



Selvitys

Tuottavuusohjaus valtio-kuntasuhteessa

Valtiontalouden tarkastusviraston
selvitys 1/2013



Tuottavuusohjaus valtio-kuntasuhteessa

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-235-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 29/02/2013

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu toteutti tutkimusyhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa tutkimuksen, jossa selvitettiin tuottavuusohjausta valtion ja kuntien välisessä suhteessa. Tutkimushanke on osa valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastusta, joka kohdistuu valtiontalouden kehysten toimivuuteen finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtion ja kuntien taloussuhteen ja myös kuntien vastuulla olevan palvelutuotannon tuottavuuden ohjauksen tarkastelua sisältyy finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden puoliväliraporttiin, joka annetaan erilliskertomuksena eduskunnalle 15. helmikuuta 2013 (K 2/2013 vp.). Tutkimushankkeen tuloksia on hyödynnetty erilliskertomusta laadittaessa.

Tutkimushankkeen tuloksena on valmistunut tutkimusraportti Tuottavuusohjaus valtio-kuntasuhteessa. Tutkimuksen on pääosin laatinut Pietu Mänttari ja lisäksi kirjoittamiseen ovat osallistuneet professori Jarmo Vakkuri ja professori Lasse Oulasvirta. Tutkimuksen ohjauksesta Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa on vastannut professori Jarmo Vakkuri ja valtiontalouden tarkastusvirastossa finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen. Tutkimusraportti julkaistaan valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset –sarjassa. Julkaisua varten laadunarvioinnin ovat tehneet ja raportin julkaistavaksi hyväksyneet Heidi Silvennoinen ja pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti. Tutkimusraportti on tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen työaineistoja.

Tutkimuksen yleisenä tarkoituksena on jäsentää tuottavuusohjausta valtio-kuntasuhteessa ja arvioida erityisesti valtiontalouden kehysmenetelyyn liittyvää peruspalveluohjelmaa ohjausvälineenä. Tuottavuusohjausta tarkastellaan tutkimuksessa ohjausketjun näkökulmasta.

Helsingissä 15. päivänä helmikuuta 2013

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Heidi Silvennoinen

Selvityksen tekijät:

Pietu Mänttari, yliopisto-opettaja, Tampereen yliopisto

Lasse Oulasvirta, professori, Tampereen yliopisto

Jarmo Vakkuri, professori, Tampereen yliopisto

Selvityksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti

Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen

Asiasanat:

valtiontalous, ohjausjärjestelmät, kuntatalous, kunnat, tuottavuus, peruspalveluohjelma, valtiontalouden kehys

Sisällys

Tiivistelmä	7
1 Johdanto	9
2 Tutkimustehtävä	11
3 Tuottavuusohjaus tutkimuskohteena ja aikaisempi tutkimus	16
3.1 Tuottavuus	17
3.2 Tuottavuus mittauksen ongelmana	18
3.3 Ohjausketju ja ohjauksen hajautuneisuus	22
3.4 Peruspalveluohjelmamenettelyn tarkoitus ja tavoitteet	25
3.5 Päivähoitojärjestelmä ja sen kustannukset	27
3.6 Yhteenveto	29
4 Tuottavuusohjauksen puitteet ja kehitys valtiokuntasuhteessa	31
4.1 Kysely- ja asiakirja-aineisto	31
4.2 Päätöksenteko ja yhteistyö palveluiden perustana	32
4.2.1 Kuntapäättäjien näkemys päätöksenteon toimivuudesta	34
4.2.2 Kuntapäättäjien näkemys vaikutusmahdollisuuksista	38
4.2.3 Kuntapäättäjien näkemys eri tahojen yhteistyöstä ja valtion ohjauksesta	40
4.3 Valtion ja kuntien tuottavuustyön välineet ja kehitys	43
4.3.1 Valtionosuusjärjestelmä ja kuntien tuottavuus	44
4.3.2 Peruspalveluohjelmat ja tuottavuustyö vuosina 2004-2006	48
4.3.3 Peruspalveluohjelmat ja tuottavuustyö vuosina 2007-2011	51
4.3.4 Valtion ja kuntien yhteistyönä kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden ohjelmat	54
4.4 Yhteenveto	57
5 Tuottavuusohjaus ohjausketjun näkökulmasta	58
5.1 Haastatteluaineisto	58
5.2 Ohjausketju: tasojen vastuut ja vaikutus	60
5.2.1 ”Ohjausketjun” toimijoiden määrittely	60
5.2.2 Ohjausketjun näkemys kunnan sisäisen ja ulkopuolisen ohjauksen merkityksestä	63

5.2.3	Ohjausketjun näkemys valtio-kuntasuhteesta ja peruspalveluohjelman merkityksestä	65
5.3	Ohjauspolitiikka: tuottavuus yhtenä tavoitteena	67
5.3.1	Tuottavuuden suhde siihen liitettäviin lähikäsitteisiin ja arvoihin	68
5.3.2	Ohjausketjun näkemys keskeisistä tavoitteista ja arvoista	70
5.3.3	Ohjausketjun näkemys siitä miten tuottavuus ymmärretään ja ei – ymmärretä	72
5.4	Ohjauskeinot: normit, resurssit ja informaatio	74
5.4.1	Ohjauskeinojen määrittely	74
5.4.2	Ohjausketjun näkemys ohjauskeinojen merkityksistä ja voimasuhteista	76
5.4.3	Ohjausketjun näkemys tuottavuutta edistäväistä keinoista ja niiden käytöstä	78
5.5	Yhteenveto	80
6	Päätelmät	83
	Lähteet	89
	Liitteet	98

Tuottavuusohjaus valtio-kuntasuhteessa

Tämän tutkimuksen yleinen tarkoitus on jäsentää valtio-kuntasuhteen tuottavuusohjausta. Tutkimus on toteutettu Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) ja Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun yhteistyönä. Taustalla on VTV:n valtiontalouden kehysmenettelyä koskeva tarkastustyö. Tutkimus pyrkii täydentämään valtion ja kuntien taloussuhteita koskevaa ymmärrystä. Kuntatalouden merkitys julkistalouden osana ja kuntahallinnon tuottavuuden kasvava rooli korostaa peruspalveluohjelman tärkeyttä valtiontalouden kehysmenettelyssä. Peruspalveluohjelman tarkoitus on koordinoita valtio-kuntasuhdetta sekä ohjata kuntataloutta esimerkiksi kuntatuottavuuden seurannan avulla.

Tutkimuksen tavoite on kaksiosainen. Ensimmäinen tavoite on tuottavuusohjauksen yleisten puitteiden ja tapahtuneen kehityksen arviointi, jonka aineistona hyödynnetään Paras – arviointitutkimusohjelmaa (ART-TU) varten kerättyä 3000 hengen kuntapäätäjäkyselyä sekä peruspalveluohjelmaan liittyvää dokumentaatiota. Toinen tavoite on valtio-kuntasuhteen tuottavuusohjauksen arviointi ohjausketjun näkökulmasta, jonka aineistona käytetään kerättyä haastatteluaineistoa (31 kpl). Analyysissä hyödynnetään ohjausketjun käsitettä, joka sisältää ajatuksen valtion keskushallinnon, muiden tasojen toimijoiden ja kuntahallinnon keskinäisistä vuorovaikutussuhteista hyvinvointipalvelujen, esimerkiksi päivähoidon, järjestämisessä ja tuottamisessa.

Tutkimustuloksissa korostuu neljä asiakokonaisuutta. Ensinnäkin valtio-kuntasuhteen ohjausketju on olemassa, mutta se ei ole lineaarinen, vaan epämääräinen ja katkeileva. Kuilu ilmentää tasojen erillisyyttä sekä tuottavuustiedon että tuottavuuden parantamisen osalta. Toiseksi normiohjauksen merkitystä tuottavuuteen ei täysin tiedosteta ja/tai hyödynnetä valtion tasolla, mutta kuntatasolla tämän vaikutus on kustannusrakenteiden kannalta keskeinen. Mittarit ja tilastot osoittautuivat ongelmallisiksi ja uudeksi ”tuottavuusmittariksi” on nousemassa valtakunnallisesti kustannuskehitys, ei siis varsinainen tuottavuus. Kolmanneksi myös informaatio-ohjaus voisi olla merkittävää, jos luotaisiin tarvetta uuden informaation tuomalle lisäarvolle. Eräänlaisena informaatio-ohjauksen välineenä peruspalveluohjelman sisältämät ongelmat ovat tulosten perusteella rakenteellisia, sisällöllisiä ja viestinnällisiä. Tärkeän vastakohtan peruspalveluohjelman heikolle tunnettavuudelle ja vaikuttavuudelle luo Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Vasu) osoittamalla positiivisesti, että valtakunnallisella informaatio-ohjauksella vaikutetaan kuntien toimintaan myös ilman

sitouttavia normeja. Samalla tulos korosti ohjausketjun (katkeamatonta) sitoutumisen merkitystä, koska Vasu -työskentelyyn osallistui koko ohjausketju kunnat mukaan lukien. Neljänneksi tutkimuksen esimerkkipalveluksi valittu päivähoito vaikuttaisi olevan hyvin tulospainotteista ilman kunnan ulkopuolistakin ohjausta. Samanaikaisesti päivähoito on myös sektori- ja jopa palvelumuotopainotteinen. Tästä johtuen ohjauksellisia vaikutteita etsitään enemmän seudun tai kunnan osa-alueiden vertailusta kuin valtakunnallisesta tai kunnan yleisestä tuottavuusohjauksesta.

1 Johdanto

Kunnat ovat osa julkista hallintoa ja vastaavat palvelutoiminnallaan hyvinvointipalvelujen järjestämisestä ja suurelta osin myös palvelujen rahoituksesta ja tuotannosta. Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluita, joiden tuottamiseen painotuu sekä kuntien että koko julkisen sektorin panosten käyttö. Kuntien on vastattava panoksien käytöstä tehokkaasti ja laadukkaasti lainsäädännön asettamissa rajoissa ja velvollisuuksissa, mutta valtiolla on myös oleellinen rooli. Kuntien tuottavuutta pitäisi ohjata, mutta kuntasektori on valtion ohjauksen kohteena kuitenkin haastava. Valtionhallinnossa virastoja ja laitoksia ohjataan omina tulosityksikköinä (vrt. tulosprisma, Valtiovarainministeriö 2005). Kuntaa ei voi kuitenkaan luokitella tulosityksiköksi, koska sillä on laaja itsehallinto ja talousautonomia. Tuottavuudelle on nostettu tärkeä rooli, mutta jokaiselle kunnalle on tarkoituksenmukaista painottaa niitä asioita, jotka sen asukkaalle ovat tärkeitä. Siksi on tutkimuksellisesti tärkeää selvittää miten tuottavuus ja sen ohjaus ymmärretään valtiokuntasuhteen sisällä.

Valtio-kuntasuhdetta katsotaan tässä tutkimuksessa eräänlaisena ketjuajatteluna, missä tuottavuusohjaukseen liittyvä informaation ja keinojen hyödyntäminen rakentuu eri tavalla ketjun eri vaiheissa. Valtio-kuntasuhteen ohjausketjussa valtion rooli on korostunut, koska sillä on mahdollisuus säätää lailla kuntien tehtävistä ja se pystyy vaikuttamaan kuntien keräämiin verotuloihin. Samalla valtio mahdollistaa sekä tasoittaa kuntien rahoituspohjaa valtionosuusjärjestelmän kautta ja ohjaa tavoitteita informaation avulla. Valtion (keskushallinnon) mahdollisuuksissa ohjata kuntaa on myös vahva sektoripiirteensä, mikä esiintyy ohjauksen hajanaisuutena. Voidaan kysyä, onko ohjaaja tällöin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö (STM), terveyden- ja hyvinvoinninlaitos (THL) vai jonkinlainen yhdistelmä. Toisaalta kuntia ohjaa myös Kuntaliitto ja tietenkin kunta itse, jolloin keskeistä onkin se, kuka ohjaa ja millä keinoilla, kun tuottavuutta tavoitellaan.

Valtio-kuntasuhde muodostaa siten tutkimuksen pääasiallisen kontekstin. Tutkimuksen empiiriseen osioon on valittu ohjaussuhteen ankkurina toimiva peruspalveluohjelmamenettely, koska tämä toteuttaa valtion ja kuntien välistä lakisäätelistä neuvottelumenettelyä. Menettely muodostuu peruspalveluohjelmasta ja peruspalvelubudjetista. Peruspalveluohjelman yksi tarkoitus on harjoittaa valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa ja ohjelma on luokiteltu kuntatalouden keskeiseksi ohjauksen välineeksi. Empiirisen osan palveluesimerkiksi valikoitui päivähoidon erityisesti kol-

mesta syystä: ensinnäkin päivähoito ja siihen liittyvät tuet ovat yksi suurimmista sosiaali- ja terveydenhuollon menoeristä ja toiseksi päivähoito on selkeästi paikallisesti järjestettävä palvelu, mihin laajemmat kuntarajat eivät suoranaisesti vaikuta. Kolmantena on päivähoidon rooli subjektiivisena palvelukokonaisuutena, mikä mahdollistaa pienten lasten hoidon, mutta myös vanhempien työssäkäynnin. Tutkimuksen yleisenä tavoitteena on jäsentää tuottavuusohjausta valtio-kuntasuhteessa.

2 Tutkimustehtävä

Tutkimusasetelma

Tutkimusasetelma on rakennettu siitä lähtökohdasta, että kunnat vastaavat palvelusta, kuten päivähoito, mutta ohjaukseen vaikuttavat samanaikaisesti eri toimijat ja tavoitteet. Kyse on yleiseen taloustieteelliseen ihanteeseen pohjautuvan tehokkuustavoitteen (tuottavuus) kuvaamisesta poliittishallinnollisen ohjauksen keinovalikoimassa (normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus). Tutkimuksessa käytetään ohjausketjun käsitettä, joka sisältää ajatuksen valtion keskushallinnon ja muiden tasojen toimijoiden roolista valtio-kuntasuhteen ohjausketjussa. Tuottavuusohjauksen kehittäminen on valtion sekä kuntien tavoite, mutta kuntapäätäjien johdolla tehdään tuottavuustyö. Siksi on tärkeä ymmärtää myös kunnan sisäisen ohjausketjun merkitystä tuottavuuden tavoittelussa.

Tutkimuksen päätavoitteet

Tutkimuksen yleinen tavoite on jäsentää tuottavuusohjausta valtio-kuntasuhteessa. Tavoite jakautuu kahteen pääosiin:

1. Tuottavuusohjauksen puitteet ja kehitys (kysely- ja asiakirja-aineisto)

Kysymys 1.1: (päätoksenteko ja yhteistyö)

Mikä on kuntapäätäjien näkemys tuottavuusohjauksen puitteista?

Kysymys 1.2: (peruspalveluohjelma ja tuottavuusohjelmatyö)

Miten tuottavuusohjausta on pyritty kehittämään valtio-kuntasuhteessa?

2. Tuottavuusohjaus ohjausketjun näkökulmasta (haastatteluaineisto)

Kysymys 2.1: (ohjausketju)

Miten ohjaus ja seuranta koetaan? Nähdäänkö valtio-kuntasuhteessa ohjausketju ja mikä on peruspalveluohjelman rooli?

Kysymys 2.2: (ohjauspolitiikka)

Mitä ovat keskeiset tavoitteet? Miten tuottavuus asettuu näiden tavoitteiden joukkoon ja miten se ymmärretään?

Kysymys 2.3: (ohjauskeinot)

Miten tuottavuusohjauksen erilaiset keinot tulkitaan? Mikä on niiden oletettu vaikutus kuntien tuottavuuteen?

Tutkimusote

Tutkimus toteuttaa kvalitatiivisen tutkimuksen perinteitä ja empiirinen aineisto rakentuu monipuolisesti haastattelujen, kyselytutkimuksen ja asiakirja-aineiston varaan. Tutkimusote on induktiivinen: se päättyy yksittäisistä havainnoista yleisiin merkityksiin. Tavoite on haastava käytössä olevan pääasiassa laadullisen aineiston vuoksi. Loppupäätelmissä pyritäänkin nostamaan esiin tuloksia, joihin on viittauksia useammalla kuin yhdellä aineistolla. Eri aineistojen tarkoitus ja niiden suomat tutkimukselliset mahdollisuudet kuvataan seuraavassa kappaleessa lyhyesti ja yksityiskohtaisesti analyysien yhteydessä luvuissa 4. ja 5. Tieteellisessä merkityksessä tutkimuksessa yhdistyvät hallinto- ja taloustieteen näkökulmat. Tutkimuksen erityinen painotus on kunnallistalouden alalla, mutta valtiokuntasuhteen normatiivisesta luonteesta ja ohjauksen poliittisesta tavoitetaustasta johtuen myös esimerkiksi kunnallisoikeuden ja -politiikan aloilla on vaikutusta.

Tutkimusaineistot

Tutkimuksen yksi tavoitteista oli hyödyntää Paras - arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) varten kerättyä dataa ja parhaiten tähän asetelmaan antoi lisäarvoa laaja päättäjäkysely. Päättäjäkysely VILU 2010 toteutettiin syksyllä 2010, mistä kerättyä vastausdataa käytetään tässä tutkimuksessa soveltuvien osien. Kyselytutkimuksen piiriin kuului yli 3000 luottamushenkilöä ja johtavaa virkamiestä ARTTU -kunnista. Kyselyn toteutti Siv Sandberg ja Mattias Karlsson Åbo Akademista ja aineisto on pääosin saatavilla Kuntaliiton Arttu-tutkimusohjelman sivuilta. Yksityiskohtaisemmat jakaumat tähän tutkimukseen luovutti Paras - arviointitutkimusohjelman tutkija Jari Tammi. Aineiston analyysin yhteydessä luvussa 4.2 käytetään merkintää: ”ARTTU, VILU 2010” (ks. lisätietoja Paras – arviointitutkimusohjelman (ARTTU) raporteista ja aineistoista Kuntaliiton sivuilta). Kyselyaineiston analyysin tarkoitus on lisätä tietoa tilastollisestikin merkittävällä otannalla kuntapäätäjien toiminnan tuloksellisuudesta sekä eri toimijoiden yhteistyön mahdollisuuksista.

Asiakirja-aineisto pohjautuu peruspalveluohjelmaan sekä sen yhteydessä syntyneisiin ohjausasiakirjoihin. Aineisto käsittää peruspalveluohjelmat vuosille 2005-2008, 2006-2009, 2007-2010, 2008-2011, 2009-2012, 2010-2013, 2011-2014 ja 2013-2015 (PPO:t 2004,2005,2006, 2007, 2008,

2009, 2010 ja 2011). Muu käsiteltävä aineisto liittyy peruspalveluohjelmamenettelyyn joko suoraan tausta-aineistona, kuten peruspalvelujen tilaraportit ja tuottavuustyön tuloksena tuotettuihin työkaluihin: *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet* (Valtiovarainministeriö 2011a) ja *Toimintaympäristö muuttuu – keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi* (Valtiovarainministeriö 2011b). Asiakirja-aineiston analyysin tarkoitus on lisätä tietoa siitä, miten tuottavuusohjauksen kehitystä on edistetty ja mihin tilanteeseen tuottavuusohjaus on aikajakson aikana edennyt.

Haastatteluaineisto kerättiin ohjausketjun idean mukaisesti toisistaan vaikuttavista tahoista/tasoista. Näin muodostui vertikaalisen ja horisontaalisen näkökulman kattava haastatteluaineisto (yhteensä 31 haastattelua). Haastateltavat valittiin peruspalveluohjelman ja päivähoiton ohjausketjun avulla niin, että jokaisen haastateltavan substanssiosaaminen liittyi tuottavuuteen ja/tai päivähoitoon. Haastattelut teki tutkimuksen pääkirjoittaja Pietu Mänttari ja haastattelut suoritettiin kahdessa jaksossa. Ensivaihe oli vertikaalinen ”ylhäältä - alas” pilottihaastattelujen kierros (9 haastattelua) ja toinen vaihe horisontaalinen ”kenttä haltuun” kunnallisten tasojen laajennuskierros (22 haastattelua). Haastatteluaineiston tarkoitus on saada lisätietoa oletetusta ohjausketjusta, tavoitteiden merkityksestä ja ymmärryksestä sekä keinoista, joilla tuottavuutta pyritään nostamaan.

Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu johdannon ja tutkimustehtävän asettamisen jälkeen kolmeen pääluokkaan (luvut 3-5). Luvussa kolme (Tuottavuusohjaus tutkimuskohteena ja aikaisempi tutkimus) tarkastellaan ilmiötä sen osa-alueiden kautta. Lähestymistapa osa-alueiden kautta on välttämätön, koska tuottavuusohjaus ja ohjausketju eivät ole vakiintuneita termejä. Samassa katsotaan tutkimuksen empiirisen aineiston pohjalla olevia peruspalveluohjelmamenettelyä, sekä päivähoiton ohjausjärjestelmää. Tämän osion tarkoitus on auttaa lukijaa ymmärtämään mitä tuottavuusohjauksella tarkoitetaan ja mitä erityispiirteitä on löydetty aikaisemmassa tutkimuksessa. Luvut 4. ja 5. ovat tutkimuksen empiiristä aineistoa käsittelevät analyysiluvut.

Luvussa neljä (Tuottavuusohjauksen kehittäminen valtiokuntasuhteessa) analysoidaan kahta eri osa-aluetta. Ensimmäiseksi katsotaan viranhaltija- ja luottamusmieskyselyn (Arttu -tutkimusaineistoa) perusteella kuntapäätäjien näkemyksiä tuottavuusohjauksen puitteista, kuten päätöksenteon mahdollisuuksista. Toisessa osa-alueessa tarkastellaan tuottavuuden kehitystä peruspalveluohjelmamenettelyyn liittyvän asiakirja-

aineiston pohjalta. Luku viisi (Tuottavuusohjaus ohjausketjun näkökulmasta) sisältää kolmen eri teeman kautta tehdyt analyysit haastatteluai-
neistoon pohjautuen. Haastateltavat edustavat rakennettua ideaa ohjaus-
ketjusta ja teemat ovat: ohjausketju (tasojen vastuut ja vaikutus), ohjaus-
politiikka (tuottavuus yhtenä tavoitteena) ja ohjauskeinot (normit, resurssit
ja informaatio). Jokaisen pääluvun jälkeen on yhteenveto-osiot ja tutki-
muksen lopussa on erikseen koko tutkimuksen päätelmät.

OHJAUSKETJU

TUTKIMUSKYSYMYKS 1.

1 Tuottavuusohjauksen puitteet ja kehitys valtio-kuntasuhteessa

Peruspalveluohjelma valtio-kuntasuhteen ankkurina ja tuottavuuden edistäjänä ja kunnallinen päätöksenteko

Aineisto: kysely+ asiakirjat

TUTKIMUSKYSYMYKS 2.

2 Tuottavuusohjaus ohjausketjun näkökulmasta

Tavoitteen ymmärrys ja ohjauksen vaikutus eri tasojen ja keinojen kanssa

Aineisto: haastattelut + ohjaus- ja strategia-asiakirjat

Valtioneuvoston kanslia +Hallitusohjelma Yleiset linjaukset ja politiikka
VM kuntaosasto: "valtio-kuntasuhde" ja budjettiosasto: "kirstunvartija"
Sosiaali- ja terveys -ministeriö "sektori" Palvelukohtainen ohjaus ja lainsäädäntö (1.1.2013 Opetus- ja kulttuuriministeriö)
Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Ohjaus ja valvonta
THL, terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sosiaali- ja terveyspalvelut Informaatio-ohjaus
AVI, aluehallinto -virasto Valvonta ja ohjaus
Suomen Kuntaliitto Sosiaali- ja terveyspalvelut Edunvalvonta ja ohjaus
Sosiaalialan osaamiskeskukset Palveluiden kehitys
Kunnat Järjestäminen ja tuottaminen (ks. variaatioita ohjausketjuista alla)

VERTIKAALINEN

Kunta q Sosiaali- ja terveys	Kunta w Opetus- ja kulttuuri	Kunta e Hyvinvointipalvelut	Kunta r Perusturva
Päivähoidon johtaja	Varhaiskasvatuksen päällikkö	Varhaiskasvatusjohtaja	Varhaiskasvatuspääll.
Päivähoidon aluejohtaja	Varhaiskasvatuksen suunnittelija	Varhaiskasvatuksen aluekoordinaattori	Varhaiskasvatuksen aluepäällikkö
Päiväkodin johtaja	Päiväkotien johtaja	Päiväkodin ja perhepäiväh. johtaja	Päiväkotien johtaja

HORISONTAALINEN

KUVIO 1. Tutkimusasetelma kaaviona: Tuottavuusohjaus valtio-kuntasuhteessa?

3 Tuottavuusohjaus tutkimuskohteena ja aikaisempi tutkimus

Tässä luvussa tarkastellaan tutkittavaa ilmiötä aikaisemman tutkimuksen valossa. Samalla katsotaan empiiristä aineistoanalyysia varten peruspalveluohjelman rakennetta ja tarkoitusta sekä päivähoidon järjestelmää. Tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva ilmiöstä ja nostaa esiin havaittuja ongelmakohtia ja kehittämisen tarpeita. Tämä on tarpeen, koska tuottavuuteen ja ohjaukseen liittyy useita epäselvyyksiä. Tuottavuuden valtakunnallisessa kehittämisessä ei ole useinkaan selvää, missä suhteessa tuottavuudesta kulloinkin puhutaan. Esimerkiksi Kangasharju (2008) on nähnyt tarpeelliseksi käyttää kahta toisistaan poikkeavaa määritelmää tuottavuudelle: ensimmäinen on *palvelutuotannon tuottavuus*, joka on enemmän tekninen määritelmä eikä sellaisenaan sisällä toiminnan vaikutuksia, toinen taas on *hyvinvointituottavuus*, jonka tarkoitus on nostaa esille myös palveluiden vaikuttavuutta (Kangasharju 2008).

Julkisen vallan tuottavuusohjaukseen liittyviä hankkeita on useita ja hyvä esimerkki on paljon julkisuutta saanut valtion (vanha) tuottavuusohjelma, mikä sittemmin on leimattu mediassa lähinnä henkilöstön vähennysohjelmaksi. Todellisuudessa Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) nosti tarkastuskertomuksessaan esiin sen, että tuottavuutta on pyritty parantamaan lähinnä henkilöstövähennyksin, mutta tuottavuutta onnistuttiin nostamaan myös aidosti (ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010). Negatiivinen ja useamman tahon kritiikki johti uudelleenlaiseen valtionhallinnon tuottavuusohjauksen ideaan, mitä kutsutaan nimellä: ”Kestävä tuottavuus”. Sen mukaisesti tuottavuutta ja työelämän laatua pitäisi kehittää rinnakkain ja siten korostaa ihmisvoimavarojen johtamista (vrt. Valtiovarainministeriö 2010). Samanaikaisesti on huomionarvoista, että vanhaa tuottavuusohjelmaa on jatkettu ilman varsinaista tuottavuuden termiä ja ohjelma saikin nimen: ”Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma” (Valtiovarainministeriö 2012a).

Tarkasteltaessa tuottavuutta julkisen vallan harjoittaman ohjauksen näkökulmasta on eroteltava ohjauksen kohde, käytössä olevat keinot ja toisaalta itse ohjauksen ajatteluun vaikuttavat periaatteet. Tässä yhteydessä ajatteluun vaikuttaa korostuneesti tehokkuuden ideaali ja ihannoiti, mikä konkreettisimmillaan ilmenee erilaisina tuottavuuden parantamisen tavoitelausumina. Tuottavuuden ohjaus liittyy laajemmin tulosohtaukseen ja

kiinteästi tavoiteasetantaan (ks. esim. Saari 2006; Berman 2006). Oikeanlaisella tavoiteasetannalla onkin mahdollista sovittaa yhteen rajalliset resurssit ja niillä tavoiteltavat vaikutukset. Koska tuottavuusohjaus voidaan määrittellä tavoitteiden asettamisena ja rahoituksen osoittamisena tavoitteiden saavuttamiseksi tässä luvussa katsotaan aikaisempaa tutkimusta ja tutkittavaa ilmiötä seuraavista näkökulmista: *mitä tavoitellaan, kuka ohjaa tavoitteita ja vastaavatko keinot toiminnan tarpeisiin?*

3.1 Tuottavuus

Tuottavuus tuotantoteoreettisena käsitteenä on alun perin tarkoitettu yksityisen tavaratuotannon tarpeisiin, mutta sitä käytetään myös kunnallisen palvelutoiminnan tunnuslukuna. Tuottavuudella tarkoitetaan yksityisellä ja julkisella sektorilla teknisesti samaa: tuotosten suhdetta panoksiin. *Tuottavuus = tuotos / panos*. Ero syntyy lähtökohtaisesti siitä, että julkinen palveluntuottaja ei myy palvelujaan markkinoilla (Halinen & Korhonen 2008). Markkinoiden puuttuminen tarkoittaa lopputuotteiden hintatiedon puutetta, mikä vaikuttaa erityisesti mittaamiseen. Kuntien toiminnan tuottavuus on sitä parempaa mitä enemmän tuotoksia saadaan aikaan samoilla panoksilla tai mitä vähemmällä panoksilla saadaan aikaan sama määrä tuotoksia. Tuottavuudella tarkoitetaan siten taloudellisen toiminnan tuotannollista tehokkuutta eli kuinka paljon tietyillä tuotantopanoksilla saadaan aikaan tuotoksia. Tuottavuus voi periaatteessa parantua viidellä eri tavalla (Meklin 2008):

1. Tuotosten määrä kasvaa, mutta panosten määrä säilyy ennallaan.
2. Tuotosten määrä pysyy ennallaan, mutta panosten määrä pienenee.
3. Tuotosten määrä kasvaa ja panosten määrä vähenee.
4. Tuotosten määrä kasvaa panosmäärää enemmän.
5. Tuotosten määrä vähenee vähemmän kuin panosten määrä.

Tuottavuus on siten suhdeluku, joka ei perusmuodossaan kerro mitään, vaan sitä on verrattava johonkin. Toisin sanoen tuottavuudella selvitetään tuotantoyksikön oman toiminnan merkitystä ja vaikutusta tuotokseen. Vertailun avulla voidaan analysoida tuottavuuden kehitystä neljällä eri tavalla (Meklin 2008):

1. Pitkittäisvertailu kertoo kehityksen suunnan suhteessa aikaisempaan.
2. Poikittaisvertailu kertoo tuottavuudesta suhteessa vertailukohteeseen.
3. Tavoitevertailu kertoo millä tasolla ollaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

4. Optimitilaan vertailu kertoo missä suhteessa ollaan ihannetilaan nähden.

Tuottavuuskehityksen vertailussa voidaan tarkastella yhden yksikön oman, kaikkien saman alan yksiköiden yhteisen tai esimerkiksi kansantalouden eri alojen yhteisen tuottavuuden kehitystä. Laskentakin on suoraviivaista, jos tuotantoprosessissa luodaan vain yhtä samansisältöistä tuotosta yhdellä panoksella. (Kangasharju 2008.) Tuottavuustarkasteluissa on käytössä lukuisia variaatioita, joista yleisiä ovat osittaistuottavuus eli yhden/ osan panostekijän suhde koko tuotokseen ja kokonaistuottavuus eli kaikkien panostekijöiden suhde kaikkiin tuotostekijöihin.

Tuottavuudesta puhuttaessa täytyy ymmärtää, että se on reaalitalouden ilmiö, jota mitataan fyysisillä mittayksiköillä. Tuottavuuden kehitys ei siis riipu hintakehityksestä (panokset ei sisällä kustannuksia); palkkojen nousu ei alenna tuottavuutta, jos tuotos säilyy ennallaan. Käytännössä hintakehityksen sivuuttaminen on kuitenkin haasteellista, koska panostietona käytetään usein kirjanpitoon perustuvaa kulutietoa (ks. tarkemmin liite 1, josta löytyvät valtion ja kuntien tuottavuustilastojen laatuselosteen menetelmäkuvaukset). Tuotoksilla hyvinvointipalveluissa tarkoitetaan suoritteita (esimerkiksi lasten hoitopäivä, toki hoitopäivä voi kuvastaa myös panosta, jos tuotoksella pystytään mittaamaan vaikutusta) ja panoksilla tuotannon-tekijöitä (esimerkiksi henkilöstö). (Halinen & Korhonen 2008.)

3.2 Tuottavuus mittauksen ongelmana

Tuottavuus tuotoksen ja panoksen suhteena

Hyvinvointipalveluiden, kuten päivähoidon, tuottavuuden kehityksen tarkastelu edellyttää että tuotos ja panos pystytään määrittämään ja mittaamaan. Tämä lähtökohta aiheuttaa ongelmia julkisten palvelujen tuottavuusmittauksessa, koska tuotokset kuvaavat usein vain hyvin rajallisesti toiminnan sisältöä. Mittausteoreettisessa mielessä tuotokset ovat vain ”korvikkeita” hyvinvointipalvelujen aikaansaannosten kuvaamisessa (Vakkuri 1998). Miten voidaan kuvata esimerkiksi päiväkodin aikaansaannosta mahdollisimman totuudenmukaisesti?

Tuottavuusmittauksessa, kuten kaikessa sosiaalisen ja taloudellisen toiminnan arvioinnissa, joudutaan usein hyväksymään lähtökohta tuotosten mitattavuudesta. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa oletamus, koska tuottavuusmittaus sisältää myös oletuksen tuotosten vertailukelpoisuudesta. Tuottavuuslaskenta olisi nimittäin suhteellisen suoraviivaista, jos tuotan-

toprosessi koostuisi yhdestä samansisältöisestä tuotoksesta, jota tuotettaisiin yhdellä panoksella. Käytännössä tällaista tilannetta ei useinkaan ole, koska julkisten palvelujen tuotannossa käytetään harvoin vain yhtä tuotannontekijää tai tuotetaan yhtä suoritelajia. Tämä edellyttää, että arvioinnissa käytettävät useat panokset ja tuotokset kyetään tekemään riittävän yhteismitallisiksi. Tuotannontekijöille ja suoritteille täytyy määrittää niiden keskinäistä suhdetta kuvaavia painokertoimia (lasten hoitopäivissä esimerkiksi lasten ikä ja erityishoidon tarve).

Painokertoimen valinta on keskeinen ratkaistava asia tuottavuuden mittaamisessa ja monimutkaistuu mitä enemmän suoritteita ja tuotannontekijöitä on kyseessä. Ongelma korostuu sitä enemmän, mitä korkeammalle tasolle mikrotasolta liikutaan, esimerkiksi yksittäisestä päiväkodista kaikkiin Suomen päiväkoteihin (Meklin 2008). Tutkimuskirjallisuudessa painojen määrittämisen ongelma kytkeytyy yleisemmin ns. kokonaisvaltaisten tuottavuusindeksien rakentamiseen. Tämä koskee tuotostekijöiden keskinäisen tärkeyden määrittämistä, so. priorisointia mittauksen kohteena olevien muuttujien kesken (Charnes ym. 1978). Painojen määrittämisessä voidaan erottaa kaksi yleistä vaihtoehtoa. Ensimmäinen on subjektiivisten painotusten määrittäminen. Tässä mittajat ja/tai mittauksen kohteina olevat organisaatioyksiköt omaehtoisesti sopivat tärkeysjärjestyksestä ja määrittelevät niin muodoin myös painojen laskennalliset arvot. "Kokonaistärkeys" summautuu painotusten osalta ykköseksi. Tulostuottavuuden valittu painorakenne kuvaa yksiköiden erilaisille tuotoksille annettua merkitystä ja tärkeyttä. (Sudit 1984.) Toinen vaihtoehto on aineistolähtöinen painojen määrittäminen, mikä on yleinen lähestymistapa ns. ei-parametrisissa tuottavuuden mittausmetodeissa (Farrell 1957; Fried ym. 1993). Painot määrittyvät tässä yhteydessä niin että yksiköiden tuotoksille annetaan niiden mitatun tuotos-panosaineiston kannalta maksimaaliset painot. Tuotokset ja panokset vakioidaan ja näiden painot maksimoidaan niin, että tutkittavien yksiköiden kannalta saamat tehokkuusarvot ovat parhaat mahdolliset. Tällainen mittaus toteutuu käytännössä lineaarisen ohjelmoinnin erilaisina sovellutuksina. Esimerkiksi Suomessa julkisten palvelujen tuottavuusmittauksessa laajasti käytetty DEA-menetelmä soveltaa tällaista painojen määrittämisen periaatetta.

Ajattelutavan mukaan esimerkiksi kunta, jonka vahvuudet ovat tietyllä palvelutuotannon alueella (esimerkiksi tuottaa koulutuspalvelut tehokkaasti), hyötyy tästä myös tuottavuusmittauksessa. Tekninen ongelma on se, että maksimaalinen paino voi kohdistua vain yhteen tuotokseen. Edellä mainitun kunnan onnistuminen tietyn palvelutuotoksen tuottamisessa voi toteutua muiden tuotosten kustannuksella. Kysymys on tällöin siitä, miten tehokkaiden ja vähemmän tehokkaiden palvelutuotannon alueiden välinen suhde määritellään. Tutkimuksissa tätä ongelmaa on vähennetty rajoitta-

malla yhdelle tuotokselle tai panokselle kohdistuvaa painoa. (ks. laajemmin Vakkuri 1998).

Tuottavuustilastot

Tuottavuutta voidaan tarkastella monella eri tasolla. Tarkasteltavia tasoja ovat esimerkiksi valtiontalous, kuntien talous, toimiala, palveluyksikkö ja yksittäinen tuotannontekijä. Tuotosten ja panosten määrittämisestä kävi ilmi, että tuottavuusvertailu on usein helpoin toteuttaa mikrotasolla. Tilastokeskuksen ylläpitämä kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto kattaa koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden kokonais-tuottavuuden muutoksen ja tuotoksen ja kokonaispanoksen volyymimuutokset. Tilastointi on siten toimialan tasolla (ei yllä päivähoidon tasolle) eikä kata kaikkia kuntapalveluita, mutta mitattavien palveluiden keskeisyys tekee kattavuudesta kuitenkin riittävän olennaisen jonkinasteiseen valtakunnalliseen seurantaan. Valtakunnallisen tilastoinnin lisäksi informaation tulisi myös auttaa kunnallista päätöksentekoa. Tilastot laaditaan suoraan kansantalouden tilinpidon tiedoista ja lopulliset tiedot ovat käytössä vasta n.13 kuukautta tilastovuoden jälkeen eli aktiivisen käytettävyyden kannalta aivan liian myöhään. Tilastoja koskevassa laatuselosteessa tehdäänkin tärkeä huomio tuottavuustilastojen hyödyntämisestä. Laatuselosteen mukaan tuottavuuskäsitteen määrittely vaihtelee ja tuottavuustilastoja ja -tutkimuksia tulkittaessa on huomioitava, että ne saattavat olla keskenään esimerkiksi kattavuudeltaan tai menetelmiltään epäyhtenäisiä ja niitä vertailtaessa tulee noudattaa tarkkuutta (Tilastokeskus 2011). Tilastokeskuksen tuottavuustilastot eivät myöskään arvioi palvelujen saataavuutta, kohdentumista, tarpeellisuutta tai oikeellisuutta. Tilasto ei siis varsinaisesti kerro palvelujen onnistumisesta, vaan se osoittaa miten tuotantoprosessi on kehittynyt vuodesta toiseen (Hautakangas ym. 2007).

Vaikuttavuuden lopullinen tavoite

Vaikuttavuuden tarkastelu suoritteisiin pohjautuvassa tuottavuusmittauksessa edellyttää, että painorakenteella johdetun tuotosten määrän muutos johtaa myös yhtä suureen vaikuttavuuden muutokseen. Usein painoker-toimissa kuitenkin käytetään apuna kustannuksia (puhutaan kustannuspai-noista), mikä taas tarkoittaa, että kallein tapa hoitaa olisi automaattisesti myös paras tapa hoitaa vaikuttavuuden näkökulmasta. Panosten mittaaminen onnistuu tuottavuustutkimuksissa joka tapauksessa suhteellisen hyvin, päivähoidossa esimerkiksi hoitohenkilöstön tehdyt henkilötyövuodet. Täs-säkin on kuitenkin varmistettava, että henkilötyövuosien ja kustannusten

laskenta on yhdenmukaista (huomaa esimerkiksi poissaolojen merkitys kirjauskäytännöissä). (Kangasharju 2008.)

Tiedetäänkö kuntien tuottavuudesta siis riittävästi, jotta ohjauksella voidaan tavoitella oikeita asioita? Kuntasektorin osalta tietämisen kysymyksessä tukeudutaan edellä käsiteltyyn Tilastokeskuksen ylläpitämään kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastoon, puutteista huolimatta. Toisaalta kuntien tuottavuusmittausta ollaan systemaattisesti kehittämässä sekä tätä koskevan käsitteistön että valtakunnallisen tilasto- ja tiedonkeruujärjestelmän osalta. Esimerkiksi eräänä lähestymistapana on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa kuntien valtakunnallinen tuottavuusindeksi jakautuisi kolmeen kehään (Valtiovarainministeriö 2011a):

1. kehä (nykyisen Tilastokeskuksen tuottavuusindeksin jalostettu versio)
2. kehä (kuntapalvelujen (yksikkö)kustannuskehitys)
3. kehä (kuntapalvelujen tärkeimmät laatu- ja vaikuttavuuselementit)

Nykyiset tuottavuustilastot kuitenkin osoittavat, että tuottavuus on laskeutunut kuntasektorilla käytännössä koko 2000-luvun ajan (Tilastokeskus 2010). Tuottavuuden kehityksen trendi näyttää siis laskevalta, minkä vuoksi on perusteltua kysyä, minkälaisesta tuottavuudesta se kertoo. Kunnallisten palvelujen tuotoksia mitataan suoritteina, vaikka suoritteet (esim. potilaskäynti) kertovat lähinnä sen, kuinka monta asiakasta on kulkenut palveluketjun läpi (Pakarinen 2009). Tuottavuuden kehittämisessä on tämän mukaisesti kyse siitä, kuinka toimintaan käytetyillä panoksilla saadaan aikaiseksi mahdollisimman suuri tuotos. Tämä kuvastaa lähinnä taloudellisuuden ohjausta.

Potilaskäynnissä on kuitenkin huomioitava se, että vaikutus on terveydentilassa tapahtunut muutos, johon itse potilaskin osallistuu toipumisen kautta (Lillrank 2008). Tämän ajattelun mukaisesti ohjauksessa pitäisi kiinnittää huomiota vaikuttavuuteen. Vanhuspalveluihin kohdistetussa tutkimuksessa verrattiin laskettua tuottavuuslukua vaikuttavuuden huomioon ottavaan lukuun ja vaikuttavuuden kanssa saatu tulos nostaisi tuottavuusarviota noin 0,5 % (Kangasharju ym. 2010). Mekaaninen tuottavuuden tarkastelu ei siten pysty huomioimaan riittävän kattavasti palvelutarpeen ja vaikuttavuuden näkökulmia. Verorahoitteen toiminnan tarkoitus on joka tapauksessa vastata tarpeeseen, joka saattaa myös tarkoittaa tarpeen vähentämistä ennaltaehkäisevän toiminnan tuloksena (Meklin 2008). Toisaalta, jos kunta ei toimi ”tehokkuusrintamalla”, kunta ei onnistu perustehtävässään parhaalla mahdollisella tavalla (Loikkanen & Susiluoto 2005; Vakkuri 2009).

3.3 Ohjausketju ja ohjauksen hajautuneisuus

Ohjaus

Valtio-kuntasuhteen (keskushallinto – paikallishallinto) ohjauksessa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaaja (esim. ministeriö) yrittää vaikuttaa ohjattavaan (esim. kunta) (Jalonen 2008). Ohjauksella tarkoitetaan välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi (Ahlstedt ym. 1974). Palvelujen kehittäminen tapahtuu siellä missä palvelut ovat ja kunnat järjestävät merkittävän osan kansalaisille tärkeistä julkisista peruspalveluista. Valtion on kuitenkin arvioitava miten toiminta vastaa tavoitteita ja ohjattava valtion tuki oikeisiin kohteisiin (Lehto 2005). Onnistuneen ohjauksen kriteereitä ja edellytyksiä esitetään tutkimuskirjallisuudessa hyvin laajasti. Näiksi voidaan luokitella esimerkiksi selkeät ja toteutettavat *tavoitteet*, mahdollisuus *mitata* toteutusta ja lopputulosta sekä riittävä *aika* toteutukselle (Stenvall & Syväjärvi 2006).

Jotta ohjaus olisi tehokasta, ohjauskeinojen pitäisi olla ohjauksen tavoitteisiin nähden rationaalisesti määräytyvää. Ohjausta tehdään ohjausvälineillä, joita voidaan luokitella eri tavoin esimerkiksi jakamalla ohjauskeinot *normeihin, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon*. Ohjauskeino synonyymina käytetään toisinaan käsitettä politiikkainstrumentti. Päätettäessä tietyistä politiikasta tai ohjelmasta otetaan myös kantaa niistä keinoista, joilla politiikka tai ohjelma pannaan toimeen. Usein politiikan tai ohjelman toteutuskeinot ovat myös poliittisen kiistan kohteena, koska politiikkainstrumenttivalinnat vaikuttavat olennaisesti politiikan teon prosessiin ja sisältöön. Puolueet voivat olla hyvinkin samaa mieltä varsinaisesta tavoitteesta, esimerkiksi tietyn tason täyttävästä päivähoidosta, mutta eri mieltä hyvästä keinosta tuottaa tämä päivähoito (yksityinen vs. kunnallinen hoitomuoto, päivähoitomaksupolitiikka jne.). (Vedung 1998.)

Itseohjautuvuus

Kuntaa täytyy kunnallisen itsehallinnon vuoksi katsoa myös itseohjautuvuuden näkökulmasta. Itseohjautuva organisaatio asettaa itse tavoitteensa, arvioi tavoitteiden toteutumista ja korjaa toimintaa tarvittaessa (Rekilä 2006). Kunnan oma talouden ohjaus on siten tulosohjausta, jossa valtuusto päättää toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä kohdentaa tavoitteiden edellyttämät resurssit. Toiminnallisilla tavoitteilla tarkoitetaan tulok-

seen liittyviä tavoitteita; palvelutavoitteita (Meklin 2001), jotka juontuvat kuntien poikkeuksellisen vaativista peruspalveluvelvoitteista. Käsitteiden monitulkintaisuuden rajaamiseksi ohjaus ymmärretään jatkossa erityisesti *tavoitteiden asettamisena ulkopuolelta ja itseohjautuvuus itse asetettuina tavoitteina*.

Ohjausketju

Ohjaus voidaan nähdä yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisella tavalla. Ohjauksen nähdään nimenomaan kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen (Oulasvirta ym. 2002). Suhteeseen liittyvä ohjausketju lakiasäättäväs-tä eduskunnasta valtioneuvoston ja ministeriön kautta kuntiin ja tietyn kunnan päättäviin elimiin ja johtoon ja edelleen esimerkiksi päivähoitoon ja tiettyyn päiväkotiin on pitkä. Tässä ketjussa, jota voisi myös luonnehtia päämies-agentti -ketjuksi, ohjaussignaali voi pysähtyä ja tai muuttua ennen perille tuloa eli vaikuttamisen suunniteltuun kohteeseen. Pitkä ohjausketju, jossa vielä alempana ohjausketjussa olevat toimeenpanivat saattavat olla paitsi tietämättömiä myös autonomiaa omaavia, kuten itsehallinnolliset kunnat, ja haluttomia noudattamaan ohjaussignaaleja.

Tässä tutkimuksessa ohjausketjun idea käsittää kaikki ne toimijat, jotka osittain asettavat itse tavoitteensa, mutta ovat myös ulkopuolisen ohjauksen kohteena. Samalla toimijoilla voi olla aitoa yhteistyötä tai pahemmassa tapauksessa päällekkäistä työtä ilman aikeita yhteistyöhön. Kaikilla ohjausketjun toimijoilla on myös erilaisia keinoja tavoitteidensa eteenpäin viemiseen. On tärkeä huomioida, että keskushallinnon (ohjaaja) eri edustajilla on erilaiset lähtökohdat ja tarpeet tuottavuuden parantumiseen. Toisaalta on yhtä tärkeä katsoa kuntaa (ohjattava) laajemmin; ohjataan ja ajatellaanko kuntaa kokonaisuutena, jolloin esimerkiksi valtuusto jakaa tavoitteet vai sektorikohtaisesti? Sektori- ja hallinnonala-ajattelussa keskushallinto esiintyy useana ohjaajana, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla vaikuttaa STM, THL, Valvira sekä AVI:t ja kaikilla on omat roolinsa. Yhtäläillä Kuntaliitto ohjaa kuntien toimintaa. Kunnissa ohjauksen kohde vaihtelee tavoitteiden mukana, koska ohjauksen kohderyhminä esiintyvät niin käytännön ammattilainen, toimialan johto, luottamushenkilöt kuin yleishallinnollinenkin johto (Stenvall & Syväjärvi 2006). On siis osattava tehdä ero poliittisen ohjauksen ja ammatillisen ohjauksen välillä. Palvelurakenteet ja resurssien mitoitus (toimintaan suunnatut panokset) ovat poliittista johtamista, kun taas asiantuntijaohjeet määrittävät eri keinojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta (ammatillinen johtaminen) (Lehto 2005).

Päivähoidon ohjausketjussa vaikuttaa siten useita toimijoita, lainsäädäntö ja niukat resurssit, mutta järjestämisvastuu on kunnilla. Kunnan asukkailla, lapsille ja vanhemmille, päivähoitojärjestelmä on tärkeä osa peruspalveluita niin hoidon, työssäkäynnin kuin kasvatuksenkin näkökulmista. Järjestelmän alkuperäinen tavoite on ollut tukea huono-osaisempia perheitä ja päivähoitojärjestelmää on pääosin rakennettu sosiaalihallinnon ja sosiaalipalvelujen osana. Tänä päivänä keskustelu päivähoiton valtakunnallisen ohjauksen vastuusta vie päivähoitoa kuitenkin entistä enemmän opetuspuolelle. Hallitusohjelmaankin kirjatun tavoitteen tarkoitus on muodostaa päivähoidosta kokonaisuus esiopetuksen kanssa ja vuoden 2013 alussa päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät opetus- ja kulttuuriministeriölle (HE 159/2012, STM 2012). Ohjauksellisesti muutos edellyttää STM:n ja OKM:n syvenevää yhteistyötä aihealueella, mutta muutoksella ei ole vaikutusta päivähoiton oikeuteen eikä kuntien järjestämisvelvollisuuteen (ks. tarkemmin luku 3.5). Tämä tutkimus ja siihen liittyvä aineiston keräys on tehty ennen muutoksen voimaantuloa.

Ohjauksen hajautuneisuus

Kuntatasolla päivähoiton ohjausjärjestelmät vaihtelevat, koska kunnilla on vapaus valita kunnan sisäinen hallinnonala ja palvelurakenne. Kuntien oikeus valita vapaasti päivähoiton vastuullinen toimielin alkoi vuonna 2003, mutta uudistuksen määräaikaisuus kumottiin ja oikeus muuttui pysyväksi 1.1.2007 (HE 163/2006). Käytännössä kuntien päivähoitoa koskevat hallinnolliset ratkaisut voidaan jakaa kolmeen: sosiaalitoimi tai vastaava, opetustoimi tai vastaava ja muu luokka, kuten elinkaarimallit. Jos päivähoiton järjestäminen kuuluu kuntayhtymälle, niin päivähoito kuuluu lähes poikkeuksetta sosiaali- ja terveystalouteen ja tilastoidaan siten sosiaalitoimeen.

Kunnilla on siis päätösvalta siihen miten päivähoitoa järjestetään, joten on kiinnostava katsoa, minkälaisia ratkaisuja on tehty. Vuodesta 2007 hallinnon siirtäminen sosiaalitoimesta opetustoimeen on ollut tilastollisesti huomattavaa. Vuoteen 2007 mennessä opetustoimen valinnoita kuntia oli vain n.12 %, kun tilanne vuoden 2010 alussa oli jo n.50 %. Vastaavasti vuoden 2012 alussa opetustoimen oli valinnut jo n.73 % kunnista. Tilastoissa on mukana kaikki Manner-Suomen kunnat ja hallinnon kehitystä on seurannut THL yhdessä Kuntaliiton kanssa. Kehitykseen on vaikuttanut myös Paras -hankkeen kiihdyttämät kuntaliitokset (kuntien lukumäärä on laskenut tarkasteluvälillä vuoden 2007 alku, 416 kpl → vuoden 2012 alku, 320 kpl). Liitosten yhteydessä kuntaliitos -kunnat ovat pääasiassa siir-

täneet päivähoidon hallinnon opetustoimeen. Hallinnon siirtämisessä on kyse päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen uudelleen organisoinnista, jossa varhaiskasvatuksella on iso rooli päivähoidon ja esiopetuksen osana. (Kuntaliitto 2012a.)

3.4 Peruspalveluohjelmamenettelyn tarkoitus ja tavoitteet

Valtion ja kunnan suhteesta säädetään kuntalain (365/1995) 8§:ssa. Kohdtaa muutettiin 1.1.2008 vastaamaan nykytarkoitusta samalla, kun lisättiin pykälät 8 a ja 8 b (1375/2007). Pääasiallinen sisällöllinen muutos kohdistui kuntien toimintaa ja taloutta seuraavan tahoon, nykyisin valtiovarainministeriö sisäasiainministeriön sijaan. Peruspalveluohjelmamenettelyä koskeva pykälä 8 a on täysin uusi ja perustuu puitelain 11 §:n tehtyyn kirjaukseen, jonka mukaan peruspalveluohjelmamenettelyn lakisääteistämällä pyritään vahvistamaan ohjelman vaikuttavuutta ja ohjaavuutta. Moisio (2011) näkee myös, että peruspalveluohjelman roolin kehittäminen kuntatalouden ohjauksessa parantaisi mm. kuntasektorin ennakoitavuutta (Moisio 2011).

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia ja menettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä sekä valtion talousarvion valmistelua. Peruspalveluohjelmassa kuntien taloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelman tarkoitus on arvioida kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Tarkoitus on myös kartoittaa kuntien toimintatapoja, tehokkuutta ja tarvetta rakenteellisiin muutoksiin.

Peruspalvelubudjetissa puolestaan arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen. Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa myös muiden ministeriöiden kanssa. Kuntaliitto osallistuu pysyvänä asiantuntijana peruspalveluohjelmamenettelyyn. Valmistelun pohjana käytetään kuntatalouden kehitysarviota, jonka puolestaan laatii Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek:n) talousjaoston laskentaryhmä. (1375/2007.)

Peruspalveluohjelma on osa valtionalouden kehysmenettelyä ja kehyspäättös sisältää peruspalveluohjelman yhteenvedon. Valtionalouden kehukset luovutetaan eduskunnalle vakiintuneesti valtioneuvoston selontekona. Kehyspäättöksen valmistelua koskevien määräyksien mukaan minis-

teriöiden kehusehdotusten ja peruspalveluohjelmaa valmistelevan ministeriryhmän ehdotusten tulee olla yhtenevät (HE 129/2007). Onkin tärkeä huomioda, että osana kehysmenettelyä peruspalveluohjelma tulisi sitoudueltaan rinnastaa kehyspäättökseen. Tämä antaa ohjelmalle painoarvoa, koska kehyspäättös on puolestaan ministeriöitä sitova talousarvioesityksien valmisteluohje (1243/1992).

Ensimmäinen koko hallituskauden kattava peruspalveluohjelma annettiin vuonna 2004. Se perustui pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan kuntien tehtäviä ja niiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä poikkihallinnollisella peruspalveluohjelmalla ja siihen kytkeytyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Vuosille 2005–2008 laaditun peruspalveluohjelman tarkoitus/ tavoitteet kuvattiin seuraavanlaisesti:

- ”edistää peruspalveluiden saatavuutta, tehokasta tuottamista ja kehittämistä,
- selvittää keinoja rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi,
- toteuttaa rahoitusperiaatetta sekä arvioida toimenpiteitä kuntien velvoitteiden ja niiden rahoituksen tasapainottamiseksi,
- kehittää peruspalveluita koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä
- parantaa valtion ja kuntien yhteistyötä.” (PPO 2004.)

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

Tutkimustietoa peruspalveluohjelmasta ei juuri ole, mikä korostaa tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston merkitystä ohjelman kehityksessä. Aikaisemmin viittasin Moision (2011) tutkimukseen, jonka mukaisesti ohjelman ohjaavuuden vahvistaminen lisäisi kuntatalouden ennakoitavuutta (Moisio 2011). Mänttari (2012) puolestaan on arvioinut peruspalveluohjelmaa valtion ja kuntien yhteistyön näkökulmasta asiakirja-aineistoon sekä lainsäädäntöön pohjautuen (Mänttari 2012). Tuloksista nousee esiin muutamia ongelmakohtia. Ensinnäkin peruspalveluohjelmamenettelyllä

sinänsä on lakisääteinen rooli, mutta menettelyn osapuolilla vaikuttaisi olevan toimivallan ongelma. Kuntaliitto on kirjattu ainoastaan asiantuntijaksi eikä sillä ole kuntien itsehallinnon vuoksi valtuutta solmia kuntia sitovia sopimuksia (vrt. esimerkiksi sitovat tuottavuustavoitteet). Toisaalta myös ministeriryhmän valta on rajallinen suhteessa eduskuntaan ja menettely ei edellytä yksimielisyyttä osapuolten kesken. Toimivaltaan liittyvät puutteet aiheuttavat ristiriidan menettelyn lakisääteistämisen päätavoitteiden eli ohjaavuuden ja vaikuttavuuden lisääntymisen kanssa. Kuntien puolestapuhujana Kuntaliitto on toistuvasti joutunut korostamaan pettymystään ohjelmaan kirjattuihin lopullisiin tavoitekirjauksiin, joissa Kuntaliiton toiveita ei ole huomioitu. Valtio-kuntasuhteen näkökulmasta peruspalveluohjelmamenettely näyttäytyykin käytetyn aineiston perusteella valtiokeskeisenä menettelyinä, jossa kuntien vaikutus riippuu paljolti Kuntaliiton asiantuntijuudelle annetusta painoarvosta. (vrt. Mänttari 2012.)

3.5 Päivähoitojärjestelmä ja sen kustannukset

Päivähoito

Suomen päivähoitojärjestelmä nojaa vuoden 1973 päivähoitolakiin (36/1973). Lain säätämällä luotiin pohja nykyiselle järjestelmälle ja lakia on täydennetty tarpeesta jo useaan otteeseen. *Suurena uudistuksena voidaan nähdä subjektiivisen oikeuden mukaan tulo 1990 -luvulla.* 1990 -luvun uudistuksissa subjektiivinen oikeus päivähoitoon koski vuodesta 1994 alkaen kaikkia alle 3-vuotiaita ja vuodesta 1996 lähtien subjektiivinen oikeus päivähoitoon on kattanut kaikki alle kouluikäiset lapset. Uudistuksen tavoite oli taata päivähoiton saatavuus. Ennen subjektiivista oikeutta tavallisilla työssäkäyvillä perheillä ei ollut automaattista oikeutta laittaa lapsiaan kokopäiväiseen hoitoon. Päivähoidon tarkoitus on tarjota lapselle turvallinen hoitopaikka, jossa samalla edistetään hänen tasapainoista kehitystään. Suomalaisessa päivähoidossa yhdistyvät hoito, kasvatusta ja opetus. Päivähoidossa myös kunnioitetaan vanhempien vakaumuksia uskonnollisessa ja muussa kasvatuksessa. Päivähoitotoimintaa tarjoaa kuntien lisäksi yksityinen ja kolmas sektori, joilta myös kunta voi hankkia palvelunsa. Lapsien vanhemmilla on oikeus valita palveluntarjoajansa. (STM 2010.)

Päivähoitotoimintaan liittyy erilaisia toimintamuotoja, niihin liittyviä tukia ja varhaiskasvatusta. Päivähoitoa järjestetään päiväkotihoidona (yleisin), perhepäivähoitona ja ryhmäperhepäivähoitona (ks. palvelumuotojen

jakautumisesta tarkemmin liite 2.). Myös avoimet ja kevyet varhaiskasvatustalpalvelut, kuten leikki- tai kerhotoiminta voidaan luokitella päivähoitotoiminnaksi. Olennaista on se, että kuntien on järjestettävä päivähoitotoimintaa siinä laajuudessa ja toimintamuodossa, mitä kunnassa oleva tarve edellyttää. Tämä tarkoittaa myös esimerkiksi vuorohoitoa (perusteena opiskelu tai työ), jonka merkitys on noussut muun muassa työelämän vaatimusten kautta. Vanhempien oikeutta päivähoitoon korostaa se, että tarpeen vaatiessa päivähoitopaikka on järjestettävä kahden viikon aikana. (STM 2010.)

Päivähoitoa koskevat säännökset muodostavat rakenteellisesti yksityiskohtaisen ohjeistuksen, jota täydentää varhaiskasvatussuunnitelman perusteet eli Vasu-perusteet asiakirja. Päivähoidolla tarkoitetaan siten sekä päivähoitojärjestelmää (palvelumuodot ja tuet), että sen sisällä tarjottavia palveluita (varhaiskasvatus). Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen voi erottaa toisistaan esimerkiksi niin, että päivähoitolla tarkoitetaan hallinnollista käsitettä ja varhaiskasvatuksella palvelun sisällön käsitettä. Tällöin päivähoitotoiminnon asiakkaita ovat lasten vanhemmat ja varhaiskasvatuksen asiakkaita ovat puolestaan lapset. (Petäjaniemi & Pokki 2010.) Toisin sanoen *oikeus* päivähoitoon merkitsee vanhemmille lapsen hoitopaikkaa ja lapselle päivähoitotoiminnon tarjoamaa varhaiskasvatusta.

Kustannukset

Lasten päivähoitotoiminnon hallinnolliset organisointitratkaisut liittyvät myös resursseihin ja päivähoitotoiminnon kustannukset ovat merkittäviä kunnille, mutta myös valtiolle. Sosiaali- ja terveysministeriön ”Palvelujen menot ja rahoitus” -osion perusteella päivähoitotoiminnon rahoitus muodostuu pääosin valtionosuuksista ja kunnan omarahoituksesta, koska asiakasmaksuilla katetaan vain 14 % päivähoitotoiminnon kustannuksista (STM 2011). Valtakunnallisesti katsoen päivähoitotoiminnon ja hoitotoiminnon tuen menot olivat n. 2.6 mrd. euroa, mikä tekee siitä neljänneksi suurimman kaikista sosiaali- ja terveysmenoista. Sosiaali- ja terveystoiminnon neljä suurinta menoerää vuonna 2009 olivat:

1. Erikoissairaanhoidto 5,1 mrd. €
2. Vanhustenhuolto ja vammaispalvelut 4,0 mrd. €
3. Perusterveydenhuolto 3,8 mrd. €
4. Päivähoito ja hoitotoiminnon tuet 2,6 mrd. € (STM 2011.)

Valtakunnallisesti katsoen päivähoito on siis kustannuksiltaan merkittävä menoerä, mutta samalla vuosittain nouseva (ks. tarkemmin päivähoitotoiminnon ja hoitotoiminnon tuen kustannuksien jakautumisesta ja vuosittaisesta noususta liitteestä 3.) Palvelun tekee taloudellisesti merkittäväksi myös sen suora yhteys työelämän tarpeisiin. Palvelun hallinnollinen järjestäminen vaihtelee

kunnittain ja on huomioitava, että myös päivähoiton kustannukset vaihtelevat kunnittain melkoisesti. Kuntakohtainen vaihtelu päivähoiton kustannuksissa on sidonnainen palvelurakenteeseen, mutta myös paikalliseen tarpeeseen, kuten osa-aikainen hoito, erityisen hoidon tarve ja lasten ikärakenne. Kuntatason tilastotutkimuksista esimerkiksi Tammen (2010) ARTTU -kuntia koskevassa tutkimuksessa alle 20 000 asukkaan kunnat selviytyvät päivähoidosta isoja edullisemmin, mutta tuloksista ei pysty laajempia johtopäätöksiä tekemään (Tammi 2010, 91-129).

Kangasharjun & Aaltosen (2006) mukaan kuntakokoon liittyviä skaalatuja päivähoitossa ei vaikuttaisi olevan (pieni on kaunista) ja kustannukset selittyvät kuntakoon sijaan palvelurakenteesta ja olosuhdetekijöistä, kuten osapäivähoidon määrä. Kangasharjun ja Aaltosen tutkimus osoittaa muutamia yllättäviäkin huomioita: ensinnä kuntalisät näyttäisivät kohottavan kustannuksia, vaikka vapaaehtoisten kuntalisien tarkoitus on ohjata painetta pois päiväkotihoidosta ja toisekseen palkkatasolla tai päivähoitohenkilökunnan ominaisuuksilla ei näyttäisi olevan tilastollista merkitystä kustannuksiin (Kangasharju & Aaltonen 2006). Tilastollisen analyysin heikkous on toki siinä, että kustannuksia kohottava laatuero näkyy tehotomuutena, vaikka se todellisuudessa tarkoittaisi parempaa vaikuttavuutta. Kuntakoon lisäksi myös yksikötason tarkastelulla on merkitystä.

Enemmän yksikötason tarkasteluun ja mittaukseen keskittyvässä Jääskeläisen (2010) väitöskirjassa tarkastellaan yhteensä 270 päiväkotia. Jääskeläisen ajatus on rakentaa tuottavuuden mittausta alhaalta - ylöspäin pyrkiessä tavoittamaan myös laadun, kuten asiakkaiden tarpeiden merkitys. Tuloksissa korostuu sama kuin edellä käsiteltyjen tulosten arvioissa: lasten erilaiset tarpeet vaikuttavat kustannuksiin. Analyysi myös osoittaa, että päivähoiton yksikötasolla koolla on merkitystä: isot ovat tehokkaampia ja toisaalta myös asiakastyytyväisyys on parempi suuressa ja tuottavassa kuin pienessä ja tuottavassa yksikössä. Tähän vaikutti myös se, että pienempien oli vaikeampi olla tuottavia. Yllättävänä tuloksena nousee se, että karkeasti aina tuottavuutta lisäävänä tapana pidetyt koulutukset eivät näyttäisi nostavan tuottavuutta. Toisaalta tulokset viestivät siitä, että korkea osaaminen vähentäisi sairauslomia, jotka taas ovat omiaan alentamaan asiakastyytyväisyyttä. (Jääskeläinen 2010.)

3.6 Yhteenveto

Tuottavuusohjaus ei ole vakiintunut termi. Tuottavuus ja ohjaus ovat vakiintuneita termejä / käsitteitä, vaikka niihin eri yhteyksissä liitetäänkin eri asioita. Läheisiä käsitteitä tuottavuusohjaukselle ovat tulosohjaus ja siihen

liittyvä tavoiteasetanta. Tuottavuusohjausta ja ohjausketjua tarkasteltiin ilmiön osa-alueiden kautta, missä näkökulmat: mitä ohjataan ja kuka ohjaa, nousivat hyvin keskeisiksi. Tuottavuus rakentuu tuotoksista ja panoksista, joista erityisesti tuotokset ovat vaikeasti hahmotettavissa hyvinvointipalveluissa. Julkispalvelujen tuottavuusmittaus sisältää ongelmia. Tällaisia ovat niin tuotosten määrittäminen ja mittaaminen kuin useiden tuotosten ja panosten samanaikainen tarkastelu.

Tuottavuusohjaukselle mittaaminen asettaa erityisiä haasteita: miten ohjata julkisia palveluja ”tuottavuuteen” pohjautuen, ellei itse tuottavuuden käsitteestä ja mittaamisen tavoista ole yksimielisyyttä? Miten osoittaa kuntatalouden halutun kehityksen suuntaa, ellei tätä varten ole suunnan osoittimia (mittareita)? Tämä ongelma koskee niin valtakunnallisen tason, makrotason tuottavuuspolitiikkaa, kuin kuntatason tai esimerkiksi päiväkodin tuottavuuden edistämistä ja johtamisen prosesseja. Toisaalta on myös niin että mitä korkeammalle mikrotasolta liikutaan, sitä vaikeammaksi vertailtavuuden ongelma muodostuu. Tilastoinnin näkökulmasta kysyntää olisi usein nimenomaan isomman skaalan vertailuille, missä pystyttäisiin huomioimaan eri tekijöitä. Yksi tuottavuusohjauksen keskeinen ongelma-kohta tilastoissa on se, että tilastot kykenevät kertomaan vaikuttavuudesta vain hyvin rajallisesti. Mittaukseen liittyvät ongelmat ovat erottamaton osa tuottavuusohjausta ja ohjaavat sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä sitä, millaista kuntien tuottavuusohjaus voi olla ja millaisia kehittämisen mahdollisuuksia siihen liittyy.

Ohjausketjun olemassaolo perustuu siihen, että palvelukohtaisessa vaikutusketjussa on useita toimijoita, joilla on ohjausvastuuta. Samanaikaisesti kunnilla on voimakas itseohjautuvuuden suoja/velvoite. Asetelman monimutkaisuutta korostaa se, että ohjaajilla vaikuttaisi olevan erilaiset keinot, tavoitteet ja toisaalta resurssit vaikuttaa. Tämän lisäksi päivähoidon ohjaus on hallinnollisen murroksen takia hyvin hajautunut hallinnonalan näkökulmasta, mutta myös palvelurakenteiden kautta. Yhtenä pyrkimyksenä ohjata kuntia on peruspalveluohjelmamenettely, mikä koostaa sektorikohtaiset kehitysnäkymät yhteen peruspalveluohjelmaan. Ohjelman tavoitteisiin kuuluu kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainon edistäminen muun muassa tuottavuuden kehittämisen näkökulmasta. Tuottavuustutkimukset osoittavat päivähoidon osalta, että parannettavaa on, koska kustannus- ja tuottavuustason vaihtelut ovat suuria. Kustannus- ja tuottavuusvaihteluiden taustat liittyvät paikallisiin tarpeisiin, joita ovat esimerkiksi vuorohoito ja erityisen hoidon tarve. Toisaalta myös kunta-koolla ja yksikkökoolla näyttäisi olevan vaikutusta. Joka tapauksessa päivähoidon palveluihin asiakkaat ovat valtakunnallisella tasolla tyytyväisiä, mikä on tärkeä ylläpidettävä näkökohta tuottavuusohjauksessa.

4 Tuottavuusohjauksen puitteet ja kehitys valtiokuntasuhteessa

4.1 Kysely- ja asiakirja-aineisto

Kyselyaineisto

Tutkimuksessa käytetään Paras -arviointitutkimusohjelman (ARTTU) kyselymateriaalia soveltuvin osin. Päätäjätutkimus VILU 2010 toteutettiin syksyllä 2010. Kyselytutkimuksen piiriin kuului yli 3000 luottamushenkilöä ja johtavaa virkamiestä ARTTU -kunnista (ks. ARTTU kunnat ja taustatietoja liitteestä 4). Erityisenä kohderymänä olivat:

- valtuustojen jäsenet
- kunnanhallitusten jäsenet
- tarkastuslautakuntien jäsenet
- opetusasioista vastaavien lautakuntien/toimielinten jäsenet
- sosiaali- ja terveyslautakuntien jäsenet (myös yhteistoiminta-alueiden)
- yhdyskuntasuunnittelusta ja tekniikasta vastaavien lautakuntien jäsenet
- kuntien johtoryhmien jäsenet (kunnanjohtaja ja toimialajohtaja.)

Vastaajia oli yhteensä 1456 kaikista 40 kunnasta. Vastaajille lähetettiin yksi kyselylomake. Kysely toteutettiin pääosin sähköisenä, mutta siihen oli mahdollisuus vastata myös paperilomakkeella. Kysymyksillä haettiin vastauksia kolmeen teemaan ja vaihtoehdot olivat asteikolla 1-5 (idealla: täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä). Teemat olivat:

1. Kunnan toiminta ja talous
2. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutus
3. Tulevat painopistealueet kunnan ohjausjärjestelmässä ja palvelutuotannossa

Tuottavuusohjauksen puitteita käsittelevät vastausaineistot on koostettu kunnalliseen päätöksentekoon ja valtio-kuntasuhteeseen liittyvistä kysymys-vastausarjoista. Aineisto jakautuu seitsemään alaosiin (Kuviot 3-9), joiden kysymysmäärät vaihtelevat yhdestä viiteentoista. Vastaukset on luokiteltu kuvioinnin avulla niin, että vastausjakaumista käsitellään pääasiassa vaihtoehtojen 3, 4 ja 5 osuuksia. Kuviot kuvaavat siten kaikkia

kysymykseen vastanneista suhteellisen osuuden niistä, joilla ei ole mielihoidettua asiaan ja ne, jotka suhtautuvat väittämään/kysymykseen ”myönteisesti” (samaa mieltä, helpottavat paljon, yhteistyöhakuinen yms.). Vastusten tulkinnoissa käytetään kaikkien vastanneiden tasoa kuntakohtaisen analyysin sijaan. Kuntakohtainen vertailu ei ole tutkimustehtävän kannalta olennainen ja toisaalta kuntakohtaiset vastaukset eriävät sekä kuntakohtaisten vastausprosenttien (33 – 83 %) että tehtäväkuvien sisäisesti (ahkerimpia vastaajia olivat johtavat virkamiehet) toisistaan. Tarkat vastausjakaumat löytyvät liitteestä 5.

Asiakirja-aineisto

Asiakirja-aineiston tarkastelun tarkoitus on selvittää sitä, miten tuottavuusohjauksen kehitystä on edistetty ja mihin tilanteeseen tuottavuusohjaus on aikajakson aikana edennyt. Aineiston perustana ovat peruspalveluohjelmat pääministeri Vanhasen ensimmäisestä hallituksesta lähtien, mikä oli samalla peruspalveluohjelman lanseerausvaihe. Viimeinen käsiteltävä peruspalveluohjelma on Kataisen hallituksen uusiin. Aineistoa on siltä osin yhdeksän kappaletta eli *Peruspalveluohjelmat vuosille 2005-2008, 2006-2009, 2007-2010, 2008-2011, 2009-2012, 2010-2013, 2011-2014 ja 2013-2015* (PPO:t 2004,2005,2006, 2007, 2008, 2009, 2010 ja 2011). Muu käsiteltävä aineisto liittyy peruspalveluohjelmamenettelyyn joko suoraan tausta-aineistona, kuten peruspalvelujen tilaraportit tai ohjelman johdannaisena syntyneeseen hankkeeseen, kuten 20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuusohjelmatyö (Valtiovarainministeriö 2009). Tuottavuustyön tuloksena ovat puolestaan syntyneet seuraavat työkalut: *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet* (Valtiovarainministeriö 2011a) ja *Toimintaympäristö muuttuu – keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi* (Valtiovarainministeriö 2011b), joiden tarkoitusta ja tavoitteita tarkastellaan tuottavuusohjauksen kehityksen yhteydessä.

4.2 Päätöksenteko ja yhteistyö palveluiden perustana

Kuntien toiminta on palvelujen tuottamista ja järjestämistä ja kunnat ovat päävastuussa peruspalvelujen toteuttamisesta vastaten noin ¾ kaikista peruspalveluista. Peruspalveluja käsitteenä ei tosin ole aukottomasti määriteltä, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan palveluita, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen toimintaan ja,

joiden puuttuminen voi aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Peruspalveluiden määritelmää on hyvä lähestyä järjestämisvastuun kautta. Ensimmäisessä, vuosille 2005–2008 laaditussa peruspalveluohjelmassa mainitaan peruspalvelujen tarkoittavan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia peruspalveluita (PPO 2004). Sallinen (2007) mielestä kuntien näkökulmasta ei ole riittävää erotella vapaaehtoisia ja lakisääteisiä tehtäviä tai kuntalakiin ja erityislakeihin perustuvia tehtäviä, vaan palveluiden tarkastelunäkökulmaa tulisi laajentaa mm. järjestämisvelvollisuuden asteeseen, rahoitukseen ja harkintavaltaan (Sallinen 2007, 97).

Perusoikeuksien turvaamisvelvoite on säädetty perustuslain (731/1999) 22§:ssä, jonka sisältö rinnastaa perusoikeudet ihmisoikeuksiin. Pykälä rinnastaa oikeudet niin, että julkisella vallalla on velvoite turvata sekä perusoikeudet (Suomen perustuslaissa säädettyt ja toteutettaessa EU:n lainsäädäntöä EU:n perusoikeusperuskirjassa määritellyt perusoikeudet) että ihmisoikeudet (erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen tulkintakäytäntöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa perustuvat perusoikeudet). Palvelutoiminnan lähtökohtana toimii julkisen vallan käyttö ja vastuu kansalaisten peruspalveluista. Julkinen valta voidaan nähdä subjektina ja toimintana. Julkisen vallan käyttäjinä/toimijoina ymmärretään pääasiallisesti valtio, kunnat ja muut itsehallinnolliset toimijat (Sallinen 2007, 45). Kunnan on toiminnallaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen osana julkista valtaa ja kunnat ovat perinteisesti enemmän järjestämis- kuin tuottamisvastuulla.

Tuottamisen ja järjestämisen kysymyksessä on tärkeä huomioida, että kunnilla ei ole samanlaista järjestämisvastuuta kaikissa perusoikeuksien mukaisissa lakisääteisissä tehtävissä. Kunnalla on erityinen (pakkovelvoite) järjestämisvelvollisuus silloin, kun on kyse subjektiivisesta oikeudesta, kuten päivähoidosta (Sallinen 2007, 96). Muiden kuin subjektiivisten oikeuksien osalta järjestämisvelvollisuus on yleinen, jolloin kunta järjestää palvelut määrärahojensa puitteissa. Harkintavallan käyttö keskittyy siten palvelujen laajuuteen, ei järjestämiseen.

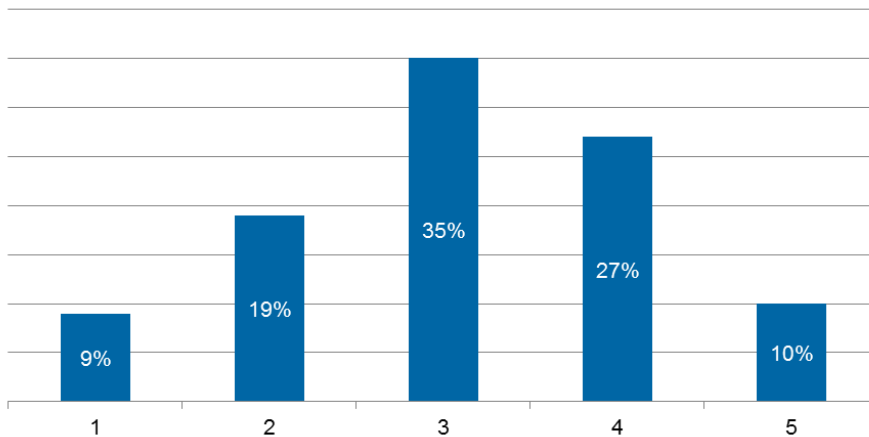
Kuntien järjestämistä peruspalveluista tärkeimpiä ovat TSS-oikeuksien (tarkottaen jokaiselle turvattuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia) toteuttamiseksi ja turvaamiseksi säädetty palvelut. Perusoikeuksien turvaamisvastuu on kuitenkin viime kädessä valtion vastuulla, koska se kantaa niin lainsäädäntö- kuin budjettivaltaa. Heuru (2006) katsoo tulkinnassaan, että TSS-oikeuksien osalta kunnilla on vastuu ainoastaan silloin, kun tehtävä on erikseen lailla määritelty kunnille (Heuru 2006, 54). Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyy päivähoidon kaltaisia subjektiivisia oikeuksia. *Kuntien taloudellisen päätösvaltan kannalta on keskeistä kansalaisten perusoikeuksien suhde itsehallintoon*

ja sitä kautta syntyvä tai vähentyvä taloudellinen liikkumavara. Kuntien päätöksenteon näkökulmasta onkin perusteltua sitoa taloudelliset ja tuotannolliset resurssit perusoikeuksiin ja subjektiivisiin etuuksiin. Seuraavissa alaluvuissa (4.2.1-4.2.3) tarkastellaan kyselyaineiston (ARTTU, VILU 2010) pohjalta kuntapäätäjien (viranhaltijat ja luottamushenkilöt) näkemyksiä päätöksentekoon liittyvissä asioissa. Kysymys-vastaussarjoja tarkastellaan yksittäisinä ja toisiinsa verraten, mutta tuloksia peilataan myös koko aineiston vastausjakaumien keskiarvoihin (huom. kuvio 2). Vertaamalla koko aineiston jakaumaa saadaan selville mahdolliset poikkeamat. Käytetty aineisto on kuvioitu seuraaviin asiakokonaisuuksiin (kuviot 3-9):

- Kuvio 3: Päätöksenteon ja toiminnan tuloksellisuus
- Kuvio 4: Päätöksenteon toimivuuden kehitys
- Kuvio 5: Päätöksenteon vaikutus eri tahoihin ja asioihin
- Kuvio 6: Päätöksenteon ja toiminnan vaikutuslaajuus
- Kuvio 7: Tiedon saanti päätöksenteon tukena
- Kuvio 8: Yhteistyön ilmapiiri eri tahojen välillä
- Kuvio 9: Valtion ohjauksen merkitys kuntien toimintaan

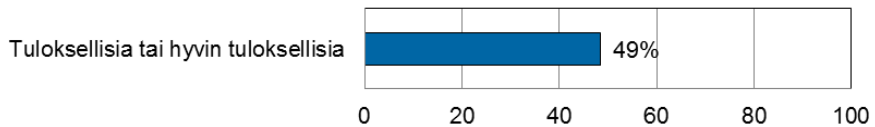
4.2.1 Kuntapäätäjien näkemys päätöksenteon toimivuudesta

Vastausvaihtoehtojen 1-5 keskiarvot (koko aineisto)



KUVIO 2. Viranhaltija- ja luottamushenkilökyselyn vastausjakaumien keskiarvot (ARTTU, VILU 2010).

Kuvio 2. Vastausvaihtoehdot 1= Täysin eri mieltä (tai vastaava) ja 5= Täysin samaa mieltä (tai vastaava). Kuvio 2 osoittaa, että kuntapäättäjät ovat keskimäärin tyytyväisempiä kuin tyytymättömiä (vastaukset 1+2=28 % ja 4+5=37 %). Suurin määrä vastauksia kohdistuu vaihtoehtoon 3 (3=35 %), mikä osoittaa, että kysytyn asian kohdalla ei ole vaikutusta tai vastaaja ei tunne aihetta.

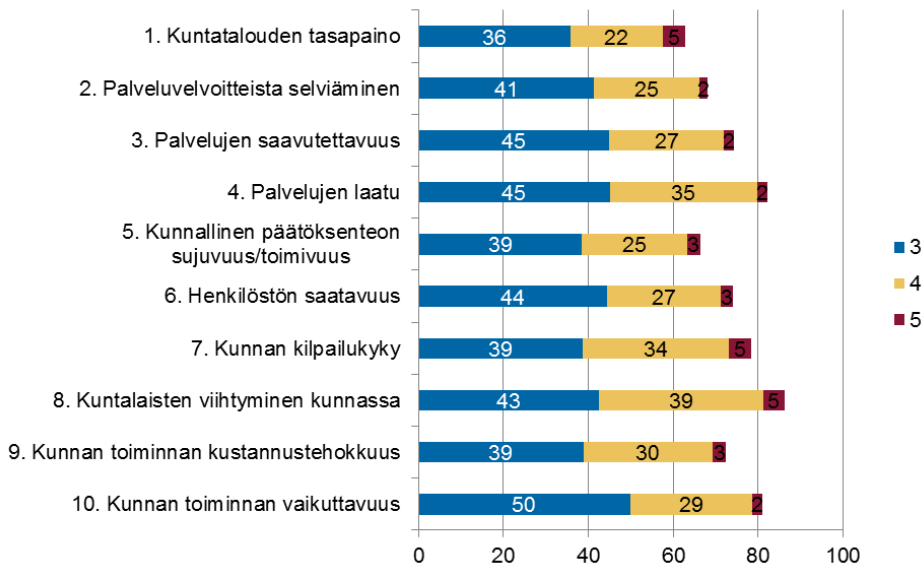


KUVIO 3. Päätöksenteon ja toiminnan tuloksellisuus.

Kysymys: Miten tuloksellinen olette vaikuttamispyrkimyksissänne?

Vastaajat arvioivat omaa tuloksellisuuttaan arviointiasteikolla 1-5; 1=Ei juurikaan tuloksellinen ja 5=Hyvin tuloksellinen. Kuviossa 3 on niiden vastaajien % -osuus, jotka kokevat olevansa vaikuttamisen osalta pyrkimyksissään tuloksellisia (4) tai hyvin tuloksellisia (5) eli vastausvaihtoehdot 4 & 5 yhteensä (ARTTU, VILU 2010).

Kuvio 3 osoittaa, että kuntapäättäjät luottavat oman toimintansa tuloksellisuuteen. Tuottavuusohjauksen näkökulmasta on tärkeää tarkastella päättäjien oman vaikuttamisen lähtökohtaista tuloksellisuutta, koska he vaikuttavat asemansa puolesta oman kuntansa tuottavaan toimintaan. Samanlaisesti päättäjiin vaikutetaan kunnan sisä- ja ulkopuolelta entistä tuottavampaan toimintaan. Näistä syistä luottamus oman toiminnan tuloksellisuuteen viestittää samalla enemmän positiivista kuin negatiivista suhtautumista tuottavuusohjauksen kehittämiseen. Tuloksellisia tai hyvin tuloksellisia omissa vaikuttamispyrkimyksissä kokee olevan yhteensä (4+5=49 %) vastanneista, kun koko kyselyaineiston keskiarvo on yhteensä (4+5=37 %). Poikkeama koko aineiston keskiarvoon korostuu jakaumien tarkastelussa siinä, että hyvin tuloksellisia ei koe olevansa kuin 8 % (vrt. 10 %), mutta tuloksellisia taas 41 % (vrt. 27 %).



KUVIO 4. Päätöksenteon toimivuuden kehitys.

Kysymys: Kun arvioitte kunnallisen päätöksenteon toimivuutta, miten seuraavat asiat ovat kehittyneet viimeisen viiden vuoden aikana?

Vastaajat arvioivat päätöksenteon toimivuuden kehitystä aihealueilla 1-10 asteikolla 1-5; 1=Heikentynyt merkittävästi ja 5=Parantunut merkittävästi. Kuviossa 4 on niiden vastaajien % -osuus, joilla ei ole mielipidettä (3) tai joiden mielestä päätöksenteko on parantunut (4)/ parantunut merkittävästi (5) ko. aihealueilla eli vastausvaihtoehdot 3, 4 ja 5 eriteltynä (ARTTU, VILU 2010).

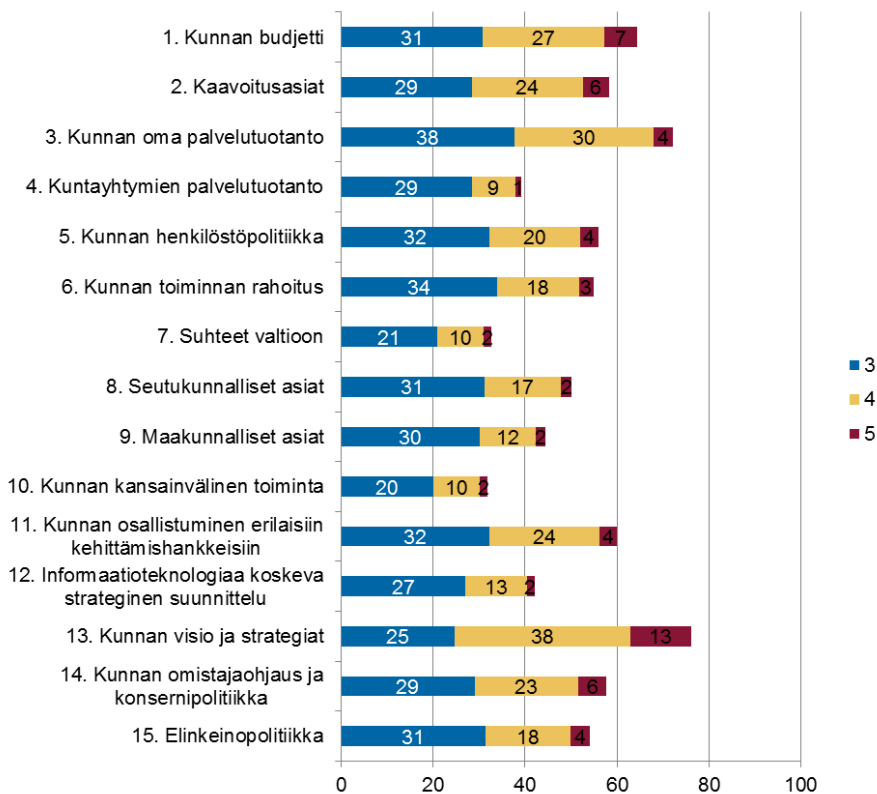
Kuviossa 4 huomion arvoinen seikka kokonaisuudessaan on se, että ainoastaan kolmen asian kohdalla jakauman positiivinen puoli ylittää keskiarvon 37 % yläpuolelle. Tämä viittaa kahteen vaihtoehtoon: ensinnäkin voi sanoa, että kehitystä ei ole tapahtunut sillä tasolla, että siihen oltaisiin yleisesti tyytyväisiä tai toisekseen päätöksentekoon liittyvä kehitys on ylipäätään liian vaikeasti havaittavaa. Jälkimmäistä vaihtoehtoa tukee jakaumien yksityiskohtaisempi tarkastelu, mikä osoittaa, että jokaisen asiakohdan vastausvaihtoehdon 3 lukemat ylittävät keskiarvon 35 %. Positiivisen puolen 4 ja 5 ovat vain hieman keskiarvoa alhaisemmat ja toisaalta vaihtoehdon 3 saamat korkeat lukemat viittaavat kuitenkin enemmän epä-tietoisuuteen kuin erityisen heikkoon tasoon, joten kehitystä on tapahtunut.

Kuvion 4 kysymys-vastaussarjat ovat erityisen tärkeitä tuottavuusohjauksen konkreettisten mahdollisuuksien näkökulmasta, koska tuotta-

vuusohjauksen kehittyminen vaatii ensisijaisesti päätöksenteon toimivuuteen ja kehittämiseen näkyvää kulttuurin muutosta. Esimerkiksi uuden ohjelman tai johtamisjärjestelmän käyttöönoton vaikuttavuuden perusedellytys on sen tunnistettava vaikutus toiminnan kehittämisessä ja tuottavuuden parantumisen kannalta muutoksen tulisi näkyä enemmän tuloksellisen ja erittäin tuloksellisen puolella kuin ”en osaa sanoa” tai heikommalla akselilla.

Erityisen kiinnostava tulos kuviossa 4 on luottamus kuntalaisten viihtyvyyteen (4+5=44 %) ja toisaalta myös palveluiden laatuun (4+5=37 %). Kuntalaisten viihtyvyyden ja palveluiden laadun kehityksen saama myönteinen kuva on siinäkin mielessä huomattava, että alhaisimmat arvot kuvio taas osoittaa palveluvelvoitteista selviämiseksi (4+5=27 %) sekä kuntatalouden tasapainolle (4+5=27 %). Molemmat viittaavat heikkoihin taloudellisiin voimavaroihin, joiden voisi olettaa vaikuttavan nimenomaan palvelutuotannon laatuun ja sitä kautta asukkaiden viihtyvyyteen. Toisaalta yhtälö antaisi viitteitä siihen, että palveluista selvittää asukkaiden kannalta riittävällä tasolla huolimatta taloudellisesta niukkuudesta. Huonoimpien arvojen asiakohdat ovatkin uskottavia, mutta kuntapäätäjillä näyttäisi silti riittävän uskoa päätöksenteon toimivuuteen kuntalaisten kannalta olennaisissa asioissa. Toisaalta kunnan toiminnan vaikuttavuus (4+5=31 %) jää vertailussa keskiarvon alapuolelle, vaikka onkin kunnan kustannustehokkuuden (4+5=33 %) kanssa melko lähellä keskiarvoa 37 %. Kunnan toiminnan vaikuttavuus on samalla ollut kysymyssarjan selkeästi vaikein asiakohda, koska sen jakauma osoittaa vaihtoehdolle 3 yhteensä 50 % vastauksista.

4.2.2 Kuntapäättäjien näkemys vaikutusmahdollisuuksista

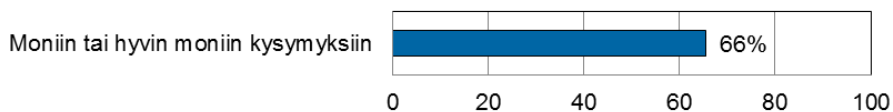


KUVIO 5. Päätöksenteon vaikutus eri tahoihin ja asioihin.

Kysymys: Miten paljon koette voivanne kunnallisena päätöksentekijänä/viranhaltijana vaikuttaa seuraaviin asioihin? Vastajat arvioivat vaikutusmahdollisuuksiaan yllä listattuihin kohtiin 1-15 asteikolla 1-5; 1=Ei lainkaan ja 5=Hyvin paljon. Kuviossa 5 on niiden vastaajien % -osuus, joilla ei ole mielipidettä (3) tai joilla on mielestään paljon (4) tai hyvin paljon (5) vaikutusmahdollisuuksia ko. tahoon tai asiakohtaan eli vastausvaihtoehdot 3, 4 ja 5 eriteltynä (ARTTU, VILU 2010).

Kuvio 5 osoittaa, että vaikutusmahdollisuuksia pidetään kokonaisuudessaan alhaisina. Tämä korostuu kaikissa kuntatasoa laajempia yhteyksiä kuvaavissa kohdissa, kuten suhteet valtioon (4+5=12 %) ja kansainvälinen toiminta (4+5=12 %). Yllättävin tulos on päättäjien kokema myönteinen

vaikutus koko kunnan visioon ja strategioihin (4+5= 51 %), koska vastaajista suuri osa vaikuttaa lähinnä omalla sektorilla. Samalla tulos on erittäin tärkeä ja positiivinen mahdollisen tuottavuusohjauksen strategisen muutoksen näkökulmasta. Myönteistä vaikutusta korostaa se, että kohta on samalla ainoa keskiarvot myönteisellä puolella ylittävä kohta tässä kysymyssarjassa, ainoastaan kunnan omaan palvelutuotantoon vaikuttaminen (4+5= 34 %) koetaan edes lähelle keskiarvoa 37 %. Muuten kunnan omaan palvelutuotantoon vaikuttaminen saa kokonaisuudessaan lähelle keskiarvojen mukaisen jakauman (esim. 3= 38 %), mikä sinällään on myös yllättävää, koska kuntapäättäjien olettaisi tietävän pystyvätkö he palvelutuotantoon vaikuttamaan vai ei. Vaikutusmahdollisuudet muissa kysymyssarjan asioissa koetaan heikkoina tai hyvin heikkoina, koska vaihtoehdon 3 arvot ovat muilta osin keskiarvon alapuolella. Tämä tarkoittaa, että vastausjakaumassa painottuvat vaihtoehdot 1 ja 2, mikä taas korostaa asioiden negatiivista leimaa ja alhaisia vaikutusmahdollisuuksia, kuten alhaiset vaikutusmahdollisuudet valtiosuhteissa (1+2= 66 %).



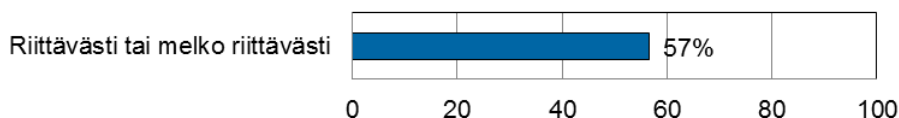
KUVIO 6. Päätöksenteon ja toiminnan vaikutuslaajuus.

Kysymys: Miten moneen asiaan pyritte itse luottamushenkilönä ja/tai viranhaltijana vaikuttamaan? Vastaajat arvioivat toimintansa vaikutuslaajuutta asteikolla 1-5; 1=Vain joihinkin kysymyksiin ja 5=Hyvin moniin kysymyksiin. Kuviossa 6 on niiden vastaajien % -osuus, jotka pyrkivät vaikuttamaan moniin (4) tai hyvin moniin (5) kysymyksiin toiminnallaan eli vastausvaihtoehdot 4 & 5 yhteensä (ARTTU, VILU 2010)

Edeltävän kuvion 5 tulokset kuvasivat heikon tilan kuntapäättäjien vaikutusmahdollisuuksista, mutta täytyy huomioida, että siinä oli tarkastelun kohteena tietyt alueet (toki keskeisiä kuntien toiminnalle). Kuviossa 6 puolestaan tarkastellaan kuntapäättäjien vaikutuslaajuutta yleisemmin ja näyttääkin siltä, että päättäjät kokevat pystyvänsä vaikuttamaan moniin tai hyvin moniin asioihin (4+5= 66 %). Tämä tulos on osittain ristiriitainen kuvion 5 kanssa, jossa tarkastelun kohteena olivat tietyt vaikutuskohteet, mutta myös se, että kuinka vähän/paljon pystyy vaikuttamaan. Jatkopäätelmänä kuvion 6 osalta on siis tehtävä, että vaikka päättäjät kokevat vaikuttavansa moniin asioihin, niin välttämättä tämä ei tarkoita sitä, että itse vaikuttaminen olisi kovin merkittävää. Tuottavuusohjauksen näkökulmas-

ta tuloksesta on vaikea vetää yksityiskohtaisempia johtopäätöksiä, mutta tulos kuvaa melko hyvin päättäjien vaativaa tilannetta olla mukana monessa. Tämä asettaa joka tapauksessa ison riskin myös yksittäisten ohjelmien tai tavoitteiden laiminlyönnille, koska vaikuttamisen laajuuden takia kokonaisuus on työssä onnistumisen takia tärkeämpää.

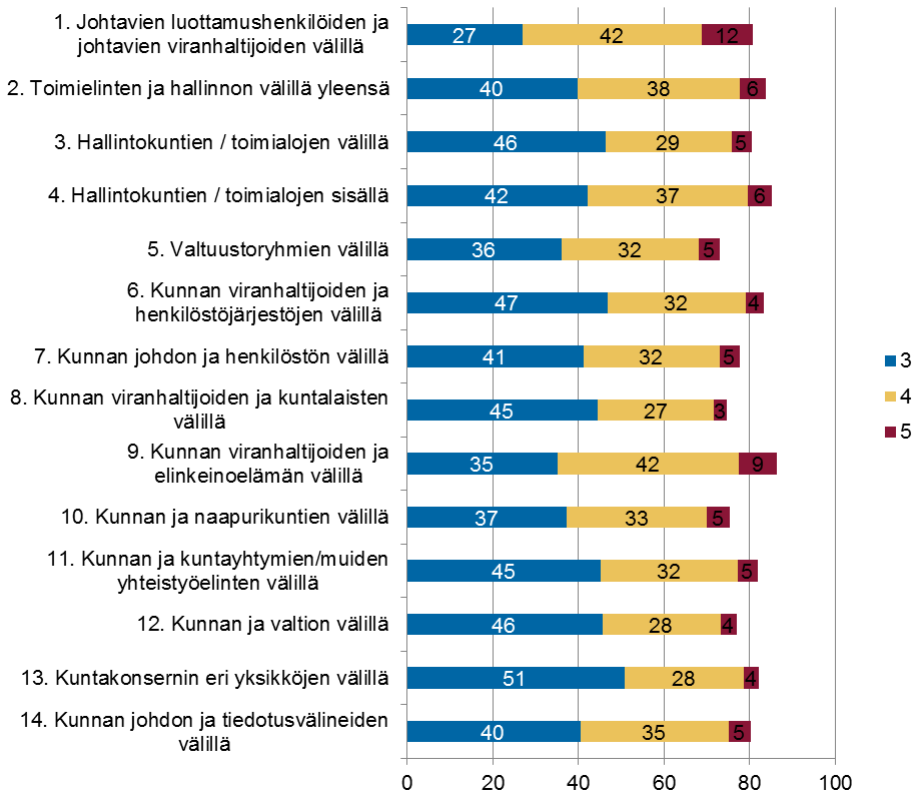
4.2.3 Kuntapäättäjien näkemys eri tahojen yhteistyöstä ja valtion ohjauksesta



KUVIO 7. Tiedon saanti päätöksenteon tukena.

Kysymys: Saatteko esittelijältä/muulta viranhaltijalta omasta mielestänne riittävästi tietoa tehtäviin päätöksiin ja päätösten oletettuihin seurausvaikutuksiin? Vastaajat arvioivat päätöksiä tukevan arviointitiedon saantimahdollisuuksia asteikolla 1-5; 1= Ei juuri lainkaan ja 5=Riittävästi. Kuviossa 7 on niiden vastaajien % -osuus, jotka kokevat saavansa melko riittävästi (4) tai riittävästi (5) arviointitietoa päätösten seurausvaikutuksista eli vastausvaihtoehdot 4 ja 5 yhteensä (ARTTU, VI-LU 2010)

Kuntapäättäjät tekevät päätöksiä erilaisen tietotaidon ja käytettävissä olevan tiedon varassa. Kuviossa 7 on kuvattu se osuus päättäjistä, jotka kokevat saavansa riittävästi tai melko riittävästi tietoa päätösten tueksi. Ensinnäkin tulos (4+5= 57 %) on yleisen päätöksenteon näkökulmasta rohkaiseva ja antaa kuvan, että päätöksentekijöillä on käytössään riittävä määrä, riittävän laadukasta tietoa päätösten seurausvaikutuksista. Toisaalta tulosta voi katsoa niin, että 43 % päättäjistä ei koe saavansa edes ”melko riittävästi” tietoa päätöksien tueksi tai päätöksien seurausvaikutuksista. Erityisesti tuottavuusohjauksen näkökulmasta on jo aikaisemmin osoitettu, että ajantasaisen ja seurausvaikutuksia kuvaavan tiedon saanti on tilastojen valossa vaikeaa.

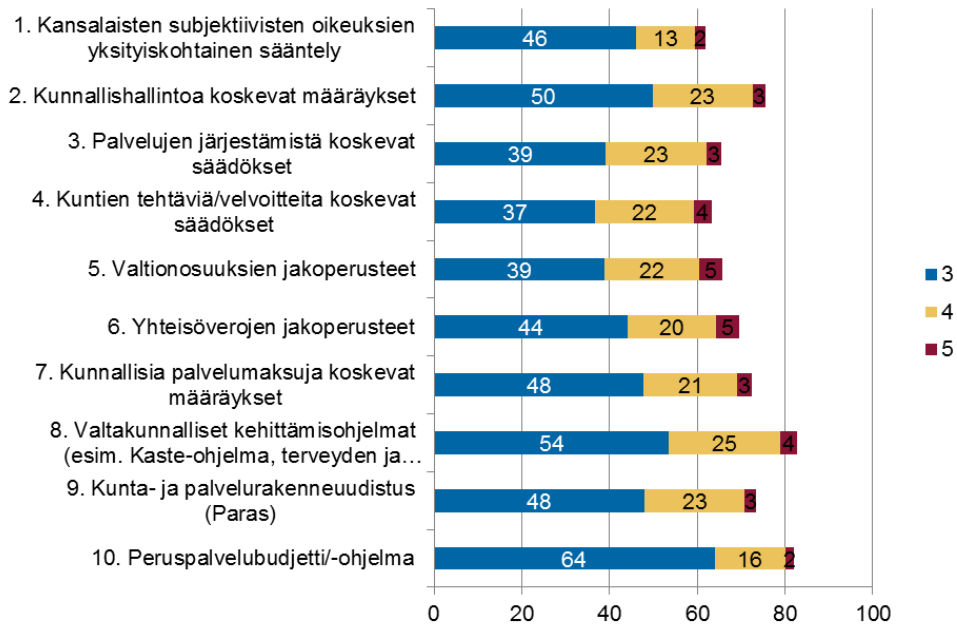


KUVIO 8. Yhteistyön ilmapiiri eri tahojen välillä.

Kysymys: Miten arvioitte yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kuntanne asioiden hoidossa? Vastajat arvioivat kohtien 1-14 ilmapiiriä asteikolla 1-5; 1=Hyvin ristiriitainen ja 5=Hyvin yhteistyöhakuinen. Kuviossa 8 on niiden vastaajien %-osuus, joilla ei ole mielipidettä (3) tai joiden mielestä ilmapiiri on yhteistyöhakuinen (4) tai hyvin yhteistyöhakuinen (5) ko. osapuolten välillä eli vastausvaihtoehdot 3, 4 ja 5 eriteltyinä (ARTTU, VILU 2010).

Yhteistyötä kuvaavasta kuvioista 8 nousee esiin kaksi selkeää kokonaisuutta. Ensinnäkin melkein kaikissa kysymyssarjan kohdissa vaihtoehto 3 on saanut keskiarvoa korkeammat lukemat. Tämä viittaa siihen, että kovin monen tahon yhteistyön tasosta ei osata sanoa mitään, mikä on luonnollinen tulos. Toisaalta kaikkien kohtien osalta myös vaihtoehdot 4+5 yltävät lähelle keskiarvoa 37 % tai korkeammalle, joten on oletettava, että yhteistyötä ei joko osata arvioida tai se koetaan ennemminkin rakentavaksi kuin hankalaksi. Yhteistyö vaikuttaa toimivan parhaiten johtavien luottamus-

henkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden kesken (4+5=54 %) sekä viranhaltijoiden ja elinkeinoelämän välillä (4+5=51 %).



KUVIO 9. Valtion ohjauksen merkitys kuntien toimintaan.

Kysymys: Miten erilaiset valtio-kuntasuhteeseen liittyvät tekijät vaikuttavat kuntien toimintaan? Vastaaajat arvioivat listattujen tekijöiden 1-10 vaikutusta oman kuntansa mahdollisuuksiin suoriutua tehtävistään asteikolla 1-5; 1=Vaikeuttavat paljon ja 5=Helpottavat paljon. Kuviossa 9 on niiden vastaajien % -osuus, joilla ei ole mielipidettä (3) tai joiden mielestä ko. tekijä on helpottanut (4) tai helpottanut paljon (5) kunnan mahdollisuuksia suoriutua tehtävistään eli vastausvaihtoehdot 3, 4 ja 5 eriteltynä (ARTTU, VILU 2010).

Valtion ohjauksen merkitys koetaan niin, että se ennemminkin vaikeuttaa kuin helpottaa kuntien toiminnan mahdollisuuksia. Vaihtoehdot 4 ja 5 ovat erikseen ja yhteensä tarkasteltuina alhaisemmat kuin keskiarvo ja antavat siten heikon kuvan valtion ohjauksesta. Tulos ei ole sinänsä yllättävä, kun ottaa huomioon valtion ja kuntien vallitsevat erimielisyydet, mutta kuvion 9 tuloksissa yllättävää on se, että kaikkien kohtien (1-10) vaihtoehdot (3,4 ja 5) poikkeavat selkeästi keskiarvoista. Vaihtoehdon 3 suuret poikkeamat keskiarvosta viittaavat osaltaan myös siihen, että asiaa ei tun-

neta, sen lisäksi, että kyseisillä asioilla ei ole vaikutusta. Tulos on sikäli hämmäntävä, että luulisi kuntapäätäjillä olevan käsitys esimerkiksi toimintaa rajoittavista määräyksistä ja säädöksistä. Suurin poikkeavuus (64 % vs. keskiarvo 35 %) keskiarvosta koko aineiston osalta on peruspalvelubudjetilla ja -ohjelmalla, mikä viittaa heikkoon vaikuttavuuteen sekä tunnettavuuteen.

4.3 Valtion ja kuntien tuottavuustyön välineet ja kehitys

Tämän osion tarkoitus on tuottavuuden kehittämisen arviointi. Arvioinnissa korostuu tuottavuusohjaukselle välttämättömien tekijöiden esiintyminen ja tila. Ohjauksen arvioinnin näkökulmasta on olennaista ymmärtää tuottavuuden merkitys osana kansalaisten tarpeisiin vastaamista. Kuntien tavoite toiminnassaan, minkä tuki tulee olla tehokasta, ei ole tuottavuus, vaan vaikuttavuus ja voisi jopa ajatella kunnan asukkaiden onnellisuus (tarve). Luku 4.3.1 kartoittaa valtionapujen roolia kuntien tuottavuuden tavoittelussa ja valtio-kuntasuhteelle. Tuottavuusohjauksen kehitystä ja nykytilaa arvioidaan luvuissa 4.3.2 - 4.3.4 seuraavaksi käsiteltävien asiakokonaisuuksien valossa:

1. Esiintyminen ja kattavuus: Esiintyykö tuottavuusvaade ja, jos esiintyy, niin miten? Tuottavuus vs. Kestävä tuottavuus; Kokonaistuottavuus vs. Osatuottavuus.
2. Muoto ja viitekehys: Prosessiperustainen; halutaanko tuottavuuden kehittyvän nykyisellä tarjonnalla (resursseilla enemmän) vs. Tarveperustainen; annetaanko mahdollisuus vastata todellisiin tarpeisiin ohjaamalla kysyntää (vaikuttavuus)?
3. Toteutus ja seuranta: Onko toiminnasta sovittu ja toimintavastuut määritelty? Miten seuranta eli valvonta ja raportointi, ja onko mittarit, joihin tukeutua?
4. Jatkuvuus: Ylläpito; kannusteet vs. sanktiot. Kehittäminen ja jatko-toimenpiteiden laadinta.

Asiakokonaisuudet ja niissä määritellyt yksityiskohtaisemmat tekijät on laadittu aikaisemman tutkimuksen pohjalta tehtyjen havaintojen avulla. Arviointitekijöissä on otettu huomioon peruspalveluohjelman asema korkean tason ohjaavana asiakirjana, missä ei yksityiskohtaista ohjauksen viitekehystä voi esiintyä (oletuksena). Kaikki arvioitavat tekijät ovat kuitenkin välttämättömyyksiä tuottavuuden ohjaukselle. Peruspalveluohjelmia arvioidaan kuntien hyötynäkökulmasta hallituskausien mukaisina koko-

naisuuksina, itsenäisinä, verraten toisiinsa ja kehitystä ajassa. Tarkasteltavaan aineistoon kuuluu myös ohjelman johdannaisena syntynyt valtion ja kuntien yhteinen tuottavuusohjelmatyö sekä jo valmistuneet tuottavuusoppaat.

4.3.1 Valtionosuusjärjestelmä ja kuntien tuottavuus

Valtionapujärjestelmän perusteet

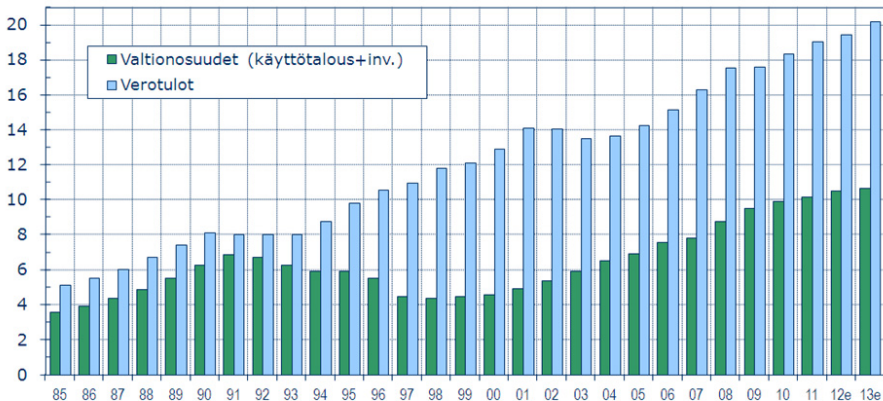
Perinteisen julkistalouden tehtäväjako-opin mukaan (Musgrave & Musgrave 1980) kuntien tehtävänä on tarjota paikallisesti kysytyjä julkishyödykkeitä, joiden järjestämisessä saadaan hajautuksesta etuja. Valtakunnalliset julkishyödykkeet (maanpuolustus jne.) sekä palvelut, jotka ovat erikoistuneita ja jotka vaativat laajan väestöpohjan, tulee järjestää valtion tasolla tai alueellisella tasolla. Valtiolle kuuluu hoitaa keskitetysti suhdanne- ja tulonjakopolitiikka. Pohjoismaissa julkisten palvelujen hajautus on toteutettu voimakkaammin kuin maissa keskimäärin (Moisio 2010). Suomessa kunnat hoitavat myös hinnoiteltavissa olevia yksilöllisiä hyvinvointipalveluita (sosiaali-, terveys ja koulupalveluita), joilla on tulonjakovaikutuksia (Loikkanen 2012, 279-282). *Kuntasektori hoitaa valtaosan julkisista palveluista ja samalla sillä on vähemmän omia tuloja kuin tehtävien hoito edellyttää.* Tämän rahoitusvajeen paikkaamiseksi valtio siirtää tulojaan valtionapujen muodossa kuntasektorille. Lisäksi valtio on valtionavuilla ohjannut ja kannustanut kuntia lisäämään ja laajentamaan palvelujaan. Tämä tekijä oli tärkeä erityisesti ns. hyvinvointivaltion rakennuskaudella. Valtionapuihin liittyy myös valvontafunktio rahan käytöstä. Ohjaus- ja valvontafunktion lisäksi valtionavuilla tasoitetaan kuntien omien resurssien ja palvelutarpeiden eroista johtuvia rasituksia. Kuntien omat veropohjat ja menojen rahoitusmahdollisuudet omilla tuloilla eroavat suuresti maan eri osien välillä. Siksi hajautuksesta ja kunnallisesta itsehallinnosta ilman valtion toimenpiteitä syntyyvää kansalaisten eriarvoista kohtelua estetään siten, että valtio seuraa kuntien palvelutuotantoa ja tasaa sen kustannuksia valtionavuilla (Moisio & Oulasvirta 2012). Valtionapurahoitus myös vähentää painetta kuntien veroihin ja siirtää vastuuta valtion progressiivisemmälle verotukselle. Kuntien valtionavuilla on siten kolme keskeistä funktiota:

1. Niiden avulla valtio kannustaa kuntia järjestämään yhteiskunnan kannalta keskeisiä hyvinvointi- ja infrastruktuuripalveluita. Samalla se valvoo kuntia varojen käytössä.
2. Niiden avulla valtio osallistuu kuntien tehtävistä aiheutuvien menojen rahoittamiseen ja vähentää siten painetta kuntien omaan verotukseen.

3. Niiden avulla valtio tasaa kuntien erilaisia lähtökohtia järjestää palveluita. (Moisio & Oulasvirta 2012.)

Suomessa kunnat rahoittavat itse omilla vero- ja muilla tuloillaan keskimäärin valtaosan menoistaan, edistää taloudellista vastuuntuntoa päätöksenteossa ja paikallisessa menopolitiikassa. Suomessa kunnat ja kuntayhtymät kattavat vain vajaan viidenneksen menoistaan valtionosuuksilla. Valtionavut verrattuna kokonaistuloihin tai kuntien verotuloihin ovat pienentyneet voimakkaasti viimeisten vuosikymmenten aikana ja erityisesti 1990-luvulta lähtien (ks. kuvio 10). Siirtyminen yleisavustustyyppiseen järjestelmään 1990-luvulla merkitsi toisaalta sitä, että valtion mahdollisuus tehtäväkohtaisilla valtionavuilla ohjata ja valvoa kuntien toimintaa pienentyi olennaisella tavalla. Toisaalta kuntien yksityiskohtaisen valvonnan taloudellinen aspekti menetti asiallisesti merkitystään, kun tehtäväkohtaiset valtionosuudet muuttuivat ei-kustannusperusteisiksi laskennallisiksi valtionavuuksi. Aiemmin valtio valvoi yksityiskohtaisesti kuntien valtionaputehtävien menojen valtionapukelpoisuutta.

Kuntien ja kuntayhtymien verotulot ja valtionosuudet¹⁾
Vuosina 1985-2013 käyvin hinnoin, mrd. €



1) Eri vuosien valtionosuudet eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Ne on pyritty tekemään vertailukelpoiksi vähentämällä valtionosuuksista v. 1985-96 kuntien maksamat osuudet Kela:lle ja lisäämällä niihin v. 1997-2013 valtion kirjanpidon mukaisia valtionapueriä kuten työllistämistuki sekä kuntayhtymien saama yksikköhintarahoitus (valtionosuudet on esitetty Peruspalveluohjelma-tarkastelun mukaisina). Valtionosuus uudistuksen johdosta vuodet 2010-2013 eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia aikaisempien vuosien kanssa. Valtionosuusien tasoon v. 2002 lähtien vaikuttaa verokevennysten kompensoiminen kunnille valtionosuuksia korottamalla.

KUVIO 10. Kuntien ja kuntayhtymien verotulot ja valtionosuudet 1985-2013 (Kuntaliitto 2012b).

Kuviosta erottaa selvästi, että valtionapujen osuuden kehitys suhteessa verotuloihin on vuosikymmenien aikana laskenut, vaikka muutos viimeisten

vuosien aikana onkin ollut vähäistä. 1970- ja 80-luvuilla valtionapujen osuus kuntien ja kuntainliittojen kokonaistuloista vaihteli 20- 30 prosentin välillä (Oulasvirta 1996, 86-88), kun vuonna 2011 käyttötalouden valtionapujen osuus oli vain 18.4 % kuntien ja kuntayhtymien kokonaistuloista (Kuntaliitto 2013). Monissa muissa maissa valtionapujen osuus kuntien rahoituksessa on huomattavasti korkeampi. Kuntien välillä on Suomessa kuitenkin suuria eroja valtionapurahoituksessa, suurilla kaupungeilla niiden osuus voi olla alle 10 % kokonaistuloista, kun taas köyhissä kunnissa valtionapujen osuus voi olla huomattavasti suurempi kuin omien verotulojen osuus. Lisäksi Suomen nykyisessä valtionapujärjestelmässä sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen ja kulttuuritoimen valtionavut ovat pääosin laskennallisia, ts. yksittäiset kunnat eivät voi omilla menopäätöksillään saada lisää valtionosuuksia valtiolta. Tältä osin valtionosuusjärjestelmässä toteutuu myös tuottavuusohjauksen idea.

Valtionosuuksien kannustavuus tuottavuuteen

Nykyisessä systeemissä kunnan itsensä vaikutettavissa olevia kustannuseroja, jotka johtuvat siitä että kunnan valitsema palvelutaso, palveluiden laatu ja palvelujen järjestämisen tehokkuus eroavat siitä, mitä niiden pitäisi olla ao. kunnassa laskennallisesti valtionapulaskennan mukaisesti, ei pääosin tasoiteta. Tämä on oikea lähtökohta, koska kuntien omiin päätöksiin ja valintoihin perustuvat erot asetettuun palvelustandardiin saavat vapaasti heijastua kuntiin korkeampina tai matalimpina veroasteina ja palvelumaksuina (Jonsson 2000). Laskennallisten kriteereiden käyttö tarkoittaa sitä, että kunnan omat menot eivät suoraan vaikuta valtionavun määrään. Laskennalliset menot määräytyvät mm. ikäryhmien koon, kunnan asukastiheyden ja pinta-alan, työttömyysasteen ja sairastavuuden perusteella. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen laskennalliset valtionavut tasoittavat kokonaan kuntien laskennallisten menojen erot siten että jokaisen kunnan omarahoitus €/asukas on sama (laskennallinen meno - valtionapu = omarahoitus €/as).

Yleisapuaputyypillisessä ja laskennallisessa valtionapujärjestelmässä kunnan lisätessä esimerkiksi päivähoidon menojaan, tämä menojen lisäys sinänsä jää täysimääräisesti kunnan itsensä ja kuntalaisten rahoitettavaksi. Toisin ilmaistuna, jos kunta lisää päivähoidon menojaan esimerkiksi 100 euroa päivähoitolasta kohti, koko tämä rajakustannus eli 100 euroa per lapsi jää kunnan itsensä rahoitettavaksi. Tämä kannustaa kuntaa harkitsemaan menojen lisäyksiä, koska menolisäykset jäävät sen itsensä rahoitettavaksi. Aikaisemmassa menoperusteisessa valtionosuusjärjestelmässä kunnan rahoitettavaksi jäi rajakustannuksesta alle 100 euroa (jos valtion-

osuusprosentti oli kunnan päivähoidossa 64 % ja mainitut rajakustannukset olivat valtionosuuskelpoisia, valtio maksoi 64 euroa ja kunta vain 34 euroa 100 euron rajakustannuksesta). (ks. Oulasvirta 1996, 63-64)

Kuntien verotulojen täydennyssysteemissä on vastaavasti potentiaalinen kannustinongelma, koska verotulojen täydennysrajan alla (91,86 %) olevat kunnat saavat 100 %:n kompensaation tasoitusrajaan asti. Toisin sanoen, jos alle tasoitusrajan sijaitsevan kunnan verotuspohja ja laskennalliset verotulot asukasta kohti vähenevät, se saa täyden kompensaation verotulojen täydennyksenä kahden vuoden viiveellä. Toisaalta, jos kunnan laskennallinen verotuspohja vahvistuu, tämän vahvistumisen etua vähentää verotulojen täydennyksen vastaava pieneneminen. Täydennysrajan yläpuolella ei ole samanlaista kannustinongelmaa. Rikkaat kunnat, jotka ovat tasoitusrajan yläpuolella, maksavat 37 %:n tasoitusmaksun (teknisesti se merkitsee vähennystä ao. kunnan saamista valtionavuisia) köyhille kunnille, joten vähennys ei ole sataprosenttinen vaan osa esimerkiksi lisääntyvästä laskennallisesta verotulosta asukasta kohti jää kunnan omaan kassaan. Tasaussysteemi on rakennettu oikeaoppisesti siinä mielessä, että tasauksessa laskettaessa kompensaatiota tai maksua käytetään keskimääräistä kunnan veroprosenttia eikä todellisia kunnan itsenäisiä päättämiä veroprosentteja. Näin täyttyy yksi keskeinen valtionapuperiaate, että kunta ei omilla veropäätöksillään voi manipuloida itselleen lisää valtion rahoitusta.

Kuntien valtionapujärjestelmän uudistamisessa pitää tunnistaa edellä selostetut järjestelmän perusominaisuudet, jotka eivät ole ristiriidassa kuntien tuottavuuspyrkimysten kanssa. Hallitus on asettanut valtionapujärjestelmän uudistamisessa yhdeksi tavoitteeksi kannustavuuden. Nykyinen laskennallinen yleisaputyypinen järjestelmä kannustaa kuntia taloudellisuuteen ja *tuottavuuteen päinvastoin kuin ennen 1993 tapahtunutta järjestelmämuutosta käytetyt korvamerkityt menoperusteiset kuntien valtionosuudet*. Myös kuntien yhdistymistä on tuettu siihen erikseen varatuilla yhdistymisavustuksilla. Valtion kannalta järjestelmä on joka tapauksessa hallittavampi, koska yksittäisten kuntien menopäätökset eivät pääsääntöisesti enää suoraan vaikuta valtionapumenoihin. Valtio voikin nykyssysteemissä keskittyä kuntien kokonaistaloudelliseen ohjaamiseen keskusvaltiolle kuuluvan valtakunnallisen finanssi- ja budjettipolitiikkansa mukaisesti. Tätä funktiotaan valtio ja vallassa oleva hallitus toteuttaa kehysmenettelyllä ja siihen 2000-luvulla liitettyllä peruspalveluohjelmalla ja peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelmamenettelystä säädetään kuntalain 8 §:ssä, samassa pykälässä säädetään myös Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta (365/1995). Menettelyssä toteutetaan valtion ja kuntien lakisääteistä neuvottelumenettelyä. Edellä olevan perusteella voidaan sanoa, että ohjauksen ja kannustuksen perusmekanismit ovat jo olemassa,

ja ohjaus voidaan rakenteiden puolesta valmistella yhteistyössä kuntaosa-
puolen kanssa vaikkakin lopullinen päätösvalta on valtiolla.

4.3.2 Peruspalveluohjelmat ja tuottavuustyö vuosina 2004-2006

Ensimmäisessä vuosille 2005-2009 laaditussa peruspalveluohjelmassa tuottavuuden ohjaus esiintyy eri hallinnonaloilla käynnissä olevien ja käynnistettävien tuottavuushankkeiden tarkastelun muodossa. Erikseen ohjelmassa käsitellään sosiaali- ja terveystalouden sekä opetustoimen tuottavuutta ja tehokkuutta. Peruspalveluohjelmassa tehdään myös erillinen peruspalveluohjelmaan liitetty tuottavuuden toimenpideohjelma yhdessä valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton kanssa. Toimenpideohjelman tarkoitus on selvittää julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kehittymistä ja kehittämistä niin, että selvityksen tuloksia voidaan käyttää hyväksi seuraavissa peruspalveluohjelmissa. Hallinnonalakohtaisten erillishankkeiden arvioinnin sijaan peruspalveluohjelman yhteyteen rakennettavan tuottavuuden toimenpideohjelman arviointi palvelee tarkoitustaan tässä tutkimuksessa. Tuottavuuden toimenpideohjelman yhteydessä toteutetaan tuottavuusohjauksen kehittämishanke, joka tarkentaa peruspalveluohjelmassa käytettäviä keinoja tuottavuuden edistämiseksi. Tuottavuusohjauksen kehittämishanke jaettiin erillisiin asiakokonaisuuksiin, jotka ovat:

- Palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden arvioinnin kehittämishanke, joka keskittyy sosiaali- ja terveystalouteen ja sivistys- ja kulttuuritoimeen.
- Kuntien hyvinvointipalvelujen menopaineita kuvaavan ennakointimallin kehittäminen, jonka avulla on tarkoitus saada tietoa väestökehityksen ja hintojen kehityksen vaikutuksista kysyntään, kustannuksiin ja palvelurakenteisiin.
- Hyvinvointipalvelujen ajantasaisen seurantarjestelmän kehittäminen erityisesti palveluihin, joihin liittyy tuottavuuden mittauksen ongelmia. (PPO 2004.)

Peruspalveluohjelman 2005-2009 anti tuottavuusohjaukselle voidaan siten nähdä vahvana, joskin ainoastaan ohjauksen aloittamisen suhteen. Tuottavuusohjauksen aloituksen luonteesta johtuen yleisilme on hyvinkin yleispiirteinen ja tarkemmat yksityiskohdat esiintyvät tuottavuuden toimenpideohjelman alahankkeissa. Aloitetuissa hankkeissa on joka tapauksessa elementtejä ja tavoitteita, jotka toteutuessaan loisivat erinomaista pohjaa peruspalveluohjelman puitteissa tehtävälle tuottavuusohjaukselle.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2006-2010 otetaan kantaa tuottavuuden kehitykseen ja tuottavuuden mittaamisen ongelmiin eri hallinnonaloilla. Hallinnonalakohtaisia tuottavuuden kehitystä parantavia hankkeita esitellään, mutta kuten edellä on rajattu, niitä ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin. Kuntien rahoitustilanteen kireyden nähdään velvoittavan kunnat tekemään niin palvelurakenteita kuin tuottavuuden edistämistä koskevia päätöksiä. Hallitus käynnistääkin kunta- ja palvelurakennemuutoksen, mikä tavoittelee skaalaetujen kautta tuottavuuden parantumista. Peruspalveluiden tuottavuuden kehitys nähdään käytettävissä olevien mittarien valossa olleen 2000-luvun alussa negatiivista, minkä yhteydessä todetaan peruspalveluiden tuottavuustutkimuksen olleen riittämätöntä ja satunnaista. Tuottavuustutkimusta aiotaan kohdistaa toivottujen vaikutusten vuoksi koko palvelu- ja hoitoketjut kattaviin tutkimuksiin. Tuottavuustutkimuksen tulosten anti nähdään tarpeellisena niin paikallisille päätöksentekijöille kuin laajemminkin. Toimenpideohjelman muodossa edistetään tuottavuuden parantamisen edellytyksiä lainsäädännön uudistamisella. Keskeisimpien hallinnonalojen opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmiä esitetään uudistettavaksi niin, että tuottavuuden ja tehokkuuden edistäminen helpottuu. Samalla on yleisempi maininta selvittää peruspalveluiden tuottavuuden kehittämistä estävien ”perusteettomien” säästöjen, suositusten ja toimintatapojen uudistamistarve. (PPO 2005.)

Peruspalveluohjelman 2006-2010 tuottavuusohjaus keskittyi edelleen tuottavuuden parantamiseen liittyvien ongelmakohtien läpikäyntiin eikä niinkään ohjaukseen, mutta tuottavuuden edistämistä kuntien peruspalveluissa oli lähestytty sille välttämättömästi useista eri näkökulmista. Lainsäädännön, palvelurakenteiden ja toimintatapojen läpikotainen uudistus yhdessä käyttökelpoisten mittareiden laatimisen kanssa mahdollistaisivat myös konkreettisia muutoksia palvelujen tuottamisessa.

Peruspalveluohjelma vuosille 2007-2011 myötäilee ja osittain tarkentaa edeltävää peruspalveluohjelmaa. Päätökset kuntatasolla kuntarakenteita ja tuottavuutta koskevin osin nähdään nyt jo välttämättöminä rahoitustasapainon turvaamiseksi ja velkaantumisen rajoittamiseksi. Tätä näkemystä tukee edelleen terävöitetty kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen, minkä keskeisistä linjauksista päätetään myöhemmin jo samana keväänä. Paras -hankkeen toivotaan ratkaisevan suurelta osin rahoituksen ja palveluiden kipeää suhdetta eritoten myönteisen tuottavuuden kehityksen myötä. Ohjelmassa esitetyn näkemyksen mukaan kunnallisten palvelujen kasvu ei ole mahdollista pysäyttää, mutta menojen kasvuvauhtiin voidaan vaikuttaa muun muassa tuottavuuden parantamisella. Ohjelmassa otetaan nyt selkeämmin kantaa tuottavuuden mittauksen ongelmaan kunnallisessa palvelutoiminnassa (sisältäen laadun ja vaikuttavuuden ongel-

mat) ja näkökulma tuottavuuteen rajataan puhtaasti taloudelliseen. Tuottavuusmittarien ongelman hyväksyminen ja määrittelyn rajaaminen johtaa tuottavuuden tilan ja kehityksen arvioimista enemmän tuottavuuserojen pohjalle. Tuottavuuden erojen (osittain mittavatkin eroavaisuudet) esiintyminen nähdään perusteluna tuottavuuspotentiaalain olemassaololle. Jo edeltävässä peruspalveluohjelmassa esiin nostettuun peruspalveluiden tuottavuustutkimuksen puutteellisuuteen viitataan edelleen, joskin kehitystä mainitaan tapahtuneen. Tuottavuustutkimuksen puutteellisuudella perustellaan palveluiden laadun ja vaikuttavuuden muutosten heikkoa arviotavuutta ja tutkimusresursseja edellytetäänkin kohdistettavan enemmän peruspalveluja koskevaan tutkimukseen. Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tuottavuutta kannustavaan suuntaan. Ministeriöittäin käynnistettyihin tuottavuusohjelmiin on viittaus, joista lyhyesti käsitellään keskeisten sosiaali- ja terveysministeriön ja sekä opetusministeriön hallinnonalojen tuottavuusohjelmia. (PPO 2006.)

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituskauden aikaiset peruspalveluohjelmat sisälsivät kannanottoja tuottavuuden tilasta, tarpeesta ja kehittämiskohteista. Tuottavuusohjauksen näkökulmasta suunta oli eteenpäin. Edellä esitettyjen arviointikriteerien valossa voidaan hyvin todeta, että tuottavuus on esillä ja sille annetaan verrattain paljon painoarvoa. Määritelmää tai jakoa tuottavuuden kattamiskysymykseen tai keston ei yksiselitteisesti tehdä, mutta lähtökohtainen tuottavuuden parantaminen rakennemuutosten avulla viittaa pitkäaikaisiin muutoksiin. Kestävän tuottavuuden teemaa tukee myös tuottavuutta estävien säädösten ja toimintatapojen läpikäyminen ja mahdollinen uudistaminen. Tuottavuuden muodon tai yksityiskohtaisten viitekehysten mallinnukseen ei ohjelmassa pyritä, mikä viittaa hallinnonalakohtaisten tuottavuusohjelmien painotukseen. Tuottavuutta käsitellään yhdessä vaikuttavuuden kanssa, joten tarve - näkökulma on esillä. Toisaalta tuottavuuteen pyrkiminen rakenneuudistusten kautta antaa siihen ainoastaan välillisen lähtökohdan, jolloin näkökulmana korostuu ”resursseilla enemmän” -ideologia. Toiminnasta sopiminen on eri hankkeiden osalta määritelty, mutta tavoitteet ovat olleet lähinnä tuottavuusohjauksen työkalujen laadinta. Työkalujen laadinnassa ei hallituskauden peruspalveluohjelmien valossa kovinkaan pitkälle edistytty, vaan keskityttiin lähinnä toistamaan samoja ongelmia. Tätä kautta asianmukaisia raportointitapoja ja -syklejä ei vaadittu tai määritelty kuin auttavalla tasolla, jotta hankkeet etenevät, mitä haittasi myös mittarien kehittymättömyys. Kannustavuus tuottavuuteen tuli esiin useammankin rahoituslähteen uudistamisen yhteydessä. Tuottavuusohjauksen kannalta olennaisten mittarien puutteen takia ei ohjauksellisesti kuitenkaan laadittu minkäänlaisia kannusteita tai sanktioita koskien kuntien peruspalveluja. Jatkotoimenpiteistä tai tässä yhteydessä tarkemmin hankkeiden etenemistä

käsiteltiin usealla eri sektorilla, mikä antoi kuvan jatkuvuudesta ja toisaalta kehityskelpoisuudesta.

4.3.3 Peruspalveluohjelmat ja tuottavuustyö vuosina 2007-2011

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ensimmäinen vuosille 2008-2011 laadittu peruspalveluohjelma keskittyy kunta- ja palvelurakennuudistukseen, mikä nähdäänkin yhdessä valtion tuottavuusohjelman kanssa tärkeimmiksi julkisen sektorin tuottavuutta edistäviksi hankkeiksi. Valtion tuottavuusohjelmassa todelliset tuottavuutta edistävät toimenpiteet jäivät henkilöstön vähentämisen tavoitteen varjoon. Paras -hanke nähdään mahdollisuutena peruspalveluiden tuotannon tehostamiseen, minkä tuloksena pystytään uudelleen määrittelemään kuntapalvelujen tarkoituksenmukaiset järjestämis- sekä tuottamistavat. Tämän yhteydessä on painotettu, että olisi tärkeä saada tehokkuudeltaan heikoimmin suoriutuvat kunnat omaksumaan muualla hyväksi todettuja toimintatapoja. Paras -hankkeen arviointiin keskittyvän Paras-ARTTU -ohjelman raportti antaa viitteitä siitä, että nimenomaan suhteellisesti heikon tehokkuuden kunnat eivät ole lähteneet mukaan talkoisiin (Vakkuri ym. 2010). Kuntatalouden tuottavuuden nähdään kohentuneen 2000 -luvun alun jälkeen, mutta laskutrendin katkeaminen osoittautui myöhemmin lyhyeksi. Parantaminen on toteutunut palvelujen määrän kasvun ylittäessä kustannusten kasvun, mutta molemmat ovat siis kasvaneet. Tuottavuuden mittauksessa nähdään ilmevästi edelleen samoja ongelmia (laadun ja vaikuttavuuden huomiointi vajavaista) ja painotus on entistä voimakkaammin tuottavuuserojen suuntaan. Menojen kasvun hillintä edellyttää, kuten aikaisemminkin on toisteltu, tuottavuuden merkittävää parantamista. Tuottavuutta edistäviksi toimiksi nähdään toiminta- ja palveluprosessien sekä mittariston kehittäminen, mitkä oikein toteutettuna myös keventäisivät työpaineita (henkilöstön jaksaminen siten huomioitu). Välillisesti tuottavuutta pyritään edistämään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä tiivistämällä. Myös vuoden 2008 alusta toteutettavan peruspalveluohjelmamenettelyn lakisääteistämisen yhdeksi tavoitteeksi kirjataan tuottavuuden edistäminen. (PPO 2007.)

Ohjauksellisesti hallituskauden ensimmäinen peruspalveluohjelma ei tarjoa mitään uutta. Painopiste näyttää siirtyvän entistä voimakkaammin Paras -hankkeen tarjoamien mahdollisuuksien läpikäyntiin, mitä hallitus määrätietoisesti ajaakin eteenpäin. Peruspalveluohjelmassa 2008-2011 tuottavuuden parantaminen nähdään entistä selkeämpänä ratkaisuna kuntatalouden kestävyteen kaikilla hallinnonaloilla.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2009-2012 on tiivistelmä Peruspalvelujen tila -raportista, joka tarkastelee muun muassa tuottavuuden näkökulmasta pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistys- ja opetustoimen palveluita. Tarkasteluissa kerrataan, kuten aiemminkin, että laadun ja vaikuttavuuden muutosten arviointi on ongelmallista. Tähän esitetään ratkaisuksi, että jatkossa tuottavuuden mittareita kehitetään yhteistyössä valtion ja kuntien kanssa. Peruspalveluohjelman anti tuottavuuden ohjauksessa keskittyy peruspalvelujen arvioinnin ja tietotuotannon kehittämisen näkökulmiin. Tavoitteiksi kirjataan peruspalveluohjelmamenettelyssä käytettävän peruspalvelujen arviointitiedon kehittäminen, missä pyritään ottamaan huomioon mekaanisen tuottavuuden lisäksi palvelujen laatu ja vaikuttavuus. Aiheeseen liittyen eri hallinnonalojen uudistuksissa kohdennetaan varoja asianmukaisten mittarien ja tutkimustiedon kehittämiseen. Hallituksen tavoitteen mukaisesti myös kannustetaan edellisessä peruspalveluohjelmassa kirjattuun tavoitteeseen: julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön tiivistämiseen. Tällä viitataan esimerkiksi tilaaja-tuottajamalleihin ja palvelusetelijärjestelmän käyttöön ottoon, joiden nähdään edistävän palvelumarkkinoiden syntyä. (PPO 2008.)

Peruspalveluohjelman tuottavuuden ohjaus keskittyy siten edelleen sille välttämättömien reunaehto- ja täyttämiseen ja tuottavuuden tilan jonkinasteiseen arviointiin. Esitetyt konkreettiset toimenpiteet tukevat kuitenkin monipuolisen lähestymisensä ansiosta tuottavuuden parantamisen edellytyksiä jatkossa.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2010-2013 jatketaan edellisen ohjelman teemoilla. Ohjelmaan on kuitenkin sisällytetty tuottavuusohjauksen näkökulmasta hyvinkin oleellisia tarkennuksia, joista yksi on Kuntaliiton kanssa yhteistyössä käynnistettävät normitalkoot muun muassa tuottavuuden esteiden poistamiseksi. Paras -hanke on edelleen voimakkaasti esillä palveluiden tuottavuuden näkökulmasta. Hankkeen toteuttamista ja siten palvelurakenteiden uudistusta vauhditetaan korostamalla kustannuskehityksen hillitsemistä ja tuottavuuden parantamista. Lisäksi, valtion taloudellisen osallistumisen ehtona ovat kuntien todennettavat näytöt palveluidensa uudistamisesta ja tuottavuuden parantamisesta, jossa korostetaan myös mittarien ongelmallisuutta. Palveluiden yleisempään mittaamisen ja arvioinnin osa-alueeseen on useita näkökohtia. Ensinnäkin peruspalvelujen arviointitiedon käyttöä tulee kunnissa ja kuntayhtymissä kehittää. Toiseksi valtion sektorikohtaisissa peruspalvelujen arvioinnissa tullaan keskittämään huomiota asiakasnäkökulmasta saatuun tietoon muun muassa palvelujen laadusta, vaikuttavuudesta ja tuottavuudesta. Kolmas huomio on, että jatkossa peruspalveluohjelmamenettelyn puitteissa arvioidaan peruspalvelujen tuottavuus- ja kustannuskehitystä yhdessä päätettyjen tuottavuus- ja kustannusmittarien valossa. Viimeisenä ja ohjauksen näkö-

kulmasta välttämättömänä asiana ohjelmassa käsitellään kuntasektorille asetettavia tuottavuustavoitteita. Kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelujen järjestäjille asetetaan tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet ja vaatimukset tuottavuuden parantumista koskevien suunnitelmien laadinnasta. Samalla veloitetaan maan 20 suurinta kuntaa laatimaan erilliset tuottavuuden kehittämisohjelmat, joiden toteutumista ja laajempaa hyväksikäyttöä seurataan valtion ja kuntien yhteistyönä. (PPO 2009.)

Peruspalveluohjelmassa 2010-2013 otettiin askel tuottavuuden ohjauksen kehittämisestä tuottavuuden ohjauksen suuntaan. Paras -hankkeen ohella edistyi ohjauksen esteenä olevan mittaamisen ongelman saralla, minkä voi nähdä mahdollistaneen entistä painokkaampia tavoitteita ja vaatimuksia tuottavuuden arviointiin ja sitä kautta sen tosiasiallisen ohjauksen kehittämiseen. Yhdessä sovittujen mittarien jalkauttamisen tavoite kuntakentälle valtakunnallisten tavoitteiden muodossa on välttämättömyys ohjaukselle. Tuottavuuden volyyimimerkityksen huomioiminen suurimpien kuntien toiminnan korostamisessa on myös askel ohjauksen suuntaan.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2011-2014 tulee korostuneesti esille kuntatalouden kriisin aiheuttamat: heikentynyt tilanne (niin kuntien- kuin valtioaloudenkin osalta) sekä heikot näkymät, millä viitataan väestörakenteen aiheuttamiin korostuviin menopaineisiin (kestävyysvaje). Tilanne nähdään perusteluna tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyydelle, missä kuntapalvelujen työvoimavaltaisuudesta johtuen korostuu työvoiman mitoitus. Tuottavuuden parantamisen kannalta keskiöön nostetun Paras -hankkeen painopistettä siirretään hallinnon rakenteiden uudistuksesta palveluiden kehittämiseen, minkä mukana tuleva potentiaali tulisi täysimääräisesti hyödyntää. Valtion puolelta korostetaan omaa vastuunkantoa taloudellisten edellytysten turvaamisessa, mikäli kunnat todennettavasti uudistavat palveluitaan ja parantavat tuottavuuttaan. Palvelukäytäntöjen edistämistä toteutetaan yhdessä Kuntaliiton kanssa. Peruspalvelujen arviointiin ja mittaamiseen liittyen ei esitetty mitään uutta suhteessa edeltävään ohjelmaan. Tuottavuusvaatimuksissa ja suunnitelmien laadinnassa otettiin puolestaan jälleen luonnollinen kehityksen askel. Kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelun tarjoajille valmistellaan ehdotus tuottavuuden parantamista koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Kunnilta ja kuntayhtymiltä vaadittavaan tuottavuuden parantamiseen liittyvää suunnitelmaa varten laaditaan tuottavuusohjelman teko-ohjeet, mitkä pohjautuvat 20 suurimman kunnan toteuttamiin tuottavuusohjelmatöihin. Aikataulullisesti kuntien ja kuntayhtymien tulee laatia omat tuottavuutta parantavat toimenpideohjelmat vuoden 2011 aikana. Kahdenkymmenen suurimman kunnan laatimia tuottavuuden toimenpideohjelmaa seurataan ja arvioidaan valtion, kuntien ja Kuntaliiton yhteistyönä. Hanke on keskeinen

peruspalveluohjelmassa toteutettavalle tuottavuusohjaukselle, joten sitä yhteistyötä ja laadittuja välineitä tarkastellaan erikseen luvussa 4.3.3. (PPO 2010.)

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2013-2015 tuottavuusohjaus on jo edeltäviä konkreettisempaa. Ensinnäkin ohjelmassa korostetaan peruspalvelujen arviointitiedon käytön merkitystä sekä itse arviointitiedon informatiivisuutta esimerkiksi asiakasnäkökulmasta. Samalla asetetaan tuottavuustavoitteet kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelujen järjestäjille. Tavoitteen mukaisesti vuosittaiset reaalimenot voivat kasvaa 0,4 % / v. vuoteen 2020 mennessä. Tuottavuus ei myöskään saa parantua laatua ja tuloksellisuutta vaarantaen ja näitä molempia tavoitteita tullaan seuraamaan vuosittain peruspalveluohjelmassa. Edeltävässä peruspalveluohjelmassa viitatus tuottavuusohjelmien teko-ohjeet on nyt julkaistu ja niihin pohjautuen tulee kaikkien kuntien laatia omat tuottavuusohjelmat. Tätä ”tuottavuusopasta” käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Pääministeri Kataisen hallituksen ensimmäinen peruspalveluohjelma lähinnä tarkentaa edellä aloitettuja ja kuvattuja toimintatapoja. Lisänä on kirjaus, jonka mukaisesti hallitus käynnistää kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjan yhteistyössä valtion eri toimijoiden, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tämän kampanjan yksi tarkoitus on luoda kestävä mittaristo kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. (PPO 2011.)

4.3.4 Valtion ja kuntien yhteistyönä kuntatuottavuuden ja -tuloksellisuuden ohjelmat

Kuntien ja valtion yhteinen tuottavuustyö

Kahdenkymmenen suurimman kunnan ja valtion yhteisen tuottavuusohjelmatyön keskeinen tavoite on ollut parantaa kuntien järjestämien palveluiden tuottavuutta. Tuottavuusohjelmatyö alkoi Vanhasen II hallituksen päätöksellä vuonna 2009 (Valtiovarainministeriö 2009). Työ on jatkunut täsmennetyssä muodossa myös nykyisen hallituksen aikana, jolloin näkökulmaa on pyritty laajentamaan koko kuntakenttään, ei vain suuriin kaupunkeihin. Toisaalta käsitteellisellä tasolla ohjelma ei ole enää ”vain” kuntatuottavuuden, vaan kuntatuottavuuden ja -tuloksellisuuden ohjelma. Käsitteellinen täsmennys heijastaa alueen käsitteiden monitulkintaisuutta ja erilaisten tahojen, mm. ammattijärjestöjen, sitoutumisen ongelmaa tuottavuusajatteluun (Valtiovarainministeriö 2012b).

Ohjelmatyön keskeinen tavoite on parantaa kuntien järjestämien palvelujen tuottavuutta. Tuottavuusohjelmien toimenpiteet on tarkoitus toteut-

taa kuntien itsehallinnon piirissä ja parhaiden käytäntöjen valjastamiseen perustettu valtion toimesta erillinen foorumi. Tuottavuustyön tekeminen ”ruohonjuuritasolta” korostaa paikallisen tietämisen merkitystä. Tuottavuustyön kärkihankkeiden lähtökohtana onkin lisätä toiminnan edellyttämää tietoa ja paikallinen lähtökohta voi vähentää tietämisen ja tekemisen kuilua (vrt. Pfeffer & Sutton 2000). Hankkeessa kirjattujen osa-alueiden kirjo on hyvin laaja:

1. henkilöstö, osaaminen ja työhyvinvointi
2. palvelujärjestelmä, prosessit ja sähköiset palvelut
3. palveluverkko ja toimitilat
4. organisaatio ja rakenteet
5. johtamisjärjestelmä
6. tuottavuusmittareiden kehittäminen, tutkimus, kehitys ja innovaatiot.

Ohjelman yksityiskohtaisissa tavoitteissa korostuu aikaisemmin nostettu mittaamisen merkitys: tarkoitus on vakiinnuttaa tuottavuuden käsitteistö ja luokittelu sekä yhdenmukaistaa mittaustavat. Mittaristot on myös tarkoitus sisällyttää kuntien johtamisjärjestelmiin, joten kehittäminen tukee johtamisen ja ohjauksen näkökulmia. Tällä pyritään myös parantamaan palvelutuotannon välistä vertailtavuutta ja avoimuutta. Valtion toimenpiteinä mainitaan myös valtio-kuntasuhteen talousohjauksen kehittäminen kuntien taloudellista itsehallintoa korostavaan suuntaan. Tuottavuutta parantavat toimenpideohjelmat vaativat luonnollisesti resursseja, mikä on suunnitelmassa huomioitu niin, että resursseja kohdistetaan tehokkuuden näkökulmasta tuottavuutta konkreettisesti parantaviin hankkeisiin. (VM 2009.) Kuntien ja valtion tuottavuusohjelmien yhtenä keskeisenä tuloksena on syntynyt käytännön työkaluja/oppaita, joissa käsitellään sekä tavoitteita että niitä tukevia keinoja.

Tuottavuustavoitteet ja keinoja niiden saavuttamiseksi

Tuottavuustavoitteiden määrittämiseen liittyy monimutkainen jännite kahden asian välillä. Tavoitteilla pyritään vastaamaan julkisten, erityisesti kuntien, menojen pitkän aikavälin kasvupaineisiin ja kestävyysvajeen ongelmaan. Toisaalta kyse on myös kunnallisen itsehallinnon nykyisestä ja tulevasta roolista suomalaisessa yhteiskunnassa, eli siitä tuottavuusohjauksen perusongelmasta, kuka tavoitteita määrittää ja miten niillä ohjataan. Peruspalveluohjelmien puitteista lähtenyt kehitys on johtanut kahteen toisiaan tukevaan tuottavuus -työkaluun/oppaaseen, jotka on tarkoitettu kuntien avuksi (”Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet”, Valtiovarainministeriö 2011a ja ”Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuotta-

vuuden parantamiseksi”, Valtiovarainministeriö 2011b). Valtakunnalliset tuottavuustavoitteet kunnille ja kuntayhtymille ovat pitkän kehityksen tulos ja oppaissa korostetaan huomioimaan reunaehdot toiminnalle: tuottavuutta on tarkasteltava palveluja koskevan lainsäädännön ja tavoitteiden kehikossa (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b).

Kunta-, kuntayhtymä ja palvelun järjestäjä -tasolla tuottavuustavoitteet jaetaan kolmeen: kuntien toimintamenot, palvelukohtaiset kolmen kehän kokonaisuudet ja tuottavuutta edistävien keinojen käyttö. Palvelukohtaisessa tavoiteasetannassa kolmen kehän malli tarkoittaa, että tuottavuuskehitystä katsotaan kokonaisuutena ja päivähoiton kautta tarkasteltuna se tarkoittaa seuraavaa: Kehä 1. sisältää sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuuden vuotuisen kehityksen, Kehä 2. sisältää päivähoiton käyttökustannusten/0-6 -vuotiaat (netto) kehityksen ja Kehä 3. tarkoittaa kehysindikaattoreiden kehitystä, joita ovat muun muassa: asiakastyytyväisyys ja varhaiskasvatussuunnitelman toteutus. Seuranta tulee vaihtelevaan saatavilla olevien tietojen mukaan. (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b.)

Tuottavuustavoiteasetannassa on ymmärretty, että osa kehityksen alla olleista aihealueista (ks. edellä) ovat liian vaikeita tuottavuustavoitteille ja ne täytyykin ymmärtää enemmän keinoina. Tällaisia ovat esimerkiksi johtaminen, työhyvinvointi ja palveluprosessit. Oppaissa linjataan, että tavoitteiden kannalta on tärkeää selkeys ja yksinkertaisuus. Yhtenä edellytyksenä asetetaan tavoitteiden toteutumisen seuranta, mikä taas puoltaa edelleen mittarien tarpeellisuutta. Seurannan kannalta nostetaan mielekkäämmäksi pitkittäistarkastelu, koska palveluja ei ole riittävällä tasolla standardoitu poikittaistarkastelua varten. Tavoitteiden seurantaan sisältyy myös ongelmakohtia, kuten ulkoisten tekijöiden (suhdanteet) vaikutus ja toisaalta osaoptimoinnin vaara yhtenä mittaamisen dysfunktiona. (Valtiovarainministeriö 2011a & 2011b.)

Mittauksen dysfunktioiden vuoksi tuottavuusohjauksen eräs keskeinen perusolettamus – se että esimerkiksi kuntaorganisaatioiden mittaaminen vaikuttaa positiivisesti niiden tuottavuusohjaukseen – muuttuu astetta ongelmallisemmaksi. Tuottavuusmittaus voi kannustaa kuntien tulosityksiköitä osaoptimointiin, eli optimoimaan omaa tuloksellisuutta kunnan kokonaisedun kustannuksella. Toisaalta koska tuottavuusmittauksen kriteerit eivät ole koskaan täysin yksiselitteisiä, intensiivinen mittaus voi kannustaa kuntia luovaan laskentatoimeen, pelaamiseen informaatiolla ja raportoinnilla sen sijaan että ne keskittyisivät itse tuottavuuden parantamiseen. Lisäksi huonosti harkittu tuottavuusmittaus voi johtaa päätöksentekijöitä uskomaan ”tunnelinäkemykseen”, kapea-alaiseen tuloksellisuuskäsitelmään vain koska mittauksen instrumentit ovat puutteellisia (tämä tunnetaan ns. tunnelinäkemyksen ongelmana). Näiden kaikkeen mittaukseen liittyvien näkökulmien tunnistaminen ja hallinta ovat keskeisiä kuntien tuotta-

vuusohjauksen kehittämisen ongelmia (ks. laajemmin Vakkuri & Meklin 2006).

4.4 Yhteenveto

Kunnat vastaavat toiminnallaan peruspalveluista ja erityisesti subjektiivisista oikeuksista, kuten päivähoidon palveluista. Peruspalveluiden turvaamisvastuu on kuitenkin valtiolla, joten valtion rooli ohjauksessa ja tuottavuuden kehittämisessä on olennainen. Kuntien ja valtiokuntasuhteen roolien kautta kunnallista päätöksentekoa tarkasteltiin toimivuuden, vaikutusmahdollisuuksien ja yhteistyön näkökulmista. Kuntapäätäjien näkemys oman toiminnan tuloksellisuudesta on varsin korkea. Samanaikaisesti kunnan toiminnan vaikuttavuutta ei pidetä läheskään niin korkeana. Päätäjät kuitenkin kokevat, että palvelut saadaan laadukkaasti järjestettyä ja, että asukkaat ovat tyytyväisiä. Vaikutusmahdollisuuksia pidetään yleisesti laajoina, mutta vaikuttamisen merkittävyys koetaan rajautuneemmaksi ja lähinnä kunnan sisäisiin asioihin. Tiedon saanti päätösten tukena ja seurausten arvioinnissa on hyvällä tasolla. Myös yleisemmin yhteistyön tasoa pidetään pääasiassa hyvänä, mutta tuntemus vaikuttaisi rajoittuvan aika kapealle alalle. Valtion ohjauksen merkitys kuntien toimintaan on päätäjien mielestä vaikea arvioida, erityisesti peruspalveluohjelmaan kohdistuu heikko vaikuttavuus ja/tai tunnettavuus.

Peruspalveluohjelmien sisältö osoitti, että tuottavuuden kehittämiseen panostettiin koko tarkastellun aikajakson aikana. Kehittäminen ei ollut Vanhasen I hallituskauden aikana kovin systemaattista, mutta siihen joka tapauksessa panostettiin. Myöhemmin ja varsinkin erillisen tuottavuusohjelmatyön tuloksena kehittäminen johti selkeämpiin tuloksiin. Esiintymisen ja kattavuuden näkökulmasta tuottavuuden tavoite oli koko ajan hyvin esillä ja se kehittyi taloudellisesta näkökulmasta enemmän hyvinvointituottavuuden suuntaan. Tavoitteen muotoilun näkökulmasta painotus on resurssipuolella ja enemmän kustannustehokkuudessa kuin tuottavuudessa, mutta laatu- ja tarvenäkökulma on yhdistettynä tavoitteisiin. Tuottavuusohjauksen näkökulmasta kehitys johti konkreettisiin toimenpiteisiin ja toimenpidesuosituksiin. Käyttöön otetuissa mittareissa korostuu kustannusten tarkastelu, mutta sen perustelut ovat kuntien keskeisissä vaikutusmahdollisuuksissa. Jatkuvuuden näkökulmasta ei varsinaisia kannusteita tai sanktioita muodostettu, mutta kunnat velvoitettiin laatimaan omat tuottavuusohjelmansa, joten myös sillä osa-alueella kehitys johti käytännön tuottavuusohjaukseen.

5 Tuottavuusohjaus ohjausketjun näkökulmasta

5.1 Haastatteluaineisto

Haastattelut

Tutkimuksen laaja konteksti otetaan haltuun rajatummin ja ilmiötä tarkastellaan vertikaalisen ja horisontaalisen haastatteluaineiston avulla (yhteensä 31 haastattelua). Haastateltavien runko rakentui peruspalveluohjelman ja päivähoiton ohjausketjun avulla. Tutkimuksen haastattelut suoritettiin kahdessa jaksossa, joista ensivaihe oli vertikaalinen ”ylhäältä - alas” pilot-tihaastattelujen kierros (9 haastattelua) ja toinen vaihe horisontaalinen ”kenttä haltuun” tasojen laajennuskierros (22 haastattelua). Pilottivaiheessa kuntien lukumäärä ja sitä kautta ohjausketjun alueellinen laajuus minimoitiin (yksi kunta). Ensi vaiheen pääpaino oli koko ketjun kattavassa teemahaastatteluissa. Menetelmällä varmistettiin se, että haastatteluilla tullaan kokonaisuudessaan saamaan oleellinen tieto tutkittavasta ilmiöstä.

Ensivaiheen haastateltavat edustavat harkinnanvaraisesti valtiokuntasuhteen, erityisesti päivähoiton ohjausketjun eri tasoja. Haastateltavien edustamat organisaatiot ovat Valtioneuvoston kanslia ja Valtiovarainministeriö, Valtiovarainministeriö: kuntaosasto, Sosiaali- ja terveysministeriö: sosiaali- terveyspalvelut, Aluehallintovirasto: sosiaali- ja terveyspalvelut, Kuntaliitto: sosiaali- ja terveysosasto (kaksi haastateltavaa) ja kunta: päivähoiton kokonaisuudesta vastaava henkilö. Litteroituja lähihaastatteluita muodostui seitsemän kappaletta syyskuun 2011 aikana, joita edelsi kaksi puhelinhaastattelua. Haastateltavien substanssiosaaminen muodostui joko tuottavuudesta, päivähoidosta tai näiden yhdistelmästä. Yksityiskohtaisemmat nimi- ja tehtävätiedot jäävät salaisiksi, jotta kommentteja ei pysty kohdentamaan henkilöihin.

Toisessa vaiheessa lisättiin kuntapuolen lukumäärää sekä kuntien sisäisiä tasoja. Haastateltavat muodostuivat kuudesta eri kunnasta niin, että mukana oli kuntaliitoskunta ja viisi seutuyhteistyötä harrastavaa kuntaa (3-7 haastateltavaa/kunta). Kuntien lukumäärä nousi toisen kierroksen mukana seitsemään. Toinen vaihe suoritettiin kevään 2012 aikana ja siihen kuului yhteensä 22 litteroitua haastattelua. Haastattelun runko oli liikimain sama kuin pilottivaiheessa, mutta itse haastattelutilanteet vaativat enemmän ”avaamista”, mikä oli odotettavissa (ks. haastattelurunko liite

6.). Kuntien sisäiset tasot olivat karkeasti (nimikkeet vaihtelevat): varhaiskasvatuksen johtaja, päivähoidon aluejohtaja ja päiväkodin johtaja. Tarkempia nimi- tai nimiketietoja ei tässä yhteydessä paljasteta, jotta kommentteja ei pysty kohdentamaan henkilöihin. Taulukossa 1 on esitelty tutkimuksessa mukana olleet kunnat ja muutamia tunnuslukuja, jotka on kerätty kunnilta ja Kuntaliitolta (Kuntaliitto 2011).

TAULUKKO 1. Tutkimuskuntien tunnuslukuja ja vertailutietoa

Tutkimukseen osallistuvat kunnat aakkosjärjestyksessä + vertailuesimerkit	Asukasluku 31.12.10	Siitä:		Sosiaali- ja terveys- toimiyht. euroa/ asukas	Lasten päivähoidon nettokustannukset euroa/ 0-6v.*	Kunnallisen päivähoidon kustannukset euroa/ laskennallinen lapsi**
		0-6 v. %	65 v.- %			
Kangasala	28 635	10,4	15,4	2 753	5819	9 394
Kouvola	88 072	6,4	20,9	3 142	5548	9 484
Lempäälä	20 588	11,5	12,8	2 610	4936	8 204
Nokia	31 647	10,0	15,3	2 916	6379	10 044
Pirkkala	17 237	10,5	13,2	2 666	6027	9 792
Tampere	213 217	6,9	16,3	3 142	5595	8 399
Ylöjärvi	30 500	10,7	13,8	2 724	4883	8 211
Vertailutietoa						
Manner-Suomi	5 347 269	7,8	17,5	3 066	Keskiarvo	5530 ei saatavilla
Kauniainen	8 689	7,5	19,4	2 925	Maksimi	7931 ei saatavilla
Luhanka	831	4,0	37,2	3830	Minimi	1576 ei saatavilla

(* ja ** ks. tarkemmin liite 7.)

Haastatteluaineiston raportointitapa

Haastatteluaineiston tuloksia käsitellään ohjausketjun näkökulmasta neljän tason ryhmityksellä. Ryhmäjako perustuu siihen millaisena ketju näytetään erityisesti kunnan edustajien näkökulmasta. Raportointitasot:

- **Päiväkotitaso** (8 haastattelua: päiväkodin ja/tai päiväkotien näkökulmat)
- **Aluepäällikkötaso** (8 haastattelua: kunnan osa-alueiden näkökulmat)
- **Kuntataso** (7 haastattelua: seututason ja kunnan sisäisen palvelun näkökulmat)
- **Valtakunnallinen taso** (8 haastattelua: valtakunnallisen ja aluehallinnon näkökulmat)

5.2 Ohjausketju: tasojen vastuut ja vaikutus

Ohjausketju rakentuu eri keinoja hyödyntävistä toimijoista, jotka toimivat osittain myös yhteistyössä. Päivähoidon ohjausketjuun valtiokuntasuhteessa liitetään pääasiassa STM (Sosiaali- ja terveysministeriö), Valvira (sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto), THL (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos), AVI (aluehallintovirasto), Kuntaliitto, kuntayhtymät ja kunnat. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, että ohjausketju edustaa tilannetta ennen valtionhallinnon ohjauksen muutosta, jossa 1.1.2013 lähtien OKM korvaa STM:n, tosin osittaisella yhteistyöllä (HE 159/2012). Kuntien sisäisessä ohjauksessa tulee erotella kuntataso, toimialataso, palvelutaso ja tämän sisällä alue- ja yksikkötaso. Osittain ohjausketjuun on myös luettavissa Valtioneuvoston kanslia, Valtiovarainministeriön kuntaosasto sekä sosiaalialan osaamiskeskukset. Keskukset toimivat alueellisina käytännön työn ja kehitystyön koordinaattoreina. (Petäjaniemi & Pokki 2010.)

5.2.1 ”Ohjausketjun” toimijoiden määrittely

Valtioneuvoston ohjesääntö määrittää sen, miten toimivalta eri hallinnon toimialoilla jakautuu ministeriöiden kesken. Toimivaltajako ratkaisee toimialan viranomaisten ja muiden toimijoiden ohjauksesta ja lainsäädännön valmistelusta vastaavan ministeriön. Päivähoidon vastuullinen ministeriö on Sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeriön tehtäviin kuuluu sosiaalisen hyvinvoinnin ja sosiaalisten ongelmien ehkäisyn lisäksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi ja hyvinvoinnin turvaaminen. Päivähoito on sosiaalipalvelu ja yksi osa lasten ja perheiden palveluita. Sosiaali- ja terveysministeriön päivähoitoa koskevien linjausten mukaan kunnat vastaavat päivähoidon järjestämisestä ja yksityisen hoidon valvonnasta, kun taas *ministeriö vastaa päivähoidon kehittämisestä, laadusta ja lainsäädännöstä*. (STM 2010.) Esitettyä tukee VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus, jonka mukaan Sosiaali- ja terveysministeriön pääasialliset kuntiin kohdistettavat ohjauskäytännöt ovat nimenomaan lainsäädäntö, laatusuositukset ja kehittämishankkeet (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos eli THL on Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ja siten myös tulosohjauksessa toimiva tutkimus- ja kehittämislaitos. THL aloitti toimintansa vasta vuoden 2009 alussa, kun Kansanterveyslaitos ja Stakes yhdistettiin. Laitoksen tehtäväkenttä käsittää hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisyn ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisen lisäksi alansa tilasto- ja tietoperustan ylläpidon ja kehittämisen. THL:n vastuulla

on myös *tukea kuntia päivähoidon kehittämisessä* ja laitoksella onkin erityinen: Lapset, nuoret ja perheet -osasto. Osaston keskeinen palvelukanava on Kasvun kumppanit -verkkopalvelu. Verkkopalvelu on ajantasainen informaatiokanava laitoksen näkemyksistä, jotka pohjautuvat tavoitteeseen tutkia ja kehittää lasten ja nuorten elinoloja, terveyttä ja palveluja sekä lapsiperheiden palveluja ja lapsi- ja perhepolitiikkaa. Hyvä esimerkki laitoksen tai sitä edeltävien tahojen ohjauskäytännöistä verkkopalvelun lisäksi on Varhaiskasvatussuunnitelman -perusteet asiakirja (Stakes 2005), johon on koottu laitoksen tekemän tutkimus- ja kehittämistyön lisäksi muiden ohjaavien tahojen näkökulmia kuntien tueksi. (THL 2010.)

Valvira eli Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto on Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan keskusvirasto. Valvira aloitti toimintansa niin ikään vuoden 2009 alusta, kun Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskus yhdistettiin. Valviran toimivaltaan lisättiin vuoden 2010 alusta myös sosiaalihuolto. *Valvira ohjaa sekä aluehallintovirastoja, että kuntia toimialansa lainsäädännön toimeenpanossa ja valvoo sen toteuttamista.* Aikaisemmin sosiaalipalveluiden valtakunnallinen valvonta oli Sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä sosiaalihuollon aluehallintovirastoilla ja alueellisesta valvonnasta vastasivat lääninhallitukset. Valviran tavoitteena tulee olemaan aluehallintovirastojen kautta ja yhteistyönä toteutettava yhdenmukainen toimintatapojen ja ratkaisukäytäntöjen ohjaaminen. Valviralla on myös mahdollisuus tehdä päätöksiä periaatteellisissa ja laajakantoisissa asioissa. Keskeiseksi välineeksi tulevat muodostumaan valtakunnalliset valvontaohjelmat, jollainen on tekeillä ainakin kotihoidon osalta. (Valvira 2011; Petäjäniemi & Pokki 2010.)

Aluehallintovirastoilla (AVI) tarkoitetaan kuutta vuoden 2010 alusta perustettua valtionhallinnon alueellista virastoa. Perustamisen yhteydessä lakkautettiin silloiset lääninhallitukset, joiden toimivaltaan kuuluneiden sosiaali- ja terveysasioiden ohjaus ja valvonta siirtyivät samalla. Aluehallintovirastojen tehtävät on organisoitu päivähoito- ja varhaiskasvatuksen osalta siten, että sosiaali- ja terveystoimen tehtävät ja esi- ja perusopetuksen tehtävät kuuluvat virastojen Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueeseen. Vastuualueita on kaikkiaan viisi ja virastojen tehtävä on *edistää toiminnallaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä.* Virastojen ohjaukseen sisältyy myös peruspalvelujen tilan arviointia, tavoitteiden saavuttamisen edistämistä (esimerkiksi koulutukset) sekä kehittämisresurssien suuntaamista. Ohjaus- ja valvontatehtäviin kuuluu myös kantelumenettely, joka voi koskea sekä kunnallista, että yksityistä toimijaa. Lainsäädännössä tapahtuvien muutosten kouluttamisen ohella aluehallintovirastojen keskeiset tehtävät liittyvät valvontaan ja lupahallintoon. Virastot ylläpitävät päivähoito- ja perusopetuksen yksityisistä toimijoista tarkkaa lukua, mutta ei kunnallisista (liian

monitahoinen kontrolloitavaksi). Informaation välitys kulkeekin pääasias-
sa kuntien kirjaamojen kautta ja esimerkiksi keskitettyjen koulutusten
avulla. Aluehallintovirastot tekevät yhteistyötä Valviran, THL:n ja STM:n
kanssa toimien samalla informaation välittäjänä sekä kuntien että valtion
suuntaan. (AVI 2011.)

Kuntaliitto on perustehtävänsä mukaisesti *kuntien edunvalvoja* myös
päivähoidon järjestämisvelvoitteen osalta. Kuntaliiton tehtäviin kuuluu
lainsäädännön ja päivähoitotoiminnan kehitystyö, mikä pohjautuu pienten
lasten tasavertaisiin hoitojärjestelyihin sekä perheen valintojen ja eri-
ikäisten lasten muodostamiin tarpeisiin. Kuntaliiton kirjaamien linjausten
mukaisesti kuntaliitto tukee pienten lasten monipuolisten tuottamistapojen
ja arviointikäytäntöjen sekä palvelujen laadun kehittämiseen tähtäviä ke-
hittämistoimia. Aluehallintovirastojen tapaan Kuntaliitto kouluttaa laki-
muutokset sen lisäksi, että ovat mukana niitä kehittämässä. Kuntaliiton ja
aluehallintovirastojen toiminnassa näyttäisi olevan sekä samankaltaisia
ohjauksen käytäntöjä, että samoja tavoitteita. Kuntaliiton rooli on aluehal-
lintovirastojen kaltaisesti valtion ja kuntien välisenä informaation välittä-
jänä. Kuntaliiton toiminnan monimuotoisuutta kuvaa se, että eräs keino
valtion suuntaan on esimerkiksi hallitusohjelmaan vaikuttaminen, kun taas
kuntien suuntaan neuvonta saattaa koskea rikkoutuneita silmälaseja. Joka
tapauksessa Kuntaliitto on aina mukana, kun valmistellaan tai kehitetään
kuntien ohjaukseen liittyviä säännöksiä tai asiakirjoja. Kuntaliiton kanta
kuntien päivähoidon järjestämiseen on se, että jokaisen kunnan tulee saada
itse päättää minkä hallinnonalan alaisuudessa päivähoito järjestetään.
(Kuntaliitto 2011a.)

Kunnilla on oikeus päättää mikä monijäseninen toimielin tai lautakunta
on vastuussa päivähoidosta. Paikallisesti tämä tarkoittaa mahdollisuutta
ratkaista mihin hallinnonalaan ja minkälaisella ohjausjärjestelmällä palve-
lu järjestetään. Ohjausketjun rakenne ja toimijat vaihtelevat valitun hallin-
nonalan, mutta myös palvelun tuotantostrategian mukana. Päivähoidon
keskeisiä ja toisistaan eriäviä toimijoita ovat luottamushenkilöstö, virka-
miesjohto ja henkilöstö. Riippumatta paikallisesti tehdyistä ratkaisuista,
päivähoito on valtakunnallisesti katsottuna sosiaalihuoltolain mukainen
sosiaalipalvelu (toistaiseksi) ja siten Sosiaali- ja terveysministeriön ohja-
uksen alaisuudessa. Palvelun tuotantostrategia voi pohjautua esimerkiksi
tilaaja-tuottaja -malliin, jossa toimitaan palvelusopimusten mukaisesti (ai-
nakin paperilla). Joka tapauksessa päiväkotien johtajat vastaavat toimin-
nasta ja viestivät tuloksista siitä vastuullisille tahoille. Se on myös varmaa,
että, toimijoiden, hallinnonalan ja tuotantostrategian merkitys näyttäytyy
eri tavalla ohjausketjun toimijoiden kesken.

5.2.2 Ohjausketjun näkemys kunnan sisäisen ja ulkopuolisen ohjauksen merkityksestä

Päiväkotitaso

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

Aluepäällikkötaso

Aluepäällikkötason toimenkuvat vaihtelivat yksityiskohdissa, mutta idea oli sama: se perustuu tiettyyn määrään päivähoidon yksiköitä ja erilaisia tehtäviä, kuten turvallisuuspolitiikka, yksityisen hoidon valvonta tai perhepäivähoidon kehittäminen. Päivähoidon yksiköiden määrä vaihteli alueittain ja päiväkotien johtajat olivat pääsääntöisesti ”aluepäällikköiden” suoria alaisia. Aluepäälliköille lautakunnan merkitys oli läheinen joko niin, että sillä ei ole vaikutusta (itsenäinen organisaatio) tai niin, että sieltä tulevat keskeiset tavoiteltavat asiat. Lautakunnan tai vastaavan korostunut merkitys heijastui myös työnkuvan vapausasteeseen (mitä parempi tuntemus oman kunnan organisaatiosta, sitä vähemmän liikkumavaraa päätöksenteossa). Joka tapauksessa tavoitteiden yhteyteen liitettiin lain ja asetusten luomat raamit, riippumatta siitä, kuka tavoitteet asetti. THL ja Kuntaliitto nousivat esille usein, mutta myös AVI nähtiin tärkeänä. Esimiehen rooli ja vertaistuki koettiin kunnan ulkopuolista tukea tärkeämmäksi, millä tarkoitettiin sekä kunnan sisäistä että naapurikunnan kollegaa. Seutuyhteistyön/ -vertailun ja kuntaliitoksen myötä entisten kuntien tuottamalle

tietotaidolle annettiin korkea arvo ja esimerkiksi kustannusvertailun erittely osoitti selkeitä poikkeavuuksia menoerissä.

Kuntataso

Hallinnollinen rakenne varhaiskasvatuksen ylimpien johtajien alaisuudessa vaihtelee esim. aluepäälliköiden osalta 2-9 henkilön välillä ja tämän lisäksi on erilaisia koordinaattoreita, suunnittelijoita ja toimistotyöntekijöitä. Muutospaineet organisaatioissa liittyvät joko uudehkon organisaation jalkautukseen tai tulevaan siirtymiseen. Taustasyöt eivät kuitenkaan näyttäisi liittyvän kustannuksiin, vaan pedagogiikkaan tai palvelua laajempaan hallintoremonttiin, mikä ei välttämättä tule vaikuttamaan itse palvelun sisäiseen ohjausjärjestelmään. Kuntatasolla kasvaa kuntastrategian, valtuuston ja lautakuntien merkitys. Tavoitteista johdettuun varhaiskasvatuksen strategiaan vaikuttaa vaihtelevasti sekä kentän että hallitusohjelman sisältö. Talousarviolla ja siitä johdetuilla käyttösuunnitelmilla näyttäisi olevan poikkeuksetta iso rooli. Osittain käyttösuunnitelmat ovat kuitenkin vielä liian kapea-alaisia organisaatiomuutosten johdosta ja niihin kohdistuu kehityspainetta. Toinen toimintaa merkittävästi ohjaava tekijä näyttäisi olevan henkilöstöpolitiikka ja siihen liittyvät täyttöluvat. Kuntatasoinen henkilöstöpolitiikka sai osakseen myös kritiikkiä, koska päivähoidossa esim. vapaiden pito tarkoittaisi useimmiten sijaisen palkkausta ja tähän taas liittyi poikkeuksetta rajoituksia. Suoritepohjainen budjetointi (jatkoissa SPB) on muutamilla jo käytössä ja lisäksi tulossa käyttöön. SPB:n käyttöön liittyy pääosin positiivisia kokemuksia (kentän alkushokkien jälkeen) ja siihen kohdistetaan myös isoja odotuksia. Tilaaja-tuottaja -mallista on hyvin ristiriitaisia kokemuksia, yhtäältä sopimuksella on ohjaava vaikutus ja toisaalta sen merkitystä ei oikein ymmärretä (siitä ollaankin luopumassa). Kunnan ulkopuolisten tahojen merkitys on kaksijakoinen, yhdessä kaikille virastoille annetaan iso merkitys tukena ja toisessa todetaan, että laki ja -asetus eivät kaipaa mitään tulkintoja. Joka tapauksessa THL, Kuntaliitto ja AVI tulevat selkeästi esiin toimintaa ohjaavina ja linjaavina tahoina. Ministeriöihin (STM ja OPM, koska useimmissa tapauksissa vastuulla myös esiopetus) liitetään lähinnä lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat.

Valtakunnallinen taso

Kuntien itsehallintoa kunnioitetaan ja yhteinen näkemys on, että kuntien sisäinen resurssien käyttö on tärkeässä roolissa. Kunnan ulkopuolisessa ohjauksessa yhteinen näkemys on, että normitus ja informaatio-ohjaus tuovat tärkeää lisäarvoa kunnille. Kөnttäsummarahoituksen merkitys näyt-

täisi olevan vähäinen, koska kohdentaminen jää kunnille (kohdentaminen perustuu pitkälti normitettuun palveluvelvoitteeseen). Haastateltavat mieltävät ministeriön roolin keskeiseksi, mutta tavoitteisiin yhdistetään ristiriitaisuuksia (tähän saattaa vaikuttaa varhaiskasvatuksen osalta STM:n ja OPM:n osittainen päällekkäisyys ja muutospaine). Tuleva muutos opetuspuolelle nähdään osittain luonnollisena ja osittain valtavana yhteiskuntapoliittisena muutoksena (kunnissa muutos on jo voimistunut). AVI nähdään ministeriön yhteistyökumppanina ohjauksessa ja erityisesti valvonnassa (Valvira ei nouse esille tässä yhteydessä). AVI:n toiminnassa tärkeäksi koetaan paikallinen tuntemus, mutta samalla sen mahdollisuudet (pienet resurssit) rajoittuvat lähinnä jälkikäteiseen ohjaukseen esim. kante-lumenettelyn kautta. Kuntaliitolle osoitetaan poikkeuksetta tärkeä ja monipuolinen rooli niin valtion kuin kuntien suuntaankin, mutta yhteistyö muiden tahojen kanssa koetaan liian vähäiseksi.

5.2.3 Ohjauksetjun näkemys valtio-kuntasuhteesta ja peruspalveluohjelman merkityksestä

Päiväkotitaso

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

Aluepäällikkötaso

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

Kuntataso

Kuntatason näkemyksissä valtio-kuntasuhde koetaan valtiokeskeiseksi ja vielä niin, että valtionhallinto on jäljessä lainsäädännössä, hallinnonalakehityksessä ja ohjeistuksessaan. Yhteistyön toivotaan olevan hedelmällinen, mutta kuntien vaikutusmahdollisuuksista ollaan varovaisia ja näkemys onkin, että lähinnä suurimpia kuusikkokuntia saatetaan kuulla. Positiiviseksi kehitykseksi nähdään poikkeuksetta Vasu -perusteet ja myös niiden jalkautus. Yleisesti ohjeistusta ei kaivata lisää (ainakaan sitovaa), koska esimerkiksi hallitusohjelman linjauksiin yksinhuoltajaäideistä ja oikeudesta samaan paikkaan ei olla tyytyväisiä. Linjausten yhteydessä korostuu kuntatason huoli siitä, että tämänkaltaiset kehitystoiveet ovat sinällään laadullisesti hyviä, mutta maksavat enemmän (kuka maksaa?) ja heikosti määriteltynä aiheuttavat ylimääräistä päänvaivaa. Ohjeistuksen toivotaankin olevan sektorikohtaista ja mittareita mahdollisimman vähän. Valtakunnalliseen seurantaan ollaan epäileväisiä, koska kuntataso nähdään ainoana mille on riittävät perustelut. Valtio-kuntasuhteeseen liitetään myös erilaiset hankerahoitukset, jotka saavat osittain myös kritiikkiä. Kritiikki kohdistuu rahoituksen aiheidonnaisuuteen, minkä nähdään synnyttävän ”otsikoille” sopivia projekteja aidon innovatiivisuuden sijaan. Peruspalveluohjelmaa ei tunneta myöskään kuntatasolla ja mielenkiintoisen lisän tähän tekee se, että hallitusohjelma taas tunnetaan hyvin. Tästä joh-

tuva tutkijan tarkempi vertaaminen päivähoidon ja varhaiskasvatuksen osalta hallitusohjelmassa olevien linjauksien ja peruspalveluohjelman sisällön kesken muodostui yllättäväksi. Jostain syystä peruspalveluohjelmassa ei ole sitä kaikkea mitä hallitusohjelmassa on, vaikka oletuksena oli, että peruspalveluohjelmassa on samat asiat, mutta tarkemmin eriteltyinä kuntien päätöksenteon tueksi (Hallitusohjelma 2011 ja PPO 2011).

Valtakunnallinen taso

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

5.3 Ohjauspolitiikka: tuottavuus yhtenä tavoitteena

Tuottavuuden mittaamisen ja informaation hyödyntämisen näkökulmasta on keskeistä se, miten tuottavuus ymmärretään. Tuottavuuden käytön yhteydessä esiintyy kahdenlaista käyttötarkoitusta. Ensinnäkin tuottavuutta käytetään eräänlaisena kokonaisvaltaisena käsitteenä, jolloin se ymmärre-

tään synonyymina tehokkuudelle. Toisena näkökulmana on tuottavuus osana tuloksellisuutta eli suppeampana kuin kokonaisvaltaisuutta tarkoitavana käsitteenä. Hyvinvointipalveluiden tarkoitus on kehittää ja kohottaa asiakkaiden hyvinvointia, joten kuntasektorin tuottavuutta, tuotosten maksimointia tai panosten minimointia täytyy tarkastella useasta eri lähtökohdasta. Seuraavissa luvuissa 5.3.1, 5.3.2 ja 5.3.3 tarkastellaan tuottavuuden suhdetta siihen rinnastettaviin lähikäsitteisiin kirjallisuuden kautta ja sen ymmärrystä haastatteluaineiston avulla.

5.3.1 Tuottavuuden suhde siihen liitettäviin lähikäsitteisiin ja arvoihin

Tehokkuus ja tuottavuus

Tehokkuus ymmärretään ilmiönä, missä resurssien hukkakäyttöä ei ole tai se pyritään minimoimaan. Kuntaliiton kotisivujen tuottavuusosiossa tehokkuuden suhde tuottavuuteen määritellään niin, että tuottavuus kertoo sen, kuinka paljon panoksilla saadaan aikaan ja tehokkuus puolestaan sen, kuinka paljon voitaisiin saada aikaan (Kuntaliitto 2011b). Tehokkuus on näin katsottuna keino parantaa tuottavuutta. Saari (2006) määrittelee tehokkuuden tavoitteellisen toiminnan yläkäsitteeksi, joka kertoo tuotetun lisäarvon ja siihen käytettyjen uhrausten suhteesta. Tehokkuuden mittarit ovatkin usein suhdelukuja, kuten tuottavuus. Jos tehokkuutta tarkastelee laaja-alaisesti hyvinvointipalveluissa niin se tarkoittaa esimerkiksi asiakkaiden tyytyväisyyttä ja hyvää työviihtyvyyttä. Näkökulma on perusteltu, koska vastaavasti huono palvelu ja heikko työilmapiiri heijastuisivat negatiivisena vaikutuksena, vaikka asiaa katsoisi vain voiton maksimoinnin näkökulmasta. (Vakkuri 2009.)

Tehokkuuden määritelmä riippuu siten asiayhteydestä, mutta määritelmällisesti tehokkuus jaetaan usein neljään lajityyppiin: 1) tekninen tehokkuus, 2) allokatiiivinen tehokkuus, 3) kustannustehokkuus sekä 4) skaalatehokkuus. Tekninen tehokkuus tarkoittaa sitä, kuinka lähellä tuotantoyksikkö on korkeinta tuottavuuden tasoa (teknologinen rintama). Tähän ajatteluun nojaa myös julkisen sektorin säästötoimet, jossa kustannuksien rajoittamisesta huolimatta pyritään pitämään sama palvelutuotanto. Teknologialla hyvinvointipalveluissa täytyy ymmärtää koko palveluprosessin laatua, jossa yhden osan kehitys johtaa lopussa säästöihin vain silloin, kun prosessin kaikissa vaiheissa ymmärretään teknologian tuoma hyöty. Käytännössä täysimääräinen tehokkuus määräytyy parhaimmista yksiköistä, jolloin alhaisemmalla tuottavuudella tarkoitetaan tehottomuutta. Allokatiivista tehokkuutta voidaan parantaa vaikuttamalla panosjakaumaan tai

tuotosten kohdentamiseen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi ammattirakenteen huomioon ottavaa työn organisointia (lasten hoitotyössä muun muassa: lastentarhanopettaja, sosiaalikasvattaja ja lähihoitaja). Tuotospuolen allokatiivinen tehokkuus puolestaan ohjaa tuotokset niitä eniten tarvitseville. Kustannustehokas yksikkö on sekä teknisesti tehokas että allokatiivisesti tehokas. Skaalatehokkuudella viitataan mittakaavaetujen hyödyntämiseen, mikä liittyy keskeisesti esimerkiksi kunta- ja palvelurakenteen uudistukseen. Skaalatuottojen positiivisuus ei ole itsestään selvää hyvinvointipalveluissa, vaikka kehitystä siihen suuntaan ohjataankin. Teoriassa skaalatuotot ovat nousevat, jos panoksia nostetaan samassa suhteessa ja samanaikaisesti tuotos kasvaa panoksia enemmän. (Halinen & Korhonen 2008; Kangasharju 2008.)

Tuloksellisuus ja tuottavuus

Tuottavuutta käytetään osana tuloksellisuutta. Osana tuloksellisuutta tuottavuus ei ole kokonaisvaltainen käsite, vaan itse tuotoskin on ainoastaan väline vaikutusten aikaansaamiseksi. Tuloksellisuus yläkäsitteenä sisältääkin tuottavuuden lisäksi laadun, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteet (Valtiovarainministeriö 2005). Käsitteiden merkityksellisyys avautuu vertaamalla markkinaehtoisen ja verorahoitteen toiminnan tuotoksia. Markkinataloudessa asiakkaat tekevät ostopäätöksen omien preferenssien pohjalta. Tämän vuoksi markkinataloudessa myyntihinta heijastaa tuotoksen määrän lisäksi myös laatua ja vaikuttavuutta. Kuntien tuottamien ja/tai järjestämien hyvinvointipalvelujen tuotokset puolestaan syntyvät poliittis-hallinnollisen järjestelmän myötä. Hyvinvointipalveluissa itse tuotos ei välttämättä ole lopullinen tavoite, vaan keino saavuttaa tavoite (Kangasharju 2008). Tämä riippuu tuotoksen määrittelytavasta, mutta hyvinvointipalvelujen tärkein tavoite on vaikuttavuus ja luonteeltaan palvelut ovat paljolti hoivaavia tai korjaavia. Tuloksellisuuden eri käsitteillä on siten tärkeä rooli ja tuottavuuden tarkastelu ilman tuloksellisuutta sivuuttaa tärkeää informaatiota.

Vaikuttavuus, laatu ja taloudellisuus

Vaikuttavuudesta voidaan puhua silloin, kun tarkastellaan miten tehokkaasti julkinen palvelutoiminta on edistänyt lopullisia tavoitteita. Vaikuttavuus edellyttää laatua. Laatu osana tuottavuutta tarkoittaa sekä panosten laatua, että tuotosten laatua. Panosten laatu voisi tarkoittaa esimerkiksi hyvinvoivaa ja työkykyistä hoitohenkilökuntaa ja laadukas tuotos puolestaan hyvinvoivaa ja kehittyvää lasta. Tässä yhtälössä on myös huomioita-

va prosessin laatu, jolla voitaisiin viitata esimerkiksi johtamisjärjestelmän onnistumiseen ja sitä kautta asiakastyytyvyyteen. Laatu ja vaikuttavuus saatetaan yhdistää tarkoittamaan samaa, mutta on huomioitava, että esimerkiksi kouluttautuneempi henkilöstö (laadukkaampi palvelu) ei välttämättä tarkoita parempaa vaikuttavuutta, jos palvelu ei kohtaa oikeaa tarvetta. Taloudellisuudella puolestaan tarkastellaan tuotosten suhdetta kustannuksiin. Eroavaisuus tuottavuuteen syntyy siis siitä, että tuottavuudessa katsotaan panosten määrää (reaaliprosessi) ja taloudellisuudessa kustannuksia (rahaprosessi). Taloudellisuus on sitä parempi, mitä pienemmin taloudellisin uhrauksin tuotokset saadaan aikaiseksi. Mikäli suoritteet ja vaikuttavuus sisältyvät tuotokseen tarkoittaa taloudellisuus samaa kuin kustannusvaikuttavuus. (Meklin 2008.)

5.3.2 Ohjausketjun näkemys keskeisistä tavoitteista ja arvoista

Päiväkotitaso

Päiväkotien johtajilla oli osittain käytössä/tekeillä erilaisia laatukäsikirjoja ja yleisellä tasolla tavoitteet ja arvot kuvasivat laadun eri osa-alueita. Tuottavuuteen liittyvät asiat tulivat tässä yhteydessä enemmän toiminnan idean mukana, ei niinkään tuottavuustavoitteena. Kaikille yhtenäinen toiminnan idea vaikutti olevan tarpeisiin vastaaminen (esiintyi eri termein) ja tarkennettuna niin, että asiakaslähtöisyys tarkoittaa lapsen kohtaamista ikä- ja tasolähtöisesti. Tarpeisiin vastaaminen nosti myös perheen merkitystä palvelun osapuolena, vaikka lapsi oli poikkeuksetta keskiössä. Nämä tavoitteet korostivat johtajien ajattelussa toiminnan ja ajankäytön suunnittelua, mitä perusteltiin kaikkien hyödyllä (mikäli henkilökunta sitoutuu ja pääsee vaikuttamaan). Kaikkien hyödyllä viitattiin myös kuntaan kokonaisuutena, koska palvelu vastaisi kysyntää ja resurssit olisi siten oikein kohdennettu. Toinen kaikille yhteinen tavoite olikin tasavertaisuus kuntalaisten kesken, vaikka kyseisten johtajien vastuulla oli ”ainoastaan” yksittäinen/muutama päivähoiton yksikkö, ei koko kunta. Laatutekijöiden hallinnassa vaikutti useimmissa tapauksissa myös Vasu (saattoi olla vanha, uusi tai tekeillä) ja asiakastyytyvyysskyselyihin panostettiin. Kyselyiden tulosten pohjalta tehtiin määräaikaista tai pysyvämpiä painotuksia esimerkiksi turvallisuuteen, palveluolttiuteen tai liikuntaan liittyen.

Aluepäällikkötaso

Aluepäällikkötason haastattelut osoittavat pääasiassa samansuuntaisia näkemyksiä kuin päiväkodin johtajien taso. Eroavaisuus näkyy kuitenkin käytetyissä termeissä (pedagoginen johtajuus, kasvatuskumppanuus) ja myös henkilöstöhyvinvoinnin korostuneena tavoitteena. Kaikkien osalta ensimmäinen arvo/tavoite oli lapsen etu, mikä vastaa pitkälle päiväkotitason lapsen tarpeen näkökulmaa. Lapsen etu ja hyvinvointi nähtiin mahdollisena vain hyvinvoivan henkilöstön yhteydessä. Henkilöstön jaksaminen vaikutti korostuvan kunnissa, joissa oli käytössä tiukempia tuottavuustavoitteita (varautumista tai oireisiin reagointia). Jaksamiseen liitettiin myös muita haasteita, kuten osapäiväiset lapset ja näiden perheet. Kertoimien kautta lapsia on enemmän lukumääräisesti, mutta jokainen lapsi vaatii saman huomion ja paneutumisen henkilökunnalta. Taloudellisuus, tuottavuus ja vastuullinen verojen käyttö esiintyivät nyt enemmän myös omina tavoitteinaan, mutta samalla tavalla laatuun ja tehokkuusvaatimuksiin nähtiin osittain ristiriitaisuuksia.

Kuntataso

Kuntatason ajattelussa kulkevat rinnakkain laatu ja kustannustehokkuus. Laatu tarkoittaa lapsen etua, kuten edellä, mutta enemmän palvelumuotojen kautta tarkasteltuna. Tässä yhteydessä nousivat esiin mahdolliset panostukset esimerkiksi avoimen päivähoiton palveluihin, jonka perusteluina olivat tarpeen ohella kustannustehokas palvelumuoto. Myös kokonaisvaltainen turvallisuus -näkökulma on esillä tilahallinnan näkökulmasta (päiväkotitasolla enemmän hoitajien ja lasten suhteen osalta). Haastattelussa nousi esiin kuntatason Vasu:n merkitys, mutta myös ymmärrys lapsikohtaisen Vasu:n tärkeydelle, jota korostivat näkemykset palvelun tavoitteissa tapahtuneista muutoksista hoivasta → kasvatukseen. Kuntatason näkemykset päivähoiton keskeisistä tavoitteista osoittavat selkeän eron alue- tai päiväkotitasoihin siinä, että kustannusajattelu liitetään poikkeuksetta keskeisiin tavoitteisiin.

Valtakunnallinen taso

Valtakunnallisella tasolla tavoitteiden ja arvojen määrittely jäi enemmän yleiselle tasolle, mutta pääosin muillakin tasoilla tärkeät: laatu, saavutettavuus ja tehokkuus esiintyivät kaikissa haastattelussa. Palvelu nähtiin muita tasoja enemmän lapsen ja perheen palveluna (muilla tasoilla on korostunut lapsen näkökulma enemmän). Laatu ja tuottavuus koettiin yhtälailla tärkeiksi, mutta jonkin verran esitettiin näkemyksiä, että kunnissa

laatu kärsisi tuottavuustavoitteiden takia tai, että ne ovat ristiriitaisia tavoitteita todellisuudessa. Tähän saattaa vaikuttaa haastateltavien edustamien tahojen tehtävät kanteluiden tai muiden epäselvien tilanteiden selvittämisessä.

5.3.3 Ohjausketjun näkemys siitä miten tuottavuus ymmärretään ja ei – ymmärretä

Päiväkotitaso

Päiväkotien johtajien keskuudessa tuottavuuteen liittyi näkemyksiä positiivisesta - negatiiviseen, mutta kaikille oli yhteistä, että se ymmärrettiin oikein kohdennettuina resursseina ja henkilöstömenot keskeisenä keinona. Itse tuottavuus -termin nähtiin istuvan huonosti varhaiskasvatukseen. Tuottavuuteen vaikuttaminen koettiin paljon samalla tavalla kuin laadun hallintakin eli toiminnan ja ajankäytön suunnittelua korostettiin. Tähän liittyi useimmissa tapauksissa myös näkemys tasapainoilusta niin lasten kuin henkilöstönkin osalta (hoitaja-lapsi suhdeluvut). Välineet ja mitattavat asiat vaihtelivat paljon, mutta kaikissa tapauksissa tuottavuuteen yhdistettiin käyttö- ja täyttöasteet. Kunnissa, joissa kyseisiä mittareita tuijotettiin orjallisesti, ne koettiin pääosin negatiivisiksi, mutta kunnissa, joissa annettiin enemmän pelivaraa, ne koettiin positiivisesti osaksi muita tavoitteita. Täyttöasteella koettiin myös olevan tärkeä tehtävä osoittaa, että verovarot ovat tehokkaassa käytössä. Verovarojen ymmärrys oli korkealla tasolla, vaikka osittain pelättiin, että tehokkuus -vaateet menevät laadun edelle. Tähän liittyivät myös ajatukset siitä, että laatuvaatimuksia on lisätty säännöllisesti, mutta resurssit tuntuvat niihin nähden liian vähäisiltä esimerkiksi vanhempien tarpeiden ja tilamahdollisuuksien osalta.

Aluepäällikkötaso

Tuottavuuteen liitetään käyttö- ja täyttöasteet, kuten päiväkotitasollakin, mutta useimmissa tapauksissa tuottavuuteen liitettiin mahdollisuus tuottaa palvelua tasapuolisesti kuntalaisille. Tehokkuus -ajatteluun ollaan suhteellisen myönteisiä ja useissa tapauksissa nostettiin esille korkean tehokkuuden ja korkean työtyytyväisyyden yhtälö (tätä perusteltiin sillä, että työllä on koko ajan merkitys). Aluepäällikkötason ajatuksia tuottavuudesta kuvaa myös ymmärrys rahan ja laadun suhteesta niin, että tuottavuus koettiin enemmän hyvinvointituottavuuden käsitteeseen sopivaksi kuin tekniseksi palvelutuotannon tuottavuudeksi (vrt. s.9). Samalla koetaan, että kunta-päätäjät puolestaan kokevat rahan ja lukujen merkityksen laatuajattelua

tärkeämpänä. Laatuajattelu korostaa edelleen henkilöstön merkitystä, mutta ajattelun yhteydessä nostetaan erityisen tärkeään rooliin varhaisen tuen eurot ja varhaiskasvatus lapsen tulevaisuudelle (tulevaisuuden säästöt/kustannukset). Tämänkaltainen ajattelumalli toistuu haastatteluissa ja sen yhteydessä käytetään termiä kustannustietoisuuden pitkäjänteisyys.

Kuntataso

Kuntatasolla tuottavuus ymmärretään erityisesti kustannustietoisuutena. Kustannustietoisuus tarkoitti tarkoituksenmukaisia tiloja ja henkilöstömääriä, mutta toisille myös matalaa organisaatorakennetta. Säästöihin suhtauduttiin varauksella, mutta toiminnan ideana oli poikkeuksetta laadunhallinta ilman ”tyhjäkäyntiä”, jossa keskeinen asia on huolehtia henkilöstön osaamisen ja jaksamisen lisäksi kustannusten ymmärryksestä. Tavoitteena kustannustietoisuuden lisääminen oli kaikille yhteinen, mutta sen saavuttamisessa oltiin hyvin erilaisissa lähtökohdissa. Toisissa oltiin jo niin pitkällä, että oli käännettävä katseet takaisin jaksamiseen (äärirajoilla) ja toisissa vasta harjoiteltiin. Yleisesti ottaen tuottavuus -ajattelun jalkauttaminen koettiin mahdolliseksi, mutta vaikeaksi. Tässä yhteydessä tuli eroja siihen, mitä pidettiin käyttökelpoisena. Esimerkiksi käyttö- ja täyttöasteiden käyttö jakaantui niin, että käyttöastetta kohtaan esiintyi enemmän epäluuloja. Erilaisia kustannusvertailuja käytettiin suuntaa antavina, mutta myös hyvin yksityiskohtaisesti, vaikka vertailuissa tiedostettiin olevan puutteita. Tuottavuustyön tärkeimmäksi tahoksi koettiin tekevä taso ja vielä niin, että kontribuutio seurattuihin mittareihin pitäisi pystyä kohdentamaan, jotta sitoutuminen olisi mahdollista. Toisaalta varsinainen tulospalkkaus jakoi mielipiteet hyvin voimakkaasti puolesta ja vastaan.

Valtakunnallinen taso

Tuottavuuden ymmärryksen osalta valtakunnallisen tason näkemykset olivat varsin yhtenäisiä: tuottavuus on tavoite muiden ohessa, mutta seuranta on vaikeaa. Tuottavuus määriteltiin niin, että se on palvelun saavutettavuutta laadukkaasti tai vastaavasti, että tehdään oikeita asioita mahdollisimman hyvin (tarpeisiin vastaamisen näkökulma). Vaihtelua puolestaan oli siinä, että miten koettiin tuottavuuden ymmärrys kunnissa: osittain nähtiin, että tuottavuus ymmärretään laajasti ja yhtenäisesti, mutta toisaalta oli ajatuksia, että tuottavuutta ei ymmärretä – eikä haluta ymmärtää. Näkemysten kirjavuus tuli esiin myös tuotos – panos -mielessä: esitettiin väitteitä, että kunnissa tuijotetaan panoksia ja muutenkin panospainotteinen ajatus tuottavuudesta olisi pinnalla. Samalla korostettiin varhaiskasva-

tuksen merkitystä yksilölle ja yhteiskunnalle tulevaisuudessa, minkä johdosta tuottavuusajattelua pitäisi ohjata panoskeskeisyydestä tuotoksien kehittämiseen.

5.4 Ohjauskeinot: normit, resurssit ja informaatio

Päivähoitojärjestelmän ohjaus perustuu rakenteiden osalta tiukasti lainsäädäntöön. Päivähoidon, kuten muunkin valtio-kuntasuhdetta koskevaan, ohjaukseen liittyy normiohjauksen lisäksi resurssiohjausta ja informaatio-ohjausta. Ohjauksen päätyypit normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus ovat yleisiä ohjauksen keinoja. Normiohjausta hyödyntää valtakunnallisella tasolla ohjauksesta ja lainsäädännöstä vastaava Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Palvelulainsäädäntö ja siihen liittyvä normiohjaus viittaa kuntia ja muita alaan liittyviä toimijoita sitovaan ja ohjeistavaan lainsäädäntöön, kuten henkilöstön määrää ja kelpoisuutta koskevia säännöksiä. Normiohjauksen tarkoitus on luoda palvelujen yleiset puitteet. Resurssiohjauksella valtion rooli on mahdollistaa sekä tasoittaa kuntien rahoitus pohjaa valtiotason ohjauksen kautta ja ohjata tavoitteita hankerahoituksen avulla. Päivähoidon sisältöä täydennetään informaatio-ohjauksen turvin (esim. Varhaiskasvatuksen perusteet), koska lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty esimerkiksi hoidon, kasvatuksen tai opetuksen tavoitteita.

5.4.1 Ohjauskeinojen määrittely

Päivähoito perustuu laaja-alaisesti sitä koskeviin säädöksiin ja erilaisiin ohjaaviin asiakirjoihin. Päivähoito on sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaisesti sosiaalipalvelu, joka kunnan on järjestettävä palvelun tarpeen edellyttämällä tavalla (710/1982). Tässä yhteydessä täytyy huomioida valtionhallinnon ohjauksen muutos 1.1.2013 STM→OKM, jonka jälkeen päivähoito ei ole enää sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu, mutta siihen sovelletaan edelleen joitakin osin myös sosiaalihuollon lainsäädäntöä (STM 2012). Sosiaalihuoltolain lisäksi päivähoitoa koskevia tai osittain sivuavia (kuten esiopetukseen liittyvät) säädöksiä on useita. Keskeisimmät päivähoitoa koskevat säädökset ovat Laki lasten päivähoitosta, Laki lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta, Asetus lasten päivähoitosta, Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä, Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, Laki lasten kotihoidon ja yksi-

tyisen hoidon tuesta, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä Laki toimeentulotuesta (THL 2011).

Päivähoitoa koskevat lukuisat säännökset muodostavat yksityiskohtaisen ohjeistuksen, kun toimintaa katsotaan rakenteellisena kysymyksenä. Asetus lasten päivähoidosta (239/1973) sisältää säännökset muun muassa päivähoidon hakemusten käsittelystä, hakuajoista ja hoitoajoista (2§ ja 4§). Asetuksen säännöksissä on myös ohjeet edellä käsitellyistä hoitajien ja lasten suhdeluvuista sekä henkilökunnan kelpoisuusehdoista (6§). Kelpoisuusehdot määritellään melko tarkasti. Hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelee lastentarhanopettajia, erityislastentarhanopettajia ja lastenhoitajia joiden koulutustaustat vaihtelevat muun muassa maisterin, sosionomin ja lähihoitajien välillä. Asetus lasten päivähoidosta sisältää myös määritelmät erityispäivähoidosta, mikä työllistää omana työryhmänään erityisesti avustajia. (239/1973.)

Valtio osallistuu kunnille säättämien tehtävien rahoitukseen ja taloudellisten resurssien suuntaamisessa puhutaan resurssiohjauksesta. Resurssiohjaus sisältää sekä taloudellisen avun, että avun määräytymiseen liittyvän lainsäädännön. Päivähoidon osalta palvelun perusrahoitus tapahtuu lähinnä valtionosuuksien muodossa, josta vastaa Valtiovarainministeriö. Resurssiohjauksen toinen muoto, valtionavustukset, ovat puolestaan asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa. Valtionosuusjärjestelmän ja sitä kautta hallinnonalojen ohjauskeinot muuttuivat vuoden 2010 -alusta toteutetussa valtionosuusuudistuksessa, jossa sektorikohtaiset valtionosuudet lakkautettiin. Päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen valtionosuudet myönnetään nyt yhdestä järjestelmästä keskitetysti kunnille (ei erikseen palveluille) ja ne perustuvat ikäluokittaiseen asukasmäärään. Valtionosuuksien laskennallisuuden vuoksi rahoitus on enemmän valtion ja kunnan yleisesti ja sitä kautta kunnan sisäisen ohjauksen asia, kuin valtion ja päivähoidon välinen asia. Yksi tärkeä osa valtakunnallista resurssiohjausta on myös palvelujen kehittämiseen kohdistettava hankerahoitus, joka voi tarkoittaa esimerkiksi ns. siemenrahoituksen tavoin uuden projektin käynnistystä.

Päivähoidon yksiköissä, mikrotason tarkastelussa, resurssiohjaus on tulkittava niinä panoksina, joita palveluiden tuottamiseen sijoitetulla rahalla on saatavissa. Tällöin kyseessä ovat aineelliset ja aineettomat resurssit. Kustannukset vaikuttavat suoraan aineellisiin resursseihin, joita päivähoidon yhteydessä ovat esimerkiksi henkilöstö ja koulutus sekä fyysiset puitteet toiminnalle, kuten rakennukset ja teknologia. Aineettomilla resursseilla viitataan esimerkiksi toimintatapoihin ja henkilöstön viihtyvyyteen. Aineettomat ja aineelliset resurssit ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja ratkaisevat myös sen, minkälaista päivähoitoa kyseisessä yksikössä tarjotaan. Siten resurssit yhdessä tuottavat päivähoitopalveluita, joita voidaan

arvioida muun muassa tuloksellisuuden näkökulmasta. Tavoitteena on tuottaa laadukkaita päivähoitopalveluita ja turvata näin lasten ja perheiden hyvinvointi. (Huhtanen 2004.)

Laadukkaampiin toimintatapoihin tähdätään myös informaatio-ohjauksella. Informaatio-ohjaukselle ei ole mitään yksiselitteistä määritelmää, mutta se on joka tapauksessa tiedon välittämistä niin, että sillä pyritään vaikuttamaan toimijaan. Päivähoidossa tällä voidaan tarkoittaa konkreettisenä esimerkkinä Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirjaa eli Vasu-perusteita. Vasu on nostettu päivähoidon sisällön (varhaiskasvatuksen) näkökulmasta ohjauksen keskeiseksi asiakirjaksi. Informaatio-ohjauksen yksi tavoite valtio-kuntasuhteessa on mahdollistaa paikallisten tarpeiden mukaisia ratkaisuja kansallisten tavoitteiden suuntaisesti. Lisäksi informaatiolla pyritään aktivoimaan kuntia erilaisiin kokeilu- ja kehittämishankkeisiin, jossa etsitään uusia (parempia) toimintatapoja. Kyse on siten jatkuvasta halusta kehittää palvelun laatua, millä on päivähoidon kaltaisessa palvelussa suora yhteys tuottavuuteen. Palvelun laadun parantaminen laaja-alaisesti tähtää toisaalta vanhempien kokemaan hyötyyn hoitopaikassa ja kasvatuksessa ja lasten varhaiskasvatukseen, mutta myös työntekijöiden osaamiseen ja viihtyvyyteen, sekä kuntien tasavertaisuuteen mahdollisuuksiin tarjota palvelua.

5.4.2 Ohjausketjun näkemys ohjauskeinojen merkityksistä ja voimasuhteista

Päiväkotitaso

Päiväkotien johtajille lainsäädäntö ja erityisesti hoitajien ja lasten suhdeluvut ovat keskeinen työtä ohjaava keino. Suhdeluvun olemassaoloa arvostetaan (ilman sitä tehokkuusnäkökulma ohittaisi laadun), mutta se koetaan myös miltei kaikissa tapauksissa riittämättömäksi, koska työn sisältö on laajentunut. Sopivaksi suhdeluku puolestaan nähtiin niin, että sitä tarkastelee yksilö- ja ryhmätasolla tarpeen mukaan. Tähän liittyy jopa päivittäistä työvuorojen hallintaa ja sijaisten rekrytointia. Useimmille johtajille sijaishallinta oli melkein viikoittaista, mutta poikkeuksena oli päiväkotit, jossa ei ole kahteen – kolmeen vuoteen käytetty sijaista. Pätevyysvaatimuksia pidettiin sinänsä hyvänä asiana, mutta käytännössä joko riittämättömänä (esim. lähihoitajakoulutus ei vastaa tarpeita) tai sopivana niin, että pätevyystasoa nostetaan kunnan sisällä minimivaatimuksista (rekrytoinnin vaikeus esiintyi kuitenkin kaikilla). Subjektiiivista oikeutta haluttiin pääsääntöisesti rajoittaa, mutta poikkeuksena sitä pidettiin hyvänä siitä näkökulmasta, että nyky muodossaan asiakas määrittää tarpeensa. Kunnan re-

surssi-ohjaus nousi hyvin keskeiseksi menojen hallinnassa (esim. SPB tai tulosohjaus), mikä vaikutti korostavan ”miniminormien” arvostusta erityisesti tiukan ohjauksen kunnissa. Vasu -perusteet koettiin poikkeuksetta tärkeäksi välineeksi ja hyväksi kehitykseksi, mutta sen yhteydessä myös korostuivat näkemykset ristiriidoista vanhentuneeseen lainsäädäntöön (varhaiskasvatustalukia odotetaan kärsimättömänä).

Aluepäällikkötaso

Aluepäällikkötasolla koettiin päiväkotitason lailla suhdeluvun merkitys toimintaa ohjaavana tekijänä, mutta myös laadun ja tehokkuuden taustalla (minimivaatimukset ja käyttöaste). Riippuen kunnan asettamista tavoitteista suhdeluvun kanssa oltiin ”veitsi kurkulla” tai se ohjasi keskeisenä esim. sijaispäätöksiä. Hoitajien ja lasten suhdelukuun ollaan kuitenkin pääsääntöisesti tyytyväisiä, mutta pätevyysvaatimusten osalta toivottiin poikkeuksetta kehitystä. Tässä yhteydessä nousivat myös näkemykset eri koulutusohjelmien sopimattomuudesta ja erityisesti lastentarhanopettajan koulutuksen osalta. Trendi näyttäisi vievän lastentarhanopettajia muihin töihin tai opintoihin paremman palkan perässä. Kritiikkiä sai myös talouden osaamisen puute ja näkemys siitä, että koulutuksen tulisi valmistaa myös päiväkodin johtajan tehtäviin. Subjektiiivinen oikeus ei näkemysten mukaan toimi ja siihen toivotaan rajausta. Useamman kerran nousi esiin huoli lapsista, joilla ei ole lainkaan lomaa vuodessa (subjektiiivinen oikeus olla hoidossa), vaikka vanhemmillä olisikin. Kunnan talousarvio ja siitä johdettu ohjausvaikutus oli päiväkotitasoa voimakkaammin esillä ja erityisesti tulosohjausta harjoittavissa kunnissa talousarvio oli keskeinen ohjausväline. Ilman tulosohjausta henkilöstömenot nousivat enemmän keskiöön. Vasu -perusteet koetaan tärkeäksi ja erityisesti kuntalaisten ja palvelun asiakkaiden näkökulmasta.

Kuntataso

Kuntatasolla yhdistyy suhdeluvun ja kunnan talousarvion/käyttösuunnitelman yhtäaikainen ohjaus. Kuntakohtaiset strategiat tulivat voimakkaasti (jopa yleästi) esiin ja erityisesti tapauksissa, jossa oli panostettu niiden jalkautusprosessiin palvelutasolle. Suhdelukua kuvailaan sekä sitovana että suojelevana ja sen ohjaavuus on erityisen voimakas muuttovoittokunnissa/ -alueilla. Pääasiassa suhdeluvun tasoa pidetään hyvänä, mutta pätevyysvaatimuksiin kohdistuu enemmän tarkennuspaineita. Toisaalta normiohjauksen yhteydessä esiintyy tavoitteita joustavampaan ja avarakatseisempaan suuntaan, mikä monipuolistaisi päätöksenteon mah-

dollisuuksia. Tähän liittyy myös subjektiivisen oikeuden rajaustoiveet. Toisaalta subjektiivista oikeutta pidettiin äärimmäisen hyvänä (asiakkaan näkökulmasta) ja tärkeänä sitä, että päävastuu palvelunohjauksesta on kunnilla. Vasu koetaan poikkeuksetta tärkeäksi laatua ohjaavaksi asiakirjaksi.

Valtakunnallinen taso

Valtakunnallisella tasolla palvelulainsäädäntö ymmärretään tärkeimmäksi keinoksi ja päivähoidon rungoksi, mutta näkemykset jäävät enemmän yleiselle ”normi-tasolle”. Tässä yhteydessä esiintyy kuitenkin hyvin jakaantuneita näkemyksiä siitä pitäisikö normeja tiukentaa vai joustavoittaa. Ryhmäkokojen ja pätevyysvaatimusten tiukentamista perustellaan pääosin laadulla. Normien joustamisella puolestaan haetaan toiminnallista järkevyyttä ja tehokkuutta. Yleisesti normit ymmärretään minimilaadun kriteereinä, mutta myös Vasu -perusteet saavat osittain huomiota (joko hoidon suunnitelmallisuuden tai varsinaisen asiakirjan muodossa). Resurssiohjaus nähdään enemmän kuntien sisäisenä asiana, mutta mielipiteitä yhdistää ajatus siitä, että voimakkaasti normitetun palvelun vaatimukset pitäisivät olla resurssien pohjalla. Tämän yhteydessä esitetään myös mahdollista paluuta korvamerkittyihin resursseihin.

5.4.3 Ohjausketjun näkemys tuottavuutta edistävästä keinoista ja niiden käytöstä

Päiväkotitaso

Päiväkotitasolla yhteisesti käytössä olevia keinoja ovat loma-aikojen sulkemiset ja henkilöstön lomien keskittäminen. Loma-aikojen järjestelyihin yhdistyy myös mahdollisia ”porkkanoita” perheille, jotka järjestävät hoidon muulla tavoin. Yleisellä tasolla päiväkotien johtajat pitävät henkilöstömenoja ja työhyvinvointia keskeisinä vaikutuskeinoina, mitkä taas keskittyvät edellä käsiteltyyn sijaisten hallintaan, mutta myös vakihenkilöstön joustavuuteen. Joustavuus tarkoittaa henkilöstön liikkumista oman yksikön sisällä ja ulkopuolella (vähemmän) sekä joustamista viikoittaisessa työajan hallinnassa. Eräässä kunnassa oli lanseerattu termi ”iloinen joustavuus”, mutta johtajat näkivät vastavuoroisuuden nimessä, että siihen kuuluu myös työntäjän joustaminen. Tähän liittyy myös se, että poikkeuksetta kaikki kokivat paikallisen (yksikkötason) harkintavallan erittäin tärkeäksi keinoksi vaikuttaa tuottavuuteen. Tuottavaksi toiminnaksi johtajat katsoivat henkilöstön selvät roolit ja sitoutuminen tavoitteisiin. Kus-

tannustietoisuuden merkitys henkilökunnan osalta jakoi mielipiteitä niin, että osa koki tärkeämmäksi työnkuvan mukaisen tietämyksen ja stressin kuin se, että kaikki tietävät eurot. Tulohjaus ja siihen liittyvät tavoitteet (menot, käyttöaste ja täyttöaste) sekä välineet, kuten SPB nähtiin joustavina keinoina positiivisesti vaikuttavina, mutta tiukkoina keinoina niihin yhdistettiin muun muassa motivaation puute ja luovuuden loppuminen.

Aluepäällikkötaso

Aluepäällikkötasolla keskeiseksi vaikutuskeinoksi nousee henkilöstö, mutta näkökulmat vaihtelevat. Työssä jaksaminen nousee esille kunnissa, joissa on jo kokemusta pitkälle viedystä tehokkuusajattelusta, kun taas toisaalla linjataan, että henkilöstön liikkuvuutta (käyttöastetta) on kehitettävä. Hallinnolliset johtajat ja hyvät välineet, kuten SPB (esim. henkilöstön myynti mahdollinen) koetaan tuottavuutta edistäviksi toimiksi. Välineissä korostuu myös yksikkökohtaisten käyttösuunnitelmien merkitys, koska isoista organisaatiomuutoksista johtuen ”perusvälineet” olivat osittain puutteellisia. Päiväkotitason vaikutusvaltaa pidettiin hyvänä lähtökohtana henkilöstön sitouttamisen, työhyvinvoinnin ja sijaishallinnan näkökulmista. Asiakaspalautteen merkitystä pidettiin tärkeänä, kun toimintaa kehitetään, minkä yhteydessä nostettiin varhaisen tuen, ennaltaehkäisyn ja perheyön panostusten tuottavuusvaikutuksia pitkällä tähtäimellä.

Kuntataso

Kuntatason tarkastelussa oli muutamia yhtäläisyyksiä, mitkä toistuivat kaikissa seitsemässä kunnassa. Poikkeuksia oli erityisesti siinä mikä koettiin tärkeimmäksi, vaikka toisiinsa suhteuttaminen koettiin vaikeaksi. Työhyvinvointi ja sen tukeminen koulutuksella tuli esiin poikkeuksetta ja kaikki olivat myös yhtä mieltä siitä, että vaikuttava päätöksenteko pitää olla riittävän lähellä itse toiminnan toteutusta ja yksittäistä työntekijää. Tärkeimmiksi keinoiksi nousivat henkilöstörakenne (laatu näkökulma), matala organisaatio/ henkilöstön liikkuminen (kustannusnäkökulma), käyttöaste (tulonäkökulma) ja avoimet/ yksityiset varhaiskasvatuspalvelut (tarpeen ohjauksen näkökulma). Suhtautuminen käyttöasteeseen oli ristiriitaista siinä mielessä, että se tuli kaikilla esiin (toisilla ohjeellinen ja toisilla tarkka), mutta useimmat olivat kuitenkin sitä mieltä, että sitä on mahdoton hallita. Täyttöasteeseen suhtaudutaan myönteisemmin ja muita esiintyneitä keinoja olivat keskitetty vuoroahoito, ryhmiin integroidut erityislapset ja asiakaskyselyiden hyödyntäminen esimerkiksi hyvityskäytännöissä loma-sulkemisten aikoina. Tukipalveluiden ulkoistaminen oli

monissa kunnissa toteutettu, mutta yleisesti tukipalveluiden merkitystä ei nostettu tässä yhteydessä kovin korkealle.

Valtakunnallinen taso

Valtakunnallisen tason näkemykset tuottavuuden parantamiseen lähtivät osittain siitä ajatuksesta, että kunnissa ei ymmärretä tuottavuutta (tai haluta ymmärtää). Joka tapauksessa nähtiin, että kunnilla pitäisi olla mahdollisuus asettaa tuottavuuteen liittyvät tavoitteet ja sen mukaiset toimenpiteet. Tuottavuutta edistävissä keinoissa esiintyi erityisesti taloudellisen ajattelun kehittäminen esimerkiksi kustannusvertailujen kautta. Tähän tarjottiin tehokkaampaa valtakunnallisen tason informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjauksen kehittäminen esiintyi poikkeuksetta ja jäi osittain hyvin yleiselle tasolle, mutta tarkemmin sillä viitattiin erityisesti mittarien tuomaan informaatioon. Mittarien kohdalla pidettiin myös tuottavuutta edistävänä toimena sitä, että uskalletaan luopua huonoiksi todetuista mittareista. Tuottavuuden parantamisen lähtökohta vaikutti myös olevan melko menopainotteinen, mutta siihen vaikutti myös näkemys yleisemmin koko kuntakentän vaikutusmahdollisuuksista. Normiohjauksen väljentämistä esitettiin myös, mutta hieman varauksella suhteessa laatuvaatimuksiin.

5.5 Yhteenveto

Päivähoidon ohjausjärjestelmä kuuluu sosiaalipalveluna STM:n laajaan toimialaan ja sitä kautta tulevat päivähoidon valtakunnalliset linjaukset ja ohjaus (1.1.2013 lähtien STM→OKM). Ministeriön rooli ymmärretään kaikilla tasoilla, mutta sen merkitys eri tahoille jää kaukaiseksi ja osittain arvoitukseksi. Valtakunnallisen tason valvontatehtävistä vastaava Valvira jää täysin taustalle, mutta alueellisesta valvonnasta vastaavat AVI:t tunnetaan erityisesti ongelmatilanteiden yhteydestä. Edunvalvonnan näkökulmaa edustava Kuntaliitto vaikuttaa kaikkien tahojen kannalta merkitykselliseltä toimijalta, mutta yhteistyötä kaivattiin lisää. THL:n tehtävä on edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä, ehkäistä sairauksia ja sosiaalisia ongelmia sekä kehittää sosiaali- ja terveyspalveluja, kuten päivähoitoa ja THL nähdäänkin pääosin informaatiokanavana. Työmarkkinalaitos ja erilaiset hankkeet tuntuvat varsinkin kuntatasolla läheisiltä. Peruspalveluohjelmaa ei päiväkot-, alue- tai kuntatasolla tunnetta ollenkaan. Ohjelman rooli tunnistetaan ainoastaan valtakunnallisella tasolla ja valtiokuntasuhteeseen yhdistyy muutenkin erittäin epäselvä kuva kuntien sisällä. Kunnan eri tasoilla merkitystä vaikuttaisi olevan erityisesti lainsäädän-

nöllä ja siitä syntyvillä velvoitteilla. Kaikilla ohjausjärjestelmän tasoilla kuitenkin korostettiin kuntien tehtävää ja paikallista vaikutusvaltaa huolehtia päivähoidosta, johon liittyvä sisäinen ohjausketju ja painotukset vaihtelevat kunnan hallinnon, koon ja paikallisesti tehtyjen ratkaisujen mukana.

Ohjauspolitiikka ja keskeisiksi koetut tavoitteet vaihtelevat päiväkotitasolta valtakunnalliselle tasolle, mutta lähinnä painotuseroissa. Yksikkötasolla laatu- ja näkökulma menee selkeästi taloudellisuustavoitteiden ohi (vaikka samanaikaisesti budjetti- tai tehokkuustavoitteet olisivat tiukkoja) ja palvelun kohteena nähdään lapsi enemmän kuin perhe. Valtakunnalliselle tasolle tullessa tavoitteet tasoittuvat enemmän samanarvoisiksi ja kohteena on selkeämmin koko perhe. Aluepäällikkö- ja kuntatason näkemykset riippuvat paljolti kunnan järjestelmän sitovuudesta, jossa tuottavuustavoitteet nousevat keskeisiksi, jos ne ovat sitä kunnan palveluissa muutenkin. Laatu korostavat näkemykset syntyivät järjestelmissä, jossa on ohjauksellista väljyyttä. Tuottavuus itse koetaan pääosin työhön kuuluvaksi (termiä käytetään hyvin kirjavasti), mutta mitä lähemmäs yksikkötasoa mennään, niin sitä varovaisempia ollaan lukujen kanssa. Mikään taso ei katso tuottavuutta ilman tuotoksen laatuja, vaikka tasoilla on sellainen kuva toisistaan. Toisaalta taloudellisuuden ja laadun välille liitetään paljon ristiriitaisuuksia.

Päivähoidon ohjauskeinoissa informaatio-ohjauksen merkitys ymmärrettiin kaikilla tasoilla ja erityisesti laajasti käytössä olevan Vasu-perusteiden kautta. Toisaalta normien merkitys korostuu tasosta riippumatta. Painotuserot ovat kuitenkin selkeät ja varsinkin tiukentamisen/väljentämisen suhteen. Eniten huomiota saa ns. suhdeluku eli lapsien määrä suhteessa hoitajiin. Henkilöstömitoituksen näkökulmasta myös kelpoisuusehdot koettiin oleellisena, koska päivähoiton päivittäinen tilanne on erittäin herkkä muutoksille. Tähän liittyi sijaishallinnan keskeinen merkitys palvelutoiminnassa, mikä taas vaikuttaa suoraan resurssiohjaukseen. Resurssiohjaus vaikuttaa olevan enemmän kunnan sisäinen asia, koska nykyistä valtionosuusjärjestelmää ei noteerattu palvelua ohjaavaksi keinoksi. Erilaiset käytännöt kuntien sisäisessä resurssiohjauksessa korostivat joka tapauksessa henkilöstömenoja ja toisaalta työssä viihtymistä tavoitteissaan. Nämä koettiin myös keskeisiksi välineiksi tuottavuuden tavoittelussa. Kaikille tasoille oli myös yhteistä, että päätöksenteko haluttiin pitää mahdollisimman lähellä palvelua. Kuntien sisäisillä tasoilla tällä tarkoitettiin yksikkötasoa ja valtakunnallisesti taas nähtiin yleisemmin, että kunnissa tehdään tärkein tuottavuustyö. Muita keinoja oli lukuisia ja ohjausjärjestelmien osalta tuottavuuden tavoittelu jakautuu karkeasti kahdenlaiseen. Ensimmäisessä selkeästi tulosohjauksen piirteitä muistuttavissa kunnissa on lukuisia sitovia tavoitteita ja seurantoja, kun toisessa enemmän menojen

seurantaan perustuvissa kunnissa annetaan huomattavan paljon enemmän pelivaraa toteutukseen. Joka tapauksessa tuottavuutta edistettiin jokaisessa kunnassa, vaikka tuottavuudesta sinällään ei puhuttaisikaan.

6 Päätelmät

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tuoda ohjauksen näkökulma kuntia koskevaan tuottavuuskeskusteluun. Valtionhallinnossa kuntien tuottavuuden parantumisen tavoittelua perustellaan kestävyysvajeella. Kuntatasolla puhutaan enemmän palveluiden turvaamisen tarpeesta. Periaatteessa kyse on samasta tavoitteesta ja joka tapauksessa tehostamisen tarve on tunnustettu laajasti. Tuottavuuden parantamista pidetään jopa välttämättömänä ja se on nostettu yhdeksi keskeiseksi keinoksi julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromisessa. Ohjauksen näkökulma luo tärkeän lisäarvon tarkastella näitä julkilausuttuja tavoitteita, kuten: *kuntien tuottavuuden on parannuttava tai kuntien tuottavuutta kehitetään*. Kunnille niukkojen resurssien hallinta on kuitenkin ikuinen kysymys, joten tuottavuuden tavoittelussa ei ole idean tasolla mitään uutta. Kuntien tuottavuuden kehittämiseen asetetaan joka tapauksessa isoja odotuksia, joten ohjauksen näkökulmasta on oleellista pohtia ohjaamisen tapoja. Ohjauksen kysymyksessä on huomioitava kuntien itsehallinnon turvaama itseohjautuvuus, jossa tavoitteet asetetaan omista tarpeista ja lähtökohdista. Samalla on ymmärrettävä valtion lopullinen vastuu peruspalveluista ja vaikutusvalta kuntien toimintatapoihin niin normi-, resurssi- kuin informaatio-ohjauksenkin keinoilla.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään tuottavuusohjauksen käsitettä. Tuottavuus ja ohjaus ovat tuottavuusohjausta vakiintuneempia käsitteitä, mutta niidenkin merkitys vaihtelee asiayhteyden mukaan. Aikaisemman tutkimuksen mukaan ongelmissa on kyse käsitteiden kirjavasta käytöstä ja tilastoinnin puutteista. Näillä kahdella löydöksellä on kuitenkin myös yhteys: esimerkiksi tilastoinnin vertailun puutteet liittyvät kirjaustapoihin, mikä taas mahdollisesti liittyy käsitteiden tulkintoihin. Yksi isoimmista kysymysmerkeistä on vaikuttavuuden käsite. Vaikuttavuus ymmärretään hyvinvointipalveluiden lopulliseksi tavoitteeksi, mutta sitä ei osata käyttää suppeampien käsitteiden kanssa ja varsinkin sen mittaamiseen ollaan skeptisiä. Esimerkiksi hoitopäivä voisi kuvastaa tuotoksen sijaan panosta, mikäli vaikuttavuus olisi todennettavissa.

Tämä tutkimus osoittaa vaikuttavuuskäsitteen ymmärtämisen vaikeuden monellakin tavalla. Ongelmat nousivat esiin sekä tutkimusta varten kerätyssä haastatteluaiaineistossa että myös tutkimuksessa hyödynnettyssä Arttu-tutkimuksen VILU -kyselyaineiston tuloksissa. Kyselytutkimukseen osallistui yhteensä melkein 1500 kuntapäätäjää, joista jopa puolet ei osannut vastata siihen: onko kunnan toiminnan vaikuttavuus kehittynyt vai ei? Päätäjien näkemyksissä korostuu oman ohjauksen ja toiminnan tulokset-

lisuus. Myös päätöksiä tukevan tiedon saantiin oltiin tyytyväisiä. Toisaalta oma toiminta koettiin merkittäväksi vain joissakin aihealueissa ja heikoksi varsinkin kuntatasoa laajemmissa yhteyksissä, kuten yhteistyössä valtion kanssa. Tämä antaa viitteitä sektoripainotteisesta vaikuttamisesta ja päätöksenteosta. Myös yhteistyön vaikea arvioitavuus tukee tätä näkemystä, mutta yhteistyön osalta päättäjillä on joka tapauksessa enemmän positiivinen kuin negatiivinen mielikuva. Valtion ohjauksen merkitys osoittautui kauttaaltaan vaikeimmaksi ja heikoimmaksi päättäjien vastauksissa. Tulos antaa siten suhteellisen negatiivisen kuvan myös valtion ohjauksen tuntemuksesta. Valtion ja kuntien yhteistyötä ilmentävä peruspalveluohjelma tunnetaan hyvin ainoastaan valtakunnallisella tasolla, mutta suhtautuminen valtion ja kuntien yhteistyön ilmapiiriin yleisemmin on neutraali. Tulos antaa siten suhteellisen negatiivisen kuvan valtionohjauksen tuntemuksesta, ei vain liittyen tuottavuusohjaukseen, vaan laajemminkin.

Peruspalveluohjelman rooli ja tarkoitusperät ovat heikosta tunnettavuudesta huolimatta tärkeät. Ainakin nimellisesti eri ministeriöt tekevät yhteistyötä ja ohjelmaan kerätään jokaisen sektorin kehitysnäkymät ja vaikutukset kuntien toimintaan. Kuntien osalta Kuntaliitolla on ohjelmassa ainoastaan asiantuntijan, ei päätöksentekijän rooli. Ohjelma on ollut voimassa vuodesta 2004 asti, joten heikon tunnettavuuden pitäisi olla paremmalla tasolla, koska keskeiseksi käyttäjätahoksi on tarkoitettu kunnat. Tuottavuusohjaus on ollut yksi ohjelman tavoitteista alusta asti ja sillä alueella onkin toteutettu konkreettisia toimenpiteitä. Kehityksen polku on vaikeasti hahmotettavissa, koska ohjelmaan on sisällytetty - osittain jäsenymättömästi - eri sektoreiden asioita. Erillisenä perustettu valtion ja kuntien tuottavuusohjelmatyö on ollut kuitenkin siinä määrin onnistunut, että sen tulosten pohjalta valmisteltiin tuottavuusopas ja tuottavuustavoitteet. Ne ovat selkeät työkalut, joiden varaan kunnat voivat tukeutua omassa tuottavuusohjelmatyössään. Työkalut ovat kuitenkin ainoastaan niin hyvät kuin käyttäjänsä ja esimerkiksi peruspalveluohjelman rooli tuottavuuden seurannassa ei voi olla merkittävä, jos sitä ei tunneta. Näitä informaatio-ohjauksen asiakirjoja tulisi katsoa erityisesti viestinnän näkökulmasta. Päättäjät kokevat jo saavansa riittävästi tietoa ja olevansa tuloksellisia, joten uusien työkalujen käyttöön täytyisi löytyä selkeä tarkoitus tai kimmoke, toisin sanoen pitäisi onnistua luomaan positiivinen kysyntä halutuille käyttäjille.

Peruspalveluohjelman hyödyntäminen on alhaista erityisesti sen lopullisten käyttäjien keskuudessa eli kunnissa, mutta valtakunnalliset toimijat, kuten VM, STM, AVI ja Kuntaliitto tuntevat ohjelman paremmin. Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen sisällöissä ilmennyt osittainen ristiriitaisuus suhteessa hallitusohjelmaan korostaa edellä esitettyä viestinnän merkitystä. Hallitusohjelmaa on totuttu käyttämään tiedon lähteenä, joten perus-

palveluohjelman käyttöarvon kannalta olisi tärkeää, että sen tarkoitus ja sisältö olisi yksityiskohtaisempi. Näin ohjelmalle luotaisiin selkeä lisäarvo suhteessa ”kilpaileviin” informaatiolähteisiin. Muuten ohjausketjussa tunnettiin kaikki ohjaukseen liittyvät toimijat, vaikka toimijoille annettu merkitys vaihteli tasojen välillä ja sisällä. Päivähoidon ohjausketju valtiokuntasuhteessa on haastateltavien näkemysten mukaan kuitenkin vaikeasti havaittavissa. Parhaiten ohjausketju tulee esille kuntatasolla, jossa varhaiskasvatuksen johtajille on merkitystä sekä kunnan ulkopuolisella ja sisäisellä ohjausketjulla. Toisaalta kuntien sisällä heräsi kysymys siitä, että mikä rooli kunnan ulkopuolisilla tahoilla yleensä on, kun lainsäädäntö määrittää tehtävän puitteet. Kuntien sisällä jopa luottamusmiesten rooli saattoi jäädä täysin taustalle, mikä korosti entisestään hyvin sektori- ja jopa palvelukohtaista ohjausta.

Ohjauspolitiikan osalta aikaisempaan tutkimukseen perehtyminen osoitti, että tuottavuuteen liittyy tavoitteena ja käsitteenä erilaisia käytäntöjä. Ohjausketjun haastattelut eivät muuta tätä tilannetta: tuottavuutta katsotaan enemmän taloudellisena kysymyksenä rahaprosessin kautta. Toisaalta henkilöstömenot muodostuivat hyvin keskeiseksi osaksi ohjausta, joten tulos on johdonmukainen. Henkilöstömenojen hallintaan liittyvän henkilöstöhyvinvoinnin merkitys noteerattiin ketjun jokaisella osa-alueella, mikä samalla korosti osittain hypoteettisen ohjausketjun olemassaoloa. Ohjauksen hajautuneisuutta taas korostivat painotuserot siitä, onko laadulla ja taloudellisuudella ristiriitaa ja pitäisikö tuottavuuden tavoittelussa korostaa panoksia vai tuotoksia. Valtakunnallisen tason ohjeistuksella ja työkaluilla olisi tässä suhteessa mahdollisuus kehittää yksityiskohtaisemmin yhteistä ymmärrystä. Kaikilla tasoilla nähtiin, että keskeinen pyrkimys pitäisi olla tarpeisiin vastaaminen, mutta itse toimintaa ohjaa tarpeen ja kysynnän sijaan subjektiivisen oikeuden luoma tarjonnan pakko ja puitteiden osalta hoitajien ja lasten suhdeluvat.

Ohjauskeinoista nimenomaan normiohjaus, kuten subjektiivinen oikeus päivähoidon ja suhdeluvat koetaan ohjausketjussa poikkeuksetta tärkeimmäksi. Palvelun normitukseen liittyy pääasiassa positiivinen suhtautuminen, koska ohjausketjussa vallitsee yhteinen ymmärrys siitä, että normitus on ”minimilaadun” tae. Tätä yhtenäisyyttä horjuttavat näkemykset siitä, että kuntapäätäjät mieluummin väljentäisivät normeja, jotta palvelun voisi tuottaa edullisemmin. Samankaltainen kahtiajako normien väljentämisestä vallitsee valtakunnan tasolla niin, että STM haluaisi tiukentaa ja parantaa laatua, mutta VM joustavoittaa, koska olettaa tämän parantavan tuottavuutta. Resurssiohjauksella puolestaan on merkitystä lähinnä kunnan sisäisessä ohjausketjussa, jossa keskeinen kustannuksiin vaikuttava taho on palveluyksikön taso. Myös tuottavuuden tavoittelussa keskeiseksi vaikuttajaksi nähdään yksikkötaso ja sama näkemys on koko ohja-

usketjulla. Kustannusrakenne pysyi joka tapauksessa alhaisena sekä tiukan tulosohjauksen että lyöhän tulosohjauksen kunnissa. Tämä ja kustannusten vaihtelu osoittaa, että ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota henkilöstömitoituksen lisäksi itse organisaatio- ja palvelurakenteeseen. Informaatio-ohjauksen merkitys tunnustetaan siihen sopivilla välineillä, kuten Vasu -perusteet ja informaatio-ohjauksen tehostamista esitetään myös yhdeksi keinoksi kehittää tuottavuutta.

Päätelmistä muodostuu tiivistettynä neljä kokonaisuutta:

Ensimmäkin ohjausketju on olemassa, mutta siinä on jonkinasteinen kuilu valtio-kuntasuhteessa, mikä ilmenee erillisyyssajatteluna sekä tiedon että tekemisen osalta molempiin suuntiin. Valtiolla on epäluottamus kuntien tekemiseen, mikä kuitenkin vaikuttaa perustuvan enemmän yksittäisiin epäkohtiin kuin laaja-alaiseen tietämykseen. Tämä johtuu pääosin resurssien puutteista valtakunnallisen tason seurannassa. Kuntien epäluottamus taas koskee valtion asettamien velvoitteiden vanhanaikaisuutta (uutta varhaiskasvatustalakea odotetaan hartaasti) ja tähän kohdistettujen resurssien epätasapainoa.

Toiseksi kuntien päivähoidon kustannuksia määrittää eniten normiohjaus, ja uudeksi ”tuottavuusmittariksi” valtakunnallisessa seurannassa onkin valittu kustannuskehitys. Ei siis varsinainen tuottavuus. Normiohjauksen merkitystä tuottavuuteen ei ehkä täysin tiedosteta tai hyödynnetä valtion tasolla, mutta kuntatasolla tämän vaikutus on keskeinen. Esimerkiksi henkilöstömitoitus yksin määrittää henkilöstömenojen kautta suuren osa palvelun kustannusrakenteesta, mistä johtuen kunnissa esiintyy laaja-alaista käyttö- ja täyttöprosenttien seurantaa.

Kolmanneksi informaatio-ohjaus (kuten peruspalveluohjelma) ei voi olla merkittävää, vaikka sitä ”tehostaisi”, jos ohjaukselle ei luoda tarvetta/kysyntää uuden informaation tuomasta ja oletetusta lisäarvosta. Uuden työkalun jalkautus on näin ollen keskeisessä roolissa. Vasu -perusteet osoittivat positiivisesti, että informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa valtakunnallisesti kuntien toimintaan ilman normeja. Tämä korostaa ohjausketjun sitoutumisen merkitystä, koska Vasu -työskentelyyn osallistui koko ohjausketju kunnat mukaan lukien.

Neljänneksi päivähoidon toiminta on tämän tutkimuksen perusteella hyvin tulospainotteista, mihin kuuluu sekä laadun että taloudellisuuden näkökulmat. Samanaikaisesti päivähoito on myös hyvin sektori- ja jopa palvelumuotopainotteinen ajattelultaan. Tästä johtuen ohjauksellisia vaikutteita onkin luonnollisempaa etsiä ennemmin seudun/kunnan osa-alueiden vertailusta kuin esimerkiksi valtakunnallisista tai kunnan yleisistä tuotta-

vuusohjelmista. Näistä johtopäätöksistä syntyy ideoita jatkotutkimukselle tai vaihtoehtoisesti kehitysehdotuksia päättäjille:

Jatkotutkimuksen ja kehitysehdotusten näkökulmat

1. Ensinnäkin on kiistaton tarve yleiselle tuottavuusohjauksen tutkimukselle. Kunnallisen itsehallinnon ja valtion ohjauspolitiikan välistä vuorovaikutussuhdetta on tieteellisesti tutkittu yllättävän vähän, vaikka suomalainen järjestelmä on tässä merkityksessä varsin ainutlaatuinen. Erityisesti kuntien tuottavuuskannustimien näkökulma tarvitsee systemaattista lisätutkimusta.
2. Toiseksi normiohjauksen vaikutuslaajuus ja siten keskeisyys tulisi ymmärtää paremmin. Tekeillä olevalla ja samalla pitkään odotetulla varhaiskasvatuslailla on merkitystä sekä valtio-kuntasuhteen luottamuksen elvyttämisen että päivähoiton tuottavuuden tavoittelun kannalta. Näkemys luottamuksen elvyttämisestä liittyy siihen, että vuosikymmeniä vanhan lain uudistaminen parantaa keskinäistä luottamusta vasta, kun se on valmis (kirjaus hallitusohjelmaan ei riitä montaa kertaa). Tuottavuuden tavoittelun näkökulmasta tulisi ymmärtää, että keskeneräinen tai tekeillä oleva ohjeistus, *toisin sanoen epävarmuus*, siirtää myös kuntatason päätöksentekoa ja kehitystyötä. Merkityksellisyys korostuu laaja-alaisissa uudistuksissa, kuten varhaiskasvatuslaki, koska se tulee määrittämään uudestaan tuottavuuden ohjaukseen vaikuttavia seikkoja, kuten henkilöstö- ja tilavaatimukset.
3. Kolmanneksi myös resurssi- ja informaatio-ohjauksen kehitys voisi olla tulosten perusteella enemmän *palvelukohtaista ja tavoitesidonnaisista* kolmesta eri näkökulmasta: 1. ohjausketju: ohjauksen täytyy olla kohdistettavissa niin, että ohjauksella on toimijalle lisäarvoa, mikä taas edellyttää, että kohteelle on myös selvää kuka ohjaa, 2. ohjauspolitiikka: tavoitteiden täytyy olla mahdollisimman yksiselitteiset, mikä taas edellyttää tuottavuustavoitteiden jalkautusta aina käyttäjän ymmärryksen tasolle ja 3. ohjauskeino: ohjaukseen käytetyn keinon/välineen tulisi vaikuttaa käyttäjään sitouttavasti, joko ”kannustetuna” tai ”sanktion uhalla”, mikä taas edellyttää koko ohjausketjun sitoutumista.
4. Neljäs näkökohta liittyy resursseilla kannustamiseen ja erityisesti valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen liittyvään keskusteluun. On huomattava, että jos valtionapujärjestelmäämme tuodaan uusia korvamerkittyjä tuottavia ja taloudellisia kuntia palkitsevia valtionapuja, silloin tuottavuudessa ja taloudellisuudessa menestyviä kuntia palkitaan kahdesti samasta asiasta: ensin normaalin laskennallisen järjes-

telmään kautta tuottavuushyödyn jäädessä kokonaan ao. kunnalle ja sitten vielä erikseen ja lisää korvamerkityllä valtionavulla. Jos järjestelmään tuodaan uusia korvamerkittyä kannustavia valtionapuja ja jos tämä on pois koko valtionapupotista, joka ei kasva, on otettava huomioon että samalla mahdollisesti heikennetään valtionapujen tasoitusvaikutusta ja kansalaisten mahdollisuuksia saada asuinkunnasta riippumatta riittävän yhtäläisellä verorasituksella kohtuullisessa määrin samantasoisia palveluita.

5. Viidentenä tutkimus korostaa myös julkistalouden valvonnan uudenlaista roolia valtion ja kuntien välisten taloussuhteiden tarkastelussa. Valvonnan prosessit ja menettelytavat on kyettävä sovittamaan julkisen talouden järjestelmään, jota määrittävät samanaikaisesti niin suomalaisen finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyysvaateet kuin laajaan itsehallintoon nojaava kuntatalouden järjestelmä. Ongelmaksi voi muodostua se, että suomalaiseen dualistiseen hallintomalliin liittyvät valvonnan instituutiot ja menettelytavat eriytyvät toisistaan liiaksi ja heikentävät kuntien tuottavuusohjauksen kehittämisedellytyksiä. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa tämä voi korostaa sekä tuloksellisuustarkastuksen että laajan, kokonaisvaltaisen finanssipolitiikan tarkastuksen uudenlaisia muotoja, jotka painottavat entistä enemmän julkisen talouden kokonaisuutta ja valtio-kuntasuhteen toimivuutta hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja tuotannossa.

Lähteet

Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1974). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Suomen Ekonomiliitto ja Weilin+Göös, Ekonomia-sarja 33.

ARTTU, VILU 2010. *Viranhaltija- ja luottamushenkilökysely (VILU) 2010*. Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU, päättäjätutkimus. ks. myös liitteet 4 ja 5. Kuntaliitto 2010
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/tutkimusmoduulit/demjoh/paattaja/Sivut/default.aspx>.

AVI (2011). *Aluehallintoviraston kotisivut: lasten päivähoidon ja kotihoiton tuki*.
<http://www.avi.fi/fi/virastot/lansijasisasuomenavi/Sosiaalijaterveydenhuolto/Sosiaalihuolto/Sivut/Lastenpaivahoitojakotihoidontuki.aspx>.

Berman, Evan M. (2006) *Performance and productivity in public and nonprofit organizations*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, Inc. cop. 2006
<http://site.ebrary.com/lib/tampere/docDetail.action?docID=10178066>.

Charnes, Abraham & Cooper, W.W. & Rhodes, E. (1978) *Measuring the Efficiency of the Decision Making Units*. European Journal of Operations Research, Vol. 2, s. 429-444.

Fried, Harold O. & Lovell, Knox C.A. & Schmidt, Shelton S. (toim.) (1993) *The Measurement of Productive Efficiency. Techniques and Applications*. New York: Oxford University Press.

Farrell, M. J. (1957) *The Measurement of Productive Efficiency*. Journal of the Royal Statistical Society. Vol. 120, Series A, s. 253-290.

Halinen, Isto & Korhonen, Sirpa (2008). *Parasta tuottavuutta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto 2008 Acta nro 207.

Hallitusohjelma (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011*. Valtioneuvoston kanslia 2011
<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>.

Hautakangas, Sami & Heikkinen, Jani & Laine, Susanna & Seppänen, Olli (2007). *Julkisten palvelujen mittaaminen Tilastokeskuksessa*. Kangasharju, Aki (toim.). *Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta*. VATT -julkaisuja 46, 2007

http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/759.

Heuru, Kauko (2006). *Perustuslaillinen kunnallishallinto*. Helsinki: Edita Prima Oy.

HE 163/2006. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta*.

HE 129/2007. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta HE 129/2007 vp*.

HE 159/2012. *Hallituksen esitys laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.

Huhtanen, Kristiina (2004). *Päivähoito etsii hallinnollista kotia – Päivähoidon ohjaus ja asiakkaiden tarpeet puntaroitavana hallinnollisessa valintatilanteessa*. Hallinnon tutkimus 2/2004

<http://elektra.helsinki.fi/se/h/0359-6680/23/2/paivahoi.pdf>.

Jalonen, Harri (2008). *Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta*. Tampere: Kirjastotieteen ja informatiikan yhdistys; Informaatiotutkimus 27 (2008):2 <http://ojs.tsv.fi/index.php/inf/article/viewFile/608/499>.

Jonsson, Ernst (2000): *Inkomstutjämningens pomperipossaeffekter - myt eller verklighet?* IKE, Stockholms universitet, Stockholm, 2000.

Jääskeläinen, Aki (2010). *Productivity Measurement and Management in Large Public Service Organizations*. Tampereen teknillinen yliopisto julkaisu 927. Tampere 2010.

Kangasharju, Aki & Aaltonen, Juho (2006). *Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia?* VATT-tutkimuksia 119. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2006.

Kangasharju, Aki (2008). *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Ilmakunnas, Seija (toim.). *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. VATT -julkaisuja 48.

http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/807.

Kangasharju, Aki & Mikkola, Teija & Mänttari, Tuomas & Tyni, Tero & Valta, Maija (2010). *Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa*. VATT tutkimukset 160. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2010.

Kuntaliitto (2011). *Kuntien palvelutuotannon nettokustannuksia vuonna 2010*. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/palvelutuotannon-kustannukset/Sivut/default.aspx>.

Kuntaliitto (2011a). *Lasten päivähoidon ja esiopetus*. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lasten-paivahoito/Sivut/default.aspx>.

Kuntaliitto (2011b). *Kuntatalous/tuottavuus/tehokkuus*. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/taloudenohjaus/tuottavuus/tehokkuus/Sivut/default.aspx>.

Kuntaliitto (2012a). *Lasten päivähoidon hallinto kunnissa vuonna 2012*. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lasten-paivahoito/lph-hallinto/Sivut/default.aspx>.

Kuntaliitto (2012b). *Verot ja valtionosuudet*. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/verot-valtionosuudet/Sivut/default.aspx>.

Kuntaliitto (2013). *Kuntien menot ja tulot*. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>.

Lehto, Markku (2005). *TAKAISIN TULEVAISUUTEEN – valtion ja kuntien yhteinen taival*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia –sarjan julkaisu nro. 56. Vammala 2005.

Lillrank, Paul (2008). *Kunta tuotanto-organisaationa: Byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa*. Kunnallistieteen yhdistys ry: Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2008.

Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005). *Paljonko verorahoilla saa?: kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä*

selittävät tekijät vuosina 1994-2002. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö 2005.

Loikkanen, Heikki A (2012): *Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta: periaatteita, argumentteja ja empiriaa*. Teoksessa Heikki Loikkanen (Editor); Seppo Laakso (Editor); Ilkka Susiluoto (Editor) Metropolialueen talous: Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsinki Center of Economic Research (HECER), Helsinki, 2012.

Meklin, Pentti (2001). *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.). *Tulos, normi ja tilivelvollisuus*. Tampere University Press 2001.

Meklin, Pentti (2008). *Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa*. Kunnallistieteen yhdistys ry.: Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2008.

Moisio, Antti (ed.) (2010), *Local public sector in Transition: A Nordic perspective*, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki 2010.

Moisio, Antti (2011). *Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous*. VATT Valmisteluraportit 10/2011.

Moisio, Antti ja Lasse Oulasvirta (2012): *Pääkaupunkien tehtävät ja rahoitus Pohjoismaissa*. Teoksessa Heikki Loikkanen (Editor); Seppo Laakso (Editor); Ilkka Susiluoto (Editor) Metropolialueen talous: Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin Helsinki Center of Economic Research (HECER), Helsinki, 2012.

Musgrave, Richard ja Musgrave, Peggy (1980): *Public Finance in Theory and Practice*. Third edition, McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo, 1980.

Mänttari, Pietu (2012). *Valtio ja kunta; yhteistyöllä peruspalveluja?* teoksessa: Inhimillinen kuntatalous. Tampere: Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto 2012.

Oulasvirta, Lasse (1996): *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 494, Tampere, 1996.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. STM:n julkaisuja 2002:19. Helsinki, 2002.

PPO (2004). *Peruspalveluohjelma 2005-2008*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 18.3.2004.

PPO (2005). *Peruspalveluohjelma 2006-2009*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 14.3.2005.

PPO (2006). *Peruspalveluohjelma 2007-2010*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 21.3.2006.

PPO (2007). *Peruspalveluohjelma 2008-2011*. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 25.5.2007.

PPO (2008). *Peruspalveluohjelma 2009-2012*. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2008.

PPO (2009). *Peruspalveluohjelma 2010-2013*. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2009.

PPO (2010). *Peruspalveluohjelma 2011-2014*. Peruspalveluohjelman ministerityöryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010.

PPO (2011). *Peruspalveluohjelma 2013-2015*. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä: Valtiovarainministeriön julkaisuja 37a/2011.

Petäjaniemi, Tuulikki & Pokki, Simo (2010). *Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valtionhallinnossa*. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Opetusministeriö.

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39502&name=D LFE-11013.pdf.

Pfeffer, J. and R.I. Sutton (2000), *The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge into Action* (Boston (Mass.): Harvard Business School Press 2000).

Pakarinen, Terttu (2009). *Henkilöstöjohtaminen ja tuottavuus kunnallisissa palveluissa*. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Talous & Yhteiskunta 4/2009.

Rekilä, Eila (2006). *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. Vaasa: Universitas Wasaensis 2006.

Saari, Seppo (2006). *Tuottavuus: teoria ja mittaaminen liiketoiminnassa: tuottavuuden käsikirja*. Espoo: Mido 2006.

Sallinen, Sini (2007). *Kuntien itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. Tampere: Tampere University Press, Tajua 2007.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006). *Onks tietoo?: valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto 2006.

Stakes (2005). *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet*.
<http://kasvunkumppanit.thl.fi/thl-client/pdfs/7eef5448-e8a3-4887-ab97-19719ea74066>.

STM (2010). *Sosiaali- ja terveysministeriön kotisivut: sosiaali- ja terveyspalvelu, päivähoido*.
http://www.stm.fi/lapset/palvelut_perheille/paivahoito.jsessionid=c9eb917f58d9d72b3fafb1af82ab.

STM (2011). *Sosiaali- ja terveysministeriön kotisivut: palvelujen menot ja rahoitus*. http://www.stm.fi/stm/toiminta_ja_talous/palvelujen_menot.

STM (2012). *Päivähoidon valtionhallinnon tehtävät opetus- ja kulttuuriministeriölle*. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1847372#fi>.

Sudit, Ephraim. F. (1984). *Productivity Based Management. Studies in Productivity Analysis*. Kluwer-Nijhoff.

Tammi, Jari (2010). *Kustannusrakenteiden ja tuloksellisuuden kehitys ARTTU-tutkimuskunnissa. teoksessa: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro.3*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto 2010.

THL (2011). *Kasvun kumppanit -verkkopalvelu: varhaiskasvatus ja päivähoido*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011
http://kasvunkumppanit.thl.fi/fi_FI/web/kasvunkumppanit-fi/lait/varhaiskasvatus_ja_paivahoito.

Tilastokeskus (2010). *Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2008*. Julkaistu 15.7.2010. http://www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu_2008_2010-07-15_tie_001_fi.html.

Tilastokeskus (2011). *Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston laatuseloste 2009*. http://stat.fi/til/kktu/2009/kktu_2009_2011-02-04_laa_001_fi.html?tulosta.

Uusikylä, Petri & Virtanen, Petri & Mäkinen, Liisa (2009). *Peruspalvelujen arviointimallin kehittäminen loppuraportti*. Net Effect Oy 2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). *Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon ohjausjärjestelmä*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 196/2009. http://www.vtv.fi/files/1840/1962006_STMn_han_ohjausjarjestelma_netti.pdf.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010), tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010. *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. http://www.vtv.fi/files/2191/2072010_Tuottavuusohjelman_valmistelu_ja_johtaminen_NETTI.pdf.

Valtiovarainministeriö (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. Salminen, Matti (toim.) Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto 2005.

Valtiovarainministeriö (2009). *20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuusohjelmatyö*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/2009112320suur/01_Tuottavuus_tyosuunnitelma.pdf Työsuunnitelma (20.3.2009).

Valtiovarainministeriö (2010). *Tavoitteena kestävä tuottavuus*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/ketu.pdf.

Valtiovarainministeriö (2011a). *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 26/2011*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110517Kuntia/name.jsp.

Valtiovarainministeriö (2011b). *Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi*.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110606Toimin/name.jsp.

Valtiovarainministeriö (2012a). *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma*. http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0108_vaikuttavuus_tuloksellisuus/index.jsp.

Valtiovarainministeriö (2012b). *Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden koordinaatiotyöryhmän asettaminen*. VM004:00/2012, 2.2.2012.

Vakkuri, J. (1998). *Tehokkuuden rajoilla - Data Envelopment Analysis -menetelmä tulos-mittauksessa, esimerkkikohteena yliopistojen ainelaitokset*. Vammala: Vammalan Kirjapaino. Acta Universitatis Tamperensis, 635.

Vakkuri, J. & Meklin, P. (2006). *Ambiguity in Performance Measurement – A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement*. Financial Accountability and Management 22(3), 235-250.

Vakkuri, Jarmo (2009). *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?* Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press 2009.

Valvira (2011). *Sosiaalialan lupa- ja valvontaviraston kotisivut: ohjaus ja valvonta*. http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta.

Vedung, Evert (1998). *Policy Instruments: Typologies and Theories*. Teoksessa Bemelmans-Videc, Rist ja Vedung (toimittajat), *Carrots, Sticks & Sermons*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1998.

239/1973. *Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239*. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730239>.

36/1973. *Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36*. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>.

710/1982. *Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710*. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>.

1243/1992. *Asetus valtion talousarviosta*. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243>.

365/1995. *Kuntalaki 17.3.1995/365.*

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.

731/1999. *Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.*

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

1375/2007. *Laki kuntalain muuttamisesta.* Annettu Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2007 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071375>.

Liitteet

Liite 1. Valtion ja kuntien tuottavuustilastoinnin laatuselosteiden menetelmäkuvaukset

Valtion tuottavuustilaston menetelmäkuvaukset (laatuselosteen kohta 2).

Tiedot tuotoksista ja panoksista kerätään valtion virastoilta ja laitoksilta Internet-tiedustelulla osoitteessa <https://cinereus.stat.fi/vatu/>. Otoksen perusjoukkoon kuuluvat kaikki valtion virastot ja laitokset, joille kaikille lähetetään vastauspyyntö. Kunkin vuoden tiedot on laadittu niiden yksiköiden tiedoista, joista on saatavilla peräkkäisiltä vuosilta laadukkaat ja vertailukelpoiset tiedot.

Tuotos- ja panosindikaattoreista muodostettava Divisia-Törnqvist indeksi tuotokselle ja panokselle on:

$$\frac{Q_t}{Q_{t-1}} = \exp \left(\sum_{i=1}^n \bar{w}_{i,t} \ln \frac{q_{i,t}}{q_{i,t-1}} \right), \text{ missä}$$

$$\frac{Q_t}{Q_{t-1}} = \text{tuotos(panos)määrien suhde ajankohtana } t \text{ (edellinen vuosi } t-1)$$

n = tuotosten (panosten) lukumäärä

$$\ln \frac{q_{i,t}}{q_{i,t-1}} = \text{luonnollinen logaritmi tuotoksen (panoksen) i määrien suhteesta vuonna } t \text{ ja } t-1$$

$\bar{w}_{i,t}$ = tuotoksen (panoksen) i painokerroin kahden peräkkäisen vuoden keskiarvona

$$\bar{w}_{i,t} = \frac{w_{i,t} + w_{i,t-1}}{2}, \left(\sum_{i=1}^n \bar{w}_{i,t} = 1 \right)$$

Tuottavuuden muutos saadaan jakamalla tuotosindeksin muutos panosindeksin muutoksella. Tilastossa lasketaan työn tuottavuuden muutos, jossa tuotosindeksi jaetaan työpanosindeksillä ja kokonaistuottavuuden muutos, jossa tuotosindeksi jaetaan kokonaispanosindeksillä.

Kokonaispanoksen osatekijöitä ovat kulutetut aineet, tarvikkeet, tavarat, työpanos, vuokrat, palvelut, muut kulut, sisäiset kulut, valmistevarastojen muutos ja valmistus omaan käyttöön sekä pääoman korvausta edustavat poistot.

Tiedot tuotos-, työpanos- ja kokonaispanosindekseistä lasketaan jokaiselle kyselyyn vastanneelle yksikölle ja summataan hallinnonalatasolle sekä koko valtionhallintotasolle käyttämällä tuotos- ja kokonaispanosindeksille painoina virastojen kokonaiskuluja. Työpanokselle painoina käytetään henkilöstökuluja. Vuoteen 2004 saakka käytettiin painoina pelkästään henkilöstökuluja.”

Lähde: http://www.stat.fi/til/vatt/2010/vatt_2010_2011-06-23_laa_001_fi.html

Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston menetelmäkuvaus (laatuselosteen kohta 2):

”Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden tuotoksen volyymimuutos saadaan kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin taloustoimen tuotos perushintaan kiinteähintaistettuna muutoksena edeltävästä vuodesta toimialoittain. Tuotos perushintaan -taloustoimi on summa taloustoimista markkinatuotos, tuotos omaan loppukäyttöön, markkinattomien tuotteiden myynnit ja muu markkinaton tuotos. Muun markkinattoman tuotoksen volyymimuutos on laskettu sitä kuvaavilla suoriteindikaattoreilla. Muut taloustoimet kiinteähintaistetaan edeltävän vuoden hintoihin kunkin taloustoimen hintakehitystä kuvaavilla hintaindeksillä.

Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden kokonaispanoksen volyymimuutos saadaan kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin välituotekäyttö ostajanhintaan, kiinteän pääoman kuluminen ja palkansaajakorvaukset -taloustoimien summan kiinteähintaistettuna muutoksena edeltävästä vuodesta toimialoittain. Välituotekäyttö ostajanhintaan jakautuu taloustoimiin välilliset rahoituspalvelut ja muu välituotekäyttö. Palkansaajakorvaukset sisältää seuraavat taloustoimet: palkat, palkkiot sekä työnantajan sosiaaliturvamaksut. Taloustoimet kiinteähintaistetaan edeltävän vuoden hintoihin kunkin taloustoimen hintakehitystä kuvaavilla hintaindeksillä.”

Lähde: http://www.stat.fi/til/kktu/2010/kktu_2010_2012-02-03_laa_001_fi.html#2. Tilastotutkimuksenmenetelmäkuvaus

Liite 2. Tietoa lasten päivähoidon käyttömääristä ja palvelumuotojen jakautumisesta

Taulukko . Lasten päivähoidon asiakasmäärät ja etuuksien saajat vuosina 2007–2010

	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
PALVELUT								
(31.12)								
<u>Kunnallinen päivähoito yhteensä</u>	195265	201550	200672	205023	62,7 %	63,6 %	63,5 %	63,9 %
Päiväkoti, kokopäivä	106634	114154	117449	122947	34,2 %	36,0 %	37,2 %	38,3 %
Päiväkoti, osapäivä	35950	36085	36599	37921	11,5 %	11,4 %	11,6 %	11,8 %
Perhepäivähoito, kokopäivä	47135	46308	42234	40341	15,1 %	14,6 %	13,4 %	12,6 %
Perhepäivähoito, osapäivä	5546	5003	4390	3814	1,8 %	1,6 %	1,4 %	1,2 %
TUET								
<u>Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuet yhteensä</u>	116410	115180	115192	115946	37,3 %	36,4 %	36,5 %	36,1 %
Kotihoidon tuki	98930	97533	97919	97605	31,7 %	30,8 %	31,0 %	30,4 %
Yksityisen hoidon tuki	17480	17647	17273	18341	5,6 %	5,6 %	5,5 %	5,7 %
YHTEENSÄ								
<u>Päivähoito + maksetut tuet</u>	311675	316730	315864	320969	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(Osittainen hoitoraha) *	10796	10365	9925	11681				

Lähde: THL, Sotkanet
Kela, Perhe-etuustilasto
* 70% kohdentuu 7-8 vuotiaalle, joten jätetään tässä ulkopuolelle



Liite 3. Tietoa lasten päivähoidon kustannusten jakautumisesta ja kehityksestä

Taulukko. Lasten päivähoidon kokonaiskustannukset 2006–2010 (milj.€)

	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
PALVELUT								
Päivähoito yhteensä	2170	2283	2456	2578	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Kunnallinen päiväkotihoido	1240	1334	1491	1592	57,1 %	58,4 %	60,7 %	61,8 %
Kunnallinen perhepäivähoito	460	471	491	475	21,2 %	20,6 %	20,0 %	18,4 %
Muu päivähoito*	470	477	474	511	21,7 %	20,9 %	19,3 %	19,8 %
TUET								
*josta pienten lasten hoidon tuet yhteensä	336	333	327	343	15,5 %	14,6 %	13,3 %	13,3 %
Kotihoidon tuki	301	296	289	303	13,9 %	13,0 %	11,8 %	11,8 %
Yksityisen hoidon tuki	26	28	29	32	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
Osittainen hoitoraha	9	9	9	8	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %
Maksetut vapaaehtoiset kuntalisät	59	62	68	83				
Lähde: THL, Sotkanet Kela, Perhe-etuustilasto								



Liite 4. Arttu tutkimuksen VILU -kyselyn taustatietoja

Vastausten määrä yhteensä (N = 1456 ellei muuta mainita)			Halsua	18
			Hamina	29
			Harjavalta	45
			Haukipudas	38
			Hirvensalmi	24
			Hollola	45
Sukupuolijakauma	lkm.	%	Hämeenlinna	53
0 (Tyhjä vastaus)	62	4	Juuka	25
Mies	791	54	Jyväskylä	46
Nainen	603	41	Kajaani	28
			Karkkila	28
			Karttula	7
			Kirkkonummi	41
			Kitee	31
Toimialajakauma (useampi käy)	lkm.	%	Kotka	45
0 (Tyhjä vastaus)	256	18	Kuopio	36
Yleishallinto	497	34	Kuusamo	32
Sosiaali- ja terveystoimi	356	24	Kemiönsaari	37
Sivistys- ja kulttuuritoimi	344	24	Lappeenranta	58
Tekninen toimi/ympäristötoimi	296	20	Lapua	23
			Lempäälä	36
			Lieto	32
			Mustasaari	38
			Mänttä-Vilppula	30
Montako vuotta yhteensä olette toimineet jossakin kunnallisessa luottamustoimessa tai johtavana viranhaltijana?			Oravainen	7
			Oulu	41
			Pori	60
			Pudasjärvi	25
			Raasepori	54
			Salo	44
			Seinäjoki	45
			Siilinjärvi	29
			Sipoo	23
			Sodankylä	25
	1-4 v.	5-8 v.		
Kunnanvaltuusto	328	228		
Kunnanhallitus	280	131		
Lautakunta	356	271		
Muu kunnallinen luottamusteht.	223	145		
Johtavana viranhaltija	55	43		
	9-12 v.	13-16 v.	Yli 16 v.	
Kunnanvaltuusto	150	97	229	

Kunnanhallitus	82	36	41	Turku	33
Lautakunta	179	120	223	Pello	26
Muu kunnallinen luottamusteht.	103	79	170	Uurainen	23
Johtavana viranhaltija	42	20	152	Vaasa	40
				Varkaus	38
				Vimpeli	32
				Vöyri-Maksamaa	31
				Äänekoski	55

Liite 5. Arttu tutkimuksen VILU -kysymysten % -vastausjakaumat

1 (K 18 alkuperäisessä kyselyssä): Miten tuloksellinen olette vaikuttamispyrkimyksissänne?					
1-5; 1 = Ei juurikaan tuloksellinen ja 5 = Hyvin tuloksellinen					
	1	2	3	4	5
	3	11	36	41	8

2 (K 12 alkuperäisessä kyselyssä): Kun arvioitte kunnallisen päätöksenteon toimivuutta, miten seuraavat asiat ovat kehittyneet viimeisen viiden vuoden aikana?					
1-5; 1=Heikentynyt merkittävästi ja 5= Parantunut merkittävästi					
	1	2	3	4	5
1. Kuntatalouden tasapaino	8	28	36	22	5
2. Palveluvelvoitteista selviäminen	4	27	41	25	2
3. Palvelujen saavutettavuus	4	21	45	27	2
4. Palvelujen laatu	2	14	45	35	2
5. Kunnallinen päätöksenteon sujuvuus/toimivuus	9	24	39	25	3
6. Henkilöstön saatavuus	3	22	44	27	3
7. Kunnan kilpailukyky	2	18	39	34	5
8. Kuntalaisten viihtyminen kunnassa	2	11	43	39	5
9. Kunnan toiminnan kustannustehokkuus	5	22	39	30	3
10. Kunnan toiminnan vaikuttavuus	3	16	50	29	2

3 (K 21 alkuperäisessä kyselyssä): Miten paljon koette voivanne kunnallisena päätöksentekijänä/viranhaltijana vaikuttaa seuraaviin asioihin?					
1-5; 1 = Ei lainkaan ja 5 = Hyvin paljon					
	1	2	3	4	5
1. Kunnan budjetti	9	26	31	27	7
2. Kaavoitusasiat	13	28	29	24	6
3. Kunnan oma palvelutuotanto	6	21	38	30	4
4. Kuntayhtymien palvelutuotanto	21	38	29	9	1
5. Kunnan henkilöstöpolitiikka	12	30	32	20	4
6. Kunnan toiminnan rahoitus	15	28	34	18	3
7. Suhteet valtioon	31	35	21	10	2
8. Seutukunnalliset asiat	16	32	31	17	2
9. Maakunnalliset asiat	21	33	30	12	2
10. Kunnan kansainvälinen toiminta	34	32	20	10	2
11. Kunnan osallistuminen erilaisiin kehittämishankkeisiin	11	27	32	24	4

12. Informaatioteknologiaa koskeva strateginen suunnittelu	23	33	27	13	2
13. Kunnan visio ja strategiat	7	15	25	38	13
14. Kunnan omistajaohjaus ja konsernipolitiikka	16	24	29	23	6
15. Elinkeinpolitiikka	17	27	31	18	4

4 (K 17): Miten moneen asiaan pyritte itse luottamushenkilönä ja/tai viranhaltijana vaikuttamaan?					
1-5; 1 = Vain joihinkin kysymyksiin ja 5 = Hyvin moniin kysymyksiin					
	1	2	3	4	5
	2	9	23	39	27

5 (K 20): Miten arvioitte yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kuntanne asioiden hoidossa?					
1-5; 1 = Hyvin ristiriitainen ja 5 = Hyvin yhteistyöhakuinen					
	1	2	3	4	5
1. Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	4	14	27	42	12
2. Toimielinten ja hallinnon välillä yleensä	1	13	40	38	6
3. Hallintokuntien / toimialojen välillä	1	17	46	29	5
4. Hallintokuntien / toimialojen sisällä	1	12	42	37	6
5. Valtuustoryhmien välillä	6	19	36	32	5
6. Kunnan viranhaltijoiden ja henkilöstöjärjestöjen välillä	2	13	47	32	4
7. Kunnan johdon ja henkilöstön välillä	4	16	41	32	5
8. Kunnan viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä	4	20	45	27	3
9. Kunnan viranhaltijoiden ja elinkeinoelämän välillä	2	10	35	42	9
10. Kunnan ja naapurikuntien välillä	4	19	37	33	5
11. Kunnan ja kuntayhtymien/muiden yhteistyöelinten välillä	2	14	45	32	5
12. Kunnan ja valtion välillä	3	18	46	28	4
13. Kuntakonsernin eri yksiköiden välillä	2	13	51	28	4
14. Kunnan johdon ja tiedotusvälineiden välillä	3	15	40	35	5

6 (K 19): Saatteko esittelijältä/muulta viranhaltijalta omasta mielestänne riittävästi tietoa tehtäviin päätöksiin ja päätösten oletettuihin seurausvaikutuksiin?					
1-5; 1 = Ei juuri lainkaan ja 5 = Riittävästi					
	1	2	3	4	5
	4	17	20	38	18

7 (K 23): Miten erilaiset kunta–valtio -suhteeseen liittyvät tekijät vaikuttavat kuntien toimintaan.					
1-5; 1 = Vaikeuttavat paljon ja 5 = Helpottavat paljon					
	1	2	3	4	5
1. Kansalaisten subjektiivisten oikeuksien yksityiskohtainen sääntely	11	25	46	13	2
2. Kunnallishallintoa koskevat määräykset	4	18	50	23	3
3. Palvelujen järjestämistä koskevat säädökset	6	27	39	23	3
4. Kuntien tehtäviä/velvoitteita koskevat säädökset	8	26	37	22	4
5. Valtionosuuksien jakoperusteet	10	22	39	22	5
6. Yhteisöverojen jakoperusteet	7	21	44	20	5
7. Kunnallisia palvelumaksuja koskevat määräykset	5	21	48	21	3
8. Valtakunnalliset kehittämissuunnitelmat (esim. Kaste-ohjelma, terveyden ja hyvinvoinnin politiikkaohjelma, OSAAVA-ohjelma)	3	12	54	25	4
9. Kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras)	7	17	48	23	3
10. Peruspalvelubudjetti-/ohjelma	3	12	64	16	2

Liite 6. Teemahaastattelun runko

Aluksi: Voisitko kertoa missä organisaatiossa työskentelet ja mikä on työnkuvasi?

1. Ohjauspolitiikka: Tuottavuus yhtenä tavoitteena

- 1.1 Mitä ovat mielestäsi keskeiset tavoiteltavat arvot ja asiat, kun peruspalveluja ohjataan? Miten määrittelet nämä arvot erityisesti päivähoidon osalta?
- 1.2 Minkälainen merkitys tuottavuudella on suhteessa näihin arvoihin? → kuten esimerkiksi laatu ja saavutettavuus?
- 1.3 Miten ymmärrät tuottavuuden käsitteen ja sen käytön kuntanne palvelutoiminnassa? Entä laajemmin kuntakentässä?

2. Ohjausketju: Tavoiteasetanta ja toimijoiden roolit

- 2.1 Minkälainen ohjausjärjestelmä teillä on käytössä kunnan sisäisesti ja mikä merkitys on eri tasoilla kuten ministeriö, THL, alehallintovirasto tai kuntaliitto?
- 2.2 Minkälainen merkitys on valtio-kuntasuhteen yhteistyöllä ja tunnetko peruspalveluohjelman? Vaikuttaako peruspalveluohjelma työhönne ja mitä kautta?
- 2.3 Miten tuottavuus asettuu ohjauksen muihin tavoitteisiin ja missä tuottavuuden tavoitteita pitäisi asettaa? Miten jäsenät tuottavuuden tavoiteasetannan/seurannan valtakunnan tasoisena?

3. Ohjauksen keinot: Normit, ohjeet, raha ja mm. mittarit

- 3.1 Minkälaiset ohjauksen keinot (yleisellä tasolla eri keinoilla tarkoitetaan normiohjausta, resurssiohjausta ja informaatio-ohjausta) ovat työsi kannalta tärkeimpiä ja toisaalta turhia? Miten kehittäisit eri keinoja?
- 3.2 Minkälaiset keinot ohjauksessa edistäisivät parhaiten tuottavuutta ja mitä teidän kunnassa on tehty tuottavuuden parantamiseksi?
- 3.3 Minkälaisia tuottavuusmittareita teillä on käytössä ja mitä mieltä olet valtakunnallisesti yhdenmukaisesta mittarista? Mitä hyötyä tai haittaa näet siinä olevan?

Liite 7. Tutkimuskuntien päivähoiton kustannusvertailu ja tarkempi tieto luvuista

Tutkimukseen osallistuvat kunnat aakkosjärjestyksessä + vertailuesimerkit	Asukasluku 31.12.10	Siitä:		Sosiaali- ja terveys- toimiyht. euroa/ asukas	Lasten päivähoiton nettokustannukset euroa/ 0-6v.*	Kunnallisen päivähoiton kustannukset euroa/ laskennallinen lapsi**
		0-6 v. %	65 v.- %			
Kangasala	28 635	10,4	15,4	2 753	5819	9 394
Kouvola	88 072	6,4	20,9	3 142	5548	9 484
Lempäälä	20 588	11,5	12,8	2 610	4936	8 204
Nokia	31 647	10,0	15,3	2 916	6379	10 044
Pirkkala	17 237	10,5	13,2	2 666	6027	9 792
Tampere	213 217	6,9	16,3	3 142	5595	8 399
Ylöjärvi	30 500	10,7	13,8	2 724	4883	8 211
Vertailutietoa						
Manner-Suomi	5 347 269	7,8	17,5	3 066	Keskiarvo	5530 ei saatavilla
Kauniainen	8 689	7,5	19,4	2 925	Maksimi	7931 ei saatavilla
Luhanka	831	4,0	37,2	3830	Minimi	1576 ei saatavilla

*Nettokustannukset = Käyttökustannukset – käyttötuotot

- Käättökustannukset = toimintamenot (ml. sisäiset erät) + poistot + vyörytyserät.
- Käyttötuotot = toimintatulot (ml. sisäiset erät) + vyörytyserät.

**Kustannuksissa käytettävä laskennallisen lapsen määritelmä perustuu päivähoitoasetukseen 1973/239 § 6. Laskennallinen lapsi lasketaan seuraavilla kertoimilla:

- alle 3-vuotiaat, kokopäivähoito: kerroin = 1,75
- alle 3-vuotiaat, osapäivähoito: kerroin = 1,75
- yli 3-vuotiaat, kokopäivähoito: kerroin = 1
- yli 3-vuotiaat, osapäivähoito: kerroin = 0,54
- erityistä tukea tarvitsevien lasten määrä lisätään summaan, sen lisäksi, että he ovat luvuissa jo omilla ikä- ja hoitoaikakertoimillaan. Parhaimmillaan heidän kerroin nousee lähelle kolmea.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-235-0 (PDF)