

TIIVISTELMÄ

Tekijä:	Anna-Maija Moilanen
Tutkielman nimi:	Toteutuuko kuntastrategia? – Suorituskyvyn mittaamisen käytännöt kuntastrategian johtamisessa
Tiedekunta:	Kauppatiede
Maisteriohjelma:	Tietojohtaminen ja johtajuus
Vuosi:	2021
Pro gradu –tutkielma:	Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT 86 sivua, 9 kuvaa, 9 taulukkoa, 1 liite
Tarkastajat:	Professori Aino Kianto Apulaisprofessori Henri Hussinki
Avainsanat:	Kuntajohtaminen, kuntastrategia, strategian johtaminen, suorituskyvyn mittaaminen, strategian mittaaminen.

Tutkielman tavoitteena oli selvittää suorituskyvyn mittaamisen käytäntöjä kuntastrategian johtamisessa Suomen kunnissa. Teoreettisen taustan muodostivat tutkimuskirjallisuus kuntajohtamisesta, strategian johtamisesta, strategian mittaamisesta ja suorituskyvyn mittaamisen käytännöistä julkisella ja yksityisellä sektorilla. Tutkimusongelmaksi oli määritetty, etteivät kuntien suorituskyvyn mittaamisen käytännöt tue strategian toteuttamista operatiivisessa johtamisessa. Tätä ongelmaa lähdettiin ratkomaan laadullisilla tutkimushaastatteluilta kuntien virkamiesjohdolle sekä kuntastrategioista vastaaville virkamiehille. Tutkielmaan haastateltiin 11 kunnan 20 työntekijää. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluin. Tutkimusaineisto analysoitiin teoriaohjaavasti sisällönanalyysin keinoin.

Kuntaorganisaatioiden erityispiirteitä ovat niiden suuri koko ja toiminta monella eri toimialalla. Tämä tuo haasteita laajan tietopohjan hyödyntämiseen strategian tavoitteiden johtamisessa. Tutkielman johtopäätöksenä oli, että kunnat haluavat hyödyntää tietoa strategian johtamisessa nykyistä enemmän ja ne odottavat teknologian tarjoavan uusia mahdollisuuksia suuren tietomäärän keräämisessä ja analysoinnissa päätöksenteon tueksi. Lisäksi kunnat näkevät, että sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön lisääminen ja uudistaminen ovat suuri mahdollisuus kuntastrategioiden johtamisessa. Tavoitteisiin pääsy ei tapahdu yksin kuntaorganisaation toimesta vaan siihen tarvitaan yhteistyötä alueen asukkaiden, yrittäjien, muiden julkisen sektorin organisaatioiden ja päättäjien kanssa.

ABSTRACT

Author:	Anna-Maija Moilanen
Title:	Are municipal strategies implemented? – Practices for measuring performance in managing municipal strategy
Faculty:	School of Business Management
Master`s Programme:	Knowledge management and leadership
Year:	2021
Master`s Thesis:	Lappeenranta-Lahti University of Technology LUT 86 pages, 9 figures, 9 tables and 1 appendix
Examiners:	Professor Aino Kianto Assistant Professor Henri Hussinki
Keywords:	Municipal management, municipal strategy, strategy management, performance measurement, strategy measurement.

The objective of the study was to find out what kind of performance measurement practices are used for measuring municipal strategy management in Finnish municipalities. The theoretical framework used in the study consisted of research literature on municipal management, strategy management, strategy measurement, and performance measurement practices in public and private sectors. The research problem assumed that the practices used for measuring the performance of municipalities do not support strategy implementation in operational management. The material for this study was collected by conducting qualitative research interviews with municipal civil service managers as well as civil servants responsible for municipal strategies. The interviews were semi-structured theme interviews, and they were conducted with 20 employees from 11 municipalities. The research material was analyzed using theory-guided content analysis.

Characteristically, municipal organizations are large and operate in several sectors. This poses challenges to the utilization large knowledge bases in managing the objectives of the strategy. The results of this study indicate that municipalities want to utilize knowledge in strategy management more than is currently the case, and they expect technology to offer new possibilities to collect and analyze large amounts of information to support decision-making. In addition to this, the municipalities see increasing and renewing cooperation with the stakeholders as a great opportunity in municipal strategy management.

ALKUSANAT

Enpä aavistanut millaiselle matkalle lähdin tietojohdamisen maisteriopintojen parissa. Mielikuva itsenäisesti opiskelusta osoittautui vääräksi, kun hitsauduimme nopeasti yhteen meidän hienolla aikuisopiskelijaporukallamme. Nöyrä kiitos teille kohtalotovereille saamastani tuesta ja kannustuksesta. Vietimme monet hauskat hetket yhdessä Lappeenrannassa ja opintomatalla Berliinissä. Toivottavasti reissu Kiinaan vielä toteutuu. Pasi, Pirjo, Reetta, Sara, Ansu, Sirpa, Tiinat, Tuija, Hanna, Pekka, Petteri, Marcus ja Jarmo sekä koko jengi, huippua että juuri te osallistuitte TIJO 2017 ohjelmaan!

Opintojen suorittaminen pikkulapsiarjen rinnalla vaatii mukautumista. Ville, ilman vastuunkantoasi kodista ja lapsistamme, olisivat opintoni jääneet tekemättä. Ystävät ja lähipiiri, jos jostain on etsitty lisää tunteja vuorokauteen, on meidän yhdessä vietetty aika jäänyt vähemmälle. Kiitos tsempeistä, otetaan menetetyt hetket takaisin.

Maisteriopintojen aloittaminen kohti työelämän uutta suuntaa on ollut elämäni rohkeimpia ja samalla parhaita päätöksiä. Tietojohdamisen asiantuntijuudelle on kasvavassa määrin kysyntää. Kaunis kiitos LUT-yliopiston tietojohdamisen professorit Aino Kianto ja Kirsi-Marja Blomqvist hienosta opintokokonaisuudesta, joka antoi valmiudet työelämään. Kunniaininta graduni ohjanneelle Henri Hussingille, joka opastit kärsivällisesti ajoittain rönsyilevällä opinnäytetyötaipaleellani. Teidän kaikkien asiantuntevassa opissa oli hyvä olla. Kiitos työnantajani CGI ja erityiskiitos esimiehelleni Sari Pentikäiselle hyvästä opinnäytetyöaiheesta ja tuesta matkan aikana.

Presidentti Mauno Koiviston sanoja lainatakseni, asenteella ja itseä kehittäen *"Pitää olla jotakin sanottavaa ja kyky sanoa se"*.

Espoossa 15.5.2021

Anna-Maija Moilanen

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	8
1.1 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset	11
1.2 Aiheen rajaus	12
1.3 Tutkielman metodologia ja rakenne	15
2. KUNTASTRATEGIAN JOHTAMINEN	20
2.1 Uusi julkishallinnon johtaminen	24
2.2 Strategiaprosessin toteuttaminen	25
3. JULKISEN SEKTORIN SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN	27
3.1 Suorituskyvyn mittaaminen osana strategiaprosessia	28
3.2 Strategian mittaamisen parhaat käytänteet	32
3.3 Suorituskyvyn mittariston rakentaminen strategian tueksi	34
3.3.1 Public sector scorecard	38
3.3.2 Balanced scorecard	39
4. TEORIAN YHTEENVETO	41
5. TUTKIMUSMENETELMÄT	44
5.1 Tiedonhankinnan strategia	45
5.2 Kohdeorganisaatiot	46
5.3 Tutkimushaastattelut	49
5.4 Luotettavuuden arviointi	51

6	TUTKIMUSTULOKSET	52
6.1	Kuntastrategia toteutetaan laajalla yhteistyöllä	53
6.2	Strategian mittauskäytännöt	55
6.3	Tärkeimmät strategian mittarit	57
6.4	Mittaustulosten hyödyntäminen operatiivisessa johtamisessa	62
6	POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	65
7.1	Strategian mittaaminen	65
7.2	Strategian suunnittelu	68
7.3	Strategian johtaminen	69
7.4	Mittaamisen merkitys strategian toteuttamisessa	70
7.5	Suorituskyvyn mittaamisella arvoa organisaatiolle	72
7.6	Sidosryhmät mukaan toteuttamaan yhteisiä tavoitteita	73
7	LOPPUSANAT JA JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSET	74
8	LÄHTEET	76
	LIITE 1: HAASTATTELUKYSYMYKSET	86

KUVAT

Kuva 1 Teoreettinen viitekehys	13
Kuva 2 Mittareiden käsitteet	14
Kuva 3 Tutkielman rakenne	18
Kuva 4 Tutkielman teon vaiheet	19
Kuva 5 Kuntien strategian johtamisen malli	21
Kuva 6 Kuntien strategiaprosessin vaiheet	26
Kuva 7 Public Sector Scorecard	39
Kuva 8 Tiedonhankinnan vaiheet	46
Kuva 9 Kuntien kokoluokka ja haastateltavien tehtävänimike	48

TAULUKOT

Taulukko 1 Kuntaorganisaation käsitteet	14
Taulukko 2 Haastattelukysymysten teemat	16
Taulukko 3 Organisaation strategian mittaajärjestelmän laatimisprosessi	38
Taulukko 4 Teorian yhteenveto	41
Taulukko 5 Haastatteluaineiston kuvaus	51
Taulukko 6 Kuntien tärkeimmät strategian mittaamisen teemat ja mittarit 1-4	59
Taulukko 7 Kuntien tärkeimmät strategian mittaamisen teemat ja mittarit 5-8	60
Taulukko 8 Kuntien tärkeimmät strategian mittaamisen teemat ja käytetyt mittarit 9-10	61
Taulukko 9 Kuntien strategiasuunnittelun osallistamisen mallit	69

1. JOHDANTO

Suomen kunnat haluavat olla houkuttelevia paikkoja asua ja yrittää. Monessa kunnassa asukasluku pienenee ja talous on ahtaalla. Väestön ikääntyminen ja syntyvyyden pieneneminen tulevat kalliiksi ja hyvätuloisia veronmaksajia houkutellaan asumaan paikkakunnalle. Kunnat käyvät vakavaa pohdintaa, miten olla entistä vetovoimaisempia ja tarjota lain edellyttämät kuntapalvelut laadukkaasti ja asukkaiden tarpeet huomioiden.

Kuntastrategia on yksi kuntajohtamisen tärkeimmistä asiakirjoista. Siihen määritetään kunnan johtamisen tärkeät tavoitteet ja niiden toteuttamissuunnitelmat sekä seurantaan käytettävät mittarit. Mittareiden tehtävä on kuvata strategian suunnitelmia tavoitemitoin ja edistää asioiden valmiiksi saattamista. Kuntastrategian mittaamisella halutaan edistää kuntien läpinäkyvää raportointia sidosryhmille; poliittisille päättäjille, asukkaille ja kunnan työntekijöille. Kuntien esimiehiltä odotetaan johtamisessa strategista ajattelua ja strategisten tavoitteiden toteuttamista eri toimialoilla. Kuntien toimialat raportoivat strategian edistämisestä keskushallinnolle, joka puolestaan raportoi tuloksista eteenpäin kunnanhallitukselle ja kunnanvaltuustolle. (Virtanen, Stenvall 2010, 126-128.) Tässä tutkielmassa selvitetään, miten Suomen kunnat mittaavat kuntastrategian toteutumista. Tutkielmassa selvitetään minkälaisia strategian mittareita ja mittauskäytäntöjä kuntien operatiivisessa johtamisessa käytetään kuntastrategian toteutumisen edistämiseksi. Aiheeseen perehdytään tutkimalla kuntien strategian mittareita ja organisaatioiden mittaamiskäytäntöjä strategiatyöstä vastaavien henkilöiden näkökulmista. Teoriaosuudessa tarkastellaan kuntajohtamisen erityispiirteitä sekä strategian mittaamisen ja -johtamisen kirjallisuutta julkishallinnossa sekä yksityisellä sektorilla.

Strategisen johtamisen taso ja arvostus vaihtelevat suuresti. Strategian toteutumisasteet ovat usein alhaisia, johon vaikuttaa strategian johtamisjärjestelmän kokonaishallinta. (Kamensky 2008, 354.) Strategian yhteinen

ymmärtäminen lisää johdonmukaisuutta organisaation toiminnassa ja parantaa sen suorituskykyä (Aranda, Arellano 2010, 272; Umashev, Willett 2008, 387). Suorituskyvyn mittausjärjestelmien tehokkuutta on tutkittu strategian ja organisaation toiminnan yhdenmukaistamisessa. Johdonmukaiset strategian toteutusprosessit mahdollistavat suorituskyvyn mittausjärjestelmien käytön yhdistämään organisaation eri yksiköt ja itse organisaation, mikä vaikuttaa parempaan taloudelliseen suorituskykyyn. (Micheli & Neely 2010, 592).

Strategian mittausjärjestelmillä on merkittävä rooli strategian kehittämisen ja toteuttamisen prosesseissa. Strategian päämäärille määritetään kriittiset menestystekijät, joille asetetaan seurantaan käytettävät mittarit. Mittareilla arvioidaan strategian toteutumisessa onnistumista. Strategian suunnittelun haastavin osuus on porrastaa strategia yleiseltä tasolta konkreettiseksi toiminnaksi. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 150). Perinteisten taloudellisten indikaattoreiden joukkoon tulisi lisätä moniulotteisia, tulevaisuuden toimenpiteisiin keskittyviä ei-taloudellisia mittareita, jotka keskittyvät pitkän aikavälin kehityksen tarkasteluun ja avaamaan syy-seuraussuhteita. Mittaristojen tehokkuuden osoittaminen johdon päätöksentekoprosessissa on edelleen hajanaista ja epäselvää. (Silvi, Bartolini, Raffoni, Visani 2005, 194). Suorituskykymittauksesta on tullut liian runsasta ja operatiiviseen toimintaan keskittyntä, eivätkä ne vastaa kuntien sidosryhmien tarpeita. Riittämättömät suorituskyvymittausjärjestelmät eivät lisää päättäjiä ymmärrystä mitä palveluita tulee tuottaa ja kenelle. (Guthrie, English 1997). Julkisen sektorin halukkuus kehittää mittaamista on lisääntynyt vastuuvollisuuden lisääntyessä ja päätöksenteon merkityksen kasvaessa (Cavalluzzo, Ittner 2004, 243).

Poisterin ja Streibin (2005, 49) tekemän tutkimuksen mukaan vain 22% kunnista käytti suorituskykymittareita seuratakseen strategiasta johdettujen tavoitteiden saavuttamista, ja alle 20% hyödynsi suorituskykymittareita laajalti strategisessa suunnittelussa. Alle puolet kunnista tekee strategian suunnittelua, jolloin vain alle puolet niistä käyttää suorituskyvyn mittareita tavoitteiden ja toimenpiteiden

seuraamiseen. Suorituskykytoimia useammin kunnat käyttävät strategian suunnittelun seuraamiseen budjetointia ja hallintaprosesseja. Strategian toteutumisen seurannassa suorituskykytoimia käytti 56% kuntaorganisaatioista. (Poister ym. 2005, 50.)

Monipuolisten suorituskykytoimien käyttö parantaa mittaamisen tehokkuutta. Yritykset, jotka toteuttivat laajaa joukkoa taloudellista ja ei-taloudellista suorituskykyä mittaavia toimenpiteitä olivat muita tyytyväisempiä suorituskyvyn mittaamiseen ja sen tuloksiin. Organisaation tulokseen vaikuttavat taloudellisen suorituksen lisäksi asiakkaat, sisäiset prosessit sekä oppimisen ja kasvun näkymät. Asiakkaisiin keskittyminen voi ennakoida tulevaa kasvua ja vaurautta, ja sisäiset toimenpiteet ovat merkityksellisiä toiminnan ja innovaatioiden parantamiseksi. Oppimisen ja kasvun näkökulmilla luodaan arvoa sidosryhmille. (Baird 2017, 6.) Monet organisaatiot keskittyvät tänä päivänä mittaamisessa ei-taloudellisiin tekijöihin, koska niillä nähdään olevan vaikutus taloudelliseen tulokseen (Pidd 2012, 209).

Suomessa on tehty vain vähän koko kuntaorganisaation strategian mittaamista koskevaa tutkimusta. Julkisen suorituskyvyn mittaamista koskeva kansainvälisen tutkimus on hajanaista ja esimerkiksi suorituskyvyn mittaamisen tutkimus julkishallinnon johtajien tietotarpeista on ollut vähäistä. (Jääskeläinen, Laihonen, Lönnqvist, Palvalin, Sillanpää, Pekkola & Ukko 2012, 45-46; Jääskeläinen ym. 2014, 356). Julkisen sektorin tilanne ja siihen liittyvät mittaushaasteet ovat herättäneet huomioita viime vuosina (Jääskeläinen ym. 2012, 45-46). Tämän tutkielman tutkimushaastattelut toteutettiin syksyllä 2018, ja niihin osallistui 22 kuntien strategiatyöstä vastaavaa henkilöä 11 eri kunnasta.

1.1 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää minkälaisilla mittareilla ja mittauskäytännöillä Suomen kunnat toteuttavat kuntastrategiaa ja miten kuntien operatiivisessa johtamisessa edistetään strategisten tavoitteiden toteuttamista. Aiheeseen perehdytään tutkimalla strategian mittareita ja organisaatioiden mittaamiskäytäntöjä. Työn luonne on kartoittava ja sillä halutaan esittää kuntien ylimmän virkamiesjohdon sekä strategisesta suunnittelusta vastaavien henkilöiden näkemyksiä aiheesta. Tutkielman perustana on tutkimuskirjallisuus kuntajohtamisesta, strategian johtamisesta, strategian mittaamisesta ja suorituskyvyn mittaamisen käytännöistä julkisella ja yksityisellä sektorilla. Tutkimusongelmaan haetaan vastauksia laadullisella tutkimusmenetelmällä tehtyjen tutkimushaastatteluiden tuloksista sekä tutkimuskirjallisuudesta. Työn lopussa esitetään haastattelutulosten ja teoria-aineiston välinen keskustelu, jota käyttämällä etsitään vastauksia seuraavassa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkielman lopussa esitetään kehitystarpeet kuntastrategian toteuttamisessa suorituskyvyn mittaamisen keinoin.

TUTKIMUSONGELMA

Kuntien suorituskyvyn mittaamisen käytännöt eivät tue strategian toteuttamista operatiivisessa johtamisessa.

TUTKIMUSKYSYMYS

Miten suorituskyvyn mittaamisella tuetaan kuntastrategian johtamista?

ALAKYSYMYKSET

1. Kenen toimesta kuntastrategia toteutetaan?
2. Mitkä ovat kuntien tärkeimmät strategian ja suorituskyvyn mittarit?
3. Miten strategian mittaustuloksia hyödynnetään operatiivisessa johtamisessa?

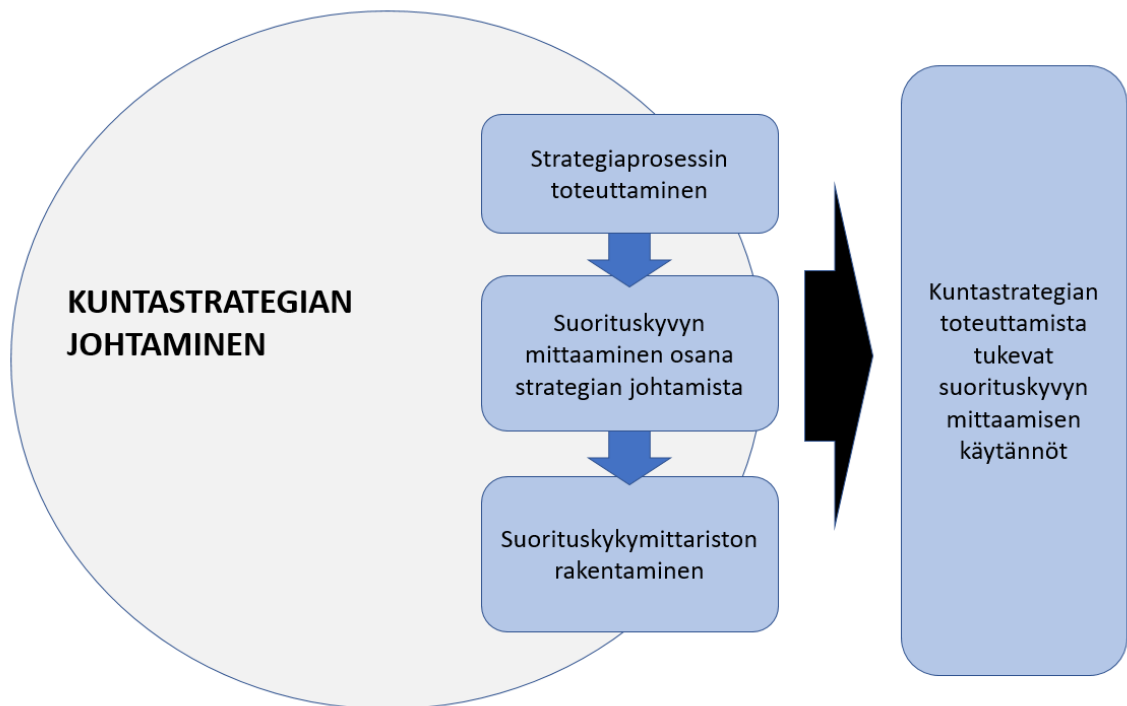
1.2 Aiheen rajaus

Tutkielman aihe on rajattu käsittelemään kuntien ylimmän virkamiesjohdon ja strategiatyöstä vastaavien henkilöiden näkemyksiä suorituskyvyn mittaamisen hyödyntämisestä kuntastrategian johtamisessa. Kohderyhmäksi valittiin ylin virkamiesjohto, koska heillä on päävastuu strategian valmistelusta ja toteuttamisesta koko kuntaorganisaation tasolla. Virkamiesjohto raportoi strategian toteutumisesta kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävälle kunnanvaltuustolle. Kuntastrategian arjen toteutus tehdään kuntien toimialayksiköissä sekä kuntien monien sidosryhmien toimesta. Tutkimushaastatteluista rajattiin pois kunnanvaltuusto, kuntien toimialojen edustajat sekä kuntien sidosryhmät. Ylimmällä virkamiesjohdolla nähtiin olevan riittävän laaja ymmärrys strategiatyöstä suurten organisaatioiden osalta.

Tutkielman pääaineiston muodostaa teemahaastatteluaineisto, joka analysoitiin teoriaohjaavasti asiasisältöön keskittyen. Teoriaosiossa esitetään kuntien, julkisen sektorin ja yksityisen sektorin strategian johtamisen ja mittaamisen kirjallisuutta. Julkinen sektori on kuntaorganisaatioita laajempi kokonaisuus ja niistä tehtyä strategian johtamisen ja suorituskyvyn mittaamisen kirjallisuutta ja tutkimusta löytyy kuntaorganisaatioista tehtyä tutkimusta enemmän. Yksityinen sektori on julkista sektoria pidemmällä strategian johtamisen ja mittaamisen käytäntöjen kehittämisessä, ja tutkielmassa nostetaan esiin sieltä havaittuja parhaita käytänteitä julkisen sektorin hyödynnettäväksi.



Tutkielman teoreettinen viitekehys esittää työn keskeiset käsitteet ja niiden väliset yhteydet. Tutkimusviitekehys koostuu kuntajohtamisen-, strategian johtamisen- ja suorituskyvyn mittaamisen kirjallisuuksista, joita tarkasteltiin erityisesti strategian jalkauttamisen ja -johtamisen sekä strategian mittaamisen ja mittaustulosten hyödyntämisen näkökulmista. Kuntajohtamisen erityispiirteet ovat keskeisessä asemassa tutkielmassa. Sen kehitystä esitetään uuden julkishallinnon johtamisen

(New Public Management) tutkimuksella. Teoreettinen viitekehys on esitetty kuvassa 1.



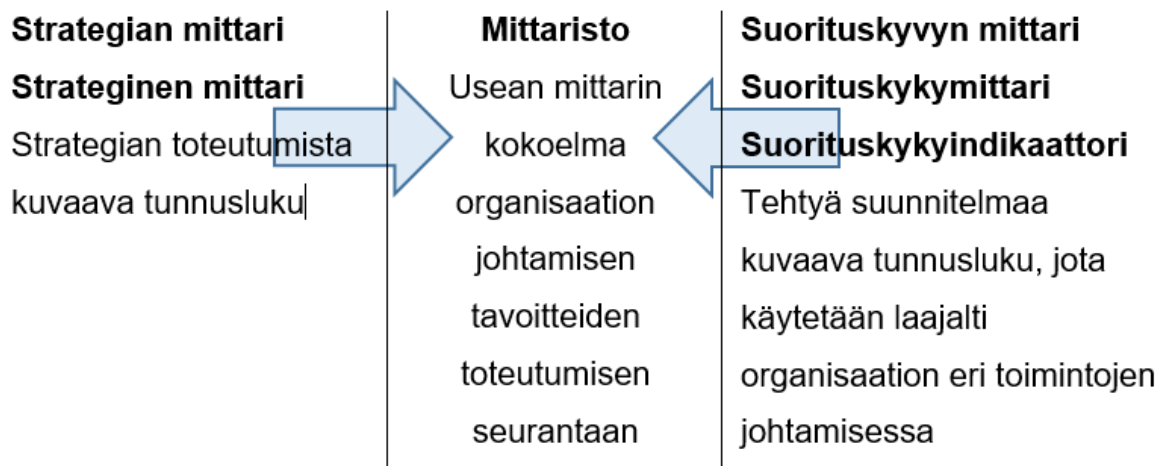
Kuva 1 Teoreettinen viitekehys

Tutkielmassa käytetyt yleisimmät käsitteet on esitetty taulukossa 1 ja kuvassa 2.

Julkisorganisaatio Julkisen sektorin organisaatio 	Julkishallinnon toimijat, esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset, valtio ja valtionyhtiöt.
Kuntaorganisaatio 	Kunta, kaupunki tai kunnan omistama liikelaitos, joka harjoittaa liiketoimintaa. Toimintaa säätelee kuntalaki.
Toimiala Yksikkö	Kuntaorganisaation palveluita tuottavat yksiköt, kuten opetustoimi, kulttuuritoimi ja tekninen toimi.

Taulukko 1 Kuntaorganisaation käsitteet

Suorituskyvyn mittareiden ja strategian mittareiden selkein ero on, että suorituskyvyn mittareilla arvioidaan, onko organisaation toiminta kontrollissa ja havaitaan poikkeamat. Strategian mittareilla selvennetään organisaation strategiaa ja ne keskittyvät kilpailussa tarvittavaan huippuosaamiseen. (Kaplan, Norton 1996, 64.)



Kuva 2 Mittareiden käsitteet

1.3 Tutkielman metodologia ja rakenne

Tutkielman pääaineiston muodostavat laadullisella tutkimusmenetelmällä kerätty haastatteluaineisto ja siitä teoriaohjaavasti analysoidut tutkimustulokset. Hirsjärvi, Hurmeen (1985) mukaan haastattelututkimus sopii tiedonhankintamenetelmäksi, kun halutaan kartoittaa tutkittavaa aluetta ja siitä halutaan kuvaavia esimerkkejä. Alasuutarin (2011, 32) mukaan laadullinen tutkimus on havaintojen pelkistämistä ja arvoituksen ratkaisemista. Havaintojen pelkistämisessä aineistoa tarkastellaan tietystä teoreettismetodologisesta näkökulmasta ja samalla kiinnitetään huomio kysymyksenasettelun kannalta olennaisiin asioihin. Tämän tutkielman tutkimusmenetelmäksi valikoitui laadullinen tutkimusmenetelmä koska tutkielmassa haluttiin etsiä tutkimuskysymyksiin vastauksia yksilöiden näkökulmista ja melko suppealta kohdejoukolta. Tutkittavasta aiheesta haluttiin kerätä mahdollisimman paljon tietoa, joten tutkimushaastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastateltaviksi valituilla henkilöillä oli kokemusta kuntastrategian suunnittelusta, toteutuksesta ja johtamisen käytänteistä organisaation operatiivisessa johtamisessa. Alasuutarin (2008, 73-75) mukaan teemahaastattelussa edetään etukäteen valittujen teemojen mukaan asetetuilla kysymyksillä. Teemahaastatteluluissa korostuvat henkilöiden tulkinnat sekä heidän antamat merkitykset valitusta aiheesta. Kaikille haastatelluille esitettiin samat kysymykset, mutta kysymysten esittäminen ja niihin vastaaminen etenivät vapaasti keskustellen. Tavoitteena oli saada haastatteluista merkityksellisiä vastauksia tutkimusaiheen ja tutkimusongelman mukaisesti. Tutkimushaastattelujen teemat perustuivat etukäteen valittuun tutkimusviitekehukseen eli tutkittavassa ilmiöstä jo tiedettyihin asioihin. Vapaamuotoisissa haastattelutilanteissa keskusteluihin tuli mukaan kysymysten ulkopuolista tietoa, joka elävöitti vastaamista ja aiheesta keskustelua. Alasuutarin (2008, 20) mukaan laadullisen tutkimuksen peruskulmakivi on tehtyjen havaintojen teoriapitoisuus, eli millaisen ymmärryksen yksilö muodostaa tarkasteltavasta ilmiöstä, millaisia merkityksiä tutkittavalle ilmiölle havaitaan ja millaisia välineitä tutkimuksessa käytetään. Nämä kaikki vaikuttavat tutkimuksen tuloksiin.

Tutkielman aihe herätti kiinnostusta kunnissa. Yksitoista viidestätoista kunnasta vastasi kutsuun myöntävästi. Kuntia kiinnosti aiheessa erityisesti strategian mittaamiseen käytettävät mittarit ja strategian tuominen osaksi organisaation operatiivista johtamista. Kunnat kaipasivat molempiin aiheisiin uusia tapoja toimia. Metsämuurosen (2008, 37) mukaan tutkittava aihe oli haastateltaville henkilökohtainen, koska haastateltavilla oli vastuutehtävä strategian johtamisen käytännön toteutuksesta omissa organisaatioissaan. Haastatteluiden arkaluontoisuutta lisäsi avoin keskustelu strategian johtamisen haasteista.

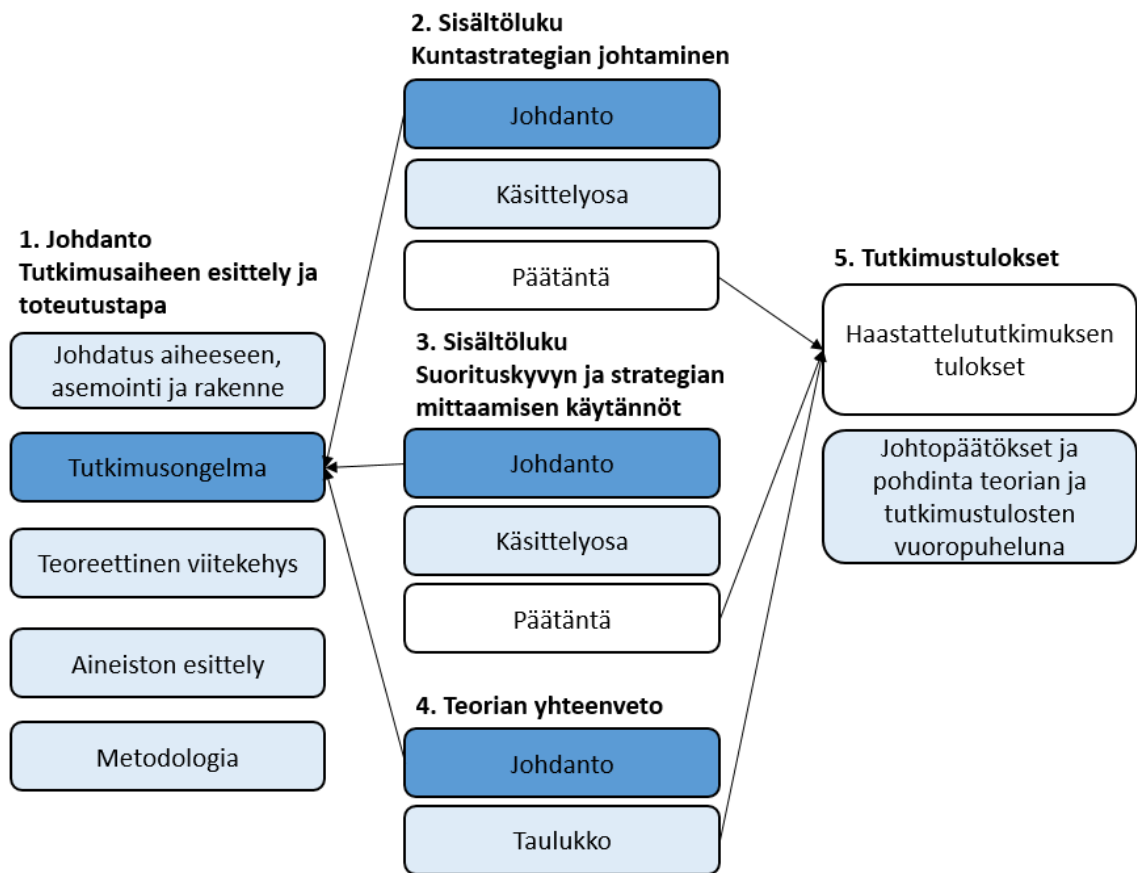
Henkilöhaastatteluaineisto analysoitiin sisällönanalyysimenetelmällä. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin ja tiivistettiin tutkielman kannalta oleellisiin vastauksiin (Metsämuuronen, 2008, 37). Tutkimuksen tiedonhankinnanstrategiaksi täsmentyi tapaustutkimus, jonka kohteena olivat kuntaorganisaatiot ja niiden strategiatyöstä vastaavat henkilöt. Tuomi, Sarajärven (2013) mukaan laadullisen tutkimuksen tuloksiin vaikuttavat tutkimuksen perustelut, havaintojen teoriapitoisuus, yksilön käsitys ilmiöistä, tutkittavalle ilmiölle annetut perustelut sekä tutkimusvälineet. Haastattelukysymykset jaettiin neljään teemaan, jotka on esitetty alla olevassa taulukossa 2.

Teema 1	Strategian jalkauttaminen
Teema 2	Strategian mittaamisen käytännöt ja mittarit
Teema 3	Suorituskyvyn mittaamisen käytännöt ja mittarit
Teema 4	Mittaustuloksien hyödyntäminen operatiivisessa johtamisessa

Taulukko 2 Haastattelukysymysten teemat

Haastatteluaineisto järjestettiin valittuihin teemoihin, minkä jälkeen ne hajotettiin osiin ja yhdisteltiin uudelleen, jotta niillä voitiin vastata tutkimuskysymyksiin (Grönfors 1985, 145). Tutkimusaineisto tiivistettiin ja tyypiteltiin vertailukelpoiseksi. Analysoinnissa huomioitiin, ettei johtopäätöksistä voi päätellä yksittäisen henkilön vastauksia tai tiettyä tapahtumaa ja tulokset muokattiin käsitteelliselle tasolle. (Metsämuuronen, 2008, 48.) Analysoinnin toisessa vaiheessa haastattelutuloksista etsittiin säännönmukaisuuksia ja yksilöiden välisiä eroja. Kerätystä aineistoista erotettiin tutkielman teon kannalta oleellisin aineisto epäolennaisesta ja sen pohjalta muodostettiin aihetta käsittävä ymmärrys. (Alasuutari 2011, 241.) Muokatusta tutkimusaineistosta muodostui ymmärrys kuntien strategian mittaamisen nykytilasta.

Tutkielman rakenne sisältää viisi osaa. Kappaleessa yksi esitetään tutkielman aihe, rakenne ja toteutustapa. Kappaleet 2-3 esittävät tutkielman kirjallisuusosiot, joista kaikista esitetään johdanto ja käsittelyosa. Ensimmäinen teorialuku käsittelee kuntastrategian johtamista ja toinen luku suorituskyvyn ja strategian mittaamisen keinoja strategian toteuttamisessa. Tutkielman rakenne on esitetty kuvassa 3.

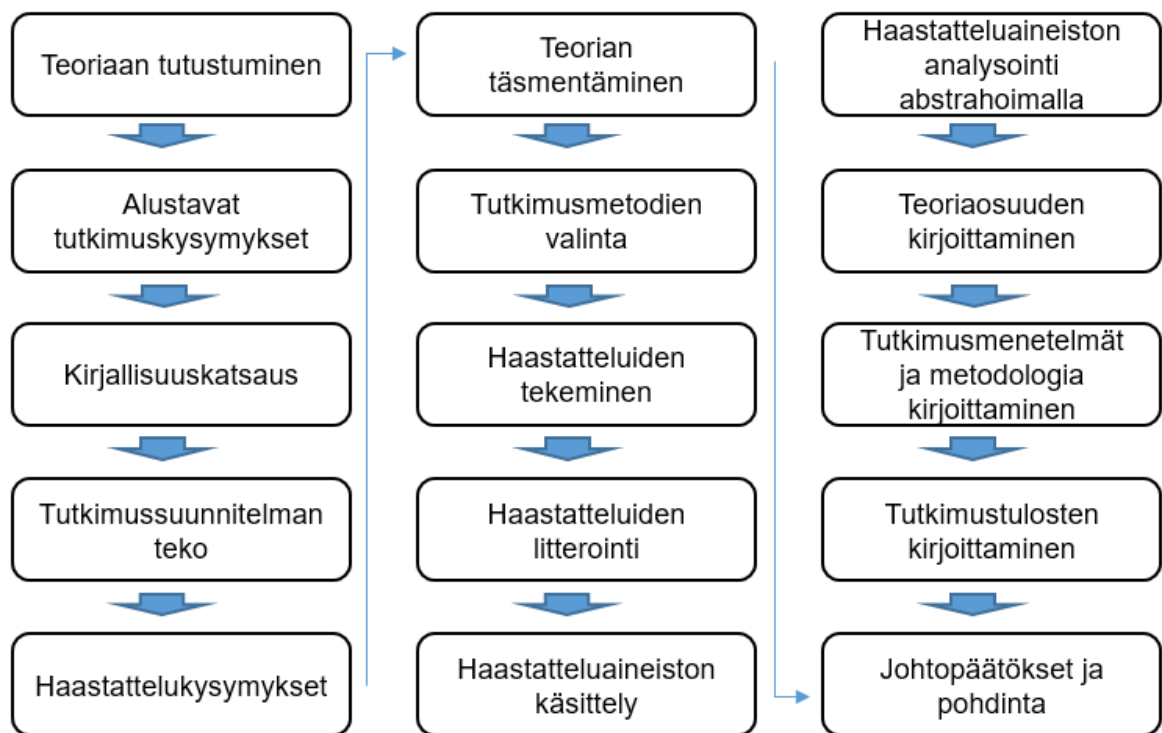


Kuva 3 Tutkielman rakenne (Alasuutari, Alasuutari 2012, 18)

Tutkimusaiheeseen tutustuminen alkoi perehtymällä kuntastrategioihin ja niiden johtamiseen liittyvään kirjallisuuteen sekä suorituskyvyn ja strategian mittaamista esittäviin tutkimuksiin. Teoria-aineistoa kerättiin yliopistojen sekä kaupunkien kirjastoista ja tietokannoista, kuten tutkimusartikkelikannat LUT Finna ja LUT Primo sekä Aalto Finna, joista oli pääsy artikkelien julkaisijoiden sivustoille kuten EBSCO, Emerald Publishing, Pro Quest, Science Direct ja Springer Science. Tutkielman teossa hyödynnettiin kirjallisuutta Aalto yliopiston-, LUT Lappeenrannan Lahden teknillisen yliopiston- sekä Helsingin seudun kaupunkien kirjastojen valikoimista.

Tutkielman ensimmäisessä vaiheessa määritettiin tutkittava aihe ja tehtiin kirjallisuuskatsaus. Toisessa vaiheessa laadittiin alustavat tutkimuskysymykset sekä tutkimusmenetelmät. Tutkielman alussa laadittiin teoriaa hyödyntäen

tutkimushaastattelujen kysymykset. Tutkimushaastattelut nauhoitettiin ja aineisto litteroitiin pian haastattelujen jälkeen. Haastateltavien toteamat tärkeimmät strategian ja suorituskyvyn mittaamisen mittarit kirjattiin haastattelutilanteessa excel-taulukkoon, joka helpotti aineiston myöhempää käsittelytyötä. Litteroitu haastatteluaineisto jaettiin tutkimuskysymysten mukaisiin teemoihin. Tutkimusraporttia kirjoitettiin koko tutkielman teon ajan. Raportti jäsenyi lopulliseen muotoonsa tutkielman teon loppuvaiheessa. Tutkielman vaiheet on esitetty kuvassa 5.



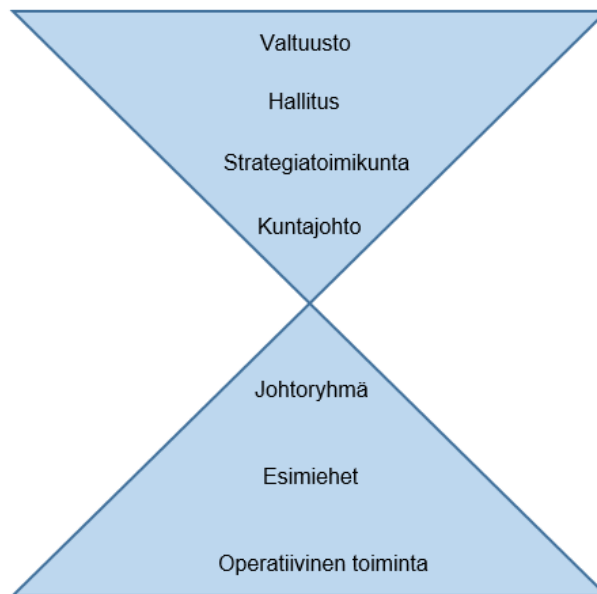
Kuva 4 Tutkielman teon vaiheet

Seuraavat kaksi kappaletta esittävät tutkielman teoriaosuuden. Ensimmäinen luku keskittyy kuntastrategian johtamiseen ja toinen luku suorituskyvyn ja strategian mittauskäytäntöihin. Teoriakatsauksen jälkeen esitetään tutkimushaastattelujen vaiheet ja -menetelmät sekä tutkimustulokset.

2. KUNTASTRATEGIAN JOHTAMINEN

Kuntaorganisaatioiden tärkein tehtävä on yhteiskunnan yleisen edun toteuttaminen sekä julkisten hyödykkeiden ja palvelujen tarjoaminen yhteiskunnan jäsenille taloudelliset ja sosiaaliset arviot huomioiden (Moullin 2016, 443; Zhongua, Ye 2012, 794). Johtamisen keskeisiä aiheita ovat taloudellinen tilanne, infrastruktuuri, kansalaisten elämänlaadun varmistaminen ja ympäristöstä huolehtiminen (Kornberger, Carter 2010, 326). Kuntien toimet vaikuttavat niiden moniin sidosryhmiin, kuten asiakkaisiin, sijoittajiin ja toimittajiin, mistä johtuen organisaatioita tulee johtaa kokonaisuutena. Sidosryhmien odotukset kohdistuvat kohtuullisten ja hyödyllisten ratkaisujen esittämiseen, palveluiden laadun parantamiseen sekä asenteiden ja lähestymistapojen muuttamiseen. (Zhongua ym. 2012, 794.) Kuntien strategian johtaminen koostuu neljästä ydinprosessista: suunnittelusta, resurssien kohdentamisesta, valvonnasta ja arvioinnista sekä suorituskyvyn hallinnasta. Lainsäädännölliset velvoitteet vaikuttavat kuntien liikkumavaraan perustehtävien hoitamisessa. (Virtanen ym. 2010, 126-127.) Strategian toteutumista seurataan ja tehostetaan tavoitteista johdetuilla suorituskykymittareilla, strategisella suunnittelulla ja -budjetoinnilla (Poister ym. 2005, 46). Talouden merkitys, tehokkuuden korostaminen ja johtamiskäytäntöjen uudistaminen ovat muodostaneet kansainvälisen muutoksen suunnan kuntaorganisaatioiden johtamisessa (Haveri ym. 2009, 120).

Kuntastrategian johtamisjärjestelmässä ylimpänä ovat strategisista päätöksistä vastaavat luottamushenkilöt. Heidän alapuolellaan ovat kunnanjohtaja ja johtoryhmä, joiden tehtävä on tulkita strategiaa ylhäältä alas valutettuna ja johtaa strategian valmistelua alhaalta ylös toteutettuna. Johtoryhmä luo organisaatiolle strategian toteuttamisen mahdollistavan strategiaproessin. Strategian johtamisjärjestelmän alinna ovat viranhaltijat ja kunnan asiakkaille palveluita toteuttavat palveluntuottajat. (Rannisto 2005, 188.)



Kuva 5 Kuntien strategian johtamisen malli (Rannisto 2005, 188)

Strategiatyön tavoitteena on viedä strategia osaksi arjen toimintoja. Strategiaa johtamalla muutetaan organisaation rakenteita ja toimintatapoja niin, että strategian toteuttaminen on mahdollista. Strategian mittaamisen tärkein työkalu on kunnan talousarvio, jossa organisaation resurssit on kohdistettu tärkeyden mukaan. Talousarviossa strategia konkretisoituu taloudellisiksi ja toiminnallisiksi tavoitteiksi. Strategian toimeenpanossa haastavin osa on strategian toteutumisen seuranta ja reagointi. Strategian toteuttaminen edellyttää seuranta- ja arviointijärjestelmän määrittämistä ja tulosten seuranta ja niihin reagointia arjen toiminnoissa. Strategiaa toteutetaan palveluiden ja tehtävien kautta, joista vastaavat yksiköiden esimiehet. Kuntastrategian jalkauttaminen työyksiköihin edellyttää tavoitteiden tarkastelua strategian kautta. Yksiköiden tavoitteita päivitetään yhteisesti sopien ja kuntastrategian toteutumista tukien. (Haveri ym. 2009, 153-154.) Kuntastrategioihin liitetyt tuloskortit ovat usein eri kunnissa samankaltaisia, vaikka kuntien taloudellinen tilanne ja toimintamahdollisuudet ovat hyvin erilaisia kunnan koon, väestön sosioekonomisen rakenteen ja ikärakenteen osalta (Virtanen ym. 2010, 133).

Kunnan ylimmällä johtoryhmällä on keskeinen rooli strategian suunnittelussa (Johnsen 2016, 335-336). Strategian valmistelevat kuntien virkamiehet ja sen sisällön päättää kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä kunnanvaltuusto. Strategia tehdään yhdeksi tai useammaksi valtuuston nelivuotiskaudeksi kerrallaan. (Kuntalaki 410/2015, §37.) Kunnanvaltuuston tehtävä on arvioida julkisten resurssien kohdentamista, kunnanhallituksen työskentelyn tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä tulospohjaisista päätöksenteosta. Kunnan virkamiesjohdon tulee ottaa päätöksissään huomioon kunnan monet yleisöt, kuten kansalaiset ja palveluiden käyttäjät eli asiakkaat. (Virtanen ym. 2010, 10-11; Brignall, Model 2000, 282.) Johdon tehtävä on määrittää organisaation tulevaisuuden toimet, toteutussuunnitelmat ja strategiatyön vastuuhenkilöt (Poister ym. 2005, 46). Strategian kehittämiseen ja olemassa olevien rakenteiden uudistamiseen osallistuu usein pieni joukko ylimpiä johtajia, vaikka osa muutoksista edellyttää toiminnan laajaa uudistamista. Monessa kunnassa johdon ulkopuolinen henkilöstö ja sidosryhmät jäävät pois strategian suunnittelusta, mikä vähentää luottamusta eri toimijoiden välillä ja heikentää strategian toteuttamisen mahdollisuuksia. (Haveri ym. 2009, 126; Kankkunen, Matikainen, Lehtinen 2005, 90-92.) Strategian toteutumisen arviointi tehdään kuntalaisten ja kuntayhteisön toimesta, joten on suositeltavaa, että palveluammattilaiset ja asiantuntijat otetaan mukaan strategiatyöhön ja strategian linjaamiseen (Haveri ym. 2009, 144). Kuntalaisten kuulemiseksi toteutetaan kyselyitä ja järjestetään avoimia kuulemistilaisuuksia. Sidosryhmille välitetään strategiaviestiä esimerkiksi kunnan nettisivustoilla (Haveri ym. 2009, 147).

Julkisorganisaatioiden johtamisen järjestelmää halutaan kehittää hajauttamalla päätöksentekoa sekä antamalla valtaa ja vastuuta asukkaille ja yhteiskunnalle (Schedler, Jones & Mussari 2015, 1). Organisaatioilta edellytetään uudenlaista näkemystä sen ja ympäristön välisestä suhteesta. Muutos edellyttää yhteistyötä ja luottamusta organisaation sidosryhmien kesken. (Kankkunen ym. 2005, 33.) Organisaation heikon suorituskyvyn syinä voivat olla rajalliset kumppanuudet, heikosti koulutettu tai motivoitunut henkilöstö tai riittämättömät resurssit tai tehoton johtajuus (Moullin 2016, 445). Strategiajohtamisen keskeinen elementti on

vuorovaikutus. Strategian laatijoiden on saatava koko organisaatio hyväksymään tehdyt valinnat. (Kankkunen ym. 2005, 90-92.) Osallistava strategiaprosessi sitouttaa keskeiset tahot strategian toteuttamiseen (Groen, Van de Belt, Wilderom 2012, 842). Strategian suunnittelun ja johtamisen merkitys julkisen suorituskyvyn parantamisessa herättää keskustelua. Vaikka strateginen johtaminen on saanut laajan jalansijan useissa julkisissa organisaatioissa, on sen kyvystä parantaa suorituskykyä edelleen epävarmuutta. (Favoreau Carassus, Maurel 2015, 435.)

Strategian siirto ylimmän johdon muistioista organisaation käytäntöön on pysyvä ongelma (Kankkunen ym. 2005, 17). Tehokkaan päätöksenteon edellytys on keskijohdon yhteinen ymmärrys organisaation strategiasta. Strategian huono ymmärtäminen voi johtaa toteutukseen, joka on erilainen mitä ylin johto on tarkoittanut. Strategian huono toteutus voi ajaa työntekijät viemään organisaation toimintaa eri suuntiin. Strategian yhteinen ymmärtäminen lisää johdonmukaisuutta organisaation toiminnassa ja parantaa sen suorituskykyä. (Aranda ym. 2010, 272; Umashev ym. 2008, 387.) Organisaatorakenne, organisaation koko ja toimiminen monilla eri aloilla voivat vaikuttaa kilpailevien ja usein ristiriitaisten strategisten tavoitteiden kehittämiseen emo-organisaatiolle ja sen liiketoimintayksiköille. Yksiköiden tulee toteuttaa yhteisiä tavoitteita ja aloitteita samaan aikaan organisaatiolle asetettujen taloudellisten ja operatiivisten tavoitteiden kanssa. (Umashev ym. 2008, 387.) Strategian johtaminen vaatii suorituskyvyn hallintaa, joka ei keskity pelkästään tuloksiin vaan myös jatkuvan parantamisen, innovaatioiden ja oppimisen menetelmiin (Zhongua ym. 2012, 794).

Kuntastrategia toteutetaan arjen monien palasien yhteisessä vaikutuksessa (Mintzberg, Walters 1985). Organisaation johtaminen, ohjausjärjestelmät, henkilöstötoimet ja organisaation kehittäminen suunnitellaan tukemaan strategisia tavoitteita. Strategian johtamisessa ihmisten johtaminen on keskeisessä roolissa, jotta tehokkuus ja kyvykkyydet tukevat strategiaprosessia. (Oiva 2007, 167-169.) Strategian johtamisessa onnistumista mitataan tarkastelemalla, miten johto ja esimiehet soveltava käytäntöjä (Haveri ym. 2009, 102-103).

2.1 Uusi julkishallinnon johtaminen

Uusi julkishallinnon johtamisen oppi (New Public Management, NPM) luotiin 1990-luvulla. Sen tavoitteena on tehdä julkisesta sektorista entistä liikemielisempi. Organisaatio koostuu tuotteittain rakennetuista yksiköistä ja yksiköiden väliset suhteet ovat sopimusperusteisia. NPM haastaa perinteiset byrokraatit hajauttamalla päätöksenteon, kun johtajien halutaan olevan mukana organisaation monien tehtävien suorittamisessa. (Jääskeläinen ym. 2014, 358.) Suorituksen johtamisessa keskitytään tuotoksiin ja tuloksiin, joita hallitaan näkyvillä suorituskykymittauksilla. Taloudellisen näkemyksen merkitys korostuu. (Jansen 2008, 169.) Mittaustuloksista saadaan selville tehtyjen muutosten vaikutuksia organisaatioon, kansalaisiin, asiakkaisiin ja sidosryhmiin (Jansen 2008, 172). Mittaamisessa toteutetaan talousindikaattoreita laajempaa näkökulmaa ja mitattaville aiheille on asetettu tavoitteet. Budjetoinnissa keskeistä on resurssien tehokas käyttö. (Jansen 2008, 169.)

Poliitikoilla on merkittävä rooli organisaation strategian johtamisessa ja johtamisen käytäntöjen esittämisessä organisaatioille. NPM on osa organisaation päivittäistä johtamista ja se koskettaa erityisesti sisäisten prosessien johtamisesta vastaavaa työnjohtoa. Hallintatavoissa kiinnitetään huomio esimiesten työskentelytapoihin, suoritustiedon käyttöön ja tiedon hyödyntämiseen suorituksen johtamisessa. Uusi johtamiskäytäntö edellyttää organisaatorakenteen tekemistä sitä tukevaksi. Uuden julkishallinnon johtamisen merkittävimmät muutokset ovat asiakaslähtöisyyden ja reaktiovaatimuksen merkityksen lisääntyminen palvelutoimintojen ja organisaation johtamisen sijaan. Tuottavuustietoisuus vaikuttaa johtamisen taustalla. Organisaatioiden odotetaan linkittävän kustannukset tuotoksiin ja kuvaavan rahalle saadun vastineen, mikä tarkoittaa käytännössä standardien ja tavoitteiden asettamista. Suorituskyvyn mittaaminen on määrätty monissa maissa julkishallinnon organisaatioille pakolliseksi. Mittaamisella edistetään päätöksenteon relevanssia, haasteiden ja onnistumisien tunnistamista sekä avoimuutta. (Jääskeläinen ym. 2014, 358-359.)

Uusi julkishallinnon johtaminen soveltaa uusia hallintotapoja perinteisten byrokraattisten hallintojärjestelmien sijaan (Jääskeläinen ym. 2014, 355). Oppi noudattaa liiketalouden käytännöistä omaksuttuja strategian-, kustannusten-, liiketoiminnan suunnittelun-, markkinoinnin- ja laadunhallinnan käytäntöjä (Sanderson 2001). Prosessinhallintamenetelmiä käytetään palveluntarjoajien verkoston hallinnassa ja asiakaslähtöisyyden edistämisessä, ja suorituskyvyn käytännöillä parannetaan palvelustandardeja (Jääskeläinen ym. 2014, 356).

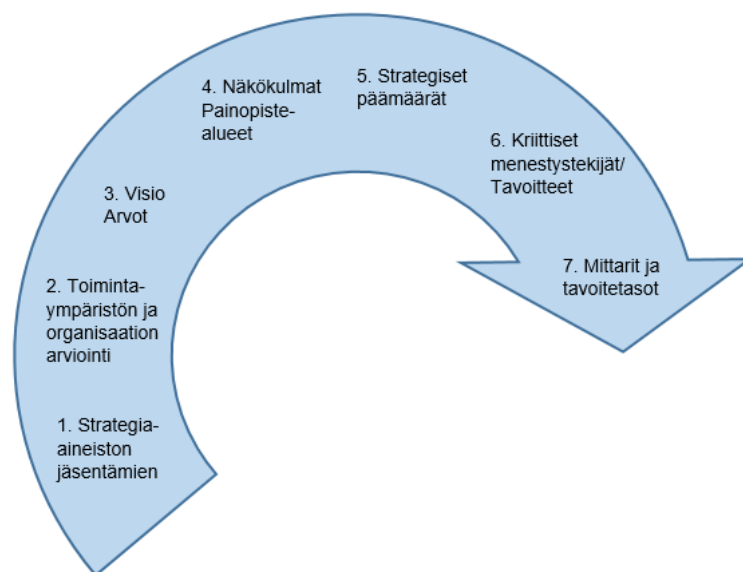
2.2 Strategiaprosessin toteuttaminen

Kuntastrategiaan määritetään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet huomioiden asukkaiden hyvinvointi, kuntapalveluiden tuottaminen, omistaja- ja henkilöstöpolitiikka, asukkaiden osallistaminen ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja elinvoimaisuuden kehittäminen. Strategiassa tulee huomioida kunnan nykytilanne sekä toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutus kunnan tehtävien toteuttamiseen. (Kuntalaki 410/2015, §37.) Aihe koskettaa organisaatioiden monia sidosryhmiä, kuten asukkaita, yrityksiä ja alueella asioivia. Kunnat profiloivat itsensä strategisilla valinnoilla esimerkiksi elinkeinoelämän mahdollistajaksi tai kulttuurikaupungiksi. (Virtanen ym. 2010, 126-127.)

Strategian suunnittelun tavoitteena on asettaa tasapainoon organisaation ja sen ympäristön pitkän aikavälin tavoitteet sekä rakentaa tiedon kokoamisen ja käytön prosessi, jonka avulla toteutetaan suunnitelma strategian päämäärästä, tavoitteista ja toteuttamiseen liittyvistä toimista. Strategian suunnittelussa ovat haasteellisia tavoitteiden asettaminen osaksi päätöksentekoa sekä henkilöstön sitouttaminen osaksi strategian johtamista. Strategiatyössä onnistuminen edellyttää resurssien kohdentamisen lisäksi suunnitelman ottamista osaksi suorituskyvyn mittaamista.

(Poister ym. 2005, 46; Lönnqvist, Jääskeläinen, Kujansivu, Käpylä, Laihonen, Sillanpää 2010, 128.)

Strategian suunnittelussa huomioidaan organisaation arvot, prioriteetit ja tärkeät aiheet, kuten ympäristö, politiikka ja sidosryhmät. Strategisten valintojen ja tavoitteiden tulee olla aitoja, kunnianhimoisia ja realistisia. (Virtanen ym. 2010, 131.) Organisaation arvot muutetaan konkreettiseksi toiminnaksi, ja tavoitteiden ja päämäärien määrittämisessä huomioidaan organisaation visio. Strategian päämäärille määritetään kriittiset menestystekijät, joille asetetaan seurantaan käytettävät mittarit. Mittareilla arvioidaan strategian toteutumisessa onnistumista. Strategian suunnittelun haastavin osuus on porrastaa strategia yleiseltä tasolta konkreettiseksi toiminnaksi. (Haveri ym. 2009, 150.) Kuvassa 2 on esitetty strategiaprosessin seitsemän vaihetta.



Kuva 6 Kuntien strategiaprosessin vaiheet (Haveri ym. 2009, 150)

3. JULKISEN SEKTORIN SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN

Suorituskyvyn mittaaminen on keskeisessä asemassa julkisen sektorin maailmanlaajuisessa uudistumispyrkimyksessä (Zhongua ym. 2012, 797). Mittaamisen yleisimpiä aiheita ovat palveluprosessit ja niiden tuottavuus toiminnan tehokkuus, resurssien muuttaminen hyödykkeiksi ja palveluiksi sekä palveluiden laatu ja asiakastyytyväisyys (Kloot, Martin 2000, 232-233; Zhongua ym. 2012, 794). Suorituskyvyn mittaamisessa käytettyjen mittareiden määrä on lisääntynyt merkittävästi ja yksikkökohtaista mittaamista toteutetaan organisaatiotasoa aiempaa enemmän. Mittareiden priorisointi paikallisella ja keskushallintotasoilla koetaan haastavaksi. (Micheli ym. 2010, 598.)

Palveluiden tarjonnan hajauttaminen haastaa julkista sektoria kehittämään sen mittauskäytäntöjä (Jääskeläinen ym. 2014, 359). Organisaatioiden on asetettava tasapainoon sen monet tavoitteet ja monien edustajien edut (Zhongua ym. 2012, 794). Organisaatioiden tulee kantaa huolta taloudellisten velvoitteiden lisäksi muun muassa ympäristöstä ja sosiaalisten etujen velvoitteista. Osa maista on vaatinut julkista sektoria avaamaan suorituskyvyn mittaamisen julkiseksi, jolla tavoitellaan asukkaita ottamaan aktiivisemmin kantaa julkishallintoa koskettaviin kysymyksiin. Kansalaisten osallistamisen nähdään edistävän julkisen sektorin palveluiden kehittämistä. (Streib, Poister 1999, 109-110.)

Organisaatioiden tulee kuunnella henkilöstöä organisaation ja työntekijöiden suorituksen arvioinnissa. Henkilöstöllä on merkittävä rooli tavoitteiden toteuttamisessa. Henkilöstön suorituskykyä mitataan muun muassa työntekijän läsnäoloa sekä työn ja palvelun laatua mittaamalla. (Zhongua ym. 2012, 797.) Palvelutuotannon mittaamisessa tulee huomioida organisaatioiden monet sidosryhmät kuten veronmaksajat, palveluiden käyttäjät, poliitikot, johto ja työntekijät. Palveluiden mittaamisen voi jakaa karkeasti tehokkuuden ja vaikuttavuuden seurantaan. Tehokkuuden toteuttamiseen tulee määrittää riittävä

laatutaso ja hyvä vaikuttavuus edellyttää korkealaatuisia tuotoksia. (Lönqvist ym. 2010, 127; Jääskeläinen 2009, 450.) Yli puolet kunnista käyttää keskitettyjä, koko kaupungin kattavia suorituskyvyn mittaajärjestelmiä, joihin kuuluvat suurin osa tai kaikki organisaation osastot ja ohjelmat. Kunnat käyttävät suorituskykymittamista strategian johtamisessa seuraaviin tarkoituksiin (Poister ym. 2005, 50):

- 60% Strategisten tavoitteiden ja päämäärien arviointi
- 56% Strategiahankkeiden seuranta
- 50% Strategisten tulosalueiden suorituksen seuranta ja strategian toimenpiteiden säännöllinen raportointi kaupunginvaltuustolle
- 35% Strategian suunnitteluun liittyvien suoritustietojen raportointi yleisölle tai strategisten aloitteiden vaikutusten arviointi muihin organisaatioihin verrattuna

Julkishallinnon organisaatiot ovat perinteisesti mitanneet ensisijaisia tavoitteita toissijaisten tavoitteiden ja suoritustekijöiden mittareilla (Kloot ym. 2000, 231). Organisaatiot tarvitsevat parempia työkaluja suorituksen ja tavoitteiden seurantaan (Atkinson, McCrindell 1997, 20). Mittarit aiheena koetaan haastaviksi ja tehokkaita mittareita on vaikea löytää (Niven 2002, xi). Organisaatioilla on monia mittaamisen aiheita, ja arviointitietojen saatavuudessa esiintyy haasteita (Virtanen ym. 126-128). Suorituskykymittauksesta on tullut liian runsasta ja operatiiviseen toimintaan keskittynyttä, eivätkä ne vastaa sidosryhmien tarpeita. Riittämättömät suorituskyvymittausjärjestelmät eivät lisää päättäjien ymmärrystä mitä palveluita tulee tuottaa ja kenelle (Guthrie ym. 1997).

3.1 Suorituskyvyn mittaaminen osana strategiaprosessia

Organisaation suorituskyky on moniulotteinen sateenvarjo, jonka alle kuuluvat sen toimintaan ja menestykseen liittyvät aiheet kuten tehokkuus, vaikuttavuus, laatu, tuottavuus, työelämän laatu, innovaatiot ja kannattavuus (Sillanpää 2011, 63).

Suorituksen mittaamisella parannetaan julkisten resurssien kohdentamista ja edistetään johtamisen tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä parannetaan päätöksentekoa (Cavalluzzo ym. 2004, 243). Mittaamisen keskeisenä tavoitteena tulisi olla kestävän kilpailuedun luominen organisaatiolle (Kaplan ym. 1996, 55-56). Suorituskyvyn mittaustuloksilla havainnoidaan strategian täytäntöönpanon esteet, lisätään tiedon analysointia päätöksenteossa ja edistetään organisaatioiden toiminnan läpinäkyvyyttä (Schedler ym. 2015, 1). Suorituskyvyn mittareiden ja strategian mittareiden selkein ero on, että suorituskyvyn mittareilla arvioidaan, onko organisaation toiminta kontrollissa ja havaitaan poikkeamat. Strategian mittareilla selvennetään organisaation strategiaa ja ne keskittyvät kilpailussa tarvittavaan huippuosaamiseen. (Kaplan ym. 1996, 64.) Suorituskyvyn mittareiksi mielletäänkin usein talouden lukuja kuvaavat mittarit ja organisaation strategisia tavoitteita kuvaaviksi mittareiksi ei-taloudelliset mittarit (Kaplan ym. 1996, 53).

Suorituskyvyn mittareita käytetään organisaation strategian kommunikointiin ja yhdistämään yksilöt, koko organisaatio ja eri yksiköiden edustajat toimimaan kohti yhteisiä tavoitteita. Organisaation tulee ohjata sen voimavarat, kyvykkyydet ja tarvittavat taidot omaavat työntekijät tukemaan sen pitkän aikavälin tavoitteita. Suorituskyvyn mittaamista pidetään perinteisesti kontrollin välineenä ja sitä on käytetty menneen suorituksen arviointiin. Mittaaminen on edelleen keskeinen johtamisen väline, jossa mitattavan aiheen merkitys korostuu verrattuna muihin asioihin. (Lönnqvist ym. 2010, 117.) Tänä päivänä mittarit ovat kontrolloinnin sijaan informaation, viestinnän ja oppimisen työkaluja (Kaplan ym. 1996, 56). Operatiivisen toiminnan mittareiden yhteys strategiaan ja organisaation kannattavuuteen on kuitenkin monessa organisaatiossa puutteellista (Kankkunen ym. 2005, 19).

Suorituskyvyn mittaamiseen ja mittausjärjestelmien käyttöön vaikuttavat organisatoriset tekijät kuten ylimmän johdon sitoutuminen suoritustietojen käyttöön, päätöksentekovaltuudet ja suorituskyvyn mittaustekniikoiden kouluttaminen. Myös sopivien suorituskykymittareiden valinta ja tulkinta vaikeasti mitattavissa toiminnoissa vaikuttavat mittaamisen suunnitteluun ja käyttöön. Suorituskyvyn

mittaamisen laajuus ja vastuullisuus vaikuttavat positiivisesti suoritustietojen hyödyntämiseen. (Cavalluzzo ym. 2004, 243.)

Operatiivisen toiminnan ja strategian mittausjärjestelmien sekoittamisesta keskenään ollaan kahta mieltä. Joidenkin mielestä taloudellisten ja ei-taloudellisten mittareiden yhdessä käyttäminen sekoittaa mielikuvaa organisaation tavoitteista ja arvoista sekä aiheuttaa jopa ristiriitaisia näkemyksiä organisaation tavoitteista. Osa organisaatioista kokee, etteivät esimiehet osaa hyödyntää erilaisia organisaation toimintaa kuvaavia mittareita. Heille johtamisessa keskeisiä ovat taloudellista suoritusta kuvaavat suorituskvyn mittarit, koska ne ovat helposti ymmärrettäviä ja muodostavat selkeät tavoitteet organisaation jäsenille. (Kaplan ym. 1996, 53.) Mittausjärjestelmää lähdetään kehittämään usein olemassa olevien mittareiden pohjalta. Yritykset seuraavat taloudellisia tunnuslukuja ja operatiivisia tuotantoprosesseja, teettävät asiakas- ja henkilötutkimuksia ja keräävät monen muun tyyppistä dataa toiminnasta. (Kankkunen ym. 2005, 17.)

Operatiivisen toiminnan johtamisjärjestelmiä kehitettäessä pohditaan, miten strategia ja sen tavoitteet kytketään johtamiseen. Strategia voidaan purkaa yksiköiden ja alayksiköiden vuositavoitteiksi ja toimintasuunnitelmiksi sekä edelleen henkilötason tavoitteisiin. Tavoitteita asettaessa strategiasta haetaan tasapaino taloudellisten tavoitteiden, ulkoisen tehokkuuden, sisäisen tehokkuuden ja kehittämistavoitteiden kesken. (Kamensky 2008, 349-350.) Suorituskvyn mittaaminen on laaja kokonaisuus, jossa keskeisiä ovat sen toteutusstrategia, mittausjärjestelmän kehittäminen, tavoitteiden asettaminen, mittaamisen laadun varmistamiseen sekä tuloksellisen johtamisjärjestelmän luominen (Bouckaert, Peters 2002, 359). Suorituskvyn mittaamisella tavoitellaan organisaation toimintaan jatkuvaa parantamista, tehokasta lisäarvon tuottamista ja uuden innovointia. Suorituskvyn mittausjärjestelmillä edistetään strategisten tavoitteiden viestintää ja organisaation menestymiseen tarvittavan toiminnan tunnistamista. (Aranda ym. 2010, 272.) Mittausjärjestelmät ovat tärkeitä työkaluja tuottamaan tietoa kehitettävistä kohteista sekä osoittamaan organisaation kyvykkyydet ja sille

tärkeät johtamisen aiheet. Suorituskyvyn mittaamiseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota ja organisaatiot ottavat käyttöön uusia, niiden tavoitteita tukevia mittausjärjestelmiä. (Jääskeläinen 2009, 447; Moullin 2016, 442.)

Suorituskyvyn mittareiden tulee tukea organisaation toiminnan ohjaamista ja kehittämistä, eivätkä ne saa jäädä irrallisiksi toiminnan tavoitteista. Huonosti suunnitellut mittarit voivat ohjata organisaatiota tavoitteita ei-tukevaan käytökseen. Mittareiden käyttäjän on hyvä ymmärtää mittarin laskentakaava ja miten mittaustulokseen voi vaikuttaa. Rajattu määrä hyviä mittareita auttaa löytämään toiminnan kannalta oleellisen tiedon. Mitattavien asioiden priorisointi on keskeinen osa mittaristojen suunnittelua. Täydentäviä tietoja voidaan kerätä muilla johdon työkaluilla. (Lönnqvist ym. 2010, 122.) Suorituskykymittareita käytetään organisaation visiosta, strategiasta ja muista mittaustavoitteista viestimiseen henkilöstölle, jolla on merkittävä vaikutus organisaation menestykseen (Choong 2013, 102). Mittaamista käytetään työntekijöiden motivointiin (Greatbanks, Tapp 2007, 870) sekä tulosten esittämiseen sidosryhmille (Greiling, Halachmi 2005, 551). Mittareita käytetään lisäksi strategian arviointiin ja siitä kommunikointiin. Mittaamiseen liitetään tietoa kilpailijoista, asiakkaista, markkinoista, teknologioista ja toimittajista. Samalla henkilöstön huomio kiinnittyy kilpailuun liittyviin aiheisiin. (Kaplan ym. 1996, 64.) Suorituskyvyn mittaamiseen motivoi organisaation tarve osoittaa niiden arvoa ja saavutuksia eri sidosryhmille. Mittaamisella halutaan lisätä yleisölle viestintää ja edistää toiminnan avoimuutta, organisaation oppimista, yksiköiden välistä vertailua ja sopimusten hallinnan tehostamista. Työntekijöiden tulee tietää, mitä organisaatio toiminnallaan tavoittelee. (Virtanen ym. 2010, 128.) Mittaamisen keskeinen tarkoitus on tuottaa tietoa johdon päätöksentekoon ja strategiseen suunnitteluun (Sillanpää 2011, 65). Julkisen sektorin kehitysaskel on sijoittaa asukkaat mittaamisen keskiöön taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden toteuttamiseksi (Zhongua ym. 2012, 796-797).

3.2 Strategian mittaamisen parhaat käytänteet

Strategian mittaaminen on laaja-alaista toimintaa, jolla hankitaan informaatiota ja muodostetaan käsitys organisaatiolle keskeisistä aiheista (Lönqvist ym. 2010, 117). Suorituskykymittaristo voidaan määritellä strategiseksi, kun sillä on seuraavat ominaisuudet: pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteiden yhdistelmä, taloudellisten ja eitaloudellisten indikaattorien integrointi, sisäiset ja ulkoiset näkökulmat, tulevaisuuteen suuntautuva näkökulma ja syy-yhteyksien määrittely eri toimenpiteiden ja näkökulmien välillä. Tutkijat ovat kehittäneet useita strategisen mittariston teoreettisia puitteita. (Silvi ym. 2005, 195.) Strategian mittaamisessa huomioidaan strategiset tavoitteet, käytössä oleva informaatio ja hankittu kokemus. Ne yhdistämällä pyritään tuottamaan organisaatiolle lisäarvoa. Strategian mittaamisen lähtökohta tulisi olla strategisen osaamisen, työn ja niiden myötävaikutuksesta organisaation tuloksien pitkäjänteinen kehittäminen. (Ylisirniö 2011, 209-210.) Strategian mittaamisessa tulee tunnistaa strategiasta johdettujen konkreettisten tavoitteiden hierarkkisuus. Toiset tavoitteista ovat tärkeämpiä, kun toiset. Organisaation johdon tulee hahmottaa organisaation kyky edistää itselleen asettamia tavoitteita sekä arvioida minkä verran se voi omalla toiminnallaan vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Strategisille päämäärille ja konkreettisille strategisille tavoitteille tulee laatia validit ja tarkoituksenmukaiset mittarit (Virtanen ym. 2010, 129-130.)

Strategia on nippu hypoteeseja syistä ja seurauksista. Niiden suhde voidaan kuvata "entä jos" ilmaisulla. Organisaation tavoitteiden ja mittareiden välisestä suhteesta muodostetaan hypoteeseja, ja hyvin rakennettu strategian mittaristo kertoo organisaation strategian. Strategian mittausjärjestelmän (Strategic Performance Management System, SPMS) käyttö edistää organisaation vuorovaikutusta ja tuo esiin organisaatiolle merkittäviä aiheita. Mittausjärjestelmän avulla tunnistetaan ei-toivottu kehitys ja sen avulla parannetaan kykyä hallita riskejä ja epävarmuustekijöitä. (Kaplan ym. 1996, 65.) Strategisesta suunnitteluprosessia vahvistetaan keräämällä palautetta ja arvioimalla tehtyjen toimenpiteiden

asianmukaisuus. Interaktiivinen mittaaminen edistää organisaation oppimista ja mahdollistaa tiedon hankkimisen ja asioiden ymmärtämisen. Julkisen sektorin mittausjärjestelmien vuorovaikutteinen käyttö on organisaation tärkein oppimisen lähde. (Batac, Carassus, 2009.) Strategian mittausjärjestelmä luo perustan tarvittavan tiedon hankkimiselle sekä tiedon ja asenteiden jakamiselle. Aktiivinen mittaustiedon käyttö auttaa tunnistamaan organisaation johtamisen avainkysymykset ja luomaan strategiset linjaukset. (Srimai, Damsaman, Bangchokdee 2011, 59.) Julkisen sektorin strategian mittaamiseen tuovat haasteita organisaatioiden ja niiden sidosryhmien väliset ristiriitaiset vaatimukset (Rantanen, Kulmala, Lönnqvist, Kujansivu 2007, 416).

Strategian mittaamisessa onnistuminen edellyttää johdolta analyyttistä ja pitkäjänteistä näkemystä, joihin vaikuttavat johdon sitoutuminen ja organisaation strateginen kypsyyt. Organisaatiolla on vahva merkitys strategian toteutuksessa, ja sen tulee ymmärtää mitä aiheita mitataan mihinkin tarpeeseen ja milloin. Organisaatiolla tulee olla valmius säätää strategian mittauskäytäntöjä ja -prosesseja tilanteen mukaan. (Ylisirniö 2011, 209-210, 215). Strategian mittaaminen tukee organisaation oppimista ja virkamiesten työskentelyä sekä vahvistaa verkostojen yhteistyötä ja tiedon jakamista yhteisten tavoitteidensa saavuttamiseksi. Mittaamisella tavoitellaan dynaamista tapaa suunnata ja kehittää toimintaa uudelleen. (Srimai ym. 2011, 58.) Mittaustulokset auttavat havainnoimaan strategian täytäntöönpanon esteet, lisäämään tiedon analysointia päätöksenteossa sekä edistämään organisaation toiminnan läpinäkyvyyttä (Schedler ym. 2015, 1).

Strategisten mittausjärjestelmien luonteissa on suurta vaihtelua. Ne ulottuvat taloudellisten ja ei-taloudellisten toimenpiteiden kattaviin yhdistelmiin (Chenhall 2005, 396; Aranda ym. 2010, 272). Strateginen mittausjärjestelmä minimoi organisaation strategisten prioriteettien ja mittauskäytäntöjen välisen mittauskuilun raportoimalla tulosten mittaamisen kussakin strategisessa ulottuvuudessa, mutta myös johtamalla näiden tulosten indikaattoreita (Aranda ym. 2010, 273).

Strategian mittaristoa kehittäessä tulee huomioida organisaation johtaminen, koulutus, palaute ja työntekijät. Strategian toteutumista osoittavien mittareiden tarkoitus on tukea johdon päätöksentekoa. Ennen strategian tuloskorttien kehittämistä keskityttiin talouden toimenpiteitä kuvaaviin mittareihin. (Scapens, Sale 1985). Ensimmäiset strategian mittaristot yhdistivät rationaalisesti organisaation toimenpiteet ja strategian. Myöhemmin kehitettiin mittaristoja, joiden tarkoituksena oli osoittaa osakkeenomistajille ja asiakkaille mitattavien asioiden tasapaino; ulkoiset toimenpiteet, innovaatiot, oppiminen ja kasvu sekä sisäiset toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi. (Umashev ym. 2008, 377.)

3.3 Suorituskyvyn mittariston rakentaminen strategian tueksi

Julkisen sektorin mittaaminen on keskittynyt perinteisesti johdonmukaisiin mittauskäytäntöihin (Goddard, Mannion 2004) ja tarkoitukseen tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. Julkisen sektorin organisaatiot ovat kooltaan suuria, ja niiden tulee ottaa huomioon mittareiden sopiva määrä. Mittareiden tulee tuottaa tarvittavaa tietoa, mutta ei liikaa, jolloin osa tiedosta jää käyttämättä. (Lönqvist ym. 2010, 128.) Suorituskyvyn mittausjärjestelmää päivitetään vastaamaan organisaation ja ympäristön vaatimuksia. Suorituskyvyn mittaamisessa on haasteellista löytää tavat, joilla raportoida monen tyyppisiä toimia, päämäärät tulee konkretisoida riittävän yksityiskohtaisiksi mitattaviksi tavoitteiksi. Tavoitteet tulee voida hahmottaa toimenpiteiden kautta, jotka koskettavat yksittäisiä strategisia hankkeita tai projekteja tai muuta organisaation toimintaa. (Virtanen ym. 2010, 135.)

Mittausjärjestelmää laadittaessa määritetään mittaamisen tarkoitus, esimerkiksi strategian toteuttaminen (Kaplan ym. 1996). Mittausjärjestelmää sovellettaessa tulee tunnistaa mittauskäytäntöjen takana olevat strategiset valinnat sekä suoritukselle asetettujen tavoitteiden väliset yhteydet (Zhongua ym. 2012, 796). Organisaatiolle kriittiset menestystekijät ja niitä kuvaavat tunnusluvut sekä

tunnuslukujen seurantaan tarvittavat tietolähteet tulee määrittää (Virtanen ym. 2010, 128). Julkishallinnon organisaatiot kehittävät strategian tulosindikaattoreita, keräävät suoritustietoja ja arvioivat suoritustuloksia. Suoritustavoitteet ovat lähtökohta suorituskyvyn arvioinnille. (Kankkunen ym. 2005. 23.)

Mittausjärjestelmää ei tule kehittää staattiseksi, vaan sen käyttö on interaktiivinen oppimisprosessi, jossa opitaan mittaamisesta ja eri toimintojen keskinäisistä vaikutussuhteista (Kankkunen ym. 2005, 22). Indeksimittarit helpottavat mittareiden seuraamista, kun mittareita on monia. Indeksimittariin lisätään painotettu keskiarvo useammasta toimintaa ohjaavasta mittarista. Indeksimittaria seuraamalla pyritään havaitsemaan mitattavan alueen ongelma. Hälytysrajat kertovat selkeästi tuloksien ja tavoitteiden välisen eron. (Kankkunen ym. 2005. 23.)

Mittarit voidaan jaotella subjektiivisiin ja objektiivisiin mittareihin. Subjektiivisia mittareita ovat esimerkiksi kyselyiden avulla luodut mittarit mitkä perustuvat mielipiteisiin ja arviointeihin. Objektiiviset mittarit kuvaavat määrää tai kestoa. Objektiivisiä mittareita arvostetaan, koska ne sisältävät vähemmän tulkinnanvaraisuutta. (Lönqvist ym. 2010, 118-119.) Mittarit voidaan jakaa suoriin ja välillisiin mittareihin. Asiakaskysely mittaa suoraan asiakastyytyvyyttä, kun taas asiakkaan odotusaika palveluun ei kuvaa suoraan palveluntarjoajan tuottavuutta, mutta kertoo aiheesta arvokasta välillistä tietoa. Suorien mittareiden rinnalle tarvitaan välillisiä mittareita, koska esimerkiksi tuottavuuden mittaaminen pelkällä palveltujen asiakkaiden määrällä ei välttämättä riitä. Mittarin validiteetti osoittaa kuinka kattavasti ja tarkasti mittari pystyy kuvaamaan mittauksen kohteena olevaa tekijää. (Lönqvist ym. 2010, 118-119.)

Organisaatioiden tulee tunnistaa toimenpiteet, jotka vaikuttavat suorituskykymittareiden tehokkuuteen. Potentiaaliset mittarit huomioivat datan laadun ja pyrkivät minimoimaan ei-toivotut tai liian laajalle ulottuvat vaikutukset. Mittareiden valintaprosessissa varmistetaan, että mittarit ovat kustannustehokkaita ja luovat organisaatiolle arvoa. Suorituksen mittarit arvioivat sitä, kuinka hyvin

organisaatiota on johdettu ja minkä verran arvoa se tuottaa asiakkaille ja sidosryhmille. (Moullin 2016, 447.)

Mittaaminen tulee keskittää niihin kriittisiin tekijöihin, joilla menestytään tulevaisuuden kilpailutilanteessa. Mittaamista tehdään taloudellisesta tuloksesta, asiakastyytyväisyydestä, toiminnan tehokkuudesta, innovaatioista sekä työntekijöiden suorituksesta. Talouden mittarit ovat tyypillisesti toteutettu organisaatioissa hyvin, mutta perinteiset kovat mittarit katsovat usein ajassa taaksepäin. (Kankkunen ym. 2005, 20; Kaplan ym. 1996, 56.) Käytössä olevat ei-taloudelliset mittarit ovat usein yleisluontoisia ja ne eivät ole sidoksissa kestävästä kilpailuetua synnyttäviin strategisiin tavoitteisiin. Asioiden vertailukelpoiseksi asettaminen strategisen tason päätöksenteossa ei ole helppoa ja se aiheuttaa osaoptimoiteja. Strategisten mittausjärjestelmien ja tuotantoa ohjaavien mittausjärjestelmien välille tulee tehdä selkeä ero, koska mittarit ovat olennaisesti erityyppisiä. (Kankkunen ym. 2005, 18.)

Mittareiden tasapaino on monessa organisaatiossa kriittinen kehittämiskohde. Mittarit tulee viedä organisaation arjen toimintoihin ja strategian toteuttamiseen. Hyvän mittausjärjestelmän ominaisuuksia ovat (Kankkunen ym. 2005, 27):

- **Yhdenmukaisuus**

Mittarit johdetaan strategiasta ja strategian toteuttamiseen vaikuttavista kriittisistä menestystekijöistä.

- **Tasapaino**

Mittarit ovat tasapainossa eri sidosryhmien ja aikahorisonttien kesken.

- **Osa organisaation toimintaa**

Yksilöitä ja organisaation yksiköitä koskevat mittarit johdetaan ylemmän tason päämääristä ja mittareista.

- **Hyödyntäminen**

Mittausjärjestelmää käytetään päivittäisessä päätöksenteossa ja johtamisessa.

- **Kehittäminen**

Mittausjärjestelmää kehitetään ja muokataan toimintaympäristön ja strategian vaatimusten mukaisesti.

Tasapainotettu mittaristo on sekoitus keskeisiä tulosta kuvaavia mittareita ja suorituskykyyn vaikuttavia tekijöitä, jotka vaikuttavat lopputuloksiin. Tulosta osoittavat mittarit ilman suorituskykyyn vaikuttavia tekijöitä eivät kerro miten tuloksiin on päästy. Ne eivät myöskään muodosta kuvaa siitä, miten strategia jalkautetaan menestyksekkäästi. Suorituksen tekijöiden mittarit ohjaavat organisaatiota tekemään lyhyen aikavälin operatiivista kehittämistä. (Kaplan ym. 1996, 66.)

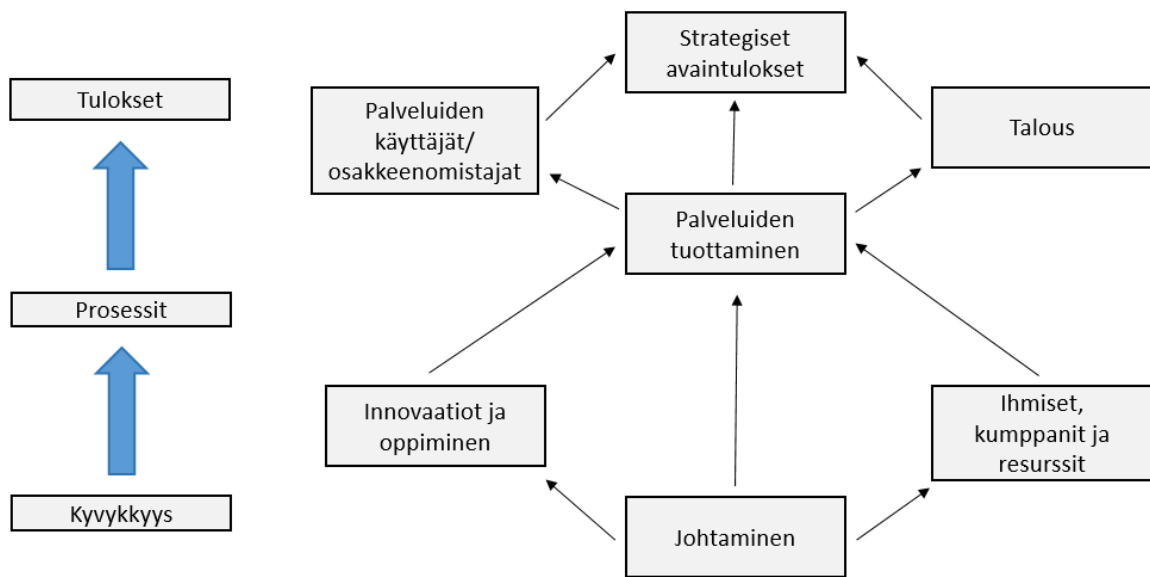
Tunnetuimmat strategiset mittaristot on suunniteltu yksityiselle sektorille, mutta monia niistä käytetään myös julkisella sektorilla. Julkisen ja yksityisen sektorin mittaamisen merkittävin ero on, että julkinen sektori keskittyy sosiaaliseen hyvään, eikä siihen liity yksityisen sektorin tapaan myynnin edistäminen ja liiketoiminnan voiton maksimointi. (Kankkunen ym. 2005, 143-146; Moullin 2016, 443.) Mittariston luomisessa on tavoitteena, että yksittäiset mittarit ovat selkeästi sidoksissa organisaation tavoitteisiin ja avainmenestystekijöihin. Tavoitteiden ja mittareiden suunnittelu toisistaan erillään asettaa niiden välille kuilun. Mittareiden tulee kattaa organisaation menestystekijät. (Kankkunen ym. 2005, 121.) Taulukossa 3 on esimerkki strategisen mittariston laatimisprosessista.

	Vaihe 1 Mittausjärjestelmän kehittäminen	Vaihe 2 Mittareiden suunnittelu	Vaihe 3 Mittausjärjestelmän levittäminen organisaatioon	Vaihe 4 Mittausjärjestelmän ylläpito ja käyttö
1	Mittausjärjestelmän suunnitteluprosessi	Mittausjärjestelmän luokkien suunnitteluryhmien rakentaminen	Yksiköiden mittausjärjestelmätiimien rakentaminen	Yksikkötason tiedon keräämisen ja raportointiprosessin määrittely
2	Strateginen tarkastelu	Mittareiden jalostaminen käyttökelpoisiksi	Yksiköiden roolin määrittäminen strategian toteutuksessa	Mittareiden liittäminen tiimien ja yksilöiden tavoitteisiin
3	Johtoryhmä kehittää mittausjärjestelmämallin	Johtoryhmän hyväksyntä	Mittareiden ja toimintasuunnitelmien jalostaminen yksikkötasolla	Tiedon kerääminen ja raportointi
4		Mittareiden viimeistely suunnitteluryhmien toimesta	Johtoryhmän hyväksyntä	Onnistuneesta toteuttamisesta palkitseminen
5		Johtoryhmän hyväksyntä	Yksikkötason mittareiden viimeistely ja kommunikointi	Mittariston kehittymisen hallinnointi

Taulukko 3 Organisaation strategian mittausjärjestelmän laatimisprosessi (Kankkunen ym. 2005, 121)

3.3.1 Public sector scorecard

Public Scorecard (PSS) on julkiselle sektorille suunniteltu suorituskyvyn mittaamisen tulokortti. Se esittää suorituksen johtamisen kriittiset menestystekijät. Viitekehys huomioi palvelujen kehittämisen, palvelujen käyttäjät ja organisaation sidosryhmät. Mittaamisessa keskeisiä elementtejä ovat palvelujen laatu ja henkilöstölle asetetut tavoitteet. Tuloksia käytetään esimerkiksi palveluprosessien rakentamiseen, riskien hallintaan ja organisaatiokulttuurin luomiseen tukemaan suorituksen johtamista. Tulokortin keskeisiä teemoja ovat kehittäminen, innovointi ja oppiminen. (Moullin 2016, 442.) Kuvassa 7 on esitetty Public Sector Scorecard –viitekehys.



Kuva 7 Public Sector Scorecard (Moullin, 2016)

Tuloskortti osoittaa organisaatioin johtamisen tärkeät aiheet ja niiden välisen hierarkian. Jokaiselle strategiselle päämäärälle suunnitellaan suorituskykymittarit, jotta tavoitteiden merkitys ja arviointi sekä niiden väliset yhteydet selkeytyvät. (Aranda ym. 2010, 278.) Organisaation strategian ja suorituskyvyn välinen yhteys on tasapainotetun tuloskortin kulmakivi. Strategiset asiat sisällytetään suorituskykyyn ja johtamisessa keskitytään suorituksen johtamiseen. (Bititci, Carrie, McDevitt 1997.)

3.3.2 Balanced scorecard

Balanced Scorecard (BSC) tuloskortti kehitettiin 1990-luvulla ja se on maailmanlaajuisesti laajalti käytetty taloudellisista ja ei-taloudellisista mittareista koostuva mittaristo suorituskyvyn ja strategian johtamiseen (Kaplan ym. 1996, 53). BSC keskittyy kahteen strategian johtamisessa tärkeään asiaan; suorituksen mittaamisen tehokkuuteen ja strategian jalkauttamiseen (Niven 2002, 3; Franceschini, Turina 2011, 467). Sen kieli, arkkitehtuuri ja metodologia heijastavat

sen alkuperää yksityiseltä sektorilta, mutta se on yleisesti käytetty julkishallinnon ja kuntien johtamista tuhansissa organisaatioissa ympäri maailmaa (Niven 2002, 4; Virtanen ym. 2010, 20). Mittaristo on jaoteltu neljään keskeiseen aiheeseen; talous, asiakas, sisäiset toiminnot ja innovaatiot sekä oppiminen ja kasvu. Niihin määritettyjen suorituskäytökijöiden ja tulosten kautta muodostetaan organisaation lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden tasapaino. BSC koostuu strategiasta johdetuista kovien ja pehmeiden tavoitteiden mittareista. (Kaplan ym. 1996, 56). Tulokortti ei sovellu tavanomaisessa muodossaan suurimmalle osalle julkisen sektorin organisaatioita, koska sen tärkein näkökulma on talous (Pidd 2012, 209). Julkisorganisaatioiden toiminnan painopiste on sosiaalisissa hyödyissä ja palvelujen käyttäjissä eikä voiton tai osakkeenomistajille tuotetun arvon toteuttamisessa (Yeungn, Connell 2006; Moullin, 2016, 443). BSC muodostaa yhtenäisen kehyksen organisaation visiosta ja strategiasta ja kytkee niihin suorituskäytön mittarit (Kaplan ym. 1996, 55).

BSC:lle on ominaista, että suoritusta ja tuloksia kuvaavat mittarit ja niiden indikaattorit ovat intensiivisiä ja laajoja, mutta suuri määrä mittareita ei ole edellytys (Kaplan ym. 1996, 64, 68). Strategiakarttaan visualisoidaan mittareiden syy-yhteydet. Esimerkiksi sisäisten toimintojen tavoitteisiin vaikuttavat innovaatioiden ja oppimisen toimet, asiakasnäkökulman tavoitteisiin vaikuttavat sisäiset toiminnot ja taloudellisiin tavoitteisiin vaikuttavat asiakasnäkökulma. (Groen ym. 2012, 842.) Julkisella sektorilla BSC:n käytön haasteena on tunnistettu, että suunnitelmat tulokorttien käytöstä jäävät usein tekemättä. Organisaatiot kopioivat valmiita tulokorttimalleja, vaikka samat mittarit eivät ole kaikille organisaatiolle sopivia. (Virtanen ym. 2010, 20.)

4. TEORIAN YHTEENVETO

Tässä kappaleessa esitetään yhteenveto tutkielman kahden edellisen teoriakappaleen sisällöstä. Yhteenvedon keskiössä on tutkimuskysymys ”*Miten suorituskyvyn mittaamisella tuetaan kuntastrategian toteuttamista?*” Aihe on jaettu kahteen osaan, kuntastrategian johtamisen keskeisiin elementteihin ja suorituskyvyn mittaamisen mahdollisuuksiin kyseisen elementin johtamisessa. Teoriasarakkeessa on kuvattu aiheiden keskeiset lähteet.

Kuntastrategianjohtamisen keskeiset elementit	Suorituskyvyn mittaamisen mahdollisuudet	Teoria
Kuntajohtamisen uudistaminen	<ul style="list-style-type: none"> - Organisaation johtaminen kokonaisuutena - Toiminnan tehostaminen - Palveluiden laadun parantaminen - Johtamisen merkityksen kirkastaminen suorituskyvyn parantamisessa - Markkinasuuntautuneen asenteen omaksuminen - Faktatiedon käytön lisääminen päätöksenteossa - Tavoitteiden asettaminen osaksi päätöksentekoa - Esimiesten tiedolla johtamisen taitojen kehittäminen - Alueen hyvinvoinnin ja kiinnostavuuden lisääminen - Asiakaslähtöisyyden korostaminen - Päätöksenteon hajauttaminen asukkaille ja yhteiskunnalle 	Aranda, Arellano 2010 Brignall, Model 2000 Favoreau Carassus, Maur el 2015 Haveri, Majoinen, Jäntti, 2009 Jansen 2008 Johnsen 2016 Jones, Mussari 2015 Jääskeläinen, Laihonon 2014 Kankkunen, Matikainen, Lehtinen 2005 Kornberger, Carter 2010 Mintzberg, Walters 1985 Moullin 2016 Oiva, 2007 Poister, Streib 2005 Rannisto 2005 Sanderson 2001 Groen, Van de Belt, Wilderom 2012 Umashev, Willett 2008 Virtanen, Stenvall 2010 Zhongua, Ye 2012

Kuntastrategianj ohtamisen keskeiset elementit	Suorituskyvyn mittaamisen mahdollisuudet	Teoria
Sidosryhmien merkitys	<ul style="list-style-type: none"> - Monien yleisöjen tunnistaminen - Ymmärryksen muodostaminen organisaation ja ympäristön välisestä suhteesta - Aasukkaat, yrittäjät, henkilöstö osaksi strategian toteuttamista - Aktiivisen vuoropuhelun ja luottamuksen lisääminen sidosryhmien kanssa - Strategian jalkauttamisen kehittäminen organisaatiossa ja sen ulkopuolella 	<p>Baird 2017 Guthrie, English 1997 Haveri, Majonen, Jäntti 2009 Jansen 2008 Jääskeläinen 2009 Kankkunen, Matikainen, Lehtinen 2005 Lönngqvist ym. 2010 Moullin 2016 Rantanen, Kulmala, Lönngqvist, Kujansivu 2007 Virtanen, Stenvall 2010 Zhongua, Ye 2012</p>
Kuntastrategianj ohtamisen keskeiset elementit	Suorituskyvyn mittaamisen mahdollisuudet	Teoria
Strategian johtamisen tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> - Organisaation ja sen ympäristön pitkän aikavälin tavoitteiden tasapaino - Organisaation arvot konkreettiseksi toiminnaksi - Strategian siirto johdolta koko organisaation operatiiviseen toimintaan - Vuorovaikutuksen ja osallistamisen lisääminen strategiatyössä - Koko organisaation hyväksyntä tehdyille valinnoille - Poliittisten päättäjien vastuun kirkastaminen strategian johtamisessa - Keskijohdon yhteinen ymmärrys strategiasta - Sidosryhmien kiinnostuksen herättäminen strategiatyöhön - Strategian päämäärille kriittiset menestystekijät 	<p>Atkinson, McCrindell 1997 Guthrie ja English, 1997 Haveri, Majoinen, Jäntti 2009 Jääskeläinen, 2009 Kloot, Martin 2000 Kuntalaki 410/2015, §37 Lönngqvist ym.2010 Martin 2000 Micheli, Neely 2010 Poister 2005 Stenvall 2010 Streib, Poister 1999 Virtanen, Stenvall 2010 Zhongua, Ye 2012</p>

Kuntastrategianj ohtamisen keskeiset elementit	Suorituskyvyn mittaamisen mahdollisuudet	Teoria
Strategian mittaamisen käytännöt	<ul style="list-style-type: none"> - Seurannan ja mittaamisen kehittämisen päätöksenteon relevanssin lisäämiseksi - Strategia osaksi suorituskyvyn mittaamista ja resurssien kohdentamista - Yhteiset, selkeät pitkän- ja lyhyen aikavälin tavoitteet - Mittaustulosten aktiivinen seuranta - Strategian toteuttamisessa onnistumisen arviointi - Laaja-alaisen, luotettavan ja ajantasaisen datan käytön prosessi - Muilta organisaatioilta ja toimialoilta oppiminen 	<p>Aranda, Arellano 2010 Batac, Carassus, 2009 Bouckaert, Peters 2002 Cavalluzzo, Ittner 2004 Choong 2013 Goddard, Mannion 2004 Greatbanks ja Tapp, 2007 Greiling, 2005 Jääskeläinen 2009 Kamensky 2008 Kankkunen, K. Matikainen, E. Lehtinen, L. 2005 Kaplan, Norton 1996 Choong, K. K. 2013 Lönnqvist ym. 2010 Moullin 2016 Neely 2005 Norton 1996 Rantanen, Kulmala, Lönnqvist, Kujansivu 2007 Scapens, Sale 1985 Schedler, Jones, Mussari 2015 Sillanpää 2011 Silvi, Bartolini et.al. 2005 Srimai, Damsaman, Bang Chokdee 2011 Umashev, Willett 2008 Virtanen, Stenvall 2010 Ylisirniö 2011 Zhongua, Ye 2012</p>

Taulukko 4 Teorian yhteenveto

5 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkielman tutkimusosuus jakaantuu kahteen pääosaan, tutkielman tekijän toteuttamiin tutkimushaastatteluihin sekä tutkimustulosten analysointiin. Haastattelut toteutettiin laadullisella tutkimusmenetelmällä ja niillä haluttiin selvittää yksilöiden näkökulmia kuntastrategian mittaamisen käytännöistä ja mittaustulosten hyödyntämisestä organisaation johtamisessa. Tutkimuksen pääaineiston muodosti puolistrukturoidulla teemahaastatteluilla kerätty haastatteluaineistosta. Aineisto analysoitiin laadullisella tutkimusmenetelmällä teoriaohjaavasti vastausten asiasisältöön keskittyen. Tutkimusaineistoa tarkasteltiin teoreettisen viitekehyksen ja tutkimuskysymysten kannalta merkittäviltä osin. Haastatteluaineiston raakahavainnot koodattiin ensin tutkimuskysymyksien mukaisiin joukkoihin, jonka jälkeen havainnot yhdisteltiin ja pelkistettiin hallittavammaksi määräksi havaintoja. (Alasuutari 2011, 40.)

Pelkistämisen toisessa vaiheessa jäljelle jäänyt aineisto tarkasteltiin uudelleen ja havainnot yhdisteltiin työn tulosten esittämisessä hyödynnettävään muotoon. Tutkimushavainnot koodattiin tutkimuskysymysten mukaiseen järjestykseen. Havaintoja tarkasteltiin kriittisesti ja niitä yhdisteltiin, minkä seurauksena havaintojen määrä kiteytyi tutkielman kannalta sopivan laajaksi mutta hallituksi kokonaisuudeksi. Havaintojen valinnassa keskityttiin tunnistamaan yhteisiä piirteitä niin, että aineistosta voitiin muodostaa käsitys ilmiöistä. Esitettyihin tutkimuskysymyksiin vastattiin analysoituja tutkimustuloksia käyttäen. Työn lopussa toteutettiin Alasuutarin (2011, 50) mukaan tutkielman arvoituksen ratkaiseminen, kun kerätyn tutkimusaineiston sekä aiemman tutkimuksen pohjalta tehtiin tulkinta, joilla vastattiin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksen kahta vaihetta voidaan nimittää havaintojen tuottamisen ja selittämisen vaiheiksi. Haastatteluaineistosta ja teoriasta tunnistettiin yhtymäkohtia sekä eroavaisuuksia ja niiden perusteella muodostettiin ymmärrys kuntastrategian johtamisen käytännöistä.

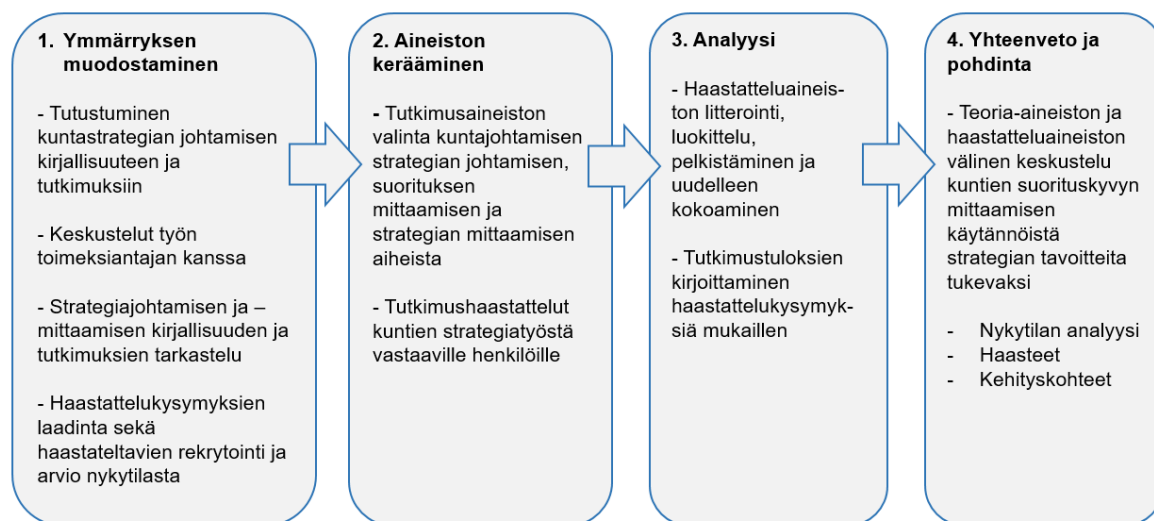
5.1 Tiedonhankinnan strategia

Tutkielman tiedonhankinnan strategiaksi valittiin monitapaustutkimus. Tutkielman tavoitteena oli tuottaa tietoa kuntastrategian mittareista, mittaamiskäytännöistä ja niiden hyödyntämisestä kuntien operatiivisessa johtamisessa kuntastrategian tavoitteiden toteutumiseksi. Aihetta tarkasteltiin strategian laatimisesta ja jalkauttamisesta vastaavien tahojen omien näkemysten mukaisesti. Tapaustutkimuksen lähtökohtana on yksilöiden näkemykset tosielämän tapahtumista, joiden pohjalta muodostetaan merkityksellisiä näkemyksiä valitusta aiheesta. Tapaustutkimus on konkreettista, elävää ja yksityiskohtaista todellisen tilanteen tulkintaa, jonka pohjalta aiheen tarkastelua tehdään eri näkökulmista. (Syrjälä ym. 1994, 13-17.)

Empiiristen haastattelujen kohteena olivat 11 kunnan strategiatyöstä vastaavat viranhaltijat, joista suurin osa edusti ylintä virkamiesjohtoa ja pienempi osa kuntien eri toimialoja. Haastateltavien ääni kuului muun muassa työssä esitettävänä suorina lainauksina heidän kommenteistaan. Työssä selvitettiin haastateltavien näkemyksiä kuntastrategian toteutuksen onnistumisista ja puutteista sekä miten nykykäytännöillä edistetään strategian tavoitteiden toteuttamista kuntien arkijohtamisessa. Haastatteluissa kerättiin kokemuksia tehdyistä muutoksista ja parhaista käytännöistä. Tutkielman pohdinta- ja yhteenveto-osiossa esitetään parannusehdotuksia strategian johtamisen ja mittaamisen käytäntöihin.

Tutkimusaineistoa kerättiin erikokoisista kohdeorganisaatioista, joista saatiin vertailupohjaa pienten ja keskikokoisten kuntien strategian johtamisen käytännöistä. Haastattelujen tekeminen eri paikkakunnilla edellytti matkapäiviä ja useiden päivien varaamista kalenterista. Kasvotusten tehdyillä haastatteluilla tavoiteltiin luonnollisia ja rentoja haastattelutilanteita, joissa haastateltava vastaa esitettyihin kysymyksiin oman, laaja-alaisen näkemyksen mukaan. Kattavalla aineistolla haluttiin varmistaa monipuolisten käytäntöjen huomioiminen tutkimuksessa. Hirsjärvi, Hurmeen (2001, 35) mukaan laadulliselle tutkimukselle on

tyypillistä, että aineistoa on kerätty useista eri tietolähteistä. Vastaaja voi kertoa myös muista, kun itse kysymykseen liittyvistä näkökulmista. Haastattelututkimuksella saadaan kerättyä ihmisen tulkintojen aiheista. Tiedonhankinnan vaiheet on esitetty kuvassa 8.



Kuva 8 Tiedonhankinnan vaiheet

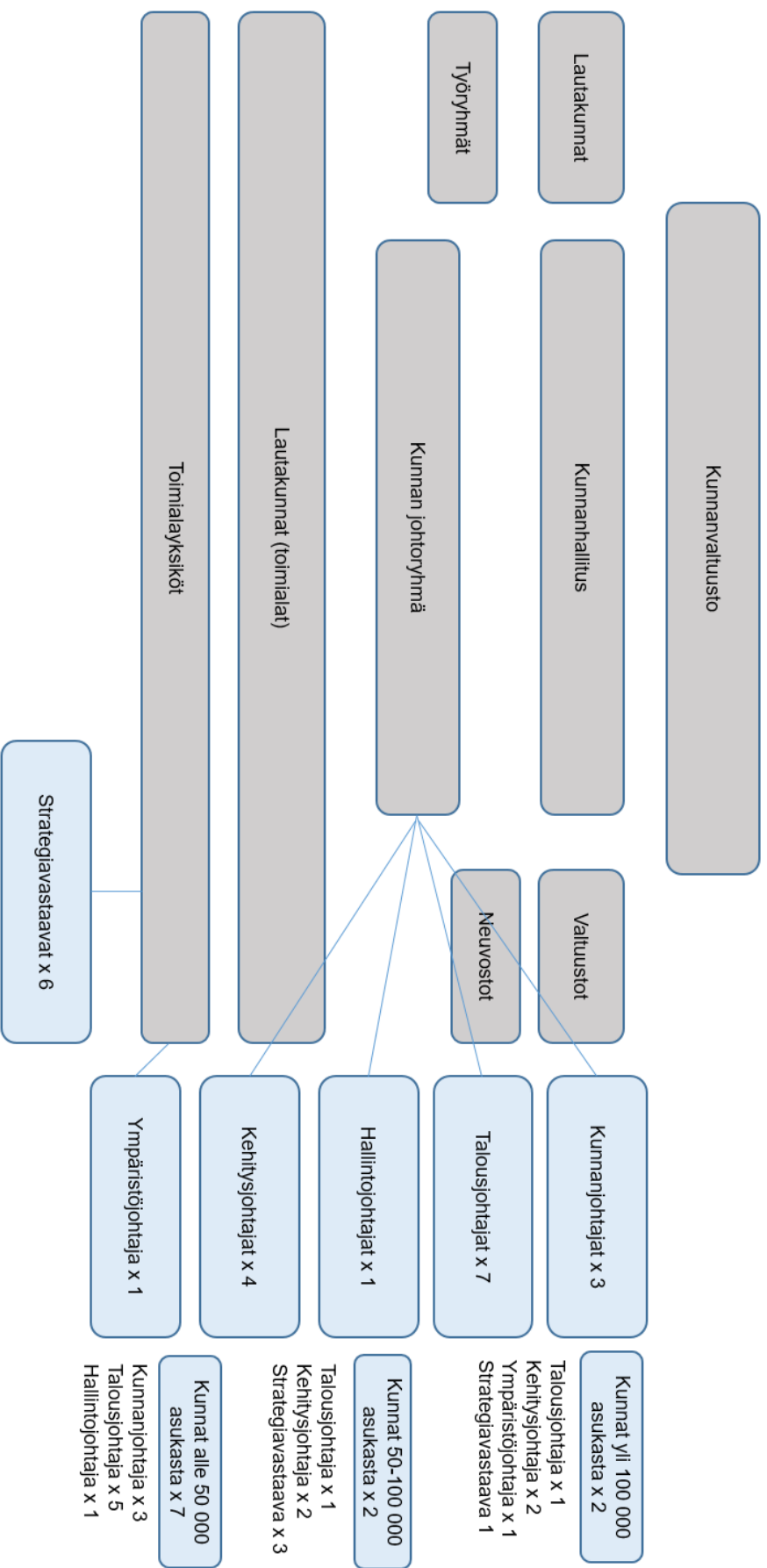
5.2 Kohdeorganisaatiot

Tutkielman aihe koettiin kunnissa ajankohtaiseksi ja kiinnostavaksi, mutta strategian mittareiden ja mittauskäytäntöjen osalta haastavaksi. Tutkielmaan haastateltiin 11 kunnan 20 ylimmän virkamiesjohdon edustajaa ja strategiatyöstä vastaavaa henkilöä, joilla oli laaja-alainen ymmärrys oman kuntansa strategian toteutuksesta. Haastatelluista 16 edusti kunnan ylintä virkamiesjohtoa ja kuusi toimi strategiatyöstä vastaavassa tehtävässä. Haastattelut olivat Koskinen, Alasuutari, Peltosen (2005, 112) mukaan eliittihaastatteluja, koska ne kohdistuvat pääosin hallinnon päätöksentekijöihin. Julkishallinnon päättäjien tunnistaminen on helppoa, mutta kyseisen eliitin koko on verrattain pieni. Julkisen sektorin tapauksessa lainsäädäntö pakottaa noudattamaan tarkkaa tietosuojaa, mutta pääperiaate on avoimuus. Eliitti

haastateltavana on tottunut käsittelemään laajoja kokonaisuuksia ja tekemään linjauksia pitkälle tulevaan. (Koskinen ym. 2005, 112, 118-119.)

Haastatteluihin osallistui yhdestä neljään edustajaa per kunta. Haastatteluista 11 oli yksilöhaastatteluja ja neljä pienryhmähaastattelua. Koskisen ym. (2005, 124) mukaan ryhmähaastattelussa ryhmädynamiikka murtaa yksilöhaastattelulle tyypillisen haastattelijan keskeisen roolin. Haastateltavat reagoivat kysymysten lisäksi toistensa puheisiin jolloin haastattelusta voidaan saada rikkaampi aineisto. Ryhmähaastattelut toteutettiin organisaatioiden toiveesta ja heille tarjoutui mahdollisuus keskustella organisaation strategiikäytäntöjen kehittämisestä haastattelun aikana. Kahdeksalla yhdestätoista kunnasta oli vuonna 2018 käyttöönotettu kuntastrategia.

Tutkimukseen osallistuneista kunnista kaksi (18%) oli yli 100 000 asukaan kuntia, kaksi (18%) 50 000-100 000 asukkaan kuntia ja seitsemän (64%) alle 50 000 asukkaan kuntia. Kuntaotoksen selkeän enemmistön muodostivat alle 50 000 asukkaan kunnat, joita Suomen kunnista on suurin osa. Vuonna 2018 Suomen 311 kunnasta oli yli 100 000 asukkaan kuntia 3%, 50 000-100 000 asukkaan kuntia oli 4% ja alle 50 000 asukkaan kuntia 93% (Kuntaliitto, 2020). Tutkimukseen osallistuneiden kuntien koot asukasluokan mukaan sekä haastatteluun osallistuneiden tehtävänimikkeet on esitetty kuvassa 9.



Kuva 9 Kuntien kokoluokkia ja haastateltavien tehtävänimike

5.3 Tutkimushaastattelut

Tutkielman empiirinen osuus toteutettiin laadullisella tutkimusmenetelmällä. Tutkimusaineisto kerättiin puolistrukturoituina henkilöhaastatteluina eli teemahaastatteluna (Metsämuuronen, 2008, 41). Teemahaastattelu on yksinkertainen vuorovaikutuksen muoto ja se muodostuu haastattelijan ennalta valitsemien teemojen mukaisiin kysymyksiin ja haastateltavan usein tarinoivista vastauksista. Teemahaastattelun kysymyksiä tai kysymysjärjestystä ei ole etukäteen määritetty. Haastatteluja ohjaava instrumentti ovat huolellisesti suunnitellut haastattelukysymykset, jotka tukevat vastauksien saamista haastattelukysymyksiin. Haastattelukysymykset suunniteltiin tuottamaan informaatiota, jonka pystyi tulkitsemaan teorian avulla. (Koskinen ym. 2005, 108-109.) Puolistrukturoidun haastattelun ominaispiirteitä ovat syvyys ja informatiivisuus (Metsämuuronen, 2008, 41). Teemahaastattelun kriteerit täyttyvät, kun haastateltavat osallistuvat haastatteluun ja tutkielman tekijä selvittää tutkittavan ilmiön tärkeät osat, rakenteet ja prosessit (Hirsjärvi, Hurme 2008, 47). Haastateltavien kohdejoukko valittiin tarkoituksenmukaisesti koskettamaan haastatteluun osallistuneiden kuntien strategiатыön parhaiten tuntevia henkilöitä. Teemahaastattelu on erinomainen ja tehokas tiedonkeruumenetelmä, jossa tutkija ohjaa haastattelua mutta sallii haastateltavalle enemmän vapauksia. Tutkija määrää kysymykset, mutta haastateltava voi vastata niihin omin sanoin ja jopa ehdottaa omia kysymyksiä. (Koskinen ym. 2005, 104.)

Teemahaastattelua käytetään tilanteissa joissa kohteena ovat intiimit ja arat aiheet. Niissä selvitetään esimerkiksi haastateltavan arvostuksia, ihanteita tai perusteluja. Tutkielman haastateltavat ovat vastuussa oman kuntansa kuntastrategian laadinnasta ja sen käytännön toteutuksesta, mihin liittyy läheinen yhteistyö poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Näistä seikoista johtuen tutkielman aihe oli haastateltavien osalta henkilökohtainen. (Metsämuuronen 2008, 41.) Tutkimuskysymykset jaettiin kolmeen vaiheeseen; lämmittelykysymykset keskittyivät vastaajaan ja hänen rooliinsa organisaatiossa. Haastatteluiden keskivaiheessa esitettiin sisällölliset kysymykset ja lopuksi päätöskysymykset.

Tuloksista laadittiin synteesejä, jotka kokoavat tutkielman pääseikat ja antavat vastaukset esitettyihin tutkimuskysymyksiin. (Koskinen ym. 2005, 110.)

Tutkimushaastatteluista tehdyn analyysin lähtökohtana oli aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. Aineiston keruussa korostuvat haastateltavien äänen pääseminen. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2007, 160.) Tutkimushaastattelut tehtiin luonnollisissa haastattelutilanteissa. Tiedonkeruun instrumenttina toimii tutkielman tekijä (Hirsjärvi ym. 2008, 47). Tutkielmassa muodostetaan kerätystä tutkimusaineistosta sisältö- ja tilanneanalyysi kuntastrategian mittaamisen nykytilasta.

Haastatteluaineisto analysoitiin jakamalla löydökset seuraaviin teemoihin:

1. Strategian jalkautus
2. Vastuu ja roolit strategian valmistelussa
3. Tärkeimmät strategian toteutumista mittaavat mittarit
4. Mittaustulosten hyödyntäminen operatiivisessa johtamisessa
5. Strategian johtamisen kehitystarpeet

Haastattelutilaisuudet nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastatteluaineistoa tuli yhteensä 156 sivua. Litteroidusta aineistosta poimittiin raakahavainnot, eli löydökset, jotka pätevät aineistoon. Strategian mittaamisen osalta haastatteluissa mainittiin yhteensä 102 strategian teemaa. Teemat olivat osittain samoja. Strategian mittareita mainittiin yhteensä 259, jotka nekin olivat osittain samoja. Tutkimustuloksissa on esitetty kymmenen tärkeintä strategian teemaa ja niiden mittaamiseen käytettyjä mittareita. Taulukossa 5 on esitetty kuntakohtaisesti haastateltavien määrä sekä haastatteluaineiston sivu- ja sanamäärät sekä kunnan mainitsevat strategian mittarit ja tärkeimmät strategian teemat.

	Kunnat	Haastateltavia	Sivumäärä	Sanaa	Mainitut strategian teemat	Mainitut strategian mittarit
	Kunta 1	1	16	8018	5	10
	Kunta 2	1	11	3793	7	21
	Kunta 3	1	10	3330	6	19
	Kunta 4	1	11	3502	4	8
	Kunta 5	2	15	6716	11	29
	Kunta 6	2	19	9014	15	39
	Kunta 7	3	18	6390	13	30
	Kunta 8	3	19	6437	17	48
	Kunta 9	2 ryhmässä	10	3973	6	10
	Kunta 10	2 ryhmässä	11	4026	13	27
	Kunta 11	4 ryhmässä	16	6673	5	18
Yht.	11	22	156	61872	102	259

Taulukko 5 Haastatteluaineiston kuvaus

5.4 Luotettavuuden arviointi

Tutkielma tehtiin laadullista analyysiä käyttäen. Haastatteluaineistoa tarkasteltiin Alasuutarin (2011, 38) mukaan kokonaisuutena ja absoluuttisesti. Tutkielmassa esitetään haastatteluaineistosta löydetty, luotettavina pidetyt ja selvitetävään kuvioon liittyvät seikat loogisesti ilman ristiriitoja. Luotettavuuden lisäämiseksi tutkielman lähdeaineistoon valittiin kirjallisuutta tunnettujen tutkimusartikkeleita julkaisevien toimittajien valikoimista, kuten Springer, Wiley Online Library ja Science Direct. Lähdeaineistoksi valittiin aiheen kannalta keskeisiä artikkeleita ja tutkimuskirjallisuutta. Aineiston lähdeviittaukset on tehty asianmukaisesti yleisesti käytössä olevaa viittaustekniikkaa käyttäen (Tuomi ym. 2013, 21) (Humakin lähdeviiteopas, 2021.)

6 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimusongelma:

"Kuntien suorituskyvyn mittarit eivät tue strategian toteuttamista operatiivisessa johtamisessa"

Tutkimuskysymys:

"Miten suorituskyvyn mittaamisella tuetaan kuntastrategian johtamista"

Alakysymykset:

1. *"Kenen toimesta kuntastrategia toteutetaan?"*
2. *"Mitkä ovat kuntien tärkeimmät strategian ja suorituskyvyn mittarit?"*
3. *"Miten strategian mittaustuloksia hyödynnetään operatiivisessa johtamisessa?"*

Tässä luvussa esitellään tutkimushaastatteluiden tulokset tutkimuskysymysten mukaisessa järjestyksessä. Luvussa 6.1 esitetään kuntastrategian toteuttamisen osapuolet ja sidosryhmät sekä heidän roolinsa strategian toteuttamisessa. Luvussa 6.2 esitetään kuntien mittauskäytännöt, joilla strategia viedään poliittisilta päättäjiltä virkamiesjohdolle ja sieltä eteenpäin työntekijöiden arkeen. Luvussa 6.3 esitetään tärkeimmät strategian mittarit ja luvussa 6.4 strategian mittaustulosten käyttö operatiivisessa johtamisessa. Kappaleessa 7 esitetään tutkielman yhteenveto sekä johtopäätökset ja vastataan tutkimuskysymykseen tutkimusaineiston ja teorian vuoropuheluna.

6.1 Kuntastrategia toteutetaan laajalla yhteistyöllä

Moni kunta päivittää kuntastrategian kerran kunnanvaltuuston (myöhemmin valtuusto) nelivuotisella toimikaudella. Valtuuston rooli strategian painopisteiden ja niistä johdettujen tavoitteiden asettamisessa on merkittävä. Strategian toimenpideohjelma päivitetään vähintään kerran vuodessa ja sen hyväksyy ensin kunnanhallitus ja sen jälkeen kunnanvaltuusto. Valtuuston tehtävä on valvoa strategian toteutumista talousarviosta ja strategian mittaustuloksista. Kunnan virkamiesjohdon (myöhemmin johto) vastuulla on valmistella kuntastrategia ja sen toteutumisen seurantaan käytettävät mittarit. Virkamiesjohto vastaa strategian toteutuksen johtamisesta. Kuntien toimialayksiköiden (myöhemmin toimiala) osallistuminen strategian toteuttamiseen vaihtelee kunnittain. Monilla toimialoilla on omat esimiesvetoiset strategiaohjelmansa.

“Yhteisten tavoitteiden luominen ja strategian kirkastaminen edellyttävät valmisteluprosessin tiivistä yhteistyötä virkamiesjohdon ja kunnanvaltuuston kesken.”

Johdon kanta strategian merkityksestä kunnan työntekijöiden arjessa vaihtelee. Osa näkee strategian merkittävänä osana kunnan kokonaisuutta ja sitä toteutetaan yhdessä työntekijöiden kanssa. Toiset pitävät strategiaa johdon työskentelyä tukevana elementtinä ja merkitykseltään vähäisenä yksittäisen työntekijän arjessa. Osa virkamiehistä kritisoi kuntastrategioiden olevan liian ylätasolla. Niistä puuttuvat konkreettiset etenemisvaiheet kohti tavoitteita.

Kunnat toivovat uudistuksia kuntastrategian toteuttamiseen. Sitä halutaan kehittää virkamiesvetoisesta henkilöstöstä, luottamushenkilöitä ja asukkaita osallistavaksi. Kuntien strategiatyössä korostuvat kunnan jatkuva parantaminen ja yhdessä tekeminen luottamuksen hengessä. Sidosryhmien tulisi omistaa kuntastrategia jo sen laadintavaiheessa, mikä edellyttää mahdollisimman laajan ja osallistuvan

ryhmän mukaan ottamista strategian valmisteluun. Strategian jalkautus on perinteisesti tehty virkamiesvetoisesti kunnan henkilöstölle ja asukkaille suunnatuissa esittelytilaisuuksissa. Kuntastrategiaan liittyvä uutisointi, sähköiset viestimet, talousarviokatsaus, tilinpäätös ja osavuosikatsaukset toimivat strategiaviestin välittäjinä kunnan asukkaille. Kuntastrategioiden kiinnostavuutta on pyritty tehostamaan kuvittamalla strategiaviestiä esimerkiksi videototeutuksilla. Niiden tarkoituksena on esittää strategian pääviestit.

Kunnille tärkeitä aiheita edistävät myös organisaation ulkopuoliset toimijat. Strategian aiheita edistetään yhdessä asukkaiden ja alueen yrittäjien kanssa. Heitä otetaan mukaan strategian toteuttamiseen keräämällä palautetta strategiaan nostettavista aiheista ja kokoamalla yhteisiä aluetoimikuntia alueen hyvinvoinnin ja vetovoimaisuuden edistämiseksi. Kunnat haluavat edistää yrittäjyystävällisyyttä ja yritysten tyytyväisyyttä kuntaan, joilla nähdään olevan vaikutusta kasvuun ja kehitykseen. Eri ikäisiä asukkaita houkutellessaan ratkomaan yhteisiä haasteita esimerkiksi mielenkiintoisilla puhujilla eri sidosryhmistä. Strategia itsessään koetaan kiinnostavan asukkaita vähäisesti, mutta heitä tulisi ottaa enemmän konkreettiseen tekemiseen kuten kuntapalveluiden suunnitteluun.

”Strategian rooli on toimia taustapaperina konkreettisten toimenpiteiden luomiseen, jotka tehdään sidosryhmien kanssa yhdessä.”

Strategian jalkautuksessa onnistumisessa korostettiin kunnan työntekijöiden taidokasta osallistamista strategiaprosessiin muun muassa tekemällä kyselyitä, järjestämällä yhteistilaisuuksia, toteuttamalla poikkihallinnollisia työryhmiä esimerkiksi ympäristöaiheista sekä järjestämällä henkilöstön strategialounaita. Moni kunta on liittänyt strategiset tavoitteet osaksi henkilöstön kehityskeskusteluja. Strategian jalkauttamisesta on tehty viestintäsuunnitelmia, ja strategiasta vastaavia henkilöitä on pyydetty esitelmöimään organisaation sisällä ja ulkopuolella aiheesta.

6.2 Strategian mittauskäytännöt

Strategian toteutumista seurataan mittaustuloksista ja tuloksiin reagoidaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Mittarit määritetään usein virkamiesjohdon toimesta. Mittaustulokset raportoidaan kunnanvaltuustolle ja omalle organisaatiolle sekä osa kunnista julkaisee tulokset kunnan nettisivustolla. Kunnanvaltuusto seuraa strategian kokonaistoteutumista talousarviosta, johon merkitään strategiset tavoitteet myös kunnan konserniyhtiöiden osalta. Strategian sitominen arjen taloudellisiin realiteetteihin nähdään tärkeänä, jotta eri osapuolien on se helpompi omistaa. Strategian jalkautus toteutetaan myös talousarviokirjan kautta. Moni kunta etsii uusia mittareita ja hyvillä mittareilla on kysyntää. Mittaamisessa haasteellisena nähdään datan saatavuus ja ajantasaisuus. Strategian mittareita suunniteltaessa koetaan tärkeäksi tunnistaa aiheet, jotka vaikuttavat ympäristön muutoksessa pärjäämiseen. Mittaamisen käytännöissä ja tulosten hyödyntämisessä nähdään kehitettävää, ja kunnat uskovat, että strategian mittaaminen kunnan omien toimenpiteiden kautta tulee vähenemään. Aukkaiden ja sidosryhmien osallistuminen strategian mittaamiseen nähdään suurena mahdollisuutena, jonka käytäntöjä tulee kehittää.

”Jos ihmiset tajuavat, että minunkin panoksellani on jotain vaikutusta, se olisi hienoa. Millä mittaamme esimerkiksi kunnan aluetoiminnan vaikutusta? Ne ovat mittareita, joihin voimme omalla toiminnallamme vaikuttaa.”

Erään kunnan strategisia kärkihankkeita olivat sujuvat prosessit, aktiivinen yrittäjyys, luova edelläkävijä sekä osaava henkilöstö. Kärkihankkeet ovat kunnan isoja avauksia ja investointeja, joista tunnustetaan sen arvot. Strategisia kärkiteemoja on usein viidestä kymmeneen. Kärkiteemojen alle nimetään omat strategiset ohjelmat. Kunnille yhteisiä tärkeitä aiheita ovat kuntalaisten hyvinvointi, kunnan vetovoimaisuus ja kuntalaisten parempi palveleminen. Strategian mittareiden tarkoitus on kuvata laajoja ilmiöitä. Mittaaminen toteutetaan useista ei aiheista ja lähteistä kootuilla mittaristoilla. Esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen

raportointiin kerätään tietoa teollisuuden-, energiantuotannon-, liikkumisen-, asumisen- ja kulutuksen mittareista. Kunnan vetovoimaisuutta analysoidaan väestökehityksen, maankäytön ja palvelukyselyiden mittaustuloksista. Kuntien strategian mittaaminen on perinteisesti keskittynyt talouslukuihin, minkä käytännöt ovat hioutuneet systemaattisiksi ja toimiviksi. Asukkaiden hyvinvointiin liittyvät asiat puhuttavat yhä enemmän, ja kunta asuinpaikkana sekä työnantajana vaikuttaa hyvinvointiin. Kuntia kiinnostavat asukkaille tärkeät arvot ja heidän palvelutarpeensa. Myös vetovoimatekijät kuten tapahtumat ja vierailukohteet ovat tärkeitä mittaamisen aiheita. Kunnat seuraavat tapahtumien osallistujamääriä ja kuntapalveluiden käyttäjämääriä. Kunnilla on haasteita kerätä muiden toimijoiden järjestämien tapahtumien osallistumisaktiivisuutta. Mittaamisen mahdollisuuksien uskotaan paranevan teknologian kehityksen myötä, esimerkiksi ihmisten liikkumisen seuraamisessa. Kuntastrategian sisällössä huomioidaan trendit, kuten kaupungistuminen, joka vaikuttaa maankäytön ja palveluiden järjestämiseen. Isojen yritysten tulo paikkakunnalle vaikuttaa positiivisesti asukasluvun kehitykseen ja sitä kautta asuntorakentamiseen. Asukkaiden muuttohalukkuutta seurataan väestötiedoista ja tekemällä muuttokyselyjä. Kunnat kehittävät asukkaiden osallistumista esimerkiksi tarjoamalla mahdollisuuden tulla mukaan osallistavaan budjetointiin. Strategian mittaaminen koskettaa koko kuntayhteisöä.

”Mistä asukkaat saavat tällä hetkellä tiedon, että meidän kunnassa asiat ovat juuri näin?”

Strategialla halutaan viestiä asukkaille kohdennettuja valintoja. Mittaustuloksista viestimällä osoitetaan kunnalle tärkeät aiheet ja niiden kehitys sekä osoitetaan, miten asukkaita mitataan. Merkityksellistä on miten asukkaat itse toimivat ja auttavat toinen toisiaan. Jos kunta osoittaa, että yksinäisyys lisääntyy, se voi herättää asukkaissa ajatuksia. Kunnat seuraavat asukkaiden antamaa palautetta sosiaalisen median kanavissa, mikä on koettu tehokkaaksi ja silmiä avaavaksi.

Kunnat käyttävät strategisten mittareiden suunnittelussa omaa kokemusta, ulkopuolista konsulttiapua ja tutkittua tietoa. Mittaamista rytmittävät kuntien

lakisääteiset vuosiraportoinnit. Tuloksia halutaan tarkastella vuositasolla ja pidemmällä aikavälillä. Mitattavien aiheiden ennusteet kiinnostavat kovasti. Kuntamittareihin kerätään dataa lukuisista eri lähteistä, avoimista tietokannoista, kuntien omista tietojärjestelmistä ja omista palautekyselyistä. Kuntatiedosta tehtyjä mittareita toteuttavat muun muassa valtionvarainministeriö, Kuntaliitto sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Jotta tiedon hyödyntäminen ei olisi niin tulkinnanvaraista, kunnat toivovat, että datan analysointia voitaisiin helpottaa. Osa kunnista osallistuu kansallisiin tai kansainvälisiin hankkeisiin esimerkiksi lapsiin ja ympäristöön liittyvissä aiheissa.

6.3 Tärkeimmät strategian mittarit

Tutkimukseen haastatellut nimesivät kymmenen tärkeintä strategian toteutumista mittaavaa mittaria. Tärkein mittari sai 10 pistettä, toiseksi tärkein mittari yhdeksän pistettä, kolmanneksi tärkein mittari kahdeksan pistettä niin että kymmenenneksi tärkein mittari sai yhden pisteen. Teeman saama prosenttiosuus laskettiin jakamalla teeman kokonaispistemäärä kaikkien teemojen yhteenlasketulla pistemäärällä.

Kuntien tärkein strategian mittaamisen aihe on talous. Talouden mittaaminen keskittyy investointeihin ja talouden yli- ja alijäämää kuvaaviin lukuihin. Kunnilla on pitkä historia talouden mittaamisessa ja siihen käytetyt mittarit ovat vakiintuneet. Monet kunnat käyttävät samoja mittareita. Talouden mittareihin ollaan tyytyväisiä. Mittaustulokset saadaan kunnan talousjärjestelmästä. Tuloksista tehdään säännöllistä raportointia kuten talousarvio, osavuosikatsaus ja tilinpäätös. Kuntien toiseksi tärkein strategian mittaamisen teema on elinkeinoelämä ja sen tyytyväisyys kuntaan. Yritykset ovat kunnille tärkeitä työllistäjiä ja tuloveron tuojia. Kunnat keräävät elinkeinoelämää koskevia mittaustuloksia monista eri tietolähteistä. Kunnan elinvoima on riippuvainen yritysten tilanteesta. Kiinnostavia yrityksiä houkutellaan kuntaan ja nykyisten yritysten olemassaoloa halutaan tukea.

Strategian mittaamisessa elinvoimaa koskevat mittarit koetaan sisällöltään puutteellisiksi. Kuntien yrityksille tekemien kyselyiden toteutus nähdään työläänä vastausten keräämisen ja analysoinnin osalta. Kolmanneksi tärkein strategian mittaamisen teema on asukkaiden työllisyys. Usein päivittyvää tietoa on saatavilla eri työllisyyspalveluluokat huomioiden. Valtio kerää tietoa aktiivisesti kuntien päivittäisjohtamisen tueksi. Nuorisotyöttömyyden merkitys korostuu ja työpaikkaomavaraisuus kiinnostaa. Kuntien neljänneksi tärkein strategian mittaamisen teema on asukkaiden hyvinvointi, jonka kiinnostus kunnan johtamisessa on noussut viime vuosina. Kunnat haluavat tunnistaa asukkaiden tarpeet ja elintottumukset, jotta voivat palvella heitä paremmin. Myös kuntapäätösten vaikutukset asukkaisiin ovat kiinnostavaa tietoa. Kunnat haluavat seurata palautetta sen monista kuntapalveluista sekä lisäksi vapaa-ajan palveluiden käytöstä. Lisäksi liikenneyhteyksien ja virkistysalueiden käyttäjämäärät kiinnostavat. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin palaute koetaan tärkeäksi. Taulukossa 6 on kuvattu kuntien neljä eniten pisteitä saanutta strategian mittaamiseen teemaa ja niiden mittaamiseen käytettävät tärkeimmät mittarit. Mittareiden alla on kirjattu mittaustulosten datalähteet.

Teema	1. Talous, investoinnit ja velkaantuminen (24%)	2. Elinkeinoelämä, yritysten tyytyväisyys (14%)
Mittarit	Investoinnit ja vuosikate <ul style="list-style-type: none"> • Investoinnit palveluverkkoon • Investoinnit per asukas • Tulorahoituksen osuus nettoinvestoinneista • Korjausvelan määrä • Vuosikate • Vuosikate suhteessa investointeihin • Vuosikate per asukas Tilikauden tuloksen muodostuminen ja toiminnan rahoitus <ul style="list-style-type: none"> • Konsernipalveluiden tulos • Kustannukset suhteessa asiakasmäärään • Verotulot • Verotulokertymän muutos ja ennuste • Lainakanta • Lainakanta per asukas • Yli- ja alijäämä (kunta, konsernit) 	<ul style="list-style-type: none"> • Arvio kunnan yrittäjämyönteisyydestä ja elinkeinopolitiikasta • Arvio yrittäjien tyytyväisyydestä infraan, liikenneyhteyksiin ja työvoiman saatavuuteen • Kumppanuussopimusten määrä • Ostovoiman kehitys • Työllisyystoimien kehitys • Työpaikkamäärien kehitys • Työpaikkaomavaraisuus • Työttömyysprosentti • Vientiteollisuuden bruttoarvo • Yritysten investoinnit • Yrityskannan nettomuutos • Yritysten liikevaihdon muutokset • Yritysten määrä, uudet yritykset
Lähteet	Talousjärjestelmä, tilinpäätös, verottaja, Kuntaliitto	Tilastokeskus, ELPO-kysely (kunnat, yritykset ja elinkeinopolitiikka), tilinpäätös, EK, Kauppakamari, Suomen Yrittäjät, omat kyselyt
Teema	3. Työllisyys (12%)	4. Asukkaiden hyvinvointi (10%)
Mittarit	<ul style="list-style-type: none"> • Nuorisotyöttömyysprosentti • Työllisyyden huoltosuhde • Työttömyysprosentti • Työllisyyspalveluiden aktiiviteettimäärä • Työmarkkinaosuusmaksut • Työpaikkaomavaraisuus • Työpaikkojen lukumäärä 	<ul style="list-style-type: none"> • Asukastyytyväisyys • Asukkaiden terveystilastot • Koetun terveyden arvio väestöstä • Koulupudokkaiden määrä • Koululaisten yksinäisyys, elintapatottumukset, koettu koulukiusaaminenlapsella, suoritettu liikunta • Kuntalaisaloitteiden määrä • Lasten hyvinvointi/ pahoinvointi • Lasten sijoitusten määrä • Lastensuojelun asiakasmäärät • Lähipalveluiden arvosanat • Mielensterveys-, päihdepotilaiden määrä • Odotettavissa oleva elinikä • Suositellen kaupunkia asuinpaikaksi arviot • Työttömyysprosentti, nuorisotyöttömyys • Varhaiskasvatuksen palvelutyytyväisyys • Yksinäisyyden kokemus, eri ikäiset
Lähteet	Tilastokeskus, TE-keskus, ELY-keskus, KELA	Koulutilastot, kouluterveyskyselyt, kunnan hyvinvointikertomus, THL, FinSote-tutkimus, Sotkanet.fi, asukaskyselyt, sosiaalisen median kirjoitukset

Taulukko 6 Kuntien tärkeimmät strategian mittaamisen teemat ja mittarit 1-4

Viidenneksi tärkein strategian mittaamisen aihe on kunnan työntekijöiden työhyvinvointi. Työn kuormittavuus, sairauspoissaolot ja henkilöstön ikääntyminen sekä työvoiman saatavuus ovat kriittisiä aiheita. Teknologian kehityksen myötä työn teon tavat uudistuvat ja asiakkaat odottavat uusia asiainn mahdollisuuksia. Kuntien tulee pitää henkilöstö motivoituneina ja hyvässä työkunnossa. Kunnat seuraavat sairauspoissaoloja ja tekevät säännöllisiä hyvinvointikyselyjä, joiden tiheyttä halutaan lisätä. Kuudenneksi tärkein mittaamisen aihe on kuntapalvelujen palvelutyytyväisyys. Palautetta kerätään usein pistemäisesti eri toimialoilla, jolloin kunnan palvelulaadun kokonaisuuden ymmärtäminen jää toteutumatta. Kunnat

pohtivat mittauskäytäntöjen uudistamista sähköisiä työkaluja käyttämällä ja mittaamisen kohdentamista esimerkiksi aikuisilta lapsille, kun kyseessä on lapsen kohdistuvat palvelut. Seitsemänneksi tärkein mittaamisen teema on maankäyttö. Kunnilla on maankäytössä merkittävä asema. Ne hankkivat ja myyvät maata, kaavoittavat uusia alueita ja myöntävät rakennuslupia uudiskohteille. Maankäytön mittareihin oltiin verrattain tyytyväisiä. Maankäytöllä on vaikutus kunnan elinvoimaisuuteen palvelutyytyväisyyteen ja asukkaiden hyvinvointiin. Kahdeksanneksi tärkein strategian mittaamisen aihe on asukkaiden aktiivisuus, joka vaikuttaa asukkaiden hyvinvointiin. Sitä mitataan liikunta- ja vapaa-ajan harrastusten ja tapahtumien käyttöaktiivisuudella sekä aktiivisuutena kuntapäätöksenteossa. Asukkaita houkuttelee mukaan kunnan asukastilaisuuksiin. Lisäksi osa kunnista tekee asukkaille suunnattua osallistavaa budjetointia. Myös äänestysaktiivisuutta ja kuntalaisaloitteiden määrää seurataan. Uusia mittaustapoja kaivataan myös tällä saralla. Taulukossa 7 on kuvattu kuntien sijoille 5-8 nousseet strategian mittaamiseen teemat ja niiden mittaamiseen käytettävät mittarit. Mittareiden alla on kirjattu mittaustulosten datalähteet.

Teema	5. Työhyvinvointi (8%)	6. Palvelutyytyväisyys (8%)
Mittarit	<ul style="list-style-type: none"> Innovaatioehdotusten määrä Kehityskeskustelujen osallistumisprosentti Luottamuksen arvosanat Organisaation johtamisen arviointi Psykososiaalisen kuormituksen mittaustulokset Sairauspoissaolot Toiminnan uudistamisen hankkeiden määrä Työhyvinvointikyselyiden tulokset Työhyvinvointikyselyihin osallistumisprosentti 	<ul style="list-style-type: none"> Asiakaspalautteiden määrä Asiakaspalautteiden arvosanat Henkilöstön koulutusten määrä Henkilöstön koulutusten laatu Matalan kynnyksen kuntapalveluiden määrä lapsiperheille Palveluiden digitalisointiaste Sisäisten prosessien toteutumisen mittaaminen Sähköisen asiainnin käyttömäärät
Lähteet	Työhyvinvointikyselyt, fiilispulssimittaus, henkilöstöjärjestelmä, työterveyshuolto, KEVA, Taloustutkimus	KaPA (kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma), omat kyselyt, EPSI Kuntarating, asukastytytyväisyyskyselyt
Teema	7. Maankäyttö, rakennusluvut, kaavoitus (8%)	8. Aktiiviset asukkaat (6%)
Mittarit	<ul style="list-style-type: none"> Kaavoitettujen tonttien määrä Keskusta-alueen kehittymisen toimien määrä Merkittyjen virkistysreittien määrä Myönnettyjen rakennuslupien määrä Rakennuslupien käsittelyajat Valmistuneiden asuntojen lukumäärä 	<ul style="list-style-type: none"> Joukkoliikenteen käyttäjämäärät Kunnalta avustusta hakeneiden määrä Kerhojen ja yhdistysten toiminnan osallistumismäärät Kuntalaisaloitteiden määrä Käytössä olevien liikenneyhteyksien määrä Osallistava budjetointi Liikuntaharrastuksiin osallistuvien määrä Äänestysprosentti kuntavaaleissa
Lähteet	Omat tietokannat, omat kyselyt, näköhavainnot, kunnan ympäristöpalvelut	KaPA ((kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma), omat kyselyt, avustushakemusten määrä, yhdistysten jäsenmäärät

Taulukko 7 Kuntien tärkeimmät strategian mittaamisen teemat ja mittarit 5-8

Kuntien yhdeksänneksi tärkein mittaamisen teema on asukasluvun kehittyminen. Aiheesta on saatavilla alueellisia ja ikäryhmittäin jaoteltuja mittaustuloksia viikkotasolla. Tietoja käytetään kuntapalveluiden suunnitteluun, esimerkiksi opetuksen-, varhaiskasvatuksen- ja vanhuspalveluiden osalta. Kuntia kiinnostaa lisäksi kuntien välinen muuttoliike eli mistä omaan kuntaan muutetaan ja minne kunnasta muutetaan. Kymmenenneksi tärkein mittaamisen aihe ovat ympäristön hyvinvointia koskevat aiheet. Valtio on asettanut niiden osalta kunnille tavoitteita. Ympäristömittareiden osalta on havaittu puutteita. Taulukossa 8 on kuvattu kuntien sijoille 9-10 nousseet strategian mittaamiseen teemat ja niiden mittaamiseen käytettävät mittarit. Mittareiden alla on kirjattu mittaustulosten datalähteet.

Aihe	9. Asukasluku (5%)	10. Ympäristö, ilmastoasiat (5%)
Mittarit	<ul style="list-style-type: none"> • Asukasluku ikäryhmittäin • Asukkaiden koulutustausta • Asukkaiden tulotaso • Kuntaan muuttaneiden ja poismuuttaneiden määrä • Lapsiperheiden määrä • Maahanmuuttajien osuus väestöstä • Syntyneiden ja kuolleiden määrä 	<ul style="list-style-type: none"> • Kasvihuonekaasupäästöt • Hiilidioksidipäästöt • Joukkoliikenteen käyttäjämäärät
Lähteet	Tilastokeskus, Digi- ja väestötietokeskus	Oma kasvihuonekaasulaskenta, CO2-raportti, Tilastokeskus, ulkopuoliset yritykset, omat kyselyt

Taulukko 8 Kuntien tärkeimmät strategian mittaamisen teemat ja käytetyt mittarit

9-10

Kuntaorganisaatioiden strategian mittaustulosten aktiivisin käyttäjäryhmä on ylin virkamiesjohto. Kunnan toimialajohto seuraa erityisesti sairauspoissaoloja ja työtyytyväisyyden mittaustuloksia sekä kunnan asukkaisiin liittyviä demografisia tietoja. Kuntapalveluiden käytöstä, palautteesta ja vaikuttavuudesta saatava tieto koetaan tärkeäksi mutta sitä on käytettävissä hajanaisesti ja vähän. Mittarit kuntapäätöksenteon vaikutuksista asukkaisiin puuttuvat. Eri teemoja kuvaavien mittareiden lisäksi tarvittaisiin indeksimittarit kuvaamaan tavoitteeseen pääsyn edistymistä. Strategian mittaamiseen kaivataan selkeyttä ja valmiiksi koottuja valtakunnallisia kuntamittareita toivotaan nykyistä enemmän. Kuntien tekemä hyvinvointikertomus koetaan tärkeäksi strategian mittaamisen työkaluksi. Kuntajohtamisen sekä -päätöksenteon onnistumisen mittaamisessa ollaan varovaisia. Myös kunnan henkilöstön ja asukkaiden tyytyväisyyttä kunnan

toimintaan tulisi mitata nykyistä enemmän. Kyselyillä ei haeta pelkkiä epäkohtia vaan myös onnistumisen paikkoja. Mittaamisen tulisi olla ohjaustyökalu, mutta tällä hetkellä talouslukujen merkitys korostuu kuntajohtamisessa.

6.4 Mittaustulosten hyödyntäminen operatiivisessa johtamisessa

Kuntien mielestä strategian mittaamista tulisi kehittää ja mittaustuloksia hyödyntää nykyistä enemmän päätöksenteossa. Haasteena ovat sopivien mittaristojen puuttuminen. Tulosten analysointi vie aikaa ja tuoretta dataa ei ole aina saatavilla. Strategian mittaamisessa tärkeäksi koetaan tarkoituksenmukainen määrä loogisia mittareita, jotka osoittavat tehtyjen päätösten vaikutukset.

”Näkisin, että kaikkein suurimmat operatiiviset johtamisen valinnat mitä lähdemme valmistelemaan, tehdään strategisten mittaustulosten perusteella.”

Strategian mittaustulokset vaikuttavat kuntapäätöksiin sekä niiden valmisteluun. Strategian kärkihankkeet rakennetaan usein aiemmin kerättyjen mittaustulosten päälle. Mittaaminen koetaan haasteellisemmaksi toisella toimialalla kuin toisella. Esimerkiksi maankäytön aiheiden mittaaminen on henkisesti helpompi aihe kuin esimerkiksi oppilaiden hyvinvointiin ja opettajan ammattitaitoon liittyvät aiheet. Strategian ja operatiivisen johtamisen käytännön haasteena koettiin kuntaorganisaatioiden koko. Kunnilla on helposti satoja esimiehiä, joiden tehtävä on tuntea oman toimialansa ydin ja johtaa alaisia sekä sopimuksia. Kuntastrategia koetaan etäisenä.

”Kunnat ovat yhteisöjä, ja strategialla johdetaan yhteisön asemoitumista Suomessa”

Kuntien strategisia mittareita päivitetään kunnasta riippuen neljännesvuosittain, vuoden tai useamman vuoden välein riippuen datan saatavuudesta. Mittaustietoja hyödynnetään kokonaisuutena liian vähän, mutta yksittäisten mittareiden tuloksia käytetään paljon. Avointa kuntadataa esimerkiksi työllisyyteen ja väestön demografisiin tietoihin liittyen on saatavilla hyvin ja sitä käytetäänkin paljon, mutta merkittäviä puutteita operatiivisen johtamisen kannalta nähdään palvelutyytyväisyyden, eri aiheiden ristikkäisvaikutusten sekä projektien ja kehityshankkeiden toteutumisen osalta. Esimerkiksi asukasmäärän kehityksen vaikutuksista työllisyyslukuihin tulisi olla parempaa tietoa käytössä. Mittaamista tulisi kehittää tarkemmaksi ja tavoitearvot tulisi määrittää. Talouslukuja seurataan aktiivisesti, mutta tuloksia selittävää tietoa kerätään vähän. Myös työntekijöiden sairauspoissaolojen syyt tulisi analysoida paremmin. Strategian mittarit esittävät suurempaa toiminnallista muutosta. Kuntastrategian toteutus tehdään luottamushenkilöiden, operatiivisen johdon ja suorittavan työntekijäportaan toimesta, joita johdetaan strategisten tavoitteiden kautta. Operatiivisen johtamisen tavoitteet ovat pienempiä arjen johtamisen osa-alueita ja osa strategian mittaamista, mutta eivät aina.

”Kaupunkistrategian asiakirjan sisällön ei ole tarkoitus mennä operatiiviseen johtamiseen koska se on poliittisten ryhmien välinen tahtotila kaupunkipolitiikan arvovalinnoista pitkässä linjassa”

Osa kunnista pyrkii viemään strategiset kärkihankkeet organisaatiossa läpileikkaavasti, jotta henkilöstö edistää osaltaan kuntastrategian toteuttamista. Toiset kokevat strategian viemisen osaksi työntekijän arkea haastavaksi. Strategian aiheita on esitetty henkilöstölle valtakunnallisesti merkittävien asioiden kautta ja esimiestyön tueksi on tehty ohjeistuksia, miten käydä aiheita läpi omassa tiimissä. Tavoitteena on ollut löytää kuntastrategiasta teemoja, jotka koskettavat henkilön työtä. Onnistumisia on koettu luomalla yhteisiä toimintaperiaatteita. Yksiköiden mittaamista halutaan uudistaa strategiasta johdetuksi. Mittaamisen tarkoitus ei ole

helposti saavutettavat mittaustulokset vaan toiminnan kehittäminen strategian tavoitteita tukevaksi.

Mittaamisessa haasteelliseksi koetaan kiire ja vähäiset resurssit. Ennusteita tulisi tehdä ja arvioida miten tilanne kehittyy vuoden päästä. Operatiivisen johtamisen tilannetta pitäisi pystyä helpottamaan raportoinnin kautta. Yksiköiden ja osastojen esimiesten, kunnan johdon ja kunnanvaltuuston tulisi seurata raportointia. Osa kuntajohdosta kokee haasteelliseksi, että strategia on irrallinen osa päivittäisjohtamista. Strategian tulisi vaikuttaa kunnan operatiivisen toiminnan taustalla. Strategian isojen ilmiöiden kehityksen viestintää voisi lisätä, jolloin ihmisten olisi helpompi seurata asioiden kehittymistä ja tunnistaa kunnan rooli aiheeseen liittyen. Kiinnostavan ja analyyttisen kuvan tuottaminen kaupunkikehityksestä nähdään uutena mahdollisuutena.

Strategisten hankkeiden etenemisen seurantaan kehitetään toimintatapoja ja mittareita. Mittaamista itsessään pitäisi selkeyttää ja yksinkertaistaa. Tietoa on runsaasti tarjolla, mutta mittareiden laadussa ja tavoitteiden asettamisessa on kehitettävää. Organisaation kulttuurilla on vaikutusta, miten strategisista mittaustuloksista viestitään organisaatiossa ja sen ulkopuolelle. Kuntajohto kokee, että sillä on suuri vaikutusmahdollisuus mittareiden valintaan, mutta vaikutusmahdollisuudet mittaustuloksiin vaihtelevat. Kunta ei ole pelkkä kuntaorganisaatio, vaan sitä johdetaan yhteisönä. Kuntajohto toimii katalyyttinä luoden toimintaympäristön, minne voidaan perustaa yritys, rakentaa talo tai perustaa perhe. Kuntien tulee huomioida megatrendit, jotka tulevat tietyllä tapaa annettuina, esimerkiksi perhekokojen pieneneminen, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos. Kunnat kokevat haasteelliseksi vaikuttaa tämän tyyppiseen kehitykseen, mutta se voi megatrendit huomioimalla kääntää ne kunnan hyödyksi. Perhekokojen pieneneminen huomioidaan muun muassa palveluverkon uudistamisessa.

7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten Suomen kuntien suorituskyvyn mittaamisen käytännöllä tuetaan strategian toteuttamista. Teoriaosassa paneuduttiin kuntastrategian johtamisen käytäntöihin, strategiaprosessin toteutukseen sekä julkisen sektorin mittaamiseen käytäntöihin ja mahdollisuuksiin. Tutkimusosiossa kerättiin tietoa Suomen kuntien strategian mittaamisen käytännöistä ja miten mittaamisella vaikutetaan kuntastrategian toteutukseen. Tässä kappaleessa esitetään tutkielman keskeiset löydökset teorian ja tutkimushaastatteluiden osalta. Tutkimustuloksena esitetään kuntien strategian johtamisen ja mittaamisen käytännöt, joissa keskeisiksi elementeiksi nousivat strategian suunnittelu, strategian mittaaminen ja strategian johtaminen.

7.1 Strategian mittaaminen

Suomen kuntia johdetaan talouden luvut keskiössä, mikä heijastuu vahvasti myös kuntastrategian johtamiseen. Kuntalaki (410/2015, §37) edellyttää strategian liittämistä kuntien talousarvioon, ja se luo vahvan perustan kuntien strategian johtamisen ja mittaamisen käytäntöihin. Kunnat ovat havainneet vuosien saatossa, että yksin talousluvut eivät riitä osoittamaan strategisten tavoitteiden toteutumista. Kuntastrategiasta päätetään kunnanvaltuustossa. Kunnan ylin virkamiesjohto on vahvasti mukana strategian suunnittelussa ja toteutuksessa. Sidosryhmien osallistuminen strategian toteutukseen nähtiin mahdollisuutena, jota tulisi lisätä ja toimintatapoja kehittää. Kunnilla on vaihtelevia käytäntöjä strategian toteuttamisessa ja mittaamisessa. Niiden mielestä strategiset mittarit ovat puutteellisia ja hyviä mittareita on vaikea löytää. Myös mittaamisen käytännöissä koetaan olevan parannettavaa.

Nivenin (2002, 6) mukaan talous on ollut kautta aikojen julkisen- ja yksityisen sektorin organisaatioiden tärkein johdon mittaamisen aihe. Perinteiset suorituskyvyn mittausjärjestelmät keskittyvät talouteen (panokset) ja tehokkuuteen (kustannuksiin) liittyvien indikaattorien kehittämiseen. Valtion organisaatioilla on rajallinen kyky mitata tehokkuutta tai tuloksia, ja siitä syystä perinteistä suorituskyvyn mittaamista on kritisoitu, kun ei-taloudelliset ulottuvuudet on jätetty lukuisten toimenpidekokonaisuuksien ulkopuolelle. (Kloot ym. 2000, 232-233.) Tarvittavan tiedon saatavuus ja kerääminen tuottavat myös monialaisissa kuntaorganisaatioissa haasteita (Zhongua ym. 2012, 794). Talouden mittareiden rinnalle on alettu kehittämään muista aiheista koottua laajempaa ymmärrystä organisaation toimintaan vaikuttavista aiheista. Yleisesti organisaation menestykselle tärkeitä aiheita ovat asiakassuhteet, avaintietojen käyttö, innovointikulttuuri ja työn laatu. Klootin ym. (2000, 232) mukaan kuntien strategian mittaamisessa tulisi korvata kovat talous- ja henkilöstöluvut paremmin strategisia tavoitteita tukevilla aiheilla. Strategiset tavoitteet esitetään usein ei-taloudellisella tasolla, kuten ympäristön hyvinvointia koskevat aiheet ja sosiaaliset velvoitteet. Suorituksen mittaamisella tasapainotetaan useita hyvin erityyppisiä tavoitteita ja monien kuntaedustajien tarpeita (Zhongua ym. 2012, 794).

Kuntien virkamiesjohto näkee strategian mittaamisen keskeiseksi kehittämisen aiheeksi asiakaspalautteen keskitetyn keräämisen ja tuloksien hyödyntämisen, jotta kuntalaisia ja yrittäjiä voitaisiin palvella paremmin. Tarjolla olevaa dataa tulisi hyödyntää enemmän, ja sen avulla voitaisiin esimerkiksi tehostaa organisaatioiden työprosesseja. Kuntien strategisesti merkittävien aiheiden joukkoon ei juurikaan noussut ihmisten osaamisen kehittäminen tai heidän osallistaminen organisaation kehittämiseen, kuten innovointiin. Kuntalain (410/2015) mukaan kuntien tärkein tehtävä on laadukkaiden kuntapalveluiden järjestäminen. Asiakaspalautteiden mittarit sijoittuivat sijalla kuusi. Yhdessäkään haastatteluun osallistuneesta kunnasta ei toteutettu keskitettyä, kuntatasoista palvelulaadun mittausta, vaan mittaukset tehtiin pistemäisesti eri yksiköissä. Työn laatuun liittyvät aiheet keskittyivät prosessien sujuvuuden seuraamiseen, työhyvinvointi- ja kehityskeskusteluihin työntekijöiden ja esimiehen välillä. Kunnille tärkein

henkilöstöön liittyvä mittaamisen aihe on sairaspöissaolat ja niiden kustannukset. Useampi haastatteluihin osallistuneista kunnista oli ottanut käyttöönsä päivä- tai viikkotasolla tehtävän työhyvinvointikyselyn, fiilispulssin. Kokonaisvaltaiseen työntekijän jaksamiseen ja työssä viihtymiseen vaikuttavien aiheiden tarkastelu jäi ylimmän johdon keskuudessa vähälle huomiolle. Asioiden edistäminen koettiin olevan yksiköiden esimiesten vastuulla.

Kuntaorganisaatioiden johtaminen on muutoksessa. Asiakaslähtöisyys ja reaktiovaatimus kääntävät julkisorganisaatioiden perinteiset toimintatavat ylösalaisin keskittymällä organisaatiotoimintojen sijaan palvelutoimintoihin. (Jääskeläinen ym. 2014, 358.) Kunnat ovat havahtuneet keskittymään johtamisessa kunnan vetovoimatekijöihin; asukkaiden ja asiakkaiden tyytyväisyyteen vaikuttaviin tekijöihin sekä reagoimaan ympäristön muutoksiin, mistä esimerkkinä kuntapalveluiden digitalisointi. Asukkaiden parempi palveleminen, elinvoimaisuuden kehittäminen sekä ilmastoasiat ovat yleisiä kuntastrategioiden kärkiaiheita. Koska kuntien tavoitteet ja toimintatavat ovat monelta osin yhtenäisiä, voisivat kunnat tehdä yhteistyötä toistensa kanssa strategisten aiheiden edistämisessä. Yhteistyötä voisi kehittää myös sidosryhmien kanssa.

Kuntien virkamiesjohdolla on toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, tuleeko strategian olla osa kuntaorganisaation operatiivista johtamista. Osa kunnista ottaa henkilöstöä ja sidosryhmiä mukaan strategian suunnitteluun, toteutukseen ja tavoitteiden asettamiseen, kun toiset kunnista hoitavat strategiaprosessin pääosin virkamiesjohdon toimesta. Osan mielestä yksiköillä on rooli strategian tavoitteiden toteuttamisessa, kun toisaalla ajateltiin strategian olevan ylimmän johdon työväline, ja kaukana operatiivisen työn toteutuksesta. Jääskeläinen ym. (2014, 360) toteaa virkamiesjohdon olevan strategiasta vastuussa, ja yksiköillä olevan itsenäinen rooli sen toteuttamisessa.

7.2 Strategian suunnittelu

Strategian suunnitteluun ja toteutukseen koettiin liittyvän haasteita. Strategia nähtiin irrallisena osana kuntaorganisaation päivittäistä työntekoa ja operatiivista johtamista. Pieni joukko haastatelluista totesi, ettei kuntastrategian tarvitse koskettaa jokaisen kunnan työntekijän arkea, vaan se on virkamiesjohdon organisaation johtamisen työkalu. Poisterin (2010, 247) mukaan strategian suunnittelun myönteisiä vaikutuksia julkisten organisaatioiden toimintaan ei ole osoitettu tutkimuksessa. Haastateltavien ristiriitaiset näkemykset strategian toteuttamisen merkityksestä yhdessä kunnan operatiivisen tason sekä sidosryhmien kanssa synnytti mielikuvan, ettei kuntastrategiaa ja sen suunnittelun vaiheita nähdä aina vaikutuksiltaan merkityksellisinä organisaation suorituksen parantamisessa. Strategia ja sen mittareiden valmistelutyö tehdään yhdessä kunnan virkamiesjohdon ja kunnanhallituksen kanssa. Lopullisen hyväksynnän strategialle antaa kunnanvaltuusto. Tutkielmassa havaittiin kolme erilaista kuntien käyttämää tapaa ottaa henkilöstö ja sidosryhmät mukaan strategian suunnitteluun. Perinteisessä mallissa virkamiesjohto valmistelee strategian valtuuston hyväksyttäväksi ja toteuttaa jonkin verran strategiakyselyitä omassa organisaatiossa. Aktiivisessa mallissa virkamiesjohto ottaa enenevissä määrin strategian suunnitteluun mukaan oman organisaation henkilöstöä ja ulkoisia sidosryhmiä. Myös asukkaita ja yrityksiä otetaan strategiatyöhön mukaan perinteistä mallia enemmän. Organisaatiossa koetaan merkitykselliseksi strategian tunteminen ja toteuttaminen. Modernissa mallissa organisaatio on nimennyt strategiatyöhön vastuuhenkilöt, jotka tekevät jatkuvaa strategiatyön edistämistä organisaatiossa. He kehittävät uusia innovatiivisia tapoja ottaa kuntastrategian suunnitteluun mukaan laaja joukko sidosryhmiä. He tekevät strategian tutuksi eri puolilla organisaatiota ja antavat henkilöstölle mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa. Asukkaiden ja alueen yritysten kanssa käydään säännöllistä vuoropuhelua strategiasta haastatteluiden ja tapaamisten avulla sekä viestintään ja strategian mittaamista kehittämällä. Taulukossa 9 on esitetty kuntien strategiasuunnittelun osallistamisen mallit.

	Virkamiesvastuun merkitys	Henkilöstön ja sidosryhmien osallistuminen
Perinteinen malli	Suuri	Vähäistä, tehdään yksittäisiä kyselyitä asukkaille ja henkilöstölle
Aktiivinen malli	Keskisuuri	Oman organisaation laaja osallistuminen ja ulkoiset sidosryhmät ovat strategian toteutuksessa merkityksellisiä. Organisaatiossa koetaan tärkeäksi, että työntekijät tuntevat ja toteuttavat kuntastrategiaa
Moderni malli	Keskisuuri	Strategiatyöhön valitut vastuhenkilöt toteuttavat jatkuvaa strategiatyötä. He kehittävät uusia, innovatiivisia tapoja toteuttaa kuntastrategiaa laajan sidosryhmän kanssa. Strategia tehdään tutuksi omalle organisaatiolle ja henkilöstöllä on mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua. Asukkaiden kanssa käydään säännöllistä vuoropuhelua haastatteluiden ja tapaamisten muodossa nykyaikaisia viestimiä käyttäen

Taulukko 9 Kuntien strategiasuunnittelun osallistamisen mallit

7.3 Strategian johtaminen

Strategian onnistumisen kannalta ratkaiseva tekijä ei ole mitä aiheita painotetaan, vaan pikemminkin miten prioriteetit muunnetaan johdonmukaisiksi, prioriteetteja tukeviksi päätöksiksi. Kuntien strategian johtamisessa nousi esiin samankaltaisia tarpeita. Strategiset tavoitteet ja niihin liitettävän mittarit määritetään huolellisesti, mutta strategian tavoitteiden johtamisessa on kehitettävää. Strategian johtaminen on monessa kunnassa ylimmän johdon työpöydällä ja strategian tavoitteiden tuominen osaksi yksiköiden toimintaa vaihtelee suuresti. Jansenin (2008, 174) mukaan tehokkaan päätöksenteon edellytys on, että keskijohdon arkijohtamisessa on yhteinen ymmärrys organisaation strategiasta. Strategian huono ymmärtäminen johtaa todennäköisesti sellaiseen toteutukseen, joka on erilainen mitä ylin johto on tarkoittanut. Umashev ym. (2008, 387) toteaa lisäksi, että kuntien yleisesti käyttämän mittaamisen työkalun, tasapainotetun tuloskortin tehokkuus saattaa

vaarantua, jos organisaation tavoitteet ovat erilaiset kuin sen hallinnoimissa yksiköissä.

Suomen kuntajohtamisessa on havaittavissa sama, mistä Jansen (2008, 172) kirjoittaa. Poliitikot keskittyvät strategiaan, ja työnjohto keskittyy sisäisiin prosesseihin. Kuntajohdon tulee ymmärtää riittävästi strategisesta johtamisesta ja strategialla johtamisesta. Hyvätkään mittarit eivät auta johtamaan strategiaa mikä on epärealistinen. Virkamiesjohdon tulisi luoda ja toteuttaa strategiaprosessia sekä hyödyntää paremmin saatavilla olevaa tietoa, jolloin niistä tehtyjen päätelmien merkitys korostuu. Jansenin (2008, 174) mukaan organisaation suorituskykynäkymien erojen tutkiminen ja näkökulmien vertailu auttaisi ymmärtämään mittareiden käyttöä. Kuntien toimialayksiköillä on vapaus toteuttaa strategiaa yksikkövetoisesti. Ylin virkamiesjohto ei aina tiedä miten strategia on osa yksiköiden toimintaa. Haastatteluissa nousi esiin ylimmän virkamiesjohdon eriävät mielipiteet siitä, tuleeko kuntastrategian koskettaa yksiköiden arkea. Pieni osa haastateltavista totesi kuntastrategian olevan toisarvoinen aihe yksiköiden arjen työssä. Suurin osa haastatelluista totesi, että kuntastrategia tulee toteutuakseen jalkauttaa osaksi yksiköiden tehtäviä. Perusteluna kriittisille näkemyksille olivat arjen kiire ja työhön liittyvät merkityksellisemmät aiheet. Haastatteluista nousi jossain määrin esiin virkamiesten tyytymättömyys valtuuston tekemiä strategisia valintoja kohtaan. Vuotuiset esimiehen ja alaisen väliset kehityskeskustelut olivat käytetyin tapa tuoda strategia osaksi työntekijälle asetettuja tavoitteita.

7.4 Mittaamisen merkitys strategian toteuttamisessa

Tutkielman tutkimusaihe oli strategian mittaamisen merkitys strategian toteuttamisessa. Kuntien mukaan strategian mittaamisessa on oleellista tunnistaa asiat, jotka vaikuttavat ympäristön muutoksessa pärjäämiseen. Kunnat näkevät mittaamisen käytännöissä, mittareiden suunnittelussa ja tulosten hyödyntämisessä

merkittävästi kehitettävää. Kunnat toimivat yhä enemmän verkostoissa ja kunnalle tärkeitä aiheita toteuttavat osaltaan myös organisaation ulkopuoliset jäsenet. Kunnat uskovat, että strategian mittaaminen kunnan omien toimenpiteiden kautta tulee vähenemään. Cavalluzzon ym. (2004, 243) mukaan organisatorisilla tekijöillä kuten ylimmän johdon sitoutumisella suoritustietojen käyttöön, päätöksentekovaltuuksilla ja suorituskyvyn mittaustekniikoiden kouluttamisella on merkittävä positiivinen vaikutus mittausjärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön. Yksiköiden toteuttaessa strategiaa itsenäisesti on riski, että strategisten aiheiden seuraaminen jää organisaatiotasolla vähäiseksi. Myös tekniset työkalut, kuten sopivat suorituskykymittarit vaikeasti mitattavissa toiminnoissa voivat vaikeuttaa mittaamisen käyttöönottoa ja käyttöä. Cavalluzzon ym. (2004, 243) mukaan suorituskyvyn mittaamisen laajuus ja vastuullisuus vaikuttavat positiivisesti suorituskykytiedon käyttöön. Kuntien strategian johtamisen merkittävä kehittämiskohde on toimivien mittaristojen kehittäminen ja mittauskäytäntöjen luominen. Mittaustyökalut ovat pääosin ylimmän virkamiesjohdon ja valtuuston käytössä. Tuloksia tarkastellaan harvoin, muutamia kertoja vuodessa. Kun mittaamiskäytännöt eivät ole tutut koko organisaatioille, jää strategian toteuttamisen vastuu virkamiesjohdolle. Chenhallin (2005, 396) mukaan strategian mittausjärjestelmien käyttö johtaa parempaan ja laajempaan strategisten tavoitteiden viestintään ja sitten parempaan ymmärtämiseen organisaation menestystä tukevasta toiminnasta. Cavalluzzo ym. (2004, 248) toteavat että suorituskyvyn mittaamista koskeviin kysymyksiin kiinnitetään yhä enemmän huomiota, ja organisaatiot ottavat käyttöön sen tavoitteita paremmin tukevia mittausjärjestelmiä. Vaikka monet näistä aloitteista ovat yksityissektorilla, myös julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn mittaamisella halutaan lisätä vastuuvollisuutta ja parantaa päätöksentekoa. Jääskeläisen ym. (2009, 447) mukaan hyvin toteutetut mittausjärjestelmät ovat arvokkaita työkaluja tarjoamaan tiivistettyä tietoa konkreettisten parannuskohteiden tunnistamiseksi. Kankkusen ym. (2005, 17) mukaan toimiva mittausjärjestelmä kuvastaa valittua strategiaa ja hyvin suunnitellusta mittaristosta voi päätellä organisaation strategian.

7.5 Suorituskyvyn mittaamisella arvoa organisaatiolle

Pittin ym. (2008, 245) mukaan suorituskyvyn mittaaminen on olennainen osa jatkuvan parantamisen ja lisäarvon tuottamisen tehokasta toteuttamista organisaatiossa ja se voi toimia avaintekijänä innovoinnin lisäämisessä osana organisaation toimintaa. Jotta organisaatio saavuttaisi sen strategian tavoitteet, sen tulisi sisällyttää tasapainoinen suorituskyvyn mittaaminen kilpailukykyisen palvelutarjoaman toteuttamiseen. Kuntien haasteena on, että strategian mittaaminen ja operatiivisen toiminnan mittarit eivät kohtaa. Kaplan ym. (1996, 55) ja Jääskeläinen ym. (2012, 44) toteavat, että mittaamisen tarkoituksen määrittäminen on välttämätön lähtökohta minkä tahansa mittausjärjestelmän kehittämiseksi. Mitattavien asioiden tulee olla liitettävissä organisaation tavoitteisiin ja toimintaan, jotta varmistetaan mittareiden merkitys sekä hyödyllisyys toiminnan ohjaamisen ja kehittämisen kannalta. Mittarit ei tule jäädä irrallisiksi toiminnan tavoitteista. Lönnqvistin ym. (2010, 128) mukaan rajattu määrä hyviä mittareita auttaa löytämään toiminnan kannalta oleellisen tiedon. Atkinsonin ym. (1997, 20) mukaan julkishallinto tarvitsee parempia keinoja suorituksen määrittämiseksi suhteessa sen tavoitteisiin. Suorituskykymittauksesta on tullut liian runsasta ja operatiiviseen toimintaan keskittyntä. Tuloksena ovat mittaukset, jotka ovat ylivoimaisia eivätkä vastaa tarpeita. Kunnanvaltuusto vastaa suorituskyvyn mittaamisesta ja riittämättömät mittausjärjestelmät eivät auta ymmärtämään mitä palveluita tuotetaan ja kenelle. Johnsen, Vakkurin (2006, 295) mukaan suorituskyvyn mittaamiseen liittyy usein erilaisten kehysten, kuten tasapainotetun tuloskortin, ja indikaattorien soveltaminen. Ennen kuin jotakin kehyksistä ja työkaluista voidaan soveltaa, on esitettävä kysymys: millaiset strategiset valinnat ovat mittauskäytäntöjen takana? Tutkimusta julkisen suorituskyvyn mittausstrategioiden kehittymisestä ja siitä miten ne vastaavat julkisten johtajien muuttuviin tietotarpeisiin on julkaistu vain vähän. (Jääskeläinen ym. 2014, 2.)

7.6 Sidosryhmät mukaan toteuttamaan yhteisiä tavoitteita

Zhongan ym. (2012, 794) mukaan palvelutavoitteet ja palvelumarkkinat ovat keskeisiä aiheita julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioille ja niiden sidosryhmille. Niihin liittyviä keskeisiä sidosryhmiä ovat rahoittajat, asiakkaat ja toimittajat. Organisaation tulee ylläpitää tasapainoa sidosryhmän suhteiden välillä. Kuntien tulisi ottaa sidosryhmät osaksi strategian mittaamisen käyttöä, jotta sidosryhmät omaksuvat strategian mittaamisen työkaluksi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. Sidosryhmien tarpeiden huomioon ottaminen mittausjärjestelmän suunnittelussa koetaan haastavaksi, jotta siitä ei tule monimutkainen ja aikaa vievä käyttö. Chanin (2004) mukaan Kanadassa ja USA:ssa keskitytään strategian mittaamisessa kaupunkien taloudelliseen tulokseen, asiakastyytyväisyyteen, toiminnan tehokkuuteen, innovaatioihin ja muutoksiin sekä työntekijöiden suorituksen seurantaan. Sidosryhmien ristiriitaiset vaatimukset tuovat haasteita julkisen sektorin strategian mittaamiseen. (Rantanen ym. 2007, 416).

Moullinin (2016, 445) mukaan henkilöstön huomioiminen on ensiarvoisen tärkeää strategian tavoitteiden toteuttamisessa. Organisaation kyvykkyydet tulee huomioida osana strategian tulokorttia. Huono suorituskyky ei usein johdu prosesseista, vaan rajoitetusta kumppanuudesta, heikosti koulutetusta tai motivoituneesta henkilöstöstä, riittämättömistä resursseista tai tehottomasta johtajuudesta. Kuntien strategian tavoitteiden johtamisessa tulisi huomioida henkilöstön osaaminen ja motivaatio sekä työtehtävien uudistuminen nykyistä enemmän. Kunnat eivät juurikaan tuo esiin näitä aiheita strategian tavoitteiden mittaamisessa, mutta esimerkiksi kuntapalveluiden digitalisoituminen on mukana kuntien strategian kärkihankkeissa, ja se tulee vaikuttamaan työnteon tapoihin ja henkilöstön uudelleen kouluttamiseen.

Arandan ym. (2010, 275) mukaan mittausjärjestelmien luokittelu yhdistää strategian ja sen mittaustoimenpiteet. Luokittelulla vältetään strategian prioriteettien ja mittauskäytäntöjen välisen mittauskuilun syntymistä. Mittausjärjestelmien luokittelu

auttaa strategian eri ulottuvuuksien tulosten raportoinnissa ja suorituksen mittaamisen indikaattoreiden johtamisessa. Kankkunen ym. (2005, 18) korostaa että strategiset mittausjärjestelmät sekä tuotantoa ja taloutta seuraavat mittausjärjestelmät ovat olennaisesti erityyppisiä. Mittaamisen merkittävin muutos tulee keskittymään Kaplanin ym. (1996, 56) mukaan ennusteiden kehittymiseen. Monia taloudellisilla ja ei-taloudellisilla mittauksilla tarkastellaan perustuen menneisyyteen. Lukujen valossa tarkastellaan miten organisaation strategia toimi menneisyydessä, mutta ne opastavat hyvin vähän haluttuun suuntaan, eli sitä kuinka navigoida tulevaisuudessa.

8 LOPPUSANAT JA JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSET

Tämän strategian johtamista selvittäneen tutkielman tulosten myötä on helppo yhtyä Jääskeläisen ym. (2010, 24) sanoihin: ”Suorituksen mittaaminen julkisella sektorilla merkitsee kommunikointia yleisön kanssa, avoimuuden lisäämistä, organisaation oppimista, sopimusten hallintaa ja hallintojen välistä vertailua”. Kunnat kehittävät johtamistaan osallistavaksi, ne haluavat käyttää enemmän faktatietoa päätöksenteossa. Kunnille tärkeää on toimia kunnan vetovoimaisuus keskiössä. Strategia tulee määrittämään kunnan johtamisen tavoitteet myös tulevaisuudessa, mutta toteutus tullaan tekemään nykyistä enemmän verkostoissa. Tämän päivän työkalut ja johtamisen käytännöt mahdollistavat kuntastrategian toteutuksen yhteistyössä asukkaiden, yritysten ja muiden julkisorganisaatioiden kanssa.

Suomessa on tehty vain vähän tutkimusta kuntastrategian toteutusta tukevista mittauskäytännöistä. Suorituskykyyn perustuvaa tutkimusta erityisesti suorituskyvyn mittaamisen vaikutuksia ja suorituskykyyn vaikuttavista tekijöistä voisi tehdä enemmän. Strategian suunnittelua on tutkittu kansainvälisesti enemmän ja se on keskeinen elementti strategiatyössä, mutta strategian johtaminen on

kokonaisvaltaisempi ja vaativampi prosessi, jonka keskeisiä menestystekijöitä on syytä tutkia. Lisäksi tulisi tutkia strategian mittaamisen tuloksia strategian toteutumiseen. Olisi kiinnostavaa nähdä miten strategian suunnittelu on vaikuttanut kuntaorganisaatioiden toiminnan tehokkuuden mittaustuloksiin. Poisterin ym. (2005, 46-47) mukaan monet julkiset johtajat ovat omaksuneet strategisen suunnittelun merkityksen, mutta on epätodennäköistä, että se tuottaa toivottuja etuja, elleivät he toteuta sitä budjetoinnin, mittaamisen, ja suorituskyvyn hallinnan prosessit huomioon ottaen. Tämän tutkielman aihetta voisi jatkaa tutkimalla mittaamisen aiheita, joita johtamalla kunnat pääsevät parhaiten strategian tavoitteisiin. Haluan toivottaa kunnille avointa ja rohkeaa mieltä strategiatyön uudistamisessa.

9 LÄHTEET

Alasuutari, P. (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. 4. painos. Vastapaino InPrint.

Alasuutari, P. & Alasuutari, M. (2012) Kirjoitusprosessi. [verkkodokumentti]. [Viitattu 4.7.2020]. Saatavilla <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=d44d14fc-98cd-44fb-bdfe-c4c9aef0c431>

Aranda, C. & Arellano, J. (2010) Consensus and Link Structure in Strategic Performance Measurement Systems: A Field Study. *Journal of Management Accounting Research*, 22, 271–299.

Atkinson, A., McCrindell, A. & James, Q. (1997) Strategic Performance Measurement in Government. *The Management Accounting Magazine*, 71, 3, 20.

Baird, K. (2017) The effectiveness of strategic performance measurement systems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66, 1, 3-21.

Bataca, J. & Carassus, D. (2009) Interactions between control and organizational learning in the case of a municipality a comparative study with Klook. *Management Accounting Research*, 20, 102–111.

Bititci, U. S., Allan S., McDevitt C. & McDevitt, L. (1997) Integrated performance measurement systems: An audit and development guide. *TQM Magazine*, 9, 1), 46-53.

Bouckaert, G. & Peters, B. G. (2002) Performance Measurement and Management Achilles' Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*, 25, 4, 359-362.

Brignall, S. & Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*, 11, 281–306.

Cavalluzzo, K. S. & Ittner, C. D. (2004) Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 3-4, 243-267.

Chan, Yee-Ching Lilian. (2004) Performance measurement and adoption of balanced scorecards: A survey of municipal governments in the USA and Canada. *International Journal of Public Sector Management*, 17, 3, 204-221.

Chenhall, R. (2005) Integrative strategic performance measurement systems, strategic alignment of manufacturing, learning and strategic outcomes: An exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 30, 5, 395-422.

Choong, K. K. (2013) Understanding the features of performance measurement system: a literature review. *Measuring Business Excellence*, 17, 4, 102-121.

Favoreau, C., Carassus, D. & Maurel, C. (2015) Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 82, 3, 435-453.

Franceschini, F. & Turina, E. (2011) Quality improvement and redesign of performance measurement systems: an application to the academic field. *Quality and Quantity*, 47, 1, 465-483.

Goddard, M. & Mannion, R. (2004) The role of horizontal and vertical approaches to performance measurement and improvement in the UK public sector. *Public Performance & Management Review*, 28, 1, 75-95.

Greatbanks, R. & Tapp, D. (2007) The impact of balanced scorecards in a public sector environment, empirical evidence from Dunedin City Council, New Zealand. *International Journal of Operations & Production Management*, 27, 8, 846-873.

Greiling, D. & Halachmi, A. (2005) Performance measurement in the public sector: the German experience. *International journal of productivity and performance management*, 54, 7, 551-567.

Groen, B. A. C., Van de Belt, M., Wilderom, C. P. M. (2012) Enabling performance measurement in a small professional service firm. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61, 8, 839-862.

Grönfors, M. (1985) Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät, 2. painos. WSOY, Juva.

Guthrie, J. & English, L. (1997) Performance information and programed evaluation in the Australian public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 10, 3, 154-164.

Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009) Haastava kuntajohtaminen, 1. painos. Suomen Kuntaliitto, Edita Prima, Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001) Teemahaastattelu, 3. painos. Kyrrii Oy, Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008) Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus, Helsinki University Press Oy.

Hirsjärvi, S.; Remes, P.; Sajavaara, P. (2007) Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki.

Humak University of Applied Sciences. Humakin lähdeviiteopas. [verkkodokumentti]. [Viitattu 5.4.2021]. Saatavilla

<https://humak.libguides.com/viittausopas/tekstiviitteet>

Jansen, E. P. (2008) New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information. *Financial Accountability & Management*, 24, 2, 169-191.

Johnsen, Å. & Vakkuri, J. (2006) Is There a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement? *Financial Accountability & Management*, 22, 3, 291-308.

Johnsen, Å. (2016) Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades. *Scandinavian Political Studies*, 39, 4, 333-365.

Jyväskylän yliopisto, Koppa. (2020) Näin viittaat. [verkkodokumentti]. [Viitattu 5.4.2021]. Saatavilla <https://koppa.jyu.fi/avoimet/kirjasto/kirjastotuutori/lahteet-hallintaan/lahteet-viittaukset/nain-viittaat>

Jääskeläinen, A. (2009) Identifying a Suitable Approach for Measuring and Managing Public Service Productivity. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 7, 4, 447-458.

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

Jääskeläinen, A. & Laihonon, H. (2014) Strategy framework for performance measurement in the public sector. *Public Money & Management* 34, 5, 355-362.

Jääskeläinen, A., Laihonon, H., Lönnqvist, A., Palvalin, M., Sillanpää, V., Pekkola, S. & Ukko, J. (2012) A contingency approach to performance measurement in service operations. *Measuring Business Excellence*, 16, 1, 43-52.

Jääskeläinen, A., Roitto, J-M. & Luukkanen, N. (2015) Väitöskirja. Mittausdata johdon työkaluksi. Tampereen teknillinen yliopisto, 61-70.

Kamensky, M. (2008) Strateginen johtaminen menestyksen timantti. Talentum Media Oy, Helsinki.

Kankkunen, K., Matikainen, E. & Lehtinen, L. (2005) Mittareilla menestykseen: sokkolennosta hallittuun nousuun. Talentum Media Oy, Helsinki.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996) Linking the Balanced Scorecard to Strategy. *California Management Review*, 39, 1, 53-79.

Kornberger, M. & Carter, C. (2010) Manufacturing competition: how accounting practices shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23, 3, 325-349.

Kloot, L. & Martin, J. (2000) Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, 11, 2, 231-251.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005) Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Vastapaino, Gummerus Jyväskylä.

Kuntalaki 410/2015. [verkkodokumentti]. [Viitattu 10.8.2020]. Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Kuntaliitto. (2020) Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot 2018. [verkkodokumentti]. [Viitattu 20.7.2020]. Saatavilla <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>

Micheli, P. & Neely, A. (2010) Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread. *Public Administration Review* July/August 2010, 591-600.

McDougall, G. & Hinks, J. (2000) Identifying priority issues in facilities management benchmarking. *Facilities*, 18, 10-12, 427-434.

Lönnqvist, A., Jääskeläinen, A., Kujansivu, P., Käpylä, A., Laihonen, H., Sillanpää, V. & Vuolle, M. (2010) Palvelutuotannon mittaaminen johtamisen välineenä. Tietosanoma.

Metsämuuronen, J. (2008) Laadullisen tutkimuksen perusteet, 3. painos. Gummerus, Jyväskylä.

Mintzberg, H. & Waters, J. A. (1985) Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6, 3, 257-272.

Moullin, M. (2016) Improving and evaluating performance with the public sector scorecard. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66 4, 442-458.

Niven, P. R. (2002) *Balanced-scorecard step by step: maximizing performance and maintaining results*. John Wiley & Sons.

Oiva, A. (2007) Väitöskirja. Strategiakeskeinen kyvykkyyden johtaminen ja organisaation strateginen valmius kahden johtamismallin testaus. Oulun yliopisto.

Pidd, M. (2012) *Measuring the performance of public services: principles and practice*. [verkkodokumentti]. [Viitattu 1.2.2021]. ProQuest Academic Complete. Cambridge University Press. Saatavilla

https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=VI8w6jHjIVUC&oi=fnd&pg=PR1&dq=Measuring+the+performance+of+public+services:+principles+and+practice+&ots=kj0wnesAI9&sig=zCy0r1TUA88kl7I4XMuLUwMP2Rk&redir_esc=y#v=onepage&q=Measuring%20the%20performance%20of%20public%20services%3A%20principles%20and%20practice&f=false

Poister, T. H. (2010) The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, December 2010, 246-254.

Poister, Theodore H. & Streib, G. (2005) Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, January/February 2005, 65, 1, 45-56.

Pitt, M. & Tucker, M. (2008) Performance Measurement in Facilities Management. *Property Management*, 26, 4, 241-254.

Pollitt, C. (2006) Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1, 25-44.

Rannisto, P-H. (2005) Väitöskirja. Kunnan strateginen johtaminen, tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampereen yliopisto.

Rantanen, H., Kulmala, H. I., Lönnqvist, A. & Kujansivu, A. (2007) Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 20, 5, 415-433.

Sanderson, I. (2001) Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government. *Public Administration*, 79, 2, 297-313.

Scapens, R. W. & Sale, J. T. (1985) An International Study of Accounting Practices in Divisionalized Companies and Their Associations with Organizational Variables. *The Accounting Review*, 60, 2, 231-247.

Schedler, K., Jones, L. R. & Mussari, R. (2015) Strategies for Public Management Reform. *Public Policy Analysis and Management*, 13, 1–15.

Silvi, R., Bartolini, M., Raffoni, A. & Visani, F. (2005) The practice of strategic performance measurement systems. Models, drivers and information effectiveness. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64, 2, 194-227.

Sillanpää, V. (2011) Performance measurement in welfare services: a survey of Finnish organizations. *Measuring Business Excellence*, 15, 4, 62-70.

Streib G. D. & Poister, T. H. (1999) Assessing the Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement Systems in Municipal Governments. *American Review of Public Administration*, 29, 2, 107-123.

Srimai, S., Nitirath, D. & Sirilak, B. (2011) Performance measurement, organizational learning and strategic alignment: an exploratory study in Thai public sector. *Measuring Business Excellence*, 15, 2, 57-69.

Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. (1994) Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä Oy.

Tuomi, J. & Sarajärvi A. (2013) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Hansaprint Oy, Vantaa.

Umashev, C. & Willett, R. (2008) Challenges to Implementing Strategic Performance Measurement Systems in Multi-Objective Organizations: The Case of a Large Local Government Authority. *Abacus*, 44, 4, 377-398.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010) Julkinen johtaminen. Tietosanoma Oy.

Vänttinen, M. & Pyhältö, K. (2009) Strategy process an innovative learning environment. *Management Decision*, 47, 5, 778-791.

Yeung, A. K. & Connell, J. (2006) The application of Nivens balanced scorecard in a not for profit. *Journal of Asia Business Studies*, Fall 2006, 26-33.

Zhongua, C. & Ye, W. (2012) Research Frontiers in Public Sector Performance Measurement. *Physics Procedia*, 25, 793-799.

Ylisirniö, P. (2011) Strategian mittaaminen. WSOYpro Oy, Bookwell Oy.

LIITE 1: HAASTATTELUKYSYMYKSET

Haastattelukysymyksissä on käytetty inspiraation lähteenä väitöskirjatutkimusta Jääskeläinen, A., Roitto, J-M. & Luukkanen, N. (2015, 61-70).

Strategian jalkautus ja oma rooli

1. Kuinka kuntasi strategia on mielestäsi jalkautettu?
2. Ole hyvä ja kerro omasta roolistasi strategian toteutuksessa

Strategian mittaaminen ja mittauskäytännöt

3. Mitkä ovat kuntanne 5-10 tärkeintä strategian toteutumista mittaavaa mittaria?
4. Miten strategiset mittarit on jaoteltu?
5. Ketkä ovat luoneet kuntanne strategiset mittarit?
6. Kerro viiden tärkeimmän strategisen mittarin tuloksista, millaisia tuloksia saadaan ja miten tuloksia hyödynnetään?
7. Miten mittarin tulosten tavoitteet on asetettu (tavoitearvot ja kenen toimesta)?
8. Mitkä ovat omat vaikutusmahdollisuutesi mitattaviin asioihin ja tavoitteisiin?
9. Miten koet voivasi vaikuttaa strategisiin mittaustuloksiin?
10. Miten asukkaat ovat osallisena strategian toteutumisen mittaamisessa?
11. Kerro kuntanne päätöksenteosta, minkä verran siinä hyödynnetään mittaustuloksia ja minkä verran henkilöiden kokemukseen perustuvaa tietoa?
12. Ketkä pääsevät vaikuttamaan mittareiden luomiseen?
13. Miten mittaustuloksilla ohjataan kuntanne toimintaa?
14. Kerro osastosi/vastuualueesi arviointiin käytettävästä mittaristosta selkeyden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta
15. Millä mittareilla kommunikoit ylös- ja/tai alaspäin organisaatiossa?
16. Mitä mittareita toivoisit, että sinulla olisi käytössä?
17. Mitä muuttaisit nykyisessä mittauskäytännössä ja miten?

Mittaustulosten käyttö

18. Mitä yhtymäkohtia strategisilla- ja operatiivisilla mittareilla on olemassa, ja miten tarpeelliseksi näet aiheen?
19. Miten strategisia mittaustuloksia käytetään operatiivisessa johtamisessa?