

Tulosohjaus toimii kunnissa väärään suuntaan

Sakari Möttönen

1. TULOSJOHTAMINEN ON VALLOITTANUT KUNNALLISHALLINNON

Julkishallinnossa on ryhdytty soveltamaan tulosjohtamista ja -ohjausta. Valtioneuvoston hyväksymässä julkisen sektorin uudistusohjelmassa todetaan, että julkisen hallinnon uudistuksen ydin on hallinnon siirtyminen tuloksista ohjautuvaksi (Valtioneuvoston ohjelmapäätös 8.5.1992, 9). Kunnallishallinnossa tulosjohtamista sovelletaan miltei jokaisessa kunnassa. Monissa kunnallishallinnon ohjekirjoissa ja suosituksissa painotetaan tulosjohtamisen merkitystä ja annetaan ohjeita tulosjohtamisen soveltamisesta (esim. Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät 1989, Räsänen 1989, Krank 1989, KT:n yleiskirje A 23/1989).

Tulosmittareiden kehittäminen on liittynyt oleellisesti tulosjohtamisen käyttöönottoon. Tulosmittareita on pidetty tulosjohtamisen »puuttuvana renkaana», joka ratkaisee monet tulosjohtamisen soveltamisen käytännön ongelmat (Hiironniemi 1992,11). Julkishallinnossa onkin useita kehittämisprojekteja, joissa laaditaan eri toimialoille tulosmittareita. Itse olen ollut vuosina 1991–93 projektipäällikkönä Suomen Kaupunkiliiton käynnistämässä ja Efektia Palvelu Oy:n jatkamassa kuntien teknisen palvelutuotannon kehittämisprojektissa (Tekpa), jossa on kehitetty tulosmittausjärjestelmä kuntien tekniseen palvelutuotantoon. Järjestelmään perustuen on tehty vertailutiedosto, johon kootaan tulosmittareilla tuotettuja tunnuslukuja Suomen kunnista ja kaupungeista.

Tulosjohtamisen soveltamisesta kunnallishallintoon on ryhdytty tutkimaan. Manninen on luonut koko kuntaa käsittävän tulosjohtamismallin (Manninen 1992) ja Aaltonen on tutkinut tulosjohtamisen soveltamismahdollisuuksia kunnan sosiaalitoimessa (Aaltonen 1992). Tampereen yliopiston työelämän tutkimuslaitoksella on menossa laaja kunnallishallinnon työelämän laatua ja palvelutuotannon tuloksellisuutta koskeva tut-

kimusohjelma. Siitä, miten tulosjohtamista on käytännössä sovellettu ja minkälaisia seurauksia tulosjohtamisen soveltamisesta on ollut, ei ole kokonaisvaltaista tutkimustietoa.

Työskentely Tekpa-projektissa herätti monia kysymyksiä tulosjohtamisen merkityksestä ja sen vaikutuksesta kunnalliseen toimintaan. Onko yksityissektorin tuotanto-organisaatioiden johtamisjärjestelmäksi kehitetystä tulosjohtamisesta onnistuttu luomaan julkisen hallinnon toimintaympäristöön soveltuva johtamisjärjestelmä? Toimii-ko kunnassa sellainen tulosjohtamisen ideaalimalli, jossa luottamuselimet poliittisessa prosessissa asettavat virkakoneistolle tavoitteet ja virkakoneisto valitsee keinot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko kunnissa siirrytty tulosjohtamisen myötä uuteen »kunnalliskulttuuriin», jossa seurataan tuloksia eikä tehtäviä? Onko tulosmittaus se tulosjohtamisen »puuttuva rengas», jonka avulla tulosjohtamisjärjestelmät saadaan toimimaan?

2. TULOSJOHTAMISEN SEURAUKSET PITÄISI TUNTEA

Kun tarkastellaan kunnan toimintaa poliittis-hallinnollisena järjestelmänä *tulosjohtamisen kriittisenä kohtana voi pitää poliittisen prosessin, jonka avulla kuntalaisten tulisi ohjata palvelujen tuottamista, yhteyttä hallinnolliseen prosessiin, jossa virkakoneisto tuottaa palveluja kuntalaisille*. Tulosjohtamismallin ideana on, että luottamuselinten vaikutus tavoitteita asettamalla ja tuloksia seuraamalla lisääntyy, kun samalla virkakoneiston vapausasteen lisääntymisen myötä palvelujen tuottaminen tehostuu (ks. Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät 1989, Manninen 1992, Hiironniemi 1992).

Tulosjohtamisen ideaalimallin soveltamisen ongelmana pidetään yhtäältä *sellaisten tulosmittareiden puuttumista, joilla pystytään asettamaan*

täsmällisiä tavoitteita ja seuraamaan tavoitteiden saavuttamista (KT:n yleiskirje A 23/1989). Toisaalta on valitettu sitä, että *poliittisilta päätöksentekijöiltä on puuttunut kiinnostus tulosjohtamista kohtaan ja he eivät ole sitoutuneet tulosjohtamisjärjestelmän soveltamiseen* (Partanen 1992, 110–111). Parannuskeinoiksi on esitetty tulosmittareiden kehittämistä ja luottamuselinten tulosjohtamiskoulutuksen lisäämistä.

3. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

Tulosjohtamista koskevassa kehittämistyössä ja osin myös tutkimustyössä on lähdetty siitä oletuksesta, että *tulosjohtaminen soveltuu kunnan johtamisjärjestelmäksi kunhan parannetaan soveltamistaitoja ja kehitetään soveltamista auttavia tekniikoita*. Huomiota ei ole kiinnitetty kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän luonteesta johtuviin vaikeuksiin soveltaa tulosjohtamista eikä ole pohdittu sitä, onko tulosjohtamisen soveltamisen vaikutukset poliittis-hallinnollisen järjestelmän kannalta toivottuja ja sellaisia kuin tulosjohtamisen ideaalimallissa oletetaan.

Oman tutkimukseni lähtökohtana on kuntien tekniseen palvelutuotantoon kehitetty tuloksellisuuden mittausjärjestelmä, joka on kehitetty verkostokehittämismenetelmällä seitsemän kaupungin teknisten organisaatioiden (Hämeenlinna, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Kouvolaa, Oulu ja Pietarsaari) yhteistyönä. Järjestelmä on otettu käyttöön organisaatioissa sillä tavoin, että tuloksellisuutta voidaan verrata eri organisaatioiden kesken. Mittausjärjestelmän pääkäyttötarkoitus on tavoitevertailujen tekeminen sekä pitkittäisvertailuja ja poikittaisvertailuja hyväksikäyttäen (Lumijärvi 1990).

Kehittämistyön seurauksena projektikaupungeissa on otettu tulosmittareita käyttöön. Vuoden vaihteessa 1992–93 tehdyssä seurantaselvityksessä kysyttiin organisaation ja yksiköiden päälliköiltä (yhteensä 169 vastaajaa) tulosmittareiden käytön laajuudesta heidän omassa yksikössään. Vastaajista 77.1 % totesi, että mittareita käytetään talouden suunnittelussa ja seurannassa, 74.1 % katsoi, että mittareita käytetään tavoitteiden asettamisessa ja 72.8 % oli sitä mieltä, että mittareita käytetään tavoitteiden seurannassa. Eniten oli käytössä tuottavuus- ja taloudellisuusmittareita. (Möttönen 1993, 63–64)

Tulosmittareiden käytön laajentuminen luodellytyksiä tutkia tulosmittareiden käytön seurauksia. Tutkimuksen kohdeorganisaatioiksi valittiin kehittämistyössä mukana olleista organisa-

tiosta Joensuun kaupungin tekninen virasto ja Jyväskylän kaupungin tekninen palvelukeskus, joissa tutkittiin tulosmittareiden käyttöönoton vaikutuksia ja merkitystä. Organisaatioiden valintaan vaikutti yhtäältä se, että molemmissa organisaatioissa on sovellettu pitkään tulosjohtamista. Toisaalta esiselvityksen (Möttönen 1993) ja kehittämistyössä saatujen kokemuksen perusteella todettiin, että näissä organisaatioissa on otettu tulosmittareita aktiiviseen käyttöön. *Tarkoituksena oli tutkia tulosmittauksen vaikutuksia poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon sekä päätöksentekijöiden keskinäiseen suhteeseen*. Tämän vuoksi tutkimustehtäväksi otettiin sekä virastoja johtavien teknisten lautakuntien että virastojen johtoryhmien käsitysten selvittäminen.

4. TUTKIMUKSEN ASETELMA

Tutkimuksen viitekehyksessä *tulosmittaus nähtiin ilmiönä, jota pyrittiin ymmärtämään ja tulkitsemaan poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä toimivien keskeisten osapuolien näkökulmista*. Tutkimusasetelmaan ei kuulunut yksilöidyn hypoteesin testaaminen tai tulosmittareiden käyttöön vaikuttavien tekijöiden etsiminen. Asetelmalla pyrittiin avaamaan ilmiötä eikä selittämään ilmiötä syyn ja seurauksen kausaalisuhteena.

Tutkimusmenetelmäksi valittiin ryhmähaastattelumenetelmä *Focus Groups*. Tutkimusotteen lisäksi ryhmähaastattelumenetelmän valintaan vaikutti luottamuselinten toimintatapa. Luottamuselimet toimivat ja tekevät päätöksiä kollektiivina, joten on perusteltua, että heidän haastattelunsa tapahtuu ryhmätilanteessa. Koska haluttiin tehdä vertailu poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden käsityksen välillä valittiin viranhaltijoita edustaviksi ryhmiksi virastojen johtoryhmät. Lisäksi testi- ja asiantuntijaryhmäksi valittiin Tekpa-projektin johtoryhmä, jonka jäsenet ovat olleet mukana kehittämässä tuloksellisuuden mittausjärjestelmää.

Tutkimuksen tausta-aineistoksi analysoitiin Jyväskylän ja Joensuun kaupunkien kuntasuunnitteluasiakirjoja sekä talousarvion laadintaan ja toteutukseen liittyvää materiaalia. Tämän aineiston avulla pyrittiin selvittämään, minkälainen on koko kaupungin toiminnan ohjausjärjestelmä.

5. FOCUS GROUPS -TUTKIMUSMENETELMÄ

Focus Groups -tutkimusmenetelmä on laadullinen ja epäsuora haastattelumenetelmä, jossa

ryhmän sosiaalisten suhteiden annetaan tietoisesti vaikuttaa haastattelutilanteeseen. Focus Groups -nimellä kulkevan haastattelumenetelmän ensimmäisenä käyttäjänä pidetään Robert Mertonin ja hänen toisen maailmansodan aikana tekemiä sotapropagandan vaikutustutkimuksia pidetään ensimmäisinä Focus Groups -tutkimuksina (Morgan 1988, 11). Menetelmän ensimmäisenä kokonaisvaltaisena kuvauksena pidetään Mertonin, Marjorie Fiskin ja Patrica L. Kendallin teosta »The Focused Interview» (1956).

Focus Groups -menetelmää on käytetty hyväksi sosiaalitieteiden ohella kasvatustieteissä, informaatiotutkimuksissa ja markkinatutkimuksissa (Lazarsfeld 1972, Buttram 1990). Hallintotieteisiin tutkimusmenetelmän käyttö on tullut yksityisen tuotantoelämän organisaatiotutkimusten kautta (Krueger 1988, 20–23). Focus Groups -menetelmän yksi käyttötarkoitus on ryhmien välisten käsityserojen selvittäminen, mikä on asetelmana tässä tutkimuksessa. Suomessa Focus Groups -menetelmää ei tietääkseni ole hallintotieteellisissä tutkimuksissa käytetty. Oman tutkimukseni lisäksi on joitain Focus Groups -menetelmää käyttäviä tutkimuksia meneillään. Tutkimukseen liittyy myös se aspekti, että saadaan kokemuksia tutkimusmenetelmän käyttökelpoisuudesta.

Kruegerin (1988, 27) mukaan Focus Groups -ryhmä muodostuu a) ihmisistä, joilla on b) tiettyjä yhteisiä ominaisuuksia ja c) jotka tuottavat d) laadullista tietoa e) kohdennetussa keskustelussa. Krueger toteaa, että muilla ryhmätyö- tai -tutkimusmenetelmillä voi olla yksi tai useampi edellä luetelluista ominaisuuksista, mutta ei kaikkia niitä. Focus Groups -menetelmän käytöllä on tarkoitus tuottaa ryhmän vuorovaikutuksen avulla sellaista tietoa, jota ei saataisi ilman sitä (Morgan 1988, 12).

Focus Groups -haastattelu voidaan tehdä periaatteessa monella erilaisella asetelmalla. Se voi olla strukturoitu vaihtoehtovastauksiin perustuva asetelma, jolloin se on lähellä kvantitatiivista tutkimusta tai se voi olla täysin avoin keskustelu, jolloin se on lähellä osallistuvaa havainnointia (Krueger 1988, 39–40). Tyypillinen asetelma on kuitenkin ns. puolistrukturoitu asetelma, jossa keskustelu jäsennetään teemojen avulla. Tällaista tutkimusmuotoa kutsutaan teemahaastatteluksi (Hirsijärvi ja Hurme 1980). Tässä tutkimuksessa käytetty tutkimusasetelma on sekä ryhmä- että teemahaastattelu, koska haastattelu tapahtui ryhmässä ja kysymysasettelu oli keskusteluteemoilla strukturoitu.

Krueger määrittelee Focus Groups -ryhmän koon siten, että ryhmässä voi olla jäseniä 4–20,

mutta suositeltava koko on 7–10 osallistujaa (Krueger 1988, 27). Morgan pitää ryhmäkoon rajoina 4 ja 12 jäsentä ja suosittelee osallistujamääräksi 6–10 jäsentä todeten vielä, että suuntaus on pienempiin ryhmäkokoihin (Morgan 1988, 43). Tässä tutkimuksessa suurin ryhmä oli 8 jäsentä (Jyväskylän lautakunta ja Joensuun johtoryhmä) ja pienin 5 jäsentä (Tekpa-johtoryhmä).

6. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Focus Groups -menetelmän luonteeseen kuuluu, että ryhmien lukumäärää ei tarvitse etukäteen tarkasti rajata, vaan se voidaan päättää tutkimuksen kuluessa. Kun todetaan, että riittävä määrä tietoa on koossa, uusia ryhmiä ei enää kannata haastatella. Tässäkin tutkimuksessa varauduttiin tekemään haastattelut kolmannessa kaupungissa (Imatralla), mutta kahden kaupungin tulosten perusteella todettiin tarpeettomiksi, koska tutkimusaineistoa oli riittävästi ja tulokset olivat yhdensuuntaisia.

Tutkimus toteutettiin siten, että virastojen johtajien ja lautakunnan puheenjohtajien kanssa sovittiin haastattelutilaisuuksista. Tilaisuuksiin lähettiin kutsut, joissa kerrottiin tutkimuksen tarkoituksesta ja todettiin keskustelutilaisuuteen osallistumisen olevan vapaaehtoista, mutta toivottiin runsasta osallistumista. Johtoryhmät osallistuivat täysilukuisina (Joensuussa 8 jäsentä, Jyväskylässä 6 jäsentä ja Tekpa-jory 5 jäsentä). Joensuun teknisen lautakunnan 11 jäsenestä tilaisuuteen osallistui 7 jäsentä ja Jyväskylän lautakunnan 9 jäsenestä paikalla oli 8 jäsentä.

Haastattelu oli teemoitettu siten, että ensin keskusteltiin 1) yleisesti tulosmittareiden merkityksestä, jonka jälkeen käsiteltiin tulosmittareiden osuutta 2) tavoiteprosessissa, 3) talouden suunnittelu- ja seurantaprosessissa ja 4) toiminnan kehittämisprosessissa sekä lopuksi oli kokoava 5) yleiskeskustelu. Haastattelijan tehtävä keskustelutilanteessa on tehdä tarkentavia kysymyksiä ja johdattaa keskustelua teemasta toiseen.

7. KAUPUNGIN YLEISILLÄ TAVOITTEILLA EI OLE HALLINTOKUNNILLE MERKITYSTÄ

Tässä yhteydessä keskityn käsittelemään niitä tutkimustuloksia, jotka koskevat tulosjohtamisjärjestelmään sisältyvän tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen seuranta. Kuntasuunniteluaineiston perusteella voitiin päätellä, että kau-

pungeissa on ohjeiden tasolla oleva tulosohjausjärjestelmä. Valtuustot ovat vahvistaneet kaupungin yleiset päämäärät, joita kutsutaan strategioiksi, toimintalinjoiksi tai kehittämislinjoiksi sekä näihin perustuvat toiminnan ohjaamiseen tarkoitettut operationalisoidut tavoitteet.

Hallintokunnille oli annettu velvoite johtaa omat tavoitteensa yleisistä tavoitteista ja käyttää tavoitteiden asettelussa sekä niiden seurannassa tulosmittareita. Lisäksi molemmissa kaupungeissa on päätösvaltaa delegoitu ylimmiltä päätöksentekoeilimiltä lautakunnille ja lautakunnilta viranhaltijoille. Uudistuksia on tehty kunnallishallinnon yleisten ohjeiden mukaisesti (ks. Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät 1989)

Teknisellä hallinnonalalla katsotaan, että kaupungin tavoitteilla ei ole niiden toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Yleisiä tavoitteita pidetään vailla todellisuuspohjaa olevana »poliittisena liturgiana» niin kuin eräässä haastattelussa todettiin. Tavoitteiden mahdollinen merkitys ilmaistiin niin päin, että sillä voisi olla merkitystä, jos hallintokunta itse saa ajettua tavoitteisiin omia tärkeäksi kokemiaan tavoitteita. Vaikka virastot eivät ole olleet aktiivisesti mukana tavoitteiden laatimisessa, niin niissä tunnistettiin eräitä virastoille tärkeitä asioita. Luottamushenkilöillä ei ollut juurikaan käsitystä kaupungin yleisistä tavoitteista. *Kaupungin tavoitteita voi hallintokuntien näkökulmasta pitää eräänlaisina »paraati»-tavoitteina, joilla luodaan myönteistä julkista kuvaa, mutta jotka ovat vailla todellista katetta ja ohjaavaa vaikutusta* (Sjöstrand 1981, 40–41).

8. LAUTAKUNTIEN ROOLI ONGELMANA VIRASTOJEN TULOSJOHTAMISJÄRJESTELMISSÄ

Virkakoneisto katsoi, että virastojen sisällä toimii tulosjohtamisjärjestelmä, jossa myös tulosmittareilla on merkittävä osuus. Tämä todettiin myös esiselvityksessä (Möttönen 1993). Virastolla ja yksiköillä on omat tavoitteet, oma mittarijärjestelmä ja oma tavoitteiden seurantarjestelmä. Todettiin toki, että eri yksiköissä ja eri toimialoilla ollaan kehityksessä eri vaiheissa, mutta tulosjohtamisjärjestelmän toimivuutta ei periaatteessa asetettu kyseenalaiseksi. Viranhaltijat katsoivat lautakunnan aseman tulosjohtamisjärjestelmässä ongelmalliseksi. Lautakuntien roolia haluttiin tulosjohtamisen oppien mukaisesti kehittää siihen suuntaan, että ne *keskittyisivät tavoitteiden asettamiseen ja niiden saavuttamisen seurantaan*. Partasen (1992) tutkimustuloksia vahvistaen to-

dettiin, että *lautakunnat eivät olleet omaksuneet tulosjohtamisoppeja*. Ongelman poistamiseksi esitettiin koulutuksen lisäämistä.

Toisaalta nähtiin, että tulosjohtamisoppien soveltamisen esteenä on mittarijärjestelmien kehittymättömyys. Ennen kaikkea kaivattiin sellaisia mittareita, joilla voidaan osoittaa toimenpiteiden sekä resurssien ja resurssimuutosten vaikutuksia. Näillä mittareilla nähtiin olevan käyttöä, kun perustellaan resurssitarpeita ja tehdään päätöksiä resurssien suuntaamisesta.

Virkakoneiston näkemyksen taustalla on rationaalinen ajattelutapa. Lautakunnan päätöksenteosta halutaan tehdä rationaalista ja ennustettavaa. Rationaalisuuden lisäämiskeinona nähdään tulosmittareiden käyttö siinä toivossa, että mittareiden avulla voitaisiin asettaa täsmällisiä tavoitteita ja osoittaa päätösten vaikutuksia. Taustalta voi löytää seuraavan ajatuskulun. *Kun lautakunnat keskittyvät tavoitteiden asettamiseen, niin tavoitteiden muodostamisessa väljissä rajoissa toimien virkakoneiston itseohjautuvuus ja toiminnan vapausaste lisääntyy*. Jos vielä tavoitteiden asettaminen tapahtuu viraston itse kehittämien mittareiden avulla siten, että lautakunnat hyväksyvät viraston esittämät tavoitteet, niin tulosjohtamisjärjestelmä toimii virkakoneiston toivomalla tavalla. *Tässä tavoitetilassa poliittisen prosessin vallan ydin on virkakoneiston hallussa. Viranhaltijat ohjaavat poliittista päätöksentekoa, eikä päinvastoin*.

9. RATIONAALINEN NÄKEMYS ORGANISAATION TOIMINNASTA

Virkakoneisto ei näe lautakuntaa toimintaa ohjaavana ja kuntalaisten mielipiteitä kanavoivana viraston päämiehenä vaan yhtenä organisaation sidosryhmänä, jonka sitoutumista viraston itsensä päämääriin pitää keskinäisellä vuorovaikutuksella lisätä. Vaikutussuunta on virkakoneistosta lautakuntaan päin. Tässä kontekstissa korostuu kokousten ulkopuolinen toiminta iltakouluineen, tavoiteseminaareineen ja muine koulutustilaisuuksineen. Abrahamsson (1975) on todennut organisaation tavoitteen asettamisessa kaksi näkökantaa. Rationaalisen näkökannan mukaan organisaation tavoitteena on toteuttaa päämiehensä (esim. yhtiön omistaja) päämääriä. Järjestelmänäkökannan mukaan organisaation päämäärät syntyvät vuorovaikutussuhteissa toimintaympäristöön ja sidosryhmiin. *Virkakoneiston näkemys on järjestelmänäkökannan mukainen*.

10. LAUTAKUNNAT EIVÄT POHDI TAVOITTEITA VAAN TEKEVÄT PÄÄTÖKSIÄ

Lautakunta ei näe omassa toiminnassaan tavoitteiden asettamista merkittävänä tehtävänä eikä tulostavuuksia pidetä päätöksenteossa oleellisina tekijöinä. Lautakunnan jäsenillä ei ole tietoa siitä, minkälaisia tulostavuuksia on olemassa ja minkälainen on tulostavuuksien järjestelmä. Lautakunnat kyllä katsovat, että mittareilla saatua olla merkitystä viraston toiminnalle. Asioiden valmistelussa ei oltu havaittu juurikaan mittaritietoa ja niissä asioissa, joissa mittareita oli käytetty esim. talousarvion valmistelussa, mittareilla ei ollut merkitystä päätöksenteossa. Epäiltiin, että viranhaltijat esittävät mittareilla tuotetun tiedon omaa toimintaa tukevalla tavalla, vaikkakaan ei uskottu, että viranhaltijat esittävät virheellistä ja tarkoituksellisesti harhaanjohtavaa tietoa.

Suhteessa virastoon *lautakunta koki olevansa päämies, jonka tehtävänä on päättää ja virakoneiston tehtävänä on toteuttaa päätökset.* »Kun tehdään päätöksiä, ei silloin kysellä mittareiden perään», eräs lautakunnan jäsen totesi. Lautakunnan näkemys suhteestaan virakoneistoon oli rationaalisen organisaationäkemys mukainen. Toiminnan ohjaus haluttiin tehdä yksittäisten päätösten avulla, ei seminaareissa istuen ja tavoitteita asettaen. Rationaalisen päätöksenteon esteenä ei pidetty mittareiden puutetta vaan asioiden riittämättömyyttä valmistelua.

Lautakunnan jäsenet katsovat päätöksentekoa omasta viitekehksestään ja omien intressien näkökulmasta. Kun jäsenen viiteriymät ja arvot poikkeavat toisistaan, niin niistä ei muodostu yhteistä tavoitetta, jolla olisi ohjaavaa vaikutusta. Virakoneiston esittämät tavoitteet voidaan hyväksyä, jos niiden vastustaminen ei ole omien intressien kannalta hyödyllistä. Tämän johdosta tavoitteiden käsittely ei ollut aiheuttanut keskustelua lautakunnissa. Poliittisten päättäjien tehtävä on olla yhteydessä taustaryhmiinsä. *Poliittisten päättäjien tiedonvälittäjän roolissa ei tavoite- ja mittaritiedoilla ole käyttöä.* Haastattelussa tuli esille, että kun luottamushenkilöksi valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan erilaisista toimintaympäristöistä kiireisiä ja erilaisia motiiveja omaavia kuntalaisia, niin ei ole kohtuullista odottaa, että he käyttäisivät runsaasti aikaa usein ammatillista tietämystä edellyttävien mittareiden käsittelyyn. Helpoin tapa suhtautua asioihin on hyväksyä esitetyt tavoitteet ja muodostaa kanta vain konkreettisiin päätöksiin. Tosin tutkimuksessa saatiin myös viitteitä, että joidenkin poliittisten

päättäjien intressiajatteluun kuuluu epäilevä suhtautuminen virakoneistoon, jolloin he vastustavat ikäänkuin periaatesyistä myös viraston esittämiä tavoitteita. Joillekin lautakunnan jäsenille tulosjohtaminen oli tuttua työyhteisötaustansa vuoksi ja he vaativat omassa työpaikassaan käytössä olevien tulosjohtamismenetelmien kuten tavoitteiden ja mittareiden käyttöä myös virastojen toiminnassa.

11. DEMOKRATIANÄKEMYKSET OVAT ERILAISET

Haastattelussa tuli esille luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden erilaiset demokratianäkemykset. Luottamushenkilöt painottivat prosessinäkemystä eli sitä, että *kunnallinen demokratia toteutuu sitä paremmin, mitä enemmän kuntalaiset voivat vaikuttaa poliittisessa prosessissa kunnan toimintaan* (ks. Ståhlberg ja Helander 1985, Bühler 1977). Kun tästä näkökulmasta tarkastellaan kunnan toimintaa, tutkimus vahvistaa niitä näkemyksiä, että *valta on siirtymässä entistä enemmän poliittisilta päätöksentekijöiltä virakoneistolle, mikä on kunnan edustuksellista demokratiaa heikentävä tekijä* (Harisalo ym. 1992, 147).

Virakoneistolla on erilainen periaatteellinen käsitys kunnallisesta demokratiasta. Demokratia nähdään toiminnan sisällöstä käsin eli kunnan toiminta on sitä demokraattisempaa, mitä kiinteämpi on hallinnon ja kuntalaisten välinen vuorovaikutus sekä mitä responsiivisempaa ja legitimiimpää kunnan hallinto on (ks. Grönholm 1983). Tulosjohtamisen ja tulostavuuksien käytön tarkoituksena virakoneisto näkee toiminnan demokraattisuuden lisäämisen siten, että parannetaan kuntalaisten suoran vaikuttamisen mahdollisuutta ja kehitetään sellaisia mittareita, joilla arvioidaan kuntalaisten mielipiteitä ja virakoneiston toimenpiteiden vaikutuksia.

Tällainen ajatustapa tuli esille haastattelussa niissä viranhaltijoihin runsaissa kannanotoissa, joissa todettiin, että tehokkuuden mittaamisen korostamiseen sisältyy vaaroja ja painotettiin laatu- ja vaikuttavuusmittareiden kehittämisen tärkeyttä. Tavoiteasetteluun kaivattiin taloudellisten tavoitteiden rinnalle palvelutasoa ja toiminnan vaikuttavuutta kuvaavia tavoitteita. Tässä katsannossa *tulosjohtamisella ja tulostavuuksella voi olla myös kansanvaltaisen hallinnon kannalta positiivisia seurauksia, jos organisaatiot kykenevät näkemään työnsä yhteiskunnallisen merkityksen sekä itseohjautuvasti toteuttamaan avoimuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisääviä toimenpiteitä* (Lumijärvi 1990, 115–116).

Kehitys voi kulkea myös päinvastaiseen suuntaan. Haastattelujen perusteella voi tehdä myös sellaisen päätelmän, että tulosmittareiden avulla virkakoneisto haluaa monopolisoida kansalaisten mielipiteiden luotaamisen ja suodattaa kansalaisten palvelutarpeet oman professionaalisen viitekehityksensä lävitse poliittiseen päätöksentekoon, jolloin saadaan lisäargumentteja omien tavoitteiden ajamiseen. Kansalaismielipiteiden ja palvelutarpeiden mittaamisen avulla saadaan luotua omat paraati-tavoitteet, kun tosiasiaissa on tavoitteena oman organisaation olemassaolon puolustaminen ja parempien asemien hakeminen resurssitaistelussa. Organisaatiotutkimuksissa on todettu, että organisaation on ensin pystyttävä järjestämään olemassaoloonsa kohdistuvat paineet ja vasta sen jälkeen huomio voidaan kiinnittää muihin tavoitteisiin (Harmon & Mayerin 1986,42). *Nyt kun taloudellinen ahdinko uhkaa kunnallisia palveluorganisaatioita, niin organisaatiot voivat jäykistyä rakenteiltaan ja olemassaolon puolustamisesta tulee niiden toiminnan keskeinen tavoite.*

12. KAHDENSUUNTAISEN KEHITYKSEN MAHDOLLISUUS

Tulosjohtamisen ja siihen liittyvän tulosmittauksen vaikutukset organisaatioiden toimintaan voivat olla kahdensuuntaisia. Ne voivat olla parhaassa tapauksessa organisaatioiden responsiivisuutta edistäviä tai pahimmassa tapauksessa organisaation rakenteita vahvistavia ja muutoksia estäviä. Kun tulosjohtaminen joka tapauksessa näyttää siirtävän päätösvaltaa poliittisilta päätöksentekijöiltä virkakoneistolle, vastuu kehityksen suunnasta jää organisaatiolle. Keskeiseksi kysymykseksi nousee organisaatioiden johdon kyvykkyys, jota ei tule arvioida tulosjohtamistekniikoiden soveltamisinnolla vaan taidolla ottaa toimintaympäristön vaatimukset huomioon ja johtaa niistä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisäävää ja palvelutarpeita tyydyttävää toimintaa, vaikka se johtaisi organisaatioiden sisällä resurssien uusjakoon.

Tulosmittauksen tarkastelu vain osana tulosjohtamisjärjestelmää on liian kapea näkökulma. Kun tulosjohtamisjärjestelmiä istutetaan kunnan poliittis-hallinnolliseen toimintaympäristöön, olisi syytä tutkia minkälaisia seurauksia siitä on. Vaikutuksia pitäisi tarkastella ei ainoastaan toiminnan tehokkuuden tai organisaatioiden itseohjautuvuuden kannalta vaan myös poliittisen prosessin ja kunnallisen demokratian näkökulmasta.

Tutkimustulokset osoittavat, että *poliittisen prosessin kannalta katsottuna tulosjohtaminen siirtää päätösvaltaa poliittisilta päätöksentekijöiltä virkakoneistolle ja että viranhaltijat ohjaavat tulosmittareiden avulla poliittisten päätöksentekijöiden toimintaa.* Hallinnollisen prosessin kannalta katsottuna virkakoneisto voi käyttää lisääntyntä valtaansa joko hallinnon responsiivisuutta lisäävästi tai heikentäväksi. Vastuu siirtyy organisaatioiden johdolle ja ammatillisille professioille. Poliittinen ja hallinnollinen valta kietoutuu yhteen. Kansalaisten kannalta katsottuna politiikan ja hallinnon erottamien toistaan vaikeutuu, kun tärkeitä päätöksiä ja toimenpiteitä tehdään yhä enemmän hallinnossa (ks. Pekonen 1988, 221–222). Myöskin tästä näkökulmasta kehitys on tulosjohtamisoppien vastainen; *poliittisten päättäjien ja ammatillisten johtajien työnjako ja vastuusuhteet eivät selkene vaan ne hämärtyvät.*

13. UUDISTUSSUUNTIA

Tulokset osoittavat, että poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen suhteen perustaksi ei sovellu yksityissektorin organisaatioiden johtamisjärjestelmistä kehitetty strategisten ja operatiivisten asioiden erotteluun perustuva tulosjohtamisen oppirakennelma. Miten kunnan poliittisia ja hallinnollisia prosesseja tulisi uudistaa? Ratkaisuksi ei kelpaa kehityksen kääntäminen taaksepäin eli vallan keskittäminen uudelleen poliittisille päätöksentekijöille. *Pitäisi pystyä samanlaisesti lisäämään luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia edustuksellista demokratiaa edellyttävässä poliittisessa ohjauksessa ja hallinnon sisäistä responsiivisuutta.* Olisi pohdittava sitä, mikä osa kunnan toiminnasta kaipaa lisääntyvää poliittista ohjausta. *Pohdinta tulisi perustua enemmän kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän ymmärtämiseen kuin yksityisen tuotantoelämän organisaatioiden johtamismallien opiskeluun.*

Toisaalta kunnan toimintaan kuuluu runsaasti sellaisia – esimerkiksi tuotannollisia tehtäviä, jotka eivät kunnallisen demokratian näkökulmasta kaan vaadi edustuksellista elinten ohjaustoimintaa ja jotka tulisi siirtää poliittisesta ohjauksesta kansalaisten suoran vaikuttamisen alaiseksi. *Tällaisen toiminnan olemassaolon oikeutus ei saisi riippua poliittisten päätöksenteon kautta tulevista resursseista vaan kuntalaisten valinnasta ja siihen kytkeytyvästä rahoituksesta.* Tässä tilanteessa kuntalaisten mielipiteiden huomioon ottamisella ja toiminnan vaikutusten arvioimisella olisi toimintayksikölle todellista merkitystä.

LÄHTEET

- Aaltonen, E.: *Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa*. Sosiaaliturvan Keskusliitto. Helsinki 1992
- Abrahamsson, B.: *Organisationsteori*. Tukholma 1975
- Buttram, J.L.: *Focus Groups: A strating Point for Needs Assessment*. Boston 1990.
- Buler, W.: *Valtuutus kansalta*. Kunnallispaino. Vantaa 1977.
- Gönholm, C.: *Kommunal självstyrelse och demokrati i Finland*. Helsinki 1983.
- Harisalo, R., Rajala, T., Ståhlberg, K.: *Kunnallispolitiikka*. Vapokustannus. Helsinki 1992.
- Harmon, M., Mayer, R.: *Organisation Theory for Public Administration*. Scott-Foresman. Glenview 1986.
- Hiironniemi, S.: *Tuloksellisuuden arviointi – käsikirja kunnallisille työpaikoille*. Suomen Kaupunkiliitto. Jyväskylä 1992.
- Hirsijärvi, S., Hurme, H.: *Teemahaastattelu*. Gaudeamus. Tampere 1980.
- Krank: *Kunnallisen alan rationalisointineuvottelukunnan suositus. Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä ja niiden sisällöstä 7.4.1989*.
- Krueger, R.A.: *Focus Groups – A Practical Guide for Applied Research*. Sage Publications. Newbury Park 1988.
- Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje A 23/1989 24.5.1989: Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus.
- Lazerfeld, P.: *Qualitative Analysis. Historial and Critical Essays*. Allyn and Bacon. Boston 1972.
- Lumijärvi, I.: *Tuloksellisuuden arviointi julkisessa hallinnossa*. Vaasan korkeakoulu. Vaasa 1990.
- Manninen, H.: *Tulosjohtaminen kunnassa*. Tornio 1992.
- Merton, R.K., Fiske, M., Kendall, P.I.: *The focused Interview. A manual of problems and procedures*. The Free Press. Gkencoe 1956.
- Morgan, D.L.: *Focus Groups as qualitative research*. Sage Publications. Newbury Park 1988.
- Möttönen, S.: *Tuloksellisuuden mittaus teknisessä palvelutuotannossa*. Suomen Kaupunkiliitto ja Efektia Palvelu Oy 1993.
- Partanen, S.: *Tuloksellisuuden arviointi kunnissa*. Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja 33/1993. Tampereen yliopisto. Tampere 1992.
- Pekonen, K.: *Hallinnon ja politiikan hybridi. Vastuunorganisaaation välttämättömyys*. Hallinnon tutkimus 3/1988.
- Räsänen, P.: *Johtamistyö kunnassa*. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki 1989.
- Sjöstrand, S-E.: *Organisaatioteoriat*. Weilin+Göös. Espoo 1981.
- Ståhlberg, K., Helander, V.: *Influence and Participation*. Teoksessa Anckar, D. ja Berdson E. (toim.); *Essays on Democratic Theory*. Helsinki 1984.
- Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät*. Suomen Kaupunkiliitto 1989.
- Valtioneuvoston ohjelmapäätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992.