

**VARHAISKASVATUSALAN YKSITYISEN JA
JULKISEN PALVELUTUOTANNON
SUORITUSMITTAUKSEN EROT**

**Jyväskylän yliopisto
Kauppakorkeakoulu**

Pro gradu -tutkielma

2022

**Tekijä: Jarkko Paija
Oppiaine: Laskentatoimi
Ohjaaja: Jukka Pellinen**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

TIIVISTELMÄ

Tekijä Jarkko Paija	
Työn nimi Varhaiskasvatusalan yksityisen ja julkisen palvelutuotannon suoritusmittauksen erot	
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika (pvm.) Elokuu 2022	Sivumäärä 63
Tiivistelmä - Abstract	
<p>Tämän laadullisen tapaustutkimuksen tarkoituksena on kuvailla Suomen varhaiskasvatusalan palvelutuotannon suoritusmittauskäytäntöjä. Tapauskohtaisten kuvailujen perusteella vertaillaan yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuspalvelutuotannon suoritusmittauskäytäntöjä sekä arvioidaan niiden kehittyneisyyttä relevanttien johdon laskentatoimen ja hallinnon teorioiden valossa. Tutkimuksen aiheen toimialaa on aiemmin tutkittu pääosin pedagogisesta tai yhteiskunnallisesta lähtökohdasta, eikä liiketaloudellista näkökulmaa ole juuri aikaisemmin käsitelty.</p> <p>Tutkimus on luonteeltaan laadullinen vertaileva tapaustutkimus. Tutkimusmenetelminä on käytetty toimialan asiantuntijoiden teemahaastattelua sekä alan toimintaan liittyvän kirjallisen materiaalin sisällönanalyysiä. Haastateltavat edustivat varhaiskasvatusorganisaatioita eri kokoisissa suomalaisissa kunnissa sekä erästä johtavaa yksityistä varhaiskasvatusketjua.</p> <p>Tähän työhön osallistuneiden organisaatioiden suoritusmittauskäytäntöjä verrattiin tasapainotettuun tulokorttiin, jota käytettiin vertailussa esimerkkinä ajanmukaisesta liikkeenjohdollisesta mittaristosta. Tämän lisäksi suoritusmittauksen kehittyneisyydestä tehtyjä havaintoja suhteutettiin uuden julkisjohtamisen teoriaan vertailemalla niiden suoritusmittauskäytännöissä ilmeneviä eroavaisuuksia.</p> <p>Tutkimuksessa havaittiin, että erilaisten varhaiskasvatusorganisaatioiden suoritusmittauskäytännöt eroavat toisistaan pääosin niiden saatavilla olevien hallinnollisten resurssien mukaisesti. Näin ollen uuden julkishallinnon teorian oletus yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen paremmuudesta ei vaikuta päteväen ainakaan silloin, kun yksityisen varhaiskasvatusorganisaation resurssit ovat pienemmät kuin vastaavalla julkisen sektorin organisaatiolla.</p>	
Asiasanat tasapainotettu tulokortti, uuden julkisjohtamisen oppi, varhaiskasvatusala	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston kirjasto	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Tutkimuksen taustaa	5
1.2	Tutkimuksen tavoitteet, rajaukset ja tutkimuskysymykset.....	6
1.3	Tutkimuksen rakenne	7
2	KEHITTYNYT SUORITUSMITTAUS VARHAISKASVATUSORGANISAATION JOHTAMISEN TUKENA	9
2.1	Balanced Scorecard.....	9
2.1.1	Yleistä, historiaa.....	9
2.1.2	Tasapainotetun mittariston eri näkökulmat.....	10
2.1.3	Tasapainotettu mittaristo käytännössä	14
2.2	New Public Management	17
2.2.1	New Public Management käsitteenä.....	17
2.2.2	New Public Managementin taustaa.....	18
2.2.3	New Public Managementin tyypilliset piirteet ja sisältö.....	20
2.2.4	New Public Management johtamismallina	23
2.2.5	New Public Managementin epäkohtia.....	25
2.3	Varhaiskasvatusalan määritelmä ja historiaa	27
2.3.1	Toimialan liiketaloudellisia erityispiirteitä	28
2.3.2	Varhaiskasvatustoimintaa säätelevä lainsäädäntö.....	29
3	TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO.....	34
3.1	Tutkimusmenetelmät	34
3.2	Teemahaastattelut tutkimusaineistona.....	35
3.3	Aineiston sisällönanalyysi.....	37
4	TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	39
4.1	Haastattelut kolmessa varhaiskasvatusorganisaatiossa	39
4.2	Havainnot haastatteluista.....	40
4.2.1	Suuri kunta A.....	40
4.2.2	Pieni kunta B	46
4.2.3	Yksityinen varhaiskasvatusketju C.....	49
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIOINTI.....	53
	LÄHTEET	60
	LIITE	63

KUVALUETTELO

Kuva 1. Tasapainotetun mittariston näkökulmat.....	12
Kuva 2. Tasapainotetun mittariston prosessi.....	16
Kuva 3. NPM:n ydinkäsitteet ja niiden muuttujia.....	18

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Perhekohtaiset kuukausittaiset vähimmäistulorajat.....	33
Taulukko 2. Mittarit kussakin organisaatiossa.....	55

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Varhaiskasvatus on Suomessa laaja-alaisesti käytössä oleva osa yhteiskuntaa. Koska jokaisen kunnan tehtävänä on järjestää kunnan asukkaille laadukasta varhaiskasvatusta, on varhaiskasvatusala jollakin tavalla koskettanut jokaista suomalaista. Sen lisäksi, että kunnat tarjoavat varhaiskasvatuspalveluita, on viime vuosina yleistynyt myös yksityinen varhaiskasvatus liiketoimintana. Kuntien tarjoamat palvelut ovat osa suurempaa kunnan asukkaille suunnattua palvelukokonaisuutta, joka monien kuntapalveluiden tavoin nykyisin kilpailee yksityisen palvelutarjonnan kanssa asiakkaista. Varhaiskasvatusala on kuitenkin verrattaen vähän liiketaloudellisesta näkökulmasta tutkittu aihe, sillä julkisen varhaiskasvatuspalvelutuotannon tutkimus on keskittynyt pääosin pedagogiikkaan ja yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimukseen; yksityinen varhaiskasvatus taas on liiketoimintana varsin tuore toimiala, joten sitä ei täten ole merkittävästi ennätetty tutkia.

Varhaiskasvatusala on varsinkin Suomessa voimakkaasti säädeltyä niin valtiollisen lainsäädännön (Varhaiskasvatuslaki 540/2018) kuin myös kuntien asetusten osalta riippumatta siitä, onko varhaiskasvatuspalvelun tuottaja julkinen palvelusektori vai yksityinen organisaatio. Varhaiskasvatustoimintaa rajoittavat sitovat määräykset esimerkiksi varhaiskasvatustoimintaan osallistuvan henkilökunnan mitoituksesta niin lukumäärän kuin myös koulutustason mukaan; varhaiskasvatusyksiköiden kiinteistöille sekä niitä ympäröiville piha-alueille on asetettu tilojen turvallisuuden ja toimintaan soveltuvuuden suhteen omat kriteerinsä, jotka niiden on täytettävä. Myöskään varhaiskasvatusryhmien koostumusta ei voida vapaasti määrittää, vaan ryhmien koko suhteessa sille osoitettuihin tiloihin sekä ryhmän koostumus sen lasten iän mukaiseksi on laissa ja asetuksissa velvoittavasti määrätty.

Tällainen voimakkaasti säädelty toimintaympäristö luonnollisesti asettaa merkittäviä rajoituksia palvelun tuottajien toimintamahdollisuuksille. Esimerkiksi yksityisessä varhaiskasvatusliiketoiminnassa tämä näkyy myös

haasteena pitää liiketoiminta kannattavana ja tuottaa liikevoittoa. Tällainen liiketoimintaympäristö asettaa merkittävät vaatimukset liiketoiminnan johtamiselle sekä sen tukena toimiville suoritusmittauskäytännöille. Näitä suoritusmittauskäytäntöjä ei myöskään ole juurikaan tutkittu niin julkisessa kuin yksityisessäkin varhaiskasvatuspalvelutuotannossa.

Eräs vaihtoehto niin johtamisen kuin siihen liittyvän suoritusmittaamisen tueksi on Kaplan & Nortonin esittelemä tasapainotettu tuloskortti Balanced Scorecard (1992), jota voidaan pitää nykyaikaisen tavoitejohtamisen tunnetuimpana sekä käytetyimpänä esimerkkinä. Tasapainotettua tuloskorttia käytetään tässä tutkimuksessa vertailukohtana tutkimukseen osallistuneiden varhaiskasvatusorganisaatioiden johtamis- ja suoritusmittauskäytäntöjä kartoitettaessa. Ottamalla selvää siitä, kuinka hyvin nämä organisaatiot hyödyntävät modernia johtamista sekä sen tukena toimivaa suoritusmittausta, tässä tutkimuksessa pyritään kuvailemaan toimialan suoritusmittauksen nykytilannetta sekä mahdollisesti löytämään kehityskohteita ja sokeita pisteitä näiden organisaatioiden käytännöissä.

Toinen näkökulma arvioidessa varhaiskasvatusorganisaatioiden johtamisen tasoa varsinkin vertaillen julkisen ja yksityisen palvelutuotannon keskinäisiä eroavaisuuksia on uuden julkisjohtamisen oppi NPM (New Public Management). Tämän teorian lähtökohtana on näkemys siitä, että ilman suoranaista tulospainetta toimiva julkisen sektorin organisaatio olisi lähtökohtaisesti tehottomammin toimiva kuin yksityisenä liiketoimintana saman palvelun tuottava organisaatio (Julkunen 2006). Monien julkisen sektorin organisaatioiden hallintoa on järjestelty uudelleen tämän teorian viitekehyksen puitteissa (Dunleavy ym. 2006); kuitenkin on enimmäkseen tutkimatta, kuinka laajalti tämä pätee julkisissa varhaiskasvatusorganisaatioissa ja niiden johtamis- sekä suoritusmittaamiskäytännöissä. Myöskään suoranaista eroa samankaltaisia palveluita tuottavien yksityisten ja julkisten varhaiskasvatusorganisaatioiden vastaavissa käytännöissä ei ole tutkittu. Näiden eroavaisuuksien tutkimisen lisäksi on mahdollista arvioida, mitä potentiaalisia parannuskohteita kehittymättömämmillä organisaatioilla olisi niiden johtamis- ja suoritusmittauskäytännöissä.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, rajaukset ja tutkimuskysymykset

Tämä pro gradu -tutkielma keskittyy laadullisen tutkimuksen keinoin arvioimaan varhaiskasvatusalan suoritusmittauskäytäntöjä Suomessa. Tässä vertailevassa case-tutkimuksessa vertaillaan eri kokoisten julkisten varhaiskasvatusorganisaatioiden sekä merkittävän yksityisen varhaiskasvatusketjun tapoja mitata oman toimintansa menestyksellisyyttä. Vertailemalla näiden organisaatioiden käytäntöjä sekä käytössä olevia suoritusmittausjärjestelmiä voidaan ensinnäkin havainnoida, kuinka kehittyneitä käytössä olevat suoritusmittausjärjestelmät ovat; toiseksi, kuinka hyvin uuden julkishallinnon opin mukainen olettama pitää paikkansa

suomalaisten varhaiskasvatusorganisaatioiden osalta. Lisäksi on mahdollista näitä vertailuja tekemällä löytää suoritusmittauskäytännöissä potentiaalisia kehityskohteita.

Tässä työssä hyödynnetään varhaiskasvatusalalla työskentelevien ammattilaisten asiantuntemusta teemahaastattelemalla heitä heidän edustamansa organisaation suoritusmittauskäytännöistä. Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu siis näistä teemahaastatteluista, joiden lisäksi tutkimuksessa avataan niin tasapainotetun tuloskortin kuin myös uuden julkishallinnon opin teoriaa. Myös varhaiskasvatusalaa ohjaavien lakien ja asetusten ominaisuuksiin keskitytään siinä määrin, kuin se on liiketaloudellisesti ja toimintaa ohjaavasti merkityksellistä.

Tutkittavien organisaatioiden lukumäärä on rajattu kolmeen, joista kustakin on valikoitu eri organisaatiotasoilta kaksi haastateltavaa. Näin ollen haastateltavat julkiselta sektorilta edustavat kahta suomalaista kuntaa, joista toinen on asukasmäärän mukaan laskettuna kymmenen suurimman joukossa ja toinen eräs pienimmistä kaupunkikunnista, jälleen asukasmäärän mukaan mitaten. Näiden julkisten kuntaorganisaatioiden eroavaisuuksia verrataan sitten yhteen johtavista yksityisistä varhaiskasvatusketjuista. Haastateltavat edustavat organisaatioissaan yksittäisen varhaiskasvatusyksikön johtoa sekä organisaation varhaiskasvatustoiminnan johtoa. Organisaatioiden tarkemmat tiedot ovat luottamuksellisia tutkimukseen osallistuneiden haastateltujen anonymiteetin vuoksi. Rajaamalla tutkimukseen osallistuvien organisaatioiden lukumäärää, voidaan hallittavasti saavuttaa riittävä tiedollinen syvyys tutkimuksen onnistumiseksi.

Edellä mainitut seikat voidaan tiivistää ydinkysymyksiksi, jotka muodostavat tämän tutkimuksen keskeisimmät aiheet:

1. Miten päivähoitoalalla yksityisen ja julkisen sektorin palvelutuotannon suoritusmittaaminen eroaa toisistaan?
2. Aiheuttaako kunnan koko laadullista eroa päivähoitoalan palvelutuotannon suoritusmittaamisessa?
3. Kuinka paljon olemassa olevat päivähoitoalan mittarit muistuttavat Balanced Scorecardia?

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämän työn ensimmäisessä kappaleessa avataan tutkimuksen taustatekijöitä sekä esitellään tutkimuksen teoriapohjaa ja viitekehystä muodostavia tekijöitä. Näiden lisäksi kappaleessa määritellään tutkimuksen rajaukset sekä tavoitteet muun muassa tutkimuskysymysten avulla.

Toisessa kappaleessa perehdytään tutkimuksen kannalta relevanttiin teoriapohjaan, jonka muodostaa tasapainotetun tuloskortin esittely sekä uuden julkishallinnon opin käsitteeseen tutustuminen. Tämän lisäksi perehdytään varhaiskasvatusalaa liiketoimintaympäristönä, liiketoimintaa rajoittaviin

tekijöihin ja esitellään päivähoitoalan olennaisimpia erityispiirteitä palvelutuotantoliiketoiminnan näkökulmasta.

Kolmannessa kappaleessa esitellään tässä tutkimuksessa käytetyt tutkimusmenetelmät sekä aineisto. Myös hyödynnettyihin aineistonkäsittelymenetelmiin tutustutaan.

Neljäs kappale on tämän tutkimuksen empiirinen osio, jossa ensin tehdään katsanto tutkimukseen osallistuneisiin haastateltaviin. Tämän jälkeen osiossa käydään läpi kukin tutkimukseen osallistunut organisaatio niiden suoritusmittauskäytäntöjen kautta, hyödyntäen kummankin organisaatiota edustaneen haastateltavan asiantuntemusta. Kappale myös sisältää runsaan määrän haastateltavien sitaatteja esiteltyjä suoritusmittauskäytäntöjä koskien.

Lopuksi viidennessä ja viimeisessä kappaleessa esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset sekä niistä johdetut johtopäätökset. Lisäksi selkeytetään saadut vastaukset tässä tutkimuksessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Näiden jälkeen ehdotetaan mahdollisuuksia jatkotutkimukselle.

2 KEHITTYNYT SUORITUSMITTAUS VARHAISKASVATUSORGANISAATION JOHTAMISEN TUKENA

2.1 Balanced Scorecard

2.1.1 Yleistä, historiaa

Erilaisten organisaatioiden strategioiden toteutumisen seurannassa on ollut hallitsevana näkemyksenä vuosikymmenten ajan johdon talousseurannan näkökulma (Kaplan & Norton, 1993). Kaplanin ja Nortonin (1992, 1993, 1996a) tutkimusten mukaan yritysten johto käyttää verrattaen usein vain taloudellisia mittareita. Talouden mittareiden luonne on kuitenkin sellainen, että ne näyttävät sen, mitä on tapahtunut menneisyydessä. Ne eivät täten kerro, minkälaiset edellytykset yrityksellä on pärjätä tulevaisuudessaan. Talouden mittarit kertovat kustannusten syntymisen paikan ja ajan, mutta eivät yksityiskohtia syntymissyistänsä. Tällaisiin mittareihin tuijottaminen saattaa saada sulkemaan silmät muilta tärkeiltä asioilta, joita ovat yhä enenevässä määrin laatu, henkilöstön osaaminen sekä sitoutuminen, uusien tuotteiden kehittämiseen vaadittava aika sekä kustannukset. Yrityksen tulevaisuuteen valmistautuminen edellyttääkin investoimista rakennusten ja laitteiden lisäksi myös esimerkiksi henkilöstön osaamiseen, asiakassuhteisiin sekä tietojärjestelmiin. Tasapainotetun mittariston ajatus onkin Laitisen (2001) mukaan tiivistetysti se, että panostamalla henkilöstön osaamiseen tehostetaan prosesseja; tämä parantaa asiakastytyväisyyttä, joka tällöin johtaa myös parempaan taloudelliseen tulokseen.

Yrityksen johdon tehtävänä on huolehtia siitä, että organisaatio kykenee menestymään taloudellisesti. Kaplanin ja Nortonin (1993) mukaan yksiulotteisesta talouden seurannasta saattaa seurata se, ettei yrityksen johto kuitenkaan enää kykene hahmottamaan kaikkia päätöstensä seurausvaikutuksia.

Täten tehokkaan suoritusmittaamisen tulisi olla olennainen osa johtamisprosessia. Kaplanin ja Nortonin vuonna 1992 kehittämä tasapainotettu mittaristo tarjoaa yrityksen johdolle monipuolisen pohjamallin, jolla on mahdollista varmistaa yrityksen vision ja strategian yhdensuuntaisuus. Tähän kehikoon liitettyjen toiminnan mittareiden avulla voidaan seurata, että toiminta etenee johdon valitseman strategian mukaisesti. On myös mahdollista, että tasapainotettua mittaristoa käytetään pelkän suoritusmittaamisen lisäksi myös johtamismenetelmänä. Tällöin mittaristo motivoi parannuksiin yrityksen kriittisillä toiminta-alueilla, joita valitut mittaristot edustavat. Tällaisia ovat esimerkiksi tuote-, prosessi-, asiakas- ja markkinakehitys.

Kaplanin ja Nortonin (1992) mukaan tasapainotettu mittaristo tarjoaa mahdollisuuden yrityksen pidemmän aikavälin suunnitteluun ja antaa pelkästään taloudellista suoritusmittaamista kokonaisvaltaisemman kuvan yrityksen toimintamahdollisuuksista. Tällöin päätöksiä ei tehdä pelkästään kuluvan kauden taloudellisen datan perusteella, vaan esimerkiksi tulevaisuutta koskeva näkökulma voidaan ottaa tehokkaammin huomioon. Tasapainotettu mittaristo on tutkitusti yksi uusimmista yritysstrategiatyökaluista ja se eroaa muista vastaavista strategisen johtamisen työkaluista kokonaisvaltaisuudellaan, prosessimaisuudellaan sekä kyvyllään korostaa henkilöstön osallistumista. Nykyaikaisessa strategisessa johtamisessa tulee ensimmäiseksi selvittää potentiaalisten asiakkaiden tarpeet ja sitten suunnitella näitä tarpeita vastaavat tuotteet. Tämän jälkeen tulee määritellä, millaisia ydinprosesseja tällaisten tuotteiden tuottaminen ja toimittaminen potentiaalisille asiakkaille vaatisi.

Tällaisiin ydinprosesseihin liittyviä menestystekijöitä arvioidaan sellaisten mittareiden avulla, jotka edesauttavat tekijöihin vaikuttavien strategisten asioiden ohjausta. Tasapainotetun mittariston ideana on koota nämä strategiset mittarit yhteiseen kehikoon ja ryhmitellä ne neljän aikaisemmin mainitun näkökulman mukaan (Laitinen 2001). Tasapainotettu mittaristo on täten johtamisjärjestelmä, mutta se on myös johtamisen onnistumisen mittaus- ja seurantajärjestelmä. Alkujaan tasapainotettu mittaristo oli ensisijaisesti operatiivinen suoritusmittaristo, jonka tavoitteena oli tuoda ei-taloudellisia mittareita perinteisten taloudellisten mittareiden rinnalle. Tasapainotettua mittaristoa on kuitenkin kehitetty ja laajennettu sen jälkeen kokonaisvaltaiseksi suorituskyvyn johtamisen järjestelmäksi sekä malliksi; täten tasapainotettu mittaristo on kehittynyt seurantamittaristosta ohjausmittaristoksi (Kaplan & Norton 2001).

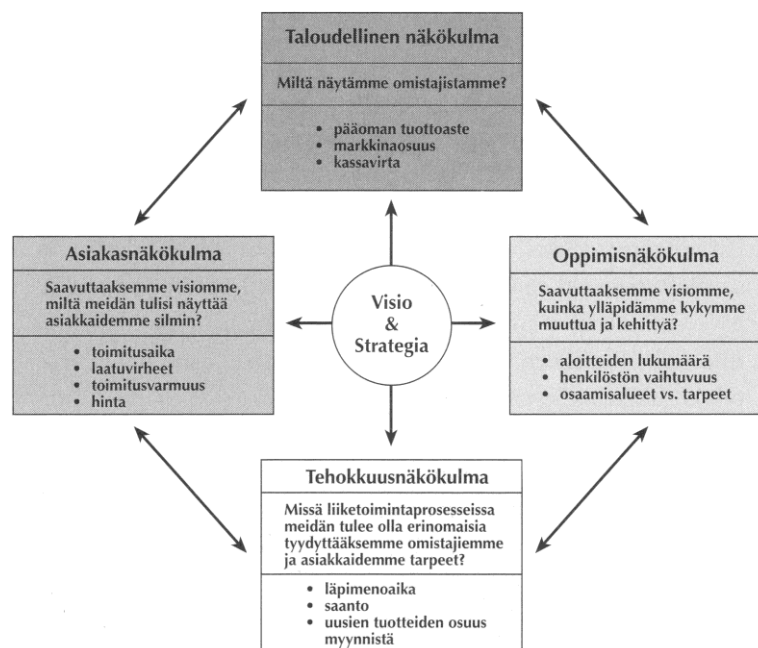
2.1.2 Tasapainotetun mittariston eri näkökulmat

Tasapainotetun mittariston tavoitteena on luoda mittareita, joilla organisaatio kykenee mittaamaan mahdollisimman tarkasti sen strategian toteutumista niin koko organisaatiostrategian että sen tärkeimpien osatekijöiden näkökulmista. Kaplanin ja Nortonin (1992) mukaan tasapainotettu mittaristo rakentuu kolmen ajallisen ulottuvuuden eli menneisyyden, nykyhetken ja tulevaisuuden varaan. Tämän rakenteen tarkoituksena on pystyä havaitsemaan, miten tänään tehdystä

työstä voidaan saada näkyviä rahallisia tuloksia kenties vasta useiden vuosien päästä; tämä on myös tärkeä syy seurata muitakin kuin taloudellisia mittareita. Tasapainotettu mittaristo täten yhdistää organisaation menneisyyden taloudelliset mittarit niin nykyisyyden asiakassuhteita ja prosessien tilaa kuvaavien mittareiden kuin myös tulevaisuuden henkilöstön ja organisaation kehittymisen potentiaalien mittareita hallittavaksi ja ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi (Kaplan & Norton 1992).

Strategian tasapainoisuus perustuu sille, että kaikkia organisaation kilpailukyvyllä tärkeitä sidosryhmiä kuunnellaan strategiaa kehitettäessä ja toteutettaessa. Organisaation oman johdon lisäksi painoarvoa annetaan myös asiakkaille ja henkilöstölle. Toisin kuin perinteisissä mittareissa, tasapainotetun mittariston informaatio tukee tasapainoa neljän eri näkökulman (talous-, asiakas-, prosessi- sekä oppiminen ja kasvu) välille. Näiden lisäksi myös ulkoisten suoritusmittareiden kuten liikevaihdon sekä sisäisten suoritusmittareiden kuten uuden tuotteen tuotekehityskustannusten välillä vallitsee tasapaino (Kaplan & Norton 1993). Kaplan ja Norton (1992) toteavat myös, että organisaation kilpailukykyä ajatellen henkilöstö nähdään keskeisessä asemassa tasapainotetussa mittaristossa, koska henkilöstö on usein välittömässä ja jatkuvassa kontaktissa asiakkaisiin. Tällöin henkilöstö kykenee tuottamaan tärkeää tietoa muutoksista asiakkaiden arvoissa, tarpeissa sekä kulutustottumuksissa. Henkilöstön sitoutuessa yrityksen tavoitteisiin voidaan luoda oppimisjärjestelmiä, joilla organisaatio voi kehittää omaa toimintaansa. Kokonaisvaltainen tietoisuus organisaation tavoitteista yhdistettynä jatkuvan oppimisen periaatteeseen mahdollistaa organisaation joustavan reagoinnin nopeastikin muuttuvaan toimintaympäristöön (Kaplan & Norton 1993). Kaplanin ja Nortonin kehittämä tasapainotettu mittaristo muodostuukin neljästä edellä mainitusta strategisesta näkökulmasta. Nämä näkökulmat huomioiden voidaankin saavuttaa tasapaino lyhyen ja pitkän aikavälin suunnittelussa. Tällöin on mahdollista tasapainottaa toimintojen, toivotun tuloksen sekä toimintaa ohjaavien tuottojen ja toiminnan kovemmat suoritusmittarit pehmeämpien, subjektiivisempien suoritusmittareiden kanssa (Kaplan & Norton 1996a). Tutkijoiden mukaan huolellisesti muodostetut tasapainotetut mittaristot sisältävät vain yhden tavoitteen, jolloin kaikkien mittareiden tulisi ohjata organisaatiota kohti yhtenäistä strategiaa. Kuvasta 1 näkyvät tasapainotetun mittariston mittausnäkökulmien yhteydet toisiinsa.

Kuva 1. Tasapainotetun mittariston näkökulmat. (Malmi, T., Peltola J. & Toivanen J. 2002, 16.)



Kaikkien mittausnäkökulmien taustavaikuttajana ovat organisaation visio ja strategia. Jokaiselle mittausnäkökulmalle määritellään strategiset tavoitteet, mittarit, konkreettiset tavoitteet sekä toimintasuunnitelmat. Kysymykset ohjaavat laatijaa tavoitteiden ja suoritusmittareiden muodostamisessa. Ensimmäinen näkökulma, taloudellinen näkökulma osoittaa muiden näkökulmien tuloksen. Kaplanin ja Nortonin (1996a) mukaan taloudellisen toiminnan suoritusmittarit määrittelevätkin pitkän aikavälin tavoitteen yrityksen muille toiminnoille. Talousnäkökulma sisältää tyypillisesti perinteiset ohjauskeinot rahataloudellisine suoritusmittareineen ja tunnuslukuineen. Vajavaisuuksistaan huolimatta ne ovat kuitenkin tasapainoiselle suoritusmittaristolle välttämättömiä. Kaplan ja Norton (1992) toteavatkin, että vain taloudellisten suoritusmittareiden avulla voidaan varmistaa, että yrityksen toimintojen parantaminen johtaa taloudellisen tuloksen paranemiseen ja että valittu strategia on tällöin oikea. Yleisimpiä taloudellisia suoritusmittareita ovat esimerkiksi tulos, kate ja liikevaihto.

Tasapainotetun mittariston seuraavassa näkökulmassa, asiakasnäkökulmassa, yrityksen johto määrittelee asiakaskunnan sekä markkinasegmentit, joissa yrityksen toiminnot kilpailevat. Myös yrityksen toimintoja näissä segmenteissä mitataan (Kaplan ja Norton 1996a). Asiakasnäkökulman suoritusmittareilla pyritään kuvaamaan, mitä asiakkaiden tarpeita yritys kykenee tyydyttämään ja miksi asiakkaat ovat valmiita maksamaan siitä. Asiakasnäkökulman suoritusmittareiden tulisi täten kertoa siitä, mikä on asiakkaiden suhtautuminen yritykseen; tiivistäen, mitä asiakkaat ajattelevat yrityksestä. Asiakkaiden näkemys saadaan selville mittaamalla heidän käyttäytymistään, kuten reklamaatioita ja uusintaostotiheyttä sekä

asiakastyytyväisyysmittauksilla. Mittareina voivat olla esimerkiksi organisaation saavuttama markkinaosuus, aikaisempien asiakkaiden pysyminen eli asiakasuskollisuus, kyky hankkia uusia asiakkaita, suora asiakastyytyväisyys sekä asiakaskohtainen kannattavuus. Kaplanin ja Nortonin (1996a) mukaan asiakasnäkökulma mahdollistaa sen, että yrityksen johto voi määritellä yksilöllisesti kunkin asiakkaansa ja luoda niille markkinaperusteisen strategian, jonka avulla organisaatio tuottaa tulevaisuudessa suurimmat taloudelliset tuotot. Asiakasnäkökulman suoritusmittareissa on kuitenkin sama haitta kuin taloudellisissa suoritusmittareissa: ne kertovat lopputuloksen, mutta eivät sitä, miten kyseinen tulos on oikeasti saavutettu. Yleisimmin käytettyjä asiakasnäkökulman suoritusmittareita ovat asiakastyytyväisyys, asiakasuskollisuus ja asiakaskannattavuus.

Liiketoiminnan prosessinäkökulma on kolmas mittausräkökulmista. Siihen liittyvät ne yrityksen suorituskyvyn prosessit, jotka vaikuttavat sen kykyyn tyydyttää asiakkaidensa tarpeet. Näissä prosesseissa arvioidaan useita erilaisia aliprosesseja, kuten innovaatioprosessit, operatiiviset prosessit sekä myynnin jälkeiset palveluprosessit (Kaplan & Norton 1992). Innovaatioprosessit ovat niitä prosesseja, jotka mahdollistavat yritykselle pitkän tähtäimen arvon luomisen ja tulevaisuudessa sen taloudellisen suorituskyvyn kehittämisen. Operatiiviset prosessit ovat tuotantoprosesseja, jotka keskittyvät yrityksen nykyisten toimintojen tarkkailuun ja parantamiseen sekä ensisijaisesti vain lyhyen tähtäimen arvon luomiseen. Myynnin sekä toimitusten jälkeisiin palveluprosesseihin ja niihin liittyviin toimintoihin kuuluvat huolto ja jälkimarkkinointi. Kaplanin ja Nortonin (1996a) mukaan liiketoiminnan prosessien näkökulmasta yrityksen johdon tulisi määritellä kriittisimmät sisäiset prosessinsa, joissa yrityksen pitäisi pyrkiä olemaan ylivoimainen kilpailijoihinsa verrattuna. Näitä yleisimpiä prosessimittareita ovat esimerkiksi tuotantoprosesseissa tuottavuus, taloushallintoprosesseissa sen sijaan voidaan mitata esimerkiksi hallintoprosessien kustannuksia suhteessa vaikkapa liikevaihtoon ja markkinointiprosesseihin liittyen esimerkiksi markkinointikustannuksien osuutta per tehty kauppa tai transaktio.

Viimeisessä ja neljännessä näkökulmassa, oppiminen ja kasvu, varmistetaan organisaation uudistuminen pitkällä aikavälillä ja siten toiminnan sekä suosiollisen taloudellisen tuloksen jatkuminen tulevaisuudessa (Kaplan & Norton 1996a). Kaplan ja Norton (1992) suosittavat, että oppimisen ja kasvun arvioinnissa on keskityttävä vähintäänkin kolmeen asiaan, joita ovat henkilöstö, järjestelmät sekä organisaation toimintatavat. Näiden lisäksi tulee kiinnittää huomiota organisaation tiedonvälitykseen, sen sisäiseen infrastruktuuriin kuuluvaan organisointiin ja päätöksenteon rakenteisiin. Yleisimmin käytettyjä oppimisen ja kasvun suoritusmittareita ovat henkilökunnan työtyytyväisyys, koulutuskulut suhteutettuna henkilökunnan kokoon ja aikaan sekä henkilöstön yleinen koulutustasoindeksi.

2.1.3 Tasapainotettu mittaristo käytännössä

Useat organisaatiot käyttävät tasapainotettua mittaristoa toimintansa suoritusmittaristona. Kaplan ja Norton (2001) tähdentävät, että tasapainotetun mittariston ottaminen käyttöön yrityksessä vaatii selkeän ja yksiselitteisen päätöksen projektin käynnistämisestä. Tällainen projekti vaatii onnistuakseen riittävät projektille osoitetut resurssit ja sen laajuus sekä tavoitteet tulee kirjata selkeästi esille. Erityisen tärkeää tasapainotetun mittariston käyttöönotossa on täten yrityksen johdon sitoutuminen aidosti hankkeeseen. Kaplanin ja Nortonin (2001) mukaan tärkeimmät periaatteet tasapainotetun mittariston onnistuneeseen toteuttamiseen yrityksessä ovat seuraavat:

- Strategia tulee kääntää organisaatiolle operatiiviseksi kieleksi
- Organisaatio linjataan strategian suuntaisesti
- Strategian tulee olla osa työntekijöiden arkea työssään
- Strategiatyöstä muodostetaan jatkuvatoiminen prosessi
- Muutos organisaatiossa käynnistetään ja pidetään yllä oikealla johtamisella

Kaplan ja Norton (1992, 1993, 1996a, 1996b) selittävät strategian kehittämisen olevan sellainen organisaation oppimisprosessi, jossa keskeisintä on eri tahojen kyky keskinäisessä vuorovaikutuksessa oppia toisiltaan. Vaikka liiketoiminnan strategian yleisesti katsotaan olevan tärkein menestystekijä, useimmat yritykset silti epäonnistuvat laatimiensa suunnitelmien toteutuksessa. Mikäli yrityksiä edelleen johdetaan perinteisillä talousmittareita korostavilla malleilla, hyvinkin pohjustetut hankkeet ovat alttiita epäonnistumaan.

Tasapainotetun mittariston onnistuneessa toteutuksessa on Kaplanin ja Nortonin (2001) mukaan monenlaisia haasteita, joista he nimeävät seitsemän yleisintä. Kyvyttömyys ratkaista näitä haasteita johtaa siihen, että tasapainotetun mittariston ottaminen käyttöön epäonnistuu:

1. Johdon sitoutuneisuus on puutteellista
2. Toteuttamiseen ei ole osallistunut riittävästi henkilöstöä
3. Tasapainotettu mittaristo nähdään ainoastaan johdon työkaluna
4. Kehitysprosessin ajallinen kesto venyy liian pitkäksi
5. Toteuttaminen sekä käyttöönotto tehdään hätiköiden tai liian nopeasti
6. Projektia vetävät konsultit ovat epäpäteviä
7. Tasapainotettua mittaristoa ei oteta käyttöön strategisista syistä vaan esimerkiksi palkitsemisohjelmia varten

Ensimmäisenä syynä mainitaan johdon sitoutuneisuuden puute. Useimmiten tasapainotetun mittariston varsinainen toteuttaminen käytännössä on siirretty keskijohdon vastuulle. Toisena syynä mainittu tasapainotetun mittariston toteuttamisen henkilöstövaje johtaa usein siihen, ettei tasapainotettu mittaristo kuvaa kattavasti koko yrityksen toimintaa; toteuttamiseen on osallistunut liian

pieni valikoima henkilöstöä eri osastoilta. Kolmanneksi tasapainotettu mittaristo nähdään monesti vain yrityksen johdon työkaluna, jolloin mittariston hyöty koko organisaatiolle jää kyseenalaiseksi. Tasapainotetusta mittarista yritetään usein saada täydellinen heti luontihetkellä; neljäntenä syynä epäonnistumisissa onkin tällöin, että sen kehitysprosessi kestää liian kauan eikä sitä pystytä ottamaan käyttöön ajoissa. Viidentenä syynä epäonnistumiseen mainitaan, että tasapainotettu mittaristo yritetään luoda ja ottaa käyttöön liian nopeasti. Tällöin henkilöstön sitoutuminen siihen jää vaillinaiseksi - työntekijät tulisi ensin sitouttaa projektiin ja vasta sen jälkeen mittaristo voidaan ottaa tehokkaasti käyttöön. Kuudes syy on yksiselitteisesti se, että tasapainotetun mittariston toteuttamisessa on käytetty konsultteja, jotka ovat epäpäteviä tehtävään. He eivät ole perehtyneet riittävästi kohdeorganisaatioon, eivät tunne tasapainotettua mittaristoa riittävän hyvin tai he allokoivat aikansa projektiin tehottomasti. Viimeisenä ja seitsemäntenä syynä on se, että tasapainotettu mittaristo otetaan käyttöön lähinnä palkitsemisohjelmia varten, jolloin kokonaisstrategiaa ei kommunikoida organisaatiolle lainkaan, vaan käyttöön otetaan vain suoritusmittarit ja niiden tavoitteisiin sidottu palkitseminen.

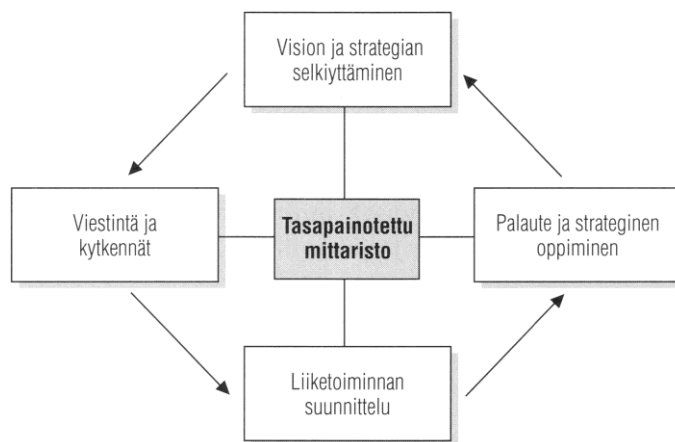
Jokainen tasapainotetun mittariston neljästä näkökulmasta tulisi sisältää yleensä neljästä seitsemään erilaista mittaria. Tällöin tasapainotetussa mittaristossa voi yhteensä olla jopa 25 eri mittaria (Kaplan & Norton 1996a). Kunkin organisaation tulisi myös valita mittarinsa vain omista lähtökohdistaan eli ottaa käyttöön sellaisia mittareita, jotka ovat nimenomaisesti vain kyseisen organisaation toiminnan ja strategian kannalta olennaisimpia. Kultakin olennaiselta strategiselta tavoitealueeltaan organisaation tulisi ottaa huomion kohteeksi vain muutama ratkaiseva tunnusluku. Tämä pakottaa organisaation ohjaamaan ja seuraamaan päivittäistä toimintaansa ja täten vaikuttamaan myös sen tulevaan kehitykseen.

Tasapainotettu mittaristo tulee käsittää Kaplanin ja Nortonin (1996a) mukaan yrityksen yhteisen strategian instrumentoinnin välineenä. Mikäli tasapainotettua mittaristoa tarkastellaan toteutustapana yhdelle yhteiselle strategialle, mittariston sisältämien mittareiden varsinainen lukumäärä on verrattaen epäolennainen tekijä. Tasapainotettu mittaristo ei kuitenkaan ole korvike organisaation päivittäiselle suoritusmittausjärjestelmälle, vaan mittarit on valittu ohjaamaan niin johtajien kuin myös työntekijöiden huomiota sellaisiin asioihin, joista katsotaan olevan hyötyä itse strategian toteuttamisessa. Tasapainotettua mittaristoa on ehditty soveltaa käytännössä jo verrattaen pitkän aikaa. Siihen silti pätevät samat periaatteet kuin muihinkin nykyisin käytössä oleviin johtamistyökaluihin, jotka usein otetaan käyttöön vain perinteisen johtamistyylin mukaisesti. Tällöin strategiseen työkaluun sisältyvät ilmeisimmät edut jäävät edelleen saavuttamatta. Kaplan ja Norton (1996a) toteavatkin, että hyvin rakennettu tasapainotettu mittaristo kertoo sen osaston, yksikön tai koko organisaation strategian eheänä tarinana. Tässä tarinassa sen toimivina osina ovat henkilöstö, organisaatiossa toimivat eri ammattiryhmät sekä jopa yksittäiset työntekijät yksilöinä. Koska koko prosessin tavoitteena on löytää organisaation vision sekä strategian kannalta olennaisimmat tavoitteet, prosessin tärkein

tehtävä onkin valita ne tavoitteet ja mittarit, jotka vahvimmin tukevat tämän vision toteuttamista. Tutkijoiden mukaan tärkeää onkin, että tasapainotettu mittaristo kertoo tarkasti organisaation eri yksikköjen strategian, koska sillä tavalla annetaan tulevaisuuden visio koskien koko organisaatiota. Tällä tavalla luodaan myös organisaatiossa henkilöstön kesken jaettua ymmärrystä kokonaisvaltaisen mallin strategiasta. Tämä myös mahdollistaa henkilöstön nähdä itse, kuinka sen tulisi toimia päivittäisessä toiminnassaan hyödyttääkseen koko organisaatiota.

Tasapainotetun mittariston tärkeä ominaisuus on myös sen muutoskeskeisyys. Mikäli mittarit määritellään oikein, tasapainotettuun mittaristoon sijoitetut panostukset ja aloitteet alkavat tuottaa haluttua tuottoa pitkällä aikavälillä. Kuvassa 2 havainnollistetaan tasapainotetun mittariston käyttöönottoprosessia, kun prosessi tähtää tasapainotetun mittariston luomiseen osana organisaation strategian selkiyttämistä. Tässä määrittämisprosessissa on siis neljä alaproessia, joiden keskinäisen vuorovaikutuksen avulla kurotaan umpeen mittariston suunnittelussa muodostuneen määrittämisprosessin sekä käyttöön ottamisen kannalta olennaisen toteuttamisprosessin välinen epäsuhta.

Kuva 2. Tasapainotetun mittariston prosessi. (Olve, N.-G., Roy, J. & Wetter, M. 1999, 41.)



Kaplan ja Norton (1996a) mainitsevat edelleen, että tasapainotettu mittaristo tukee organisoitua oppimista johtotasolla. Muodostamalla syy-seuraus-hypoteeseja toiminnoista ja niihin liittyviä tarkkoja yksittäisiä mittareita, yritykset voivat testata luomaansa strategiaa käytännön tasolla sekä tarpeen tullen muuttaa sitä havaintojensa pohjalta. Kaplan ja Norton (1996b) ovat myös todenneet tutkimuksissaan, että mikäli yritykset ovat ottaneet käyttöön vain joitakin tasapainotetun mittariston yksittäisiä osia parantaakseen yrityksensä toiminnan suoritusmittausjärjestelmiä, ne ovat kyllä saaneet jotensakin konkreettisia tuloksia, mutta joiden laajuus on kuitenkin hyvin kapeaa. Yleensä yritykset käyttävätkin tasapainotettua mittaristoa Kaplanin ja Nortonin (1996b) mukaan:

- Selventämään ja ajanmukaistamaan strategiaansa
- Kommunikoimaan strategiaansa koko organisaatiolle
- Linjaamaan yksikköjen ja yksilöiden tavoitteet kokonaisstrategian kanssa
- Yhdistämään pitkän aikavälin tavoitteet ja vuosittaiset budjetit strategisten toimintojen kanssa
- Tunnistamaan sekä linjaamaan strategisia aloitteita
- Muodostamaan säännöllisiä katsauksia toiminnastaan edesauttaakseen oppimista ja kehittäkseen strategiaansa

Tasapainotetun mittariston avulla yrityksen tulisi pystyä suuntaamaan sen johtamisprosessit ja koko organisaation toteuttamaan valitsemaansa pitkän aikavälin strategiaa (Kaplan & Norton 1996b). Ilman tasapainotettua mittaristoa organisaatio ei kykene strategioita ja prosesseja luodessaan saavuttamaan riittävää yhtenäisyyttä vision ja toiminnan välillä. Tutkijoiden mukaan tasapainotettu mittaristo antaakin ennen kaikkea kehikon tällaisen strategian käyttöönoton hallitsemista edesauttaakseen, mahdollistaen organisaation strategian hallitut muutokset ympäristön muuttuessa esimerkiksi uusien teknologioiden tai kilpailijoiden toimesta. Tasapainotetun mittariston perimmäisenä tavoitteena onkin löytää ja säilyttää tasapaino lyhyen aikavälin voitontavoittelun sekä markkinaosuusajatteluun perustuvan ohjauksen välillä.

2.2 New Public Management

2.2.1 New Public Management käsitteenä

Käsitteenä NPM on niin sanotusti ”notkea”, eli sille ei ole olemassa yhdenmukaista määritelmää (Dunleavy ym. 2006). New Public Management on määritelty 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alkupuolen aikana kehittyneeksi julkisen hallinnon malliksi, doktriiniksi tai normatiiviseksi teoriaksi, jonka mukaisesti julkishallinnon toimintaa on pyritty kehittämään (Lane 2000; Lähdesmäki 2003; Pollit & Bouckaert 2011). NPM voidaan siis nähdä myös hallinnon uudistamisen mallina. Tällöin se vastaa varsinkin Pollitin & Bouckaertin (2011, 10–11) näkemystä NPM:stä ennen kaikkea julkishallintomallina, jonka yksi keskeisimpiä piirteitä on yksityisen liike-elämän toimintatapojen soveltamisessa mukautetusti julkisen hallinnon toiminnassa (Pollit & Bouckaert 2011, 10–11).

NPM:stä useimmin käytetty suomenkielinen käsitteenimi on uusi julkisjohtaminen (Virtanen & Stenvall 2010). Yliaskan (2014, 1–3) mukaan NPM:n käsitettä on käytetty kahdessa toisistaan eroavassa merkityksessä, jossa kansainvälisesti NPM:ään yhdistetään käytännössä julkisen sektorin laaja-alainen markkinallistaminen; puolestaan Suomessa NPM:n käsitettä käytettiin ensisijaisesti keskushallinnon uudistustrendin kuvaamisessa. Nykyään myös Suomessa NPM ymmärretään aiemmin mainitussa laajemmassa kansainvälisen

käsityksen mukaisessa merkityksessä (Yliaska 2014, 1–3). NPM onkin kattava käsite, jonka alaisuuteen voidaan sijoittaa useita riippumattomia alakäsitteitä sekä niitä määrittäviä tekijöitä, joihin kuuluvat muun muassa erilaiset teoriat sekä kehityssuunnat johtamisessa sekä organisaatiokulttuurissa varsinkin julkisissa organisaatioissa. Monet näistä tekijöistä ovat peräisin tai soveltuvat sellaisenaan myös yksityisen sektorin yritystoimintaan sekä -kulttuuriin. Kuvassa 3 havainnollistetaan NPM:n kattokäsitteen alle kuuluvia alakäsitteitä, joiden kautta NPM voidaan laaja-alaisesti määritellä.

Kuva 3. NPM:n ydinkäsitteet ja niiden muuttujia. (Herranen, O. 2015, 29.)

Uusliberalismi	Agenttiteoria
<i>Markkinoita ja yksityisomistusta tukeva valtio</i>	<i>Päämies-agentti-teoria</i>
<i>Luottamus yksityiseen toimintaan ja markkinoihin</i>	<i>Osa-aikaisten työsopimusten suosiminen</i>
<i>Kilpailun korostaminen</i>	<i>Yleinen sopimusajattelu</i>
<i>Talouskuri ja menoleikkaukset</i>	<i>'Ydintehtävä'-ajattelu</i>
<i>Kansalaisuuden mieltäminen asiakkuudeksi/ kuluttajuudeksi</i>	<i>Epäluottamukselliset suhteet</i>
Managerialismi	Liiketoimintakustannusten taloustiede
<i>Geneerinen ja instrumentaalinen yksityisen sektorin johtamisoppi</i>	<i>Suhteellisten (liike)toimintakustannusten tarkastelu</i>
<i>Johtajien auktoriteetti ja päätösvalta</i>	<i>Ulkoistaminen</i>
<i>Taloudellisten kannustimien ensisijaisuus</i>	<i>Organisaatiotason näkökulma sopimusajattelussa</i>
<i>Suoritteiden ja tehtävien määrittely ja mittaaminen</i>	<i>Markkinatyypiset mekanismit/markkinamekanismit</i>
<i>'Pehmeät taidot'</i>	<i>Tuottavuusajattelu</i>
Julkisen valinnan teoria	Muita määreitä
<i>Julkisten organisaatioiden välinen kilpailu</i>	<i>Käyttäjälähtöisyys/'konsumerismi'</i>
<i>Markkinoiden ja politiikan rinnastaminen</i>	<i>'Digitalisaatio'</i>
<i>Hajauttamisen ja pienten yksiköiden suosiminen</i>	<i>Kulttuurillinen muutos</i>

2.2.2 New Public Managementin taustaa

New Public Managementiin liittyy useita taustateorioita, jotka pohjautuvat vahvasti talous- ja johtamistieteisiin. Kirjallisuudessa NPM nähdään ensisijaisesti pohjautuvan managerialismin ja julkisen valinnan teoriaan (Lähdesmäki 2003; Julkunen 2006; Kuloavaara 2016). Julkunen (2006, 78) mukaan NPM pohjautuu ennen kaikkea julkisen valinnan teoriaan, joka esittää, että markkinavalinteiset organisaatiot käyttävät resursseja tehokkaammin kuin julkiset. Julkisen valinnan teorian mukaan siis taloudellisia resursseja hyödynnetään tehokkaammin vapailla markkinoilla budjettirajoitteen alaisena kuin julkisissa toiminnoissa (Julkunen 2006, 78). Julkisen valinnan teoriaa käsitellyt taloustieteilijä James M. Buchanan esittää, että viranomaiset saattavat haitata lainsäätämistä, koska

heidän motiivinaan saattaa olla omien intressien edistäminen yhteisen edun sijaan. Oman edun tavoittelu avaa mahdollisuuden julkisen sektorin budjettien kasvamiselle yli niiden realistisen optimaalisen tason. Julkisen sektorin viranomaisten ja päätöksentekoa ohjaavien poliitikkojen katsotaan toimivan todennäköisesti henkilökohtaista etua tavoitellen, syrjäyttäen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamisen. Tämä kriittinen ajatus pohjautuu siis julkisen valinnan teoriaan, jossa ihmisten toiminnassa korostuu ennen kaikkea oman henkilökohtaisen hyödyn maksimointi. (Buchanan 1984, 19; Julkunen 2006, 78.)

Julkinen valinnan teorian lähtökohta on soveltaa taloustieteellistä teoriaa poliittisille sekä sosiaalisille alueille. Teoriaan sisältyy oletus siitä, että resurssien käytöstä saadaan eniten hyötyä yhteiskunnalle siten, että merkittävin osa tuotteista sekä palveluista tuotetaan yksityisillä markkinoilla, jolloin julkisen sektorin osuus tuotannosta olisi mahdollisimman vähäinen. Tämä ajatus voidaan Hughesin (2003) mukaan nähdä myös verrattaen ideologisena, mutta näkökulmaa on esitetty myös julkisen valinnan teoriaan liittyen. (Hughes 2003, 11.) Lähdesmäki (2003, 52) esittää väitöskirjassaan, että julkisen valinnan teoriaan liittyy myös ymmärrys siitä, ettei poliitikoilla ole suoraa mahdollisuutta kontrolloida julkisten varojen käyttämistä. New Public Management onkin kokenut julkisen valinnan teorian vaikutuksesta painetta kaventaa julkista hallintoa ja lisätä markkinavaltaisuutta (Lähdesmäki 2003, 52-53).

Toinen merkittävä NPM:ään vaikuttava taustateoria on managerialismi. Lähdesmäki (2003, 49-52) selventää managerialismin ydinajatuksena olevan erityisesti yksityisellä sektorilla käytössä olevien johtamistapojen olevan yleisesti parempia kuin julkisella sektorilla käytettävien johtamisperiaatteiden. Managerialismi pohjautuu niin kutsuttuun tieteelliseen liikkeenjohtoon, joka tunnetaan myös taylorismina. Taylorismissa korostuvat muun muassa työsuoritusta kuvaavat mittarit sekä kannustaminen toiminnan jatkuvaan tehostamiseen. (Lähdesmäki 2003, 49-52.) Kulovaara (2016, 24) esittää, että managerialismi voidaankin nähdä ideologisella tasolla NPM:n alkuperänä; toisaalta NPM muodostaa managerialismista käytännöllisen sovelluksen. Kulovaaran (2016, 36) mukaan managerialismin ydinideologiaan kuuluu useita ideologioita elementtejä, jotka on jaoteltu arvoihin, uskomuksiin, olettamuksiin sekä normeihin:

- Uskomukset: Julkisen sektorin toimintaan kuuluu merkittävästi byrokratiaa sekä joustamattomuutta. Samalla julkinen sektori on liioitellun kiinnostunut kontrollirakenteista ja kustannusten vähentämisestä.
- Arvot: Toiminnan tehokkuus, yksilön henkilökohtainen aktiivisuus organisaation sisällä, yksilön luovuus sekä kyvykkyys sekä avoimien markkinoiden vapaus.
- Olettamukset: Yhteiskunnan kehitys on riippuvaista taloudellisesta tuottavuudesta. Tuottavuuden kasvu on seurausta innovaatioista sekä teknologisesti kehityksestä. Johtaminen on organisaatiossa erillinen

toiminto, jossa olennaisinta on toiminnan suunnittelu, implementointi ja tuottavuuden kehityksen mittaaminen.

- Normit: Yksityisen sektorin kehittämiä tehokkaita organisaatiomalleja sekä johtamiskäytäntöjä tulisi soveltaa myös julkisen sektorin organisaatioihin.

Tuotettaessa julkisia palveluita on korostettava tulosvastuullisuutta ja tietoisuutta kustannuksista. Julkisten palvelujen käyttäjät nähdään ennen kaikkea asiakkaina, eikä niinkään poliittisina toimijoina osana yhteiskuntaa. Suoritusmittaus- ja arviointimenetelmiä tulisi kehittää jatkuvasti, jotta tehostustoimintojen tuloksia voitaisiin arvioida. Lähdesmäki (2003, 52) esittääkin, että managerialismin vaikutus NPM:n käsitteen muodostumiseen perustuu ensinnäkin yksityisen sektorin johtamistapojen ihannoimiseen sekä yleistettävyyteen ja toiseksi toiminnan tuloskeskeisyyden korostamiseen. (Lähdesmäki 2003, 52.) Täten voidaan todeta, että NPM:n taustateorioihin sisältyy merkittävästi kritiikkiä perinteisen julkishallinnon toimintamekanismeja ja johtamistapoja kohtaan; näitä epäkohtia pyritään sitten NPM:n avulla korjata. (Julkunen 2006, 79).

2.2.3 New Public Managementin tyypilliset piirteet ja sisältö

Kenties NPM:n keskeisin piirre on siis soveltaa liike-elämästä mukautettuja toimintatapoja julkisessa hallinnossa. Pollit ja Bouckaert (2011, 10) selittävät NPM-mallin sisältävän kaksi eri käsitetasoa. Näistä ylemmällä tasolla voidaan nähdä NPM:n sisältävän menetelmiä, joiden avulla julkista sektoria kehitetään yksityisestä liiketoimintasektorista muunnetuin konseptein, tekniikoin ja arvoin. Alemmalla tasolla sen sijaan NPM-malliin katsotaan kuuluvan tiettyjä toimenpiteitä, konsepteja sekä käytänteitä. (Pollit & Bouckaert 2011, 10–11.) Nämä seuraavat listatut seikat ovat yleisesti NPM:n keskeiseen sisältöön kuuluvia alakäsitteitä (Hood 1991; Lähdesmäki 2003; Pollit & Bouckaert 2011):

- 3E:n malli, jossa taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus ovat toimintaa ohjaavina arvoina
- Yksityistäminen sekä tilaaja-tuottajamalli, organisaatorakenteen hajauttaminen ja pienten yksiköiden suosiminen suuren keskushallinnon sijasta
- Julkisen alan toimijoiden tilivelvollisuus sekä toimintavapaus sektorillaan
- Viranomaistyön erottaminen politiikasta
- Saavutettujen tulosten painottaminen sekä näiden mittaaminen ja arviointi
- Tietoisuus julkisella sektorilla käytettävistä resursseista ja niiden käytön kurinalaisuus
- Toiminnan sopimuksellisuus sekä alttius kilpailuttamiselle
- Julkisten palvelujen käyttäjien näkeminen asiakkaina

Lähdesmäki (2003) selittää kolmen E:n mallin ydinsisällön tulevan sanoista: *economy*, *efficiency* ja *effectiveness*. Suomennettuina näiden sanojen vastineet ovat taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. 3E:n mallin arvot ovat muodostuneet julkisen sektorin merkittävimmiksi arvoiksi niiden suppeasta alkuvaikutelmasta huolimatta. (Lähdesmäki 2003; Julkunen 2006.) NPM:ssä taloudellisuuden Hood (1991, 4–5) määrittelee osaksi sen oleellisinta sisältöä. Esimerkkeinä tästä ovat käytössä olevien resurssien niukkuus ja vaadittu tarkkuus niiden käyttämisessä sekä kilpailuttaminen julkisella sektorilla (Hood 1991, 5). Lähdesmäki (2003, 66) sen sijaan esittää taloudellisuuden olevan sitä, että julkisen sektorin toimintoja pidetään käynnissä niin pienin resurssein kuin mahdollista. Sekä Hood (1991, 4–5) että Pollit ja Bouckaert (2011, 11–13) esittävät, että NPM:ssä on keskeistä painottaa toiminnan tehokkuutta sekä erilaisten suoritteiden mittaamista tehokkuuden varmistamiseksi. Tehokkuus käsitteenä yleisesti tarkoittaa toiminnan kokonaisrationaalisuutta, jolloin tehokkuuden kasvaessa pienemmillä resursseilla luodaan enemmän suoritteita (Lähdesmäki 2003, 67; Vakkuri 2009, 14–15). Vakkuri (2009) kuitenkin korostaa, että tehokkuutta ei tule liiaksi yksinkertaistaa, vaan se on monitulkintainen ja vaikeasti tyhjentävästi määriteltävä käsite. Vaikuttavuus kuvaa sanana niin tulosta, vaikutusta kuin myös itse vaikuttamisen prosessia (Dahlen-Larsen 2006, 1). Lähdesmäki (2003, 66) kuvaa vaikuttavuuden tarkoittavan sitä, että prosessissa aikaansaadut suoritteet vastaavat niille asetettuja tavoitteita. Rajavaara (2007) toteaa, että merkittävä osa vaikuttavuudesta on siihen liittyvän arvioinnin tarve. Vaikuttavuus käsitteenä onkin selitettävissä tuloksellisuuden sekä arvioinnin osatekijänä. Vaikuttavuuteen sisältyy siis arviointi erityisenä osana hallinnon toimintaperiaatteetta (Rajavaara 2007). Sulkusen (2006, 17–19) mukaan arvioinnilla pyritään todistamaan toiminnan vaikuttavuutta, jolloin vaikuttavuus on kasvattanut arviointien merkitystä kiinteänä osana julkishallintojen toimintaa. Tämän arviointitarpeen johdosta onkin muodostunut erillistä kaupallistakin toimintaa, jossa myös ulkopuoliset toimijat tuottavat hallintojen tarpeisiin arviointitietoa (Sulkunen 2006; Rajavaara 2007). Arviointitoiminta perustuu käytännössä systemiteoreettiseen ajatteluun, jossa arvioinnilla tavoitellaan vaikuttavuuden lisäksi myös tuloksien sekä taloudellisuuden todentamista (Virtanen 2007, 23–27).

Kirjallisuudessa huomioidaan, ettei laajaa julkista sektoria pidetä NPM-mallin mukaisesti itsestäänselvyytenä (Hughes 2003). Dunleavy ym. (2006, 470) näkee kilpailun yhtenä NPM:n ydintemana, jolloin julkisen toiminnan eräänä tavoitteena olisi nimenomaisesti kilpailutilanteiden lisääminen. Pollitin ja Bouckaertin (2011, 10) mukaan NPM:n keskeistä sisältöä on myös hallintorakenteiden hajauttaminen pienempiä organisaatioita muodostamalla. Dunleavyn ym. (2006, 470) mukaan joustavuutta voidaan saada aikaan hajauttamalla hallintorakennetta ja pyrkimällä pienentämään organisaatiohierarkiatasojen välisiä etäisyyksiä. Samalla olennainen osa NPM:ssä ovat lisäksi markkinamekanismit kuten yksityistäminen sekä erityisesti julkisten palveluiden hankinta yksityisen sektorin palveluntuottajilta niin

kutsuttua tilaaja-tuottajamallia hyödyntäen. Le Grand (1991, 1259–1260) määrittelee näennäismarkkinat huomattavasti eroavaiseksi tyypillisestä markkinoiden toiminnasta. Näennäismarkkinoissa olennaista onkin, että ne korvaavat julkisen sektorin palvelutuotannon monopoliaseman kilpailutetulla markkinatilanteella. On silti otettava huomioon etteivät palveluiden käyttäjät suinkaan toimi markkinoilla puhtaan rahaperusteisesti, vaan palvelut ostetaan näennäismarkkinoilta, joissa hyödynnetään esimerkiksi palvelusetelimallia, jolloin kyky ostaa palvelu ei enää olekaan riippuvainen palvelun ostajan suorasta maksuvalmiudesta. Tulee myös ottaa huomioon, etteivät asiakkaat usein hanki palveluaan omatoimisesti, vaan varsinainen palvelun hankinta tehdään valmiiksi viranomaisten toimesta. Palveluiden tarjoajat voivat näennäismarkkinoilla olla yksityisiä yrityksiä, julkisia toimijoita tai esimerkiksi voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä. Nämä kaikki kilpailevat tällöin näistä julkisen sektorin hankkimista palveluista. (Le Grand, 1991, 1259–1260.)

NPM:n oleellinen osa on palvelun tuottajan ja ostajan erottaminen (Dunleavy ym. 2006, 470). Palvelun ostaja tai tilaaja pyrkii vahvasti vaikuttamaan, millaiselle palvelulle on kysyntää, jolloin tuottaja joko toimittaa tilatun kaltaisen palvelun tai vastaavan lopputuleman (Hughes 2003, 59). Hughesin esittämää ostajan ja tuottajan erottamista kutsutaan yleisesti tilaaja-tuottajamalliksi tai vaihtoehtoisesti sopimusohjausmalliksi. Tällöin julkinen sektori täyttää palvelun tilaajan tai ostajan roolin (Koskiahho 2008, 28–29; Junnila & Friedriksson 2012). Tilaaja-tuottajamallin pitää sisällään myös kilpailuttamisen, sillä tuottajaorganisaation valinta perustuu palvelun kilpailuttamiseen (Julkunen 2006, 89). Tilaaja-tuottajamallin toimintamekanismissa tilaaja ja tuottaja tekevät keskinäisen sopimuksen palvelun tuottamisesta, mitä seuraa tuottajan palvelun toimittaminen käyttäjälle. (Junnila & Friedriksson 2012.) Tämä malli voi omalta osaltaan avustaa julkisen sektorin pienentämisessä, mutta myös liikelaitostaminen, yhtiöittäminen sekä yksityistäminen ovat päteviä keinoja. (Lähdesmäki 2003, 216). Junkan (2010, 35–36) mukaan yksityistäminen voi esiintyä kahdessa eri muodossa. Laajan käsityksen mukainen yksityistäminen on toimintamalli, jossa julkisen sektorin roolia pienennetään talouden kokonaisuudesta kasvattamalla yksityisen sektorin toimintaa. Toisen, kapea-alaisemman määritelmän mukaan yksityistäminen tarkoittaa vain julkisen omaisuuden siirtämistä yksityisen omistuksen piiriin. (Junka 2010, 35–36.)

NPM:n yksi keskeisistä piirteistä on korostaa vastuullisuutta sekä tilivelvollisuutta julkisen sektorin työssä. Lähdesmäki (2003, 76) kuitenkin esittää, että NPM:ssä vastuullisuus ei merkittävästi eroa yksityisen sektorin vastaavasta, vaan kyseessä on verrattaen samankaltainen tulosvastuullisuus. Tulosvastuu kattaa tällöin vastuunkannon taloudesta, resurssien vähentämisestä sekä vaikuttavuudesta. Julkunen (2006, 82–83) luettelee, että vastuullisuuden seuraamiseen lukujen perusteella on useita mahdollisuuksia, kuten kirjanpito, tilintarkastus ja monitorointi. NPM:n periaatteet sisältävätkin hyvät edellytykset tulosvastuulliseen toimintaan. (Hyyryläinen 2004; Julkunen 2006.) Salminen (2005, 92) määrittelee julkisen sektorin tilivelvollisuuden tarkoittavan ennen kaikkea tarkkuutta lakien ja määräysten seuraamisesta taloudenhoidossa.

Tilivelvollisyyden sisältyy kuitenkin luonnollisesti myös vaatimus käyttöön määriteltyjen resurssien mahdollisimman tehokkaasta ja tuloksellisesta hyödyntämisestä julkisella sektorilla sekä tehokas ja rehellinen raportointi resurssien käyttöaiheista. Hood (1991, 4) näkee NPM:ssä tilivelvollisuuden kahdella tavalla, joista ensimmäisessä tilivelvollisuuden tarve vaatia vastuullisuutta johtamiskäytännöiltä antaa mahdollisuuden lisätä näiden johtajien toimintavapauksia. Toisessa tavassa käytössä olevat mittarit ja standardit korostavat omalta osaltaan tilivelvollisuutta, koska ne asettavat toiminnalle tarkkailtavia, selkeitä päämääriä. (Hood 1991, 4; Salminen 2005, 92.)

Taloudellinen vastuullisuus voidaan määritellä siten, että tämä vastuu voidaan kvantifioida laskettavassa muodossa. Julkisella sektorilla taloudellisen vastuun kontrollit kohdistuvat muun muassa toiminnan lopputulemiin, jolloin näitä kontroleja ovat tilivelvollisuus ja valvonta. Tällöin näissä keskitytään palvelun tuloksiin, vaikutuksiin sekä vaikuttavuuteen. (Julkunen 2006, 82.) Eräsaari (2011, 200–201) määrittelee taloudellisen vastuullisuuden laskettavuuden käsitteenä, jolloin erityisesti suoritusmittaaminen nousee keskeiseksi toimeksi osana vastuullista julkisen sektorin toimintaa. Juhila (2009) sen sijaan käyttää termiä selontekovelvollisuus varsinkin julkisen sektorin sosiaalityön näkökulmasta; tässä yhteydessä toiminnasta kannettava vastuu koskee koko yhteiskuntaa NPM:n mukaisen organisaatiovastuun lisäksi. Vastuullisuuden käsite on siis varsin monitulkintainen, sillä se voidaan määritellä niin tilivelvollisuuden, laskettavuuden kuin selontekovelvollisuuden kautta.

2.2.4 New Public Management johtamismallina

Julkisen sektorin johtamiskäytäntöjä tarkastellessa pohdintoihin tulisi sisällyttää huomio siitä, että päätöksenteko on jossain määrin myös poliittisen päätöksenteon vaikutuksen alaista. Pollit ja Bouckaert (2011, 169-170) huomauttavat, että poliitikkojen tulisi jättää julkisen sektorin toimijoiden strategioiden käytännö implementointi hallintojen itsensä tehtäväksi ja keskittyä sen sijaan NPM-mallin mukaisesti päämäärien asettamiseen julkishallinnolle. Sen sijaan Virtanen ja Stenvall (2010) haluavat muistuttaa, että toimivan hallinnon aikaansaamiseksi toimiva kommunikaatio julkisen sektorin toimijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä on vähintäänkin tarpeellista, sillä virkamiesten asiantuntemuksen ja poliittisen päätöksenteon välille tarvitaan vuorovaikutusta. Tällöin asiantuntijat pystyvät konsultoimaan poliittisia päätöksentekijöitä suoraan tai epäsuorasti, ja vastaavasti poliitikoilla on soveltuvissa määrin mahdollisuus osallistua hallinnon johtamiseen. On kuitenkin syytä huomata, että kiinteä osa NPM:ää on poliittisten päätöksien toimeenpanon sekä varsinaisen politiikan muotoilun selkeä erottaminen toisistaan. (Virtanen & Stenvall 2010, 48–49; Pollit & Bouckaert 2011, 169.)

Lane (2000, 183) toteaa, että NPM:n vaikutuksesta merkittävä määrä yksityisen sektorin kehittämiä ja käyttämiä johtamiskäytäntöjä on siirtynyt käyttöön myös julkiselle sektorille. Virtanen ja Stenvall (2010, 47–52) puolestaan

osoittavat, että julkisella sektorilla johtamiseen on otettu aikaisempaa ammattimaisempi lähestymistapa. Julkisella sektorilla toimivilla johtajilla tulisikin olla toimialansa erityisasiantuntijoista eriytyvät työurat, jolloin julkisjohtaminen itsessään on oma ammattinsa eikä niinkään seurausta kertyneistä työkokemusvuosista. Tällöin entistä erityisempi johtamisosaaminen korostuu NPM:ssä, mikä edellyttää johtajilta esimerkiksi muutosjohtamisen, strategisen johtamisen ja kilpailuttamisen hallitsemista. Tällaisten johtajien onkin kyettävä johtamaan organisaatiotaan siten, että organisaatio tuottaa tuloksellista toimintaa. Täten erityisesti esimerkiksi kustannuslaskennan sekä yleisesti talousjohtamisen substanssiosaaminen korostuu (Virtanen & Stenvall, 2010, 47–52.) Lisäksi Hyyryläinen (2004, 94–96) muistuttaa, että julkisella sektorilla toiminnassa sovelletaan useita sopimuksellisia tasoja. Laajimmalla tasolla poliittiset sekä sosiaaliset sopimukset, joilla pyritään vakauttamaan julkista taloutta, vaativat laajaa yhteiskunnallista osallistumista. Tätä suppeammalla tasolla ovat puolestaan tulosopimukset, joissa sopimusosapuolet määrittelevät toimintansa tavoitteita ja osatavoitteita. Näiden tarkoituksena on määritellä kulloinkin käytössä olevat resurssit sekä sitouttaa niin johto kuin työntekijätkin toimimaan yhteisten sekä henkilökohtaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimuksellisuus onkin olennainen osa julkisen sektorin organisaatioiden sopimusohjausta ja sopimushallintaa. (Lane 2000; Hyyryläinen 2004, 94–96.)

Osa NPM-malliin kuuluvaa johtamis- ja tuloksellisuusmenetelmää on tulosohjauksellisuus. Tulosohjauksen tavoite on ohjata toimintaa 3E:n arvojen mukaisesti, jolloin tavoitteena on saavuttaa tasapainotila toiminnan laadun, tehokkuuden sekä voimavarojen ja asetettujen tavoitteiden välillä. Tulosohjaus pyrkii edesauttamaan kustannustehokasta vaikutusten ja palvelujen vaikuttavuuden tavoittamista, eli sillä pyritään vaikuttamaan julkisen sektorin tuloksellisuuteen. Sen peruskriteereihin kuuluvat täten muun muassa yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, laadunhallinta sekä organisaation henkisten voimavarojen hallinta. Tulosohjauksen tavoite onkin, että julkiset organisaatiot toteuttaisivat tehtävänsä ennen kaikkea tuloksellisesti ja tehokkaasti. (Salminen 2005, 9–10.) Myös tehtyjen suoritteiden mittaaminen ja korostaminen on eräs NPM:n perusteista. Hoodin (1991, 4), Pollitin ja Bouckaertin (2011, 10) mukaan yksi mallin kulmakivistä on erilaisten suoritteiden mittaaminen ja niihin liittyvien standardien ottaminen käyttöön. Tällaisten lopputulemien tulisi olla yksiselitteisesti mitattavia ja kvantitatiivisesti arvioitavissa. Dahler-Larsen (2006, 9–10) määrittelee standardoinnin organisaatiossa ilmenevien ongelmien ratkaisemiseksi organisoituja kaavoja käyttäen, kuten toiminnan yhdenmukaistaminen organisaation sisällä. Lisäksi standardointi pyrkii varmistamaan, että palvelut kyetään tarjoamaan tiettyä vähimmäistasoa noudattaen riippumatta tilanteesta. (Dahlen-Larsen 2006, 9.)

Merkittävä osa NPM:n käsitettä on kansalaisen roolin muuttuminen julkisen sektorin palveluiden kohteesta tai vastaan ottajasta asiakkuudeksi. Asiakkaana kansalainen voidaan nähdä palveluiden käyttäjänä, jonka tulee oikeutetusti saada vastiketta rahalleen. Täten NPM erottaa perinteisen julkishallintomallin kansalaiskuvan nykyaikaisemmasta katsantotavasta, jossa

kansalaisia ei enää nähdä yksinkertaisina hallintoalamaisina, vaan he ovat palveluiden käyttäjiä (Virtanen & Stenvall 2014, 80-81; Stenvall ym. 2016, 54-55.) Voidaankin sanoa, että New Public Management on hyvin moniulotteinen julkisen hallinnon malli, josta tutkijoillakin on asiasisällön ja painotusten suhteen verrattaen erilaisia näkemyksiä siitä, mitä NPM-malliin varsinaisesti kuuluu. Yleisellä tasolla voitaneen todeta, että NPM-mallissa keskeisintä sisältöä on ainakin erilaisten markkinamallien hyödyntäminen, taloudellisuuden sekä suoritteiden korostaminen ja yksityisen sektorin kehittämien käytäntöjen soveltaminen julkisella sektorilla. NPM sisältää myös lukuisia orgaanisia toimintamalleja, kuten suorittamisen mittaamista ja taloudellisten kannustimien korostamista. (Dunleavy ym. 2006, 470-471) Myös informaatioteknologinen kehitys sekä digitalisaatio toimii perustana nykyaikaiselle hallinnon uudistamiselle. Dunleavy ym. (2006) näkemyksen mukaan modernien hallintojen uudistumis- ja toimintaperiaatteet ovat vaihtuneet NPM-mallista kohti uudenaikaisempaa Digital-Era Governance (DEG) -hallintomallia, jossa keskeisintä on organisaatiossa tapahtuva uudelleenintegrointi, toimintojen tarveperusteisuus sekä digitaaliset muutokset (Dunleavy ym. 2006, 471-472). Pollit ja Bouckaert (2011, 7-8) näkevät nykyisen vuosituhannen hallinnollisissa reformeissa merkittävänä tekijänä niin sanotun e-government-suuntauksen, jossa keskeisintä on informaatioteknologian kehittymisen suomien mahdollisuuksien soveltaminen julkisen sektorin organisaatioiden toiminnassa.

Keskeisimpiä NPM:ään liittyviä reformeja ovat tutkijoiden mukaan olleet varsinkin yksityistäminen sekä yhtiöittäminen, liikelaitostaminen, hallinnon hajauttaminen ja tulosoikeuteen siirtyminen. Lähdesmäki (2003) arvioi NPM:n uudistumista kolmen erilaisen pääulottuvuuden kautta: tehokkuusperiaatteiden hyödyntäminen linjauksissa ja ratkaisuisissa, julkinen yrittäjäyys toimintatapamallina sekä tulosvastuullisuus organisaatioissa ja niiden johtamistyössä. Ikola-Norrbacka ja Lähdesmäki (2011, 266-267) tulkitsevat NPM:ssä ilmenneen kaksi erilaista painopisteitä korostaneita uudistuskausia. Näistä varhaisemmalla kaudella korostuivat ammattimaisen johtamisen, tulosvastuun sekä johtamisosaamisen uudistukset. Jälkimmäisellä kaudella puolestaan korostuivat moraaliset sekä eettisemmät arvot laskentapohjaisia tehokkuusperiaatteita täydentäen. Tällöin suoranaisesta kilpailuttamisesta pyrittiin siirtymään kohti tasaveroisempaa kumppanuutta, jonka välityksellä tuotetaan asiakkaille palveluita heidän tarpeidensa mukaisesti. Tässä yhteydessä esitetään myös 3E:n mallin täydentyneen 4E:n malliksi, jossa kolmen aikaisemman toimintaa ohjaavan arvon rinnalle on neljäntenä noussut eettisyys. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 262-267.)

2.2.5 New Public Managementin epäkohtia

NPM:n tuomien uudistusten ja parannusten vastapainona tutkijat ovat myös osoittaneet malliin sisältyviä epäkohtia ja puutteita. Siltala (2008) väittää NPM:n olevan pohjimmiltaan kustannustehoton sekä julkisen sektorin työelämän laatua vähentävä tekijä. NPM:n myötä esitetään julkisen sektorin työelämässä

inhimillisten kustannusten kasvaneen esimerkiksi työntekijöiden stressaantumisen sekä heille asetettujen ristiriitaisten odotusten vaikutuksesta. Siltala (2008, 452) antaakin toimitusosuuden, jonka myötä NPM:n piirteet tulisi mahdollisimman perusteellisesti tyystin poistaa julkishallinnon organisaatioista. (Siltala 2008.) Myös Julkunen (2008, 183–186) esittää NPM:n mukaisten toimintatapojen laskeneen merkittävästi julkisen sektorin työelämän laatua. NPM:n kannustama mittaristojen käyttö ei usein edesauta työn pitkäjänteisyyttä ja tämän näkemyksen mukaan julkisen sektorin työn ydinajatus hämärtyy. Samalla Julkunen (2008, 183–185) kuitenkin myös toteaa, ettei NPM:n suoraa vaikutusta julkisen sektorin työprosesseihin ole riittävässä määrin tutkittu. (Julkunen 2008, 183–185.) Kulovaara (2016, 58) puolestaan muistuttaa, ettei NPM:n mukaisten toimintamallien soveltamisen aikaan saamia säästöjä sekä tuottavuuden kasvua ole voitu tyhjentävästi osoittaa tapahtuneen. Myös NPM-malliin kuuluva yksityisen sektorin edustajien julkiselle sektorille ulottama konsultointi saattaa olla nähtävissä ongelmallisena julkishallinnon demokratian kannalta. Monet NPM:n ehdottamat käytännön toimet voivat olla haasteellisia toteuttaa reaalioloissa; esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin edellytyksien täyttäminen sekä julkisen sektorin toimintojen ulkoistaminen ovat tällaisia toimintoja. Perusteellisten tarkastustoimien puuttuessa on myös mahdollista, että julkisella sektorilla toimivat johtajat parantelevat saavuttamia tuloksia arvioinneissa henkilökohtaista etua tavoitellessaan, jolloin tuloksellisuuden mittaamisen onnistuminen vaarantuu. (Kulovaara 2016, 58.)

Kritiikkiä NPM:ssä herättää myös sen taloudellisuusnäkökulman määräävyys varsinkin sellaisilla aloilla, joissa tuloksien mittaaminen on haasteellista. Tällöin jotkin NPM:n käsitteistä voivat olla liian monitulkintaisia tai hankalasti määriteltävissä; tällaisia ovat esimerkiksi tehokkuus ja tilivelvollisuus. (esim. Julkunen 2006.) Tämä monitulkintaisuuden ongelmallisuus ulottuu myös vaikeasti määriteltäviin tehokkuuden ja vaikuttavuuden käsitteisiin (Rajavaara 2007; Vakkuri 2009). Eri käsitteiden monitulkintaisuus onkin merkittävä kritiikin lähde NPM-mallia koskien, pääosin johtuen useiden keskeisten käsitteiden vaikeasta määriteltävyydestä. Yliaskan (2014, 530) kritiikki kohdistuu NPM:n monien keskeisten arvojen jäämiseen ilman tyhjentäviä määritelmiä, vaikka samalla mallissa jossakin määrin jopa korostetaan perinteisten hyvinvointivaltion arvojen epämääräisyyttä (Yliaska 2014, 530). NPM:n lähtökohtaa julkisen sektorin toimintojen yksityistämiseen kritisoi muun muassa Alasuutari (2017, 389–390), jonka mukaan yksityistämistä usein kohdistetaan virheellisesti myös julkisen sektorin luonnollisiin monopoleihin. Tästä on seurannut tarpeetonta hintojen nousua palvelujen kallistuttua tarpeettomasti. Eräs esimerkki tällaisesta on radio- ja televisiolähetysverkon yksityistäminen, jonka myötä näiden palvelujen hinnat ovat nousseet huomattavasti. Useimpien julkisten palvelujen kehittämisideana on tarpeettomasti ehdotettu palvelujen markkinallistamista tai suoraa yksityistämistä. (Alasuutari 2017, 389–390.)

2.3 Varhaiskasvatusalan määritelmä ja historiaa

Lasten varhaiskasvatustoimen keskeinen tarkoitus on tarjota lapsille hoitoa ja kasvatusta sellaisissa tilanteissa, jossa näiden lasten vanhemmat tai huoltajat eivät itse esimerkiksi työteon, opiskelun tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty siihen. Tästä näkökulmasta lasten varhaiskasvatus on ensisijaisesti yhteiskunnan tuottamaa perhepoliittista tukea lapsiperheille, tosin sen kasvatuksellista tehtävää unohtamatta. Tämän tehtävän kautta korostetaan myös sitä, että varhaiskasvatuksen yleisenä tavoitteena on tukea varhaiskasvatuspalvelujen piirissä olevien lapsiperheiden kotitalouksia niiden kasvatustehtävässä. Lasten varhaiskasvatus toimii useina eri toimintamuotoina Suomessa; niistä yleisimpiä ovat niin kunnallinen kuin yksityinen päiväkotitoiminta tai yksityiskodeissa suoritettava perhepäivähoito, jossa lasten hoito on perheenomaista. (Vartiainen 1992, 95-96.)

Varhaiskasvatukseen kuuluvaa päivähoitoa alettiin kehittää 1970-luvulla laajamittaiseksi julkisen sektorin palveluksi seurauksena pientenkin lasten äitien tultua merkittävässä määrin työmarkkinoille. Merkittävästi tässä vaikuttava tekijä oli uusi päivähoitolaki, joka tuli voimaan 1973. Kotitalouksien molempien vanhempien täysipainoiseen työssäkäyntiin liittyvä nykyisenmuotoinen päivähoitokäsitys onkin Suomessa varsin uusi. Täysipainoisesti työssäkäyvien vanhempien lasten elinolosuhteista tehtiin laajoja selvityksiä, jotka johtivat nykyisenlaisen julkisen päivähoitojärjestelmän kehittämisen nousemiseen yhteiskunnalliseksi prioriteetiksi. Näiden tutkimusten mukaan alle kouluikäisistä lapsista reilusti yli puolella oli tarvetta päivähoidolle kotitalouden molempien tai ainoan vanhemman ulkopuolisesta ansiotyöstä johtuen. (Kajanoja 1999, 9.)

Laajan julkisen päivähoitojärjestelmän rakentamiseen oli noussut merkittävä tarve ilmenneiden suurten yhteiskunnallisten muutosten myötä. Tässä merkittävä lisätekiä oli suomalaisen päivähoitojärjestelmän sekä saatavilla olevien päivähoitopaikkojen kehityksen jääminen jälkeen esimerkiksi muihin Pohjoismaihin verrattuna, vaikka Suomessa naisten ja äitien osallistuminen elinkeinoelämään on pitkään ollut aivan kansainvälistä kärkitasoa varsinkin kokopäivätyöllisyyden osalta. Myös kansallisessa perhepolitiikassa oli herännyt halua tukea lapsiperheitä niille lasten aiheuttamien kustannusten osalta. Vaikka tässä ensisijaisesti käytettiin välineenä lapsilisiä, myös vanhempien töihin paluun yhteydessä menettämää työtuloa pyrittiin pienentämään. Lapsiperheiden tukijärjestelmää kehitettäessä haluttiin muodostaa kokonaisuus, jossa päivähoito on osana laajempaa lapsiperheille tarjottavaa tukea. Poliittisena motiivina laajan päivähoitojärjestelmän kehittämiseksi oli olennaisesti myös kohottaa yhteiskunnan syntyvyyslukua ja turvata työvoiman tarjontaa. (Kajanoja 1999, 9-10.)

2.3.1 Toimialan liiketaloudellisia erityispiirteitä

Varhaiskasvatustoiminnan järjestäminen on verrattaen monimutkaista, sillä siinä tulee ottaa huomioon monenlaisia muotoseikkoja ja noudattaa laajaa säädösvalikoimaa. Varhaiskasvatustoimintaa harjoittava päiväkotitoiminnallinen kokonaisuus, jossa on tarpeen varata pelkästään päiväkodin käyttöön omat sisätilat ja tarkoituksenmukainen piha-alue niiden yhteyteen. Toimintatilan tulee pääsääntöisesti olla nimenomaisesti varhaiskasvatustoimintaa varten suunniteltu ja rakennettu kiinteistö tai vaihtoehtoisesti varhaiskasvatuskäytöstä poikkeavista käyttötarkoituksista varten varhaiskasvatustoimintaa varten muokattu tila kuten huoneisto tai liiketoimitila. Tässä on olennaista huomioida, että varhaiskasvatuskäytössä olevien tilojen tulee olla sosiaali- ja terveysministeriön päiväkotien toimitiloista ja kalustosta annettujen erillisten ohjeiden mukaisia, ja niiden on läpäistävä kunnallisen varhaiskasvatustarkastuksen tarkastus ennen kuin tiloissa voi aloittaa varhaiskasvatustoiminnan. (Vartiainen 1992, 98.)

Yleensä varhaiskasvatuksessa olevat lapset jaetaan varhaiskasvatuseryksiköissä käytännöllisistä sekä kasvatuksellisista syistä ensin ikäryhmittäin eri osastoihin ja niissä lisäksi vielä hoitotarpeen ja päiväkodin kokonaisuuteen mukaan sellaisiin lapsiryhmiin, että jokaisessa hoitoryhmässä on lasten ikä ja kehitystaso huomioon ottaen sopiva määrä lapsia. Ryhmäajalla ja varhaiskasvatuseryksikön käytännöllä on suoranainen vaikutus hoidon laatuun, sillä niin ryhmäkoko kuin myös sen rakenne suoraan vaikuttavat lasten kokemaan viihtyvyyteen sekä varhaiskasvatuseryksikön käytännön järjestelyihin. Lasten ikäryhmittelyn osalta kriittisin kynnysikä on kolme vuotta; alle kolmivuotiaita voi olla kokopäivähoidossa enintään 12 lasta samassa hoitoryhmässä, mutta yli kolmevuotiaiden ollessa kyseessä määrä kasvaa 20 lapseen. Usein on myös tarpeen ottaa ryhmäkokosuunnitelmassa huomioon varhaiskasvatuseryksikön tarjoama mahdollinen osapäivähoito, joka mahdollistaa yli kolmevuotiaiden lasten ryhmäkoon kasvattamisen jopa 25 lapseen, mikäli osapäivähoidossa on mahdollista limittää lasten läsnäoloa. Joissakin tapauksissa lasten ikätekijä huomioiden lasten varhaiskasvatuseryksiköissä voidaan myös järjestää sisarusryhmissä, jolloin ryhmän kokonaissuuruus on rajattu 15 lapseen; näistä alle kolmivuotiaita voi tosin olla enintään kolme. (Vartiainen 1992, 98-99.)

Hallinnollisesti tarkastellen varhaiskasvatuseryksiköt kuuluvat poikkeuksetta paikallisen kunnallisen varhaiskasvatustoiminnan keskushallinnon kokonaisvaltaisen koordinoimisen alaisuuteen. Vaikka yksityiset päiväkodit voivat toki itse päättää niin toimintansa järjestämisestä kuin myös varsinaisen varhaiskasvatuseryksikön käytännön toteutuksesta, ovat ne silti toimintapaikkakuntansa kunnallisten tarkastus- ja valvontatoimielimien alaisuudessa. Kunnan keskushallinto sopii poliittisesti kunnan alueella tapahtuvan varhaiskasvatuseryksikön suunnitelmat, tavoitteet ja päämäärät, jolloin yksityisetkin päiväkodit ovat riippuvaisia kunnan varhaiskasvatustoimen luvasta toimia kunnan alueella. Tiivistäen voidaankin todeta, että eräällä tapaa kunnan poliittinen johto toimii kunnan alueella suodattimena

varhaiskasvatustoiminnan eri ilmenemistyypeille. Kunnallisten hallintoelimien vaikutus näkyy myös siten, että ne näkevät varhaiskasvatukseen liittyvät asiat lähinnä resurssi- ja organisaatiokysymyksinä vaikka varhaiskasvatustyksiköiden henkilöstö perinteisesti onkin orientoitunut ensisijaisesti tarkastelemaan päiväkotien toiminnan sisäistä näkökulmaa. (Vartiainen 1992, 102.)

Varhaiskasvatustyksiköiden tapa ohjata resurssiensa käyttöä on luonnollisesti vahvasti yhteydessä yksiköiden käytössä oleviin taloudellisiin resursseihin. Tällöin taloudellinen ohjaus käytännössä määrittelee varhaiskasvatustoimintaa rajoittavat ja mahdollistavat toiminnan puitteet. Näistä konkreettisia fyysisiä puitteita ovat varhaiskasvatustyksikön käyttämät rakennukset ja kiinteistöt sekä henkilöstön ja lasten käyttöön varatut opetus- ja leikkimateriaalit. Varhaiskasvatustyksikön toiminnalle toisenlaiset puitteet rajaavat sen organisaation toiminnan edellytykset, joita ovat esimerkiksi henkilöstömäärä, varsinaisten osastojen lukumäärä ja niissä varhaiskasvatusrhmiä koko. Kolmas taloudellisen ohjauksen alaisuuteen kuuluva toimintaedellytys sisällyttää itseensä varhaiskasvatustoimintaan osallistuvan henkilöstön ominaisuuksia, joihin kuuluu tärkeimpänä henkilöstön koulutustaso ja siihen liittyvä palkkataso. Varhaiskasvatustyksiköiden toimintaan vaikuttaa huomattavasti myös juridinen ohjaus; tätä selostetaan yksityiskohtaisemmin tämän tutkimuksen kappaleessa 2.3.2. (Vartiainen 1992, 102-104.)

Varhaiskasvatustyksikön henkilöstön määrä ja sen ammattitaito korostuvat yksilölliseen varhaiskasvatukseen suuntautuneessa organisaatiossa, jolloin henkilöstöresurssien merkitys yksikön tehokkaalle toimintakyvylle on huomattava. Henkilöstö onkin luultavasti merkittävin yksittäinen tekijä arvioitaessa niin varhaiskasvatustoiminnan laatua kuin myös sen tehokkuutta. Ylivoimaisesti tärkein henkilöstön laatuun vaikuttava tekijä on Vartiainen (1994) tutkimuksen mukaan henkilöstön koulutustaso. Henkilöstön persoonallisuudella ei ole henkilöstön koulutukseen verrattuna yhtä merkittävää vaikutusta varhaiskasvatustyksikön toiminnan laadun ja tuottavuuden kannalta (Vartiainen 1994, 179-181). Varhaiskasvatushenkilöstön tyypilliset persoonallisuuspiirteet ovatkin hyvin varhaiskasvatusorientoituneet ja koulutukseltaan henkilöstö on keskittynyt ensisijaisesti varhaiskasvatukseen.

2.3.2 Varhaiskasvatustoimintaa säätelevä lainsäädäntö

Varhaiskasvatuksen järjestämistä sekä varhaiskasvatuspalvelujen tuottamisesta ensisijaisesti määrätään valtiolisessa varhaiskasvatuslaissa, jonka nykyinen versio on ollut ajantasainen 13.7.2018 lähtien. Tämä laki koskee niin yksityistä varhaiskasvatusliiketoimintaa kuin myös julkisen sektorin tuottamia palveluja, joiden molempien tulee yksiselitteisesti täyttää lainmukaiset perusvaatimukset. Lisäksi 22.7.2011 on säädetty laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, jonka sisältönä on pääasiassa esittää laadullisia perusvaatimuksia yksityistä sosiaalipalveluliiketoimintaa koskien. Yksi tämän ajantasaisen lain säätelemistä liiketoimintamuodoista on yksityinen varhaiskasvatusliiketoiminta.

Varhaiskasvatuslaki määrittää lain soveltamiskohteiksi kunnan, kuntayhtymän tai yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatustoimintaan sekä perhepäivähoidon. Laissa myös määrätään, että jokaisen kunnan velvollisuus on järjestää varhaiskasvatuspalveluja kunkin kunnan oman tarpeen mukaisesti. Ostaessaan tällaisia palveluita kunnan toimielinten on varmistuttava siitä, että hankitut palvelut laadullisesti vastaava samaa tasoa kunnan itse tuottamien palvelujen kanssa. (Varhaiskasvatuslaki 13.7.2018/540, 1. luku 5 §.) Kunnan ostaessa tällaisia palveluja on yleensä tarkoitus kunnan varoin tukea yksityistä varhaiskasvatustoimintaa, jolloin asiakkaalle jäävän maksun osuus pyritään pitämään samana kuin kunnallisen palveluntuotannon asiakkaiden. Kuntien käytäntönä on aikaisemmin ollut ostaa varhaiskasvatusta kunnan palveluja täydentävänä ostopalveluna. Tällöin kunta maksoi varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä kunnan osoittamalle joukolle lapsia yksityiselle palveluntuottajalle kuukausittaisen sovituksen kiinteän korvauksen. Tällaisen järjestelyn sijaan joissakin kunnissa käytetään yksityisen päivähoiton tuen kuntalisää. Siinä yksityisten päiväkotien asiakkaille tilitettiin Kansaneläkelaitoksen kautta kunnan maksama korvaus näiden yksityisten päiväkotien palveluiden käyttämisestä. Kuntalisän ansiosta kunnallisten ja yksityisten päiväkotien hintataso kyettiin pitämään niin lähellä toisiaan, että kysyntää yksityisille päiväkodeille muodostui niiden liiketoiminnan ollessa potentiaalisesti kannattavaa.

Eduskunnan vahvistaessa lain sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569, palvelusetelijärjestelmä tuli laajasti varhaiskasvatustoimen käyttöön ja myös yksityinen päivähoitoala pystyi siirtymään palvelusetelikäytännön piiriin. Kunnille tuli tällöin mahdollisuus suoraan tukea kunnallisella palvelusetelillä varhaiskasvatus- tai muita sosiaalipalveluja tarvitsevia asiakkaita kunnan alueella. Kunta sai itse määritellä jokaisen asiakkaan palvelusetelin arvon yksilöllisesti asiakaskotitalouden kokonaistulotason mukaisesti, jolloin hintataso oli yhtenevä kunnallisen päivähoiton asiakasmaksujen kanssa niiden myös noudattaessa tuloprognoosia. Maksuihin sisältyi kuitenkin varhaiskasvatustoiminnan sisältävän sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 § ja 5 § mukainen poikkeus asiakkaalle maksuttomaksi säädetyistä palveluista; tässä säädettiin, ettei asiakkaalle saa jäädä maksettavaksi omavastuuosuutta asiakkaan hyödyntäessä palvelujen hankkimiseksi annettua palveluseteliä. Palveluntarjoajan tulee olla kunnan valvontaviranomaisten tarkastama ja hyväksymä, jotta edellytys palvelusetelin hyödyntämisoikeudelle täyttyy. Tarkastuksessa varmistutaan, että yksityinen palveluntarjoaja 1. on merkitty ennakkoperintärekisteriin, 2. täyttää yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa asetetut vaatimukset, 3. tuottaa laadullisesti vähintään kunnallista tasoa vastaavia palveluita, 4. on kattanut palvelutoimintansa yhteydessä mahdollisesti aiheutuvat henkilövahingot vähintään tavanomaisen tasoisella ja laajuisella vastuuvakuutuksella sekä 5. täyttää kunnan erikseen asettamat asiakkaiden tarpeisiin, palvelujen määrään ja laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät vaatimukset. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä, 5 §.)

Varhaiskasvatuslaissa säädellyt vaatimukset ovat kaikille varhaiskasvatustoimintaa järjestäville organisaatioille samat lukuun ottamatta lain 9. luvussa erikseen yksityisiä palveluntuottajia koskevia asetuksia. Näissä yksityisille palveluntuottajille asetetuissa vaatimuksissa määrätään erityisesti edellytyksiä, jotka koskevat palveluntuottajan liiketoimintahistoriaa. Niiden mukaisesti palveluntuottaja ei saa olla konkurssissa eikä liiketoimintakiellossa. Hänen toimintakelpoisuuttaan ei pidä olla rajoitettu eikä hän myöskään saa olla ollut määräysvaltaisessa asemassa missään sellaisessa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneen kolmen vuoden aikana asetettu konkurssiin. Näiden lisäksi palveluntuottajalla ei tule olla ulosotossa julkisia velkoja, varattomuustodistuksiin pohjautuvia ulosotosta palautettuja velkoja eikä muitakaan vähäistä suurempia velkoja, jotka voisivat vaarantaa palveluntuottajan luotettavuuden. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvät laiminlyönnit. Myöskään asiakasturvallisuudessa ei saa olla aikaisempia vakavia puutteita palveluntuottajana toimivan aikaisemmassa toiminnassa ilman, että tällaisia puutteita ja epäkohtia olisi valvontaviranomaisten erikseen antamien määräysten mukaisesti korjattu ja poistettu.

Sen sijaan varhaiskasvatuslain 2. luvun 10 § säätelee varhaiskasvatustoimintaan käytettävien toimitilojen sekä toimintavälineiden ominaisuuksia. Näiden on oltava asianmukaiseen käyttöön soveltuvia, terveellisiä sekä turvallisia ja tilojen esteettömyys on otettava riittävässä määrin huomioon. Varhaiskasvatusympäristön tulee olla muodostettu siten, että se on kehittävä, edistää oppimista, terveellinen sekä erityisesti varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten iän, kehityksen sekä muiden edellytysten mukaisesti turvallinen. Laki ei kuitenkaan säätele tai ota kantaa näiden edellytysten valvontaan sekä havaittujen puutteiden seurauksiin; niiden valvonta on kuitenkin jatkuvaa ja korjaustoimenpiteisiin velvoittavaa niin paikallisten kuin valtakunnallistenkin varhaiskasvatusviranomaisten toimesta. Lisäksi varhaiskasvatuslain 2. luvun 11 § asettaa vaatimuksia varhaiskasvatustoiminnan yhteydessä kuuluvalla ruokailulle: hoidossa olevien lasten ravinnolle on tarkat kriteerit, jotka niin julkisten kuin yksityistenkin palveluntarjoajien tulee yksiselitteisesti täyttää. Ravinnon ja ruokailun tulee täyttää lasten ravitsemustarpeet kaikilta osin. Ruokailun tulee olla terveellinen ja ohjatusti järjestetty, jolloin lasten saatavilla tulee siis olla suositusten mukainen tasapainoinen lämmin ateria. Tämä joko nostaa alalla toimivien organisaatioiden omien keittiöiden vaatimustasoa tai velvoittaa ostamaan annokset joltakin toiselta keittiöltä.

Varhaiskasvatuslain merkittävimmät vaatimukset koskevat henkilöstöä, ja lain 6. ja 7. luvut käsittelevät henkilöstön kelpoisuus- ja mitoitusvaatimuksia. Varhaiskasvatuslain 6. luvussa nimetään kunkin koulutustason mukaiset ammattinimikkeet sekä yleispiirteittäin ammattikelpoisuuteen vaadittavat opinnot. Ylimmällä tasolla varhaiskasvatustoiminnassa on varhaiskasvatuksen opettajan toimi, jota harjoittavalla tulee olla vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto. Tutkintoon sisältyy myös ammatillisia valmiuksia antavia

opintoja, kuten työharjoittelua tai muuta sellaista opintojaksoa, joka soveltuu työkokemukseksi. Varhaiskasvatuksen opettajaan verrattuna alempitason tutkinto on varhaiskasvatuksen sosionomi. Tällä suoritettuna on oltava vähintään sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, jossa varhaiskasvatuksen tai sosiaalipedagogiikan opintoja on suoritettuna vähintään 60 opintopisteen edestä. Kolmantena ja alimpana vaatimustasona varhaiskasvatustoiminnassa on varhaiskasvatuksen lastenhoitaja. Nimikkeen kelpoisuusvaatimuksena on ensisijaisesti kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto tai sosiaali- ja terveysalan perustutkinto. Myös muu sellainen soveltuva tutkinto, joihin kuuluu riittävän laajat lasten hoidon, kasvatuksen ja opetuksen opintoja osana tutkintoa tai joita on sellaisilla täydennetty. Näitä vaatimuksia täydennetään ja tarkennetaan ajantasaisesti valtioneuvoston erillisillä asetuksilla. (Varhaiskasvatustalaki, 6. luku.)

Varhaiskasvatustalain 7. luku jatkaa vielä henkilöstövaatimustason osalta, että jokaisen aikaisemmin mainitun koulutustason henkilöstöä tulee olla riittävästi kaikkina toimintapäivinä työskentelemässä suoraan lasten parissa ottaen huomioon lasten ikä, määrä sekä lasten varhaiskasvatuksessa viettämänsä aika. Tästä lapsimäärään suhteutetusta mitoitukselta säädelään vielä lisäksi valtioneuvoston asetuksissa. Niissä määritellään suhteelliset hoitajamäärät erikseen yli- ja alle kolmivuotiaiden lasten hoitoryhmiin osaltaan riippuen myös siitä, ovatko lapset alle vai yli viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa (Varhaiskasvatustalaki 7. luku). Tämän velvoittavan säätelyn merkittävin seuraus on sen henkilöstökustannuksia kasvattava vaikutus sen lisäksi, että se tuottaa henkilöstön työvuorojen osalta hallinnollisia haasteita. Käytettävissä olevaa henkilöstöä ei aina koulutustasovaatimuksista johtuen kyetä hyödyntämään tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, eikä riittävästi koulutettua henkilöstöä välttämättä ole aina edes saatavilla. Käytännön tasolla vielä lisättäköön, että varhaiskasvatushenkilöstö on hyvin läheisessä vuorovaikutuksessa hoidettavien lasten kanssa; lasten keskinäinen vuorovaikutus on myös hyvin tiivistä, jolloin sairauspoissaolot ovat hoitohenkilöstössä hyvin yleisiä. Henkilöstövaatimukset ovat toki samat niin yksityisillä kuin julkisen sektorin varhaiskasvatustalorganisaatioilla, mutta usein julkisia varoja käyttävillä organisaatioilla on enemmän joustoa yksiköiden kannattavuuden suhteen.

Yksityisen varhaiskasvatustalalan yrityksillä on tietenkin mahdollisuus hinnoitella palvelunsa itse haluamalleen hintatasolle, mutta kuntien sisäisellä kilpailutilanteella julkisen ja yksityisen varhaiskasvatustal välillä on suuri vaikutus liiketoiminnan kannattavuuteen. Johtuen kuntien lakisäätöisestä velvollisuudesta järjestää kaikissa oloissa varhaiskasvatustal, on kunnissa vahva kilpailuasetelma varhaiskasvatustal julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä. Varhaiskasvatustalain 11. luvun 61 § määää erikseen varhaiskasvatustal asiakasmaksuihin sovellettavan lakia varhaiskasvatustal asiakasmaksuista 29.12.2016/1503. Tässä varhaiskasvatustal asiakasmaksuja käsittelevässä laissa sen 3 § mukaan varhaiskasvatustal palveluista perittävän maksun ei tule ylittää palvelun tuottamisen kustannuksia. Erikseen vielä tarkennetaan, ettei kokoaikaisenkaan varhaiskasvatustal kuukausimaksu tule ylittää 10,7 %

vähimmäistulorajan ylittävistä kotitalouden kuukausituloista; kotitalouden koon mukaan määräytyvät kuukausittaiset vähimmäistulorajat määritellään lain 5 § taulukossa, jonka sisältämät tiedot ovat oheisessa taulukossa 1.

Taulukko 1. Kotitalouskohtaiset kuukausittaiset vähimmäistulorajat. (Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista, 5 §)

Kotitalouden koko, henkilöä	2	3	4	5	6
Tuloraja, €/kk	2050	2646	3003	3361	3718

Nämäkin huomioiden ehdoton yläraja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulle lain varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 7 § mukaan ensimmäisen varhaiskasvatuksessa olevan lapsen osalta on 290 euroa. Saman lain 8 § mukaan saman kotitalouden tai perhekunnan seuraavan lapsen hoitomaksu voi olla tulorajan määrittelemästä hoitomaksusta enintään 50 %. Lisäksi jokaisesta saman kotitalouden tai perhekunnan lapsesta tämän jälkeen hoitomaksu voi olla enintään 20 % ensimmäisen lapsen hoitomaksusta. Tämä laissa määrätty hinnoittelu on tehty ajamaan myönteistä perhepolitiikkaa ja onkin merkittävä etu varhaiskasvatuspalvelujen asiakkaalle. Samalla se kuitenkin myös merkittävästi kaventaa yksityisten varhaiskasvatusyritysten palvelujen hinnoittelumahdollisuuksia. Todelliseksi haasteeksi muodostuukin kyetä perustelemaan yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen julkisen sektorin palveluntuotantoon verrattuna mahdollisesti korkeampaa hintaa, varsinkin kun asiakaskunnan on vaikea havaita merkittävää eroa palvelujen laaduissa, kuten tarkoituskin on.

3 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

3.1 Tutkimusmenetelmät

Laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen määrittäminen on itse asiassa yksinkertaisempaa sen käsitteellisen vastakohtaan, kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen kautta. Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen ominaisuuksia voidaan erotella varsinkin tutkimusaineiston käsittelytapoja tarkastellessa. Kvantitatiivinen tutkimus useimmiten käsittelee joustamatonta ja kovaa, numeerista dataa; laadullisella tutkimuksella sen sijaan on valmiuksia käsitellä luonteeltaan syvämuotoista ja rikasta tietoa. Tietyllä tapaa usein myöskin tutkijan suhde itse tutkimuksen aiheeseen on kvantitatiivisessa tutkimuksessa usein hyvinkin etäinen, kun taas kvalitatiivisessa tutkimuksessa suhde saattaa olla yllättävänkin läheinen. Tällä tavoin tutkimuksen aineiston luonne saattaa peilata itse tutkimusta. Näiden erilaisten tutkimuslajien välillä tutkimuksen lähtökohta on usein poikkeava odotettua teoreettista lopputulosta tarkastellen; verrattaen usein kvantitatiivinen tutkimus pyrkii ainoastaan vahvistamaan jo olemassa olevaa teoriaa siinä missä kvalitatiivinen tutkimus pyrkii luomaan uutta teoriaa tutkimuksen havaintoihin nojaten. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 123-125.)

Laadullisissa tutkimuksissa usein pyritään löytämään teoreettisesti mielekäs tulkinta tutkittavalle ilmiölle ja ymmärtämään tutkimuksen aiheeseen liittyvää toimintaa sekä mahdollisimman osuvasti kuvaamaan ydinnäkökulmaan relevanttia ilmiötä tai tapahtumaa. Täten laadullisessa tutkimuksessa ei olekaan pyrkimys kyetä tilastollisiin yleistyksiin. Sen sijaan on tärkeää jo aivan periaatteellisena kysymyksenä, että tiedonkeruun kohteet aidosti tietävät tutkimuksen kohteena olevasta asiasta mahdollisimman paljon tai että heillä on relevanttia kokemusta tästä ilmiöstä. Tämä luonnollisesti ohjaa tiedonkeruun kohteiden valintaa satunnaisuudesta hyvinkin harkittua ja kohdennettua valintatapaa kohti. Tällöin julkistetussa, valmiissa tutkimuksessa on myös olennaista riittävästi avata näiden kohdehenkilöiden valintaan

johtaneita seikkoja. Sen lisäksi, että tutkimuksen tekijä itse ottaa kantaa kohdehenkilöiden valintaan, antavat tutkimusraportissa julkistetut valintakriteerit raportin lukijalle mahdollisuuden arvioida omalta kannaltaan valittujen tiedonkeruun kohteiden osuvuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 85-86.)

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen vertaileva case-tutkimus. Case-tutkimusta nimitetään suomeksi yleensä nimellä tapaustutkimus. Sen ominaisluonteeseen kuuluu keskittyminen vain muutamaaan tai joissakin tapauksissa vain yhteen tapausyksikköön. Tapaustutkimus valitaan silloin, kun tutkimus koskee jotakin tiettyä erityistapausta, jota käsittelevät tutkimusongelmat ovat luonteeltaan kokonaisvaltaisia, urauurtavia tai syvälle luotaavia. Kiinnostuksen kohteena tapaustutkimuksessa usein ovatkin prosessit, joissa yksittäistäkin tapausta tutkitaan sen muodostamassa yhteydessä sen omaan ympäristöönsä. Tutkimuksen tyypillisin tavoite onkin tietyn ilmiön kuvailu. Tiedonkeruu on usein tapaustutkimuksessa järjestetty siten, että yksittäiseenkin tiedonkeruun kohteeseen kohdistuva tutkimus voi sisältää hyvin suuren joukon varsinaisia havaintoja. Tällöin aineistosta muodostuu kvantitatiivisestikin katsoen runsas. Aineistoa usein myös kerätään useita toisistaan eroavia menetelmiä käyttämällä. Yksittäiseen tapaukseen keskittyminen tarjoaa mahdollisuuden tutkia sen yksityiskohtia ja selvittää olosuhteiden sekä tilanteiden yhteyksiä spesifeihin toimintoihin. (Hirsjärvi & Hurme 2018, 58-59; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 123.)

Vertailevassa tutkimuksessa ominaista on tutkimusyksikköinä käytettävät tapaukset ovat sosiaalisia yksiköitä kuten maita, alueita tai tiettyjä tapahtumia. Tapaukset nähdään reaaliolioina, jotka omaavat tiettyä omalakisuuutta. Vertaileva tapaustutkimus mahdollistaakin tutkimuksessa invarianssien eli yhdessä esiintyvien piirteiden, kunhan aineistoon perehdytään riittävän syvällisesti. Syy-seuraussuhteiden identifointi eri tapausten ja tilanteiden taustatekijöinä on olennaista vertailevassa tapaustutkimuksessa. Tutkijan tulee tarkastella tutkittavaa tapausta holistisena kokonaisuutena. Eräs vertailevan tapaustutkimuksen suomista mahdollisuuksista onkin luoda hedelmällistä dialogia tutkimuksen havaintojen sekä sitä koskettavien teoreettisten ideoiden välille. Mahdollisuuksien lisäksi vertailevassa tapaustutkimuksessa on toki myös rajoitteensa; tutkimus tulee rajoittaa verrattaen pieneen määrään osallistuvia tapauksia, eikä samassa tutkimuksessa tule olla liian montaa vertailtavaa piirrettä. (Luoma 2006.)

3.2 Teemahaastattelut tutkimusaineistona

Tutkimuksen empiiristä aineistoa kerättiin tutkimushaastattelun keinoin. Haastattelemineen on menetelmänä hyvin joustava, sillä siinä tutkija on suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa. Tällöin haastattelutilanne mahdollistaa tiedonhankinnan suuntaamisen ja tarkentamisen itse haastattelun aikana. Haastattelukysymysten kautta saatavia tietoja voidaan syventää ja kysyä käsillä olevaan aiheeseen liittyviä

lisäkysymyksiä. Tämä on tutkimuksen tekijälle eduksi myös sellaisessa tilanteessa, jossa kysymyksiin saatavien vastausten suuntaa ja sisältämiä asioita ei etukäteen tiedetä. (Hirsjärvi & Hurme 2018, 34-35.)

Tutkimushaastattelun kautta välittyy tietoa haastateltavan ajatuksista, käsityksistä, kokemuksista ja tunteista (Hirsjärvi & Hurme 2018, 41). Tutkimushaastattelutyyppejä on erilaisia, ja useita haastattelunimikkeitä sisältävä valikoima on kirjava. Tämä tyyppien paljous saattaa jopa vaikuttaa jokseenkin sekavalta. Hirsjärven ja Hurmeen (2018, 43-46) mukaan tutkimushaastatteluita voidaan luokitella pääosin strukturointiasteen mukaan kolmeen eri kategoriaan: lomake-, puolistrukturoidut ja strukturoimattomat haastattelut. Näistä lomakehaastatteluissa itse haastattelu toteutetaan esivalmistellulla lomakkeella ennakkoon kirjattujen kysymysten välityksellä. Tällöin on mahdotonta muuttaa kysymysten asettelua tai niiden esitysjärjestystä haastattelun aikana. Sen sijaan strukturoimattomassa haastattelussa kysymykset ovat avoimia ja siinä tutkijan täytyy toistuvasti syventää haastateltavien vastauksia sekä rakentaa haastattelun jatkuminen alati niiden varaan. Täten strukturoimaton haastattelu muistuttaakin enimmäkseen vastavuoroista keskustelua. Tällaisessa keskustelussa vasta edellinen vastaus voi saada aikaan seuraavan kysymyksen.

Teemahaastattelu sijoittuu näiden kahden aiemmin mainitun haastattelutyypin välille, sillä se on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä. Teemahaastattelusta puuttuu strukturoidussa lomakehaastattelussa esiintyvä kysymysten kiinteä järjestys ja muoto, mutta kuitenkin se ei silti ole täysin vapaamuotoinen kuten strukturoimaton haastattelutyyppe (Hirsjärvi & Hurme 2018, 47-48). Teemahaastattelussa olennaisinta on se, että haastattelu etenee tiettyjen ennalta valittujen keskeisten teemojen kuljettamana, eikä käytössä ole joustamattoman yksityiskohtaisia kysymyksiä. Täten saadaan nimenomaan haastateltavien oma ääni kuuluviin ja haastattelu voidaan vapauttaa tutkijan pääosaisesta näkökulmasta. On kuitenkin haastattelijan vastuulla varmistaa, että kaikki etukäteen valitut haastatteluteemat saadaan käytyä läpi kattavan haastattelun varmistamiseksi (Eskola & Suoranta 1998, 87). Tässä tutkimuksessa teemahaastattelu katsottiin parhaimmaksi tavaksi saavuttaa riittävä tiedollinen syvyys tutkimuksessa selvitettävän asian monimuotoisuuden vuoksi. Jotta haastatteluvastauksissa kyettäisiin pysyttelemään ydinkysymyksien parissa, tutkimuksen kannalta olennaisista asioista muodostui varsinaisen haastattelurungon muodostavia teemoja:

1. Haastateltavan vastuuyksikkö
2. Vastuuyksikön käyttämät mittarit ja tunnusluvut
3. Mittarien datan keruuprosessit
4. Mittarien käyttö organisaatiossa
5. Organisaation mittaamisen tulevaisuus

Näiden haastatteluteemojen pohjalta sitten muodostettiin varsinaiset haastattelukysymykset teemahaastattelun rungoksi. Tämä haastattelurunko on tämän tutkimuksen liitteenä 1.

3.3 Aineiston sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voi periaatteessa käyttää missä hyvänsä laadullisessa tutkimuksessa. Useimmat nykyisin eri nimillä esiintyvät laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät perustuvat tavalla tai toisella sisällönanalyysiin (Tuomi & Sarajärvi 2013, 91). Yleensä laadullisessa tutkimuksessa sisällönanalyysi näyttäytyy menettelytapana, jonka avulla hyvinkin erilaisia dokumentteja voidaan tutkia ja analysoida järjestelmällisesti ja objektiivisesti. Tässä asiayhteydessä dokumentti on siis varsin väljä käsite ja voi täten tarkoittaa monenlaista lähdemateriaalia. Tällaisia lähdemateriaaleja ovat esimerkiksi kirjat, artikkelit, haastattelut, raportit tai julkiset asiakirjat. Sisällönanalyysin keinoin tutkija pyrkii olennaisten johtopäätösten tekoa varten saamaan aikaan tutkittavasta ilmiöstä kuvauksen, joka on tiivistetyssä ja yksinkertaisesti yleistettävässä muodossa. Näin ollen sisällönanalyysi on siis vain tutkimuksessa tarvittavaa tietoa valmisteleva analyysin muoto, joka tällöin palvelee tutkimuksen laajempia tarpeita. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 103.)

Perimmäinen pyrkimys sisällönanalyysillä on aineiston järjestäminen selkeään ja tiiviiseen muotoon ilman, että aineiston sisältämää informaatiota häviää. Tietoaineiston analysoimisen tarkoitus on itse asiassa kertyvän informaation lisääminen, sillä hyvinkin hajanaisluonteisesta aineistosta pyritään luomaan tutkimuksen kannalta mielekäästä, selkeää ja yhtenäistä. Tällöin analyysin tarkoitus on edesauttaa tutkijaa tekemään käsiteltävää ilmiötä koskevia luotettavia ja selkeitä johtopäätöksiä loogisen päättelyn ja tulkinnan keinoin. Tällöin tutkimusaineistoa usein aluksi hajotetaan pienempiin, helpommin käsiteltäviin osiin ennen aineiston käsitteellistämistä ja sitten kokoamista uudelleen loogiseksi kokonaisuudeksi tutkimusta edesauttavalla tavalla. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 107-108.)

Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Siinä analyysiä ohjaa yhtenevä teema tai käsitekartta, jonka perusteella muodostettava mahdollisesti väljäläluonteinenkin analyysirunko ohjaa tiedon analysointia. Analyysirungon sisälle tulee muodostaa aineistoa varten luokituksia tai kategorioita, joihin sitten tutkimuksen kannalta relevantteja asioita voidaan poimia. Tässä vaiheessa osa aineistosta myös jää analyysirungon ulkopuolelle olemassa oleviin asiayhteyksiin kuulumattomina. Näistä osista voidaan sitten tarvittaessa muodostaa uusia kategorioita ja luokkia. Vaihtoehtoisesti strukturoidumpaa analyysirunkoa käytettäessä aineistosta poimitaan vain ne asiat, jotka sopivat tutkimuksen suoraan asiayhteyteen. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 113.)

Sisällönanalyysiä voidaan siis hyödyntää esimerkiksi etsittäessä dokumenteista lisäinformaatiota sellaisessa tapauksessa, jossa dokumenttien

laatiminen on tehty tutkimuksen kannalta erilaista tarkoitusta varten. Tällainen tilanne on vaikkapa lainsäädäntöä käsittelevien julkisten asiakirjojen analysoiminen liiketaloudellisessa kontekstissa, kuten selkeimmin vaikkapa kappaleessa 2.3 on tehty. Tällöin tutkimuksessa keskitytään havainnoimaan liiketoimintaan vaikuttavia keskeisimpiä tekijöitä sekä rajoituksia toimialaa koskevaa lainsäädäntöä sekä asetuksia tutkiessa. Näin tavoitteena on rakentaa kattava kuva näistä liiketoimintarajoitteista sekä näiden rajoitteiden muodostamista toimialan erityispiirteistä sisällyttämällä tutkimukseen kaikki alaa koskeva relevantti lainsäädäntö ja asetukset vain ilmeisimpien dokumenttien sijaan.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

4.1 Haastattelut kolmessa varhaiskasvatusorganisaatiossa

Tämän tutkimuksen esittämien tutkimuskysymyksiä vastaamiseen tarvittavan tiedon saamiseksi tutkimuksessa haastateltiin kuutta eri henkilöä teemahaastattelumenetelmällä. Nämä kuusi henkilöä työskentelivät tai olivat vastikään työskennelleet varhaiskasvatusalalla päivähoitoyksikön johtajina tai niitä hallinnoivan organisaation hallinnossa. Näitä organisaatioita oli kolmea erilaista tutkimuskattavuuden parantamiseksi; kaksi organisaatiota oli eri kaupunkien varhaiskasvatustoimielimiä ja kolmas oli yksityinen varhaiskasvatusalan yrityskehitys. Kunnallisten organisaatioiden valinnassa pyrittiin saamaan aikaan potentiaalisesti havaittavaa eroa hallinnollisten resurssien määrässä. Tämä saatiin aikaan valitsemalla tutkimukseen mukaan sekä Suomen mittakaavassa verrattaen suuri kunta, joka on asukasluvun mukaan mitattuna kymmenen suurimman joukossa kuin myös varsin pieni kunta, joka kuuluu Suomen pienimpiin kaupunkikuntiin. Julkisista varhaiskasvatusorganisaatioista suurempaan viitataan tässä työssä tästä eteenpäin nimellä organisaatio A ja sitä pienemmän kunnan varhaiskasvatusorganisaatiota nimellä organisaatio B. Yksityinen varhaiskasvatuskehitys on organisaatio C.

Tutkimuksen kohteina olevien organisaatioiden vastuuhenkilöitä haastateltiin puhelimitse touko- ja kesäkuussa 2021. Haastateltavat valittiin heidän edustamansa organisaation perusteella hyödyntäen julkisia kuntien varhaiskasvatuksen verkkosivustoja sekä yksityisen päivähoitoketjun tapauksessa tutkimuksen tekijän aikaisempia työuran kontakteja hyödyntäen. Halukkuutta osallistua tutkimukseen tiedusteltiin kootusti sähköpostin välityksellä ja haastatteluajankohdat sovittiin sähköpostitse sopivien vapaaehtoisten haastateltavien löydyttyä. Haastateltaville selvitettiin haastattelumenetelmän perusteet sekä kerrottiin haastattelumateriaalin tallentamisesta sekä luottamuksellisuudesta. Kunkin haastattelun alkaessa

haastattelun tallentamisesta muistutettiin vielä ja lupa sen tallentamiseen pyydettiin varmuuden vuoksi uudestaan. Puhelut tallennettiin suuntamikrofonilla tietokoneen äänenkäsittelyohjelmistoon ja litteroitiin kokonaisuudessaan tutkimusmateriaalin selkeyttämiseksi. Haastattelun tyyppinä käytettiin esivalmisteltuun haastattelurunkoon perustuvaa teemahaastattelua, jossa kysymysten asettelu ja järjestys pidettiin enimmäkseen samana haastateltavasta toiseen. Tämä haastattelurunko on tämän tutkimuksen liitteenä 1. Haastattelussa oli kuitenkin myös mahdollisuus kysyä haastateltavilta tarvittaessa tarkentavia kysymyksiä tai selventää haastateltavalle kysymysten tarkoitusta ja muotoilua. Haastattelut kestivät vähintään 30 minuuttia ja enintään tunnin; vaihtelut haastattelujen kestoissa johtuivat pääosin eroissa haastateltavien vastausten muotoilusta sekä vastauksen kattavuudesta kuhunkin kysymykseen.

Kumpikin haastateltava organisaatiosta A omasi usean vuoden ajalta työkokemusta tehtävästään tai sitä vastaavasta asemasta. Kunnan koosta johtuen organisaation A kokonaishenkilömäärä koostui useista sadoista työntekijöistä, joskin kummankin haastateltavan suorassa alaisuudessa oli toki vain huomattavasti hallinnoitavampi määrä henkilöitä, enimmillään hiukan yli 20 työntekijää. Organisaatiossa B haastateltavilla oli organisaatio A:n haastateltaviin verrattava määrä työkokemusta. Kunnallista varhaiskasvatusorganisaatiota edustanut haastateltava omasi erittäin laajan työkokemuksen tehtävässään ja haastateltava, joka johti varsinaista varhaiskasvatussyksikköä, oli toiminut tehtävässään joitakin vuosia. Kokonaisuudessaan varhaiskasvatusorganisaatio B työllisti noin sata työntekijää. Yksityinen varhaiskasvatusorganisaatio C sijoittui työntekijämäärässä mitattuna tässä tutkimuksessa tutkittujen kunnallisten organisaatioiden väliin, työllistäen myös useita satoja työntekijöitä mutta jääden kuitenkin huomattavasti organisaatiota A pienemmäksi. Organisaatiota edustaneet haastateltavat olivat hyvin kokeneita ja omasivat työkokemusta yli kymmenen vuoden ajan tehtävässään tai aikaisemmista sitä vastaavista tehtävistä.

4.2 Havainnot haastatteluista

4.2.1 Suuri kunta A

Kuntaorganisaatio A mittaa varhaiskasvatustoimintaansa hyödyntämällä tulokorttia. Tulokortissa on pyritty tasapainoon eri tavoitenäkökulmien välille ottamalla huomioon ainakin asiakassuhteet, taloudellisten tavoitteiden toteutuminen sekä sisäiset prosessit eritoten henkilöstön näkökulmasta, tosin myös varhaiskasvatuksen toimitilojen käyttöön liittyviä mittareita kuuluu tulokorttiin. Organisaatiota A edustanut ensimmäinen haastateltava kuvailee mittaristoa lyhyesti seuraavalla tavalla:

"Kaikki mittarit miten pysytään talousarviossa ja sit on tietysti vuosittaiset tavoitteet, josta osa on semmosia, joista raportoidaan ihan valtuustolle asti eli meillä on tuloskortti, jossa osa on valtuustoon asti sitovia tavoitteita ja osa menee valtakunnalle raporteina. Sitten tietysti henkilöstötilanteesta raportoidaan eli miten henkilöstö on toteutunut, miten henkilöstömäärä on lähinnä kasvanut, mikä on vuokratyövoiman osuus."

Haastateltava jatkaa muutamalla yksityiskohtaisemmalla kuvauksella yksittäisistä mittareista, jotka ovat huomionarvoisia aikaisemmin mainituista yleisistä mittariryhmistä. Kuvauksissa on mukana myös tavoitetasoja näiden mittarien osalta:

"Sit on tämmösiä, kuin terveysperusteiset poissaolot vähenevät 10 % edellisvuoden vastaavan ajankohdan tasosta ja sitä mitataan. Sitten on tämmönen kuin, henkilöstökokemus johtamisesta, työn sujuvuudesta ja työhyvinvoinnista on korkea ja työnantajaa halutaan suositella... Sit täällä on tämmönen kuin palvelusetelin käyttö on alkanut yksityisessä varhaiskasvatuksessa ja siinä mitataan sitten vuoden lopussa palveluseteliä käyttävien lasten määrää."

Samaa kuntaorganisaatiota ylemmällä organisaatiotasolla edustava jälkimmäinen haastateltava aloittaa oman kuvauksensa tärkeimmistä varhaiskasvatustoiminnassa käytössä olevista mittareista:

"Meillä on aika monenlaisia mittareita. Tietysti on ihan kiinteistöhoitoon liittyviä, et on ihan sähkönkulutusta ja tällaisia raporteja. Sitten talouteen liittyviä raporteja. Ja sitten tietysti tähän varhaiskasvatustoimintaan liittyviä raporteja, mitä on sitten lasten läsnäolot, päivittäiset läsnäolot on poimittavissa raporteiksi, joita sitten seuraava organisaatiotasoo raportoi sitä seuraavalle organisaatiotasolle. Ja se henkilöstösuhdeluku versus lasten läsnäolo eli sitä seurataan. Ruokailuja ja sitten tietysti työajan seuranta on sellainen, mistä raportoin."

Jälkimmäinen haastateltava jatkaa vielä tarkentaen aikaisempia mainitsemiaan mittareita. Huomionarvoisaa on, että sisäisten prosessien henkilöstönäkökulma pysyy edelleen relevanttina ja käytännössä yhdentyy organisaation tulevaisuuteen keskittyvän mittausnäkökulman kanssa. Näin ollen voidaankin todeta, että varhaiskasvatustoiminnan henkilöstökeskeisyys on organisaatiossa selkeästi tiedostettu tosiasia:

"Tietysti talouteen liittyviä lukuja on läsnäolot ja suhdeluvut mitä on eli kuinka tehokasta varhaiskasvatustoiminta on, että onks siellä täyttövaste ja käyttöaste halutunlainen. Talousseurantaa on henkilöstökulut eli sitä seurataan ja siihen kuuluu sijaismäärärahat. Kunta-alalla raportoidaan kvartaaleittain. Niiden pohjalta sitä täyttö- ja käyttöastetta seurataan noiden lukujen puitteissa. Nyt palkka- ja henkilöstöjärjestelmä vaihtui kunnassa"

tammikuussa. Sinne aletaan nyt viedä sellaisia tietoja, missä tiedetään tai minkä kautta tullaan vastaisuudessa saamaan varmaankin koulutustietoja ja mikä on sijaisten koulutustausta. Jossain määrin vaikuttaa talouteen ja talouden suunnitteluun. Osaamisen kehittämistä voidaan sitä myöten miettiä sitten ja se tietysti tuo kuluja ja kustannuksia.”

Kuntaorganisaatiossa toimintaa ohjaa myös päätäntäelimien syklisyyttä ohjaava poliittinen periaate. Monien kunnallisten organisaatioiden toimintasuunnitelma perustuu demokraattisesti valittujen edustajien poliittisiin näkökantoihin, eikä varhaiskasvatustoiminta tee tästä poikkeusta. Ensimmäisenä haastateltu organisaation edustaja tiivistää asian näin:

”Lähtökohtaisesti sitten, kun kaupunkiorganisaatiohan toimii hyvin pitkälle samassa syklissä, missä meidän luottamushenkilöporukka toimii eli valtuustokausissa eli yleensä meillä on valtuustokausittain asetettu semmoset yleisemmän tason tavoitteet ja nehan pysyy sitten koko valtuustokauden. Yksityiskohdat saattaa muuttua, mutta esimerkiksi talouden luovuista aika pitkälle seurataan samoja lukuja, että kyllä siellä aika hyvin on pysyvyys siinä, mitä seurataan. Tietysti isoja hankkeita talouden osalta on tässä viimeiset vuodet nyt harjoitettu tai otettu käyttöön palvelun tuotelaskentaa, joka sitten taas tuo erinäisen näkökulman siihen, miten esimerkiksi talousseuranta toteutetaan ja tämän tyyppiset asiat saattavat aiheuttaa tai aiheuttavatkin päällekkäisiä, raportoidaan hyvin monella tavalla yhtä aikaa, kun tehdään tällaisia muutoksia. Se ylätasen tavoitteisto on hyvin pysyvä sen valtuustokauden ajan. Sitten saattaa taas esimerkiksi nyt kun valtuusto vaihtuu, saattaa olla, että valtuusto asettaa uudenlaisia tavoitemäärittelyjä. Niille etsitään taas sitten uudenlaisia mittareita. Talousarvioseuranta on aika sellaista, mikä pysyy ennallansa.”

Voidaan siis havaita, että ylimpien organisaatiotasojen tavoitteiden vaihtuessa myös mittareiden on uudistuttava samassa syklissä. Jälkimmäisenä haastateltu organisaation edustaja myös huomauttaa, että vaikka uusi valtuusto saattaakin asettaa erilaiset tavoitteet sekä mittarit, myös aikaisempien valtuustokausien mittarit jäävät voimaan. Pitkällä aikavälillä tämä saattaa tuottaa tarpeettomia mittareita sekä kasvavaa työtaakkaa.

”Joo, se on neljän vuoden välein. Tulokorteissa kyllä vaihtuu asiat neljän vuoden välein, mutta sitten tilastointiraportit, niin kyllä on ollut aikailla samanlainen tilastointityö, vaikka järjestelmätkin olisi vaihtuneet. Täytyy silti tuottaa samoja Exceleitä. Raportointi- tai kirjausvaateita, mitä tulee eri järjestelmiin, niitä on tullut vain enemmän ja enemmän, mutta vielä se ei näyttäydy, että minkälaista tiedon johtamista se sitten tuottaa.”

Mitattavien tavoitteiden kertymisestä pitkällä aikavälillä kertoo myös ensimmäinen haastateltava. Hän tekee myös huomion siitä, kuinka koko maata

koskevat mittarit pysyvät vakaina kuntatason valtuustojen muutoksista huolimatta.

”Than tasan tarkkaan en muista yksityiskohtia, mutta se esimerkiksi, kun tuossa kerroin tulokorttia, niin ne keskeisimmät valtuustokauden tavoitteet ovat olleet tämän valtuustokauden ja nyt tietysti odotamme uudelta valtuustolta uusia tavoitteita. Saattaa olla, että siellä on joitakin samantyyppisinä, kuin on ollut aikaisemminkin ja sitten jotkut tavoitteet on semmosia, että ne on välillä pudonnut pois ja sitten ehkä on taas tullut uudestaan. Lähtökohtaisesti se on sen valtuustokauden mittainen, millä niitä viedään niitä kaupunkitasoisia tavoitteita. Toki sitten on joitakin asioita varmaan valtiotasolla, joita raportoidaan samanmuotoisina valtion tietoihin, mutta en sitä osaa sanoa, mitä kausia siellä sitten on mahdollisesti ollut ja missä vaiheessa. Jos ajattelee tätä kaupungin näkökulmaa niin... toki siellä on sellaisia yksityiskohtia, kun nämä valtuustokauden tavoitteet on ehkä enemmän tällaisia yleisemmän luontoisia tavoitteita, niin saattaa, että sinne tulee vuosittaista pientä viilautusta. Osahan sitten saadaan valmiiksi joiltakin osilta, tavallaan miten sitä asiaa jatketaan, niin tulee sitten uutta muotoilua osittain myös vuositasolla. Osa pysyy ennallaan koko neljä vuotta ja osa sitten vähän viilautuu eri vuosina. Haetaan sitten, kun osittain tehty, niin sitä uutta näkökulmaa siihen, että miten sitä sitten jatketaan sitä saman tavoitteen...vaikka nyt sitten jos ajatellaan tän tyyppejä asioita, että varhaiskasvatussuunnitelma on ja meidän toimintaan siitä voidaan etsiä eri näkökulmia eri vuosille tehtäväksi. Eli tän tyypistä tarkoitan. Mutta vaikka joku osallistumisaste sehän säilyy samanlaisena koko tämän neljän vuoden jakson.”

Jälkimmäisenä haastateltu organisaatioedustaja ilmaisi myös huolensa siitä, mitä varhaiskasvatustoiminnassa ylipäätään mitataan ja ovatko käytössä olevat mittarit relevantteja keskeisen toiminnan osalta. Toisaalta, vaikka asiasta ilmaistu huoli mittareiden toimivuudesta selkeästi on olemassa, ovat nyt käytössä olevat mittarit kuitenkin keskeisiä arvioidessa ja suunnitellessa varhaiskasvatustoimintaa:

”On kyllä niitäkin, aika vähän varsinaisia mittareita. Ne on enemmänkin arviointityökaluja tai suunnitelmien raportointityökaluja, joilla toiminnan laatua jonkin verran pystyy seuraamaan toimialan ylemmällä organisaatiotasolla. Jos ajatellaan, että meidän keskeisin toiminta on opetus, kasvatus ja hoiva, niin niiden mittaaminen ei ole kyllä...ehkä kielen tason kehittymistaitoa voidaan jonkin verran mitata yhtenä mittarina. Varhaiskasvatuksikäisille ei ole koko valtakunnassa mittareita; ei oikeastaan perusopetuksessaan ole mittareita siihen. Perusopetuksessa on vasta ysiluokalla sellainen mittariraportointi, missä kerätään mittareita.”

Hän myös jatkaa huolensa ilmaisemista siitä, kuinka paljon mittareista raportointi päivittäistoiminnan tärkeimpiin kysymyksiin ylipäätään

vaikuttaa. Vaikka niinkin olennaista asiaa kuin henkilöstömitoitusta erikseen mitataan, koetaan reagointi liian hitaaksi. On kuitenkin otettava huomioon, että henkilöstömitoituksen mittaaminen ja valvominen päivätasolla ei varsinaisesti ole tulokortin vahvuus.

”Ehkä tällainen sijaisjärjestelmä, henkilölukumäärän kasvattaminen, joka kumpuaa sieltä eli kuinka paljon ollut tavallaan miinukseella henkilöstökulut versus lapsimäärä. Olemme silloin saaneet lisää sijaishenkilökuntaa eli luvan palkata sellaista. Aika vähän näyttäytyy käytännön toimintaan.”

Käytössä olevien mittareiden käyttöön tarvittavan datan ja tietojen saatavuuden varmistaminen koetaan useilta osin hyvin työlääksi. Onkin huomattavaa, kuinka paljon mittareiden datankeruun toivotaan olevan automatisoitua varsinkin ylemmällä organisaatiotasolla:

”Osa on sellaista mekaanista sihteerityötä eli Exceleihin nakuteltuja. Se on todella työlästä ja tuntuu, että se on päällekkäistä hommaa, eikä järjestelmät eivät taivu vielä siihen, että niitä järjestelmään vietyjä tietoja pysyisivät eri toimijat lukemaan... Se tuottaa hirveän paljon sellaista mekaanista eri Exceleihin kirjaamistyötä, joka toki tuottaa myös virhemahdollisuuden sitten... Se on kyllä työlästä. Minun työnkuvaan kuuluu noukkia näitä tietoja eri järjestelmistä ja koota tietoja joihinkin toisiin Exceleihin. Se on kyllä turhan työllistävää ja siinä olisi mahdollisuus leanata tätä toimintaa. Työlästä monilta osin, mutta niiltä osin kun esim. kiinteistönhoidossa sähkönkulutus ja lämmityksen seurannat ovat automaattisia eli ne eivät kuormita.”

Varhaiskasvatusyksikön organisaatiotasolla ensimmäinen haastateltava tukee mittareiden automatisaation tarvetta. Samalla hän kuitenkin myös tekee huomion siitä, että toiminnan tavoitteiden kannalta tärkeiden laadullisten mittareiden datankeruuta lienee mahdotonta automatisoida. Onkin suuressa määrin resurssikysymys, kuinka paljon näitä automatisoimattomia mittareita on käytössä organisaatiossa.

”Siinä on hyvin paljon vaihtelua. Talouden luvut on kaikkein helpoimmin saatavissa, mutta sitten kun täällä on myös tällaisia laadullisia tavoitteita ja sit sellaisia asioita, mitä ei saa mistään järjestelmistä. Niin niitähän joudutaan manuaalisesti raportoimaan, niin sehän on aina semmoinen asia, joka työllistää aika paljon. Yksiköitten esimiehet, ihan päiväkotien johtajat joutuu sitten ihan manuaalisesti raportoimaan meille, joittenkin asioiden toteutumisesta. Ne on niitä hankalia, jotka työllistää ja aina ei saada kaikilta tietoja. Niitä tietoja, mitä saadaan suoraan sähköisistä järjestelmistä, niin niitä sitten saadaan. Toki siinäkin on sitten se riski, että esimerkiksi kun nyt on meneillään HR-järjestelmien uusiminen ja siellä on monen näköistä hankaluutta, niin sitten ne tiedot kaikin kohdin ei ole kauhean luotettavia. Siltä osin kuin järjestelmät toimii hyvin ja sinne on tiedot oikein syötetty,

niin siltä osin on suhteellisen helppo saada niitä tietoja. Toki minä itse en sitä käytännössä hoida, vaan on henkilöitä, jotka ovat sitä varten meillä ja seuraa näitä tietoja ja tekee näitä raportteja sitten johdon käyttöön. Karkeasti ottaen näin, että osasta saadaan helpolla ja osa on sitten melko työlästä.”

Ensimmäisenä haastateltu jatkaa vielä eroista eri mittareiden aikajänteiden välillä. Toiminnassa on kysyntää päivittäistoiminnan mitoituksia avustaville mittareille, mutta samalla tunnustetaan myös pitkäjänteisen suoritusmittaamisen tarve erityisesti talousnäkökulman mittareiden kannalta.

”...meillähän tietysti lainsäädäntö asettaa myös erinäköisiä, esimerkiksi määräyksiä siitä miten paljon meillä pitää olla henkilöstöä suhteessa niihin lapsimääriin. Niitähän ei päivittäistasolla raportoida mihinkään meidän organisaatiossa, eikä sitä kukaan pysty seuraamaan, mutta sitä seurataan siellä yksikössä joka päivä tietysti ja pyrkii sitten siihen, että se hälytysraja tietysti tässä kohdassa on se, mitä laki sanoo, mitä siellä pitäisi olla henkilökuntaa ja he pyrkii pitämään sen sillä tasolla, mitä laki edellyttää. Sehän vaikuttaa siihen toimintaan välittömästi. Se on sitä jokapäiväistä työtä, mitä siellä tehdään. Jos sitten mennään vaikka näihin talouden lukuihin, niin niitä seurataan pitkäjänteisesti. Toki talousarviota ei saisi ylittää ja sitten tietysti toimialatasolla harkitaan, että mitä toimenpiteitä tehdään, jos jonkun tulosityksikön talousarvio lähtee kiihtymään, että pystytäänkö sitä hallinnoimaan toimialan sisällä ja jos ei pystytä niin sitten tietysti tehdään ratkaisuja talousjohdon kanssa siitä, että päädytäänkö jonkunnäköiseen esimerkiksi lisämäärärahamenettelyyn. Anomaan siis lisämäärärahaa valtuustolta, jos näyttää, että se on väistämätöntä ja toki on neuvoteltava kaupunkikonsernin sisällä, että mitä tällaisessa tilanteessa sitten tehdään.”

Osittain eräänlaista turhautumista mittareihin selittää myös tietojärjestelmien heikko integraatio, joka tekee mittareiden raportoinnista ja seurannasta työlästä ja vie aikaa muilta olennaisiksi koetuilta työtehtäviltä:

”...ne sitä työaikaa vie, mutta se perus mitä mun tulisi tehdä on pedagogiikan johtaminen, mutta jättävään osan työajasta vie kaikki raportointi, jotka on teknisiä kirjauksia kuitenkin kaikkiin järjestelmiin. Siinä voisi olla sihteerillekin ihan kokopäivätyö ja silloin mun koulutus olisi paremmin käytettävissä siihen työhön, mihin mut on koulutettu, pedagogiikan johtamiseen. Se osaaminen olisi siellä paremmin kohdentuneena.”

Huolimatta aikataulupaineista sekä laadullisten mittareiden käyttöön liittyvistä tunnetuista hankaluuksista, kokee ensimmäinen haastateltava niiden tarpeellisuuden kuitenkin korostuvana seikkana ja näkisi mielellään laadullisia mittareita kehitettävän vielä edelleen:

”Varmaan on sellainen, että pitäis löytää enemmän talouslukujen ja tammösten kovien asioitten rinnalle niitä laadullisia, että missä mennään sen

laadun kanssa. Se on sitten hankalampi, että miten se tehdään. Nämä talouden ja henkilöstön luvut saadaan helpommin ja ne on ehkä on niitä keskeisempiä asioita. Sitten mikä on se varhaiskasvatuksen laatu ja sen mittaaminen, niin se on sitten se hankalampi homma, jota tähän rinnalle pitäis enemmän saada näkyville, mutta se ei ole ihan helppo juttu.”

Myös toinen haastateltava näkee, että tulokorttiin tulisi kenties lisätä vielä entisestään laadullisia mittareita. Vaikka haastateltava edustaakin varhaiskasvatuksen kuntaorganisaation ylempää tasoa, näkee hän silti lisää tilausta lyhyen aikavälin ja toiminnan hienosäätämiseen paneutuville mittareille:

”Millä on merkitystä liittyä enemmänkin siihen, mistä voidaan käydä yhteistä keskustelua. Että sen kautta sitten sen toiminnan arviointi, kehittäminen ja suunnittelu. Ne on ehkä sellaiset itsearviointityökalut mitä meillä on käytössä ja sitten lasten varhaiskasvatussuunnitelmat ja ryhmän varhaiskasvatussuunnitelma ovat työkalut, joilla eniten on merkitystä ja joiden avulla arvioidaan ja kehitetään sitä toimintaa. Ehkä täyttöasteella on merkitystä ryhmän toimintaan, jos sitä vielä pysyttäis käyttämään vielä enemmän eli pystyttäis tuen tarpeisten lasten kertoimia käyttämään.”

4.2.2 Pieni kunta B

Kunnallisessa varhaiskasvatusorganisaatiossa B on käytössä useita mittareita, joskaan varsinaista tulokorttia ei käytetä. Ensimmäisenä haastatellun organisaatioedustajan näkemys asiasta perustuu hänen asemaansa kunnallisen varhaiskasvatusorganisaation johdossa:

”Talousarviototeuma ja sen seuranta on kuukausitasolla tai sitten on osavuosisikatsaukset, johon sitten viedään lautakuntatasoon tai ylenpäänkiin tasoon sitten tieto tästä talouden toteumasta. Sitten on tietysti lasten lukumäärä ja yksikkökohtaisia hintoja tarvittaessa. Ne on ehkä ne päällimmäiset, ja tietysti sairaspöissaolot tai etätyöpäivien määrä, jos puhutaan henkilöstöstä ja sitten myös koulutusten määrä, niin niitä sitten seuraamme.”

Vaikka käytössä olevat suoritusmittarit ovat yksittäisiä, on ne kuitenkin selkeästi valittu tasapainotetun tulokortin periaatteita noudattaen. Talouden näkökulmaa edustaa talousarviopohjainen seuranta, sisäisistä prosesseista painoarvoa on erityisesti henkilöstömittareissa ja organisaation oppimisenäkökulmaa tarkkaillaan koulutusten seurannalla. Toisena haastateltu yksikkötason johdon edustaja jatkaa tästä asiakasnäkökulmaa koskien:

”Joo elikkä kerran vuodessa... on koko varhaiskasvatuksen asiakastytyväisyyskysely... vasusta onko vasuja pidetty. Se on sellainen asiakastytyväisyyskysely, mikä tehdään kunnalliselle sekä yksityiselle puolelle... Siellä kysyttiin palveluohjauksesta onko palveluohjaustoimintaa,

onko varhaiskasvatustoiminnassa huomioitu perheen toiveet, tarpeet. Nettisivuista kysyttiin, onko ne asianmukaiset. Elikkä kysymyksiä palveluohjauksesta ja yleensäkin tavoitettavuudesta. Eri toimintamuodoissa ryhmissä onko siellä ollut tutustumiskäynneistä. Vasusta on kysytty onko pidetty. Ylipäätään ryhmän toiminnasta onko siellä huomioitu lasten toiveet ja onko toiminta monipuolista.”

Tässä organisaatiossa on siis asetettu erityisesti painoarvoa sille, miten hyvin asiakkaiden ja organisaation välinen yhteistoiminta onnistuu asiakassuhteen muodostumishetkestä lähtien. Painotus asiakasnäkökulmaan varsinkin julkisena organisaationa kertoo organisaation tarpeesta erottua kilpailijoistaan. Kuten tilanne on suurempikokoisessa kunnassa toimivalla varhaiskasvatusorganisaatio A:lla, myös pienemmän kunnan alueella toimiva kunnan varhaiskasvatusorganisaatio B kilpailee kunnan alueella toimivien yksityisten varhaiskasvatusorganisaatioiden kanssa. Onkin hyvin mielenkiintoista, että varhaiskasvatustoiminnan suoritusmittaamisessa on annettu näin paljon painoarvoa palvelun koetun laadun suoritusmittaamiselle. Lisäksi ensimmäisenä haastatellun edustajan kanta mittareiden työläydestä kertoo, että suoritusmittaaminen vie jo nykyisellään huomattavan määrän työntekijöiden resursseista, joita mieluusti käytettäisiin myös muuhun työn kannalta olennaiseen toimintaan:

”Meillä on näihin kaikkiin oma ohjelmistonsa eli osa näistä ohjelmista saattaa olla haastavampia kuin johonkin toiseen vastaavaan verrattuna, joka voi olla jollain muulla kaupungilla tai kunnalla käytössä. Ohjelmat on kuitenkin laadittu niin, että niistä on todella helppo löytää ne luvut. Oma työkokemus ja oman aihepiirin tunteminen auttaa myös siinä, että osaa tavallaan lukea niiden numeroiden sisällä olevaa asiaa, mistä mikäkin johtuu. Toki se myös on näin, että varhaiskasvatuksen henkilöstö, joka yleensä hakeutuu näihin johtotehtäviin, niin en usko, että kenelläkään on juurikaan hinkua tällaiseen vaan, että... enemmän on sellaisia laajoja kokonaisuuksia ja se pedagogiikka on se, joka on lähinnä sydäntä.”

Käytössä olevien mittareiden seurannassa enin osa huomiosta kiinnitetään talousnäkökulman seurantaan. Mittareita kuitenkin hyödynnetään laajasti koko kuntaorganisaatiossa aivan ylintä tasoa myöten. Ensimmäinen haastateltava avaa kunnan hallinnollisen organisaation kiinnostusta varhaiskasvatuksen mittareihin:

”Ensinnäkin menee sivistysjohtajalle, ja sivistyslautakunta sitten budjetintekovaiheessa niin tietysti on budjetin laatijat elikkä hallinnosta vastaava henkilö seuraa niitä hyvinkin tarkasti. Myös sitten kaupungin johtoryhmä ja sitten kaupungin lautakunnasta valtuustoon tai hallitukseen riippuen siitä, jos on kysymys jostain osavuositarkastuksesta, niin hänen menevät kaikki hallintotasot läpi. Riippuu siitä, millä pieteetillä kukin on kiinnostunut varhaiskasvatuksesta. Meillä lautakuntatasolle on kasvatustarve ja

opetuspalvelut on kokonaisuutena eli siellä sitten eritellään varhaiskasvatus omaksi osiokseen, kun talouden toteutumisovertailuja tietyn väliajoin jopa joka kuukausikin sitten nämä toteumat. Tarvittaessa sitten, jos on kovin poikkeamia, niin tietysti lähdetään reagoimaan siihen.”

Hän vielä jatkaa, että kunnan varhaiskasvatuksen toimivuuden kannalta asiakkaiden eli lapsimäärien seuranta on korkealla prioriteetilla. On tosin myös huomattava, että varhaiskasvatuksen laadun seuranta on käytännössä itse varhaiskasvatusyksiköiden ja kunnan varhaiskasvatusorganisaation varassa, sillä varhaiskasvatuksen laadun oletetaan laskevan huomionarvoisesti vasta sellaisessa tilanteessa, että resurssointi kunnan tasolla epäonnistuu:

”Lasten lukumäärä ja sen kehitys niin sehän on yksi tärkeimmistä aiheista, että kuinka paljon päiväkoteja tarvitaan tai varsinkin kuinka paljon sitten kouluja tarvitaan. Heillä on sitten päätöksenteon tueksi yksityiset konsultit useamman vuoden ajan ja useamman kerrankin on laskenut vähän niin kuin samoja asioita... juuri tää syntyvyys ja muuttoliike, että sen ajantasaisen tiedon vieminen mahdollisimman ylhäälle ja toivottavasti sen tiedon hyödyntäminen, että myös tehtäisiin tarvittavia toimenpiteitä sen suhteen, että olisi riittävä henkilöstö ja riittävät määrät yksiköitä ja laadukas varhaiskasvatus ja jatkuma sitten sinne koulun puolelle.”

Tämä organisaatiossa oleva yleinen kanta heijastuu myös tuleviin suoritusmittaamisen kehityshankkeisiin siinä määrin, että kehitystä ohjataan käytännössä uusien ohjelmistojen käyttöön ottamisen kautta. Merkittävä määrä potentiaalia onkin erityisesti varhaiskasvatuksen laadullisen suoritusmittaamisen kehityksessä. Ensimmäisenä haastateltu kunnan varhaiskasvatusorganisaation edustaja toteaa kehityshankkeista seuraavaa:

”Tietysti tää tiedolla johtaminen ja digitaalisuus ja kaikki siihen liittyvät. On yrittäjiä on jotka tuotteitaan tarjoaa, jotka tähtää juuri tähän mainitsemaasi asiaan. Voi olla kaupungin muilla alueilla enemmän tällaista kehitystä tai jopa käytössäkin; kaavoituksessa ja maankäytössä ja yleisesti hallinnossa käytössä. Jotenkin tämä varhaiskasvatus on tällainen omanlaisensa vakiintunut, että tavallaan kehitys pitäisi kulkea pedagogiikan osalta enemmän sähköisesti; juuri nämä sähköiset varhaiskasvatussuunnitelmat ja reissuvihot ja kasvun kansiot. Yhtymäpinnat koulun puolelle... ja näistä sitten keskustellaan. Osa kunnista on valinnut ohjelmat, jotka sitten paremmin taipuu, kuin se missä meillä on sitten sopimus... Yleisellä tasolla sanoisin, että varmasti todella paljonkin tapahtuu kehitystä, mutta meidän osalta ei välttämättä raportoinnin ja talouden suhteen niin ei nähdä sitä sellasena vaikuttavimpana tekijänä, että vielä uskotaan tavallaan siihen päällikkö- tai johtajatasoiseen työhön, että hän osaa tavallaan sitten tulkita näillä mitä nyt on ja tehdä niitä riittäviä korjaavia toimenpiteitä ja viedä eteenpäin sitten...lähinnä resurssikysymyksiä nämä ovat sitten puolin ja toisin.”

Tätä kantaa tukee myös kunnallista varhaiskasvatusyksikköä johtava jälkimmäinen haastateltava, joka näkee kyllä, että suoritusmittaamisessa olisi paljon kehitettävää nykyisellään mitattavien asioiden suhteen. Myös mittareiden käytännön hyödyntämisessä eri toimintamalleja noudattavien varhaiskasvatusyksiköiden toiminnassa olisi parannettavaa ja jopa joidenkin lyhyimmän aikavälin mittareiden seurantaakin toivottaisiin aktiivisemmin suoritettavaksi.

”Tämän hetkinen raportointi ei ole mun mielestä riittävä eli oli aikaisemmin puhetta, että ei näy lasten tuen tarpeet, et huomioitais siinä aikuisten määrässä. Jotenkin, kun on tämä vuorohoito meillä tässä, niin se ei vain ole sillä tavalla riittävä, kun kokonaisluvut katsotaan koko talon kohdalta ja ei kauhean tarkasti kellonaikojen mukaan. Katotaan sitten koko päivään osalta kuitenkin, vaikka ne täällä... kannassa on kuitenkin näkyvissä. Niitä ei sillä tavalla seurata tai raportoida eteenpäin, niin ehkä niitä ei sitten kukaan kauhean tarkkaan tutki ja katso koko päivään osalta.”

4.2.3 Yksityinen varhaiskasvatusketju C

Yksityistä varhaiskasvatusorganisaatiota C erottaa aiemmin tutkituista kunnallisista varhaiskasvatusorganisaatioista A ja B ennen kaikkea se, että toiminnan lähtökohtana ei ole ainoastaan palveluiden tuottaminen potentiaaliselle asiakaskunnalle, vaan yksityisen yrityksen tarkoitus on myös tuottaa sijoittajilleen liikevoittoa. Tämän heijastuminen liiketoiminnan suoritusmittaamiseen on kuitenkin siinä määrin rajattua, että käytössä olevat mittarit eivät toiminnan lainsäädännön tuomista rajoituksista johtuen eroa merkittävästi julkisten varhaiskasvatusorganisaatioiden suoritusmittauskäytännöistä. Ensimmäisenä haastateltu yksityisen varhaiskasvatusketjun yksikön johtaja kertoo, mitä mittareita on tällä hetkellä käytössä:

”Lasten paikallaoloa, henkilöstön paikallaoloa... Suhdelukulaskuri tai raportointi on tietysti aktiivisessa seurannassa joka päivä niin lasten osalta kuin henkilöstönkin osalta. Sitten myös se, että miten meidän liikevaihto koostuu lasten hoitosopimusten perusteella... Mites voisin tämän sanoa eli ei päästä kuitenkaan sitä ihan budjettia kuitenkaan seuraamaan edelleenkään. Sanotaanko sen täytön osalta eli täyttöprosenttia periaatteessa seurataan. Meillä on tietyt tavoitteet täytölle, niin siksi sitä seurataan... Sitten myös ihan sairaspöissaoloprosentteja eli sairaspöissaolojen määrää seurataan. Tietysti yhteistössä työterveys on aktiivisesti mukana. Se on yksi mittari tietenkin, mitä seurataan... Sit meillä on tämä laatu järjestelmä, TQM, seurataan myös ihan meidän poikkeamia eli me kirjataan poikkeamia kuukauden ajalta, päivöiden ajalta on sitten positiivista tai kehittämiskohtia tai sitten ihan tapaturmaan liittyviä poikkeamia niin niitä ihan myös seurataan. Millaisia tapahtumia kuukauden aikana on ollut, ja sitten tietysti laatuun

liittyviä mittareita meillä on myös. Eli meillä on tollanen ydinprosessin mittaaminen esimerkiksi kausittain, mutta sitten me ollaan asetettu omia tavoitteita, talolle. Tiettyjä toiminnallisia asioita pitää olla viikottain eli me seurataan niitä oman mittaristomme, taulukoinnin kautta. Eli esimerkiksi, että liikuntatuokioita tuotetaan kahdesti viikossa. Kerran viikossa on pihaleikki. Joka päivä on kirjanlukua. Ympäristökasvatusta on kaks kertaa kuukaudessa niinku tän tyyppejä eli laadullisia mittareita on sitten käytössä vielä.”

Verrattaen suuret resurssit omaava yksityinen varhaiskasvatusketju ei siis kuitenkaan ole koonnut käyttämiään mittareita tasapainotetuksi tulokortiksi, vaikka tasapainotuksen moninäkökulmaisuuutta mittareiden valinnassa onkin selvästi nähtävissä. On myös huomattavaa, että laadullisten mittareiden käyttö on varsin laajaa; tämä voi johtua yksityisen varhaiskasvatusliiketoiminnan kilpailunalaisuudelle verrattuna julkiseen varhaiskasvatukseen tai myös olla seurausta suoritusmittaamiseen käytettävien resurssien suuruudesta suhteessa esimerkiksi pieniin kuntaorganisaatioihin. Sama haastateltava jatkaa edelleen:

”Lähdetään vaikka tästä suhdeluvun seurannasta, niin toki, jos meillä kovasti menisi kovasti miinukselle, niin me aktivoidutaan sitten myös sijaisrekryn osalta. Jos me mennään kovasti plussalle, niin tietysti me aktivoidutaan siltä osin, että onko jokainen sijaishankinta merkityksellinen. Sitten sairaseloprosentteihin esimerkiksi, niin silloin lähdetään jatkotoimenpiteisiin yhteistyössä työterveyden kanssa. Sitten siinä oli se liikevaihto kanssa, niin meidän täytyy huomioida, onko jotain muita toimintoja vaikka ruokakustannuksissa. Jos meidän liikevaihto laskisi hiroeästi, niin mitä säästöjä pystytään sen pohjalta tekemään tai jos tulee, että liikevaihto kasvaa, niin miten mahdollistaa rakentaa toimintaa eli pystytäänkö me esimerkiksi tekemään jotain hankintoja sen suhteen. Sitten laadun mittareista ihan eli, että mistä se sitten johtuu, ettei laatu ole tavoitteen mukaan toteutunut. Onko jotain meidän omassa suunnittelussa virhettä, onko viikkorytmissä jotain virhettä tai onko se sitten johtunut niistä aikuisten poissaoloista vai onko se vaan ihan sellainen herätys itselle, että hei meidän on pakko ottaa tää homma tänne mukaan. Meillä on kyllä mahdollisuus siihen. Eli toiminnan muokkaus sitten sen pohjalta ja arviointi.”

Suoritusmittaamiseen käytettävissä olevien resurssien laajuus näkyy myös mittareiden aktiivisessa seurannassa sekä selkeissä toimintasuunnitelmissa havaittujen muutosten varalta. Mittareiden luonteesta johtuen toiminta on luonnollisesti varsin reaktiivista, joskin joitakin mittareita voidaan käyttää myös liiketoiminnan trendejä ennakoivasti. Liikevaihdon kehityksen lisäksi tätä tehtiin myös muiden talouden näkökulmaa edustavien mittareiden kohdalla. Näitä talousnäkökulman mittareita oli käytössä hyvin laajalti, kuten jälkimmäinen haastateltava yrityksen taloushallinnosta kertoo:

”Oli useampi riippuen kenelle näitä lukuja toimitetaan, että johtoryhmätasolla lyhyt tuloslaskelma ja tärkeimmät kuluryhmät ja niiden suhde liikevaihtoon. Niitä oli kymmenkunta; liikevaihto, henkilöstökulut ja kiinteistökuiluista oli useampi ryhmä, käyttökate ja liikevoitto. Sitten omistajataholla oli oma raportointipohja, jonka mukaan omistajataholle, joka viime vaiheessa oli ulkomainen iso organisaatio. Sinne piti heidän sapluunan mukaan luvut toimittaa, jotta saavat tehtyä yhdistelmät eli se poikkesi jonkun verran. Lukujen muotoilusta oli kyse siinä vaiheessa, kun itse olin. Se oli käytännössä Excel-muodossa, että ne sitten omaan järjestelmään siirtä ja se jylläsi heidän tarvitsemat tunnusluvut. Excel-pohjassa ei ollut tiettyjä tunnuslukuja, vaan tietyt luvut toimitettiin ja se oli koko yksikön tasolla ja päiväkotitasolla Suomen yksikössä seurantaa tehtiin. Peruslukuja, ei tilitason lukuja vaan tietyllä ryhmityksellä.”

Toiminnan taloudellinen kannattavuus oli suoritusmittaamisessa merkittävä painopiste. Koska varhaiskasvatustoiminnassa on niin voimakas henkilöstöpainotus, pyrkii toiminta pitämään henkilöstömitoituksen optimoituna lainsäädännön vaatimalle minimitasolle ylimääräisten henkilöstökulujen välttämiseksi. Myös kannattavuuteen suoranaisesti vaikuttavien mittareiden seuranta oli aktiivista:

”Henkilöstömitoitus suhteessa lapsilukuun eli siinä on lainsäädännölliset vaateet. Muuten tietysti lähinnä oli sitten rajana, jos oli iso poikkeama budjettiin ja edelliseen vuoteen muutos eli jos ne oli negatiiviset, niin toki sellaiset hälytysrajat oli käytössä. Tietysti on määritelty tavoitteet lähinnä tuottavuudelle ja liikevaihdolle, jos ne eivät olleet tavoitteiden mukaiset, niin silloin tietysti se on silmiinpistävä.”

Henkilöstökulujen lisäksi myös toimintaan osallistuvien kiinteistöjen kulut olivat hyvin olennaisia. Uusien vastaperustettujen yksiköiden osalta näiden kulujen seuranta oli erityisellä painotuksella:

”Liikevaihto, henkilöstökuluprosentti, kiinteät kulut prosentti ja sitten entistä tärkeämmäksi tuli kiinteistökuluprosentti, koska voimakas uusien päiväkotien rakentaminen oli siinä viimeisten vuosien aikana eli sitä jouduttiin seuraamaan. Koska kun rakennetaan päiväkotia uudelle alueelle, niin sehän kestää jonkin aikaa, kun sinne riittävä määrä lapsia tulee, että se yksikkö oli kattava. Sitä piti erityisesti uusia yksiköitä alkuvaiheessa seurata, että sitä yksikköä markkinoidaan ja lapsia yritetään saada riittävä määrä, että yksikkö olisi mahdollisimman nopeasti kannattava.”

Huomionarvoista on myös yksityisen varhaiskasvatusorganisaation yksittäisille varhaiskasvatussyksiköille antama liikkumavara niiden laadullisten tavoitteiden ja mittareiden suhteen. Tällainen käytäntö vaatii huomattavia resursseja mittareiden seurannassa organisaatiotasolla sekä mittareiden luonnissa yksikkötasolla. Ensimmäisenä haastateltu yksikköjohtaja kertoo:

"Laadulliset mittarit on luotu ihan tähän omaan päiväkodin toimintaan; meillä on omat tavoitteet ja ollaan tietysti myös rakennettu oma mittaristo... On meillä sitten yrityksenkin ydinprosessien mittaamiset, mutta sitten kun tullaan ihan...kun meillä on tää bisnesplan-pohja kaikilla ja jokainen päiväkoti tietysti laittaa oman laatutavoitteensa sinne. Jokainen päiväkoti periaatteessa rakentaa tavoitteelle liittyvän mittariston itse. Me ollaan rakennettu oma seurantalomake nytten."

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIOINTI

Tässä pro gradu -tutkielmassa kartoitettiin erilaisten varhaiskasvatusorganisaatioiden käyttämiä suoritusmittareita. Täten tässä tutkimuksen luvussa tehdään yhteenveto empiirisistä havainnoista ja selvitetään, kuinka näiden organisaatioiden käyttämät mittarit vertautuvat johtavaan liiketoiminnan suoritusmittauskäytäntöön sekä siihen liittyvään relevanttiin organisaatioteoriaan. Näiden mittareiden sisältöä arvioidessa on myös olennaista selventää varhaiskasvatustoimialan tärkeimpiä erityispiirteitä ja niiden vaikutusta toimialan suoritusmittaamiseen. Varhaiskasvatusalan liiketoiminnallista tutkimusta on tehty verrattaen vähän, alaa koskevan tutkimuksen keskittyessä ensisijaisesti pedagogiikkaan tai varhaiskasvatustoimen yleisiin, yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Näin ollen toimialan toiminnan suoritusmittaamiskäytäntöjä ei ole myöskään laaja-alaisesti selvitetty eikä niistä ole tehty kattavaa vertailevaa tutkimusta.

Tämän tutkimuksen menetelmäksi valittiin laadullinen tutkimus, johon kuului olennaisesti myös tutkimushaastatteluita. Tutkimuksen kohteiksi valittiin varhaiskasvatusta tuottavia organisaatioita siten, että tutkimukseen saatiin sisällytetyksi eri kokoisia niin yksityisen kuin myös julkisen sektorin organisaatioita. Tutkimuksen laajuuden rajoittamiseksi päädyttiin tutkimaan kolmea organisaatiota siten, että niistä kaksi edustivat julkisia varhaiskasvatusorganisaatioita ja viimeinen kolmas oli yksi Suomen johtavista yksityisistä varhaiskasvatusketjuista. Kahta julkista sektoria edustavaa organisaatiota erotti ensisijaisesti niiden koko; suurempi kunta kuului Suomen asukasluvun mukaan mitattuna kymmenen suurimman kunnan joukkoon ja pienempi kunta oli yksi Suomen pienimmistä kaupunkikunnista jälleen asukasluvun mukaan mitaten. Kohdeorganisaatioiden valinnalla pyrittiin siis saamaan aikaan riittävää hajontaa juurikin erilaisten organisaatioiden vertailua ajatellen.

Tutkimuskohdeorganisaatioiden haastatteluissa siis selvitettiin organisaatioiden käytössä olevia suoritusmittaamiskäytäntöjä. Tärkeä tutkimusnäkökulma tässä tutkimuksessa olikin verrata näitä jo käytössä olevia

mittareita johtavaan nykyaikaiseen suoritusmittaamisjärjestelmään eli tasapainotettuun tulokorttiin. Tasapainotetun tulokortin keskeisintä sisältöä Kaplan & Nortonin (1992) mukaan on sen monitahoinen näkökulma suoritusmittaamisen kohteen eri ominaisuuksiin. Huolehtimalla siitä, että mittarit valitaan mahdollisimman montaa eri näkökantaa hyödyntäen voidaan varmistua siitä, että valitut mittarit tukevat organisaation toiminta- ja kehitysedellytyksiä. Yleisimmin tasapainotetussa tulokortissa käytössä olevia näkökulmia edustavat organisaation taloutta, henkilöstöä, asiakkaita sekä tulevaisuutta käsittelevät mittarit.

Julkisen sektorin organisaatioiden toimintaa arvioidessa eräs ajankohtainen käsite on uuden julkishallinnon oppi, NPM eli New Public Management. Tämän käsitteen ydinsisältönä muun muassa Julkusen (2006) mukaan on ajatus siitä, että julkisen ja yksityisen organisaation toiminnassa on varsinkin niiden toiminnan tehokkuutta arvioidessa merkittäviä eroavaisuuksia. Julkisten organisaatioiden katsotaan voivan toimia tehottomammin esimerkiksi toimintavarojen käytön suhteen verrattuna yksityisiin organisaatioihin. Yksityisten organisaatioiden katsotaan toimivan luontaisesti tehokkaammin johtuen pääsääntöisesti niiden alttiudesta kilpailulle niin muiden samalla toimialalla toimivien yksityisten kuin myös julkisten organisaatioiden kanssa. Samalla Pollit & Bouckaert (2011) ovat nostaneet esiin suoritusmittauksen tärkeyden osana julkisen sektorin tehostamistoimia. Täten vertaillen tutkimuksen kohdeorganisaatioissa käytettävien mittareiden ilmenneitä eroavaisuuksia suhteessa tasapainotettuun tulokorttiin uuden julkishallinnon oppi antaa hyödyllisen näkökulman käsitellä näitä eroja.

Varhaiskasvatusala on luonteeltaan voimakkaasti säädeltyä niin valtakunnallisen lainsäädännön (Varhaiskasvatustalaki, 2018) kuin myös paikallishallinnollisten asetusten kautta. Varhaiskasvatusorganisaatioiden käyttämiä mittareita arvioitaessa on täten tarpeellista omata riittävä määrä tietoa toimialan toimintaedellytyksiä määrittelevistä ja rajoittavista erityispiirteistä. Lainsäädäntö asettaa hyvin tarkat vaatimukset esimerkiksi varhaiskasvatuksessa työskentelevän henkilöstön määrälle sekä koulutustasolle. Henkilöstön merkitys varhaiskasvatustyksikön toiminnalle onkin kriittistä, kuten Vartiainen (1994) toteaa. Varhaiskasvatuksessa käytettävien kiinteistöjen tulee täyttää tietyt kriteerit, joiden täyttymistä arvioidaan aktiivisesti. Liiketoiminnan käynnistäminen varhaiskasvatusalalla on luvanvaraista ja yksityinenkin organisaatio on aktiivisten julkisten valvontatoimielimien valvonnassa. Suomessa jokainen kuntaorganisaatio on laissa velvoitettu järjestämään kunnan asukkaille varhaiskasvatusta, jolloin muodostuva kilpailutilanne vaikeuttaa kilpailukykyistä hinnoittelua. Näin ollen näiden erityispiirteiden kuvailu ja sisällyttäminen tähän tutkimukseen on olennaista.

Varhaiskasvatusalalla nykyisin käytössä olevia suoritusmittauskäytäntöjä selvitettiin tässä tutkimuksessa teemahaastattelujen avulla. Haastatellut asiantuntijat omasivat varhaiskasvatustoimen johtamiseen sekä siihen liittyviin suoritusmittaustoimintoihin liittyvää työkokemusta kukin useiden vuosien ajalta. Täten heillä oli hyvin selkeä kuva omassa organisaatiossaan käytössä

olleista mittareista sekä niihin liittyvistä käytännöistä. Kuten aiemmin mainittiin, kohdeorganisaatiot valittiin siten, että organisaatioiden suuruudessa ja niiden saatavilla olevien hallinnollisten resurssien määrässä olisi riittävästi vaihtelua. Kustakin organisaatiosta sitten haastateltiin johtotehtävissä olevaa henkilöä sekä varhaiskasvatustyöyksikön johdosta että koko varhaiskasvatusorganisaation johdosta. Tällä tavoin kyettiin muodostamaan riittävän kattava kokonaiskuva kyseisen organisaation suoritusmittauskäytännöistä. Tutkimuksen ennakkolehtämisen mukaisesti eri organisaatioissa käytössä olevissa mittareissa oli huomattavia eroja. Haastatteluissa kävi ilmi niin selkeitä vaihteluita suoritusmittaamisen painopisteen suhteen jokaisen organisaation omien tavoitelinjauksen mukaisesti kuin myös erilaisia käytäntöjä mitata sekä sitten reagoida saatuihin suoritusmittaustuloksiin. Näitä eroja esitellään alla olevassa kaaviossa kunkin tutkimukseen osallistuneen organisaation osalta, havainnollistaen yleisellä tasolla luonnehtien eroja suoritusmittauskäytännöissä.

Taulukko 2. Mittarit kussakin vertailussa organisaatiossa.

	Suuri kunta	Pieni kunta	Yksityinen varhaiskasvatusketju
Käytetty mittari	Tuloskortti	Tunnuslukuja	Laatujärjestelmä, tunnuslukuja
Henkilöstömittarit	Laaja-alaiset	Riittävyystarkastelu, työtyytyväisyys	Riittävyystarkastelu, työtyytyväisyys
Kiinteistömittarit	Laaja-alaiset	Huoltotarve	Uusissa yksiköissä
Talouden seuranta	Aktiivista	Suuret poikkeamat	Jatkuvaa
Tavoitteiden seuranta	Aktiivista	Kausittaista	Kuukausittaista
Hälytysrajat	Henkilöstö, talousarvio	Henkilöstö	Henkilöstö, talousarvio, laatutavoitteet

Tutkimuksen kohteista suurella kuntaorganisaatiolla oli käytössä laaja-alaisimmat suoritusmittauskäytännöt. Sen lisäksi, että kunta käytti laaja-alaista tasapainotettua tuloskorttia, suoritusmittaamiseen sekä siihen liittyviin järjestelmiin ja niiden kehitykseen oli kiinnitetty paljon huomiota sekä riittävästi resursseja. Tuloskortti sisälsi mittareita kaikista neljästä tasapainotetun tuloskortin näkökulmasta. Talousnäkökulmaa tuloskortissa edusti suoranaisesti

talousarvion ja budjetoinnin valvonta sekä vertailu ennusteen ja toteuman välillä. Asiakasnäkökulma oli merkittävästi edustettuna, kuten palvelutoiminnalle perinteisesti sopiikin. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osuuden seuranta kunnassa, yhteistyössä asiakkaan kanssa suoritettu varhaiskasvatuspalveluiden onnistumisarviointi sekä kunnallisen valtuuston istumakaudelleen asettamien varhaiskasvatustavoitteiden toteutumisen seuranta kaikki omalta osaltaan edustavat merkittävää panostusta asiakasnäkökulmaan. Sisäisten prosessien näkökulmaan kuuluvia mittareita on erityisesti henkilöstöä koskien. Henkilöstön kokoonpano, paikallaolo sekä viihtyvyys työssään yhdistettynä muun muassa varhaiskasvatustoiminnalle olennaisten kiinteistöjen käytettävyyteen liittyviin mittareihin ilmaisevat jo lukumääräisellä laajuudellaan tämän näkökulman tärkeyttä. Oppimis- ja kasvunäkökulmaa edustavat esimerkiksi henkilöstön koulutuksen mittaaminen sekä yleisluontoinen tarkistusmittari yksiköiden kehittämissuunnitelmien olemassaolosta. Näin ollen henkilöstöä koskettavat mittarit ovat suuri osa myös tulevaisuutta koskettavassa tuloskortin näkökulmassa.

Haastatteluissa selvitettiin myös käytössä olevien mittareiden vaihtuvuutta sekä kehitystä organisaation toimintakausien aikana. Suuressa kunnassa suoritusmittauskäytännöt olivat jo varsin vakiintuneet suoritusmittausjärjestelmän kehittyttyä nykyiseen muotoonsa jo useita vuosia sitten. Varsinkin laadulliset mittarit olivat altteimpia muutoksille käytännössä kunnanvaltuuston kausien mukaisessa rytmissä; vaikka mittareiden perusluonne pysyisi verrattaen samanlaisena valtuustokausien vaihtumisesta riippumatta, on kunkin valtuuston poliittisella kokoonpanolla usein merkittävästi vaikutusta näiden mittareiden painotuksiin. Joidenkin mittareiden seuranta koetaan helpommaksi yhdenmukaisesti mittareiden käyttöön vaadittavan datan keruun vaikeuden kanssa. Siinä missä varhaiskasvatussyksiköiden taloudellisen tilanteen seuranta on taloudenhallinta- ja johtamisjärjestelmien ansiosta verrattaen suoraviivaista datan keruun tapahtuessa automatisoidusti kirjanpidon yhteydessä, vaatii laadullisten mittareiden datan keruu usein esimerkiksi erillisiä lomakekyselyitä sekä tapaamisia henkilöstön sekä asiakkaiden kanssa. Tiiviillä aikataululla etenevässä varhaiskasvatustoiminnassa tällaisen datan keruu vaatii arkitoiminnasta erillisiä ponnistuksia. Sekä henkilöstö- että koko suoritusmittausjärjestelmää koskevia kehityshankkeita oli kuntaorganisaatiossa käynnissä ainakin haastatteluhetkellä.

Pienen kunnan varhaiskasvatusorganisaatiossa mittareina toimi valikoima tunnuslukuja. Tunnuslukujen valinnassa oli kuitenkin pyritty ottamaan huomioon tasapainotus eri mittarinäkökulmien välillä kuten tasapainotetussa tuloskortissa. Talousnäkökulmaa edusti talousarviototeuman seuranta, joka toimi automatisoidusti kirjanpito- ja taloushallintojärjestelmän kautta. Talousarviossa pitäytymistä myös seurattiin aktiivisesti kuntaorganisaation ylemmillä tasoilla. Mielenkiintoinen aktiivisen seurannan kohde oli varhaiskasvatussyksiköissä toteutettavan hoidon yksikkökohtaisen hinnan mittaaminen; tämän mittarin lukuja myös verrattiin muiden kuntien varhaiskasvatussyksiköiden vastaaviin lukuihin. Tämän mittarin aktiivinen

seuranta yhdistettynä oman kunnan varhaiskasvatussyksiköiden käyttö- ja täyttöasteseurantaan voidaan nähdä olevan hyödyllinen työkalu myös kunnanvaltuustolle seurattaessa esimerkiksi kunnan väestökehitystä.

Asiakasnäkökulmassa perinteisten asiakastyytyväisyyskyselyiden lisäksi erityistä painoarvoa oli annettu kunnallisen varhaiskasvatuspalveluohjauksen onnistumisen seurannalle. Palveluohjauksen voidaan nähdä olevan esimerkiksi siksi tärkeä osa varhaiskasvatusorganisaation toimintaa, koska se on yleensä ensimmäinen yhteydenottokanava varhaiskasvatuksen asiakkaiden ja palvelun toimittajien välillä. Pienen kunnan varsin asiakaslähtökohtainen toimintamalli näkyy myös kunnan varhaiskasvatusorganisaation käyttämässä hoitoaikaperusteisessa maksujärjestelmässä. Tällainen järjestelmä toki tarjoaa asiakasperheille lisäarvoa varhaiskasvatuspalveluiden joustavuudessa, mutta organisaation kannalta se myös vaikeuttaa niin asiakkaiden sijoittelua varhaiskasvatussyksiköihin kuin myös laskutusprosessia. Sisäisten prosessien näkökulmaa ei oltu juurikaan painotettu esimerkiksi henkilöstöä koskevien mittareiden muodossa, vaan käytössä oli enemmänkin organisaatiossa työskentelevien henkilöiden keskinäisten vuorovaikutussuhteiden ylläpitämisen työtyytyväisyystuntuman karkealuonteinen seuranta; kiinteistöihinkään ei liittynyt suoranaisesti mittareita, vaan pääpainopiste oli kiinteistöjen huollon ja varhaiskasvatusorganisaation mutkattomassa yhteydenpidossa kiinteistöjen huoltotarpeen ja vikatilanteiden huomioinnissa. Organisaation oppimisen ja kasvun näkökulmasta henkilön kouluttautumista mitattiin. Painoarvoa oli annettu myös jo havaituille epäkohdille suoritusmittaamisjärjestelmissä: eri mittarien tuottamat luvut olivat kukin peräisin omasta ohjelmistostaan, mitä pidettiin asianmukaisesti epäkäytännöllisenä epäkohtana suoritusmittaamisjärjestelmässä. Käynnissä olikin kehityshanke, jossa mitaamista pyrittiin kehittämään yhdessä ohjelmistokehittäjien kanssa, jotta mittarit saataisiin käytännöllisempään järjestelmään.

Yksityisen varhaiskasvatusketjun organisaatiossa suoritusmittaaminen oli laaja-alaista ja kattavaa. Painopiste suoritusmittaamisessa oli varsinkin toiminnan kannattavuudessa, ja talousarviossa pysymisen sekä talouden tunnuslukujen seuranta oli varsinkin operatiivisen johdon osalta hyvin aktiivista. Liikevaihtoa seurattiin aktiivisesti ja sitä voidaankin pitää yksinkertaisuudestaan huolimatta monikäsitteisenä mittarina sen muutosten kertoessa niin kokonaisliiketoiminnan potentiaalisesta kasvusta kuin myös yksikkökohtaisesti yksikön menestyksestä ja elinvoimaisuudesta. Liikevaihdon muutokset olivatkin erityisessä tarkkailussa niin yksittäisen varhaiskasvatussyksikön kuin myös koko organisaation operatiivisen johdon osalta. Myös käyttökate oli osa talouden seurattavia mittareita. Se onkin hyvin käytännöllinen tunnusluku kuvaamaan varhaiskasvatuksen kaltaisen palveluliiketoiminnan kannattavuutta, sillä se jättää pois yksiköiden keskinäistä vertailukelpoisuutta heikentäviä tekijöitä kuten arvonalentumiset tai investoinnit.

Tärkeä osa suoritusmittaamista oli kuitenkin myös organisaation käyttämä TQM-laatujohtamisjärjestelmä, jonka avulla kukin varhaiskasvatussyksikkö asetti omat tavoitteensa toimintakausilleen ja sitten seurasi näiden tavoitteiden

saavuttamista. Tavoitteet asetettiin kunkin varhaiskasvatussyksikön ominaisluonnetta mukailleen; esimerkiksi liikuntapainotteisessa yksikössä tavoitteissa painotettiin lasten liikunnallisten leikkien toteutumista ja järjestämistä yksikön arjen toiminnassa. Tavoitteissa oli myös vahva yhtymäkohta asiakasnäkökulmaan. Asiakaspalautteiden sekä asiakastyytyväisyyskyselyiden avulla kunkin yksikön tavoitteita voitiin säädellä toimintakausien tarpeen mukaisesti. Sisäisten prosessien osalta painopiste oli kulujen seurannassa. Varhaiskasvatusalan toiminnalle ominaisesti suurimmat liiketoiminnan kuluerät koostuvat henkilöstö- ja kiinteistökustannuksista, ja niiden suuruuden mittaaminen suhteessa yksiköiden liikevaihtoon oli olennainen mittari sisäisten prosessien tehokkuudesta eri yksiköiden välillä. Henkilöstön riittävyys niin poissaolojen kuin lasten paikallaolon huomioon ottaen oli hyvin aktiivisessa seurannassa. Varhaiskasvatusketjun liiketoiminnassa kasvuun pitää suhtautua hyvin harkiten, sillä uuden liiketoimintayksikön avaamiseen sisältyy paljon riskejä esimerkiksi uuden yksikön kannattavuuden suhteen. Aikaisemmissa yksiköissä kasvua on hyvin vaikeaa saada aikaan kiinteistöille asetettujen vaatimusten sekä täyttö- ja käyttöasteen optimoinnin johdosta, sillä yksiköiden avaaminen pyritään suunnittelemaan siten, että jo yksikön avautuessa potentiaali yksikön käyttöasteen maksimoinnille on olemassa. Uusien yksiköiden osalta kiinteistökuluprosentin seuranta olikin olennainen mittari arvioidessa kyseisen yksikön menestyksekkyyttä ja kasvuhankkeiden onnistumista.

Kunkin organisaation valitsemisissa mittareissa heijastuu jossain määrin nähtävästi suomalaisen lainsäädännön varhaiskasvatustoimintaa voimakkaasti säätelevä luonne. Organisaatioiden keskinäisen kokojärjestyksen mukaisesti skaalautuvien hallinnollisten resurssien määrä heijastuu selkeästi johtamis- ja mittaamisjärjestelmien laajuudessa. Uuden julkishallinnon opin teorian mukaan julkisten ja yksityisten organisaatioiden johtamisessa tulisi olla havaittava ero yksityisen organisaation eduksi. Kuitenkin johtuen varhaiskasvatustoiminnan säädellystä luonteesta sekä alhaisesta kannattavuudesta ero ei muodostu täysin olemassa olevan teorian mukaiseksi. Suuren kuntaorganisaation suoritusmittaus- ja johtamisjärjestelmät olivat laajuudessaan kattavimmat; kuitenkin pienellä kuntaorganisaatiolla ei selkeästi ollut resursseja laaja-alaisen suoritusmittausjärjestelmien käyttöön. Näin ollen ei voida suoranaisesti sanoa, että teorian mukainen eroavaisuus julkisen ja yksityisen hallintotavan välillä kävisi ilmi ainakaan varhaiskasvatusorganisaatioita tarkastellessa. Toisaalta, kun otetaan huomioon alhaisen kannattavuuden kanssa alati kamppailevan yksityisen varhaiskasvatusorganisaation rajatut hallinnolliset resurssit suhteessa tämän tutkimuksen pieneen kuntaorganisaatioon, uuden julkishallinnon opin teoria vaikuttaisi pitävän paikkaansa. Kuntaorganisaation koon pienetessä uuden julkishallinnon opin teorian sisältämä käsitys siis pätee. Yksityinen organisaatio on tietoisella toiminnallaan kohdistanut resurssejaan aktiivisempaan suoritusmittaus- ja johtamistoimintaan verrattuna samankaltaisen määrän hallinnollisia resursseja omaavan pienen kuntaorganisaation kanssa.

Tutkimuksessa saatiin selvyyttä erilaisten varhaiskasvatusorganisaatioiden suoritusmittauskäytäntöjen välillä. Suuret kuntaorganisaatiot käyttävät merkittävästi resursseja suoritusmittaus- ja johtamiskäytäntöihinsä. Vaikka toiminnan laajuuden huomioiden tämä on suurelta osin tarpeellista, on kuitenkin syytä tarkastella missä pisteessä näihin käytäntöihin sijoitetut resurssit eivät enää tarjoa lisäarvoa toiminnan menestyksellisyyden kannalta. Samoin pienten kuntaorganisaatioiden tulisi hyvin tarkkaan miettiä, voisiko niiden verrattaen vähäisten resurssien käyttöä tehostaa ottamalla käyttöön tehokkaampia ja aktiivisempia johtamis- ja suoritusmittauskäytäntöjä. Yksityinen varhaiskasvatusorganisaatio ei juurikaan pyrkinyt johtamaan kasvuaan ja tulevaa kehitystään ainakaan suoritusmittaamisen näkökulmasta, vaikka operatiivinen johto pyrkisikin aktiivisesti löytämään keinoja laajentaa liiketoimintaansa. Osa syystä on varmasti organisaation tarve ylläpitää kannattavuuttaan, mutta esimerkiksi markkinaosuuden ja henkilökunnan koulutustason mittaamisesta kuntaorganisaatioiden tavoin voisi olla hyötyä.

Tämän tutkimuksen avaamia jatkotutkimusmahdollisuuksia ovat esimerkiksi laaja-alaisemman vertailun tekeminen suomalaisten varhaiskasvatusorganisaatioiden välillä. Kuntaorganisaatioita voisi vertailla laajemmin ottaen huomioon muun muassa niiden väestörakenteen, maantieteellisen sijainnin tai kuntien välisen muuttoliikkeen tilan mukaan. Tutkimukseen voisi sisällyttää eri kokoisia yksityisiä varhaiskasvatusorganisaatioita ja huomioida niiden toiminnassa samanlaisia erottavia tekijöitä kuin kuntaorganisaatioidenkin kohdalla. Jatkotutkimuksessa voisi myös pyrkiä etsimään eroja Suomen ja kansainvälisen varhaiskasvatustoiminnan välillä johtamisen ja suoritusmittaamisen näkökulmasta sekä tuomaan kansainvälisiä varhaiskasvatusorganisaatioita mukaan vertailuun. Toinen potentiaalinen jatkotutkimussuunta on myös kehittyneempien ja harmonisoitujen mittareiden kehittäminen varhaiskasvatusalan organisaatioiden käyttöön yhteistyössä näiden organisaatioiden kanssa.

LÄHTEET

- Alasuutari, P. 2017. *Tasavalta. Sodan jälkeisen Suomen kaudet ja trendit.* Tampere: Vastapaino.
- Buchanan, J. M. 1984. *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications.* Teoksessa Buchanan, J. M. & Tollison, R. D. (toim.) 1984. *The theory of public choice II.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 11–22.
- Dahlen-Larsen, P. 2005. *Vaikuttavuuden arviointi.* Helsinki: Stakes.
- Dunleavy, P. & Margetts, H. & Bastow, S. & Tinkler, J. 2006. *New public management is dead: Long live digital-era governance.* *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:3, 467–494.
- Eräsaari, L. 2011. *Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen.* Teoksessa Palola, E. & Karjalainen, V. (toim.) 2011. *Sosiaalipolitiikka: Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 181–203.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Tampere: Vastapaino.
- Herranen, O. 2015. *Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin.* Artikkelijulkaisussa *Hallinnon tutkimus* 34 (2015) : 1, s. 27–42.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2018. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2000. *Tutki ja kirjoita. 6. uudistettu laitos.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hood, C. 1991. *A Public Management for all Seasons?* *Public Administration* 69:1, 3–19.
- Hughes, O. 2003. *Public management and administration: An introduction.* New York: Palgrave.
- Julkunen, R. 2006. *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu.* Helsinki: Stakes.
- Junka, T. 2010. *Valtionyhtiöt 1975–2008.* Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kajanoja, J. 1999. *Lasten päivähoito investointina.* Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kaplan R. S. & Norton D. P. 1992. *The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance.* *Harvard Business Review* 70 (1), 71–79.
- Kaplan R. S. & Norton D. P. 1993. *Putting the Balanced Scorecard to Work.* *Harvard Business Review* 71 (5), 134–142.
- Kaplan R. S. & Norton D. P. 1996a. *Linking the Balanced Scorecard to Strategy.* *California Management Review* 39 (1), 53–79.
- Kaplan R. S. & Norton D. P. 1996b. *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.* *Harvard Business Review* 74 (1), 75–85.

- Kaplan R. S. & Norton D. P. 2001. The Strategy Focused Organization. How Balanced Scorecard companies thrive in the New Business Environment. Harvard Business School Press, Boston.
- Kulovaara, K. 2016. Uusi hallinta managerialismina. Teoksessa Kulovaara, K. & Nousiainen, M. (toim.) 2016. Hallinnan ja osallistamisen politiikat. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 22–64.
- Laitinen E. K. 2001. Toimiiko Balanced Scorecard yliopistoissa? Acatiimi 5/01. Saatavilla http://www.acatiimi.fi/2001/5_01/5_01f.htm Viitattu 2.1.2022
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Saatavilla <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920734> Viitattu 2.1.2022.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Saatavilla <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569> Viitattu 2.1.2022.
- Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Saatavilla <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161503> Viitattu 2.1.2022.
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista. Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110922> Viitattu 2.1.2022.
- Lane, J-E. 2000. New public management. Lontoo; New York: Routledge.
- Luoma, P. 1996/2006. Kvalitatiivinen vertaileva analyysi (CQA). Oulun yliopisto. Saatavilla <http://www oulu.fi/sosiologia/node/5047> Viitattu 2.1.2022.
- Lähdesmäki, K. 2003. New public management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Acta Wasaensia No 113.
- Malmi, T., Peltola J. & Toivanen J. 2002. Balanced Scorecard - Rakenna ja sovelta tehokkaasti. Helsinki: Kauppakaari.
- Olve, N.-G., Roy, J. & Wetter, M. 1999. Balanced Scorecard - Yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. Porvoo: WSOY - Kirjapainoyksikkö.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. New York: Oxford University Press.
- Rajavaara, M. 2007. Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Siltala, J. 2008. Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 36:6, 435-456.
- Stenvall, J., Airaksinen, J., Nyholm, I., af Ursin, K. & Tiihonen, S. 2016. Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Julkaisusta Nyholm, I. (toim.) 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma, 31-68.
- Sulkunen, P. 2006. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) 2006. Projektityhteiskunnan käänköpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 17-38.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Vakkuri, J. 2009. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 11–30.
- Varhaiskasvatuslaki 540/2018, Saatavilla
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540> Viitattu 2.11.2022.
- Vartiainen, P. 1992. Tuottava päivähoito? Tutkimus kunnallisten päivähoitopalvelujen määrästä ja laadusta Vaasan läänissä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 159.
- Vartiainen, P. 1994. Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorit ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 40. Väitöskirja.
- Virtanen, P. 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita publishing Oy.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.
- Yliaska, V. 2014. Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into.

LIITE

Liite 1: HAASTATTELURUNKO

1. Mikä on asemanne vastuuyksikössänne ja kuinka paljon teillä on työkokemusta nykyisessä tehtävässänne ja sitä vastaavissa aikaisemmissa työtehtävissä?
2. Kertoisitteko oman vastuuyksikkönne koosta; kuinka paljon henkilöstöä on yhteensä ja kuinka paljon alaisuudessanne on alaisia/työntekijöitä?
3. Mitä vakituisessa seurannassa olevia lukuja tai mittareita vastuuyksiköstänne raportoidaan ylemmälle organisaatiotasolle?
4. Mitä raportoiduilla luvuilla tehdään; millaiseen päätöksentekoon koet niillä olevan vaikutusta?
5. Ovatko raportoitavat luvut oman kokemuksenne mukaan helppoja tai työläitä koota raportointia varten?
6. Ovatko raportoitavat luvut aina samat vai onko niissä satunnaista tai toistuvaa vaihtelua?
7. Kenelle raportoitavat luvut toimitetaan oman tietonne mukaan?
8. Kuinka kauan tietonne mukaan nyt käytössä olevat raportoitavat luvut tai mittarit ovat olleet muuttumattomat?
9. Onko tietonne mukaan raportoitavien lukujen suhteen käytössä välittömään toimintaan ohjaavia hälytysrajoja; jos on, millaisia nämä rajat esimerkiksi ovat?
10. Onko tietonne mukaan käynnissä jokin kehitysohjelma raportoinnin parantamiseksi; jos on, mitä eroavaisuuksia tiedätte uuden ja vanhan raportointikäytännön välillä?
11. Onko raportointitoimintoihin varattu mielestänne riittävästi aikaa muista työtehtävistä?
12. Täyttävätkö raportoitavat luvut mielestänne omat ja raportin vastaanottajan vaatimukset tai yleisesti tärkeänä pitämänne asiat yksikkönne toiminnasta?
13. Mitkä luvut tai mittarit ovat mielestänne tärkeimmät tai osuvimmat omaan käyttötarkoitukseensa?
14. Oman tietonne mukaan, miten raportoitavia lukuja tai mittareita hyödynnetään organisaationne ylemmillä tasoilla?
15. Onko teillä parannusehdotuksia käytössä oleviin raportoitaviin lukuihin tai mittareihin?
16. Haluaisitteko lisätä tai kommentoida vielä jotain tutkimukseen tai aiheeseen muuten liittyen?