittäminen sekä hallinnon läpinäkyvyys ovat olleet vähintäänkin retorisesti useassa maassa nousseita teemoja. (Pollitt et al. 2011, 212.)

NPM:n piirteitä on myös löydettävissä Suomen tulosohejausjärjestelmästä. NPM esittää väitteen, että julkisia organisaatioita tulisi johtaa yritysmäisesti. NPM on esimerkiksi tuonut managerialismin mukaisen ammattimaisen johtamisen julkiselle sektorille ja maistraateissakin on mallit muuttuneet tässä suhteessa. Ennen oli enemmänkin substanssijohtajia ja nyt taas johtajuus maistraateissa on muuttunut enemmän strategiseksi ja hallinnolliseksi. Esimiehien kouluttamiseen on myös kiinnitetty huomiota tämän myötä. Lisäksi työkalut ja toimintatapojen kouluttamista on myös lisätty. Lisäksi julkisella sektorilla lisääntyvässä määrin käytetään myös muutoksien tukena yksityiseltä sektorilta tulevia konsultteja, jotka ovat myös osaltaan tuomassa yksityisen sektorin johtamis- ja ohjauskulttuuria julkiselle sektorille.

Julkisen johtamisen uudistuksia sekä niiden implementointia voidaan tutkia ja arvioida, mutta kuten Pollitt & Bouckaert (2011, 221) huomauttavatkin, että julkisen johtamisen uudistukset ovat osittain poliittisia, organisaatiokohtaisia, taloudellisia ja teknologisia prosesseja epävarmoin tuloksin. Ne pohjautuvat usein valikoituihin, epävarmoin ja karttuneisiin tiedonjyviin, jotka ovat vajaita, virheellisiä tai väärin sovellettuja. (Pollitt et al. 2011, 221.) Kuitenkin uudistukset ovat välttämättömiä nykyisessä muuttuvassa ympäristössä. Julkinen hallinto ei voi tyytyä muuttumattomaan tilaan, jossa se ei muuttuisi. Täydellistä informaatiota päätöksenteon tueksi ei ole koskaan saatavillakaan. Tämä informaation luonne on kuitenkin hyvä ymmärtää tämänkin tutkimuksen tuloksissa. Johtopäätökset ja kokemukset liittyvät tiettyyn poliittiseen taustaohjelmaan sekä tässäkin on tutkittu vain yhtä kohdeorganisaatiota vaan yhtä paikallishallinnon virastoa. Tulokset kuitenkin antavat viitettä asioiden tämän hetkisestä tilasta ja mihin suuntaan seuraavaa arviointia, kehittämishanketta tai muuta tutkimusta tulisi suunnata.

Niin maistraateissa, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä kuin ohjaavassa valtiovarainministeriössäkin ollaan oltu tyytyväisiä siihen, että maistraattien tulosohejaus toimii tällä hetkellä kohtuullisen hyvin. Ohjaus on vuoden 2010 jälkeisten muutosten avulla saatu yhtenäistettyä ja tämä on näkynyt maistraatin päivittäisen johtamisen tasollakin. Toiminnan johdonmukaisuus lähteekin jokaiselta ohjauksen tasolta ja sen tulee olla yhdenmukaista näillä kaikilla tasoilla. Tulostavoitteiden tu-

lisi valua katkeamattomana ketjuna ylhäältä alas hallitusohjelmasta virastoon saakka. Toiminta on huomattavasti johdonmukaistunut ja selkiytynyt vuoden 2010 aluehallintouudistuksen jälkeen, jolloin maistraatit siirtyivät lääninhallituksilta aluehallintovirastojen alaisuuteen, joka on auttanut myös näiden tavoitteiden nk. valumiseen. Tällöin näiden maistraattien ohjaus keskitettiin yhteen viranomaiseen sen sijaan, että maistraatin ohjaus kuuluisi alueen lääninhallitukselle. Ohjauksen koordinoiminen keskitetysti on ollut onnistunutta ja siihen ollaan tyytyväisiä niin valtiovarainministeriön, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kuin maistraatinkin näkökulmasta.

Kokonaisuuden ja tavoitteiden yhtenäisyyden kannalta kuitenkin poikkihallinnollisuus on haaste ja yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä tulee kehittää edelleen. Hallinnonalojen välistä kuilua tulisi pienentää ja yhteistyötä lisätä. Poikkihallinnollista yhteistyötä tulisi lisätä useallakin eri tasolla ja suunnittelun tulisi olla entistä strategisempaa. Strategisuuden ja poikkihallinnollisuuden tulisi lähteä saman katkeamattoman ketjun mukaan kuin esimerkiksi maistraatin tavoitteiden olisi tarkoituksenmukaista valua ylhäältä alaspäin. Strategisuuden ja poikkihallinnollisuuden tulisi olla läsnä näillä kaikilla tasoilla. Poikkihallinnollisuuden ongelma lähteekin monesti jo budjetoinnista saakka. Budjetointi linkittyykin moniin hallinnon uudistuksiin huonosti. Budjetointi tehdään organisaatiokohtaisesti kun taas hankkeet suunnitellaan usein koskevaksi useampia hallinnonaloja.

Maistraattien oman ohjauksen keskittämiseen ollaan tyytyväisiä ja se on tuonut monia konkreettisia hyviä käytäntöjä mukanaan. Näin ollen maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön toiminta on ollut onnistunutta. Kuitenkin monet maistraattiakin koskettavat hankkeet ovat poikkihallinnollisia ja näiden ohjaus tulee monelta eri hallinnonalalta. Maistraateillekin hyvin merkittäviä hankkeita menee useita samanaikaisesti ja hankkeiden paljous herättää epävarmuutta. Hankkeiden poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ei luoteta maistraatissa ja kokemuksia löytyy tältä tasolta jopa siitä kuinka eri ministeriöt eivät pääse aina yhteisymmärrykseen hankkeiden ja ohjelmien suunnasta. Luottamus hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön on heikko. Monien hankkeiden aikataulu on koetaan tiukaksi ja asiat koetaan tapahtuvaksi hyvin nopealla aikataululla.

Mielenkiintoiseksi kysymykseksi maistraatin ohjaussuhteiden tulevaisuutta ajatellen nousee keskustelut maistraattien liittämistä osaksi aluehallintovirastoja. Tämä herättää paljon kysymyksiä sekä maistraatissa että maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä. Ohjaukseen ollaan oltu tyytyväisiä ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on tuonut paljon hyviä yhtenäistäviä ja selkeyttäviä käytäntöjä maistraattien toimintaan. Kaikilla tasoilla (maistraatti, maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö sekä valtiovarainministeriö) ollaan oltu tähän tyytyväisiä. Maistraatista sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköstä arvioidaan, että ohjaus menisi hyvinkin paljon uusiksi liittämisen myö-

tä (haastattelu 1; haastattelu 2). Liitos herättää myös epävarmuutta tulevaisuuden tilasta sekä nyt koettujen hyvien käytäntöjen ja kokemusten valumista hukkaan.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on toiminut vasta vuodesta 2010 lähtien. Näin ollen on hyvin ymmärrettävääkin, että ohjaussuhteiden muutos uudelleen herättää lisäkysymyksiä siitä kuinka ohjaus tullaan jatkossa järjestämään, kuinka paljon käytännöt muuttuvat ja kenelle maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä oleva osaaminen siirtyy. Edellisestä suuresta muutoksesta ei ole kulunut vielä paljonkaan aikaa. Maistraateilla ja aluehallintovirastoilla on toki paljon yhteneväisiä käytäntöjä jo nyt molempien kuuluessa valtiovarainministeriön alaisuuteen. Erojakin löytyy ja esimerkiksi raportointi on ollut maistraateissa jämäkämpää kuin aluehallintovirastoissa. Liitos toisi myös mukanaan jälleen maistraattien lukumäärällisen muutoksen.

Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että tulosohejauksesta on saatavilla virastoille paljon informaatiota, mutta tätä ei yleisesti ottaen osata hyödyntää paljon. Valtion raportointipalvelussa Netrassa on esimerkiksi ajankohtaista informaatiota saatavilla, mutta tätä ei aktiivisesti hyödynnetä, jos lainkaan viraston johtamisessa. Kuten OECD:n raportissa (OECD, 2010, 151) todettiin, johtajien kyky hyödyntää ja arvioida saatavilla olevaa informaatiota on hyvinkin tärkeää tulosohejausjärjestelmän toimivuuden kannalta. Seurannan kannalta olennaista on selkeiden vertailtavissa ja mitattavissa olevien indikaattoreiden luominen. Maistraatissa raportoidaan usealle eri ohjaavalle taholle heidän tavoitteistaan, jolloin tähän pitäisi olla olemassa myös yhteiset vertailtavissa olevat mittarit. Tuloksellisuudesta saatava seurantatieto on myös hyvin oleellista maistraatissa johtamiselle. Lisäksi tulosohejaus onkin nimenomaan johtamisen tukemiseen liitetty työkalu eikä niinkään paljon strateginen työkalu.

Julkisen hallinnon tuloksellisuus sekä julkisen hallinnon toiminnan tehostaminen ovat olleet ajankohtaisia aiheita jo jonkin aikaa. Aihe on puhuttanut vuonna 2008 alkaneen laman jälkeen hyvinkin paljon. Tähän liittyy hyvin paljon erilaisia poliittisia ja hallinnollisiakin kysymyksiä, joista murtoosaakaan ei olla lähdetty työstämään tässä tutkimuksessa. Esimerkiksi maistraatin toiminnan tehostamisessa nousee henkilöstön asema toiminnan tehostamisessa. Tulisiko henkilöstöä irtisanoa vai pitäisikö henkilöstön työpaikkojen pysyvyys takaamaan. Maistraatteihin tulee monia muutoksia ja henkilöstötyövuosien vähennystavoitteet ovat kovat. Maistraateilta on siirretty työtehtäviä pois ja toimipaikkoja on suljettu, mutta pääsääntöisesti maistraatissa pyritään toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja turvaamaan työpaikat. Tämä herättää sinällään laajemman kysymyksen valtion roolista työnantajana. Halutaanko valtio nähdä perinteisenä byrokraattisena julkisena valtiona, joka turvaa hyvän hallinnon hengessä mahdollisimman pitkälle virkamiesten työpaikat vai toi-

miiko se enemmän NPM:n hengessä yritysmaailman tehokkuusmalleja noudattaen. Tulevaisuudessa tulee olemaan mielenkiintoista seurata julkisen hallinnon kehittymisen suuntaa.

Kuten muitakin poliittisia ohjelmia Suomessa, myös tulosohjausjärjestelmää on kehitetty inkrementaalisesti alusta saakka. Tulosohjausjärjestelmä on Suomessa hyvin omanlaisensa, mutta taustalla olevat peruseriaatteet ovat hyvin samankaltaiset eri puolilla maailmaa. Ei liene suuri yllätys, että monissa suomalaisissa sekä kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu, että tulosohjaus ja -johtaminen kaipaavat edelleen parantamista ja lisätutkimusta (ks. esim. Swiss, 2005; Temmes, 1998; Mayne, 2007). Tulosohjausjärjestelmät eri maissa eroavat toisistaan ja on implementoitu myös eri tarpeisiin. Suomalaisesta järjestelmästä löytyy myös kehitettävää edelleen. Suurimpana kokonaisuutena jo esille tuotu eri hallinnonalojen yhteistyön kehittäminen edelleen. Poikkihallinnollisuutta tulisi kehittää aina budjetoinnista virastojen tulosten mittaristoon saakka. Yhtenäisyyttä tulisi siis kehittää kaikilla tasoilla ja poikkihallinnollisuus olisi hyvä pystyä säilyttämään myös kaikilla tasoilla. Yhtenevän tulostittariston kehittäminen olisi tärkeää, jotta eri tulosityksiköitä pystyttäisiin esimerkiksi vertailemaan keskenään sekä tulosityksikön toimintaa ymmärrettäisiin paremmin kokonaisuutena. Yhteneväisestä mittaristosta olisi myös apua siihen, että hallinnonalojen välistä benchmarkkausta olisi hyvä lisätä. Tällöin pystyttäisiin oppimaan hyviä käytäntöjä toisilta.

Hallinnon kehittäminen ja uudistaminen on sinällään välttämätöntä sekä tuloksellisuuden että palvelujen laadun parantamisen kannalta. Lukumäärällisesti kuitenkin erilaisia kehittämishankkeita on paljon ja poikkihallinnollisia ja strategisia tavoitteita ja hankkeita ei tulisi olla kovin montaa samanaikaisesti käytössä. Tulosohjauksen tulee pysyä yksinkertaisena ja mahdollisimman keskitettynä viraston näkökulmasta. Tällä pystytään välttämään myös pirstaleiset tavoitteet ja keskittymään olennaisiin toiminnallisiin tavoitteisiin. Tulevaisuudessa olisi hyvä myös keskittyä hankkeiden kokonaisvaltaisempaan ohjaukseen ja kontrollointiin.

Olisi erittäin mielenkiintoista tutkia tulevaisuudessa edelleen tulosohjausjärjestelmän kehittämistä ja nähdä nyt meneillään olevien hankkeiden vaikutus maistraattien toimintaan. Maistraattien liittämisestä osaksi aluehallintovirastoja tulee olemaan mielenkiintoinen organisaatiouudistus, jota voisi tutkia esimerkiksi sen suunnittelun ja implementoinnin näkökulmasta. Yksi suuri aihe niin maistraatissa kuin koko julkisessa hallinnossa muutoinkin tulee olemaan palveluiden sähköistyminen. Tämä tulee olemaan myös suuri haaste julkisen hallinnon kehittämiseksi. Sähköiset palvelut nähdään suurena mahdollisuutena julkisten palvelujen keskittämiseksi, mutta se tulee olemaan myös suuri haaste henkilöstön osaamisen kannalta. Sähköiseen asiointiin liittyen myös nyt pilotoitu asiakaspalvelupis-

teverkoston toiminnan arviointi palvelun laadun ja osaamisen säilyttämisen näkökulmasta olisi myös yksi mielenkiintoinen tutkimusaihe.

Tulosohjauksesta tarvitaan tulevaisuudessakin tieteellistä tutkimusta, koska sitä on Suomessa tehty tähän mennessä hyvin vähän. Tulosohjaukseen on myös mahdollista ottaa hyvin erilaisia näkökulmia. Tulosohjausta voidaan tarkastella esimerkiksi budjetoinnin, poliittisen ohjauksen, johtamisen ja toiminnan kehittämisen näkökulmista. Monia arviointeja ja hankkeiden loppuraportteja on löydettävissä, mutta monet näistä ovat valtiovarainministeriön itsensä julkaisemia ja tekemiä. Tämä ei kuitenkaan ole tieteellistä tietoa vaan tuotettu valtiovarainministeriön omia kehittämistarkoituksia varten. Lisäksi valtiovarainministeriö on itse vastuussa ohjauksesta, joten tulevaisuudessa tarvitaan myös enemmän objektiivista informaatiota.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Abrahamson, E. 1991. Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. *Academy Management Review*. Vol. 16. No. 3. 596-612.
- Abrahamson, E. 1996. Management Fashion. *Academy of Management Review*. Vol. 21. No. 1. 254-285.
- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. 1977. Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Espoo: Weilin + Göös.
- Aucoin, P. & Heintzman, R. 2000. The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 66. No. 1. 45-55.
- Baines, D., Charlesworth, S. & Cunningham, I. 2013. Fragmented outcomes: International comparisons of gender, managerialism and union strategies in the nonprofit sector. *Journal of Industrial Relations*. Vol. 56. No. 1. 24-42.
- Benders, J. & van Veen., K. 2001. What's in a Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions. *Organization*. Vol. 8. No. 1. 33-53.
- Boland, T. & Fowler, A. 2000. A systems perspective of performance management in public sector organisations. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 13. No. 5. 417-446.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. 2008. *Managing performance: International Comparisons*. Routledge.
- Brown, K., Waterhouse, J. & Flynn, C. 2003. Change management practices. Is a hybrid model a better alternative for public sector agencies? *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 16. No. 3. 230-242.
- de Bruijn, H. 2002. Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 15. No 7. 578-594.
- Carson, P., Lanier, P., Carson, K. & Birkenmeier, B. 1999. A Historical perspective on fad adoption and abandonment. *Journal of Management History*. Vol. 5. No. 6. 320-333.
- Chaharbaghi, K. 2007. Provision of public services in an age of managerialism: lookin better but feeling worse. *Equal Opportunities International*. Vol. 26. No. 4. 319-330.
- Cho, Y. & Lee, J. 2012. Performance Management and Trust in Supervisors. *Review of Public Personnel Administration*. Vol. 32. No. 3. S. 236-259.

- Clark, T. 2004. The Fashion of Management Fashion: A Surge Too Far? *Organization*. Vol. 11 No. 2. S. 297-306.
- Dahl, R. & Lindblom, C. 1953. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.
- Denhardt, R. 1984. *Theories of public organization*. California: Brooks/Cole.
- Drucker, P. 1986. *The practice of management*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P. 1994. The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World?'. *Public Policy and Administration* 1994. Vol. 9. No 36. 36-64.
- Dunleavy, P., Martgetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. 2005. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. September 8. 467-494.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005. *Monenlainen tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Fryer, K., Antony, J. & Ogden, S. 2009. Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 22. No. 6. 478-498.
- Gibson, J. & Tesone, D. 2001. Management Fads: Emergence, evolution, and implications for managers. *Academy of Management Executive*. Vol. 15. No. 4. S. 122-133.
- Gill, J. & Whittle, S. 1993. Management by panacea: Accounting for transience. *Journal of Management Studies*. Vol. 30. No. 2. 281-295.
- Gruening, G. 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. Vol. 4. 1-25.
- Harlow, E., Berg, E., Barry, J. & Chandler, J. 2012. Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom. *Organization*. Vol. 20. No. 4. 534-550.
- Harrinvirta, M., Uusikylä P. & Virtanen, P. 1998. *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hawke, L. 2012. Australian public sector performance management: success or stagnation? *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 61. No. 3. 310-328.
- Heusinkveld, S. & Benders, J. 2012. On sedimentation in management fashion: an institutional perspective. *Journal of Organizational Change Management*. Vol. 25. No. 1. 121-142.
- Heusinkveld, S., Studry, A. & Werr, A. 2011. The co-consumption of management ideas and practices. *Management Learning*. Vol. 42. No. 2. 139-147.
- Hiden, M. & Saraviita, I. 1994. *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 2011. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. 213s.

- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Homburg, V., Pollitt, C. & van Thiel, S. 2007. New Public Management in Europe. Basingstoke: Palgrave.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69. Spring. 3-19.
- Ibsen, C., Larsen, T.R., Madsen J.S. & Due, J. 2011. Challenging Scandinavian employment relations: the effects of new public management reforms. *The International Journal of Human Resource Management*. Vol. 22. No. 11. S. 2295-2310.
- Ikola-Nordbacka, R. & Lähdesmäki, K. 2011. New Public Management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon. Teoksessa Virtainen T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Varola, J. & Vuori, J. (toim.)*Suomalainen hallinnon tuktimus – mitä, mistä, minne?* Tampere: Tampere University Press.
- Joustie, H. 2007. Tulosohjaus Suomen valtionhallinnossa. Säätytalo 2.5.2007. Valtiovarainministeriö.
- Jylhäsaari, J. 2009. Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Jääskeläinen, A. & Sillanpää, V. 2013. Overcoming challenges in the implementation of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 26. No. 6. 4410-454
- Kaplan, R. & Norton, D. 1996. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*. Vol. 74. No. 1.
- Kaplan, R. & Norton, D. 2007. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*. Vol. 85. No. 7.
- Kauppi, H. 2004. Kuka tarvitsee arviointia, mihin? – Arvioinnin ristiriitaiset pyrkimykset. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 23. No. 2
- Kivelä, Juhani, 2010. Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. *Julkishallinto murroksessa*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Lane, J-E. 2002. *New Public Management*. London: Routledge.
- Laukkanen, R. 2004. Arvioinnin kolme osallista. *Hallinnon tutkimus* Vol. 23. No 2. 69-72.
- Leskinen, H. 2001. Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Kuopion yliopisto. Helsinki: Acta väitöskirjasarja 01/2001.
- Luoma, J. 2010. Organisaatiomuutos ja muutosjohtaminen toimintatutkimuksena. *Lisensiaatintyö*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Lähdesmäki, K., 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa: Universitas Wasaensis.

- Madsen, D. & Stenheim, T. 2013. Doing research on 'management fashions': methodological challenges and opportunities. *Problems and Perspectives in Management*. Vol. 11. No. 4. 68-76.
- Maxcy, B. 2009. New Public Management and District Reform. *Urban Education*. Vol. 44. No. 5. 489-521.
- Mayne, J. 2007. Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. *Evaluation*. Vol. 13. Issue 1.
- Moran, J. & Brightman, B. 2001. Leading organizational change. *Career Development International*. Vol. 6. No. 2. 111-118.
- Myllymäki, A. 2007. *Finanssihallinto-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Helsinki: WSOYpro.
- OECD. 2010a. *Public Administration after "New Public Management". Value for Money in Government*. OECD Publishing.
- OECD. 2010b. *Finland: Working Together to Sustain Success*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- OECD. 2012. *Managing compensation in a post "New Public Management" era*. Teoksessa: OECD, 2012. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*. s. 69-107. OECD Publishing.
- Ongaro, E. 2008. Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21. No. 2. 101-117.
- Ongaro, E. & Valotti, G. 2008. Public management reform in Italy: explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21. No. 2. 174-204.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. 2002. *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.
- Overeem, P. & Tholen, B. 2011. After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration. *Administration & Society*. Vol. 43. No. 7. 722-748.
- Parker, D., Waller, K. & Xu, H. 2012. Private and public services: productivity and performance migration. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 62. No. 6. 652-664.
- Parsons, W. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*.
- Pollitt, C. 2000. Is the Emperor in His Underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*. Vol. 2. No. 2. 181-199
- Pollitt, C., 2003. *The Essential Public manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

- Pressman, J. & Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Pöllä, K. & Etelälahti P., 2002. *Valtion uudistunut taloushallinto*. Porvoo: WSOY.
- Radnor, Z. & McGuire, M. 2004. Performance management in the public sector: factor or fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 53. No. 3. 245-260.
- Rhodes, M., Biondi, L., Gomes, R., Melo, A., Ohemeng, F., Perez-Lopez, G., Rossi, A. & Sutiyono, W. 2012. Current state of public sector performance management in seven selected countries. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 61. No. 3. 234-271.
- Rouban, L. 2008. Reform without doctrine: public management in France. *International Journal of Public Management*. Vol. 21. No. 2. 133-149.
- Salminen, M. (toim.) 2005. *Tulosohjauksen käsikirja*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Seek, H. 2012. *Johtamisopit Suomessa: taylorismista innovaatioteorioihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sinkkonen, S. & Nikkilä, J. 1988. *Suomen terveydenhuollon hallinto*. Helsinki: WSOY.
- Sihto, M. 1997. *Terveyspoliittisen ohjelman vastaanotto. Tutkimus Suomen terveyttä vuoteen 2000 –ohjelman toimeenpanosta terveydenhuollossa*. Helsingin yliopisto. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Spanou, C. 2008. State reform in Greece: responding to old and new challenges. *International Journal of Public Management*. Vol. 21. No. 2. 150-173.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Swiss, J.E. A Framework for Assessing Incentives in Result-Based Management. *Public Administration Review*. 2005. Vol. 65, Issue 5.
- Temmes, A. 1990. *Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokratiasta tuloskulttuuriin*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Temmes, M. 1998. Hallintouudistusten arviointi – uusi työkalu vai instituutio. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 17. No. 4. 316-323.
- Temmes, M. 2004. Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 1. 86-93.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. 1997. *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. 2001. *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tiili, Minna 2008. *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. University of Helsinki: Helsinki University Print.
- Try, D. & Radnor Z. 2007. Developing and understanding of results-based management through public value theory. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20. Issue 7.

- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Uusikylä, P. & Valovirta, V. 2007. Three Spheres of Performance Governance: Spanning the Boundaries from Single-Organization Focus towards a Partnership Network. *Evaluation*. Vol. 13. Issue 4.
- Valtiovarainministeriö. 2008. Monta tietä vaikuttavuuteen: näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosohjaukseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2008: 29.
- Vartola, J. 2004. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Vining, A.R. & Weimer, D.L. 2005. Economic Perspectives on Public Organizations. Teoksessa: Ferlie, E., Lynn, L.E. & C. Pollitt. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. S. 209-233.
- Virkkunen, P., Voutilainen, E., Laosmaa, M. & Salmimies, P. 1986. Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo: Weilin + Göös.
- Virtanen, P. 2007. Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Vracking, W. 1995. The implementation game. *Journal of Organizational Change Management*. Vol. 8. No. 3. 31-45.
- de Vries, J. 2010. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 10. Issue 1.
- de Vries, M. & Nemeč, J. 2013. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 26. No. 1. 4-16.
- Vuorela, T. 1990. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society*. Los Angeles: University of California Press.
- Winter, S. 2003. Implementation. Teoksessa Peters, B. & Pierre.J. (toim.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Wollmann, H. 2006. Policy Evaluation and Evaluation Research. Teoksessa: Fischer, F., Miller, G. & Sidney M. (toim.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. London: CRC Press. 672s.

Muut painetut lähteet

- A 20.11.2009/906 Valtioneuvoston asetus Aluehallintovirastoista.
- A 4.4.1996/248 Rekisterihallintoasetus.
- A 11.12.1992/ 1243 Asetus valtion talousarviosta.

L 21.2.1992/ 165 Laki valtion talousarviosta

Sähköiset lähteet

Valtiokonttori. 2013. Valtion kirjanpidon käsikirja 2013 Saatavissa: www.valtiokonttori.fi

Valtiokonttori. 2014. Yhteinen arviointiasteikko tulosten arvioinnissa. Tulohjausverkoston ta-
paaminen 28.5.2014. Merja Snygg. Saatavissa: www.vm.fi

Valtiovarainministeriö. 2006. Finnish Public Management: building sustainable quality. Helsinki.
Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <http://www.vm.fi/>

Analysoitu aineisto

Aluehallintovirasto. 2014a. Maistraattien toimipisteverkon supistaminen. Itä-Suomen aluehallinto-
viraston julkaisuja 19/2014. Saatavissa: www.avi.fi.

Aluehallintovirasto. 2014b. Tilinpäätös 2013. Etelä- Suomen aluehallintovirasto - kirjanpitoyksik-
kö. Aluehallintoviraston julkaisuja 30/2014. Saatavissa: www.avi.fi.

Haastattelu 1. Sisä-Suomen maistraatin edustaja

Haastattelu 2. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön edustaja

Haastattelu 3. Valtiovarainministeriön rakenneyksikön edustajat (2 kpl)

Sisä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013-2015. Saatavissa: <http://www.maistraatti.fi/>

Suomen Kuntaliitto, Sisäasiainministeriö & Valtiovarainministeriö. 2001. Kohti julkisten palvelujen
yhteistä arviointia. Helsinki: Erikoispaino Oy.

HE 112/2013. Valtion talousarvio 2014. Saatavissa: <http://budjetti.vm.fi>

Valtioneuvosto. 2014. Internet-sivut. <http://valtioneuvosto.fi/toiminta/talousarvio/fi.jsp> (luettu
11.9.2014).

Valtioneuvoston Kanslia. 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Saatavissa:
<http://valtioneuvosto.fi/>

Valtioneuvoston Kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Saatavissa:
<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>.

Valtiovarainministeriö. 2001. Valtion keskushallinnon uudistaminen: Julkisen hallinnon toimivuuden
ja arvioinnin kehittäminen. Helsinki: Edita.

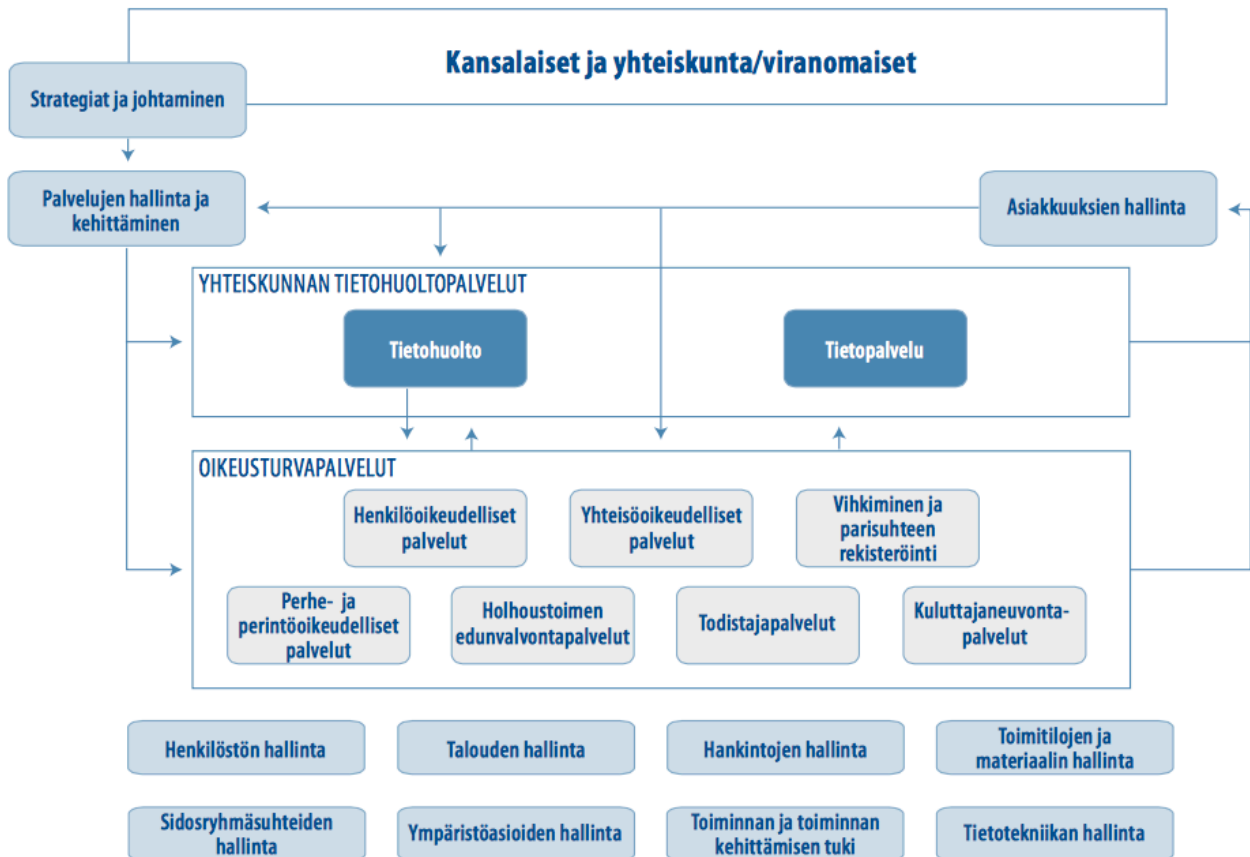
Valtiovarainministeriö. 2003. Tulohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmä-
muistioita.

Valtiovarainministeriö. 2009. Valtiovarainministeriön hallinnonalan strategiaperusta ja toiminnan
kehittäminen vuosina 2009-2012. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi>

- Valtiovarainministeriö. 2010a. Tulosoajauksen arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 47/2010.
- Valtiovarainministeriö. 2010b. Valtiovarainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2011-2014. www.vm.fi
- Valtiovarainministeriö. 2011. Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009-2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011.
- Valtiovarainministeriö. 2012a. Tulosoajaus-hanke. Strategisen johtamisen ja tulosoajauksen yhteispele STRATO. <http://www.vm.fi/vm/fi>
- Valtiovarainministeriö. 2012:21. Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosoajusta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Valtiovarainministeriö. 2012:28. Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Helsinki: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Valtiovarainministeriö. 2012b. Tulosoajauksen käsikirja. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi/>.
- Valtiovarainministeriö. 2012c. Tulosoajauksen uudistamisen tilannekatsaus. Esitetty 16.10.2012. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://www.vm.fi/vm/fi>.
- Valtiovarainministeriö. 2012d. Inhimillinen pääoma vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa. Ohje. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi>
- Valtiovarainministeriö. 2013:14. Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti.
- Valtiovarainministeriö, 2013:21. Työvoitto. Haastavan ajan hallinnonuudistus. Valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointi. Helsinki: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Valtiovarainministeriö, 2013, Tuloksellisuus, <http://www.vm.fi/vm/fi/> (viitattu 15.03.2013)
- Valtiovarainministeriö. 2013:28. Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämisen vaikutuksista. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/>
- Valtiovarainministeriö. 2013:42. Maistraattien strategia-asiakirja 2012-2015. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2013.
- Valtiovarainministeriö. Internet -sivusto. <http://www.vm.fi/vm/> (Viitattu 20.3.2014).

LIITTEET

Liite 1. Maistraatin prosessien toimintamalli



(Valtiovarainministeriö. 2013:42.)

Liite 2. Maistraattien palveluprosessit

Yhteiskunnan tietohuoltopalvelut

Tietohuolto

- Maistraattien ylläpitämien rekistereiden tiedon ajantasaisuuden ja oikeellisuuden varmistaminen

Tietopalvelu

- Tietopalvelusopimukset
- Asukastietopalvelu
- Massatietopalvelu
- Järjestelmien suora käyttö
- Järjestelmien/rekistereiden välinen tietopalvelu
- Tulosteet, otteet, todistukset, tilastot ja kopiot maistraattien käytössä olevista rekistereistä ja asiakirjoista
- Itsepalvelu

Oikeusturvapalvelut

Todistajapalvelut

- Ansioluettelon todistaminen
- Allekirjoituksen oikeaksi todistaminen
- Asiakirjajäljennöksen oikeaksi todistaminen
- Todistus asiakirjojen sisällyksestä
- Elossaolotodistus
- Tallelokeron avaaminen ja sulkeminen
- Protesti
- Apostille-todistus
- Kompetenssitodistus
- Todistus Suomen lain sisällöstä
- Täysivaraisuustodistus
- Arvontojen valvominen
- Isyyden tunnustamisen vastaanotto
- Muu julkisen notaarin todistus tai toimenpide
- Kaupanvahvistus

Vihkiminen ja parisuhteen rekisteröinti

- Avioliiton/parisuhteen rekisteröinnin esteiden tutkinta
- Vihkiminen/parisuhteen rekisteröinti
- Vihkimisoikeuden myöntäminen/rekisteröinti/peruminen

Kuluttajaneuvontapalvelut

- Ristiriitatilanteiden ennaltaehkäisy
- Kuluttajan ja/tai elinkeinoharjoittajan neuvonta
- Sovittelu ristiriitatilanteissa
- Koulutus
- Kuluttajavalistus

Holhustoimen edunvalvontapalvelut

- Edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen ja peruuttaminen
- Edunvalvojan määrääminen
- Hakemuksen tekeminen käräjäoikeudelle edunvalvojan määräämiseksi
- Alaikäisen edunvalvonnan rekisteröinti
- Edunvalvonnan valvonta (luvut oikeustoimiin, omaisuuden hoitosuunnitelman vahvistaminen, omaisuusluetteloiden ja tilien tarkastus)
- Edunvalvonnan tarpeen arviointi
- Edunvalvonnan päättäminen

Henkilöoikeudelliset palvelut

- Syntymän rekisteröinti
- Kuoleman rekisteröinti
- Kotikunta- ja osoiteasiat
- Lapsentietojen rekisteröinti
- Ulkomaalaisen rekisteröinti
- Kansalaisuuden rekisteröinti
- Nimiasiat
- Adoption rekisteröinti
- Transseksuaalin sukupuolen vahvistaminen vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi
- Uskontokunnasta eroaminen
- Muut henkilöön liittyvien tietojen muutosasiat
- Kuolleeksi julistaminen
- Turvakieltopäätös
- Tietojenluovutusta koskevien kieltojen rekisteröinti

Yhteisöoikeudelliset palvelut

- Kaupparekisterin ja yhdistysrekisterin palvelut kuten asunto-osakeyhtiön perustamista tai yhtiöjärjestyksen muuttamista koskevan ilmoituksen rekisteröintipalvelut
- Rekisteröintipalvelut, jotka eivät liity henkilörekisteröintiin
- Vesikulkuneuvorekisterin ylläpito

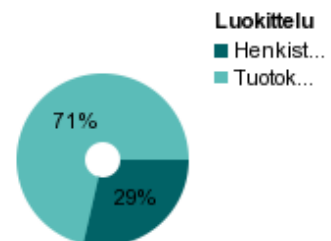
Perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut

- Avio-oikeuden poistaminen (avioehtosopimuksen rekisteröinti tai avio-oikeuden poistamista koskevan ilmoituksen rekisteröinti)
- Perukirjan osaksluettelon vahvistaminen
- Lahjailmoitusten rekisteröinti
- Osituskirjan rekisteröinti
- Aviovarallisuussuhdetta koskevan sopimuksen rekisteröinti
- Perinnöstä luopumisilmoituksen tallettaminen
- Avopuolisoiden omaisuuden erottelukirjan ja hyvitystä koskevan sopimuksen tai muun asiakirjan rekisteröinti
- Isyyden tunnustamisen vahvistaminen

Liite 3. Sisä-Suomen maistraatin toteutuneet tulostavoitteet vuonna 2013

Tulostavoitteet 2013 , Sisä-Suomen maistraatti

Tavoitteiden lukumäärä tulosalueittain	Yhteensä
Tuotokset ja laadunhallinta	10
Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen	4
Yhteensä	14



Tulostavoitteiden toteutuminen

Saavutettu	Toteutui osittain	Ei toteutunut	Ei arvioitu
42,86%	7,14%	0,00%	50,00%

Selitteet



Lisätietoa mittarista.

Mittarille on asetettu myös pitkän aikavälin tavoite.

Toteumaa on analysoitu.

Tuotokset ja laadunhallinta/Palvelukyky ja laatu

Mittari	Talousarviossa	Tavoite 2013	Toteuma	Ennuste	Arvosana	Kuvaus
Edunvalvontaan määrääminen, maistraatin päätöksellä ratkaistut kk	✓	4	2,67		5	Tavoite ylitetty
Edunvalvontaan määrääminen, hakemukset käräjäoikeudelle kk	✓	4	1,9		5	Tavoite ylitetty
Edunvalvonta-tilintarkastus, vuositilit tarkastettu tilin saapumisesta maistraattiin kk	✓	6	3,63		5	Tavoite ylitetty
Edunvalvonta-tilintarkastus, päätöstitit tarkastettu tilin saapumisesta maistraattiin kk	✓	2	0,8		5	Tavoite ylitetty
Lupa-asiat, ratkaisut hakemuksen saapumisesta maistraattiin kk	✓	2	1		5	Tavoite ylitetty
Julkinen notaari, palvelujen saanti pv	✓	2	1		5	Tavoite ylitetty
Muuttoilmoituspalvelu, palvelupuhelimeen vastausaika normaalitilanteessa s	✓	60				
Kaupparekisteri, asunto-osakeyhtiöiden kaupparekisteri-ilmoitusten käsittely pv	✓	15	16		3	Toteutui osittain
Kuluttajaneuvonta, valtakunnallinen puhelinneuvonta %	✓	50				
Kuluttajaneuvonta, vastausaika asiakkaiden sähköisiin yhteydenottoihin pv	✓	5				

Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen/Työhyvinvointi

Mittari	Talousarviossa	Tavoite 2013	Toteuma	Ennuste	Arvosana	Kuvaus
Työtyytyväisyys (1-5) p	✓	3,3	3,3			
Johtajuusindeksi ind		3,3	3,1			
Osaamisen johtamisindeksi ind		3,3	3,36			
Työolojen johtamisindeksi ind		3,5	3,64			

Liite 4. Maistraattien alueelliset palvelutavoitteet ja toteutuma 2013

Alueelliset palvelutavoitteet	Tavoite 2013	Toteuma 2013
Edunvalvontaan määrääminen		
Edunvalvontaan määrääminen, maistraatin päätöksellä ratkaistut, aika enintään kk	4 kk	Päätöksistä 73,1 % ratkaistiin 4 kuukauden tavoiteajassa. Tavoite ei toteutunut neljässä maistraatissa. Pisin keskimääräinen käsittelyaika oli Manner-Suomen osalta 5 kuukautta. Kaikkien maistraattien yhteenlaskettu käsittelyaika oli 3,6 kuukautta.
Hakemukset käräjäoikeudelle, aika enintään kk	4 kk	Tavoite on saavutettu kaikissa maistraateissa. Kaikkien maistraattien yhteenlaskettu käsittelyaika oli 2,1 kuukautta.
Edunvalvonta-tilintarkastus		
Vuosililit on tarkastettu tilin saapumisesta maistraattiin, keskimäärin	6 kk kuluessa	Keskimääräinen vuosilien tarkastusaika on ollut 3,6 kuukautta. Kaikki maistraatit ovat pysyneet tavoitteessa.
Päätöstililit on tarkastettu tilin saapumisesta maistraattiin, keskimäärin	2 kk kuluessa	Keskimääräinen tilintarkastusaika on ollut päätöstilien osalta 1,4 kuukautta. Maistraatit ovat kolme maistraattia lukuun ottamatta pysyneet palveluaikatavoitteessa.
Lupa-asiat		
Ratkaisut hakemuksen saapumisesta maistraattiin, aika keskimäärin	2 kk	Lupa-asioissa keskimääräinen käsittelyaika on ollut 1,3 kuukautta. Tavoite on saavutettu kaikissa maistraateissa yhtä maistraattia lukuun ottamatta.
Julkinen notaari		
Palvelujen saanti enintään	2 pv	Palvelutavoite on saavutettu. Useimmissa maistraateissa tavoite on ylitetty. Asiakas saa julkisen notaarin palvelut pääsääntöisesti odottaessaan tai saman päivän aikana.
Muuttoilmoituspalvelu		
Palvelupuhelimeen vastaamis-aika	Aika normaali-tilanteissa enintään 1 min.	Tavoite on toteutunut osittain. Muuttoilmoituspalvelupuhelin siirtyi pois maistraateilta huhtikuussa 2013.
Kaupparekisteri		
Asunto-osakeyhtiöiden kaupparekisteri-ilmoitusten käsittely	Aika keskimäärin 0,5 kk	Palveluaikaraporttia ei ole saatavissa käsittelyjärjestelmästä, joten ilmoitettu toteuma on arvio. Virheettömän kaupparekisteri-ilmoituksen käsittelyaika on keskimäärin noin kaksi viikkoa. Ilmoitusten määrä on kasvanut edelliseen vuoteen verrattuna, mm. asunto-osakeyhtiölain muutos on aiheuttanut ilmoitusmäärien lisääntymistä. Käsittelyaikojen pidentymiseen ovat vaikuttaneet ilmoitusten täydennyspyynnöt, maistraattien henkilömuutokset ja suuren ilmoitusmäärän ajoittuminen syksyyn.
Kuluttajaneuvonta		
Valtakunnallinen puhelin-neuvonta	Soitto-yrityksistä vastataan vähintään 50 %	Soittoyrityksistä on vastattu keskimäärin 44,4 %.
Vastusaika asiakkaiden sähköisiin yhteydenottoihin	5 pv kuluessa	Ei tilastoa.

(Sisä-Suomen maistraatin strateginen tulossopimus 2013-2015)

Liite 5. Esimerkkejä Sisä-Suomen maistraatin tavoitteista

Sisä-Suomen maistraatti			
Tavoite	Mittari	Alustavat mittarit / tavoitearvot	
		2014	2015
Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus	71 %	73 %	75 %
Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus	111 %	108 %	110 %

Sisä-Suomen maistraatti	
Tavoite	Vuosi 2014
Maksullinen julkisoikeudellinen tietopalvelu	
- tuottavuus: suoritetta/htv	7 200
- taloudellisuus euroa/suorite	12,50
Maksuttomat henkilö-, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut	
- tuottavuus: suoritetta/htv	8 375
- taloudellisuus euroa/suorite	76,50
Maksullinen julkisoikeudellinen kaupparekisterin ylläpito	
- tuottavuus: suoritetta/htv	1 570
- taloudellisuus euroa/suorite	60,50
Maksulliset julkisoikeudelliset todistajapalvelut	
- tuottavuus: suoritetta/htv	12 450
- taloudellisuus euroa/suorite	7,50
Kuluttajaneuvontapalvelut, neuvonta	
- tuottavuus: suoritetta/htv	2 320
- taloudellisuus euroa/suorite	39,50

Sisä-Suomen maistraatti			
	Mittari	Alustavat mittarit / tavoitearvot	
	2014	2015	2016
Alueelliset palvelutavoitteet			
Edunvalvontaan määrääminen			
- maistraatin päätöksellä ratkaistut, aika keskimäärin kk	4 kk	4 kk	4 kk
Edunvalvonta-tilintarkastus			
- vuositilit tarkastettu tilin saapumisesta maistraattiin, aika keskimäärin	6 kk	6 kk	6 kk
Lupa-asiat			
- ratkaisut hakemuksen saapumisesta maistraattiin, aika keskimäärin	2 kk	2 kk	2 kk
Julkinen notaari			
- palvelujen saanti, enintään	2 pv	2 pv	2 pv
Kuluttajaneuvonta			
- valtakunnallinen puhelinneuvonta, soittoyrityksistä vastattu vähintään	50 %	50 %	50 %
- valtakunnallinen puhelinneuvonta: puhelinneuvontaan yrittäneistä asiakkaista on palveltu vähintään	80 %	80 %	80 %
- vastausaika asiakkaiden sähköisiin yhteydenottoihin, kuluessa	5 tpv	5 tpv	5 tpv

Liite 6. Maistraattien strategia-asiakirjan sisällysluettelo

Sisältö

1	Yleistä maistraateista	13
1.1	Maistraattien tehtävät, organisaatio ja asiakkaat	13
1.2	Visio ja toiminta-ajatus	14
1.3	Maistraattien arvot	14
1.4	Maistraattien ydinprosessit	15
2	Toimintaympäristö	17
2.1	Hallitusohjelma	17
2.2	Toimintaympäristön muutosten vaikutukset maistraattien toimintaan	18
2.2.1	Yleistä	18
2.2.2	Yhteiskunnan tietohuoltopalvelut	20
2.2.3	Oikeusturvapalvelut	22
2.2.4	Toiminnan kehittäminen	27
3	Maistraattien toimintaan liittyvät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet	31
4	Strategiset tavoitteet	33
4.1	Yhteiskunnan tietohuoltopalvelut	34
4.2	Oikeusturvapalvelut	36
5	Toiminnan kehittäminen	41
5.1	Toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehittäminen	41
5.2	Tietojohdamisen, ohjausjärjestelmän ja toimintakulttuurin kehittäminen	41
5.3	Henkilöstön kehittäminen	42
5.4	Toiminnan asiakaslähtöisyyden, sitä tukevien toimintamallien ja sähköisten palvelumuotojen kehittäminen	43
5.5	Toimialueiden laajentamisen hallittu toteuttaminen	44
5.6	Muiden palvelutoimintojen kehittäminen	44
6	Yhteistyö	47
7	Maistraattien toiminnan vaikuttavuus ja tuloksellisuus	49
	LIITE 1. Maistraattien prosessien toimintamalli	51
	LIITE 2. Maistraattien palveluprosessit	52

(Sisä-Suomen strateginen tulossopimus 2013-2015.)

Liite 7. Teemahaastattelurungot

VALTIOVARAINMINISTERIÖN TEEMAHAASTATTELU

1. Tulosohjausjärjestelmän toimintamallit
 - a. Asioita liittyen tulosohjausjärjestelmän toimintamalleihin ja toimivuuteen valtiovarainministeriön näkökulmasta
 - b. Tulosohjaus osana muuta ohjauksen kokonaisuutta
 - c. Tulosohjauksen suunnittelu
 - d. Tulosohjauksen prosessin eteneminen
 - e. Valtiovarainministeriön rooli tulosohjauksessa
 - f. Tulosohjauksessa käytettävät työvälineet
 - g. Tulosohjausprosessin kehittäminen

2. Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen kehittäminen valtionhallinnossa
 - a. Tulosohjausta on kehitetty paljon ja myös Maistraattiin kohdistuu paljon hankkeita ja muutoksia. Minkälaisia isoja muutoksia ohjausjärjestelmään on tehty viimeisen 15 vuoden aikana? Kuinka tulosohjaus- ja tulosjohtamisen muutokset on implementoitu virastoille? Miten muutosten vaikutuksia on seurattu?
 - b. Muutoksien ohjaaminen valtiovarainministeriössä
 - c. 2000 –luvulla tapahtuneet muutokset tulosohjausjärjestelmään.
 - d. Tällä hetkellä meneillään olevat muutokset.
 - e. Muutoksien vaikutusten seuranta.

3. Tulosohjauksen kytkeytyminen johtamiskäytäntöihin
 - a. Johtamisjärjestelmät tulosohjausjärjestelmien kehittämisessä
 - b. Haasteita tulosjohtamisessa maistraatissa
 - c. Johtamisjärjestelmien kehittäminen

MAISTRAATTIEN OHJAUS- JA KEHITTÄMISYKSIKÖN TEEMAHAASTATTELU

1. Tulosohjausjärjestelmän toimintamallit
 - a. Asioita liittyen tulosohjausjärjestelmän toimintamalleihin ja toimivuuteen maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön näkökulmasta
 - b. Tulosohjaus osana muuta ohjauksen kokonaisuutta
 - c. Tulosohjauksen suunnittelu
 - d. Tulosohjauksen prosessin eteneminen
 - e. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön rooli tulosohjauksessa
 - f. Tulosohjauksessa käytettävät työvälineet
 - g. Tulosohjausprosessin kehittäminen

2. Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen kehittäminen valtionhallinnossa
 - a. Tulosohjausta on kehitetty paljon ja myös Maistraattiin kohdistuu paljon hankkeita ja muutoksia. Minkälaisia isoja muutoksia ohjausjärjestelmään

on tehty viimeisen 15 vuoden aikana? Kuinka tulosohjaus- ja tulosjohtamisen muutokset on implementoitu virastoille? Miten muutosten vaikutuksia on seurattu?

- b. Muutoksien ohjaaminen valtiovarainministeriössä
- c. 2000 –luvulla tapahtuneet muutokset tulosohjausjärjestelmään.
- d. Tällä hetkellä meneillään olevat muutokset.
- e. Muutoksien vaikutusten seuranta.

3. Tulosohjauksen kytkeytyminen johtamiskäytäntöihin
 - a. Johtamisjärjestelmät tulosohjausjärjestelmien kehittämisessä
 - b. Haasteita tulosjohtamisessa maistraatissa
 - c. Johtamisjärjestelmien kehittäminen

SISÄ-SUOMEN MAISTRAATIN TEEMAHAASTATTELU

Sisä-Suomen maistraatin edustaja tavattu kahteen kertaan. Ensimmäisellä kerralla edustajan kanssa tapaaminen noudatti seuraavaa teemahaastattelurunkoa:

1. Tulosohjausjärjestelmän toimintamallit
 - a. Asioita liittyen tulosohjausjärjestelmän toimintamalleihin ja toimivuuteen maistraatin näkökulmasta
 - b. Tulosohjaus osana muuta ohjauksen kokonaisuutta ja ohjaavat tahot
 - c. Tulosohjauksen suunnittelu virastossa
 - d. Tulosohjauksen prosessi maistraatin näkökulmasta
 - e. Tulosohjauksessa käytettävät työvälineet
 - f. Tulosohjausprosessin kehittäminen
2. Maistraattiin kohdistuvien hankkeiden ja muutosten kokonaisuus
 - a. Parhaillaan meneillään olevat muutokset ja hankkeet
 - b. Muutokset ja hankkeet vuoden 2010 aluehallintouudistuksen jälkeen
 - c. Muutoksien vaikutukset maistraattien ohjaukseen ja maistraatin toimintaan
3. Tulosohjausjärjestelmän kehittäminen
 - a. Tulosjohtamisen muuttuminen ja kehittäminen maistraatissa
 - b. Haasteita tulosjohtamisessa maistraatissa

Toinen tapaaminen Sisä-Suomen maistraatin edustajan kanssa oli ajankohdaltaan tämän tutkimuksen loppupuolella ja yhdessä tarkasteltu tuloksia sekä päivitetty tilannetta muutoksien suhteen.