



Teknitaloudellinen tiedekunta

Tuotantotalouden osasto

Pasi Rusila

Suorituskyvyn mittaaminen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla

Työn 1. tarkastaja ja ohjaaja: Professori Hannu Rantanen

Työn 2. tarkastaja: Professori Timo Kärri

TIIVISTELMÄ

Tekijä: Pasi Rusila

Työn nimi: Suorituskyvyn mittaaminen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla

Osasto: Tuotantotalous

Vuosi: 2010

Paikka: Lahti

Diplomityö. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

93 sivua, 15 kuvaa, 8 taulukkoa ja 3 liitettä

Tarkastajat: Professori Hannu Rantanen, professori Timo Kärri

Hakusanat: suorituskyvyn mittaaminen, suorituskykymittaristo, sosiaali- ja perusterveydenhuolto

Keywords: performance measurement, performance measurement system, basic social and health care sector

Oikein suoritettu suorituskyvyn mittaaminen tuo kirjallisuuden mukaan organisaatiolle monia hyötyjä. Julkisen sektorin toimijat kohtaavat kuitenkin useita haasteita suorituskyvyn mittaamisessa ja mittausjärjestelmän suunnittelussa, eikä useimmilla sektorin organisaatioilla ole käytössään kattavaa mittausjärjestelmää. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli suunnitella suorituskyvyn mallimittaristo kuntien ja julkisen sektorin sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan organisaatioiden käyttöön.

Tutkimus toteutettiin case-tutkimuksena konstruktivistisella tutkimusotella käyttäen, sillä työssä pyrittiin kehittämään mallimittaristo, joka on sovellettavissa useaan tapaukseen. Mallimittariston kehittäminen perustui julkisen sektorin sekä sosiaali- ja terveystoimen suorituskykyä ja sen mittaamista käsittelevään tieteelliseen kirjallisuuteen, tutkimukseen ja asiantuntijoiden haastatteluihin.

Tutkimuksessa havaittiin, että mittariston suunnitteluprosessissa tulee kiinnittää huomiota erityisesti terminologiaan, mittaamisen tarkoitukseen, nykyiseen mittaamisen tasoon, laatutekijöihin ja vaikutuksiin sekä suorituskyvyn kaikkien osa-alueiden huomioimiseen ja linjassa pitämiseen. Tutkimustuloksena saatiin lisäksi tietoa mittariston rakentamisprosessista ja tärkeistä mittauskohteista sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla. Jo itse suunnitteluprosessi koettiin hyödylliseksi suorituskyvyn kentän ja sen mittaamisen ymmärtämiseksi. Maakunnan alueellinen kehittäjä hyväksyi mallimittariston ja esitti työn tulokset ja suositukset alueen kunnille. Mittariston toimivuus käytännössä tullaan havaitsemaan siis vasta myöhemmin, mikäli kunnat päättävät ottaa mittariston käyttöön.

ABSTRACT

Author: Pasi Rusila

Title: Performance measurement in basic social and health care sector

Department: Industrial Management

Year: 2010

Place: Lahti

Master's thesis. Lappeenranta University of Technology.

93 pages, 15 figures, 8 tables and 3 appendices

Examiners: Professor Hannu Rantanen, professor Timo Kärri

Keywords: performance measurement, performance measurement system, basic social and health care sector

According to literature, properly carried out performance measurement brings several benefits for organizations. Nevertheless, only a few public sector organizations have an extensive measurement system because of the considerable number of challenges they face in its development phase. The objective of this study was to design an example measurement system for the use of municipalities and organizations in basic social and health care sector in Päijät-Häme region.

The research was carried out as a case study using constructive research approach, as the aim was to develop an example measurement system which can be applied to several cases. The designing of the system was based on interviews of several specialists and on scientific literature concerning performance measurement in public and basic social and health care sector.

In the course of the study it was discovered that during the designing process special attention should be paid to clear definitions, purpose and current level of measurement and linkages between quality and outcome. It's also important to include all fields of performance and keep them aligned, aiming for the same objectives. Furthermore, the findings contained more information on the design process and important targets of measurement in basic social and health care sector. The process itself as a whole was seen useful in understanding performance and its measurement. The regional council, responsible for regional development, approved the example measurement system and presented the results of the study to the municipalities. Therefore the functionality of the system will be discovered only later on if the municipalities decide to implement the system.

ALKUSANAT

Tämän työn parissa on vierähtänyt yhdeksän antoisaa ja opettavaista kuukautta. Tekoprosessin aikana kertyi myös paljon tietoa ja osaamista, jota ei näihin kansiin mahtunut. Haluan kiittää työtä monellakin tavalla ohjannutta professori Hannu Rantasta korvaamattomista näkemyksistä, kaikkia työn edistymistä tukeneita työtovereita LUT Lahti School of Innovationissa asiantuntevasta avusta ja huumoripitoisesta seurasta sekä perhettäni kaikesta saamastani tuesta opintopolkuni varrella. Lisäksi iso kiitos kuuluu ystäväilleni ja muille kylänmiehille kaikista railakkaista opiskelun oheisista hetkistä, jotka tekivät opiskeluvuositani ikimuistoiset.

Tokiossa 5. lokakuuta 2009

Pasi Rusila

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
	1.1 Tavoitteet ja rajaus.....	2
	1.2 Tutkimusmetodologia.....	4
	1.3 Tutkimuksen rakenne.....	6
2	SUORITUSKYVYN JOHTAMINEN.....	8
	2.1 Organisaation suorituskyky ja sen mittaaminen	8
	2.2 Syyt mittaamiseen.....	11
	2.3 Mittariston rakentamisen vaiheet.....	14
3	SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN JULKISELLA SEKTORILLA	21
	3.1 Organisaation suorituskyvyn osa-alueet.....	21
	3.2 Suorituskyvyn mittaamisen tavoitteet.....	24
	3.3 Haasteet suorituskyvyn mittausjärjestelmän suunnittelussa.....	30
	3.4 Sosiaali- ja terveystoimialan erityispiirteet	40
4	PÄIJÄT-HÄMEEN TUOTTAVUUSOHJELMA.....	46
	4.1 Päijät-Hämeen kuntayhtymä ja sosiaali- ja terveystoimiala.....	46
	4.2 Suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehys.....	48
	4.3 Sosiaali- ja terveystoimialan suorituskyvyn mittaamisen nykytila	49
5	MALLIMITTARISTON SUUNNITTELUN TOTEUTUS	52
	5.1 Tuottavuusohjelman käyttöönottoprosessin vaiheet.....	52
	5.2 Haastattelujen toteutus.....	53
6	MALLIMITTARISTO.....	56
	6.1 Mittariston osa-alueiden arviointikohteet	56
	6.2 Mallimittaristoehdotus ja mittarikartta	61
	6.3 Haastattelujen perusteella havaitut mittaamiseen liittyvät haasteet.....	67
	6.4 Jatkotoimenpiteet ja suositukset	69
7	TULOSTEN ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET	76
	7.1 Keskeiset tulokset ja johtopäätökset.....	76
	7.2 Tutkimuksen tarkastelu.....	83
	7.3 Jatkokehitys	84
8	YHTEENVETO	85
	LÄHTEET.....	87
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Suorituskyvyn mittaamista on käytetty hyväksi yksityisen sektorin organisaatioiden liiketoimintojen johtamisessa ja kehittämisessä jo vuosikymmeniä. Julkisen sektorin organisaatiot, kuten kunnat ja kuntaorganisaatiot, kohtaavat kuitenkin useita haasteita mittausjärjestelmän rakentamisessa. Suorituskyvyn johtamisen omaksuminen osaksi jokapäiväistä toiminnan johtamista onkin julkisella sektorilla vielä varhaisessa vaiheessa.

Julkisen sektorin organisaatioiden taloudellisten ongelmien myötä myös Päijät-Hämeen kunnat ovat pohtineet keinoja suorituskykynsä parantamiseen. Seurauksena vuonna 2008 koostettiin Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma (Pekkola et al. 2008), jossa selvitettiin, mitä suorituskyky ja sen eri näkökulmat tarkoittavat kuntasektorilla. Lisäksi tuottavuusohjelmassa pyrittiin kuvaamaan keinoja, joita voidaan käyttää palvelujen saatavuuden turvaamiseksi tiettyjen laadullisten ja taloudellisten reunaehtojen vallitessa. Tuottavuusohjelmassa nostettiin myös esiin keinoja ja malleja suorituskyvyn arviointiin, sillä kuntapäätäjien keskuudessa on suurta kiinnostusta lisääntyvään suorituskyvyn mittaamisen hyödyntämiseen.

Nyt Päijät-Hämeen kuntien yhtenä tavoitteena suorituskyvyn parantamiseksi on löytää kuhunkin kuntaorganisaatioon ja tilanteeseen parhaiten soveltuvat suorituskyvyn kehittämis- ja mittauskäytännöt. Tähän liittyen on olennaista kehittää myös konkreettisia suorituskyvyn mittareita. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa esitetty suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehys päätettiin ottaa käyttöön pilottitoimialaksi valitulla sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla. Toimiala valittiin kehittämiskohteeksi, koska yhdelläkään Päijät-Hämeen perusturvatoimen organisaatiolla ei ole tällä hetkellä käytössään suorituskykyä laajasti arvioivaa mittaristoa. Lisäksi, jokainen kunta näkee kyseisen toimialan oman toimintansa kannalta kriittisimpänä sekä inhimillisestä että taloudellisesta näkökulmasta. Tässä

tutkimuksessa pyritään suunnittelemaan tuottavuusohjelmassa esiteltyä viitekehystä hyväksikäyttäen suorituskyvyn mallimittaristo Päijät-Hämeen kuntien sekä sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan toimijoiden käyttöön. Toimijat voivat jatkaa omien suorituskykymittaristojensa kehittämistä mallimittaristoon pohjautuen kukin harkintansa mukaan.

1.1 Tavoitteet ja rajaus

Oikein toteutettu suorituskyvyn mittaaminen ja johtaminen tuo kirjallisuuden mukaan monia hyötyjä organisaatiolle (esim. Bird 2005; Franco & Bourne 2003; McAdam et al. 2005; Olsen et al. 2007; Wisniewski & Stewart 2004). Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan organisaatioiden käytössä ei ole kuitenkaan mitään järjestelmää, jolla voitaisiin systemaattisesti ja kattavasti mitata sektorin toimijoiden suorituskykyä. Täten tämän

tutkimuksen päätavoitteena on suunnitella toimialatason suorituskyvyn mallimittaristo kuntien ja sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan toimijoiden käyttöön.

Mallimittaristoa suunniteltaessa on otettava huomioon julkisen sektorin erityispiirteet ja sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla sekä casessa esiintyneet haasteet suorituskyvyn mittaamiseen liittyen. Suunnittelutyössä on myös perehdyttävä toimijoiden tällä hetkellä käyttämiin mittareihin ja selvitettävä toimialan näkökulmasta tärkeimpinä nähdyt suorituskyvyn mittauskohteet. Tutkimuskysymykset voidaan muotoilla seuraavasti:

1. *Mitä erityispiirteitä on otettava huomioon suunniteltaessa suorituskykymittaristo julkisella sektorilla toimivan organisaation käyttöön?*

2. *Mitä erityispiirteitä on otettava huomioon suunniteltaessa suorituskykymittaristo julkisella sektorilla toimivan sosiaali- ja perusterveydenhuoltopalveluja tarjoavan organisaation käyttöön?*
3. *Mitä suorituskyvyn eri osa-alueiden suorituksiin vaikuttavia tekijöitä Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan organisaatiot pitävät toimintansa kannalta kriittisimpinä ja tärkeimpinä mittaushetkinä?*

Tutkimuksen empiirinen osuus käsittelee vain suorituskyvyn johtamisjärjestelmän suunnitteluvaihetta, eikä sisällä yksityiskohtaisia tarkennuksia esimerkiksi siitä, miten johtamisjärjestelmä tulisi ottaa käyttöön. Mittariston jatkokehitykseen annetaan kuitenkin joitain ohjeita ja ehdotuksia. Mittariston käyttöönotto- ja käyttövaiheet käydään lyhyesti läpi teoriaosuudessa, jotta lukija saa järjestelmän rakentamisprosessista selvän kokonaiskuvan. Suunniteltu mallimittaristo on tarkoitettu Päijät-Hämeessä sijaitsevien kuntien sekä sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluja tarjoavien julkisen sektorin organisaatioiden käyttöön. Mallimittaristo on suunniteltu toimialatasolle ja yhden esimerkkiyksikön käyttöön. Mittaristossa olevat arviointikohteet ovat kuitenkin yleistettävissä muiden maakuntien verrattavissa oleviin, sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluja tarjoaviin organisaatioihin. Työssä annetaan myös joitain yleisiä ohjeita mittareiden valintaan.

Tutkimuksen viitekehysinä käytetään aikaisemmin Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa (Pekkola et al. 2008) määriteltyjä suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehystä sekä käyttöönottoprosessin kuvausta. Tutkimuksessa ei ole syvennytty julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamiseen tarkoitettujen viitekehysten tarkasteluun tai vertailuun.

1.2 Tutkimusmetodologia

Tutkimukset ryhmitellään usein teoreettiseen ja empiiriseen tutkimukseen. Teoreettinen tutkimus käsittelee tieteenalan käsitteisiin, näkökulmiin tai teorioihin liittyviä ongelmia, ja tutkimusaineisto muodostuu näihin kysymyksiin kohdistuneesta aikaisemmasta tutkimuksesta. Empiirisissä tutkimuksissa kohteena on jokin reaali maailman ilmiö, josta hankitaan uutta tietoa jollakin systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä. Teoreettinen tutkimus voi sisältää myös osin empiirisiä aineksia ja päinvastoin (Uusitalo 2001, s. 60). Tämä tutkimus on siis selvästi empiirinen. Liiketaloustieteessä tutkimusotteet voidaan lisäksi jakaa deskriptiivisiin eli kuvaileviin sekä normatiivisiin eli ohjeita kehittäviin tutkimusotteisiin. Näiden pohjalta Neilimo & Näsi (1980) ovat erotelleet neljä alla olevaa näkemystä yrityksen taloustieteen tutkimusotteista, joita pidetään yleisesti tutkimusotteiden ominaisuuksien tarkemman tarkastelun perusrunkona.

Käsiteanalyttisen tutkimusotteen tarkoituksena ja tuloksena on kehittää käsitejärjestelmiä. Uusia käsitejärjestelmiä tarvitaan esimerkiksi ilmiöiden kuvaamisessa ja tunnistamisessa.

Nomoteettinen tutkimusote pyrkii etsimään havaintomateriaalin sisältämien riippuvuuksien osoittamia yhteyksiä ominaisuuksien välillä. Tavoitteena on ensisijaisesti kausaalisten yhteyksien osoittaminen.

Päätöksentekometodologinen tutkimusote pyrkii kehittämään lähinnä matemaattis pohjaisia menetelmiä, joita voidaan käyttää apuna yrityksen päätöksenteossa.

Toiminta-analyttinen tutkimusote taas pyrkii ymmärtämään kohteena olevaa ongelmaa. Aineisto ja sen käsittely on empiiristä, vaikka aineisto muodostuuikin yleensä pienestä tapausten määrästä, usein vain muutamasta tapauksesta.

Konstruktiivinen tutkimusote on kuvattu yhdeksi liiketaloustieteen tutkimusotteeksi Neilimon & Näsin kuvaamien tutkimusotteiden lisäksi. Se on

lähtökohdiltaan johtamiseen liittyvien ongelmanratkaisumenetelmien kehittämistä, ja siinä korostuvat luovuus, innovatiivisuus ja heuristisuus. (Olkkonen 1994, s. 65-77)

Kasanen et al. (1991) esittävät liiketaloustieteen tutkimusotteiden suhteelliset asemat kuvan 1 kaltaisen nelikentän avulla.

	Teoreettinen	Empiirinen
Deskriptiivinen	Käsiteanalyttinen tutkimusote	Nomoteettinen tutkimusote Toiminta-analyttinen tutkimusote
Normatiivinen	Päätöksentekometodologinen tutkimusote	Konstruktiivinen tutkimusote

Kuva 1. Liiketaloustieteen tutkimusotteiden suhteelliset asemat (Kasanen et al. 1991, s. 317).

Tämän tutkimuksen pohjaksi sopii konstruktiivinen tutkimusote, sillä työssä otetaan jo aiemmin kehitetty viitekehys käyttöön havaitun ongelman ratkaisemiseksi. Tutkimuksella on tosin yhtäläisyyksiä myös toiminta-analyttiselle tutkimusotteelle. Toiminta-analyttinen tutkimusote suuntaa kuitenkin useimmiten tavoitteensa ensisijaisesti ilmiön ymmärtämiseen ja mahdollisesti teorian kehittämiseen, kun konstruktiivinen ote alun perin lähtee ratkaistavasta ongelmasta ja pyrkii sen ratkaisemiseen tai ratkaisumenetelmän kehittämiseen (Olkkonen 1994, s. 76-77). Otteen perusajatus on, että jos halutaan varmistaa tutkimuksen toimivuus käytännössä, tulisi tutkimuksen käydä läpi perinteisen tieteellisen validiteettitarkastuksen lisäksi myös käytännöllinen tarkastus, eli tuloksen

todentaminen käytännön sovellutuksiin. Tavoitteena on kehittää uudenlainen suunnittelutehtävän ratkaisumenettely, joka on sovellettavissa koko ongelmatyyppiin (Koskinen et al. 2005, s. 49; Olkkonen 1994, s. 76-77).

Työssä hyödynnetään lisäksi casetutkimusta, jonka käyttö on tyypillistä sekä toiminta-analyttiselle että konstruktiiviselle tutkimusotteelle. Tapaus- eli casetutkimus tarkoittaa tutkimusta, jossa tutkitaan yksi tai enintään muutama tietyllä tarkoituksella valittu tapaus, yleensä yritys tai yrityksen osa. Caset ovat uusien hypoteesien ja ajatusten lähde, ja niiden avulla voidaan testata vakiintuneita käsityksiä, teorioita ja käsitteitä, sekä tehdä vertailuja, jotka auttavat kyseenalaistamaan aiempia teorioita. (Koskinen et al. 2005, s. 154-155)

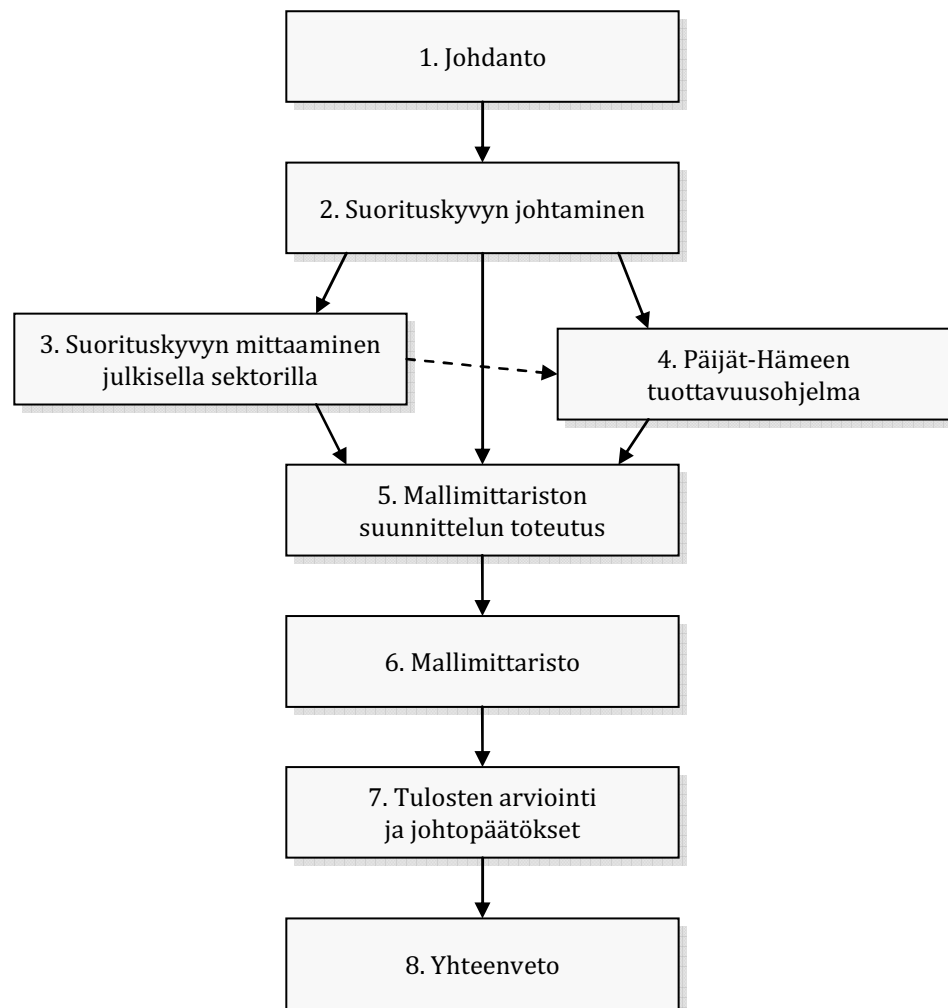
1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimusraportti etenee kuvan 2 mukaisesti. Raportin johdannossa esitellään työn tausta ja tavoitteet: Miksi tutkimusaihe on tärkeä ja mitä ongelmia työllä halutaan ratkaista. Lisäksi johdannossa esitetään työn rajaus, käytetyt tutkimusmetodologiat ja -menetelmät sekä raportin rakenne.

Luvussa kaksi avataan suorituskyvyn johtamisen käsitettä ja syitä suorituskyvyn mittaamiseen. Lisäksi luvussa esitellään lyhyesti suorituskyvyn mittariston rakentamisen vaiheet. Näistä on painotettu mittariston suunnitteluvaihetta, joka on rakentamisvaiheista tutkimuksen empiirisen osan syventymiskohteenä. Kolmannessa luvussa keskitytään suorituskyvyn mittaamiseen yleisesti sekä julkisella että sosiaali- ja terveyssektorilla, keskittyen sektorin eroavaisuuksiin yksityisestä sektorista mittaamisen tavoitteiden ja mittausjärjestelmän rakentamisen haasteiden suhteen.

Neljännessä luvussa siirrytään empiriaan ja kohteena olevaan caseen. Luvussa kuvataan tutkimuksen kohteena olevat organisaatiot ja Päijät-Hämeen

tuottavuusohjelma, jossa esitellään keinoja maakunnan kuntien suorituskyvyn parantamiseen ja suorituskyvyn mittaamiseen. Viidennessä luvussa kuvataan mallimittariston suunnitteluprosessin toteutus, eli tiedonhankintatavat ja käyttöönottoprosessin vaiheet. Työn tulokset, niiden arviointi ja johtopäätökset esitellään luvuissa kuusi ja seitsemän. Oleellinen osa tuloksia on mallimittaristoehdotus maakunnan kuntien käyttöön sekä mittariston rakentamisprosessiin liittyvät jatkotoimenpiteet ja suositukset. Luku kahdeksan sisältää koko tutkimuksen yhteenvedon.



Kuva 2. Tutkimusraportin rakenne yleisellä tasolla.

2 SUORITUSKYVYN JOHTAMINEN

2.1 Organisaation suorituskyky ja sen mittaaminen

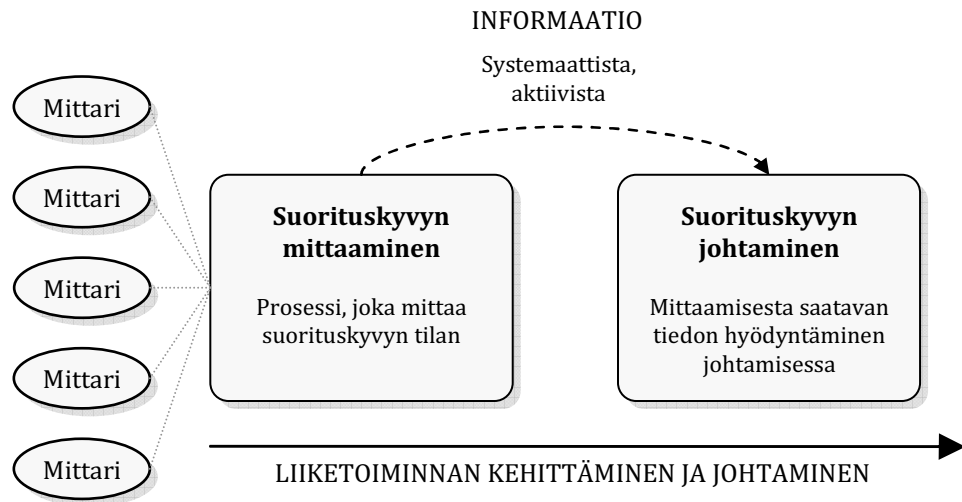
Yrityselämässä suorituskyvyllä tarkoitetaan yleisesti organisaation kykyä saada aikaan tuotoksia asetetuilla ulottuvuuksilla suhteessa asetettuihin tavoitteisiin; se on siis mittauskohteen kyky saada aikaan tuloksia (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 45; Laitinen 1998, s. 14). Suorituskyky tulisi ymmärtää laajana terminä, jolloin siihen kuuluu varsinaisten suoritusten lisäksi myös suorituksen aikaansaamiseen liittyviä menestystekijöitä, kuten osaaminen ja innovatiivisuus (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 45-46).

Organisaation suorituskyky voidaan jakaa karkeasti kahteen pääosaan, ulkoiseen ja sisäiseen suorituskykyyn. Rantasen & Holtarin (1999) mukaan jako perustuu analyysin näkökulmaan: Kun organisaatiota tarkastellaan sisältäpäin ja keskitytään sen eri osien suorituskyvyn tutkintaan, on kyse sisäisestä suorituskyvyn analysoinnista. Tästä vastaa usein organisaatio itse, koska sillä on lähes aina käytössä parempaa ja tarkempaa tietoa organisaatiosta kuin ulkopuolisilla. Sisäiseen suorituskykyyn kuuluvat Laitisen (1998, s. 299-317) mukaan tuotannontekijöiden kustannukset, tuotannontekijät, toimintojen tehokkuus, suoritteiden ominaisuudet ja suorite- ja asiakaskannattavuus. Ulkoisesta suorituskyvystä puhutaan, kun organisaatiota tarkastellaan ulkoapäin ja pääosin kokonaisuutena. Organisaation ulkoista suorituskykyä voivat tarkastella useat eri tahot, sillä se perustuu useasti julkisesti saatavilla olevaan tietoon. Laitinen sisällyttää ulkoiseen suorituskykyyn kasvun ja kilpailutilanteen (kilpailukyvyyn) sekä taloudellisen suorituskyvyn.

Sekä julkisen että yksityisen sektorin organisaatioille on usein haastavaa kehittää kustannustehokkaita ja merkitseviä mittareita, jotka parantavat suorituskykyä ilman

epämieluisia seurauksia. Selkeä suorituskyvyn mittauksen käsite ohjaa johtoa keskittymään asioihin, jotka ovat oikeasti tärkeitä (Moullin 2007, s. 181). Hannulan & Lönnqvistin (2002, s. 47) mukaan *"suorituskyvyn mittaus on prosessi, jonka tarkoituksena on ottaa selville tai määrittää jonkin mittauskohteen suorituskykyyn keskeisesti liittyvän ominaisuuden tila"*. Moullinin (2007, s. 181) näkemyksen mukaan suorituskyvyn mittaamisella on vielä suurempi yhteys johtamiseen ja lisäarvon tuottamiseen, määritellen suorituskyvyn mittaamisella arvioitavan *"kuinka hyvin organisaatioita johdetaan ja paljonko organisaatiot tuottavat arvoa asiakkaille ja muille osakkaille"*. Radnor & Barnes (2007, s. 393) erottelevat suorituskyvyn mittaamisen ja raportoinnin. Heidän mukaansa suorituskyvyn mittaaminen on *"panoksen, tuotoksen tai toimintatason tapahtuman tai prosessin määrittämistä kvalitatiivisesti tai kvantitatiivisesti"*, ja suorituskyvyn raportointi näiden *"analysointia tiettyjä tavoitteita vastaan"*.

Suorituskyvyn mittaamisen voidaan siis nähdä käsittelevän organisaation jonkin mittauskohteen tilaa ja saadun tuloksen analysointia. Suorituskyvyn mittaamisen yhteydessä käytetään usein myös termiä suorituskyvyn johtaminen. Suorituskyvyn johtamisen Radnor & Barnes (2007, s. 393) määrittelevät olevan *"toimintaa, joka perustuu suorituskyvyn mittaamiseen ja raportointiin, ja joka johtaa käyttäytymisen, motivaation ja prosessien kehittämiseen sekä edesauttaa innovointia"*. Suorituskyvyn johtamisena voidaan yksinkertaistettuna pitää suorituskyvyn mittaamisen seurauksena saadun informaation säännöllistä hyödyntämistä johtamisen tukena. Kuvassa 3 on havainnollistettu suorituskyvyn mittaamisen ja johtamisen yhteyttä kirjallisuudessa esitettyjen määritelmien pohjalta.



Kuva 3. Suorituskyvyn mittaamisen ja johtamisen yhteys.

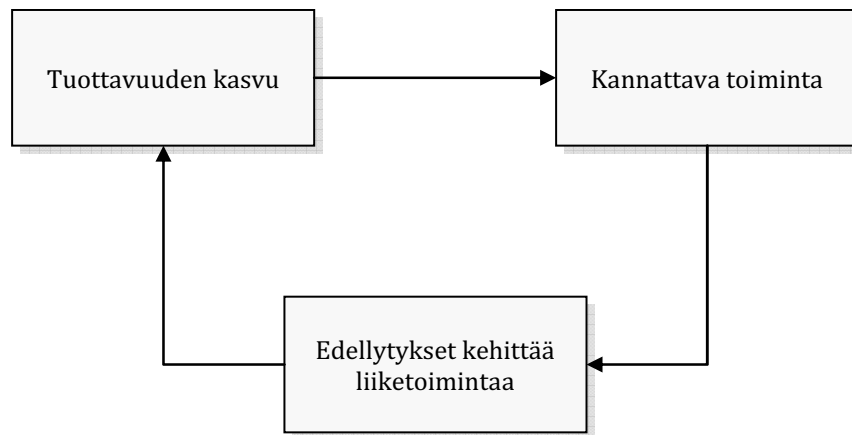
Siirtyminen mittaamisesta johtamiseen vaatii informaation keräämistä ja käsittelyä, jolla mahdollistetaan organisaation sisäinen kommunikaatio, motivointi, seuranta ja kehittäminen. Tämä käsittää tuotosten vertaamisen määriteltyihin tavoite-arvoihin ja oikean toiminnon suorittamisen, mikäli näiden kahden välillä on eroa (Radnor & Barnes 2007, s. 392). Organisaation tulisi myös jatkuvasti analysoida ja kehittää mittaamisprosessiaan, ja keskeinen osa minkä tahansa strategian menestymistä onkin huolellinen suorituskyvyn johtamisen analysointi. Vain silloin nähdään, toimiiko organisaatio parhaan potentiaalinsa mukaisesti (de Waal & Gerritsen-Medema 2006, s. 23).

Viimeisen sadan vuoden aikana suorituskyvyn mittaamisessa ja johtamisessa on nähtävissä kolme erillistä aikakautta. 1920-luvulla pyrittiin tuottamaan mahdollisimman tehokkaasti ja yritysjohto halusi suorituskyvyn mittausjärjestelmän kertovan, kuinka tehokkaasti yritys toimii. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä nähtiin painopisteen siirtyvän kustannuksista ja tehokkuudesta myös muhin suorituskyvyn osa-alueisiin kuten laatuun, joustavuuteen, ja innovaatioihin (Radnor & Barnes 2007, s. 386). 1990-luvun alusta lähtien

organisaatioissa on pyritty näkemään prosessit kokonaisvaltaisesti, eli horisontaalisesti entisen funktionaalisen mallin sijaan. Viimeisimmissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota mm. aineettomaan pääomaan ja käyttämättömän kapasiteetin johtamiseen (Taticchi & Balachandran 2008, s. 149). Suorituskyvyn mittaamisessa on siis tunnistettu tarve myös ei-taloudellisille mittareille. Näiden mittareiden käytön organisaatioissa on havaittu johtavan parempaan taloudelliseen suorituskykyyn verrattuna niihin organisaatioihin, jotka käyttävät pelkästään taloudellisia mittareita (Hussain 2000, s. 63).

2.2 Syyt mittaamiseen

Ilman jatkuvaa tuottavuuden kehittämistä yrityksen tai liiketoimintayksikön toiminta ei pysy kannattavana. Jos yritys taas ei toimi kannattavasti, se ei itsenäisesti pysty selviämään taloudellisista velvoitteistaan saati sitten kehittämään toimintaansa. Tuottavuuden kasvu siis luo edellytykset kannattavalle toiminnalle ja samalla toiminnan edelleen kehittämiselle. Toiminnan kehittäminen taas on edellytyksenä tuottavuuden kasvulle (kuva 4). Käytännössä tämä tarkoittaa liiketoimintaprosessien jatkuvaa parantamista ja uusien liiketoimintamallien, tuotteiden, palveluiden ja teknologioiden omaksumista. Samalla organisaation on pidettävä huolta tietopääoman ja osaamisen yhä tehokkaammasta hyödyntämisestä ja johtamisesta (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 8, 10). Tietopääoman ja osaamisen lisääminen tukee organisaation päätehtävää, eli asiakkaiden vaatimien tuotteiden tai palveluiden tuottamista. Prosessissa muutetaan tuotantopanokset tuotoksiksi, tyypillisesti hyödykkeiden ja palvelujen sekoitukseksi. Usein on tarpeen ymmärtää ja mitata tämän prosessin suorituskykyä (Radnor & Barnes 2007, s. 384-385). Kannattavuuden ja tuottavuuden lisäksi muita tärkeitä menestystekijöitä ja mittaamisen kohteita ovat toiminnan laatu, asiakkaan näkökulman huomioiminen, henkilöstön hyvinvointi ja osaaminen, sekä tietopääoman hallinta (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 10-11).



Kuva 4. Tuottavuuden kasvu edellytyksenä kannattavalle toiminnalle ja toiminnan kehittämiseksi (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 8).

Tuottavuuden ja laajemmin suorituskyvyn mittaamisesta saatavaa informaatiota käytetään yleisesti johtamisen tukena. Onnistuneella mittaamisella ja mittaustiedon analysoimisella saadaan tukea päätöksenteolle ja kyetään kommunikoimaan strategisia tavoitteita. Yrityksillä voi kuitenkin olla hyvin erilaisia tarpeita ja käyttötarkoituksia suorituskyvyn mittaamiselle riippuen mm. yrityksen toimialasta, koosta, tavoitteista, erityispiirteistä jne. (Ukko et al. 2007, s. 11). Lönnqvistin (2002, s. 87) tutkimuksessa organisaatioiden yleisjohdolle tehdyn kyselyn mukaan suorituskyvyn mittaamisen tärkeimpinä nähdyt käyttötarkoitukset ovat:

- Henkilöstön toiminnan ohjaaminen
- Tärkeiden tavoitteiden kommunikointi
- Toiminnan nykytason arvioiminen
- Yrityksen strategian konkretisoiminen toteutettavissa oleviksi tavoitteiksi
- Ongelmien havaitseminen
- Henkilöstön motivoiminen
- Strategian toteutumisen seuraaminen

- Päätöksentekoa tukevan informaation tuottaminen
- Tulevien tilanteiden ennustaminen
- Tulospalkkion mahdollistaminen

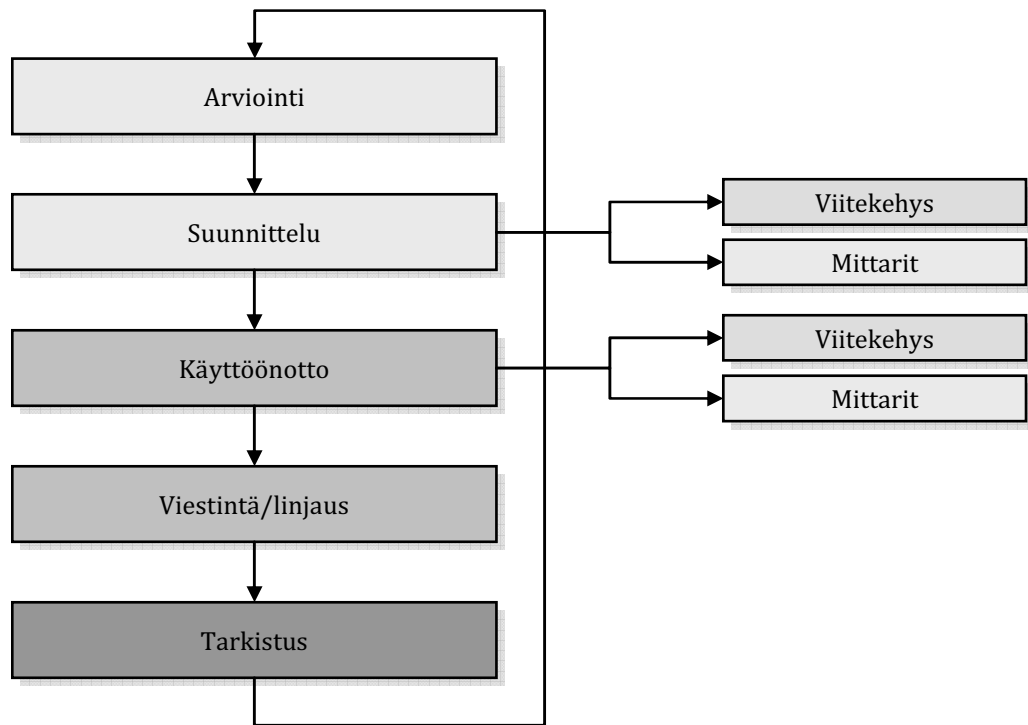
Suorituskyvyn parantamisen taustalla organisaatioilla on strategioita, joihin organisaatiot kiinnittävät tarkasti huomiota. Näiden strategioiden rakentamiseen käytetyt tunnit ja kustannukset ovat turhia, ellei niitä säännöllisesti mitata ja arvioida (de Waal & Gerritsen-Medema 2006, s. 23). Lisäksi, kun käytössä on mittareita, joiden laskentaperusteet kaikki tuntevat, voidaan liiketoimintayksikössä muodostaa yhteinen näkemys toiminnan kehittamisestä ja eri menestystekijöiden välisistä vaikutussuhteista (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 11). Käytettävien mittareiden määrittäminen ja arvioiminen on jo itsessään arvokas prosessi, sillä se pakottaa organisaation johdon tarkentamaan toiminnan prioriteetit ja niiden keskinäiset suhteet. Samalla muodostuu mahdollisuus löytää ja ratkoa johdon mahdolliset erilaiset näkemykset ja mielipiteet (Neely et al. 2000, s. 1121).

Jotta organisaatio saavuttaa taloudelliset ja ei-taloudelliset päämääränsä, organisaation johdon on myös luotettava työntekijöiden ponnisteluihin ja aloitekykyyn. Organisaation työntekijöiden on ymmärrettävä omat roolinsa ja yrityksen strategia, jotta strategisesti tärkeät tavoitteet saavutetaan. Organisaatioiden kasvaessa strategisten tavoitteiden viestittäminen ja mittaaminen tulee yhä tärkeämmäksi ja vaikeammaksi, ja rajallisia resursseja on käytettävä viisaasti (Simons 2000, s. 207). Tarkka tavoitteen asettaminen vaikuttaa myös työntekijän valintoihin, ponnisteluihin ja sinnikkyYTEEN; tavoite kasvattaa henkilön keskittymistä aikaansaannoksiin sen sijaan, että hän siirtäisi asian suoritettavaksi tulevaisuudessa. Sitoutuminen tarkkaan tavoitteeseen johtaa peräänantamattomuuteen, kunnes tavoite on saavutettu (Latham et al. 2008, s. 386).

2.3 Mittariston rakentamisen vaiheet

Suorituskyvyn mittausjärjestelmällä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka koostuu mittauskohteen suorituskyvyn kannalta keskeisistä mittareista. Mittausjärjestelmällä on avainrooli toimintojen seuraamisessa ja pitkän tähtäimen tavoitteiden asettamisessa. Järjestelmän tulisi myös keskittyä suorituskyvyn jatkuvan parantamisen edistämiseen, joka edesauttaa yksilöiden ja organisaation oppimista sekä syiden ja seurausten analysointia (Olsen et al. 2007, s. 564-565). Viime vuosina suorituskyvyn mittaaminen ja johtaminen sekä niihin liittyvät järjestelmät ovat saaneet paljon huomiota tutkijoilta ja asiantuntijoilta. Monet organisaatiot kokevat kuitenkin usein vaikeuksia järjestelmän käyttöönotossa. Seurauksena saattaa olla epäonnistuminen tavoitteiden ja tavoiteltujen hyötyjen suhteen (Taticchi & Balachandran 2008, s. 140). Mittausjärjestelmän suunnittelu- ja käyttöönottoprosessi tulisikin toteuttaa erityisellä tarkkuudella, jotta ongelmilta vältytään mittariston rakentamisen seuraavissa vaiheissa.

Taticchi & Balachandran (2008) analysoivat 800 suorituskyvyn johtamista koskevaa tutkimusta eri tieteellisistä julkaisuista ja tunnistivat näistä perinteisen suorituskyvyn mittausjärjestelmän rakentamiseen liittyvät vaiheet (kuva 5).



Kuva 5. Perinteisen suorituskyvyn mittausjärjestelmän rakentamisen vaiheet (Taticchi & Balachandran 2008, s. 149).

Myös Tenhunen & Ukko (2001) ovat kehittäneet suorituskyvyn johtamisjärjestelmän suunnittelu- ja käyttöönottoprosessimallin. Prosessin kahdeksan vaihetta on kartoitettu yhdessä pilottiyritysten kanssa. Prosessi on pyritty kuvaamaan niin, että se pätee yleisesti erilaisten suorituskyvyn johtamisjärjestelmien implementointiprosesseissa. Mallin vaiheet voidaan sovittaa yhteen Taticchin & Balachandranin hahmottamien mittausjärjestelmän rakentamisvaiheiden kanssa taulukon 1 mukaisesti.

Taulukko 1. Suorituskyvyn mittausjärjestelmän rakentamisen vaiheet

Rakentamisen vaiheet (Taticchi & Balachandran)	Suunnittelu- ja käyttöönottoprosessimalli (Tenhunen & Ukko)
Arviointi ja suunnittelu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Heräte suorituskyvyn analysointijärjestelmän tarpeellisuudesta 2. Järjestelmän pääkäyttötarkoituksen määrittely ja suunnittelutiimin valinta 3. Yrityksen, sen toiminnan ja taustatekijöiden määrittely 4. Seurattavien suorituskyvyn osa-alueiden määrittely 5. Osa-alueiden tarkentaminen ja mittareiden analysointi
Käyttöönotto ja viestintä/linjaus	6. Mittariston viimeistely
Tarkistus (käyttö ja ylläpito)	<ol style="list-style-type: none"> 7. Koekäyttö ja arviointi 8. Mittariston käyttö

Seuraavilla sivuilla kuvataan tarkemmin kolmea mittausjärjestelmän rakentamisen päävaihetta, suunnittelua, käyttöönottoa, sekä käyttöä ja ylläpitoa. Suunnitteluvaiheeseen perehdytään hieman muita vaiheita syvemmin, sillä tämän tutkimuksen synteesiosassa käsitellään prosessin vaiheista ainoastaan suunnitteluvaihetta tutkimuksen päätavoitteen mukaisesti.

Arviointi ja suunnittelu

Mittariston suunnittelu alkaa yrityksen sisäisellä herätteellä suorituskyvyn mittausjärjestelmän tarpeellisuudesta. Tämän jälkeen yritysjohto, jonka tulee olla aidosti sitoutunut projektiin, määrittelee järjestelmän pääkäyttötarkoituksen. Tiedottaminen järjestelmän rakentamisesta kohdistetaan niihin henkilöihin, joihin mittaaminen tulee jollain tavalla vaikuttamaan. Mittausjärjestelmän käyttäjät tulisi osallistaa jo järjestelmän kehitystyöhön. (Tenhunen & Ukko 2001, s. 20-25)

Seuraavaksi määritellään yritys ja sen toiminta sekä taustatekijät, jotta mittaristo on linjassa yrityksen strategian ja vision kanssa. Näiden pohjalta valitaan seurattavat osa-alueet ja mittarit painotuksineen, ottaen huomioon niiden käyttökelpoisuuden ja kattavuuden (Tenhunen & Ukko 2001, s. 20-25). Valittaessa mittauskohteita toiminnan eri tasoilla on oleellista huomioida, että mittauskohteet toimivat organisaation kokonaistavoitteiden mukaisesti (Ukko et al. 2007, s. 13). Mittausjärjestelmän taustalla on siis organisaation visio, johon pyritään strategian avulla. Perusvaatimus suorituskyvyn mittareiden sovituksesta strategiaan päämääriin on tutkia niiden kausaalisuutta, eli syy-seuraus-suhdetta. Yleisesti kausaalisuus tarkoittaa sitä, että muutos tapahtumassa X aiheuttaa muutoksen tapahtumassa Y (Olsen et al. 2007, s. 564).

Mittariston suunnittelun kannalta on välttämätöntä ymmärtää mittareiden syy-seuraus-suhteet ja tavat, miten organisaatio luo arvoa. Ilman kausaalisia suhteita suorituskyvyn mittausjärjestelmästä ei tule yhtenäistä kokonaisuutta (Olsen et al. 2007, s. 564). Vaikka organisaation eri prosesseja on mahdollista mitata suoraan, johto ei välttämättä ymmärrä syitä, jotka johtavat haluttuihin seurauksiin. Prosessin mittaaminen menee hukkaan, mikäli syy-seuraus-suhteita ei ymmärretä tarpeeksi hyvin (Simons 2000, s. 63). Mittaamisesta saatujen tunnuslukujen hyödyntämiseksi päätöksenteossa on tunnettava tunnuslukujen mittauskohteet, riippuvuudet, puutteet ja tunnuslukujen muodostumiseen vaikuttavat prosessit (Rautiainen 2004, s. 14).

Monessa tapauksessa mittareiden kausaalinen suhde ei kuitenkaan välttämättä ole kovin selvä, ja suhteiden tutkimiseen tarvitaan huolellista analysointia. Esimerkiksi, hylkytavaran määrä voidaan nähdä helposti syynä korkeille materiaali- ja työvoimakustannuksille, mutta kunnossapitoon käytetyn ajan suhdetta kunnossapidon laatuun ei voida todeta yhtä helposti. Lisäksi, jos suorituskyvyn mittari nähdään epäolennaisena toiminnan ja tavoitteiden kannalta, johtajat ja työntekijät eivät pidä sitä tärkeänä eivätkä hyväksy sitä. Syy-seuraus-suhteiden analysointi on tärkeää myös organisaation oppimisen edistämiseksi (Olsen et al. 2007, s. 564). Suorituskyvyn mittaristoon tulisikin ottaa mukaan sekä syy- että seurausmittareita. Seurausmittarit ilman syy-mittareita eivät kerro, kuinka halutut seuraukset ja vaikutukset saavutetaan. Pelkät syy-mittarit taas voivat johtaa lyhytaikaiseen toiminnalliseen parannukseen, mutta eivät pidemmän tähtäimen taloudelliseen menestykseen (Kaplan & Atkinson 2005, s. 377).

Syy-seuraus-suhteiden sarjaa voidaan kuvata strategiakartan avulla. Organisaation strategiaan perustuva strategiakartta kuvaa sitä, kuinka aineeton pääoma synnyttää sisäisten prosessien parannuksia, joiden avulla voidaan täyttää arvolupaukset asiakkaille, osakkeenomistajille ja yhteisölle. Strategiakartta on linkki, joka yhdistää toisiinsa laaditun strategian ja strategisen toteutuksen, ja jonka avulla on mahdollista määrittää tavoitteet ja mittarit sekä hallita niitä. Kartan avulla voidaan tarkistaa, että kaikki strategian osa-alueet ja niiden keskinäiset suhteet on huomioitu. (Kaplan & Norton 2004, s. 32, 36)

Mittausjärjestelmän suunnitteluvaiheessa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset suunnittelu- tai käyttöönottovaiheessa esiintyvät yleisimmät sudenkuopat. De Bruijnin (2002, s. 580-592) tutkimusten mukaan suorituskyvyn mittaaminen johdattelee numeroilla pelaamiseen, lisää sisäistä byrokratiaa, estää innovaatioita, vahingoittaa päämäärien saavuttamista panosten optimoinnin kustannuksella, ei ota huomioon vaikeasti mitattavia tekijöitä, lopettaa hyvien toimintatapojen jakamisen muille (kilpailtaessa julkisella sektorilla), sekä rankaisee hyvästä suorituskyvystä

esimerkiksi seuraavan vuoden budjettia alentamalla. De Bruijn esittää myös joukon toimenpide-ehtotuksia, jotka toteuttamalla organisaatiot voivat pyrkiä minimoimaan kyseiset negatiiviset vaikutukset suunnitteluprosessin eri vaiheissa:

- Suvaitaan monenlaiset kilpailevat mittauskohteet
- Otetaan huomioon usea näkökulma tulosten sisältöä määriteltäessä
- Rajoitetaan käyttötarkoituksia ja -paikkoja
- Valitaan mittauskohteet strategisesti ja monta aluetta kattavaksi
- Huomioidaan tasapainoisesti sekä tuote että sen valmistamiseen johtanut prosessi

Toivanen (2001, s. 126-127) on lisäksi määritellyt valittaville mittareille neljä tärkeää ominaisuutta. Mittareiden tulee tuottaa tietoa, jota organisaatio oikeasti tarvitsee (relevanttius), mittareiden tulee mitata harhattomasti haluttua kohdetta (validiteetti), mittareiden tulee olla tarkkoja ja uskottavia (reliabiliteetti), ja mittareiden tulee olla tarpeeksi edullisia käyttää (käytännöllisyys).

Käyttöönotto

Mittariston käyttöönottovaiheessa valitaan miten ja minkälaisella järjestelmällä tieto kerätään ja esitetään sekä kuka tiedon kerää. Mittaustulokset tulisi esittää riittävän ymmärrettävässä muodossa (Ukko et al. 2007, s. 13). Järjestelmää tulisi koekäyttää 2-3 mittausjakson ajan, jonka aikana käyttäjät voivat kertoa mielipiteitä ja kehitysideoita järjestelmän hiomiseksi. Yrityksen henkilöstö tulisi myös kouluttaa mittariston käyttöä varten, jotta käyttöönotto sujuisi mahdollisimman sujuvasti. Lopuksi mittaristo on otettava osaksi normaalia johtamisrutiinia, jotta mittareita ja niiden tuottamaa informaatiota päästään käytännössä hyödyntämään johtamisen tukena (Tenhunen & Ukko 2001, s. 20-27).

Käyttö ja ylläpito

Mittariston ylläpitoon liittyy muun muassa mittaustulosten säännöllinen päivittäminen. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi viikoittain, kuukausittain tai harvemmin riippuen mm. mittausvälistä. Jokaisen mittarin toiminta on aika ajoin tarkistettava. On myös muistettava, että suorituskyvyn mittausjärjestelmän suunnittelu on jatkuva prosessi, joka vaatii jatkuvaa tarkastelua ja arviointia. On tärkeää huolehtia siitä, että mittarit ovat linjassa organisaation strategian ja vision kanssa. Yksittäinen mittari tai jopa useampi on vaihdettava uusiin, jos organisaation menestystekijät muuttuvat. Hyvä tapa on tarkistaa koko mittaristo aina, kun organisaation strategiaa päivitetään (Hannula & Lönnqvist 2002, s. 17). On myös muistettava esitellä henkilöstölle mittaristosta saatavia hyötyjä, jotta mittaamista ei nähdä turhana vaivana, vaan henkilöstö innostuu mukaan järjestelmän edelleen kehittämiseen (Tenhunen & Ukko 2001, s. 22).

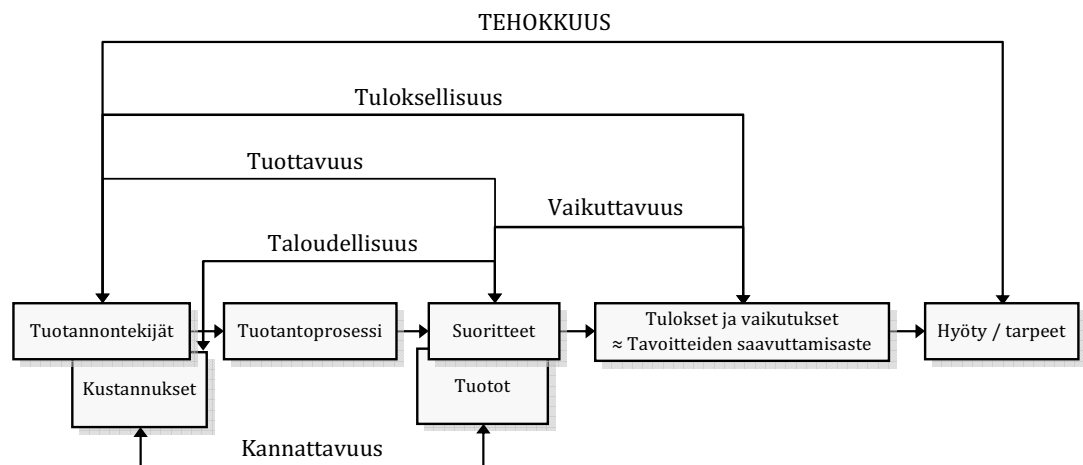
3 SUORITUSKYVYN MITTAAMINEN JULKISELLA SEKTORILLA

Radnor & Barnes (2007, s. 391) toteavat tutkimuksessaan, että suorituskyvyn mittaamiseen kehitetyn viitekehysten Balanced Scorecardin lähestymistapa ja suosio ovat tehneet suorituskyvyn mittaamisesta ja johtamisesta jo toimialan itsessään. Useat organisaatiot mittaavat kirjaimellisesti satoja asioita yhtäaikaaisesti ja mittaaminen kuluttaa organisaatioilta suunnattoman määrän rahaa, aikaa ja energiaa. Suorituskyvyn mittaamisen yleistyminen on näkynyt erityisesti julkisella sektorilla, jossa mittausjärjestelmien kehittäminen ja hyödyntäminen ei ollut kovinkaan näkyvää ennen 1980-lukua. Julkinen sektori koostuu organisaatioista, jotka toimittavat valtion tuotteet ja palvelut paikallisella tai kansallisella tasolla. Julkiset organisaatiot eivät ole liikevoitto-suuntautuneita (Fryer et al. 2007, s. 499), niillä on vain vähäistä potentiaalia tulojen tuottamiseen ja, yleisesti ottaen, niillä ei ole tekijää mihin suorituskykyä voidaan viime kädessä verrata. Suurin osa julkisen sektorin organisaatioista saa enimmät tulonsa valtiolta ja on vastuuvollinen useille eri ryhmille. Seurauksena vielä hiljattainkin julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamista pidettiin lähes mahdottomana. Suorituskyvyn mittaaminen julkisella sektorilla on siis vielä alkutekijöissään, ja käytetyt lähestymistavat vaativat lisätutkimusta ja kehitystä, erityisesti mittaamis- ja arviointiprosessista seuraavan toiminnan suhteen (Boland & Fowler 2000, s. 417-418).

3.1 Organisaation suorituskyvyn osa-alueet

Jotta julkisen sektorin suorituskykyä pystytään ylipäättään käsittelemään, on määriteltävä suorituskykyyn sisällytettävät osa-alueet ja niiden yhteydet toisiinsa. Julkisen sektorin organisaation suorituskyvyn eri osa-alueet ja toiminnan kyvykkyyttä kuvaavat termit kuvataan kirjallisuudessa kirjavasti ja niiden määritelmässä sekä keskinäisissä yhteyksissä on eroja kirjoittajan näkökulmasta ja taustasta riippuen.

Tässä tutkimuksessa suorituskyvyn eri osa-alueiden määritelmien pohjana on käytetty Rautiaisen (2004) lisensointityötä, jossa on määritelty julkisen sektorin suorituskyvyn osa-alueiden yhteydet kuvan 6 mukaisesti. Rautiaisen mallissa suorituskyvyn yläkäsitteenä on tehokkuus, jonka alapuolella oleva tuloksellisuus jakaantuu osaltaan kolmeen alakäsitteeseen taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Malli hahmottaa selkeästi osa-alueiden yhteydet ja tehokkuuteen sekä sitä kautta kokonaissuorituskykyyn vaikuttavat tekijät.



Kuva 6. Suorituskyvyn osa-alueiden yhteydet julkisella sektorilla (Rautiainen 2004, s. 34).

Taloudellisuus kuvaa suoritteiden ja kustannusten suhdetta tai käänteisesti kustannusta/suorite, eli sitä, kuinka edullisesti jokin tuotos saadaan aikaan. (Pekkola et al. 2008, s. 14; Rautiainen 2004, s. 32)

Tuottavuus kuvaa tuotoksia jaettuna panoksilla, eli sitä, kuinka tehokkaasti organisaatio yhdistää tuotannontekijämarkkinoilta hankkimansa panokset saadakseen aikaan mahdollisimman suuren tuotoksen myytäväksi suoritteiden markkinoilla. (Pekkola et al. 2008, s. 14; Rautiainen 2004, s. 32)

Vaikuttavuus tarkoittaa saavutettuja vaikutuksia jaettuna tuotoksilla (joka on operationalisoitavissa käytännön mittauksia varten tuotosten ja tavoitteiden suhteeksi, eli tavoitteiden saavuttamisasteeksi). Vaikuttavuuden ongelmana on se, että se näkyy usein vasta pidemmällä aikavälillä ja saattaa siksi jäädä havainnoimatta. (Pekkola et al. 2008, s. 16; Rautiainen 2004, s. 32)

Tuloksellisuus on yläkäsite tuottavuudelle, taloudellisuudelle ja vaikuttavuudelle ja sen määritelmä on vaikutukset/panokset (joka on operationalisoitavissa monissa tapauksissa tavoitteiden saavuttamisasteen ja rahamääräisten, vertailukelpoisten panosten suhteena). Toiminta on siis sitä tuloksellisempaa, mitä lähempänä tuotos on asetettua tavoitetta. (Pekkola et al. 2008, s. 15; Rautiainen 2004, s. 32)

Tehokkuus on laajasti ajatellen optimaalisen toiminnan tila, jossa tavoitteiden saavuttamista ja yhteiskunnallisen hyödyn maksimointia panoksiin nähden edistetään. Toiminnan tehostumista arvioidessa mittaus on usein kohdistettava käytännön tasolla suppeammin (tekniseen) tehokkuuteen: tietyllä panoskäytöllä tietyssä ajassa saavutettuun hyväksyttävään tuotokseen. Erona tuloksellisuuteen on aikarajoitteen liittäminen käsitteeseen. (Pekkola et al. 2008, s. 15; Rautiainen 2004, s. 32)

Kannattavuus kuvaa organisaation kykyä tuottaa tulojen ja menojen erotuksena syntyvää voittoa. Se ei ole tarpeen esim. kunnasta puhuttaessa, vaan tällöin parempi termi on usein talouden tasapaino, sillä tuottojen – sisältäen verotulot ja valtionosuudet – on keskimäärin oltava kustannusten suuruiset, jos toimintaa aiotaan jatkaa samalla tasolla pitkällä aikajänteellä. (Pekkola et al. 2008, s. 15; Rautiainen 2004, s. 34)

Yksityisellä sektorilla kannattavuus on ollut toiminnan jatkuvuuden kannalta suorituskyvyn tärkein osa-alue. Yritysten päätehtävä on tuottaa osakkeenomistajille mahdollisimman runsaasti voittoa. Julkisen sektorin organisaatiot pyrkivät voiton maksimoinnin sijaan pitämään taloutensa tasapainossa. Kunnossa oleva talous

mahdollistaa panostamisen resursseihin, joiden viisas käyttö takaa toiminnan jatkumisen ja jatkuvan kehittämisen. Julkisen sektorin organisaatioiden päämäärät eivät kuitenkaan ole yleensä näin yksinkertaisesti selitettävissä. Organisaatioilla on usein myös muita päämääriä ja suorituskyvyn mittaamisen tavoitteita, jotka tulisi huomioida suorituskyvyn mittausta suunniteltaessa ja toteuttaessa.

3.2 Suorituskyvyn mittaamisen tavoitteet

Julkista sektoria on pidetty suurena, tehottomana ja väärin organisoituna, joten kansalaiset ovat alkaneet vaatia sektorin toimijoilta tuloksellisempaa toimintaa. Julkisen sektorin organisaatioiden täytyy osoittaa sidosryhmilleen, että suorituskyvyssä on tapahtunut kehitystä ja että päämäärät ja tavoitteet on saavutettu (McAdam et al. 2005, s. 256; Zeppou & Sotirakou 2003, s. 321). Tuloksellisuuden arviointiin liittyvät usein suorituskyvyn mittaaminen ja pyrkimys hyödyntää tulostittareita toiminnan kehittämisessä (Rautiainen 2004, s. 22). Julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn mittaamisen tavoitteet ovat McAdamin (2005, s. 258) mukaan:

- Rationalisointi koon, kustannusten ja toimintojen suhteen
- Tilivelvollisuuden tehostaminen
- Toimintojen parempi läpinäkyvyys
- Ammattitaidon parantaminen, toiminnallisten periaatteiden, menettelytapojen ja järjestelmien uudenaikaistaminen
- Realistisen, suorituskykyyn perustuvan palkkiojärjestelmän kehittäminen

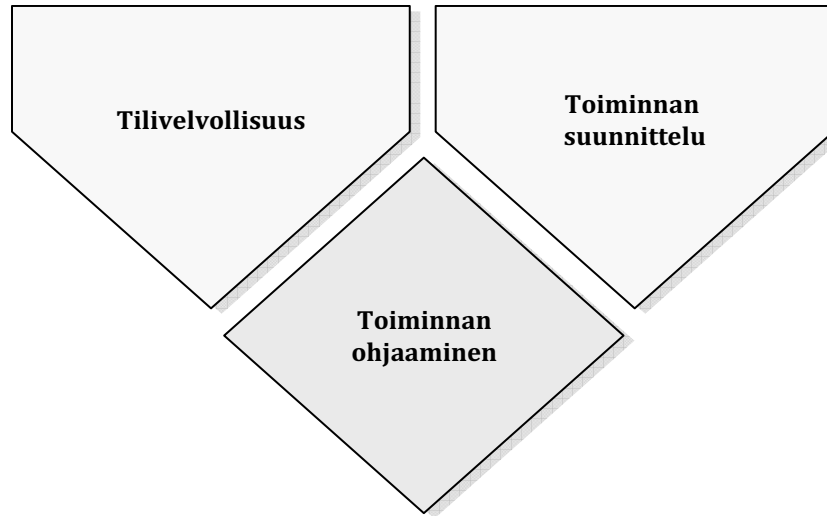
Greilingin (2005, s. 554-555) tutkimuksessa esitetyt syyt suorituskyvyn mittaamiselle julkisella sektorilla ovat osittain yhteneviä McAdamin näkemysten kanssa:

- Budjetoinnin nykyaikaistaminen
- Pakollinen ja vapaaehtoinen raportointi
- Sopimusten hallinnointi
- Sisäinen vertailu/benchmarking
- Sisäinen diagnosointijärjestelmä
- Strategian johtamisjärjestelmä

Myös Bird et al. (2005, s. 2-3) ovat tutkineet suorituskyvyn mittaamista ja havainneet kirjallisuuden perusteella kolme mittaamisen päätarkoitusta julkisella sektorilla:

- Julkisista palveluista saatavilla olevan informaation tehokkaampi hyödyntäminen
- Organisaatioiden ja yksilöiden toimivien toimintatapojen tunnistaminen
- Toiminnan parempi läpinäkyvyys, jolla todistetaan, että "julkiset varat käytetään viisaasti"

Greiling (2006, s. 449) jaottelee julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamisen ja johtamisen kolmen pääkäyttötarkoituksen mukaan: tilivelvollisuus, toiminnan suunnittelu ja toiminnan ohjaaminen. Mittaamista käytetään sekä tilivelvollisuuden työkaluna (seuranta ja valvonta) että toiminnan suunnittelun työkaluna (esim. kvalitatiivisten mittareiden avulla). Näiden kahden työkalun tuottaman informaation avulla päästään kolmanteen käyttötarkoitukseen, eli toiminnan ohjaamiseen. Mittareita käytetään strategian muodostamiseen ja strategian toteutumisen arviointiin sekä tukena muissa päätöksentekoprosesseissa. Greilingin jaottelun ja muun kirjallisuuden pohjalta suorituskyvyn mittaamisen tavoitteet julkisella sektorilla voidaan hahmottaa kuvan 7 mukaisesti.



Kuva 7. Suorituskyvyn mittaamisen ja johtamisen tavoitteet julkisella sektorilla.

Syyt suorituskyvyn mittaamiseen julkisella sektorilla ovat siis kirjallisuuden mukaan pääosin samat kuin yksityisellä sektorilla (kts. luku 2.2). Huomion arvoista on, että kirjallisuuslähteiden mukaan mittaamisen taustatekijöissä näyttäisivät korostuvan syyt, jotka on noteerattu yksityisellä sektorilla jo pidempään, kuten toimintatapojen uudistaminen, hyvien käytäntöjen löytäminen ja resurssien kohdentaminen. Lueteltuja syitä on kuitenkin alettu korostaa vasta hiljattain julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamisessa. Syynä tähän ovat mm. niiden mittaamisen vaikeus julkisella sektorilla ja julkisen sektorin organisaatioiden toiminnan lyhytjänteinen luonne (McAdam et al. 2005, s. 256). Julkisen sektorin toimijoilla onkin paljon opittavaa yksityisen sektorin suorituskyvyn mittaamisesta ja johtamisesta. Monet kysymykset, jotka nousevat esiin julkisella sektorilla, on kohdattu jo aikaisemmin yksityisen sektorin puolella. Haaste on oppia – ei pelkästään omaksumaan – vaan myös soveltamaan ja toteuttamaan yksityisen sektorin kokemuksia parhaan tuloksen aikaansaamiseksi (Radnor & Barnes 2007, s. 394).

Vaikka julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn mittaamisella on Greilingin mukaan kolme pääkäyttötarkoitusta, mittaamista on hyödynnetty organisaatioissa

tähän asti lähinnä vain raportoinnin tukena. Läpinäkyvä raportointi on toki yhä yksi tärkeimmistä suorituskyvyn johtamisjärjestelmän käyttöönoton syistä. Raportoinnin avulla voidaan osoittaa sidosryhmille mm. tavoitteiden saavuttamisaste (McAdam et al. 2005, s. 256). Suorituskyvyn mittaaminen tarjoaa organisaatioille kuitenkin myös useita muita mahdollisuuksia toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen liittyen. Yksi tärkeimmistä mittauksen tarkoituksista on yhden tai useamman organisaation keskinäinen vertailu yhtenevästi suoritettavan mittauksen perusteella. Organisaatioiden sisäiset vertailut ovat mm. keino kilpailutilanteen synnyttämiseksi tilanteissa, joissa ei ole muuten juurikaan kilpailua, kuten usein käy julkisella sektorilla. Vertailut auttavat myös tunnistamaan esimerkkejä hyvästä ja huonosta resurssien käytöstä, toimintatavoista, sekä oikeasta yksikkökoosta tietyn toiminnan suorittamisessa. Sisäinen benchmarking, joka tarkoittaa oppimista parhaalta, on vielä toistaiseksi julkisen sektorin organisaatioissa harvinaisempaa (Greiling 2005, s. 554; Rautiainen 2004, s. 99).

Bolandin & Fowlerin (2000, s. 418) mukaan suorituskyky on hiljattain yhdistetty myös standardeihin, esimerkiksi tarjottavan palvelun laatuun, jotka pyritään saavuttamaan ja joita pyritään noudattamaan. Nämä standardit luodaan usein kokonaisille palvelualueille ja ne voidaan säätää yksittäisen organisaation ulkopuolelta. Saavutettuja tuloksia verrataan säädettyihin kriteereihin, jonka avulla määritellään organisaation suorituskyky sen tilivelvollisuuden suhteen. Tällä voi olla seuraamuksia toimijan tulevalle resurssien kohdentamiselle. Monet resurssien allokointiratkaisut syntyvät kuitenkin poliittisen päätöksentekoprosessin tuloksena, sillä kustannus-hyötyanalyysit eivät lakisääteisissä tehtävissä ole kovin käyttökelpoisia. Esimerkiksi kunta ei voi jättää näitä tehtäviä tekemättä, olipa analyysin tulos mitä tahansa (Rautiainen 2004, s. 27). Julkisen sektorin toimijan asiakkaan, esimerkiksi kuntalaisten, tarpeet yleensä ylittävät tuotettavissa olevan suoritemäärän. Niinpä maksimaalisen tarpeiden tyydyttämisen onnistumiseksi rajalliset tuotantomahdollisuudet tulisi käyttää tärkeimpien hyödykkeiden tuottamiseen. Lisäksi jokainen hyödyke tulisi tuottaa mahdollisimman pienin

resurssien, jotta resurssit riittävät mahdollisimman monen hyödykkeen tuottamiseen (Rautiainen 2004, s. 23).

Standardit, esimerkiksi valmiiksi määritelty palvelun taso, liittyvät myös suorituskyvyn hyödyntämiseen sopimuksia määriteltäessä. Suorituskyvyn mittaaminen auttaa organisaation johtoa saamaan paremman kuvan eri yksiköiden tehokkuudesta ja niiden kyvystä pysyä sopimuksissa. Suorituskykyyn perustuvat sopimukset kertovat yksityiskohtaisesti odotetusta palvelun määrästä ja laadusta. Palvelun tuottaja voi yhtä hyvin olla julkishallinto tai yksityisen sektorin organisaatio (Greiling 2005, s. 554). On kuitenkin muistettava, että sopimusten perustuminen suorituskykyyn ja sen mittaamiseen ei itsessään automaattisesti paranna julkisen sektorin organisaation suorituskykyä. Voi jopa olla, että julkisen sektorin palvelujen vakaus ja ennustettavuus heikkenee, kun suorituskyvyn mittaaminen ja suorituskykyyn perustuvat sopimukset otetaan käyttöön, mikäli transaktio- ja vaihtoehtokustannukset otetaan huomioon. Suorituskykyyn perustuvat sopimukset säästävät yleensä kustannuksia vain silloin, jos tarjouksen tekijöitä on tarpeeksi monta, tai jos sopimuksen kohteena oleva palvelu voidaan määrittellä tarkasti sekä määrällisesti että laadullisesti (Greiling 2006, s. 458, 461).

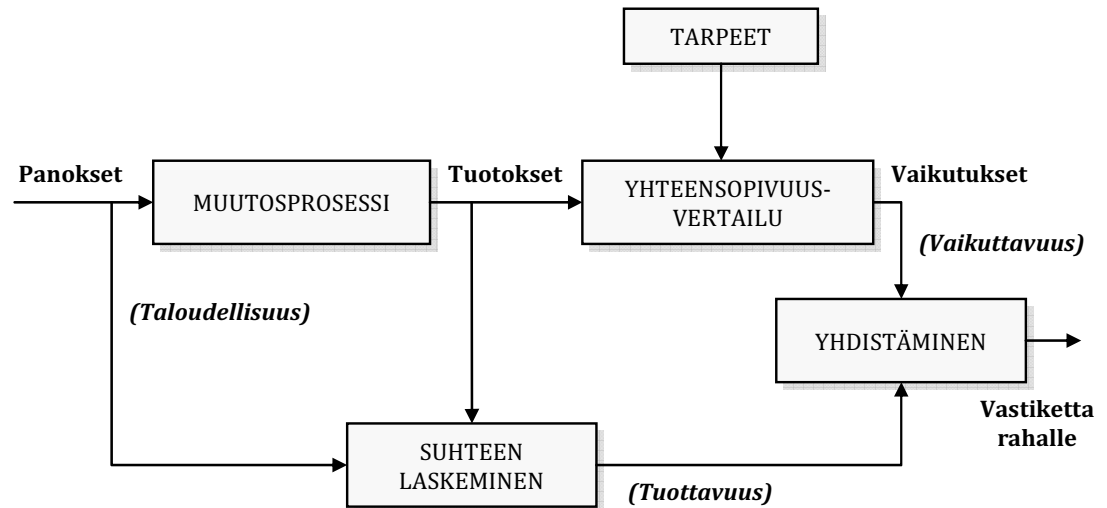
Julkisen sektorin organisaation suorituskyvyn mittaamisen tavoitteissa korostuu kirjallisuuden mukaan myös asiakaslähtöinen ajattelutapa. Yksityisen sektorin organisaatioissa asiakaslähtöinen ajattelu on ollut vallalla jo pidemmän aikaa ja nyt myös julkisen sektorin toimijat ovat alkaneet antaa sille entistä enemmän painoarvoa. Julkisen sektorin on yksityisen sektorin tavoin keskityttävä asiakkaaseen ja perusteltava oikeus olemassaoloonsa (Jarrar & Schiuma 2007, s. 4). Asiakkaan roolin korostaminen näkyy esimerkiksi julkisen sektorin organisaatioiden lisääntyneenä vapaaehtoisena raportointina, joka lisää läpinäkyvyyttä sidosryhmiä kohtaan. Tällä pyritään perustelemaan sidosryhmille jo tehdyt päätökset ja saamaan kansalaiset aktiivisemmin mukaan toimintaan sekä sen kehittämiseen (Greiling 2005, s. 554). Spray Kinneyn & Rugginin (2008, s. 17) tutkimusten mukaan julkisen sektorin

organisaatiot ovat alkaneet käyttää kansalaisilta ja muilta asiakkailta saatua informaatiota prioriteettien ja päämäärien laadinnassa, kun organisaatiot ovat lisänneet kokemustaan oikeiden tavoitteiden asettamisesta ja suorituskyvyn mittaamisesta. Kansalaisille ei siis enää vain raportoida tuloksia, vaan esimerkiksi suorituskyvyn ja kansalaisten tyytyväisyyden vaatimustasot ja mittarit voidaan rakentaa yhteistyössä kansalaisten kanssa.

Asiakaskeskeisyys on johtanut lisäksi siihen, että julkisen sektorin organisaatioiden johtajien odotetaan olevan keskittyneitä enemmän tuotoksiin ja vaikutuksiin kuin panoksiin (Hoque 2008, s. 489). Suorituskyvyn mittauksen painopiste onkin siirtymässä julkisella sektorilla panos-keskittyneestä budjetointijärjestelmästä tuotokseen keskittyvään järjestelmään. Sen sijaan, että mitattaisiin, paljonko organisaatio tarvitsee rahaa tai työvoimaa, budjetoinnissa huomioidaan tuotokset ja vaikutukset (Greiling 2005, s. 554). Tuottavuuden lisäksi pyritään siis myös mittaamaan vaikuttavuutta. Tuottavuuden mittaaminen on hallinnut toimintojen johtamista jo teollisen vallankumouksen alusta lähtien, koska usein organisaatioiden päähuolenaihe on ollut taloudellisen vakauden ja kasvun varmistaminen. Vasta kahden viime vuosikymmenen aikana on pyritty siirtymään vaikuttavuuden mittaamiseen korostaen lopputuotteita ja pehmeämpiä mittareita kuten innovaatiokyvykkyyttä, motivaatiota ja asiakkaiden säilyttämistä (Radnor & Barnes 2007, s. 385).

Boland & Fowler (2000, s. 427) ovat kuvanneet taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden suhteita julkisella sektorilla kuvan 8 mukaisesti etenevänä prosessina. Heidän mukaansa on tärkeämpää saavuttaa lopputulos jota ihmiset haluavat, kuin tulla optimaalisen tehokkaaksi jakelussa: *"On tärkeämpää tehdä oikeita asioita, kuin asioita oikein"*. Mikäli yksi halutuista lopputuloksista on alimpien mahdollisten kustannusten saavuttaminen, voidaan pyrkiä optimoimaan sekä lopputuloksen vaikuttavuus että resurssien käytön tehokkuus. Tätä kuvan 8 malli pyrkii kiteyttämään "vastiketta rahalle" -ajattelulla. Suomessa julkisen hallinnon

uudistuksissa vastiketta rahalle -ilmaisua enemmän on käytetty termiä tuloksellisuus (Rautiainen 2004, s. 22).



Kuva 8. Tuotokset ja vaikutukset osana julkisen sektorin organisaation suorituskykyä (Boland & Fowler 2000, s. 426).

3.3 Haasteet suorituskyvyn mittausjärjestelmän suunnittelussa

Julkisen sektorin organisaation suorituskyvyn mittaamisessa ja siihen liittyvän järjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon useita sektorin erityispiirteitä. Fryer et al. (2007, s. 499) ovat listanneet julkisen sektorin keskeisimmät erot verrattuna yksityiseen sektoriin, jotka vaikuttavat myös suorituskyvyn mittausjärjestelmän suunnitteluun, käyttöönottoon ja käyttöön:

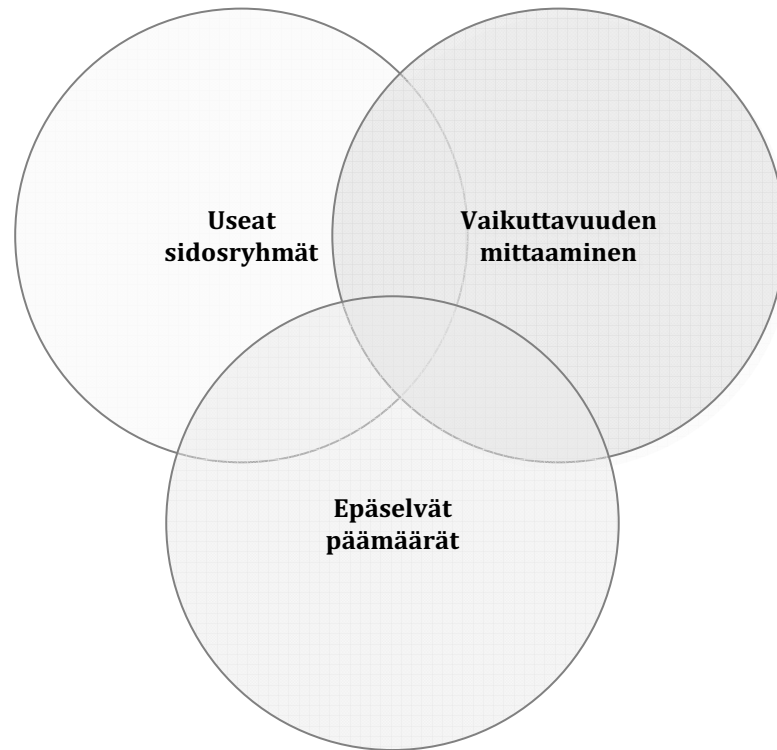
- Tärkein päämäärä ei ole voiton maksimointi
- Julkisella sektorilla on kolme erillistä aluetta – työnjohdollinen, ammatillinen sekä menettelytapoihin ja päätöksentekoon liittyvä – jotka ovat jatkuvasti ristiriidassa keskenään

- Organisaatioilla ei ole selkeää kuvaa siitä, kuka heidän asiakkaansa on
- Asiakkailla on runsaasti toisistaan eroavia tarpeita
- Organisaatioilla on kirjava joukko palveltavia sidosryhmiä, joista osa on myös asiakkaita
- Julkinen sektori on riippuvainen valtion päätöksenteosta ja toimenpiteistä

Rantanen et al. (2007, s. 428-429) ovat tutkineet julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamista kolmen case-organisaation avulla. Analyysissä nostetaan esille neljä pääongelmaa organisaatioiden suorituskyvyn mittaamisjärjestelmän suunnittelu- ja implementointivaiheessa:

- Organisaation useat sidosryhmät
- Toiminnan epäselvät päämäärät
- Julkisen omaisuuden omistusoikeus (tai sen puute)
- Puutteelliset johtamistaidot

Sekä julkisen sektorin erityispiirteet että havaitut ongelmat mittausjärjestelmän rakentamisvaiheessa asettavat haasteensa julkisen sektorin organisaation suorituskyvyn mittaamiselle ja johtamiselle. Useimpien haasteiden voidaan nähdä johtuvan kolmesta julkisen sektorin organisaatioita koskevasta ongelmakohtasta: Organisaatioilla on useita sidosryhmiä, niiden toiminnan taustalla on useita epäselviä päämääriä, ja niiden toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen on erittäin haasteellista. Kohdat linkittyvät läheisesti toisiinsa ja ovat osittain päällekkäisiä (kuva 9). Seuraavassa käsitellään tarkemmin näitä ongelmakohtia ja niiden yhteyksiä toisiinsa.



Kuva 9. Julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamisen merkittävimmät haasteet.

Useat sidosryhmät ja niiden erilaiset tarpeet

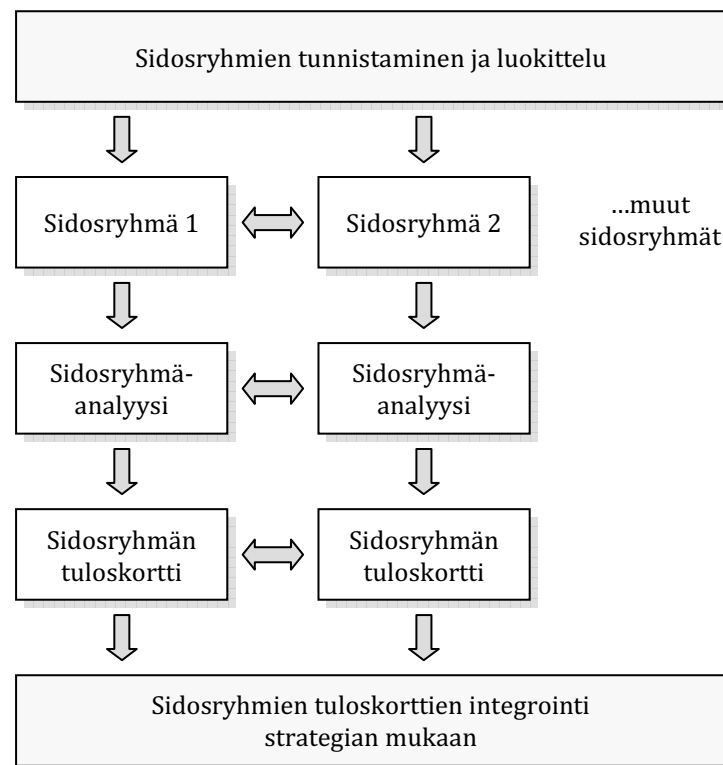
Julkisen sektorin organisaatioiden perustehtävää toteutetaan samalla tavalla kuin yksityisellä sektorillakin, eli tyydyttämällä asiakkaiden sekä muiden sidosryhmien tarpeet. Organisaatioiden menestyminen perustuu sisäisten prosessien tuloksiin, joita aineeton pääoma, eli oppiminen ja kasvu, tukee. Julkisen sektorin organisaatio pyrkii tehtävänsä mukaisesti miellyttämään asiakkaita ja rahoittajina toimivia veronmaksajia tai lahjoittajia (Kaplan & Norton 2004, s. 31). Julkisen sektorin sidosryhmiin kuuluvat esimerkiksi paikalliset asukkaat, asiakkaat, kuluttajat, käyttäjät, tarjottujen palvelujen asiakkaat, media, valitut edustajat, keskushallinto, säätely- ja tarkastustoimijat sekä itse organisaation johto ja työntekijät. On selvää, että näillä ryhmillä on eri syistä kiinnostus toisistaan eroaviin suorituskyvyn mittareihin. Organisaatiot tiedostavat sidosryhmien tärkeyden strategian kehittämisen ja

palveluiden suunnittelun kannalta, mutta sen sijaan sidosryhmien roolia suorituskyvyn mittaamisen perspektiivistä on tutkittu suhteellisen vähän: kuka nähdään mittaamisen tuloksena syntyvän informaation loppukäyttäjänä. Monella sidosryhmällä on kiinnostusta julkisen sektorin organisaation suorituskykyyn ja sen mittaamiseen, mutta niillä kaikilla on oma näkökulmansa ja halunsa mitattavaksi informaatioksi (Wisniewski & Stewart 2004, s. 223-224).

Jokaisella mittausjärjestelmällä on kustannuksensa (datan kerääminen, analysointi ja raportointi), ja organisaation pyrkimys on luoda yleinen joukko mittareita, joilla voidaan helposti tyydyttää eri sidosryhmien eriävät informaatiotarpeet. Vaarana on, että tällä lähestymistavalla luodaan suuri joukko mittareita, jotka eivät tyydytä ketään (Wisniewski & Stewart 2004, s. 224). Organisaation useat sidosryhmät ja julkisen sektorin suorituskyvyn eri ulottuvuuksien mittaamisen vaikeus tekevät lisäksi palkkiojärjestelmien suunnittelusta monimutkaista. Useiden sidosryhmien eriävät tarpeet voivat johtaa siihen, että sidosryhmät pyrkivät lisäämään palkkiojärjestelmiin ainoastaan niitä osa-alueita, joita nähdään vain oman toiminnan kannalta tärkeinä, tai niitä osa-alueita, joita on helppo mitata. Työntekijät voivat myös erotella suorituskyvyn mittaamisen päivittäisistä töistään, eli he eivät käytä järjestelmän tuottamaa informaatiota johtamis- tai arvioimistarkoituksiin. Lisäksi, työntekijät saattavat pyrkiä muokkaamaan tavoitteita enemmän mieleisikseen (Melnik et al. 2005, s. 319-320; Verbeeten 2008, s. 434).

Julkisella sektorilla on siis tarve sopeutua kustannustehokkaasti eri sidosryhmien erilaisiin tarpeisiin (Wisniewski & Stewart 2004, s. 224). Yksi tapa hallita suurta sidosryhmämäärää on luokitella ne kunkin sidosryhmän tyyppin mukaan. Wisniewski & Stewart (2004) tutkivat julkisella sektorilla toimivia paikallisviranomaisorganisaatioita ja pyrkivät tunnistamaan niihin liittyviä sidosryhmiä. Tutkimuksen mukaan sidosryhmiä, joilla on suurin piirtein samat toiveet mitattavien suorituskyvyn osa-alueiden suhteen, on 6-8. McAdam et al. (2005) ovat kehittäneet kuvan 10 mukaisen viitekehyksen sidosryhmien tunnistamiselle ja luokittelulle. Sidoryhmät

voidaan luokitella tyyppin mukaan esimerkiksi valvojiin, asiakkaisiin, toimittajiin, työntekijöihin, paikalliseen yhteisöön, painostusryhmiin, valtioon ja muihin organisaatioihin. Tutkimusten (esim. Neely et al. 2000, Wisniewski & Stewart 2004) mukaan jokaisella sidosryhmäluokalla tulisi olla omat suorituskyvyn mittaamisen kriteerit. Nämä kriteerit tulisi kehittää yhteisten periaatteiden mukaan, jolloin jokaisen luokan tuotoksia voi korreloida ja verrata koko organisaation strategian tuottamiseen ja sen ristiriitoihin.



Kuva 10. Sidosryhmäkohtaisten mittareiden integrointi ja linkittäminen organisaation strategiaan (McAdam et al. 2005, s. 259).

Organisaatiossa on tarpeellista kehittää mittareita jokaiselle sidosryhmälle erikseen ja linkittää nämä lähestymistavat ristiriitojen ja synergioiden löytämiseksi. Merkittävimpien sidosryhmien tulisi olla yhtä mieltä mittareista, jotka ovat

suorituskyvyn mittaamisessa tärkeimpiä. Sidosryhmäluokkien mittaristojen integrointi organisaation yhteisiin päämääriin on erityisen tärkeää, jotta eri luokat tavoittelevat yhteisiä päämääriä eivätkä eristäydy omiksi ryhmikseen (Greiling 2006, s. 462; McAdam et al. 2005, s. 260, 271). Näin vältetään myös päällekkäisiltä, samoja asioita mittaavilta mittareita.

Toiminnan epäselvät tavoitteet

Julkisen sektorin ja yleishyödyllisten organisaatioiden menestymistä kuvaa se, kuinka ne onnistuvat toteuttamaan niille asetetun perustehtävän eli mission. Julkisella sektorilla on suuri määrä erilaisia tehtäviä, joten niiden on määriteltävä oma tavoitteensa, yhteiskunnallinen merkitys, eri tavoin kuin yksityisten yritysten (Kaplan & Norton 2004, s. 31). Julkisen sektorin organisaatioiden tavoitteet ovat kuitenkin jo luonteeltaan usein moniselitteisiä ja epäselviä. Sektorilla pitkäaikaisten tuotosten syyseuraus-yhteydet ovat pulmallisia ja on vaikeaa määrittää ne toiminnot, jotka varmistavat ylemmän tason tavoitteet. Myös poliittinen ympäristö on monimutkainen usean julkisen sektorin edustajan työskennellessä yhteistyössä mahdollisesti eri intressien ajamina. Tällöin kasvaa usein myös poliittinen kontrolli, eli organisaatio on yhä enemmän riippuvainen valtarakenteista, neuvotteluprosesseista, eri intresseistä ja eriävistä arvoista (Melnik et al. 2005, s. 320; Radnor & Barnes 2007, s. 391-392; Verbeeten 2008, s. 429).

Suorituskyvyn mittaamisen ja johtamisen kehittämiseen ja tavoitteiden asettamiseen liittyvät ongelmat ovat liittyneet myös erityisesti siihen, että julkisissa organisaatioissa on vaikea priorisoida erilaisia tavoitteita, jotka muodostuvat eri sidosryhmien tarpeista (Käpylä et al. 2008, s. 78). Seurauksena suorituskyvyn mittaaminen on julkisella sektorilla perinteisesti keskittynyt seurannan, tilivelvollisuuden ja raportoinnin ympärille, perustuen tehokkuuteen. Toiminnallisten prosessien ja tuotosten parantamiseen liittyvä suorituskyvyn mittaaminen ja johtaminen on ollut huomattavasti vähäisempää, jopa laiminlyötyä, joillain julkisen

sektorin alueilla (Radnor & Barnes 2007, s. 391-392). Keskittyminen tilivelvollisuuteen on johtanut monessa organisaatiossa tilanteeseen, jossa eri yksiköiden rooli on vain ruokkia suorituskyvyn mittaus- ja raportointijärjestelmää ilman suurempaa päämäärää tai tietoa raportoinnin tuloksesta. Monesti tätä informaatiota ei käytetä keskushallinnon tai poliitikkojen toimesta millään tarkoituksellisella tai järjestelmällisellä tavalla (Radnor & Barnes 2007, s. 393), tai informaatiota ja mittareita hyödynnetään toisin kuin on tarkoitettu (Melnik et al. 2005, s. 319). Epäselvät päämäärät auttavat lisäksi poliitikkoja ja muita päätöksentekijöitä selittämään jonkin osa-alueen alisuoritusta toisen osa-alueen hyvällä suoriutumisella, jolloin heitä ei voi niin selvästi pitää vastuullisena ongelmista (Verbeeten 2008, s. 429).

Toiminnan epäselvät tavoitteet ja niihin liittyvien mittareiden kelvottomuus voivat olla myös seurausta organisaation huonosta johtamisesta. Rantanen et al. (2007, s. 429) totesivat tutkimuksessaan, että julkisen sektorin organisaation johtajat valitaan usein substanssiosaamisen, ei johtamistaidon perusteella. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa johtaja on paras asiantuntija eikä paras johtaja. Esimerkiksi sairaaloissa paras kirurgi valitaan usein johtotehtäviin. Epäpätevä johtaja ei välttämättä tiedä mitä hänen pitää johtaa ja sitä myöten mitata. Seurauksena prosessien kehittäminen ja suorituskyvyn mittareiden suunnittelu voi perustua heikolle osaamiselle.

Julkisella sektorilla organisaation heikko kehittäminen (esimerkiksi suorituskyvyn mittaamisen suhteen) voi johtua myös kannustimien puutteesta. Kannustimet ovat keskeisiä välineitä parantamaan johdon motivaatiota organisaation jatkuvaan parantamiseen ja suorituskyvyn mittaamiseen (Rantanen et al. 2007, s. 429). Raha ei ole ainoa virike, jolla työntekijä saadaan sitoutettua tavoitteen saavuttamiseen. Karhun (2005) tekemän tutkimuksen mukaan rahan lisäksi hyvinä palkitsemiskeinoina nähtiin myös vapaa-aika ja kiitokset esimiehiltä sekä työtoverilta. Julkisella sektorilla tavoitteen asettamisen tehokkuutta laskee usein kuitenkin puuttuvien kannustimien sijaan nimenomaan itse organisaation sekavat

tavoitteet, jotka eivät motivoi yksittäistä työntekijää työskentelemään yhteisen päämäärän eteen. Yksi keino tämän ongelman torjumiseksi on siirtää painopiste lopputuotteeseen keskittyvistä tavoitteista työntekijän oppimista tai käyttäytymistä edesauttaviin tavoitteisiin, sillä lopputuotteisiin voi vaikuttaa tekijöitä, joihin työntekijä ei voi omilla toimillaan vaikuttaa (Latham et al. 2008, s. 398-399). Verbeetenin (2008) mukaan tutkimustulokset palkkiojärjestelmän käytöstä julkisella sektorilla ovat kuitenkin sekavia. Toisaalta ne voivat parantaa esimerkiksi tuottavuutta, mutta samalla pidemmän aikavälin vaikutukset kärsivät. Verbeeten väittääkin tutkimuksessaan, että palkkioiden ja kvantitatiivisen suorituskyvyn välillä on positiivinen yhteys, kun taas palkkioiden ja kvalitatiivisen suorituskyvyn välillä negatiivinen yhteys. Julkisen sektorin organisaatioiden on siis tehtävä kompromissi lyhyen tähtäimen (kvantitatiivisten) ja pitkän tähtäimen (kvalitatiivisten) päämäärien välillä, ja vältettävä suorituskyvyn mittaamisen liiallista painottamista toiminnoissa, joissa laadullisten ulottuvuuksien heikentymisellä voi olla vakavia seuraamuksia (esim. terveydenhuollossa). Kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten mittareiden tasapainottamisessa auttavat samaa tehtävää mittaavat useat kilpailevat mittarit ja ulkoisten lähteiden, esim. tärkeät sidosryhmät, konsultit, kuuleminen valittavista mittareista. Mittariston kanssa työskentelevät pitäisi osallistaa kehitystyöhön, ja järjestelmän tulokset pitäisi nähdä ohjaavina, ei vastauksina (Verbeeten 2008, s. 442). Lisäksi työnkuvat tulisi analysoida tarkasti. Organisaation tulisi selvittää, mitä kunkin työntekijän on tehtävä toteuttaakseen organisaation strategiaa (Latham et al. 2008, s. 391).

Mittaamisen painopisteen siirtäminen vaikuttavuuteen

Julkisen sektorin organisaatioilla on selkeä tarve ja halu muuttaa suorituskyvyn mittaamisen kohteita tuotokseen perustuvista mittareista vaikutuksiin perustuviin mittareihin. Organisaation vaikuttavuuden mittaaminen ja raportointi on talouden ja tuottavuuden mittaamisen lisäksi tänä päivänä kriittistä, varsinkin jos organisaatiolta vaaditaan parempaa palvelun laatua resurssien vähentyessä. Onkin yleistä, että

julkisen sektorin suorituskyvyn johtamiseen liittyvässä kirjallisuudessa puhutaan kolmesta suorituskyvyn osa-alueesta, joita tulisi mitata (Boland & Fowler 2000, s. 419; Hoque 2008, s. 490):

1. Taloudellisuus
2. Tuottavuus
3. Vaikuttavuus

Nämä kolme ulottuvuutta perustuvat yksinkertaiseen yrityksen panos-, prosessi- ja tuotosmalliin. Monet julkisella sektorilla käytetyistä mittareista ovat tällä hetkellä kuitenkin vain talouden näkökulman johdannaisia, sillä muiden resurssityyppien hankinta yleensä riippuu käytettävänä olevista varoista. Esimerkkejä tällaisista mittareista ovat hinta per asiakas, henkilökunta-opiskelija-suhdeluku, osaavat ja ammattimaiset työntekijät jne. Muutos näissä mittareissa heijastaa talousnäkökulmaa, eli ilmaisee mihin organisaatio käyttää resurssejansa, eikä kerro informaatiota organisaation toiminnan prosesseista. Myös tuotoksia mitataan usein rajoittuneesti määrällisesti ilmaistuna, kuten hoidettujen potilaiden, ratkaistujen rikosten, kasvatuskotiin sijoitettujen lasten lukumäärä jne. (Boland & Fowler 2000, s. 419-420). Yleinen tapa mitata tuottavuutta ja tehokkuutta on verrata tuotoksia ja panoksia ja niiden yksikkökustannuksia. Yksikkökustannukset eivät kuitenkaan kerro organisaation todellista onnistumista, vaan ovat käytännöllisiä panoksen ja tuotoksen välisen suhteen eli tuottavuuden mittaamisessa (Afonso & Fernandes 2008, s. 1950; Boland & Fowler 2000, s. 419-420). Lisäksi, yksi julkisen sektorin perusongelmista on tuotosten markkinahintojen saatavuus, tai paremminkin niiden puute (Afonso & Fernandes 2008, s. 1950).

Toiminnan sanotaan olevan sitä vaikuttavampaa, mitä enemmän toiminnan vaikutukset ovat asetettujen tavoitteiden tai niiden taustalla olevien tarpeiden mukaisia. Vaikuttavuutta voidaan pohtia asiakkaan, toiminnan toteuttavan yksikön tai yhteiskunnan kannalta. Hyvä asiakasvaikuttavuus ei kuitenkaan takaa hyvää

yhteiskunnallista vaikuttavuutta, sillä asiakkaiden tarpeet eivät aina ole yhdensuuntaisia yhteiskunnallisten tarpeiden kanssa (Rautiainen 2004, s. 26). Tämä näkökulma asettaa lisähaasteensa oikeiden asioiden mittaamiselle. Organisaation on tiedettävä, ketkä ovat sen tärkeimpiä sidosryhmiä, mitä ovat organisaation tärkeimmät tavoitteet kutakin ryhmää koskien, sekä miten nämä tavoitteet ja niiden saavuttaminen liittyvät ja vaikuttavat toisiinsa. Eri sidosryhmillä voi kuitenkin olla erilaiset vaateet tarpeiden ja laadun suhteen. Esimerkiksi koulutuksessa oppilailla, työnantajilla, akateemisella yhteisöllä ja hallituksella voi olla kaikilla erilaiset odotukset ja vaateet. Lisäksi, vaikuttavuus käsittelee tuotosten kykyä kohdata organisatoriset tarpeet ja vaatimukset, ja niinpä sitä on huomattavasti tuottavuutta vaikeampi arvioida, saati sitten mitata. Lisääntynyt tuotosten mittaaminen ei automaattisesti tarkoita näiden tarpeiden tyydyttämistä. Tarve käsitteenä yleensäkin voi olla epäselvä, samoin haluttu laatu (Boland & Fowler 2000, s. 420).

Verorahoitteisessa toiminnassa vaikuttavuuden ja sen taustalla olevan laadun parantaminen ei suoraan paranna tuottavuutta. Tilanne voi olla jopa päinvastainen, ja vaikuttavuuden kannalta saattaa syntyä negatiivisia kannustimia: Jos yksikkö parantaa palvelun vaikuttavuutta lisäämällä panoksia, tuottavuus laskee. Tuotoksen sisällöstä tinkiminen saattaa parantaa tuottavuutta, koska silloin tuotoksen valmistaminen vaatii vähemmän resursseja (Meklin 2008, s. 393). Lisäksi, kun pyritään mittaamaan vaikuttavuutta, tulokset voivat riippua monista tekijöistä ja näkyä vasta pitkän aikajakson jälkeen (de Bruijn 2002, s. 579; Rautiainen 2004, s. 99). Kunnallistalouden professori Pentti Meklin (2008, s. 394) toteaaakin, että ”*vaikka toimenpiteiden vaikuttavuuden selvittämistä korostetaan eri yhteyksissä, käytännön realiteettien valossa näyttää siltä, että vaikuttavuuden systemaattiseen mittaamiseen ei ole mahdollisuuksia. Monet toimenpiteiden vaikutukset kun ilmenevät vuosien tai vuosikymmenten jälkeen.*”

Vaikuttavuuden vaikea mittaaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei sitä tulisi pyrkiä joillain keinoin mittaamaan. Rautiainen (2004, s. 37) esittää, että vaikka esimerkiksi

kunnan palvelujen laatua tai niistä koettua hyötyä on vaikea mitata, voidaan sen toimintaa arvioida tai tarkkailla mm. asiantuntijalausunnoin, asiakasarvioinnein, mittaamalla kokonaisilmiön korvikkeena toimivaa suoritusmittaristoa sekä arvioimalla toimintaprosesseja ja toimintatapoja vaikutusten sijaan. Myös Boyle (2006) on tutkinut suorituskyvyn ja vaikuttavuuden mittaamista ja tarkastellut eri maiden kokemuksia julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamisesta. Selvityksen mukaan yksinkertaista ratkaisua julkisen sektorin kokonaisvaltaiseen suorituskyvyn mittaamiseen ei ole löytynyt, vaikka mittaamisesta on monipuolista kansainvälistä kokemusta. Päätelmänä kuitenkin on, että tuotosten sijaan julkisen sektorin suorituskyvyn mittaamisessa tulisi huomioida valtionvaroilla aikaan saadut vaikutukset. Lisäksi, selvityksen mukaan oman maan kokemusten vertailu suorituskyvyn mittaamisesta ja sen tuloksista muihin maihin tarjoaa hyvän keskustelupohjan suorituskyvystä ja sen kehittämistä. Maiden välinen vertailu hyödyttää kuitenkin vain tiettyyn pisteeseen asti, sillä tuloksiin vaikuttavat erilaiset kansalliset toimintatavat ja mittaamisessa käytetyt määritelmät. Kansalliset ja sektorikohtaiset trendit tarjoavat vankemman pohjan suorituskyvyn ja vaikuttavuuden mittaamiselle. Vertailukelpoisten organisaatioiden suorituskyvyn vertailua tulisi lisätä ja ottaa mallia organisaatioista, joiden toimintatavat on todettu hyviksi. Boyle myös toteaa raportissaan, että terveyteen ja koulutukseen liittyvien sektoreiden tulisi olla päähuomion kohteena, sillä ne ovat julkisen kulutuksen merkittäviä osatekijöitä ja niistä löytyy myös kansainvälistä vertailumateriaalia.

3.4 Sosiaali- ja terveystoimialan erityispiirteet

Tämän työn empiirinen tutkimuskohde, julkisen sektorin sosiaali- ja terveystoimiala, kohtaa tulevaisuudessa suuria haasteita suorituskyvyn parantamisen ja sen mittaamisen suhteen. Suomen väestö ikääntyy vauhdilla ja samalla kasvaa huoli siitä, miten rahat riittävät paitsi eläkkeisiin, myös tuleviin hoidon ja hoivan tarpeisiin (Vaarama 2008, s. 457). Sosiaali- ja terveystoimialan saavutettu laatu pitäisi säilyttää

nykyistä niukemmilla resursseilla, sillä toimialalla on tulevaisuudessa ennustettu olevan käytössä huomattavasti vähemmän työvoimaa kuin tällä hetkellä. Haastetta lisää se julkisen sektorin sosiaali- ja terveystoimen erityispiirre, että suorituskyky kasvaa monissa palveluissa hitaammin kuin teollisuudessa, tai ei ollenkaan. Sikäli kun palvelualojen palkat seuraavat teollisuutta, palvelujen suhteelliset hinnat tavaroihin verrattuna nousevat. Tämän ja hyvinvointivaltion normatiivisen paineen törmäyksestä syntyy pyrkimys siirtää normin mukaisen elämän edellyttämät mutta kalliiksi käyvät palvelut julkisen sektorin kustannettaviksi (Lillrank 2008, s. 368). Sosiaali- ja terveystoimen palvelutoiminnan osalta suorituskyvyn parantaminen ja korkeana pitäminen on nähty avainkeinona ratkaista ongelma (Vaarama 2008, s. 457). Sosiaali- ja terveystoimen palveluja julkisella sektorilla tarjoavista kunnista tai toimijoista vain harva kuitenkaan hyödyntää suorituskyvyn mittauksen tuomia mahdollisuuksia suorituskyvynsä parantamiseen. Sektorilla onkin huutava tarve toimiville suorituskyvyn mittaamisratkaisuille.

Kunta mittauskohteena

Kunnan kannalta suorituskykyä on tärkeää mitata siksi, että resurssit ovat aina rajalliset suhteessa tarpeisiin, joten niiden käytön tulisi olla mahdollisimman taloudellista ja vaikuttavaa (Vaarama 2008, s. 459). Onkin selvää, että tulevaisuuden kuntapäätäjät tarvitsee nykyistä huomattavasti monipuolisempaa tietoa toiminnan suorituskyvystä ja tuloksellisuudesta uudelaissa palvelutuotannon järjestelmissä (Tuimala et al. 2008, s. 18). Tilanne vaatii nopeaa reagointia, sillä Tilastokeskuksen mukaan kuntayhteisöjen sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kokonaistuottavuudet ovat laskeneet yhteensä kuusi prosenttia vuodesta 2002 vuoteen 2007 ulottuvalla aikajaksolla. Terveydenhuoltopalvelut ja sosiaalipalvelut kattavat yhteensä noin puolet kuntien ja kuntayhtymien tuotoksesta (Tilastokeskus 2009, s. 1-4).

Rautiainen (2004, s. 13-14) on tutkinut kuntien suorituskyvyn mittaamista ja tuloksellisuus-käsitettä. Rautiaisen mukaan kunnan suorituskyvyn arviointia

käsitelleet tutkimukset ovat keskittyneet usein joko tasapainotetun mittariston laatimiseen tai toiminnan vertailumahdollisuuksiin matemaattisten mallien tai tunnuslukuanalyysin avulla. Kokonaiskuvan saaminen kunnan toiminnasta on haastavaa, joten pelkästään kuntataloutta tai sen ennustamista koskevat tutkimukset ovat usein aineistoltaan nopeasti vanhentuvia ja näkökulmaltaan suppeita. Kunta ei pyri voittoon, joten talous ei ole riittävä kunnan arviointiperuste. Kuntien analysoinnissa tunnusluvut voidaan jakaa rahaprosesseihin liittyvien talouden tunnuslukujen lisäksi reaali prosessiin liittyviin kunnan toiminnoista kertoviin taloudellisuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuuslukuihin (Meklin 2001, s. 143).

Kuntaa arvioitaessa ei välttämättä voida löytää yhtä muuttujaa tai tunnuslukua, joka kuvaisi kunnan tuottavuutta, saati tuloksellisuutta tai vaikuttavuutta. Jos suorituskyvyn väitetään systemaattisesti laskevan tai nousevan, on kuitenkin syytä avoimesti perustella mittauksen taustalla olevat lähtökohdat ja huomioida kunnan olosuhteet. Toimintaan käytetyn panoksen estimaattina voi usein käyttää rahamääräisiä tietoja, sillä monet kuntatoiminnot edellyttävät pääosin henkilökuntaa ja tiloja, jotka aiheuttavat melko kiinteitä rahamääräisiä kustannuksia. Tuotoksen määritelmässä ja arvioinnissa voi olla vaikeuksia erilaisten palvelujen ympäristössä, mutta yksiköiden välisillä vertailuilla voidaan kuitenkin tukea toiminnan kehitystyötä tunnistamalla organisaation heikkoudet ja vahvuudet muihin organisaatioihin verrattuna. (Lillrank 2008, s. 366-367; Rautiainen 2004, s. 41; Tuimala et al. 2008, s. 16)

Sosiaali- ja terveystoimialan suorituskyvyn mittaaminen

Sosiaali- ja terveystoimialalla suorituskyky on mittausten mukaan esimerkiksi vanhuspalveluissa laskenut jatkuvasti. Tämä aiheuttaa hämmennystä ja monia kysymyksiä kentällä, joka samaan aikaan on pyrkinyt panostamaan palvelujen kohdentamisen tehostamiseen ja laatuun. Voidaan kuitenkin kysyä, onko suorituskykyä mitattu oikeilla mittareilla. Vaaraman (2008) mukaan toimialan

suorituskyvyn mittaamisen ongelmat liittyvät mittauksen kykyyn ottaa panosten, prosessien ja tuotosten rakenteessa tapahtuneet määrälliset ja erityisesti laadulliset muutokset huomioon, sekä kytkeä laatu vaikutuksiin. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveystoimen käytössä olevat mittarit keskittyvät tuotannolliseen tehokkuuteen, mutta eivät kysy, mitä panoksilla on saatu aikaan. Tämä on haaste suorituskyvyn mittaamiselle, ja sen ratkaiseminen on välttämätöntä, jotta mittaamisella voidaan tukea kestävästi päätöksentekoa. (Vaarama 2008, s. 457, 459)

Hyvinvointipalvelujen tuotantosuhteiden analysoinnissa on olennaista ymmärtää, miten ja miksi palvelut tuottavat hyvinvointivaikutuksia asiakkaille ja heidän läheisilleen. Laatu on palveluissa olennaisinta niin asiakkaalle kuin kunnan työntekijöille ja päättäjille, mutta niin panosten, tuotosten, laadun kuin vaikutustenkin määrittelyyn ja mittaamiseen liittyy suuria vaikeuksia, ja tästä johtuen myös mittausvirhettä. Ensinnäkin, laadun sisällyttäminen tuottavuuslaskentaan on huomattavan vaikeaa. Lisäksi törmätään vakiointiongelmaan, kun niin panokset kuin tuotoksetkin muuttuvat rakenteeltaan ja laadultaan jatkuvasti. Esimerkiksi vanhuspalvelujen väitetty suorituskyvyn lasku johtunee pikemminkin asiakaskunnan hoidon tarpeen kasvusta kuin prosessien tehottomuuden lisääntymisestä. Jos tämä kyettäisiin ottamaan huomioon, tulos voisikin kertoa suorituskyvyn laskun sijaan suorituskyvyn kasvusta. Vaarama toteaaakin: *”Nyt vanhuspalvelujen budjetteja alimitoitetaan säännönmukaisesti siinä uskossa, että kireä talous pakottaa henkilöstön puristamaan itsestään irti enemmän. Kun seurauksena on koetun palveluvajeen jatkuva kasvu ja pikemminkin työvoimapako alalta kuin nousevat tehokkuusluvut, on syytä huolestua siitä, mihin tämä ”tuottavuusohjelma” johtaa ja miten hyvinvointityö tulee pärjäämään kovenevassa kilpailussa työvoimasta.”* (Vaarama 2008, s. 459-460)

Laadun määrittely ylipäätään riippuu siitä, kenen näkökulmasta laatua tarkastellaan. Hoitotyöntekijöillä, palvelujen järjestäjällä ja asiakkailla on kaikilla oma näkökulmansa laadun määritelmästä. Lisäksi, laadulla määritellään usein olevan

kolme ulottuvuutta, rakenne- tai voimavaralaatu, prosessilaatu ja tuloslaatu. Kukin arvioija määrittelee nämä oman näkökulmansa mukaan. Empiirisessä tutkimuksessa joudutaan aina rajoittumaan tiettyyn laatu- tai näkökulmaan ja tiettyihin indikaattoreihin. Laatu on moniulotteinen ilmiö eikä sitä voida operationalisoida yhdeksi mittariksi (Laine 2005, s. 33-36).

Vaikuttavuuden mittaamisen haastetta lisää monissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa suoritteiden ja vaikutuksen välinen epäselvä suhde. Sosiaali- ja terveydenhuollossa suoritemäärät eivät yksiselitteisesti korreloi vaikutusten kanssa. Kokonaiskustannusten ja kansanterveyden välinen suhde ei ole lineaarinen, vaan tietyn tason jälkeen lisäkustannus ei aikaansaa lisähyötyä. Vaikutus syntyy sekä tuottajan että asiakkaan omien toimien seurauksena, esimerkiksi terveystyökalujen käyttämisenä ja annettujen ohjeiden noudattamisena. Suorituskyvyn kannalta ongelma on, määritelläänkö tuotos suoritteiden vai vaikutusten perusteella. Vaikutusten tiukempi kontrolli edellyttäisi puuttumista kansalaisten yksityiselämään ja itsemääräämisoikeuteen. Tästä syystä monien palvelujen kohdalla on erikseen tarkasteltava suoritteisiin ja vaikutuksiin perustuvaa tuottavuutta ja suorituskykyä. Terveydenhuollon organisaatioiden kehittämisessä joudutaan usein tyytymään suoriteperustaiseen tuottavuuteen ja jättämään vaikutukset lääketieteen tai kansanterveystieteen huoleksi. (Lillrank 2008, s. 366-367)

Palveluntuottajan rajoitettu rooli vaikuttavuuden parantamisessa ja vaikutusten vaikeaa arvioimista asettavat lisähaasteita myös kustannuslaskennalle. Suoritekustannusten seuranta on suhteellisen helposti toteutettavissa, mutta jos toivottu vaikutus on vain rajallisesti palveluntuottajan hallinnassa, on hankala määrittää tuottajan saama korvaus vaikutusten perusteella. Jos esimerkiksi leikkausyksikkö saa maksun onnistumisen perusteella, se alkaa valikoida potilaita ja jättää huonomman ennusteen omaavat potilaat hoitamatta. Yleisesti hyväksytään, että terveydenhuollon tarkoitus on aikaansaada terveysvaikutuksia, ei suuria suoritemääriä. Suoritteiden ja vaikutusten välisen suhteen arviointi on kuitenkin yksilötasolla vaikeaa. Julkisten

palvelujen ongelmana on myös informaation asymmetria ostajan ja myyjän välillä. Ostaja ei osaa arvioida suoritteen tarpeellisuutta tai vaikuttavuutta, joten hän joutuu luovuttamaan päätösvallan tuottajalle. Tämä houkuttelee tuottajaa opportunistisiin, esimerkiksi ehdottamaan turhia toimenpiteitä (Vaarama 2008, s. 460; Lillrank 2008, s. 367).

Julkisilla palveluntuottajilla ei ole, niiden vallankäyttöön perustuvan historian johdosta, ollut tarvetta täsmälliseen kustannuslaskentaan. Monien palvelujen tuotantokustannukset ovat epäselviä. Tarjonta luo kysyntää hallitsemattomasti, kun asiakkaat eivät joudu maksamaan todellisia kustannuksia käyttämistään palveluista. Suorituskyvyn mittaaminen edellyttää markkinarationaliteetin mukaista organisoitumista: Panokset, tuotokset ja niiden välinen kytkentä on määriteltävä ja laskettava täsmällisesti. Yksi hyvinvointipalveluiden keskeisimmistä haasteista onkin, kuten myös muiden julkisen sektorin tuottamien palvelujen kohdalla, vaikuttavuuden määrittely ja mittaus. (Lillrank 2008, s. 368-370)

4 PÄIJÄT-HÄMEEN TUOTTAVUUSOHJELMA

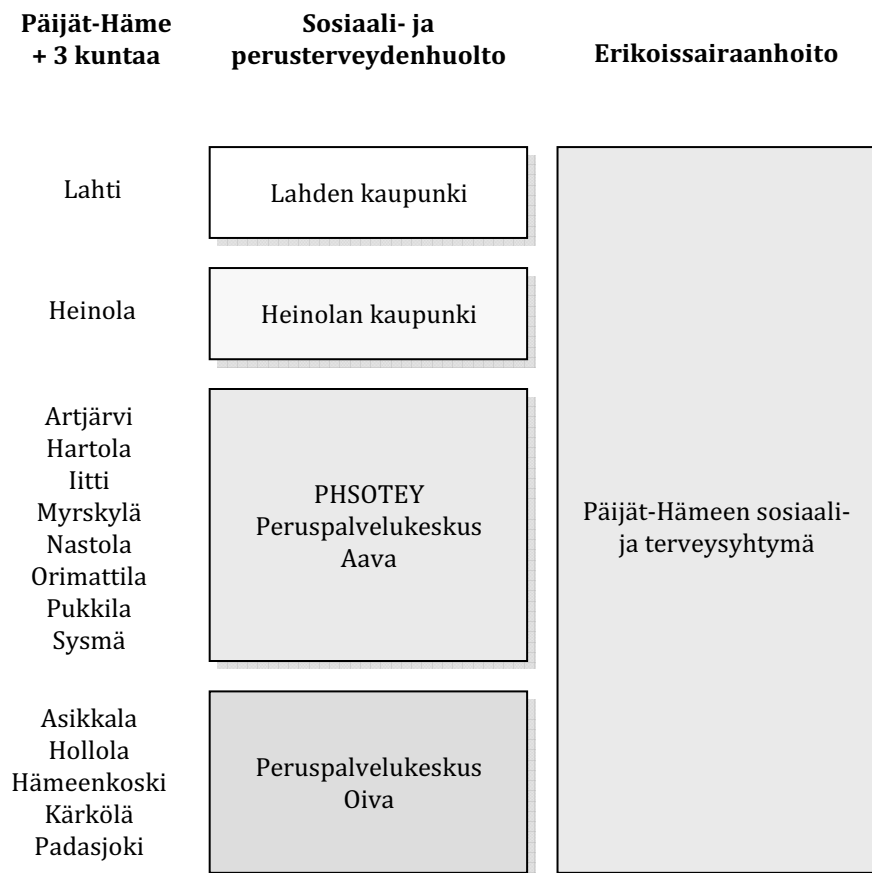
Suorituskyky on julkisen sektorin taloudellisten ongelmien myötä noussut yhä suurempaan rooliin kuntapäätäjien keskusteluissa myös Päijät-Hämeessä. Eri tahojen käsitykset siitä, mitä tuottavuus ja suorituskyky ovat ja miten niitä voitaisiin parantaa, poikkeavat kuitenkin toisistaan huomattavasti. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma (Pekkola et al. 2008) laadittiin tähän tarpeeseen. Tuottavuusohjelman tarkoitus oli selvittää, mitä suorituskyky ja sen eri näkökulmat tarkoittavat kuntasektorilla. Lisäksi kirjassessa pyrittiin kuvaamaan keinoja, joita voidaan käyttää palvelujen saatavuuden turvaamiseksi tiettyjen laadullisten ja taloudellisten reunaehtojen vallitessa. Keskeisenä lähtökohtana tuottavuusohjelmalle oli Päijät-Hämeen palvelurakenneuudistus, jossa palvelut tullaan järjestämään ja tuottamaan yhdistämällä ja virtaviivaistamalla kuntien eri palvelusektorien toimintoja (Pekkola et al. 2008, s. 5). Tuottavuusohjelmaa päätettiin alkaa toteuttaa pilottitoimialalla, sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla, joka tarjoaa alan palveluja yhteensä 15 kunnalle.

4.1 Päijät-Hämeen kuntayhtymä ja sosiaali- ja terveystoimiala

Päijät-Hämeen maakuntaan kuuluu 12 kuntaa, joukossa kolme kaupunkia Lahti, Heinola ja Orimattila. Kunnissa asuu yhteensä noin 200 000 asukasta. Päijät-Hämeessä sosiaali- ja terveystoimialan julkisia palveluja tarjoaa neljä toimijaa (kuva 11). Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki perustivat Peruspalvelukeskus Oiva -liikelaitoksen Hollolan kunnan organisaatioon. Se järjestää kuntien perustason sosiaali- ja terveystoimintat. Liikelaitos aloitti toimintansa 1.1.2007. Artjärvi, Hartola, Iitti, Myrskylä, Nastola, Orimattila, Pukkila ja Sysmä siirsivät vuoden 2007 alusta sosiaali- ja terveystoimintat Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoimintat Peruspalvelukeskus Aavalle. Kuntien

sosiaalitoimen ja terveydenhuollon työntekijät siirtyivät vanhoina työntekijöinä kuntayhtymän palvelukseen (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveisyhtymä 2009). Lahden ja Heinolan kaupungit tuottavat tarvitsemansa sosiaali- ja perusterveydenhuoltopalvelut itse.

Erikoissairaanhoidoa varten Päijät-Hämeen kunnilla on Päijät-Hämeen keskussairaala, jota ylläpitää Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveisyhtymä. Siihen kuuluvat Asikkala, Artjärvi, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Padasjoki, Nastola, Orimattila, Sysmä sekä Itä-Uudeltamaalta Myrskylä ja Pukkila sekä Kymenlaaksosta Iitti. (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveisyhtymä 2009)

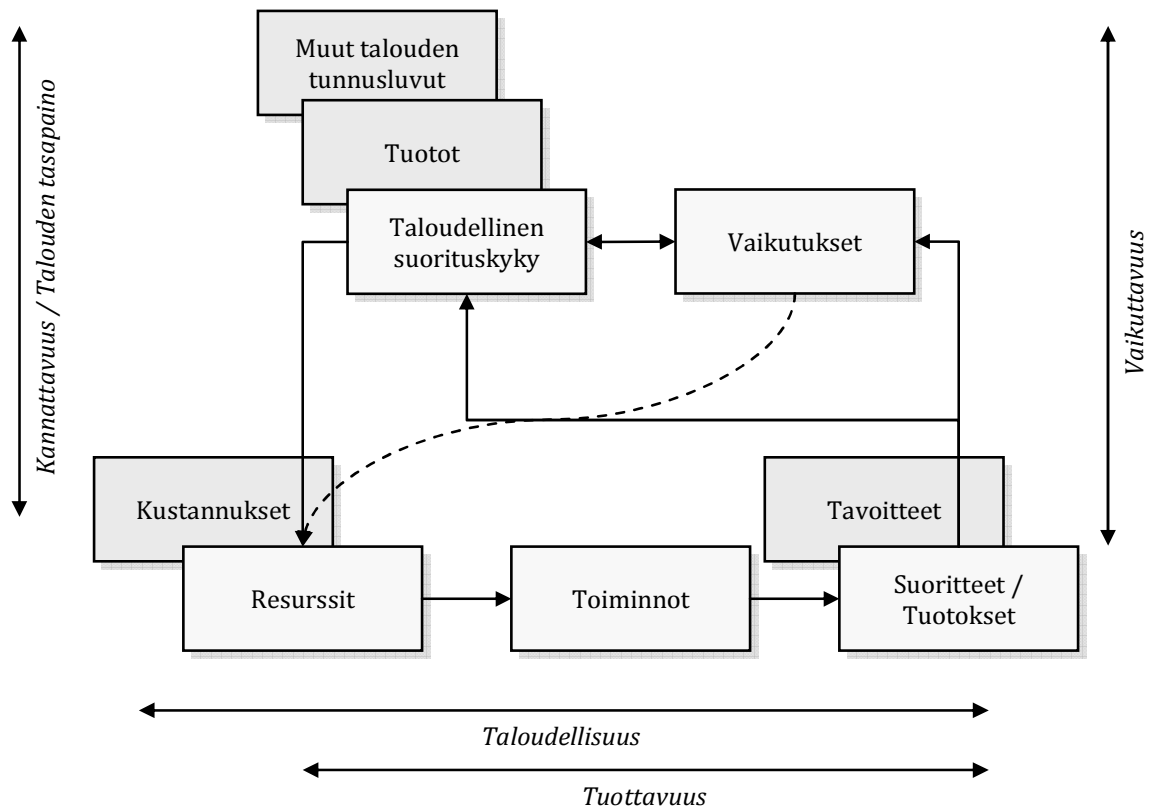


Kuva 11. Päijät-Hämeen julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoajat kunnittain.

4.2 Suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehys

Tuottavuusohjelmassa esiteltyjen, kuntien suorituskyvyn parantamiseen pyrkivien ohjeistusten ja esimerkkien suora noudattamista tärkeämpää on löytää kuhunkin Päijät-Hämeessä toimivaan julkisen sektorin organisaatioon parhaiten soveltuvat suorituskyvyn kehittämis- ja mittauskäytännöt. Ohjelmassa nostettiin esiin keinoja ja malleja suorituskyvyn arviointiin. Niiden avulla voidaan saavuttaa vaikuttavimmat tulokset suorituskyvyn kehittämisessä tukemalla johtamista ja päätöksentekoa sekä auttamalla henkilöstöä ymmärtämään yhteiset tavoitteet. Tähän liittyen on olennaista kehittää myös konkreettisia suorituskyvyn mittareita (Pekkola et al. 2008, s. 5), joita tässä tutkimuksessa suunniteltiin valitun pilottitoimialan, Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimen käyttöön. Suunnitteluprosessissa käytettiin hyväksi tuottavuusohjelmassa esiteltyä suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehystä (kuva 12). Viitekehysten perusajatusta voidaan hyödyntää niin maakunta-, kunta-, toimiala- kuin yksikkötasolla. Peruslähtökohdat suorituskyvyn arvioinnille pysyvät tällöin samoina, mutta yksittäiset mittarit hienojakoistuvat alemmille tasoille mentäessä.

Viitekehysten periaatteena on resurssien hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti haluttujen tavoitteiden ja vaikutusten aikaansaamiseksi. Resurssien avulla toteutetaan toimintoja, joiden myötä syntyvät palvelut ja muut suoritteet. Suoritteiden tulisi olla linjassa organisaation asettamien tavoitteiden ja haluttujen vaikutusten kanssa. Julkisella sektorilla yksi pitkän aikavälin tärkeimmistä tavoitteista on talouden tasapaino, jota tukee tehokkaasti tuotetut ja tavoitteiden kanssa linjassa olevat suoritteet. Hyvä taloudellinen suorituskyky taas mahdollistaa panostamisen resursseihin ja sitä kautta toiminnan ylläpitämisen.



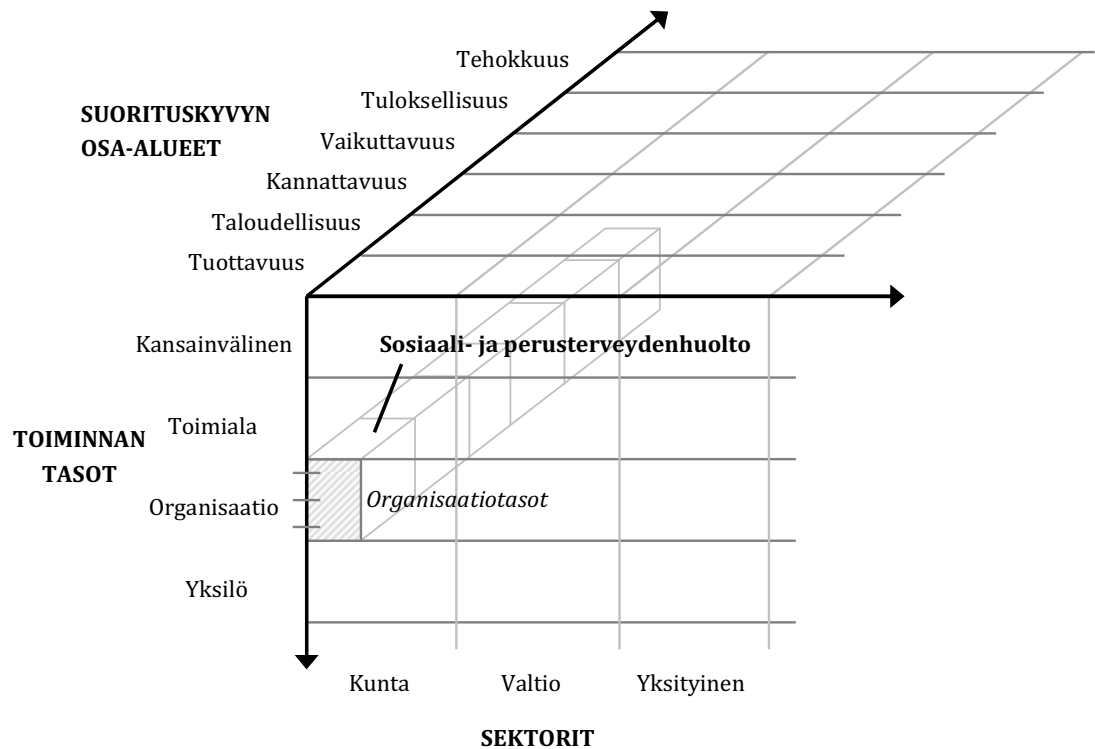
Kuva 12. Suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehys (Pekkola et al. 2008, s. 51).

4.3 Sosiaali- ja terveystoimialan suorituskyvyn mittaamisen nykytila

Neljällä sosiaali- ja perusterveydenhuoltopalveluja Päijät-Hämeessä tarjoavalla toimijalla (Lahden kaupunki, Heinolan kaupunki, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän Peruspalvelukeskus Aava, Peruspalvelukeskus Oiva) on tällä hetkellä käytössään erilaisia mittareita toimintansa seuraamiseen ja ohjaamiseen. Yhdelläkään näistä toimijoista ei ole kuitenkaan kattavaa, kaikkia suorituskyvyn osa-alueita huomioon ottavaa mittaristoa sosiaali- ja perusterveydenhuollon johdon käyttöön. Lisäksi, vaikka esimerkiksi Lahden sosiaali- ja terveystoimella on jo käytössään mittarikortteja toimintansa seuraamiseen, samojen mittareiden hyödyntäminen

erikokoisten (vaikkakin samoja palveluja tuottavien) yksiköiden välillä on hankalaa. Mittarit on suunniteltava aina yksikkökohtaisesti ottaen huomioon mm. yksikön koko, tietotarpeet ja saatavilla oleva tieto. Näin ollen Lahden tai jonkin muun väestöltään suuren kaupungin jo kehittämien mittareiden hyödyntäminen esimerkiksi Hartolassa ei ole välttämättä järkevä ratkaisu mittariston toimivuuden kannalta, vaan mittarit on aina räätälöitävä käyttäjäkohtaisesti. Tässä tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan niitä mittaamiskohteita, jotka nähdään toimialatasolla tärkeinä ja joiden pohjalta voidaan suunnitella alemman tason (yksikkötason) mittareita.

Päijät-Hämeen kunnat ja sosiaali- ja perusterveydenhuoltopalveluja tarjoavat toimijat ymmärtävät tuottavuuden ja suorituskyvyn eri tavoin riippuen kunkin tarkastelijan taustasta ja näkemyksistä. Toimijat puhuvat ajoittain eri sektoreista ja toiminnan tasoista kuin yhtenä ja samana, vaikka suorituskykyä tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon sekä sektorin, toiminnan tason että suorituskyvyn eri osa-alueiden suhteet ja eroavuudet. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa hahmotetaan tarkemmin näiden kenttien moniulotteisuutta, joita kuvataan myös kuvassa 13. Kuvan mukaisesti tässä tutkimuksessa otettiin huomioon kaikki suorituskyvyn osa-alueet, joista yksi on tuottavuus. Pelkkä tuottavuuden tarkastelu tarkoittaa vain panos/tuotos-näkökulmaa, mutta tarkasteltaessa suorituskykyä kokonaisuutena otetaan huomioon esimerkiksi tavoitteiden saavuttamisaste. Tutkimus rajattiin kuntasektorille ja siinä selvitettiin toimiala- ja organisaatiotason mittareita sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalle.



Kuva 13. Suorituskyvyn osa-alueiden, toiminnan tasojen ja sektorien moniulotteinen kenttä.

Mallimittariston suunnitteluprojekti oli osa Päijät-Hämeessä vuoden 2009 alussa käynnistynyttä PAKETTI-kehittämishanketta, jonka tavoitteena on kunta- ja palvelurakenteisiin kohdistuvien kehittämishankkeiden koordinointi suunnittelemalla, kehittämällä ja yhteistyötä organisoimalla. Suunniteltu mallimittaristo perustuu pääosin Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyssektorin toimijoiden tietojärjestelmien tuottamaan informaatioon. Mittariston tuottaman suorituskykyä kuvaavan tiedon on tarkoitus ensisijaisesti tukea johtamista ja päätöksentekoa sekä auttaa henkilöstöä ymmärtämään yhteiset tavoitteet.

5 MALLIMITTARISTON SUUNNITTELUN TOTEUTUS

Mallimittariston suunnittelemiseksi kerättiin Päijät-Hämeen kuntien kuntajohdolta, alueen sosiaali- ja terveystoimen toimijoilta sekä muilta alan asiantuntijoilta informaatiota ja mielipiteitä mahdollisista tulevista arviointikohteista ja mittareista. Lisäksi tutkimuksessa kartoitettiin alueen toimijoiden mielipiteitä nykyisistä käytössä olevista suorituskyvyn mittareista ja niiden hyödyllisyydestä. Tieto saatiin pääosin haastatteluilla.

5.1 Tuottavuusohjelman käyttöönottoprosessin vaiheet

Mallimittariston suunnitteluprojekti vietiin läpi Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa esitellyn, Tenhusen & Ukon suorituskyvyn johtamisjärjestelmän suunnittelu- ja käyttöönottomalliin (kts. sivu 15) perustuvan käyttöönottoprosessin kuvauksen mukaisesti (liite 1). Prosessin pääkohdat ovat seuraavat:

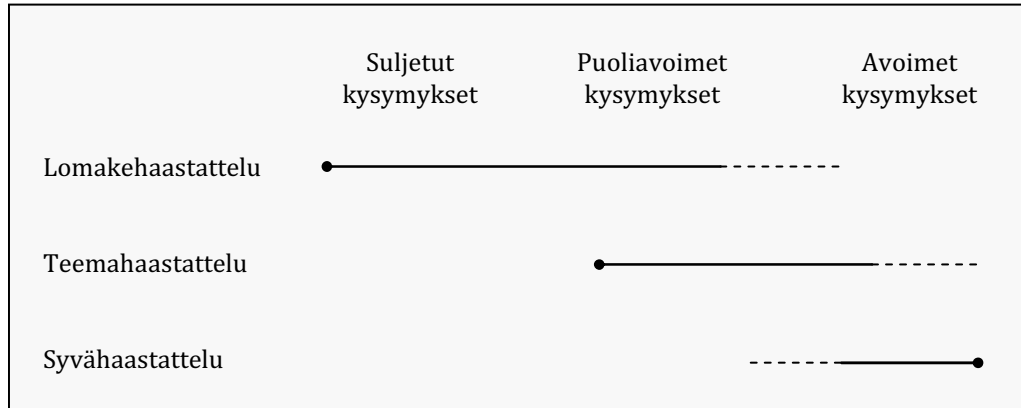
1. Järjestelmän pääkäyttötarkoituksen tarkentaminen ja yhteistyötahojen määrittely
2. Organisaation toiminnan ja taustatekijöiden määrittely
3. Toiminnan johtamisen kannalta tärkeiden suorituskyvyn osa-alueiden määrittely
4. Osa-alueiden tarkentaminen ja mittareiden analysointi
5. *Johtamisjärjestelmän viimeistely*
6. *Koekäyttö ja arviointi*
7. *Mittariston käyttö*

Mallissa on kuvattu kehitystyön yhteydessä toteutettavat vaiheet yleisellä tasolla. Tässä tutkimuksessa on toteutettu kehitysprosessin neljä ensimmäistä vaihetta Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalle. Kunnat ja toimialan organisaatiot toteuttavat oman harkintansa mukaan vaiheet 5-7, tai osan niistä eli

johtamisjärjestelmän viimeistelyn, koekäytön ja arvioinnin sekä varsinaisen mittariston käyttöönoton johtamisen tueksi.

5.2 Haastattelujen toteutus

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston hankinnan menetelmät ovat yleensä haastattelu, tarkkailu ja kirjallisen materiaalin käyttö (Metsämuuronen 2005, s. 222-224). Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tekemällä useita haastatteluja ja perehtymällä Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahti School of Innovationissa tehtyyn aiheeseen liittyvään aikaisempaan tutkimukseen (mm. haastattelulitteroinnit). Haastattelu sopi hyvin tutkimuksen toteuttamiseen, sillä Hirsijärven & Hurmeen (1985, s. 15) mukaan haastattelu sopii metodiksi mm. silloin, kun tutkitaan intiimejä tai emotionaalisia asioita, kartoitetaan tutkittavaa aluetta, halutaan kuvaavia esimerkkejä, tai kun tutkitaan aihetta, josta ei ole objektiivisia testejä. Haastattelut jaetaan klassisesti strukturoituun, puolistrukturoituun ja avoimeen haastatteluun (Metsämuuronen 2005, s. 225). Tutkimuksessa käytettiin puolistrukturoitua haastattelua (teemahaastattelu), eli kysymykset olivat suosituskysymyksiä ja kysymysalue oli pääpiirteittäin määritelty (kuva 14).



Kuva 14. Eri haastattelumuotojen käyttökelpoisuus suhteessa kysymysten avoimuuden asteeseen (Tuomi & Sarajärvi 2002, s. 80).

Haastattelutekniikoita on useita: yksilöhaastattelu, ryhmähaastattelu, lomakehaastattelu tai puhelimitse haastattelu (Metsämuuronen s. 222-224). Tässä tutkimuksessa kaikki haastattelut tehtiin kasvoista kasvoihin joko yksilö- tai ryhmähaastatteluina.

Haastattelukysymysten koostamisessa käytettiin hyväksi Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman yhteydessä laadittua suorituskyvyn mittaamisen viitekehystä. Kysymykset (liite 2) valittiin niin, että haastateltavilta saataisiin mahdollisimman monta mittaamisen kohde-ehdotusta liittyen valittuihin mitattaviin suorituskyvyn osa-alueisiin (resurssit, toiminnot, tuotokset, tavoitteet, vaikutukset, taloudellinen suorituskyky). Haastatelluille lähetettiin kysymykset etukäteen, sillä kirjallisuuden mukaan (mm. Tuomi & Sarajärvi 2002, s. 75) silloin, kun haastatteluissa on tärkeintä saada mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta, on perusteltua antaa haastattelukysymykset tai aiheet tiedonantajille on hyvissä ajoin etukäteen tutustuttavaksi.

Haastattelukysymykset voidaan tiivistää seuraaviin kysymyskokonaisuuksiin:

1. Mitä tuottavuus ja vaikuttavuus tarkoittavat sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla?
2. Mitkä ovat toimialan lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet ja halutut vaikutukset?
3. Mitkä ovat organisaation tärkeimmät resurssit, toiminnot ja tuotokset?
4. Millä mittareilla perusturvan tuottavuutta ja suorituskykyä tällä hetkellä mitataan?
5. Millaisille mittareille olisi toiminnan kehittämisen ja ohjaamisen kannalta tarvetta?

Tutkimuksen yhteydessä tehtiin kymmenen haastattelua, joihin otti osaa yhteensä 22 henkilöä. Haastatteluissa käytettiin samaa kysymysrunkoa. Haastateltaviksi valittiin henkilöitä jokaisesta neljästä sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatiosta ja mukaan otettiin tilaajan, tuottajan, johdon sekä henkilöstön edustajia. Lisäksi haastateltiin muutamia muita sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijoita. Haastattelut toteutettiin touko-kesäkuussa 2009.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Aineiston yhteen kootut havainnot analysoitiin ja tulosten perusteella muodostettiin johtamisjärjestelmän runko eli mittauksen osa-alueet sekä niiden tärkeimpänä nähdyt mittauksen kohteet (liite 3). Samassa yhteydessä käsiteltiin esiin nousseita ongelmakohtia ja ratkaisuehdotuksia niihin.

6 MALLIMITTARISTO

6.1 Mittariston osa-alueiden arviointikohteet

Mallimittariston runkoa mietittäessä mittauksen osa-alueet määriteltiin Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa esitetyn tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehyksen pohjalta. Haastattelujen avulla määriteltiin näiden osa-alueiden tärkeimmäksi nähdyt mittauskohteet Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltoon ja koottiin mallimittaristo. Mittariston runkoon valittiin mittareita kuudelta osa-alueelta:

- Resurssit
- Toiminnot
- Suoritteet/tuotokset
- Tavoitteet
- Vaikutukset
- Taloudellinen suorituskyky

Haastatteluissa osa-alueiden tärkeinä mittauskohteina nähtiin pääosin samoja asioita riippumatta haastateltavan taustoista. Seuraavassa on tiivistetty haastattelujen perusteella saadut kunkin osa-alueen esiin nousseet pääkohdat.

Resurssit

Tärkeimpänä resurssina haastatteluissa nähtiin poikkeuksetta henkilöstö, joten resurssien suhteen halutut mittauskohteet keskittyvät pitkälti henkilöstön hyvinvointiin ja osaamiseen. Resurssit-osa-alueesta esiin nousivat seuraavat pääkohdat:

- Hyvä johtaminen perustana
- Osaamisen kohdentaminen
- Henkilöstön saatavuus
- Henkilöstön pysyvyys
- Yhteistyö eri ammattikuntien välillä
- Järjestelmäintegraatiot
- Toimitilat ja välineet

Henkilöstön tärkeydestä puhuttaessa myös hyvää johtamista korostettiin; hyvän henkilöstöjohtamisen nähdään johtavan onnistuneeseen motivointiin ja osaamisen oikeaan kohdentamiseen, joka taas johtaa parantuneeseen työhyvinvointiin ja sitä kautta tyytyväiseen asiakkaaseen. Osa haastateltavista näki, että ammattikuntien välisessä yhteistyössä on kehittämisen varaa. Ammattikunnat pitävät kiinni omista eduistaan ja tehtävistään, eivätkä aina ajattele koko organisaation parasta. Sujuvampi yhteistyö ammattikuntien välillä auttaisi osaltaan osaamisen ja resurssien kohdentamisessa oikeisiin paikkoihin. Henkilöstön saatavuus nähdään yhä kasvavana ongelmana tulevaisuudessa, ja hyvinvoiva työyhteisö vaikuttaa osaltaan positiivisesti myös henkilöstön pysyvyyteen. Henkilöstön lisäksi tärkeinä resursseina nähtiin tehokkaat ja toimivat tilaratkaisut sekä välineet. Myös tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja niistä saatavan tiedon hyödyntämistä korostettiin. Tällä hetkellä tiedonvaihto eri järjestelmien välillä on ongelmallista yhteensopivuusongelmien takia, ja vaikka järjestelmistä löytyisi runsaastikin hyödynnettävää tietoa, oleellista tietoa ei löydetä tai osata etsiä.

Toiminnot

Tässä tutkimuksessa ei keskitytty yksittäisiin toimintoihin, sillä ne voivat olla eri sosiaali- ja perusterveydenhuollon yksiköiden välillä hyvinkin eriäviä. Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään yleisen tason toimintoihin liittyviä tärkeitä mittauskohteita.

Toiminnot-osa-alueen tärkeimmät pääkohdat liittyivät resurssien allokointiin ja yhtenäisiin toimintoihin:

- Resurssien kohdentaminen
- Yksiköiden toiminnot yhteneviksi
- Prosessien pullonkaulat selville

Haastatteluissa toistui tärkeänä tekijänä resurssien kohdentaminen oikeaan paikkaan. Päätöksenteon tueksi olisi hyvä saada informaatiota esim. siitä, onko jonkin yksikön resurssien tarve (resurssikäyttösuhde) lisääntynyt tai vähentynyt. Reaaliaikainen informaation saanti helpottaisi prosessien pullonkaulojen ratkaisemisessa. Toimintoja myös pyritään saamaan yhteneviksi eri yksiköiden välillä, joka auttaa työskentelytapojen kehittämisessä.

Suoritteet / Tuotokset

Tiukan lainsäädännön piirissä toimivien sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden keskuudessa korostettiin tarvetta mittareille, joiden avulla voidaan osoittaa palvelujen laajuuteen tai laatuun tehtyjen muutoksien vaikutukset. Suoritteiden ja tuotosten suhteen tärkeimpinä nähtiin seuraavat pääkohdat:

- Ei liian laajoja palveluja
- Hinta, laatu, onko tuote se mitä tilattiin

Tuotettavat palvelut sekä niiden määrä ja laatu on pitkälti määritelty lakisääteisesti. Sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijat haluaisivatkin tietoa siitä, kuinka hyödyllistä on tuottaa laissa määriteltyä tasoa laadukkaampia palveluja, eli saadaanko ylimääräiselle panostukselle mitään vastinetta. Toimijat haluaisivat myös mittareiden avulla tietää minkä palveluiden tuottamista tulisi priorisoida lakisääteisten palveluiden lisäksi (mitkä ”ylimääräiset” palvelut edesauttavat eniten kuntalaisen

hyvinvointia). Kunnille palveluja tilaavia osapuolia kiinnostaa tieto siitä, onko tilatut palvelut laadultaan ja määrältään sitä mitä tilattiin.

Tavoitteet

Haastateltavien näkemykset tärkeimmistä tavoitteista keskittyvät luonnollisesti kuntalaiseen. Tavoitteet-osa-alueen pääkohdiksi muodostuivat:

- Lakisääteisten palvelujen turvaaminen
- Kuntalaisen vastuun korostaminen
- Yhteistyö toimialojen välillä
- Asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen
- Palvelut saatavissa helposti, nopeasti
- Analyysi asiakkaasta

Sosiaali- ja terveystoimen tärkeimpänä tehtävänä on tuottaa kuntalaisille laissa määritetyt palvelut. Nyt ja myös tulevaisuudessa näiden palvelujen saatavuuden turvaaminen on haastattelujen mukaan koko toiminnan perustana. Asiakasnäkökulmaa on korostettu, sillä asiakkaita (tässä tapauksessa kuntalaisia) varten sosiaali- ja terveystoimen palveluja ylipäättään tuotetaan, ja tätä asiakasnäkökulmaa tulisi ottaa huomioon kaikessa toiminnassa. Palvelujen kehittämisessä on tarpeen kuulla asiakasta ja ymmärtää asiakkaan todellinen tarve. Palvelut on myös oltava saatavilla helposti ja nopeasti.

Kuntasektorilla toimialojen ja toimijoiden rajat eivät ole selviä, ja kansalaisen hyvinvointiin vaikuttavat sosiaali- ja terveystoimen lisäksi myös muiden toimialojen panostukset. Yhteistyö toimialojen ja niiden toimijoiden välillä nähtiin siten myös tärkeänä tavoitteena. Tulevaisuudessa nykyisen palvelutason säilyttäminen voi osoittautua mahdottomaksi, ja kansalaisen oman vastuun korostaminen nähdään myös tärkeänä päämääränä. Kuntalaisen hyvinvointi määräytyy pitkälti omien toimien

seurauksena. Rajallisilla resursseillaan yhteiskunta ei voi ottaa nykyistä suurempaa vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista.

Vaikutukset

Myös tärkeimmät halutut vaikutukset liittyivät kuntalaiseen ja kuntalaisen hyvinvointiin vaikutukset-osa-alueen pääkohtien ollessa:

- Kuntalaisen tulisi selviytyä ilman palveluja
- Onko tehdyllä työllä halutut vaikutukset
- Kuntalaisen hyvinvointi

Sosiaali- ja terveystoimen, sekä koko hyvinvointiyhteiskunnan haluama toiminnan aikaansaama pidemmän ajan vaikutus on kuntalaisen hyvinvointi, johon edellä olevien osa-alueiden kehittämistoimilla pyritään. Täten tärkeänä haluttuna vaikutuksena haastattelujen mukaan nähdään myös ennaltaehkäisevän työn tulos, kuntalaisen kyky tulla toimeen ilman kunnan tarjoamia sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluja – hyvinvoiva kansalainen ei niitä tarvitse (pl. palvelut joilla on aina kysyntää, esim. vanhus- ja mielenterveyspalvelut).

Taloudellinen suorituskyky

Kunnan toiminta ei ole voittoa tavoittelevaa, joten taloudellisen suorituskyvyn suhteen kunnalla on vain yksi päätavoite:

- Talouden tasapaino

Talouden pitäminen tasapainossa takaa toiminnan pitkäjänteisen ylläpidon ja kehittämisen. Edellä mainittujen osa-alueiden ja niiden arviointikohteiden kehittäminen johtaa parantuneeseen taloudelliseen sekä kokonaisvaltaiseen

suorituskykyyn. Hyvä suorituskyky puolestaan luo pohjaa resurssien ja arviointikohteiden edelleen kehittämiseksi.

6.2 Mallimittaristoehdotus ja mittarikartta

Määriteltyjen suorituskyvyn osa-alueiden sekä Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon tärkeimpinä nähtyjen mittauskohteiden pohjalta rakennettiin mallimittaristo toimialan toimijoiden käyttöön. Mittaristo tarjoaa sekä toimialatason mittareita (joilla voidaan mitata koko toimialan suorituskykyä) että yksikkötason mittareita yhden sosiaali- ja perusterveydenhuollon yksikön käyttöön. Yksikkötason mittareiden tulisi olla linjassa toimialatason mittareiden kanssa. Mallimittariston *esimerkkiyksikkönä* on käytetty yhtä kuvitteellisen sosiaali- ja terveystalouden tarjoavan yksikön tulosaluetta, *terveyden ja sairaanhoidon vastaanottopalveluita*. Esimerkin on tarkoitus hahmottaa toimialamittarien ja yksikkötason mittareiden välistä yhteyttä sekä tarjota ehdotuksia yhden yksikön mittareiksi tasapainoisen mittariston rakentamiseksi. On myös hyvä ottaa huomioon, että mittaristo ja sen tuottama informaatio ei korvaa organisaation johtamista, vaan se on yksi johdon päätöksentekoa tukeva työkalu.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatiot voivat määrittellä kunkin yksikön kokonaissuorituskyvyn esimerkiksi alla olevan kaltaisen taulukon (taulukko 2) avulla. Jokaiselle mitattavalle osa-alueelle annetaan painoarvo, jotka yhteen laskemalla saadaan osa-alueiden keskiarvo painotusten mukaisesti. Taulukon 2 painoarvot on valittu esimerkinomaisesti, tässä tapauksessa olettaen mittariston käyttäjän haluavan painottaa mitattavista osa-alueista resurssien, tavoitteiden ja talouden merkitystä. Kuhunkin osa-alueeseen sisältyy yhdestä viiteen haastattelujen perusteella tärkeimpänä nähtyä mittaamisen kohdetta, joihin on valittu esimerkkimittareita hahmottamaan mittaristokokonaisuutta.

Taulukko 2. Yksikön suorituskyky

Osa-alue	Painoarvo	Keskiarvo (1-10)
Resurssit	25	
Toiminnot	10	
Suoritteet/tuotokset	10	
Tavoitteet	25	
Vaikutukset	10	
Talous	20	
Yhteensä	100	

Alla olevissa osa-alueiden mittariehdotelmissa vasemmassa sarakkeessa olevien arviointikohteiden on tarkoitus pysyä samana jokaisessa perusturvatoimialan yksikössä, mutta kohdetta arvioivat mittarit ja niiden tavoitetasot muokataan aina yksikön mukaan. Taulukoissa *kursivoidulla* merkityt mittarit ovat *esimerkkiyksikön* suorituskyvyn mittaamiseen tarkoitettuja mittareita, muut toimialatason mittareita, joita voidaan käyttää sekä toimialan että eri yksiköiden suorituskyvyn mittaamisessa. Taulukoihin merkityt tavoitetasot ovat myös esimerkkejä, ja tasot tulisikin määrittellä kussakin yksikössä aina yksikön omien tavoitteiden mukaisesti. Tavoitetasojen määrittäminen edellyttää lähtötason mittaamista ja tuntemista.

Taulukko 3. Resurssit-osa-alueen mahdollisia mittareita (25 % painoarvo)

Arviointikohde	Mahdollisia mittareita	Tavoitetaso	Tarkastelujakso
Henkilöstön saanti & pysyvyys	- Henkilöstön pysyvyys-% - Poissaolo-% - Virka- ja työsuhteiden täyttöaste	85 % < 4 % 95 %	
Osaava esimiestyö & ammattitaito	- Johtamisindeksi - Ammattitaitoinen työvoima/ tarvittava ammattitaitoinen työvoima - Koulutuspäivät/hlö	ka. 4.0 90 % 3 pv/vuosi	
Työhyvinvointi	- Työtyytyväisyyskysely - Kehityskeskustelut	ka. 4.0	
Toimitilat ja välineet	- Tilakustannukset	xxx EUR	

Taulukko 4. Toiminnot-osa-alueen mahdollisia mittareita (10 % painoarvo)

Arviointikohde	Mahdollisia mittareita	Tavoitetaso	Tarkastelujakso
Toiminnan kehittäminen	- Henkilöstölähtöisten innovaatioiden määrä (kpl/hlö/osasto)	1 kpl/hlö/vuosi	
Yhtenäiset toiminnot	- <i>Työnkierto-%</i> - <i>Prosessikuvausten määrä</i>	10 %	
Resurssien käyttö & kohdentaminen	- Resurssikäytösuhde - Tuottavuus (tuotos/panos)	100 %	

Taulukko 5. Suoritteet-osa-alueen mahdollisia mittareita (10 % painoarvo)

Arviointikohde	Mahdollisia mittareita	Tavoitetaso	Tarkastelujakso
Hinta, laatu	- Suoritekohtaiset kustannukset - <i>Potilaita/hoitaja (laatu)</i>	3 %:n vähennys ed. vuoteen	
Palvelujen laajuus	- <i>Hoitotapahtumat yhteensä</i> - <i>Potilaiden määrä</i> - <i>Käynnin kesto</i>		

Taulukko 6. Tavoitteet-osa-alueen mahdollisia mittareita (25 % painoarvo)

Arviointikohde	Mahdollisia mittareita	Tavoitetaso	Tarkastelujakso
Kuntalaisen vastuun korostaminen	- Yhteisön valistukseen käytetyt eurot	xxx EUR	
Palvelujen saatavuus	- Saavutettavuus-% - Jonotusaika - Vastausnopeus valitukseen	98 % 45 pv 14 pv	
Yhteistyö sektorien välillä	- Yhteiset prosessit muiden toimialojen/osastojen kanssa	5 %:n lisäys edelliseen vuoteen	
Asiakastyytyväisyys	- Asiakastyytyväisyys (kysely)	ka. 4.5	
Lakisääteisten palvelujen turvaaminen	- Hoitojonon pituus	xxx hlöä	

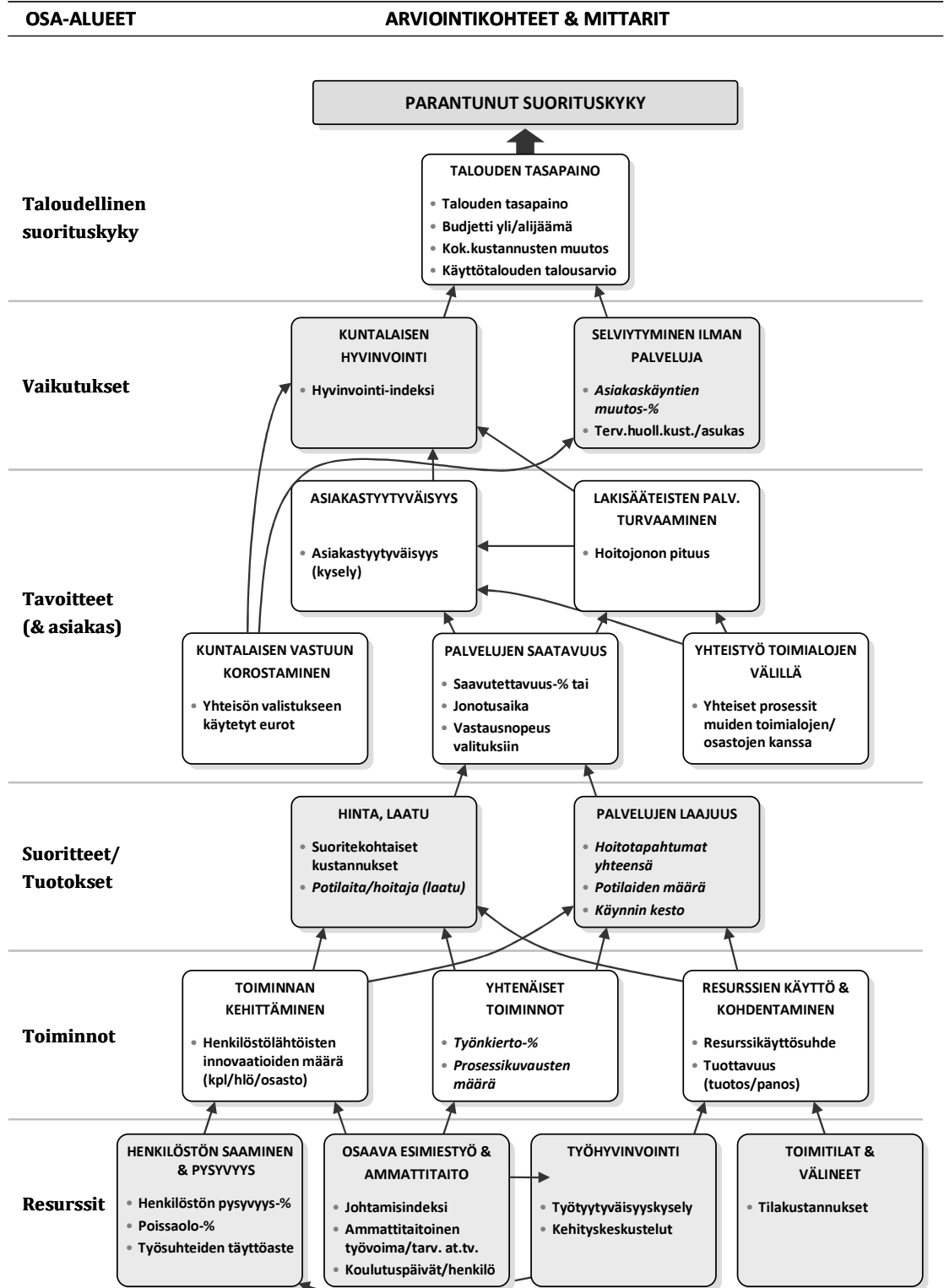
Taulukko 7. Vaikutukset-osa-alueen mahdollisia mittareita (10 % painoarvo)

Arviointikohde	Mahdollisia mittareita	Tavoitetaso	Tarkastelujakso
Kuntalaisen hyvinvointi	- Hyvinvointi-indeksi	ka. 4.0	
Selviytyminen ilman palveluja	- <i>Asiakaskäyntien muutos-%</i> - Terveystenhuollon kustannukset/asukas	-5 % vuosittain xxx EUR	

Taulukko 8. Taloudellinen suorituskyky -osa-alueen mahd. mittareita (10 % painoarvo)

Arviointikohde	Mahdollisia mittareita	Tavoitetaso	Tarkastelujakso
Talouden tasapaino	- Talouden tasapaino - Budjetin yli/alijäämä - Kokonaiskustannusten muutos - Käyttötalouden talousarvio	xxx EUR xxx EUR	

Seuraavalla sivulla oleva mittarikartta (kuva 15) hahmottaa edellä esitettyjen suorituskyvyn osa-alueiden ja niihin valittujen mittareiden syy-seuraussuhteita. Mittarikartassa yleinen syy-seuraus-suhde etenee kartan alareunasta ylöspäin. Nuolet ovat vain esimerkkejä arviointikohteiden vaikutussuhteista ja yhden arviointikohteen mittaamista jättäminen ei tarkoita sitä, etteikö kohteen yläpuolella olevia tavoitteita voitaisi saavuttaa. Parhaimman lopputuloksen saavuttamiseksi on kuitenkin suositeltavaa valita mittareita kustakin haastattelujen perusteella tärkeäksi nähdystä arviointikohteesta.



Kuva 15. Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan mittarikartta.

6.3 Haastattelujen perusteella havaitut mittaamiseen liittyvät haasteet

Seuraavassa on esitelty haastatteluissa merkittävimmät esiin nousseet suorituskyvyn mittaamiseen liittyvät haasteet Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollossa. Haasteet tulisi huomioida jokaisessa mittariston rakentamisvaiheessa.

Toimialan monimutkaisuus ja julkisen sektorin toiminnan erityispiirteet

Perusturvan toimiala käsittää sekä sosiaali- että perusterveydenhuollon, jotka linkittyvät läheisesti toisiinsa, mutta jotka ovat myös toimialoina selvästi toisistaan eroavia. Lisäksi näiden sisällä on toisistaan selkeästi erottuvia kokonaisuuksia, esimerkiksi sosiaalihuollossa lastensuojelu ja mielenterveyspalvelut. Monimutkainen toimiala ja erilaiset palvelut asettavat haasteensa yhtenäisen suorituskyvyn mittariston suunnittelulle. Mittaamisen näkökulmasta ongelmalliseksi on nähty myös vaikuttavuuden arvioiminen ja mittaaminen – esimerkiksi tiettyjen sosiaalihuollossa tehtävien toimenpiteiden vaikutusten seuraaminen saattaa viedä vuosia tai vuosikymmeniä. Tämän tietyn toimenpiteen osoittaminen vaikutusten taustatekijäksi on käytännössä mahdotonta. Julkisia palveluja säätelevät ja ohjaavat myös tiukasti lait ja normit, jotka asettavat haasteensa mittaamiselle ja mittaamisen seurauksena tehtäville toimenpiteille.

Nykyiset mittauskohteet huomioivat vain talouden

Päijät-Hämeen neljä perusturvapalveluja tarjoavaa tahoa käyttävät toimintansa ohjaamisessa pääasiassa taloudellisia mittareita. Nämä organisaatiot tarvitsevat päätöksentekonsa tueksi taloudellisten mittareiden lisäksi mittareita, joilla pystytään seuraamaan myös suorituskyvyn taustalla vaikuttavien tekijöiden kehittymistä. Tuottavuuteen, vaikuttavuuteen tai esimerkiksi toimintojen kehittämiseen liittyviä mittareita ei ole vielä juurikaan kehitetty eikä toimintaa voida siltä osin seurata.

Yhteisten mittareiden puuttuessa ei voida myöskään tehdä eri toimijoiden suorituskykyvertailua. Toimijoiden on lisäksi esimerkkimittareiden puuttuessa vaikea hahmottaa millaisille mittareille olisi ylipäätään tarvetta, tai minkälaista informaatiota olisi mahdollista saada.

Tiedon saanti ja laatu

Lähes kaikki haastateltavat tiesivät saavansa sekä taloudellisia että muita tunnuslukuja erilaisista tietojärjestelmistä, mutta oleellisten tietojen kerääminen nähtiin käytännössä liian monimutkaiseksi ja aikaa vieväksi. Lisäksi, haastateltavat epäilivät saatavan tiedon luotettavuutta, sillä lukemat riippuvat laskentatavasta ja niitä voidaan myös manipuloida käyttötarkoituksen mukaan. Haastateltavat näkivät, että tiedon kerääminen ja koostaminen tulisi suorittaa samoilla kriteereillä jokaisessa vertailukelpoisessa yksikössä.

Henkilöstön epätietoisuus mittaamisen tarkoituksesta

Haastattelujen mukaan henkilöstö kokee mittaamisen lähinnä uhkana: Suorituskyvyn ja sen mittaamisen nähdään tarkoittavan sitä, että samassa ajassa pitäisi saada aikaan entistä enemmän tuloksia. Henkilöstö lisäksi kokee, että heille ei, joitain poikkeustapauksia lukuun ottamatta, kerrota tarpeeksi mittaamisen käyttötarkoituksesta toiminnan ohjaamisessa. Myöskään ylemmän tason tavoitteiden yhteyttä omaan työnkuvaan ja tavoitteisiin ei ole viestitetty selkeästi. Uhkana on henkilöstön muutosvastarinta mittareille mittausjärjestelmän eri rakentamisvaiheissa, vaikka henkilöstö pitäisi saada aktiivisesti mukaan jo järjestelmän suunnitteluun.

Yhteistyön puute valtakunnallisella ja maakunnallisella tasolla

Sosiaali- ja terveystoimialan suorituskyvyn mittaaminen on valtakunnallisella tasolla hyvin tiedostettu kehittämistä vaativa kohde. Toistaiseksi valtakunnallisella tasolla ei ole kuitenkaan saatavilla valmista mittaristoa Päijät-Hämeen sosiaali- ja

perusterveydenhuollon organisaatioiden toiminnan johtamisen tueksi. Myös Päijät-Hämeen maakunnassa on mahdollisuuksia syvempään yhteistyöhön neljän julkisen sektorin sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluja tarjoavan toimijan välillä. Kaikissa neljässä organisaatiossa ja lisäksi joissain Päijät-Hämeen kunnissa on samanaikaisesti käynnissä erilaisia kehityshankkeita, joista useat sivuavat myös suorituskyvyn kehittämistä sekä mittaamista.

6.4 Jatkotoimenpiteet ja suositukset

Tässä tutkimuksessa esitettyjen tutkimustulosten pohjalta on suositeltavaa, että Päijät-Hämeessä tehdään selkeät päätökset seuraavassa esiteltävien vaiheiden suhteen. Kyseisten päätösten tekeminen on erittäin tärkeää mittausjärjestelmän suunnitteluprosessin jatkamiseksi. Vaiheissa I-III tehtävät päätökset liittyvät mittariston rakentamiseen. Vaiheessa IV mittaristo viimeistellään ja vaiheessa V kehitetään yhteistyössä organisaatioiden toimintaa niiden suorituskyvyn parantamiseksi. Tämän kehitystyön tuloksia voidaan seurata edellisissä vaiheissa rakennetun mittariston avulla.

- I. Sovitaan yhteisestä terminologiasta
- II. Sovitaan yhteisistä valtakunnallisen tason mittareista
- III. Sovitaan yhteisestä mittariston käytöstä
 - a. Valitaan yhteinen mittausviitekehys
 - b. Päätetään mittariston pääkäyttötarkoitus
 - c. Päätetään mallimittariston soveltamisesta sosiaali- ja terveystoimialalle
- IV. Viimeistellään mittaristo
- V. Kehitetään toimintaa yhdessä

Yhteinen terminologia

Päijät-Hämeen kunnat ja sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijat käyttävät yhä kirjavaa terminologiaa tuottavuudesta ja suorituskyvystä. Päätöksentekijöiden tulisi yhteisesti määritellä, hyväksyä ja ottaa käyttöön selkeät termit, jotta kaikki käyttävät samoja määritelmiä samoista asioista ja yhteinen keskustelu ja päätöksenteko suorituskyvyn mittausjärjestelmän käyttötarkoituksesta ja suunnittelusta onnistuu. Tuottavuudella tarkoitetaan pelkästään tuotos/panos-suhdetta, mutta suorituskykyyn kuuluu myös muita osa-alueita, jotka huomioivat tavoitteiden ja haluttujen vaikutusten saavuttamisasteen sekä tavoitteiden ja vaikutusten taustalla olevat tarpeet. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman yksi tärkeä tavoite oli terminologian selkiyttäminen. Suorituskyky- ja tuottavuustermejä on pyritty avaamaan myös tässä tutkimuksessa.

Valtakunnallisen tason mittarit kuntajohdon käyttöön

Valtakunnallisen tason mittarit antavat helposti ja nopeasti kokonaisvaltaisen kuvan toimialan suorituskyvyn muutoksesta sekä tarjoavat kansallista vertailupohjaa. Sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla on saatavilla valtakunnallisen tason tilastotietoa ja vertailulukuja mm. tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANetistä (<http://uusi.sotkanet.fi/>). SOTKANet on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tietopalvelu, joka tarjoaa kaikista Suomen kunnista viimeisimpään voimassa olevaan kuntajakoon perustuen keskeisiä väestön hyvinvointia ja terveyttä koskevia tietoja vuodesta 1990 alkaen. SOTKANetin tarjoamia yleisen tason indikaattoreista voidaan hyödyntää joitakin toimialaa koskevia valtakunnallisia mittareita verrattaessa Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden kokonaissuorituskykyä valtakunnalliseen tasoon.

Päijät-Hämeen kuntajohdon tulisi valita 2-3 valtakunnallisella tasolla vertailtavissa olevaa sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimialatason mittaria omaan käyttöön.

Näiden mittareiden tulisi kertoa seuraukset suorituskyvyn kehittämiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja johtamisesta, eli osoittaa tehdyn kehittämistyön mahdolliset vaikutukset, sekä toimia pohjana toiminnan edelleen kehittämiseksi. Valittujen valtakunnallisen tason mittareiden tulisi olla linjassa edellisessä luvussa esitellyn mittariston ja sen mittareiden kanssa. Päijät-Hämeessä toimivilla alan organisaatioilla on omat lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteensa ja strategiset päämääränsä, joiden seuraamista ja ohjaamista valittujen valtakunnallisen tason mittareiden tulisi tukea.

Valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon suorituskyyä pyritään edistämään mm. PARAS-hankkeen ja KASTE-ohjelman avulla. PARAS-hanke on valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämä hanke kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hankkeen tavoitteena on turvata asukkaille kuntien vastuulla olevat hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa KASTE-ohjelmassa määritellään sosiaali- ja terveyshuollon yleiset kehittämistavoitteet ja toimenpiteet vuosille 2008–2011. Näiden valtakunnallisten hankkeiden tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamista tukevat toimenpiteet on pyritty ottamaan huomioon Päijät-Hämeen omien tavoitteiden ja toimien lisäksi määriteltäessä ehdotuksia kuntajohdon mittareiksi. Mahdollisia mittareita kuntajohdon käyttöön ovat esimerkiksi sosiaali- ja perusterveydenhuollon kustannukset/asukas, kotona asuvat 75 vuotta täyttäneet (% vastaavanikäisestä väestöstä), toteutuneet terveydenhuollon hoitoon pääsyn aikarajat, tai sosiaali- ja perusterveydenhuollon asiakaskäynnit. Mittareita määriteltäessä on syytä huomata, että vertailukelpoisia valtakunnallisen tason mittareita on hyvin rajoitettu määrä eikä kaikkia toiminnan kannalta tärkeimpiä osa-alueita pystytä mittaamaan. Lisäksi, lukemia vertailtaessa tulisi ottaa huomioon kuntien alueelliset ja rakenteelliset erot. Samaa periaatetta voidaan käyttää myös muiden toimialojen seuraamiseen ja arviointiin.

Mittausviitekehyksen valinta

Tuottavuusohjelmassa on esitelty suorituskyvyn arvioinnin ja mittaamisen viitekehys (kts. luku 4.2), jota käytettiin myös tässä luvussa esitellyn mallimittariston koostamisessa. Maakunnan toimijoiden tulisi sopia yhdessä saman mittausviitekehyksen käytöstä. Saman viitekehyksen käyttö mahdollistaa vertailun, kehittämissyhteistyön, yhteisen johtamisen kehittämisen sekä tavoitteiden linjassa pitämisen ja kommunikoinnin.

Yhteinen käyttötarkoitus mittaamiselle

Ennen tarkkaa mittariston kuvausta on päätettävä mittaamiselle yhteinen käyttötarkoitus. Kuntien ja organisaatioiden johdon tulisi miettiä tarkkaan, mitä hyötyä mittaristolla haetaan: Ovatko mittausarvot tarkoitettu operatiivisen johdon tukemiseen, kuntalaisten informoimiseen, tavoitteiden viestimiseen henkilöstölle, vai johonkin muuhun käyttötarkoitukseen? Kaikkia tarkoituksia palvelevan mittariston rakentaminen on käytännössä mahdoton tehtävä.

Yksi mahdollinen mittaamisen pääkäyttötarkoitus Päijät-Hämeessä on esimerkiksi operatiivisen ja strategisen johtamisen tukeminen suorituskyvyn parantamiseksi, eli mittaristoa tulisi käyttää 1) kuntien ja 2) sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden johdon toimesta toiminnan ohjaamiseen. Tämän mittariston rakennetta ja mittareita voidaan hyödyntää myös alemmilla organisaatiotasolla johtamisen tukena.

Mallimittaristo sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden käyttöön

Tässä luvussa on esitelty mallimittariston osa-alueet sekä yksittäiset mittarit Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon yksiköiden käyttöön. Johtamisjärjestelmän kehittämisessä mukana olevien kuntien ja organisaatioiden

tulisi päättää, sovelletaanko mallimittaristoa alueen sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden käyttöön. Kunnat ja organisaatiot voivat myös arvioida mallimittariston toimiala- ja organisaatiotasolle suunniteltujen arviointikohteiden sopivuutta suorituskyvyn arviointi- ja mittaamiskäyttöön sosiaali- ja perusterveydenhuollossa. Mikäli arviointikohteista ei päästä yhteisymmärrykseen tai niihin halutaan muutoksia, tulisi tarvittavat muutokset tehdä edes organisaatiokohtaisesti.

Mittariston viimeistely

Mittariston suunnitteluvaihetta seuraa mittariston viimeistelyvaihe. Mikäli tutkimuksessa mukana olleet case-organisaatiot päättävät jatkaa mittariston rakentamisprosessia, tulisi niiden ottaa viimeistelyvaiheessa huomioon seuraavassa esiteltäviä, tässä tutkimuksessa esiin nostettuja mittariston rakentamiseen liittyviä tekijöitä ja mahdollisia ongelmakohtia.

Suorituskyvyn jokaiselta valitulta osa-alueelta tulisi valita enintään 5 mittaria, sillä liian monta mittaria lisää tiedonkeruun kustannuksia ja vaikeuttaa toiminnan kokonaiskuvan hahmottamista. Mittareiden valintaan vaikuttaa selkeimmin se, millaista informaatiota toimijoiden tietojärjestelmistä on saatavissa sekä kuinka helppoa ja edullista tiedon kerääminen ja muokkaaminen on. Mittarin antamasta tiedosta saatava hyöty on oltava suurempi kuin tiedon hankkimisesta aiheutuneet kustannukset.

Mittareita valittaessa on perusteltava tarkasti mitä lisäarvoa mittari tuo juuri tähän sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaation toimintaan – miksi kyseinen mittari on ylipäättään valittu. Tuotoksia ja suoritteita mittaavien indikaattoreiden tulee olla linjassa haluttuja tavoitteita ja vaikutuksia mittaavien mittareiden kanssa. Lisäksi, eri sosiaali- ja perusterveydenhuollon yksiköiden mittareiden tulee olla linjassa toimialamittareiden ja sitä kautta mitattavien osa-alueiden arviointikohteiden kanssa.

Toimijat voivat nähdä suorituskyvyn eri osa-alueiden yhteydet ja syy-seuraus-suhteet selkeämmin laatimalla mittaristokartan. Lisäksi kullekin valittavalle mittarille tulee laatia mittarikortti. Mittarikortissa määritellään tärkeimmät mittariin liittyvät yksityiskohdat, kuten mittarin laskentatapa, käyttötarkoitus, mittarin taustalla oleva strateginen tavoite, tiedon lähde, mittaus- ja raportointivastuu sekä tavoitteen asettaja, toimenpiteistä vastuullinen henkilö, mittaus- ja raportointivastuu sekä tulosten käsittely. Mittarin laskentatavan tulisi olla yhteinen eri yksiköiden välillä, jotta yksiköiden vertailu onnistuu. Kerättävän datan tulisi olla samassa muodossa ja se tulisi kerätä, koostaa ja laskea samoilla periaatteilla.

Oleellinen osa johtamisjärjestelmän onnistunutta rakentamista on myös Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon henkilökunnan osallistaminen järjestelmän suunnitteluun, mikäli mittaristolla ja sen antamilla tuloksilla on vaikutusta henkilökunnan työhön tai siitä saatavaan korvaukseen.

Mittareiden valinnan ja niihin liittyvien määrittelyjen jälkeen voidaan rakentaa varsinainen suorituskyvyn johtamisjärjestelmä. Järjestelmää hyödyntävien organisaatioiden tulee päättää mittariston tietoteknisen toteutusmuodon ja tarvittavan tietojärjestelmän rakentaja. Mittariston rakentamisen jälkeen tulee aloittaa sen koekäyttö. Tässä vaiheessa mittaristoa käytetään aiotulla tavalla ja sen käyttöä tulee arvioida koko koekäytön ajan. Erityisen tärkeää on tarkastella mittareiden kustannus/hyötysuhdetta. Testausjakson jälkeen mittaristo voidaan ottaa osaksi jokapäiväistä johtamista ja toimintaa.

Kuntien yhteinen kehitystyö suorituskyvyn parantamiseksi

Päijät-Hämeen kunnat voivat sopia yhteistyössä niistä keinoista, joilla kuntien suorituskykyä pyritään parantamaan. Organisaatioiden suorituskykyä mittaava mittaristo kertoo kehitystyön tulokset. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa on

esitelty keinoja ja toimenpiteitä suorituskyvyn parantamiseksi. Myös monen mallimittaristossa esitellyn mittarin taustalla on tuottavuusohjelmassa esiteltyjä suorituskyvyn parantamisen keinoja, kuten:

- Alueellisen yhteistyön tiivistäminen
- Kokonaisvaltainen toimintalogiikan uudistaminen
- Teknologian hyödyntäminen
- Mittakaavaetujen tavoittelu
- Osaamisen kehittäminen ja johtaminen
- Innovaatioihin kannustava ja niitä soveltava työkuultuuri
- Palkitsemisjärjestelmän rakentaminen
- Verkostoitumiskäytännöt ja palveluvalikoiman uudelleen miettiminen
- Verkostokoordinaattorimalli
- Kustannuslaskennan kehittäminen

Monien tässä tutkimuksessa esitettyjen mittariston osa-alueiden ja mittareiden käyttäminen edellyttää kohdeorganisaatioiden kustannuslaskennan kehittämistä vertailukelpoisella tavalla alueellisesti yhteistyössä. Tällöin suoritekohtaiset kustannukset ja hinnoittelu voidaan toteuttaa ja ottaa käyttöön. Ilman toimintolaskennan käyttöönottoa eri yksiköiden kattava vertailu tai tiettyjen toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen ei ole mahdollista.

7 TULOSTEN ARVIOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn mittaamisella nähdään aikaisemman tutkimuksen mukaan kolme pääkäyttötarkoitusta: tilivelvollisuus (seuranta ja raportointi), toiminnan suunnittelu ja toiminnan ohjaaminen. Julkisen sektorin organisaatiot ovat vastuuvollisia useille ryhmille ja niiden täytyy osoittaa, että toiminnassa on tapahtunut kehitystä ja että päämäärät on saavutettu. Organisaatiot joutuvat kuitenkin toimimaan tiukan lainsäädännön ja politiikan, useiden sidosryhmien ja asiakkaiden sekä epäselvien ja moniselitteisten toiminnan päämäärien ympäristössä. Sektorin suorituskyvyn mittaamisen haastetta lisää vaikuttavuuden vaikea määrittäminen ja mittaaminen. Seurauksena mittaamisen tuomia hyötyjä on pystytty hyödyntämään julkisella sektorilla vain vähissä määrin.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella näyttää siltä, että suunniteltaessa suorituskykymittaristoa julkisille sosiaali- ja perusterveydenhuoltopalveluja tarjoaville organisaatioille, niitä koskevat samat erityispiirteet ja haasteet kuin julkisia palveluja tarjoavia organisaatioita yleisesti. Sosiaali- ja perusterveydenhuolto on toimialana monimutkainen sisältäen useita toisistaan huomattavasti eroavia palveluita, ja tietyt palvelut tulee tarjota lain määräämänä useille ryhmille. Sektorin organisaatioilla on vain rajalliset mahdollisuudet valita omat sidosryhmänsä tai asiakkaansa riippumatta siitä, kuinka kannattavaa näiden ryhmien palveleminen on. Kullakin sidosryhmällä on oma vaateensa mitattaviksi osa-alueiksi ja eri sidosryhmien tarpeista muodostuvia tavoitteita on vaikea priorisoida. Lisäksi, sosiaali- ja terveystoimen pitkäaikaisten tuotosten syy-seuraus-suhteet ovat vaikeasti todennettavissa. Alan toimijoiden on vaikea määrittellä ne toiminnot, jotka varmistavat ylemmän tason tavoitteet. Seurauksena sektorin organisaatioiden

suorituskyvyn mittaaminen on usein keskittynyt toiminnan seurannan ja raportoinnin ympärille. Käytettävät mittarit ovat talouden näkökulman johdannaista, jotka eivät ilmaise mihin organisaatio käyttää resurssejansa tai mitä vaikutuksia organisaation tekemillä toimilla on. Eri yksiköiden rooli on vain ruokkia suorituskyvyn mittausjärjestelmää ilman suurempaa päämäärää tai tietoa raportoinnin tuloksesta ja siitä seuraavista toimenpiteistä.

Suorituskyvyn mittaamisen epäselvä käyttötarkoitus ja taloudellisten mittareiden käyttö korostuivat myös Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijoiden keskuudessa. Organisaatiot käyttävät joitakin, lähinnä talouteen painottuvia mittareita, mutta tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan mittaustuloksia ei käytetä aktiivisesti varsinaiseen toiminnan ohjaamiseen, vaan menneen taloudellisen suorituskyvyn raportointiin. Mallimittaristoa suunniteltaessa pyrittiin siihen sisällyttämään myös ei-taloudellisia mittareita. Suunnittelussa käytetty viitekehys ottaa taloudellisen suorituskyvyn lisäksi huomioon organisaation resurssit, toiminnot, tuotokset, tavoitteet ja halutut vaikutukset. Kaikkia näitä osa-alueita pyritään mittaamaan kunkin organisaation omien painotusten mukaisesti. Osa-alueiden ja niiden mittareiden tulisi olla linjassa koko organisaation strategian ja päämäärien kanssa, jolloin eri ryhmät tavoittelevat organisaation yhteisiä päämääriä ja päällekkäiset tai ristiriidassa olevat mittarit havaitaan jo mittariston suunnitteluvaiheessa.

Heti mallimittariston suunnitteluprosessin alussa pyrittiin myös määrittelemään, ketä ja mitä tarkoitusta varten mittaamisen tuloksena syntyvää informaatiota kerätään, sillä jokaisen sidosryhmän tarpeita ja haluja järjestelmän arviointikohteiksi ei pystytä tyydyttämään yhdellä ja samalla mittaristolla. Mallimittaristoa rakennettaessa mittaamisen pääkäyttötarkoituksen määrittäminen osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi. Päijät-Hämeen alueen kunnilla tai sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioilla ei ollut aikaisempaa kokemusta kattavasta suorituskyvyn mittaamisesta, eikä siten kokonaiskuvaa kaikista mittaamisen tuomista

mahdollisuuksista ja käyttötarkoituksista. Tutkimuksessa huomattiin, että ennen mittariston suunnitteluprosessin aloittamista on suunnittelussa mukana olevien tahojen tärkeää yhdessä määrittellä, mitä suorituskyky ylipäätään tarkoittaa ja sisältää. Vasta tämän jälkeen voidaan siirtyä pääkäyttötarkoituksen määrittelyyn. Tutkimuksen tulokset tukevat myös aikaisempien tutkimusten havaintoja siitä, että henkilöstö tulisi ottaa mukaan suunnitteluun jo aikaisessa vaiheessa, mikäli mittarit koskevat johdon lisäksi myös henkilöstöä. Tämä vähentää muutosvastarintaa uusien mittareita kohtaan.

Viitekehysten esittelemien suorituskyvyn osa-alueiden mittaushetkiä pohtiessa nousivat esiin myös muussa tieteellisessä kirjallisuudessa esitetyt havainnot julkisen sektorin organisaatioiden vaikuttavuuden haastavasta mittaamisesta. Tämä korostuu etenkin monissa sosiaali- terveystoimen palveluissa, joissa tehdyn toiminnan tai toimenpiteen tulokset voivat riippua lukemattomista tekijöistä ja näkyä vasta pitkän aikajakson jälkeen. Lopullinen vaikutus voi riippua lisäksi muiden toimialojen toimenpiteistä tai asiakkaan, esimerkiksi kuntalaisen, omista toimista. Tutkimusten mukaan vaikuttavuutta voidaan pyrkiä mittaamaan esimerkiksi asiantuntijalausunnoin, asiakasarvioinnein, mittaamalla kokonaisilmiön korvikkeena toimivaa suorituskykymittaristoa, arvioimalla toimintaprosesseja ja toimintatapoja vaikutusten sijaan tai tarkastelemalla erikseen suoritteisiin ja vaikutuksiin perustuvaa suorituskykyä. Mallimittariston suunnittelussa käytetty viitekehys huomioi vaikutusten lisäksi viisi muuta suorituskyvyn osa-aluetta (resurssit, toiminnot, tuotokset, tavoitteet, taloudellinen suorituskyky). Mikäli osa-alueet ja niiden tavoitteet ovat linjassa, voidaan halutut vaikutukset pyrkiä huomioimaan viiden muun osa-alueen mittareilla, joiden taustalla ovat halutut vaikutukset.

Toimintaprosesseja ja toimintatapoja voidaan kirjallisuuden mukaan arvioida esimerkiksi eri yksiköitä vertaavilla mittareilla. Näin saadaan synnytettyä kilpailutilanne yksiköiden välillä ja tunnistettua onnistunut resurssien käyttö tai hyvät toimintatavat. Vertailu edellyttää kuitenkin panosten, prosessien, tuotosten ja niiden välisen kytkennän täsmällistä määrittelyä ja laskemista, eli edistyksellistä

kustannuslaskentaa. Tässä tutkimuksessa todettiin, että Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyssektorin organisaatioiden nykyinen kustannuslaskenta ei mahdollista eri yksiköiden vertailua tai palvelujen oikeisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua. Tilanne on tutkimusten mukaan yleinen julkisen sektorin organisaatioiden keskuudessa – monien julkisten palvelujen tuotantokustannukset ovat epäselviä eikä niillä ole lainkaan markkinahintaa. Tämä lisää sosiaali- ja terveystoimialan palvelujen kysyntää, sillä asiakkaat eivät joudu maksamaan palvelujen todellisia kustannuksia. Palvelu olisi pystyttävä määrittelemään tarkasti sekä määrällisesti että laadullisesti, ja laatu tulisi kytkeä vaikutuksiin. Sosiaali- ja terveystoimialalla panokset ja tuotokset kuitenkin muuttuvat rakenteeltaan jatkuvasti ja laadun määrittely riippuu myös siitä, tarkastellaanko sitä hoitotyöntekijän, palvelujen järjestäjän vai asiakkaan näkökulmasta. Laatu ei voida operationalisoida yhdeksi mittariksi, ja mittaristoa suunniteltaessa tuleekin rajoittua vain tiettyyn laadunäkökulmaan ja tiettyihin indikaattoreihin. Laadun eri näkökulmia voidaan kuitenkin pyrkiä huomioimaan ottamalla mittaristoon esimerkiksi työhyvinvointia, asiakastyytyväisyyttä ja yksikkökohtaista laatua (tietyllä yksikköön sopivalla indikaattorilla) arvioivia mittareita, kuten tämän tutkimuksen mallimittaristossa on tehty.

On lisäksi huomioitava, että verorahoitteisessa toiminnassa vaikuttavuuden ja laadun parantaminen ei väärin valituilla mittareilla välttämättä paranna suorituskykyä, vaan suorituskyky voi mittareiden mukaan jopa heikentyä. Laadukkaamman ja oletettavasti vaikuttavamman palvelun tarjoaminen voi heikentää tuotos/panos-suhdetta eli tuottavuutta, mikäli laadun parantamisen seurauksia ja vaikutuksia ei pystytä todentamaan. Organisaatioiden on siis tärkeää pyrkiä varmentamaan ja mittaamaan laadun muutoksen seuraukset sekä mittaamaan tuottavuuden lisäksi myös suorituskyvyn muita osa-alueita.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijoiden sekä muiden asiantuntijoiden näkemyksiä tärkeimmistä mitattavista suorituskyvyn osa-alueista ja niiden mittauskohteista selvitettiin haastattelujen avulla. Mittauskohteita kartoitettiin

tuottavuusohjelman mittaamisen viitekehyksen esittelemiltä kuudelta osa-alueelta resurssit, toiminnot, suoritteet, tavoitteet, vaikutukset ja taloudellinen suorituskyky. Arviointikohteiden keskinäisten suhteiden selkiyttämiseksi ja mittareiden valinnassa hyödynnettiin myös mittarikarttaa, joka selvensi organisaatioiden toimien ja tavoitteiden syy-seuraus-suhteita.

Resursseihin liittyvistä arviointikohteista tärkeimpinä pidettiin henkilöstön saatavuutta ja pysyvyyttä, työhyvinvointia, toimitiloja ja välineitä sekä osaavaa esimiestyötä ja ammattitaitoa. Hyvän johtamisen nähtiin olevan perustana lähes kaikelle resursseihin liittyvälle toiminnalle. Haastateltavien mielestä pätevä esimiestyö johtaa motivoituneeseen henkilöstöön sekä henkilöstön osaamisen jatkuvaan kehittämiseen ja oikeaan kohdentamiseen. Osaavan esimiestyön nähtiin johtavan myös parantuneeseen työhyvinvointiin. Tulevaisuuden uhkana nähtiin resurssien ja työvoiman saannin niukentuessa henkilöstön pysyvyys ja saatavuus. Niiltä osin positiivista tulosta edesauttaisi haastateltavien mielestä hyvinvoiva työyhteisö ja työnantajan hyvä maine. Työtilat, välineet, erilaiset tietojärjestelmät sekä niiden tehokkaaseen käyttöön johtava koulutus nähtiin myös suorituskykyyn merkittävästi vaikuttavana tekijänä.

Toiminnot-osa-alueen tärkeimmiksi arviointikohteiksi muodostuivat resurssien käyttö ja kohdentaminen sekä yhtenäiset toiminnot ja niiden kehittäminen. Päätöksentekijöiden tulisi saada tietoa siitä, missä resursseja oikeasti tarvitaan. Eri yksiköiden toimintoja tulisi myös yhdenmukaistaa, joka auttaisi hyvien toiminta- ja työskentelytapojen löytämisessä ja yleistämisessä.

Suoritteista ja tuotoksista kriittisinä mittauskohteina nähtiin palvelujen hinta, laatu ja laajuus. Ongelmana on tarvittavan laadun määrittäminen, palvelujen priorisoiminen niistä saatavan hyödyn mukaan ja kustannuslaskennan puutteellisuus. Ilman kehittyntä toimintolaskentaa tuotekohtaisten kustannusten laskeminen on mahdotonta.

Tavoitteista kriittisimpinä mittauskohteina nähtiin kuntalaisen vastuun korostamiseen, palvelujen saatavuuteen, toimialan toimijoiden yhteistyöhön, asiakastyytyväisyyteen ja lakisääteisten palvelujen turvaamiseen vaikuttavat tekijät. Avainasemassa on siis kuntalaisen oman vastuun korostaminen ja tyytyväisyys tarjottuihin palveluihin. Vähimmäistavoite palvelun tarjoajalle on lakisääteisten palvelujen turvaaminen mahdollisimman helposti ja nopeasti. Yhtenä tärkeänä tavoitteena nähtiin myös yhteistyö toimialojen välillä, sillä kuntalaisen hyvinvointiin vaikuttavat myös muiden toimialojen panostukset. Sosiaali- ja perusterveydenhuollon pidemmän ajan haluttuina **vaikutuksina** haastateltavat pitivät kuntalaisen hyvinvointia ja selviytymistä ilman toimialan tarjoamia palveluja.

Talouden tärkein mittari on talouden tasapaino, sillä kunnan toiminta ei ole liikevoitto-suuntautunutta. Julkisen sektorin organisaatioilla on yleisesti vain vähäistä potentiaalia tulojen tuottamiseen, ja päämäärä on voiton maksimoinnin sijaan pitää talous tasapainossa.

Saatujen tulosten perusteella haastateltavien näkemykset tärkeimmistä sosiaali- ja perusterveydenhuollon mitattavista kohteista ovat hyvin yhteneviä. Osa-alueiden arviointikohteita voidaankin pitää hyvinä ja kattavina vaihtoehtoina sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijoiden käyttöön. Mallimittaristoon valittuja suorituskyvyn arviointikohteita voidaan hyödyntää myös muissa, Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden lailla toimivissa alan yksiköissä.

Suurin osa resursseja tai tavoitteita mittaamaan pyrkivistä mittareista, kuten työhyvinvointi, johtaminen, palvelujen saatavuus tai asiakastyytyväisyys, on nykytilanteessa suhteellisen helposti toteutettavissa. Resurssien käyttöä ja niiden kohdentamispäätöksiä sekä henkilöstön työn tuloksia todentavien mittareiden kehittäminen on haasteellisempaa. Mittarit vaatisivat tarkkaa ja reaaliaikaista informaatiota resurssien tarpeista ja muutoksista. Lisäksi, suoritteisiin ja tuotoksiin liittyvän laadun tai hinnan määrittäminen on nykyisessä toimintaympäristössä

mahdotonta. Ensimmäinen askel kohti vertailukelpoisia yksiköitä ja tuotteiden oikeaa hinnoittelua olisi sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden kustannuslaskennan kehittäminen. Päijät-Hämeen kuntien ja toimialan organisaatioiden tulisikin kehittää kustannuslaskentaansa yhteistyössä yhteisillä kriteereillä, jotta eri palveluista saataisiin vertailukelpoiset. Alueen toimijat voisivat hyödyntää keskinäisen yhteistyön tuomia mahdollisuuksia ylipäättään enemmän suunniteltaessa suorituskyvyn mittaristoa useammalle sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatiolle. Monella toimialan organisaatiolla ja kunnalla on samanaikaisesti käynnissä erilaisia kehityshankkeita, joista useat sivuavat myös suorituskyvyn kehittämistä ja mittaamista. Näissä hankkeissa voitaisiin alueellisesti hyödyntää ja jakaa aiheesta jo saatua tietoa ja taitoa. Esimerkiksi tämän tutkimuksen haastattelujen tulokset, etenkin mallimittaristossa esitellyt tärkeimpinä nähdyt arviointikohteet, pysyivät suurelta osin samoina riippumatta haastateltavien taustoista tai työnantajaorganisaatiosta. Kuntien käyttöön on saatavilla myös valtakunnan tason mittareita, joiden arvoihin kunnat voisivat verrata oman sosiaali- ja terveystoimen tuloksiaan. Vertailun mittaukset tulisi tehdä samoilla kriteereillä, ja vertailussa tulisi ottaa huomioon kuntien alueelliset ja rakenteelliset erot.

Päijät-Hämeessä toimivien kuntien ja sosiaali- ja perusterveydenhuollon organisaatioiden suorituskyvyn kokonaisvaltainen mittaaminen on vielä alkutekijöissään. Edes osittainen arviointikohteiden onnistunut mittaaminen todennäköisesti hyödyttäisi organisaatioita niiden toiminnan kehittämisessä. Mittareiden avulla voidaan havaita toiminnan epäkohdat ja puuttua niihin. Heräte suorituskyvyn mittausjärjestelmän rakentamiseen on olemassa, sillä kunnat ja toimialan organisaatiot ovat osoittaneet suurta mielenkiintoa suorituskyvyn mittaamiseen. Mittareiden puute johtuu osittain mittaamisen vaikeudesta, osittain suorituskyvyn koko kentän ja sen mittaamisen ymmärtämättömyydestä. Tämän tutkimuksen yhteydessä saaduilla tuloksilla pystytään toivottavasti vaikuttamaan kumpaankin epäkohtaan.

7.2 Tutkimuksen tarkastelu

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusta voidaan arvioida sen validiteetilla ja reliabiliteetilla. Validiteetilla ymmärretään sitä, missä määrin tietty tulkinta tai tulos ilmaisee kohdetta, johon sen on tarkoitus viitata. Sisäinen validiteetti merkitsee tulkinnan sisäistä loogisuutta ja ristiriidattomuutta, ulkoinen validiteetti taas sitä, yleistyykö tulkinta muihinkin kuin tutkittuihin tapauksiin. Käytännössä validi tieto tarkoittaa sitä, että tutkijan tulee osoittaa, että hänen löytönsä eivät perustu esimerkiksi väärin haastattelulausumiin, kysymyksiin tai havaintoihin, jotka on tehty epätyypillisestä tilanteesta. Reliabiliteetilla tarkoitetaan sitä konsistenssin astetta, jolla jotkin tapaukset sijoitetaan samaan luokkaan eri havainnoitsijoiden toimesta eri aikoina. Kyseessä on ristiriidattomuus (Koskinen et al. 2005, s. 253-255). Kvalitatiivisen ja casetutkimuksen yhteydessä reliabiliteetti on ymmärrettävissä vaatimukseksi analyysin toistettavuudesta (Uusitalo 2001, s. 84).

Tässä tutkimuksessa saatiin tutkijan oman arvion mukaan kattavat vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimusta voidaan pitää validina, sillä saadut tulokset eivät ole ristiriidassa toistensa tai kirjallisuudessa esitettyjen tulosten kanssa. Vastaukset antavat kuitenkin myös uutta näkemystä tutkimusaiheeseen. Tulokset, etenkin mallimittaristossa esitetyt suorituskyvyn arviointikohteet, ovat todennäköisesti yleistettävissä myös Päijät-Hämeen ulkopuolisiin kuntiin ja sosiaali- ja terveystoimen organisaatioihin. Tutkimuksen tekemisen vaiheet on myös tarkasti kuvattu ja dokumentoitu, joten työ on tarvittaessa toistettavissa. Tosin tällöin on huomioitava, että uusia haastatteluja tehdessä esimerkiksi kohdeorganisaatiot ja niiden henkilöstö sekä henkilöstön näkemykset ovat saattaneet muuttua tämän tutkimuksen tekohetkestä merkittävästi. Samoin konstruktiiivista tutkimusta tarkastellessa on muistettava, että saatuihin tuloksiin ovat vaikuttaneet vahvasti tutkijan omat subjektiiviset näkemykset ja havainnot.

7.3 Jatkokehitys

Työssä suunniteltua mallimittaristoa ei ole vielä viety käytäntöön, joten on liian aikaista arvioida sen soveltuvuutta kohdetoimialan organisaatioiden käyttöön. Tärkeitä jatkotutkimuksen kohteita olisivat luonnollisesti mittariston käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät tutkimukset. Mittariston implementointivaiheessa olisi erityisen kiinnostavaa kokeilla vaiheesta aikaisemmin tehdyn tutkimuksen tuloksena syntyneiden toimintamallien toimivuutta tämän casen organisaatioihin, sekä syitä mahdollisiin eroihin. Mittariston ollessa käytössä voitaisiin tutkia tutkimuksessa määriteltyjen arviointikohteiden soveltuvuutta ensinnäkin Päijät-Hämeen kuntien ja sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijoiden käyttöön, sekä toiseksi Suomen muiden maakuntien ja alan organisaatioiden käyttöön. Tässä yhteydessä voitaisiin tutkia myös, mitä yhteisiä ominaisuuksia on organisaatioilla, jotka pitävät tutkimuksessa ehdotettuja arviointikohteita sopivina.

Mittariston mahdollisen käyttöönoton jälkeen tulisi myös tutkia, käytetäänkö mittareita todellisuudessa organisaatioiden toiminnan ohjaamisessa ja kehittämisessä, vai onko niiden tulosten tarkastelu vain välttämätön pakko muun toiminnan ohessa. Lisäksi voitaisiin tutkia, onko mittariston käyttö vaikuttanut konkreettisesti organisaatioiden suorituskykyyn ja mihin toimenpiteisiin mittariston käyttöönotto on johtanut. Kehittävätkö organisaatiot implementoinnin seurauksena kustannuslaskentaansa? Selvittääkö mittaristo ja tulosten kommunikointi henkilöstölle heidän tavoitteensa ja työnsä tulokset paremmin? Tiivistyykö kuntien ja toimialan organisaatioiden alueellinen yhteistyö ja yleistyykö toimintatapojen vertailu ja jakaminen?

Oma jatkotutkimuksen aiheensa olisi myös laatuun vaikuttavien tekijöiden määrittäminen sekä niiden muutoksien vaikutusten todentaminen ja vaikutus organisaation suorituskykyyn. Tämä vaatisi laadun ja vaikutusten keskinäisten yhteyksien tarkkaa selvittämistä, eli pitkäaikaista seuranta ja tutkimusta.

8 YHTEENVETO

Oikein toteutettu suorituskvyn mittaaminen tuo kirjallisuuden mukaan monia hyötyjä organisaatiolle. Päijät-Hämeen sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan organisaatioiden käytössä ei ole kuitenkaan mitään järjestelmää, jolla voitaisiin systemaattisesti ja kattavasti mitata sektorin toimijoiden suorituskvyyä. Tämän tutkimuksen päätavoitteena oli suunnitella suorituskvyn mallimittaristo alueen kuntien ja sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialan toimijoiden käyttöön. Tutkimus toteutettiin case-tutkimuksena konstruktivistisesta tutkimusotesta käyttäen, sillä työssä pyrittiin kehittämään mallimittaristo, joka on sovellettavissa olemassa olevan ongelman ratkaisemiseen. Mallimittariston kehittäminen perustui julkisen sektorin sekä sosiaali- ja terveystoimen suorituskvyyä ja sen mittaamista käsittelevään tieteelliseen kirjallisuuteen ja tutkimukseen sekä asiantuntijoiden haastatteluihin.

Kirjallisuuden mukaan julkisen sektorin organisaatiot kohtaavat mittausjärjestelmän suunnittelussa useita haasteita. Tiukka lainsäädäntö ja normit, poliittisten toimijoiden eriävät intressit, useat sidosryhmät ja asiakkaat, epäselvät ja moniselitteiset toiminnan päämäärät sekä vaikuttavuuden vaikea mittaaminen tuovat haasteensa sosiaali- ja terveystoimen organisaatioiden suorituskvyn mittaamiseen. Mallimittariston suunnitteluvaiheessa havaittiin, että suunnitteluprosessissa tulee lisäksi kiinnittää huomiota erityisesti yhteiseen terminologiaan, mittaamisen tarkoitukseen, nykyiseen mittaamisen tasoon, laatutekijöihin ja vaikutuksiin sekä suorituskvyn kaikkien osaluueiden huomioimiseen ja linjassa pitämiseen. Tutkimustuloksena saatiin myös tietoa mittariston rakentamisprosessista ja tärkeistä mittauskohteista sosiaali- ja perusterveydenhuoltotoimialalla.

Raportissa esitetään valmis mallimittaristo alueen kuntien ja toimijoiden käyttöön sekä ohjeita, suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia suunnitteluprosessin seuraaviin vaiheisiin. Mittaristossa esitettyjä arviointikohteita voidaan pitää hyvinä ja kattavina

vaihtoehtoina sosiaali- ja perusterveydenhuollon toimijoiden käyttöön, sillä haastateltavien näkemykset tärkeimmistä toimialatasolla mitattavista kohteista olivat hyvin yhteneviä. Lisäksi, suunnitteluprosessi kokonaisuudessaan koettiin hyödylliseksi suorituskyvyn kentän ja sen mittaamisen ymmärtämiseksi.

Maakunnan alueellinen kehittäjä hyväksyi mallimittariston ja esitti työn tulokset ja suositukset alueen kunnille. Mittariston toimivuus käytännössä tullaan havaitsemaan siis vasta myöhemmin, mikäli kunnat päättävät ottaa mittariston käyttöön. Edes osittainen arviointikohteiden onnistunut mittaaminen todennäköisesti hyödyttäisi Päijät-Hämeen organisaatioita niiden toiminnan kehittämisessä, sillä suorituskyvyn mittaaminen on tällä hetkellä organisaatioissa vasta alkutekijöissään.

Tutkimuksessa saatiin tutkijan oman arvion mukaan kattavat vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja täten tutkimuksen tavoite saavutettiin. Tutkimusta voidaan pitää validina, sillä saadut tulokset eivät ole ristiriidassa toistensa tai kirjallisuudessa esitettyjen tulosten kanssa. Vastaukset antavat myös uutta näkemystä tutkimusaiheeseen. Mielenkiintoisia jatkotutkimuksen aiheita olisivat muun muassa mallimittariston käyttöönottoon ja käyttöön sekä niiden seurauksiin liittyvät tutkimukset.

LÄHTEET

Afonso, A. & Fernandes, S. 2008. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*. No. 37. S. 1946-1979.

Bird, S. M., Cox, D., Farewell, V. T., Goldstein, H., Holt, T. & Smith, P. C. 2005. Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society*. Vol. 168. No. 1. S. 1-27.

Boland, T. & Fowler, A. 2000. A systems perspective of performance management in public sector organisations. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 13. No. 5. S. 417-446.

Boyle, R. 2006. *Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience*. Dublin, Ireland: Institute of Public Administration. CPMR Discussion Paper 35. ISBN-13: 978-1-904541-49-3.

de Bruijn, H. 2002. Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 15. No. 7. S. 578-594.

de Waal, A. A. & Gerritsen-Medema, G. 2006. Managing performance for improved productivity. *Strategic Direction*. Vol. 22. No. 10. S. 23-25.

Franco, M. & Bourne, M. 2003. Factors that play a role in “managing through measures”. *Management Decision*. Vol. 41. No 8. S. 698-710.

Fryer, K. J., Antony, J. & Douglas, A. 2007. Critical success factors of continuous improvement in the public sector. *The TQM Magazine*. Vol. 19. No. 5. S. 497-517.

Greiling, D. 2005. Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 54. No. 7. S. 551-567.

Greiling, D. 2006. Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 55. No. 6. S. 448-465.

Hannula, M. & Lönnqvist, A. 2002. Suorituskyvyn mittauksen määritelmät. Helsinki: Metalliteollisuuden Kustannus Oy. 64 s. MET-julkaisuja nro 10/2002. ISBN 951-817-788-0.

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 1985. Teemahaastattelu. 3. painos. Helsinki: Kyriiri Oy.

Hoque, Z. 2008. Measuring and reporting public sector outputs/outcomes. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21. No. 5. S. 468-493.

Hussain, M. M. 2000. Management Accounting Systems in Services. Väitöskirja. Vaasan Yliopisto. Laskentatoimen ja rahoituksen laitos. Vaasa. 316 s. ISBN 951-683-866-9.

Jarrar, Y. & Schiuma, G. 2007. Measuring performance in the public sector: challenges and trends. *Measuring Business Excellence*. Vol. 11. No. 4. S. 4-8.

Kaplan, R. S. & Atkinson, A. A. 2005. *Advanced Management Accounting*. 3. painos. New Delhi: Prentice Hall of India. 798 s. ISBN 81-203-2824-8.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. 2004. *Strategiakartat: Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi*. Helsinki: Talentum. 404 s. ISBN 952-14-0782-4.

Karhu, J. 2005. Suorituskyvyn mittaaminen ja johtaminen henkilöstön näkökulmasta. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lahden yksikkö. 88 s. LIITU-tutkimusraportti 11. ISBN 952-214-116-X.

Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen aikakauskirja. 3/1991. S. 301-327.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino. 350 s. ISBN 951-768-175-5.

Käpylä, J., Jääskeläinen, A., Seppänen, S. K., Vuolle, M. & Lönnqvist, A. 2008. Tuottavuuden kehittäminen Suomessa: Haasteet ja tutkimustarpeet. 136 s. Työsuojelurahaston selvityksiä 1: 2008. ISBN 978-952-9711-11-6.

Laine, J. 2005. Laatu ja tuotannollista tehokkuutta? Taloustieteellinen tutkimus vanhusten laitoshoidosta. Väitöskirja. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Stakes tutkimuksia 151. Helsinki. 156 s. ISBN 951-33-1777-3.

Laitinen, E. K. 1998. Yritystoiminnan uudet mittarit. Helsinki: Kauppakaari Oyj. 360 s. Yrityksen tietokirjat. ISBN 952-14-0050-1.

Latham, G. P., Borgogni, L. & Petitta, L. 2008. Goal setting and performance management in the public sector. *International Public Management Journal*. Vol. 11. No. 4. S. 385-403.

Lillrank, P. 2008. Kunta tuotanto-organisaationa: Byrokratia, markkinat ja professiot julkisissa palveluissa. 116 s. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2008. Kunnallistieteen yhdistys.

Lönnqvist, A. 2002. Suorituskyvyn mittauksen käyttö suomalaisissa yrityksissä. Lisensiaatintutkimus. Tampereen teknillinen korkeakoulu, tuotantotalouden osasto. Tampere. 145 s.

McAdam, R., Hazlett, S. & Casey, C. 2005. Performance management in the UK public sector - addressing multiple stakeholder complexity. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18. No. 3. S. 256-273.

Meklin, P. 2001. Milloin kunnilla menee hyvin? Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001*. Kunnallistieteellinen yhdistys.

Meklin, P. 2008. Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa. 116 s. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2008*. Kunnallistieteen yhdistys.

Melnyk, S. A., Calantone, R. J., Luft, J., Stewart, D. M., Zsidisin, G. A., Hanson, J. & Burns, L. 2005. An empirical investigation of the metrics alignment process. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 54. No. 5. S. 312-324.

Metsämuuronen, J. 2005. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki: International Methelp Ky. 1292 s. ISBN 952-5372-18-9.

Moullin, M. 2007. Performance measurement definitions - Linking performance measurement and organisational excellence. *International Journal of Health Care Quality Assurance*. Vol. 20. No. 3. S. 181-183.

Neely, A., Bourne, M. & Kennerley, M. 2000. Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 20. No. 10. S. 1119-1145.

Neilimo, K. & Näsi, J. 1980. Nomoteettinen tutkimusote ja suomalaisen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismin soveltamisesta. Tampere: Tampereen yliopisto. 82 s. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja., sarja A2.

Olkkonen, T. 1994. Johdatus teollisuustalouden tutkimustyöhön. 2. painos. Otaniemi: Teknillinen korkeakoulu, tuotantotalouden osasto. 143 s. Raportti no 152. ISBN 951-22-1774-0.

Olsen, E. O., Zhou, H., Lee, D. M. S., Ng, Y., Chong, C. C. & Padunchwit, P. 2007. Performance measurement system and relationships with performance results - A case analysis of a continuous improvement approach to PMS design. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 56. No. 7. S. 559-582.

Pekkola, S., Linna, P., Melkas, H., Rantanen, H., Ukko, J., Annala, U. 2008. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden asialla. Lahti: Päijät-Hämeen liitto. 61 s. A173/2008. ISBN 978-951-637-169-9.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyhtymä. Yleisesittely [online]. [Viitattu 1.8.2009]. Saatavissa Internetissä:
<URL: http://www.phsotey.fi/opt/includes/lataa.php?id=866&ohje_tyyppi=C>.

Radnor, Z. J. & Barnes, D. 2007. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 56. No. 5. S. 384-396.

Rantanen, H. & Holtari, J. 1999. Yrityksen suorituskyvyn analysointi. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, tuotantotalouden osasto. Lappeenranta. 65 s. Tutkimusraportti 112. ISBN 951-764-311-X.

Rantanen, H., Kulmala, H. I., Lönnqvist, A. & Kujansivu, P. 2007. Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20. No. 5. S. 415-433.

Rautiainen, A. 2004. Kuntien suorituksen mittaus ja tuloksellisuuskäsitteistö: arviointi ja kehittäminen. *Lisensiaatin tutkimus*. Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta. Jyväskylä. ISBN 951-39-1862-9.

Simons, R. 2000. *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy*. New Jersey, USA: Prentice Hall. 348 s. ISBN 013-021945-2.

Spray Kinney, A. & Ruggini, J. 2008. Measuring for a purpose: Trends in public-sector performance measurement and management practises. *Government Finance Review*. Vol. 24. No 4. S. 14-23.

Taticchi, P. & Balachandran, K. R. 2008. Forward performance measurement and management integrated frameworks. *International Journal of Accounting and Information Management*. Vol. 16. No. 2. S. 140-154.

Tenhunen, J. & Ukko, J. 2001. Suorituskyvyn analysointijärjestelmä – kokemuksia suunnittelusta ja käyttöönotosta. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Lahden yksikkö. Lappeenranta. 29 s. Tutkimusraportti 2. ISBN 951-764-599-6.

Tilastokeskus. 2009. Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2009. 10 s. ISBN 978-952-467-972-5 (pdf).

Toivanen, J. 2001. *Balanced Scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa*. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 108. Lappeenranta. 216 s. ISBN 951-764-571-6.

Tuimala, A., Heinonen, P. & Vakkuri, J. 2008. Tuottavuuden haaste uudistuvassa Hämeenlinnassa. 22 s. Kuntatuottavuus-hanke, Hämeenlinnan seudun raportti.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. 158 s. ISBN 951-26-4856-3.

Ukko, J., Karhu, J., Pekkola, S., Rantanen, H. & Tenhunen, J. 2007. Suorituskyky nousuun! Hyödynnä henkilöstösi osaaminen. Tykes raportteja 57. Helsinki. 66 s.

Uusitalo, H. 2001. Tiede, tutkimus ja tutkielma. 7. painos. Juva: WS Bookwell Oy. 121 s. ISBN 951-0-17457-2.

Vaarama, M. 2008. Tuottavuus – hyvä renki mutta huono isäntä? 116 s. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2008. Kunnallistieteen yhdistys.

Verbeeten, F. H. M. 2008. Performance management practices in public sector organizations - Impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol. 21. No. 3. S. 427-454.

Wisniewski, M. & Stewart, D. 2004. Performance measurement for stakeholders - The case of Scottish local authorities. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17. No. 3. S. 222-233.

Zeppou, M. & Sotirakou, T. 2003. The "STAIR" model - A comprehensive approach for managing and measuring government performance in the post-modern era. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 16. No. 4. S. 320-332.

LIITTEET

Liite 1. Tuottavuusohjelman käyttöönottoprosessin kuvaus (Pekkola et al. 2008, s. 56-57).

1. Järjestelmän pääkäyttötarkoituksen tarkentaminen ja yhteistyötahojen määrittely
 - Täsmennetään järjestelmän pääkäyttötarkoitus
 - Määritellään informaatio, mitä järjestelmän tulisi käsitellä ja tuottaa
 - Henkilöt, joihin järjestelmä vaikuttaa voimakkaimmin, sitoutetaan kehitystyöhön
 - Huolehditaan johdon sitoutumisesta
 - Tiedottamisen suunnittelu ja aloittaminen

2. Organisaation toiminnan ja taustatekijöiden määrittely
 - Etsitään yhteinen terminologia, jotta kaikki kehitystiimissä puhuvat samaa kieltä
 - Muodostetaan yhteisymmärrys organisaation päämääristä, toiminnan kriittisistä menestystekijöistä ja ydintoiminnoista (tärkeää on nähdä em. käsitteet kokonaisvaltaisesti ja toisistaan riippuvaisiksi)
 - Aloitetaan tärkeimpien seurattavien osa-alueiden määrittely
 - Voidaan haastatella avainhenkilöt ja parhaat asiantuntijat henkilöstöstä

3. Seurattavien tuottavuuden kehittämisen kannalta tärkeiden osa-alueiden määrittely
 - Aiempien määritysten pohjalta valitaan seurattavaksi ne osa-alueet, joilla tuottavuutta voidaan tehokkaimmin kehittää ja ohjata
 - Määritellään osa-alueiden suhteelliset painotukset
 - Tarkastellaan alustavasti listaa mahdollisista mittareista (esim. nykyisin käytössä olevat)
 - Mittareiden pohdintaa seuraavaa vaihetta varten
 - Voidaan haastatella avainhenkilöt, parhaat asiantuntijat henkilöstöstä sekä muiden sidosryhmien edustajia

(jatkuu)

(liite 1 jatkoa)

4. Osa-alueiden tarkentaminen ja mittareiden analysointi
 - Päätellään lopullisesti seurattavat osa-alueet ja niiden painotukset
 - Käydään läpi soveltuvimpia mittareita ja pohditaan niiden käyttökelpoisuutta ja kattavuutta
 - Pohditaan mittarikohtaisesti, miten mittausarvo saadaan, kuka mittausarvon kerää ja kuinka usein mittausarvo kerätään
 - Pohditaan jokaisen mittarin kustannus-hyötysuhdetta
 - Aloitetaan mittarikohtaisten tavoitearvojen pohdiskelu
 - Rakennetaan mittariston/järjestelmän kuvaus eli kartta

5. Johtamisjärjestelmän viimeistely
 - Päätetään valittavat mittarit
 - Asetetaan tavoitetasot jokaiselle mittarille
 - Päätetään mittarikohtaiset vastuut ja raportointi
 - Päätetään mittariston julkisuudesta (esim. vain johto, osittain julkinen, koko henkilöstö)
 - Tiedotetaan järjestelmästä valitulle henkilöstöryhmälle
 - Otetaan suorituskyvyn analysointijärjestelmä koekäyttöön

6. Koekäyttö ja arviointi
 - Koekäytetään järjestelmää 2-3 mittausjakson ajan
 - Kerätään palaute henkilöstöltä ja tiedotetaan koekäytön tuloksista
 - Korjataan havaitut puutteet mittaristosta
 - Päätetään, milloin mittariston seuraava uudelleenarviointi suoritetaan
 - Otetaan mittaristo osaksi johtamistoimintaa

7. Mittariston käyttö ja jatkuva parantaminen
 - Mittaristo on osa normaalia johtamista
 - Arvioidaan mittariston ajanmukaisuutta säännöllisesti ja kehitetään järjestelmää esimerkiksi kerätyn palautteen pohjalta
 - Pyritään toimimaan mittariston antaman informaation perusteella
 - Arvioidaan henkilöstön kyvykkyys toimimaan johtamisjärjestelmän tuottaman informaation mukaan
 - Vakiinnutetaan informointirutiinit

Liite 2. Kysymyspohja tutkimuksen haastatteluja varten.

- Mikä on roolinne organisaatiossa?
- Mitä mielestäsi tuottavuudella ja vaikuttavuudella sosiaali- ja terveystoimialalla tarkoitetaan? Entä suoritteilla ja toiminnoilla?
- Mitkä ovat mielestäsi perusturvapuolen tärkeimmät operatiiviset tavoitteet toimialatasolla lyhyellä ja pitkällä aikavälillä?
- Mitä vaikutuksia näillä tavoitteilla halutaan?
- Mitkä ovat tärkeimmät suoritteet/tuotokset jotka tukevat haluttujen vaikutusten saavuttamista?
- Mitkä ovat organisaationne tärkeimmät toiminnot? Miten ne tukevat tärkeimpien suoritteiden ja tuotosten aikaansaamista ja tuottavat kuntalaisille hyvinvointia?
- Mitkä ovat perusturvapuolen tärkeimmät resurssit ja kriittiset menestystekijät?
- Mikä on perusturvan asema kunnassa/alueellanne?
- Millä keinoin organisaationne huolehtii resurssien toimintakyvystä ja allokoinnista?
- Millä mittareilla tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia tällä hetkellä seurataan?
- Millä mittareilla sosiaali- ja terveystoimialan tuottavuutta tällä hetkellä mitataan? Kuka käyttää mittausjärjestelmää, kenen sitä tulisi käyttää? Mitä heikkouksia ja vahvuuksia näillä mittareilla on? Mikä on mittaamisen aikajänne?
- Miten ennaltaehkäisevää toimintaa ja terveyden edistämistoimia mitataan?
- Luettele vähintään 5 asiaa mitä tulisi seurata ja mitata, jotta mittarit palvelisivat paremmin tavoitteiden toteutumista ja palvelujen vaikuttavuutta?
- Miten mittareista saatavaa informaatiota käytetään hyväksi organisaationne toiminnassa? Mihin tarkoitukseen sitä tulisi käyttää tulevaisuudessa? Jos ei käytetä hyväksi nyt, miksi ei?
- (Talous, mikäli ei tule esiin edellisissä)
- Miten perusturvan henkilöstö kokee mittaamisen ja tiedostaa sen hyödyt omalle työlleen?

Liite 3. Mittariston osa-alueiden ja yksittäisten mittareiden kaavio.

