

LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO  
Kauppatieteellinen tiedekunta  
Laskentatoimi

*Vilma Kesänen*

**NETTOBUDJETOINNIN IMPLEMENTOINTI KUNNALLISESSA  
YKSIKÖSSÄ  
CASE: HELSINGIN KAUPUNGIN LIIKUNTAVIRASTO**

Työn ohjaaja/tarkastaja: Professori Satu Pätäri  
2. tarkastaja: Tutkijaopettaja Pasi Syrjä

## TIIVISTELMÄ

<b>Tekijä:</b>	Vilma Kesänen
<b>Tutkielman nimi:</b>	Nettobudjetoinnin implementointi kunnallisessa yksikössä – Case: Helsingin kaupungin liikuntavirasto
<b>Tiedekunta:</b>	Kauppateieteellinen tiedekunta
<b>Pääaine / Maisteriohjelma:</b>	<b>Laskentatoimi / Laskentatoimen maisteriohjelma</b>
<b>Vuosi:</b>	2013
<b>Pro Gradu -tutkielma:</b>	Lappeenrannan teknillinen yliopisto 129 sivua, 10 kuviota, 8 taulukkoa, 2 kaaviota ja 6 liitettä
<b>Tarkastajat:</b>	prof. Satu Pätäri tutkijaopettaja Pasi Syrjä
<b>Hakusanat:</b>	nettobudjetointi, new public management, tulosjohtaminen, muutosjohtaminen, julkinen sektori
<b>Keywords:</b>	net budgeting, new public management, performance management, change management, public sector

Julkisen sektorin organisaatioita on kritisoitu niiden tehottomuudesta palveluiden tuottajina ja kritiikki on lisännyt keskustelua julkisen ja yksityisen sektorin sopivasta suhteesta. Julkisen sektorin organisaatioissa tilanteeseen on herätty ja toiminnan tehostamiseen on alettu etsiä keinoja. New Public Management:in ja tulosjohtamisen ajatusmaailma ovat ottaneet jalansijaa julkisen sektorin johtamisessa ja samalla tuoneet mukanaan entistä tulospainotteisempaa ajattelutapaa.

Helsingin kaupungin liikuntavirastolla siirryttiin bruttobudjetoinnista nettobudjetointiin vuoden 2013 alusta. Budjetointimenetelmän muutoksen taustalla vaikuttaa tavoite viraston toiminnan tehostamisesta. Tutkimus keskittyy selvittämään liikuntaviraston muutosprosessia ja uuden budjetointimenetelmän implementointia. Tutkimuksen tavoitteena on luoda työkalu helpottamaan nettobudjetoinnin implementointia.

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin puolistrukturoitujen haastattelujen avulla, jotka suoritettiin joulukuun 2012 ja huhtikuun 2013 välillä. Empiiriseen aineistoon ja muutosjohtamisen teoriaan nojaten tutkimuksessa onnistuttiin luomaan liikuntavirastolle muutosprosessin vaihemalli, joka sisältää toimenpide-ehdotuksia muutoksen ja uuden budjetoitimenetelmän implementoinnin helpottamiseksi.

## ABSTRACT

**Author:** Vilma Kesänen  
**Title:** Implementing net budgeting in a municipal department – Case: The City of Helsinki Sports Department  
**Faculty:** LUT, School of Business  
**Major / Master's Programme:** **Accounting / Master's Degree Programme in Accounting**  
**Year:** 2013  
**Master's thesis:** Lappeenranta University of Technology  
129 pages, 10 figures, 8 tables, 2 charts and 6 appendixes  
**Examiners:** prof. Satu Pätäri  
associate prof. Pasi Syrjä  
**Keywords:** net budgeting, new public management, performance management, change management, public sector

Public sector organizations have been criticized as inefficient service producers. Criticism has raised the discussion of appropriate proportion of public and private sector. In public organizations the situation has been noticed and searching for the means to enhance activities and efficiency has been started. New Public Management and performance management ideologies have strengthen their positions in the field of public sector management and brought more performance focused thinking alongside.

The city of Helsinki Sports Department changed their budgeting method from gross budgeting to net budgeting in the beginning of 2013. The change of budgeting method aims to boost efficiency of the Sports Department. This research focuses on the change process and the implementation of the new budgeting method. Goal of the research is to create a tool to ease the implementation process of net budgeting.

Empirical material was collected by semi-structured interviews conducted between December 2012 and January 2013. Based on the empirical material and change management theory the researcher managed to build a model to describe the change process of budgeting method in the Sports Department. Change model includes suggestions for managers to ease the implementation of change and net budgeting.

## ALKUSANAT

Tämän tutkimuksen tekeminen on ollut oikein mielenkiintoinen, joskin myös haastava prosessi. Matkani tutkimuksen aloittamisesta sen valmistumiseen on ollut työntäyteinen, mutta samalla olen saanut tavata uusia ihmisiä ja päässyt oppimaan mitä erilaisimmista tilanteista. Haluankin nyt jakaa kiitokseni Teille kaikille, jotka olette minua tutkimusprosessini aikana avustaneet.

Aivan ensimmäiseksi haluan kiittää Anssi Rauramaa, joka ylipäänsä tarjosi minulle mahdollisuuden kyseisen tutkimuksen suorittamiseen. Anssin kanssa käytyjen lukuisien keskustelujen ansiosta sain uusia näkökulmia, oppia ja kannustusta niin tutkimukseeni kuin elämänskatsomukseeni. Kiitos Anssi, sinun ansiostasi hymy pysyi huulilla vähän vaikeampinakin hetkinä.

Liikuntavirastolta haluaisin lisäksi kiittää Simo Aaproa ja Pekka Jyrkiäistä, joilta sain paljon hyödyllistä neuvoja, materiaalia ja apua tutkimuksen kannalta. Lisäksi Paula Mantila ansaitsee kiitokset erityisestä huolenpidosta, avusta ja lämpimästä vastaanotosta. Kiitokset kuuluvat myös tutkimukseni ohjaajille Satu Pätärille ja Pasi Syrjälle, joilta olen saanut hyviä vinkkejä, ohjeistusta ja neuvoja prosessin aikana.

Lopuksi haluan vielä kiittää perhettäni ja poikaystävääni heidän tuestaan koko yliopistourani aikana. Ajoittain tuntui, että töitä olisi tehty kahden ihmisen edestä, mutta nyt voi jo huokaista helpotuksesta, kyllä kannatti!

Kohti uusia haasteita!

Vilma Kesänen

Espoossa

5.8.2013

## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO .....	1
1.1. Tutkimuksen tausta ja motivointi tutkimukselle.....	1
1.2. Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelma ja rajaukset .....	3
1.3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys .....	5
1.4. Tutkimusmenetelmä .....	9
1.5. Tutkimuksen rakenne .....	10
2. NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	11
2.1. NPM:n pääpiirteet.....	13
2.2. Kritiikkiä NPM:ia kohtaan .....	17
2.3. Tulosjohtaminen julkisella sektorilla .....	18
2.3.1. Tulosjohtamisen kehitystä ja pääpiirteitä.....	19
2.3.2. Tulosjohtamisen ongelmia .....	21
2.4. Nettobudjetointi .....	24
3. MUUTOSPROSESSI JULKISESSA ORGANISAATIOSSA.....	28
3.1. Julkinen sektori muutosympäristönä .....	31
3.2. Johdon rooli muutoksessa.....	34
3.3. Muutosprosessin vaiheistusmalleja .....	36
3.3.1. Lewinin kolmivaihemalli.....	37
3.3.2. Kotterin kahdeksan vaiheen malli .....	38
3.3.3. Viiden vaiheen malli .....	42
3.4. Muutokseen vaikuttavat voimat .....	45
3.5. Malli liikuntaviraston muutosprosessin edesauttamiseksi.....	49
4. EMPIIRINEN ANALYYSI NETTOBUDJETOINNIN IMPLEMENTOINNISTA LIIKUNTAVIRASTOSSA.....	53
4.1. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto.....	53
4.2. Liikuntaviraston nykytila .....	58

4.3. Taustaa haastatteluiden analyysiin.....	65
4.4. Tulokset: Merellinen osasto ja liikunnanohjausosasto .....	67
4.4.1. Siirtyminen nettobudjettiin.....	67
4.4.2. Siirtymisen haasteet ja tärkeät opit.....	72
4.4.3. Nettobudjetoinnin hyödyt ja vaikutukset työhön.....	75
4.4.4. Tulopuolen kehittäminen ja kerrytetty kateylijäämä .....	77
4.4.5. Kateylijäämän käyttö ja jakaminen .....	80
4.4.6. ”Samassa veneessä” .....	82
4.5. Tulokset: Hallinto-osasto, ulkoliikuntaosasto, liikuntalaitososasto, kehittämisyksikkö ja tekninen yksikkö.....	83
4.5.1. Siirtymävaihe ja odotuksia nettobudjetoinnin suhteen.....	84
4.5.2. Haasteet ja ongelmat .....	87
4.5.3. Vaikutukset omaan työhön .....	89
4.5.4. Talousajattelu ja tulopuolen kehittäminen .....	91
4.5.5. Taloudellisen hyödyn saavuttaminen ja sen hyödyntäminen...	93
4.5.6. Kateylijäämän jakaminen ja käyttö .....	96
4.5.7. ”Tasapuolisuus” .....	99
4.6. Tulokset: Liikuntajohtaja .....	101
4.6.1. Liikuntajohtajan tiedotustilaisuudet.....	102
4.6.2. Miksi nettobudjettiin? .....	105
4.6.3. Nettobudjetoinnin vastaanotto ja vaikutukset .....	107
4.6.4. Nettobudjetoinnin hyödyt ja riskit.....	109
4.6.5. Kateylijäämän ennustaminen, jakaminen ja käyttö.....	111
4.6.6. Kuuden vuoden muutosprosessi .....	113
4.7. Haastatteluiden yhteenveto .....	115
5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	118
5.1. Muutosprosessin vaiheet ja toimenpide-ehdotukset.....	120



<i>5.2. Huomioitavaa toimenpide-ehdotuksissa</i> .....	123
<i>5.3. Johtopäätökset</i> .....	125
<i>5.4. Tutkimuksen arviointia ja aiheita jatkotutkimukselle</i> .....	128
LÄHTEET .....	130

## LIITTEET

Liite 1: Haastattelukysymykset / Merellinen osasto &  
Liikunnanohjausosasto

Liite 2: Haastattelukysymykset / Hallinto-osasto, Ulkoliikuntaosasto,  
Liikuntalaitososasto, Kehittämisyksikkö ja Tekninen yksikkö

Liite 3: Haastattelukysymykset / Liikuntajohtaja

Liite 4: Liikuntatoimen käyttötalouden tulot vuosina 2001-2014

Liite 5: Liikuntatoimen käyttötalouden menot vuosina 2001-2014

Liite 6: Liikuntatoimen rakentamisinvestoinnit vuosina 2001-2014

## KUVIO-, TAULUKKO- JA KAAVIOLUETTELO

### KUVIOT:

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys .....	8
Kuvio 2. Lewinin kolmen vaiheen muutosmalli.....	38
Kuvio 3. Viiden vaiheen malli, onnistunut muutos (Koskinen 2009).....	42
Kuvio 4. Viiden vaiheen malli, epäonnistuneet muutosprosessit (Koskinen 2009).....	43
Kuvio 5. Viestinnän tehtävät muutosprosessin eri vaiheissa (mukaillen Koskinen 2009).....	45
Kuvio 6. Malli liikuntaviraston muutosprosessin edesauttamiseksi (mukaillen Lewin, Kotter 1995, Koskinen 2009).....	51
Kuvio 7. Helsingin liikuntatoimen organisaatorakenne (mukaillen LiV 2013a).....	59
Kuvio 8. Liikuntatoimen vuoden 2012 tulot osastoittain (LiV 2013d).....	61
Kuvio 9. Liikuntatoimen käyttötalouden määrärahat vuonna 2013 (LiV 2013e).....	62
Kuvio 10. Liikuntaviraston muutosprosessin vaiheet .....	119

### TAULUKOT:

Taulukko 1. NPM:n aikaisempaa tutkimusta .....	12
Taulukko 2. NPM:n ominaispiirteitä .....	16
Taulukko 3. Tulosjohtamisen ominaispiirteitä .....	21
Taulukko 4. Kritiikkiä tulosjohtamista kohtaan .....	24
Taulukko 5. Bruttobudjetoinnin ja nettobudjetoinnin vertailua .....	27

Taulukko 6. Muutosjohtamisen aikaisempaa tutkimusta.....	29
Taulukko 7. Julkinen sektori muutosympäristönä: tunnusomaisia piirteitä	33
Taulukko 8. Haastateltavat henkilöt liikuntavirastosta .....	55

#### **KAAVIOT:**

Kaavio 1. Liikuntatoimen toimintakate vuosina 2001-2014 (LiV 2013e) ...	64
Kaavio 2. Liikuntatoimen toimintakatteen ylitys vuosina 2001-2012 (lisätulot ja menosäästöt) (LiV 2013e) .....	65



## 1. JOHDANTO

Johdannossa esitellään ensin tutkimuksen tausta ja motivointi tutkimukselle. Seuraavaksi tarkastellaan tutkimuksen tavoitteita, tutkimusongelmaa ja tutkimuksen rajauksia. Näiden jälkeen esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka koostuu kahdesta suuremmasta kokonaisuudesta, New Public Management:ista sekä muutosprosessista julkisessa organisaatiossa.

Johdannon neljännessä alaluvussa käsitellään tutkimusmenetelmää, jonka jälkeen viidennessä alaluvussa käydään läpi työn rakenne kokonaisuudessaan. Johdannon jälkeen siirrytään teoriaosaan, joka alkaa New Public Managementin käsittelyllä ja siirtyy siitä muutosprosessin käsittelyyn.

### *1.1. Tutkimuksen tausta ja motivointi tutkimukselle*

Keskustelu julkisten palveluiden tuottavuudesta on viimeisten vuosien aikana ollut vilkasta, eikä syyttä: Tilastokeskuksen tilastojen mukaan julkisten palveluiden tuottavuus on pääsääntöisesti heikentynyt 2000-luvulla (Savela 2010). Lisäksi etenkin suurten kuntien maine tehottomina palvelujen tuottajina on lisännyt keskustelua julkisen sektorin ja yksityisen sektorin sopivasta suhteesta (Tuomala 2009, 15; Yle 2012). Epävakaan taloustilanteen luomat toiminnan tehostamisen paineet heijastuvat selvästi myös julkiselle sektorille.

Julkisella sektorilla tuottavuuden mittaaminen on kuitenkin haasteellista tuotoksen mittaamiseen liittyvien ongelmien johdosta: Tuotosta ei aina voida mitata rahalla, koska palvelut ovat usein ilmaisia tai niistä saatavilla maksuilla katetaan vain osa kustannuksista. Tuottavuuden mittaustapaa ja sen merkitystä päätöksenteossa onkin arvosteltu muun muassa Kuntaliiton taholta. (Savela 2010) Vaikka tuottavuus käsitteenä ja sen

mittaaminen onkin hankalaa julkisella sektorilla, toiminnan tehostamisessa on aina mahdollisuuksia parantaa.

Julkisella sektorilla onkin viime vuosien aikana kiinnitetty huomiota tehokkaamman toiminnan luomiseen johtamisen ja uusien toimintamallien kautta (Näsi et. al. 2001, 9). Katseet on käännetty tehokkaana pidettyyn yksityiseen sektoriin, josta tuotuja toimintamalleja on pyritty sovittamaan julkiselle puolelle (Vinnari, Näsi 2008). Suomessa uudistukset ovat konkretisoituneet muun muassa tulosohjaus- ja tulosjohtamisjärjestelmien, tulosityksiköittämissä, yksityistämisen, tilaaja-tuottaja -mallien sekä budjetoinnin ja laskentatoimen uudistusten muodossa (Näsi et. al. 2001, 9). Tehostamistoimien taustalla vaikuttaa uuden julkisen hallinnon ideologia, New Public Management (NPM), joka kritisoi julkisen sektorin jäykkiä rakenteita, korostaa laskentatoimen roolia päätöksenteon tukena ja painottaa toiminnassa tuloskeskeistä ajattelutapaa. (Hood 1995; Näsi et. al. 2001, 22).

Tässä työssä tutkitaan julkisella sektorilla operoivan viraston toiminnan tehostamista ja kehittämistä. NPM -ideologiaa mukaillen toimintaan pyritään hakemaan tehoa uuden budjetointimenetelmän kautta. Virastoissa perinteisesti käytössä olleesta budjetointimenetelmästä, bruttobudjetoinnista, siirrytään nettobudjetointiin, jonka tavoitteina on muun muassa lisätä toiminnan tuloksellisuuden kiinnostavuutta koko organisaatiossa, lisätä viraston päätösvaltaa, tehostaa taloudenhoitoa sekä yksinkertaistaa budjetointia (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 22, 26, 64).

Tutkimus on tehty toimeksiantona Helsingin kaupungin liikuntavirastolle, jossa nettobudjetointiin on siirrytty vaiheittain, ensin Rastilan leirintäalue vuonna 2000, sitten merellinen osasto vuonna 2006 ja liikunnanohjausosasto vuonna 2009. Toiminnan yhtenäistämiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi koko liikuntatoimi siirtyi nettobudjetointiin vuoden 2013 alusta. Siirtymän taustalla vaikuttavat lisäksi merellisen

osaston ja liikunnanohjausosaston positiiviset kokemukset nettobudjetoinnista. (LiV 2012a)

Tutkimuksessa selvitetään uuden budjetointimenetelmän sulavaa implementointia ja sitä kautta keinoja toiminnan kehittämiseksi. Lisäksi selvitetään mahdollisia ongelmakohtia ja haasteita, joita nettobudjetointiin siirtyminen saattaa aiheuttaa. Tutkimuksen tavoitteena on luoda liikuntavirastolle muutosprosessityökalu helpottamaan uuden budjetointimenetelmän sujuvaa käyttöönottoa koko virastossa.

Julkisen sektorin organisaatiomuutoksista (esim. Manning 2012; Sminia, Van Nistelrooij 2006; Doyle et. al. 2000) sekä erityisesti uusien budjetointimenetelmien implementoinnista (esim. Ehrenhard et. al. 2012; de Waal et. al. 2011) löytyy kattavasti aikaisempaa tutkimusta, jota tämä tutkimus syventää tarjoamalla vaihtoehtoisen ja uudenlaisen yhdistelmämallin muutosprosessin läpiviemiseksi. Tutkimuksessa budjetointimenetelmän implementointiin pureudutaan johtamisen näkökulmasta ja siinä liikuntaviraston johtoa avustetaan muutosprosessin onnistuneessa toteuttamisessa. Tutkimus tuo oman lisänsä suomenkieliseen nettobudjetoinnin tutkimuskenttään lisäämällä ymmärrystä johtamisen roolista ja tehtävistä muutoksen onnistuneessa implementoinnissa.

### *1.2. Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelma ja rajaukset*

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka nettobudjetointi saadaan implementoitua mahdollisimman sulavasti koko virastoon ja sitä kautta löytää keinoja toiminnan tehostamiseksi. Budjetointimenetelmän muutoksen taustalla vaikuttavat tavoitteet viraston toiminnan yhtenäistämisestä ja tehostamisesta. Tutkimuksessa pyritään selvittämään nettobudjetointiin siirtymisen haasteita; Kartoitetaan, millaisia mahdollisia ongelmakohtia liikuntaviraston sisällä ilmenee ja kuinka näihin haasteisiin voidaan varautua ja kuinka ne voidaan ylittää.

Kahden jo nettobudjetoinnin piirissä olevan osaston kokemuksen perusteella pyritään kartoittamaan budjetointimenetelmän muutoksen vaikutuksia ja helpottamaan menetelmän viemistä muille osastoille. Lopullisena tavoitteena on kehittää liikuntavirastolle työkalu helpottamaan nettobudjetoinnin implementointia. Ajatuksena on muutosprosessia kuvaava vaihemalli, johon sisällytetään toimenpide-ehdotuksia uuden budjetointimenetelmän implementoinnin avittamiseksi.

Näin ollen työssä tutkitaan myös nettobudjetoinnin vaikutuksia käytännön toimiin sekä viraston talousajatteluun. Lisäksi selvitetään viraston sisällä ideoita ja ajatuksia siitä, kuinka nettobudjetoinnin avulla mahdollisesti saatava taloudellinen tuotto pystyttäisiin hyödyntämään toiminnan kehittämiseksi. Tutkimuksen tavoitteiden pohjalta tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset on muodostettu seuraavanlaisesti:

Tutkimusongelma:

Nettobudjetoinnin sulava implementointi koko liikuntavirastoon

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat nettobudjetointiin siirtymisen haasteet?
- Miten käytännön toimia on muutettava siirryttäessä nettobudjetointiin?
- Miten muutosprosessi etenee vaiheittain?

Tutkimuskysymykset tukevat tutkimusongelmaa ja auttavat sen ratkaisemisessa. Tutkimuskysymyksistä ensimmäinen kartoittaa jo aikaisemmin todettuja haasteita. Kaksi seuraavaa tutkimuskysymystä puolestaan keskittyvät käsittelemään siirtymästä aiheutuvaa organisaation kohtaamaa muutosta.

Tutkimus on rajattu käsittelemään ainoastaan case -kohdetta eli Helsingin kaupungin liikuntavirastoa ja viraston sisällä aihealue rajautuu nettobudjetoinnin käyttöönoton ja sen toiminnan tutkimiseen. Edellä



esitetyt tutkimuksen tavoitteet sekä tutkimusongelmat rajaavat osaltaan tutkimusaluetta. Ajallisesti tutkimus on rajattu tapahtuvan syyskuun 2012 ja kesäkuun 2013 välillä. Liikuntavirastolla siirryttiin nettobudjetointiin vuoden 2013 alusta, joten siirtymävaihe ajoittuu hyvin tutkimuksen kannalta. Koska uusi budjetointimenetelmä on käytössä vuoden alusta, vastaantulevia haasteita on myös hyvä selvittää.

Teoreettisesti tutkimus on rajattu organisaation muutosta ja sen implementointia käsittelevään kirjallisuuteen ja aikaisempaan tutkimukseen nimenomaisesti johtamisen näkökulmasta NPM- ja tulosjohtamisen ideologioihin keskittyen. Tutkimuksesta on rajattu ulkopuolelle järjestelmänäkökulma, koska empiiristä aineistoa kerättyä selvisi, ettei kyseisellä muutoksella ole juurikaan vaikutusta organisaation järjestelmiin.

### *1.3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys*

Tutkielman teoriaosa rakentuu kahden aihealueen ympärille. Aluksi pureudutaan laajempaan keskusteluun julkisen sektorin johtamis- ja ohjauksjärjestelmien kehittymisestä ja tässä keskustelussa fokus on erityisesti New Public Management-ideologiassa (NPM), joka kuvaa uutta julkisjohtamisen aikaa. NPM:ia avataan selvittämällä ideologian tunnusomaisia piirteitä ja sitä kohtaan esitettyä kritiikkiä. NPM:n johtamismenetelmistä tarkemmin paneudutaan tulosjohtamiseen, sen kehitykseen ja ongelmiin. Samaiseen aihealueeseen linkittyy myös nettobudjetointi, johon siirtymällä liikuntavirasto ottaa askeleen kohti tulospainotteisempaa johtamistapaa. Nettibudjetoinnin perusidea selvitetään ja samalla suoritetaan vertailua bruttobudjetointiin nähden.

Teoriaosuuden toinen aihealue koostuu muutosprosessin ja muutoksen läpiviemisen tutkimuksesta julkisella sektorilla. Tässä osiossa tarkastellaan julkista sektoria muutosympäristönä, selvitetään johdon roolia muutoksessa ja esitellään kolme erilaista muutoksen vaihemallia.

Lisäksi tutustutaan muutokseen vaikuttaviin voimiin sekä muodostetaan liikuntaviraston muutosprosessia varten vaihemalli edellä esiteltyjä muutosmalleja yhdistellen.

Tutkielman keskeinen kirjallisuus koostuu edellä mainittuja aihealueita käsittelevästä aikaisemmasta akateemisesta tutkimuksesta, julkaisuista sekä myös kotimaisesta julkisen sektorin taloutta ja sen ohjausta koskevasta kirjallisuudesta. Seuraavaksi esitellään lyhyesti tutkimuksen keskeisen kirjallisuuden pääaihealueita ja niiden aikaisempaa tutkimusta.

### *New Public Management*

NPM -ideologiassa korostuu tehokkuus ja taloudellisuus julkisen sektorin johtamisessa (Eakin et. al. 2011; Doyle et. al. 2000). NPM koostuu useista yksityiseltä sektorilta lainatuista ideoista (Skálén 2004) korostaen taloushallinnon ja laskentatoimen roolia julkisen sektorin uudistusten lähtökohtana (Vinnari, Näsi 2008). NPM sisältää lisäksi ajatuksen julkisen sektorin virtaviivaistamisesta sekä kustannusten vähentämisestä. (Vinnari, Näsi 2008)

NPM on kiinnostanut julkisen sektorin tutkijoita niin Suomessa (mm. Lähdesmäki 2003; Vinnari, Näsi 2008) kuin ulkomaillakin (Hood 1991, 1995; Kelly 1998; Hood, Peters 2004; McLaughlin 2005; Luke et. al. 2011), joten tutkimusta on tehty kattavasti ja useista eri näkökulmista. Esimerkiksi Walker et. al. (2011) tutkivat NPM:ia tarkemmin markkinaorientaationäkökulmasta, kun taas Luke et. al. (2011) keskittyvät selvittämään ideologian riskejä ja tuottoja valtion omistamissa yrityksissä. Aikaisempaa tutkimusta ja keskeisimpiä tuloksia esitellään laajemmin luvussa kaksi.

NPM:iin olennaisesti liittyvä tulosjohtaminen (Van Dooren 2011; Myllyntaus 2002, 22) painottaa toiminnan tuloksellisuustavoitteita, kustannustietoisuutta (Salminen 2005, 15), budjetoinnin

tulospainotteisempaa ilmaisutapaa (Carlin 2004) sekä toimivallan siirtämistä alemmille yksiköille hierarkiassa (Kähkönen 1996, 20). Nettobudjetointi puolestaan linkittyy näihin ideologioihin tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen kannustavana budjetointimenetelmänä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 26, 64).

### *Muutosprosessi julkisessa organisaatiossa*

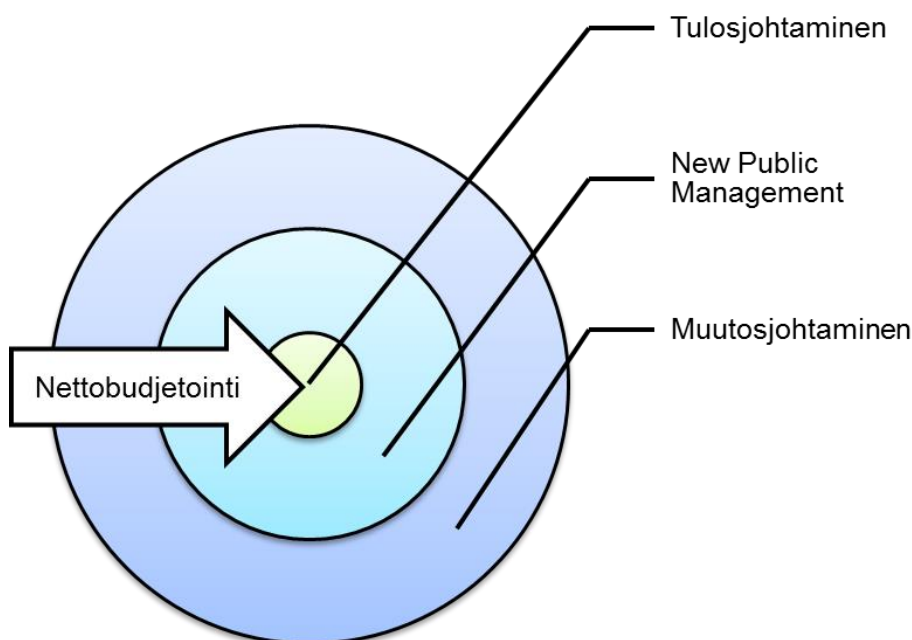
Julkinen sektorin toimintaa on luonnehdittu jäykäksi ja hitaaksi verrattuna yksityiseen sektoriin. Myös muutoksien suhteen julkiset organisaatiot on nähty kankeina toimijoina. Tähän vaikuttaa usein se, että julkisella puolella uusien menetelmien ja järjestelmien omaksumiseen vaikuttavat aina myös hallinnolliset ja poliittiset tekijät lakia unohtamatta (Gaspar Alves, Amaral Matos 2011). Kuitenkin viime aikoina julkisellakin puolella on alettu implementoida uusia toiminnanohjausjärjestelmiä sekä menetelmiä, joiden omaksuminen vaatii muutoksen läpivientiä.

Organisationaalisten muutosten tutkimuskenttä on hyvin laaja ja moniulotteinen (Styhre 2002). Julkisella sektorilla erilaisia muutoksia on tutkittu kattavasti niin muutoksen prosessinäkökulmasta kuin muutosjohtamisenkin näkökulmasta. Doyle et. al. (2000) tekevät tutkimuksessaan vertailua johtajien muutoskokemuksista sektoreiden välillä sekä eritasoisten johtajien välillä. Sminia ja Van Nistelrooij (2006) puolestaan selvittävät, onnistuuko julkisessa organisaatiossa alhaalta ylöspäin suuntautuvien organisaation kehittämismetodien omaksuminen perinteisesti ylhäältä alaspäin johdetussa organisaatiossa. de Waal et. al. (2011) ja Ehrenhard et. al. (2012) keskittyvät budjetointiprosessin muutoksiin. Stanleigh (2008) avaa syitä siihen, miksi useimmat muutosaloitteet epäonnistuvat ja kuinka onnistunut muutos viedään läpi vaihe vaiheelta.

Lisäksi useat tutkijat ovat mallintaneet organisationaalisia muutoksia ja muutosjohtamista erilaisten vaihemallien avulla (Koskinen 2009).

Tutkimuksessa esitellään kaksi varsin tunnettua muutoksen vaihemallia, Lewinin kolmen vaiheen malli (Burnes 2004a; 2004b) sekä Kotterin kahdeksan vaiheen malli (Kotter 1995; 1996a; 1996b). Lisäksi tarkastellaan Koskisen (2009) viisivaiheista muutosmallia. Edellä mainittua muutosprosessin tutkimusta ja sen tuloksia selvitetään laajemmin luvussa kolme ja muutoksen vaihemalleihin perehdytään tarkemmin luvussa 3.2.

Tutkimuksen teoreettista viitekehystä kuvaa alla oleva kuvio (Kuvio 1). Tutkimuksen taustalla hallitsevana teoriana vaikuttaa muutosjohtaminen, joka on oleellinen osa nettobudjetointiin siirtymisen johtamista ja muutoksen onnistunutta implementointia. Budjetointimenetelmän muutoksen taustalla vaikuttaa New Public Management-ideologian mukainen julkisen sektorin toiminnan tehostamisen ajatus, joka tarkentuu tulosjohtamisen filosofiaan. Liikuntaviraston budjetointimenetelmän muutos, nettobudjetointiin siirtyminen, on keino, jolla toimintaa pyritään viemään kohti tulosjohtamisen ajatusmaailmaa ja johtamismallia.



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

#### 1.4. Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on tyypiltään laadullinen case -tutkimus, koska tutkimuksen kohteena on yksittäinen virasto ja siihen liittyvä ilmiö. Tutkimuksen teoriaosuus perustuu aihealueeseen liittyvään aikaisempaan tutkimukseen sekä kirjallisuuteen. Empiirinen aineisto puolestaan kerättiin haastattelemalla yhteensä kahtatoista henkilöä. Haastateltavien joukko koostui seitsemästä liikuntaviraston päälliköstä (osastopäälliköt, talouspäällikkö ja suunnittelupäällikkö teknisestä yksiköstä), joiden lisäksi haastateltiin viraston suunnittelijaa, kahta merellisen osaston ja yhtä liikunnanohjausosaston työntekijää sekä liikuntajohtajaa.

Haastattelut suoritettiin joulukuun (2012) ja huhtikuun (2013) välisenä aikana. Haastatteluita varten rakennettiin kolme erilaista haastattelurunkoa, joiden kysymykset ohjaavat haastatteluiden kulkua. Ensimmäinen haastateltavien ryhmä koostui merellisen osaston ja liikunnanohjausosaston henkilöistä (yhteensä viisi haastateltavaa), joilta kerättiin kokemuksia ja neuvoja nettobudjetoinnista, sillä näillä osastoilla nettobudjetointi on jo ollut käytössä. Toinen ryhmä muodostettiin hallinto-osaston, kehittämissyksikön, teknisen yksikön, liikuntalaitososaston sekä ulkoliikuntaosaston edustajista, jolta kerättiin odotuksia ja toimintasuunnitelmia nettobudjetointiin liittyen. Kolmas haastattelurunko valmisteltiin liikuntajohtajaa varten.

Kaikissa kolmessa kysymyspatteristossa oli osittain samoja kysymyksiä, mutta samalla myös erityisesti kyseiselle ryhmälle kohdennettuja kysymyksiä. Haastattelut suoritettiin liikuntaviraston tiloissa Helsingissä. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Empiirisen aineiston koostamiseksi käytössä on myös muuta liikuntavirastolta saatavaa tutkimuksen kannalta olennaista materiaalia.

### *1.5. Tutkimuksen rakenne*

Tutkimus jakaantuu teoriaosaan ja empiriaosaan. Teoriaosio koostuu kahdesta suuremmasta kokonaisuudesta, New Public Management:ista sekä julkisen sektorin muutosprosessista. NPM:ia käsitellään luvussa kaksi. Sen alaluvuissa perehdytään lisäksi tulosjohtamiseen sekä nettobudjetointiin. Luvussa kolme siirrytään muutosprosessin käsittelyyn. Tässä luvussa selvitetään julkista sektoria muutosympäristönä, johdon roolia muutoksessa sekä erilaisia muutoksen vaihemalleja. Lisäksi esitellään muutokseen vaikuttavia voimia. Muutoksen vaihemalleja yhdistämällä muodostetaan muutosprosessimalli, jota käytetään myöhemmin hyväksi empiriaosuudessa.

Luvussa neljä siirrytään tutkimuksen empiriaosuuteen. Empiriaosuus alkaa tutkimusmenetelmän ja tutkimusaineiston keruun sekä liikuntaviraston nykytilan esittelyllä. Luvussa neljä puretaan seuraavaksi haastattelut ja esitellään niiden tärkeimmät havainnot. Haastatteluiden purku on jaettu kolmeen osaan haastatteluryhmien mukaisesti. Luvun lopuksi haastatteluiden pääkohdat vedetään yhteen.

Luvussa viisi muodostetaan haastatteluiden tulosten ja teoriaosassa kehitetyn muutosprosessimallin perusteella liikuntavirastolle oma muutosprosessin vaihemalli toimenpide-ehdotuksineen. Toimenpide-ehdotuksia peilataan teoriaan ja niistä nostetaan esiin huomionarvoisia seikkoja. Lopuksi samaisessa luvussa esitellään tutkimuksen yhteenveto ja johtopäätökset. Tässä luvussa vastataan vielä napakasti tutkimuskysymyksiin ja arvioidaan tutkimusta sekä esitetään mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita.

## 2. NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management (myöhemmin NPM) eli uusi julkisjohtaminen otettiin käsitteenä käyttöön 1980-luvulla anglosaksisessa julkishallinnon tutkimuksessa ja kehittämisessä (Myllyntaus 2002, 22). NPM:n retoriikka painottaa julkisen sektorin modernisaation tarvetta: perinteiset julkisjohton tyylit ja byrokratia tulee hylätä ja näiden sijaan tulee edistää tilivelvollisuuden, suorituskyvyn, verkostoitumisen, taloudellisuuden ja tehokkuuden konsepteja julkisen organisaation johtamisen peruselementteinä (Barretta, Busco 2011).

NPM -ideologian uranuurtajana pidetään Christopher Hoodia, joka vuonna 1991 julkaisi Iso-Britanniaan kokemukseen perustuvan perusteellisen tutkimuksen (A public management for all seasons?) NPM:sta käsitteenä, sen määrittelystä, synnystä ja sitä vastaan esitetystä kritiikistä. Myös Hoodin ja Jacksonin (1991) sekä Osbornen ja Gaeblerin (1992) tekemä työ on merkittävää ideologian kehityksen kannalta (De Vries, Nemeč 2013; Barzelay 2005; McLaughlin, Osborne 2005). NPM:ia ovat tutkineet useat julkisen sektorin tutkijat niin Suomessa (mm. Lähdesmäki 2003; Vinnari, Näsi 2008) kuin ulkomaillakin (mm. Hood 1991, 1995; Kelly 1998; Hood, Peters 2004; McLaughlin 2005; Luke et al 2011; Walker et. al. 2011), joten aikaisempaa tutkimusta on kertynyt runsaasti.

Skålén (2004) lähestyy NPM:ia organisationaalisen identiteetin muodostumisen näkökulmasta. Hänen mukaansa NPM:n tavoitteena on muokata julkisen sektorin organisaatioiden identiteetistä ”bisnesidentiteettejä” ja tutkimuksessaan hän selvittää, kuinka organisationaalinen identiteetti rakentuu NPM:n vaikutuksesta. (Skålén 2004) Vinnari ja Näsi (2008) keskittyvät tutkimuksessaan erityisesti kahteen NPM-uudistukseen: laskennallistamiseen (accountingization eli yksityisen sektorin laskentatoimen mallien tuominen julkiselle sektorille) ja tuottoa tavoittelevien kunnallisten yritysten muodostamiseen.

Luke et. al. (2011) puolestaan tutkivat NPM:n menestymistä ja riskejä valtion omistamissa yrityksissä. Heidän mukaansa NPM-uudistuksilla on mahdollista saavuttaa tuottoja, mutta ne tuovat mukanaan joukon riskejä, joiden johtamiseen tulee panostaa. (Luke et. al. 2011) Walker et. al. (2011) testaavat NPM:n perusajatusta eli sitä, että markkinaorientaatio parantaa julkisten palveluiden suorituskykyä.

De Vries ja Nemec (2013) tutkivat, onko NPM:n aika jo ohi julkisen sektorin johtamisajatuksena. Tutkimuksessaan he tunnistavat NPM:ssa kaksi dimensiota, jotka ovat julkisen hallinnon roolin minimointi sekä julkisen sektorin sisäisen suorituskyvyn tehostaminen. (De Vries, Nemec 2013) Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1) on koottu edellä mainittuja aikaisempia NPM:ia käsitteleviä tutkimuksia ja niiden keskeisimpiä tuloksia.

Taulukko 1. NPM:n aikaisempaa tutkimusta

Kirjoittaja(t)	Vuosi	Tutkimusstrategia	Keskeiset tulokset
Hood	1991	Kirjallisuustutkimus	NPM-käsitteen perusteellinen määrittely seitsemän pääpiirteen kautta (kts. 2.1.)
Skälén	2004	Case-tutkimus	NPM luo hajanaisia, ristiriitaisia ja epävakaita organisationaalisia identiteettejä stabiilien ja yhtenäisten identiteettien sijaan (, joita NPM:n avulla tavoitellaan), mikä estää tehokkuuden kehittämisen.
Vinnari, Näsi	2008	Case-tutkimus	Suoriteperusteisen kirjanpidon sovellus julkiselle sektorille ei takaa läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta, mutta avaa uusia mahdollisuuksia luovalle kirjanpidolle. Tunnistettiin tarve yhtenäisille standardeille säätämään julkisen sektorin suoriteperusteista kirjanpitoa.
Luke, Kearins, Verreyne	2011	Case-tutkimus	NPM tuo mukanaan paljon riskejä, mutta myös vahvat tuotot ovat hyvin mahdollisia. Useita riskidimensioita tunnistettiin: taloudelliset, poliittiset, maineeseen liittyvät sekä julkiseen tilivelvollisuuteen liitettävät riskit.
Walker, Brewer, Boyne, Avellaneda	2011	Kvantitatiivinen tutkimus	Markkinaorientoituneisuus ei selitä julkisten palveluiden suorituskykyä erityisen hyvin. Tutkimuksen kolmesta sidosryhmästä markkinaorientoituneisuudella on voimakkain positiivinen vaikutus asiakastyytyväisyyteen julkisen sektorin palveluissa.



De Vries, Nemec	2013	Kirjallisuustutkimus	NPM:lla on kaksi dimensiota: julkisen hallinnon roolin minimointi ja julkisen sektorin sisäisen suorituskyvyn tehostaminen. Nykyään vallitsee NPM:n jälkeinen aikakausi, vaikka joissain maissa edelleen implementoidaan NPM:n reformeja, kuten toiminnan supistamista (downsizing) sekä tulosjohtamista.
--------------------	------	----------------------	---

### *2.1. NPM:n pääpiirteet*

NPM on johtamisideologia, joka haastaa aikaisemman länsimaisen hallintotavan byrokraattisen ajattelumallin (Horton 2006). NPM koostuu useista yksityiseltä sektorilta lainatuista ideoista (Skálén 2004) korostaen taloushallinnon ja laskentatoimen roolia julkisen sektorin uudistusten lähtökohtana (Vinnari, Näsi 2008). NPM sisältää lisäksi ajatuksen julkisen sektorin virtaviivaistamisesta sekä kustannusten vähentämisestä. (Vinnari, Näsi 2008)

NPM:n kaksi toisiinsa liittyvää, mutta melko erilaista johtoajatusta ovat: (Hood:) julkisten palveluiden tuotannon tehostaminen paremman organisoinnin ja sisäisen johtamisen kautta sekä (Osborne ja Gaebler:) julkisen sektorin vetäytyminen palveluiden tuottamisesta ja niiden jättäminen yksityisen sektorin hoidettavaksi (De Vries, Nemec 2013).

Julkisella sektorilla on ollut suurta vaihtelua siinä, kuinka paljon NPM:n käytäntöjä on omaksuttu ja otettu käyttöön. Vaihtelua on suuresti niin maiden välillä, kuin myös eri instituutioiden välillä samassa maassa. (Brown et. al. 2003) Suomessa NPM:n mukaiset julkisen sektorin uudistamistoimenpiteet ovat kohdistuneet julkisen sektorin kokoon ja kustannuksiin, sen tehtäviin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin sekä virkamiesten lukumäärään ja toimintaan. Uudistusten taustalla on vaikuttanut tyytymättömyys julkisen hallinnon tilaa ja toimintaa kohtaan. Merkittävin syy liittyy kuitenkin julkisen sektorin taloudelliseen ja rahoitukselliseen perustaan. Kun budjettien kasvattaminen ei enää onnistunut, oli keksittävä keinoja hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. NPM:ia voidaan pitää johtamisdoktriinina, joka sisältää

normatiivisia periaatteita siitä, kuinka julkista johtamista voidaan parantaa ja uudistaa. (Lähdesmäki 2003)

Yleisesti ottaen NPM mielletään pyrkimykseksi tuoda yksityisen sektorin menetelmiä julkiselle sektorille (Gomes et. al. 2008; Denhardt, Denhardt 2000). Uudistukset korostavat taloudellista tehokkuutta ja budjettiohjausta. NPM:n tavoitteena on parantaa hallituksen reagointikykyä kansalaisiin nähden, venyttää niukkoja julkisia resursseja entistä tehokkaampaan käyttöön, siirtää päätöksentekoa lähemmäs rajapintaa julkisella sektorilla (Eakin et. al. 2011), omaksua uusia, yksityiselle sektorille tyypillisiä arvoja (Denhardt, Denhardt 2000) sekä huomioida taloudellisuus, tehokkuus, rahan arvo ja palveluiden taso tarkemmin (Doyle et. al. 2000).

NPM:ssa tunnistetaan seitsemän eri kehityspiirrettä, joista neljä ensimmäistä kuvaavat julkisen ja yksityisen sektorin eroavaisuuksia organisaatioiden ja tilivelvollisuuden näkökulmasta ja kolme seuraavaa sitä, kuinka johdollinen ja ammatillinen päätäntävalta tulisi "aidata" selkeillä standardeilla ja säännöillä (Hood 1995). Hoodin (1991) mukaan NPM:n pääpiirteet ovat: 1) Julkisten toimintayksiköiden jakaminen itsenäisiksi yksiköiksi, 2) Kilpailun lisääminen, 3) Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen huomioiminen, 4) Kurinalaisuus ja säästäväisyys resurssien käytössä, 5) Aktiivinen ammatillinen julkisen sektorin johtaminen, 6) Selkeät standardit ja mittarit suorituksille, sekä 7) Suurempi painotus tuotosten kontrollointiin. Seuraavaksi edellä mainitut piirteet esitellään tarkemmin.

Ensimmäinen seitsemästä NPM:n piirteestä *on julkisten toimintayksiköiden jakaminen itsenäisiksi tulosvastuullisiksi yksiköiksi tai kustannusyksiköiksi*. Ideana on organisaation jakaminen pienempiin, yleensä tuotekohtaisesti jaettuihin yksiköihin, joita on helpompi johtaa. Resurssien käyttöön liittyvät päätökset delegoidaan yksiköille. Muutokseen liitetään myös siirtyminen one-line- tai lump-sum -budjetointiin (Suomessa kehitystä edustaa toimintamenomomentin käyttö ja toimintamenobudjetointiin siirtyminen

aiemman menolajibudjetoinnin (line-item) sijaan). (Hood 1995; Näsi et. al. 2001, 22-23)

Toinen piirre korostaa siirtymistä *kilpailun lisäämiseen* sekä julkisen sektorin organisaatioiden välillä että julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden välillä. Kilpailun lisäämisellä pyritään muuttamaan perinteistä julkisen sektorin organisaatioiden asemaa: julkisen sektorin organisaatioilla on usein monopoliasema sekä tietty status toimijoina ja palvelun tuottajina. Kilpailun lisääminen vaatii organisaatioilta parempaa kustannustietoisuutta ja pakottaa keskittymään kustannusten hallintaan. Tätä kautta julkisen hallinnon kustannuslaskentajärjestelmät kehittyvät. (Hood 1995; Näsi et. al. 2001, 23)

Kolmantena teemana vaikuttavat *yksityiseltä sektorilta, yrity maailmasta poimitut johtamiskäytännöt* henkilöstön rekrytointiin ja palkkaamiseen liittyen (Hood 1995). Esimerkkinä mainitaan, kuinka julkisella puolella palkkahierarkiassa alemmilla tasoilla oleva henkilöstö saa suhteellisen korkeaa palkkaa ja ylemmillä tasoilla oleva suhteellisen matalaa palkkaa verrattuna vastaaviin palkkoihin yksityisellä puolella. Edellä mainittua tilaa Hood kutsuu julkisen hallinnon kaksoisepätasapainoksi (double imbalance). (Hood 1995; Näsi et. al. 2001, 23) Muutos liikkuu kohti henkilökohtaisen palkan määrittämistä sekä myös muiden kuin rahallisten palkkioiden käyttöönottoa (Näsi et. al. 2001, 23).

Neljännessä piirteessä on kyse *resurssien käytöstä*, jossa NPM:n mukaan korostetaan kurinalaisuutta ja säästäväisyyttä. Tähän pyritään etsimällä vaihtoehtoisia ja edullisempia tapoja tuottaa julkisia palveluita sen sijaan, että keskityttäisiin institutionaaliseen jatkuvuuteen ja vakaiden julkispalvelujen ylläpitoon. (Hood 1995) Kyseinen piirre lisää yrityssektorin laskentatoimen käytäntöjen omaksumista julkiselle puolelle ja painottaa samalla ”viimeisen rivin” tulostarkastelua (Näsi et. al. 2001, 23).

Viidennessä teemassa aiheena on *aktiivisemmän johtamisen lisääminen*,

jossa johtajan roolin näkyvyyttä ja vapaampaa toimintaa korostetaan aikaisemman anonyymin ja tarkoin rajattujen sääntöjen mukaisen johtamisen sijaan (Hood 1995). Uudessa hands-on management -tyylissä johdolle annetaan vapaat kädet tehdä päätöksiä, kun taas aikaisemmassa hands-off management -tyylissä nojaututaan menettelytapaohjeisiin ja rajoituksiin. Uudessa johtamistyyliä painotetaan lisäksi rahamääräisen ja muun jälkikäteen tuotetun kvantitatiivisen informaation merkitystä johdon oman tilivelvollisuuden toteutumisen seurannassa. (Näsi et. al. 2001, 23-24)

Kuudes piirre kuvaa siirtymää kohti tarkempia ja mitattavissa olevia (ainakin tarkistettavia) *suoritusstandardien käyttöönottoa* julkisissa organisaatioissa liittyen tarjottavien palveluiden tyyppiin, palvelutasoon ja sisältöön (Hood 1995). Julkisessa hallinnossa on perinteisesti luotettu asiantuntijoihin sekä ammattistandardeihin. Seitsemänneksi piirteeksi Hood listaa julkisten organisaatioiden ”homeostaattisen” ohjauksen, johon kuuluu ennalta määrättyjen *tulostavoitteiden asettaminen*. Perinteiselle ohjaustyyppille tyypillistä on ylimmältä johdolta tulleet määräykset kuhunkin tilanteeseen. (Näsi et. al. 2001, 24)

Tiivistettynä NPM:n perustan muodostavat kaksi johtoajatusta: yksityisen sektorin ja julkisen sektorin välisten erojen vähentäminen ja poistaminen sekä keskittymisen siirtäminen toiminnan prosessien seurannasta tulostavastuuseen (Hood 1995). Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 2) on vedetty yhteen NPM:n ominaispiirteitä aikaisempaan tutkimukseen perustuen.

Taulukko 2. NPM:n ominaispiirteitä

Kirjoittaja(t), vuosi	NPM:n ominaispiirteet
Vinnari, Näsi 2008	Taloushallinnon ja laskentatoimen roolin korostuminen, julkisen sektorin toiminnan virtaviivaistaminen ja kustannussäästöjen etsiminen
De Vries, Nemeč 2013	(Hood:) Julkisten palveluiden tehostaminen organisoinnin ja sisäisen johtajuuden kautta (Osborne, Gaebler:) Julkisen sektorin

	vetäytyminen palveluiden tuottamisesta
Gomes et. al. 2008; Denhardt, Denhardt 2000	Yksityisen sektorin menetelmien ja arvojen tuominen julkiselle sektorille
Eakin et. al. 2011	Taloudellisen tehokkuuden ja budjettiohjauksen korostaminen, reagoitakyvyn parantaminen, resurssien tehokkaampi allokointi, päätöksenteon siirtäminen lähemmäs rajapintaa
Doyle et. al. 2000	Taloudellisuuden, tehokkuuden, rahan arvon ja palveluiden tason tarkempi huomiointi
Hood 1991, 1995	Julkisten toimintayksiköiden jakaminen itsenäisiksi yksiköiksi, kilpailun lisääminen, yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen omaksuminen, kurinalaisuus ja säästäväisyys resurssien käytössä, aktiivinen ja ammatillinen julkisen sektorin johtaminen, selkeät standardit ja mittarit suorituksille, painotus tuotosten kontrollointiin

## 2.2. Kritiikkiä NPM:ia kohtaan

NPM:ia kohtaan on osoitettu myös kritiikkiä ja suurin huolenaihe piileekin yksityiseltä sektorilta tuotujen menetelmien istuttamisessa julkiselle puolelle. Brown et. al. (2003) linjaavat, että NPM:lla tarkoitetaan johtamiskäytäntöjä, jotka ovat ideologisesti vastakkaisia perinteiseen julkisten palveluiden henkeen nähden. Vastoin yksityisen sektorin toimijoita, julkisen sektorin toimijat eivät ole joutuneet ”karaistumaan” ideaalisilla kilpailluilla markkinoilla. (Brown et. al. 2003)

NPM esiteltiin alun perin yleispätevänä viitekehyksenä, joka pyrki ratkaisemaan ongelmia monessa eri kontekstissa (eri organisaatioissa, aloilla, hallinnon tasoissa, maissa). Universaalisuus ei kuitenkaan käytännössä ole täysin toteutunut, sillä NPM:illa on huomattu olevan vähemmän vaikutusta kansainvälisessä byrokratiassa kuin kansallisessa sekä vähemmän vaikutusta suurempien osastojen kuin etulinjan yksiköiden kontrolliin. (Hood 1991)

Cuganesan et. al. (2012) ja Brown et. al. (2003) mukaan julkisen sektorille tyypillisten spesifisyyksien (esim. monopoliasema, tuottovelvoitteen puuttuminen) takia yksityiselle sektorille kehitettyjä menetelmiä ja

prosesseja (esim. kilpailija- ja asiakasanalyysi) ei voida suoraan siirtää julkisen sektorin virastoon. Vaikka NPM rohkaiseekin rakenneyhtenäisyyteen, useiden ja laajojen yksityisen sektorin toimintamallien omaksumisessa piilee riskinsä (Brown et. al. 2003).

Performance Measurement System (PMS, tuloksen mittaamisjärjestelmä) on nähty yhtenä keskeisimmistä NPM reformien elementeistä ja sen on kuvattu olevan objektiivinen ja rationaalinen työkalu, jota voidaan käyttää organisaation ohjaamiseen ja kontrollointiin, toimintasääntöjen luomiseen sekä tilivelvollisuuskulttuurin levittämiseen. Kuitenkin julkisella sektorilla PMS:in käytössä on törmätty toiminnallisiin ongelmiin, jotka vaikeuttavat PMS:in implementointia. Ongelmakohtia ovat julkisten palveluiden monimuotoinen luonne, laaja käyttäjäkunta, vaikeus kohteiden määrittelyssä (targets) sekä kompetenssien puute. (Arnaboldi, Azzone 2010)

Skålénin (2004) mukaan NPM-reformin pohjimmainen tavoite on muuttaa organisaation identiteetti yksityisen sektorin ajatusmaailmaa mukailevaksi ”bisnesidentiteetiksi”. Tutkimuksessaan hän kuitenkin huomasi, että NPM:n uudistukset loivat enemmänkin heterogeenisiä ja ristiriitaisia organisationaalisia identiteettejä, vaikka niiden odotettiin luovan yhtenäisiä ja vakaita bisnesidentiteettejä. (Skålén 2004)

### *2.3. Tulosjohtaminen julkisella sektorilla*

NPM käsittää useita johtamis-, ohjaus-, budjetointi- ja organisointimalleja, joissa painottuvat johtamisen eri ulottuvuudet (Myllyntaus 2002, 22). NPM on tuonut julkiselle sektorille mukanaan joukon erilaisia tulosjohtamisen, -ohjauksen ja -mittaamisen käytäntöjä (Van Dooren 2011) ja tulosjohtaminen onkin nimetty yhdeksi uuden julkisjohtamisen johtamismalliksi (Myllyntaus 2002, 22).

Julkisella sektorilla tulosjohtaminen on ajankohtainen käsite niin käytännön kuin tutkimuksenkin puolella (Rhodes et. al. 2012) ja samanaikaisesti myös julkisen sektorin suorituskyvystä kiinnostunut tutkiva kirjallisuus on kasvanut (Hawke 2012). Pohjaa julkisen sektorin tulosjohtamisen tutkimukselle ovat luoneet Halligan (esim. Halligan et. al. 2012), Pollit ja Bouckaert (2004) sekä Van Dooren (2011; Van Dooren et. al. 2012) selvittämällä tulosjohtamisen kehittymistä julkisella sektorilla useissa eri maissa kun taas Fryer et. al. (2009) selvittävät tulosjohtamisen nykytilaa.

Rhodes et. al. (2012) jatkavat tutkimuksessaan Bouckaertin ja Halliganin (2008) luomaa tulosjohtamisen analyysia ja teoriakehitystä laajentamalla tutkimusmaiden määrää ja testaamalla Bouckaertin ja Halliganin teoriakehystä näiden uusien maiden tulosjohtamisen tilan kartoittamisessa. Boland ja Fowler (2000) puolestaan tuovat tulosjohtamisen tutkimuskenttään järjestelmänäkökulman. Kotimaisessa kirjallisuudessa tulosjohtamista ja sen kehitystä Suomen julkisella sektorilla avaavat kattavasti muun muassa Salminen (2005), Myllyntaus (2002) sekä Koski et. al. (2001).

### 2.3.1. Tulosjohtamisen kehitystä ja pääpiirteitä

Suomessa julkisen sektorin uudistus käynnistettiin 1980-luvun puolivälissä ja sen aiheina oli hallinnon uudistus ja tulosohjaus. Tulosohjausuudistuksessa lähtökohtana oli toiminnan tuloksellisuutta kuvaavien tavoitteiden ottaminen osaksi budjetointia ja talousarvioseurantaa sekä virastojen ja laitosten toimintavapauden ja tulosvastuun lisääminen (Salminen 2005, 15; Myllyntaus 2002, 25).

Julkisen sektorin hallinnollinen modernisaatio on kehittynyt jatkuvasti kohti tuloskeskittyneempiä organisaatiomuotoja (Naschold, Daley 1999) ja samalla aina 90-luvun puolivälistä lähtien myös budjetointi-informaatio julkisella sektorilla on kehittynyt kohti tulospainotteisempaa ilmaisutapaa

(Carlin 2004). Toiminnanohjauksessa kehitys on edennyt hallinnollisesta ohjauksesta suunnittelu- ja tavoiteohjauksen kautta tulosohtaukseen, josta seuraavana vaiheena on siirtyminen markkinaohjaukseen (Myllyntaus 2002, 20).

Tulosjohtamisessa on Hawken (2012) mukaan kyse toisiinsa yhteydessä olevista strategioista ja toiminnoista, joiden tehtävänä on parantaa yksilöiden, tiimien ja organisaation suorituskykyä. Tulosjohtamiseen kuuluu olennaisesti myös tulostavoitteiden asettaminen toiminnalle sekä toimivallan siirtäminen alemmille tasoille hierarkiassa. Lisäksi tulosjohtamiseen kuuluvalla tulosityksiköittämisellä on tähdätty työyksiköiden itsenäisyyteen, tehokkuuteen ja vastuuseen. (Kähkönen 1996, 20) Tulosohtauksen myötä kustannustietoisuus on lisääntynyt ja siten myös toiminta tehostunut. Tulostavoitteiden asettaminen puolestaan ohjaa resurssien kohdentamista. (Salminen 2005, 17)

Julkisen sektorin suorituskyvyn mittaaminen ja mittarit ovat levinneet laajalti viime vuosikymmenien aikana (Hawke 2012). Bouckaert ja Halligan (2008) jakavat tulosjohtamisen kehittymisen neljään vaiheeseen ja selittävät vaiheittaista kehittymistä juuri mittaamisen vahvistumisella ja integraatiolla sekä suorituskyvyn yhdistämisen ja käytön lisääntymisellä. Tulosjohtamisen neljä vaihetta ovat: suorituskykyhallinto (performance administration), suorituskyvyn johtaminen (managements of performance), tulosjohtaminen (performance management) sekä tuloksen hallitseminen (performance governance). Vaiheet kuvaavat tulosjohtamisen vaiheittaista siirtymistä hallinnollisesta johtamisesta tulosta ja suoritusta painottavampaan johtamiseen. (Halligan et. al. 2012)

Seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon (Taulukko 3) on listattu tulosjohtamisen pääpiirteitä. Tutkijoiden ja kirjoittajien listaamista tulosjohtamisen piirteistä huomataan, että tulosjohtamisessa korostuvat tulospainotteinen ajattelutapa ja ote johtamiseen sekä tulosten ja suoritusten painottaminen toiminnassa. Lisäksi tulostavoitteiden



asettamisen ja tuloslähtöisen ajattelun kautta kustannustietoisuus kasvaa ja sitä kautta organisaation toiminta tehostuu.

Taulukko 3. Tulosjohtamisen ominaispiirteitä

Kirjoittaja(t), Vuosi	Tulosjohtamisen ominaispiirteitä
Salminen, 2005 Myllyntaus, 2002	Toiminnan tuloksellisuutta kuvaavat tavoitteet osana budjetoitua ja talousarvioseurantaa, virastojen ja laitosten toimintavapauden ja tulosvastuun lisääminen
Naschold, Daley, 1999	Tuloskeskittyneemmät organisaatiomuodot
Halligan et. al., 2012	Toiminnan tulosta ja suoritusta painottava johtaminen
Carlin, 2004	Budjetointi-informaation tulospainotteisempi ilmaisutapa
Hawke, 2012	Strategiat ja toiminnot, joiden tehtävänä on parantaa yksilöiden, tiimien ja organisaation suorituskykyä
Kähkönen, 1996	Tulostavoitteiden asettaminen toiminnalle ja toimivallan siirtäminen alemmille tasoille hierarkiassa. Tulosityksiköittäminen, jolla on tähdätty työyksiköiden itsenäisyyteen, tehokkuuteen ja vastuuseen
Salminen, 2005	Kustannustietoisuuden lisääntyminen ja toiminnan tehostuminen

### 2.3.2. Tulosjohtamisen ongelmia

Vaikka tulosjohtamisella on julkisen sektorin johtamismuodoista jo pitkään ollut ”valta-asema”, joka todennäköisesti tulee jatkumaan vielä pitkälle tulevaisuuteen (Van Dooren 2011), ei tulosjohtaminen siltikään ole selvinnyt ongelmitta (Van Dooren 2011; Fryer et. al. 2009). Fryerin et. al. (2009) mukaan kaikesta tutkimuksesta huolimatta tulosjohtaminen ei ole saavuttanut sille ennakoitua menestystä julkisella sektorilla. Osa ongelmista ilmenee implementaatioon liittyvien hankaluuksien seurauksena. Ongelmat ovat tyypiltään joko teknisiä, järjestelmiin liittyviä tai ihmisten osallistumiseen liittyviä. (Fryer et. al. 2009)

Van Dooren (2011) tunnistaa tulosjohtamisessa ja -mittaamisessa neljä paradoksia: 1) Mittaamattoman mittaaminen, 2) Ammattilaisiin turvaudutaan, mutta ei luoteta, 3) Halvaus analyysistä, sekä 4) Tulosjohtamisen ja tilivelvollisuuden yhdistämisen hankaluus. Mittaamattoman mittaamisella Van Dooren viittaa siihen, että julkisella sektorilla on useita merkittäviä dimensioita, joita on hankala mitata ja näin ollen niiden merkitys jää liian usein huomiotta. Esimerkkinä hän mainitsee poliisien toiminnan: poliisipartioiden määrä (output) on helppo mitata,

mutta asukkaiden turvallisuutta (tulos, outcome) onkin vaikeampi mitata ja lopulta juuri turvallisuus on palvelun päätarkoitus, ei poliisipartioiden määrä. (Van Dooren 2011)

Ammattilaisiin liittyvä paradoksi nostaa esiin tulosjohtamisen ongelmallisen näkökulman, jossa toisaalta luottamus ammatillisuuteen nähdään elintärkeänä monitahoisessa yhteiskunnassa, kun taas toisaalta esiin nousee vastahakoisuus kyseisen luottamuksen myöntämiseen ja siten nojataan kontrolliin ja tarkastukseen. Analyysin aiheuttamalla halvaantumisella puolestaan kuvataan ironisesti sitä, kuinka päätöksentekijöille kasaantuu ylitsepääsemätön informaatiotulva, joka heidän on prosessoitava. Vaikka tulosjohtaminen suunniteltiin parantamaan päätöksiä, saattaa se johtaa niiden hankaloitumiseen ja "halvaantumiseen" lisäämällä johtajien informaatioyliannostusta. (Van Dooren 2011)

Viimeinen paradokseista viittaa siihen, kuinka nykyään myös julkisella sektorilla organisaatioiden välinen yhteistyö on hyvin yleistä ja tällöin myös vastuu tuloksista jakautuu. Näin ollen, kun mukana on useita organisaatioita, on vaikeaa pitää yhtä organisaatiota vastuullisena suorituksista, sillä kaikki haluavat ottaa kunnian onnistumisista, mutta väistää vastuuta epäonnistumisen kohdalla. Suoriteperusteiset tilivelvollisuusjärjestelmät yleensä heikentävät yhteistyöponnistuksia, ellei niitä täydennetä muilla yhteistyöhön kannustavilla strategioilla. (Van Dooren 2011)

Myös Hawke (2012) tunnistaa pitkästä implementoinnin ja hiomisen jaksosta huolimatta perustavanlaatuisia ongelmia suorituskykyä mittaavan informaation laadussa ja sen käytössä. Fryer et. al. (2009) myöntävät myös tulosjohtamisen ongelmat ja huomauttavat, etteivät odotetut parannukset tuloksessa, tilivelvollisuudessa, läpinäkyvyydessä, palvelun laadussa sekä rahan arvossa ole vielä täysin materialisoituneet.

Vaikka tulosjohtaminen ei ole sujunut ongelmitta, on se kuitenkin Fryerin et. al. (2009) mukaan alue, jossa organisaatiot oppivat nopeasti. Van Dooren (2011) perään kuuluttaa tulosjohtamisessa ketteryyttä, hajauttamista sekä poliittisuutta. Hän korostaa tulosindikaattoreiden merkitystä enemmänkin oppimisen kuin tilivelvollisuuden kannalta. Mittaamiseen oman haasteensa luo se, ettei julkisella puolella ole samankaltaista tuoton maksimoinnin fokusta kuin yksityisellä sektorilla, tulojen kehityksellä on pienempi potentiaali ja yleisesti ottaen suorituskyvyn mittaamiselle ei ole perustaa (Boland, Fowler 2000). Tulosjohtamisessa täytyykin löytyä tasapaino kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten mittareiden, lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden, sisäisten ja ulkoisten panostusten välille sekä innovoinnin kontrolloinnin ja vapauden välille (Fryer et. al. 2009).

Van Dooren (2011) ehdottaa myös, että alueesta riippumatta tulosjohtaminen voi hyötyä vahvasta hajauttamisesta. Ylhäältä alaspäin suuntautuvien järjestelmien sijaan tulosjohtamisen täytyy olla keskijohdon ja etulinjan esimiesten käsissä, heidän, jotka parhaiten ymmärtävät tilanteelliset vaatimukset. Edellä mainitulla poliittisuudella tarkoitetaan tulosjohtamisen poliittisen luonteen tunnistamista: tulosjohtamiseen pitäisi mieluummin osallistua enemmän toimijoita kuin vain muutama, sillä paras vaikutus saadaan aikaan kun useat näkökulmat saadaan vedettyä dialogiin. Lisäksi tulosjohtamisen tulisi ennemminkin käsitellä kiistatilanteita kuin tukahduttaa ne. (Van Dooren 2011)

Tiivistettynä Van Doorenin (2011) kaipaamat parannukset tulosjohtamiseen ovat ketterämpi, muuttuvaan ympäristöön mukautuva mittaamisjärjestelmä, tuloksen johtamista rajapinnassa sekä parempaa ymmärrystä tulosjohtamisen poliittisesta luonteesta. Fryer et. al. (2009) lisäävät listaan vielä informaation yhtenä tuloksekkaan tulosjohtamisen elintärkeistä elementeistä. Seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon (Taulukko 4) on yhteenvetona listattu tulosjohtamista kohtaan esitettyä kritiikkiä.

Taulukko 4. Kritiikkiä tulosjohtamista kohtaan

Kirjoittaja(t), vuosi	Kritiikkiä tulosjohtamista kohtaan
Fryer et. al., 2009	Implementoinnin seurauksena esiintynyt teknisiä, järjestelmiin tai ihmisten osallistumiseen liittyviä ongelmia Odotetut parannukset tuloksessa, tilivelvollisuudessa, läpinäkyvydessä, palvelun laadussa sekä rahan arvossa eivät ole vielä täysin materialisoituneet
Van Dooren 2011	Neljä paradoksia: 1) Mittaamattoman mittaaminen, 2) Ammattilaisiin turvaututaan, mutta ei luoteta, 3) Halvaus analyysistä sekä 4) Tulosjohtamisen ja tilivelvollisuuden yhdistämisen hankaluus
Hawke 2012	Ongelmia suorituskykyä mittaavan informaation laadussa ja sen käytössä
Boland, Fowler, 2000	Mittaaminen haasteellista, koska julkisella puolella ole samankaltaista tuoton maksimoinnin fokusta kuin yksityisellä sektorilla, tulojen kehityksellä on pienempi potentiaali ja yleisesti ottaen suorituskyvyn mittaamiselle ei ole perustaa

Selkeän tavoitteiden asettamisen sekä suorituskyvyn valvonnan ja johtamisen avulla tulosjohtamisella voidaan organisaatiossa saavuttaa parempi suorituskyky (Poister et. al. 2013) ja näin ollen julkiset organisaatiot etsivät jatkuvasti keinoja tulosjohtamisensa kehittämiseen (Northcott, Taulapapa 2012). Liikuntavirastolla otettiin uusi askel kohti tulosjohtamisen periaatteita, kun vuoden (2013) alusta siirryttiin nettobudjetointiin. Aikaisempaan budjetointimenetelmään nähden nettobudjetointi korostaa tuloslähtöisempää ajattelutapaa, sillä siinä sitovana eränä on toimintakate. Seuraavassa luvussa selvitetään nettobudjetointia tarkemmin.

#### 2.4. Nettobudjetointi

Lähes kaikissa organisaatioissa budjetointi on johdon ohjausprosessien kulmakivi (Hansen et. al. 2003), sillä budjetti informoi johtajia päätöksenteossa (Van Dooren et. al. 2012). Budjetti on tärkeä väline suunnittelun ja kontrollin kannalta sekä mahdollisesti osa organisaation strategista johtamista (de Waal et. al. 2011; Shastri, Stout 2008). Organisaation toimintojen suunnittelun ja koordinoinnin lisäksi budjetointia käytetään resurssien allokointiin, työntekijöiden motivointiin sekä ilmaisemaan yhdenmukaisuutta yhteiskunnallisten normien kanssa (Covaleski et. al. 2003).

De Waalin et. al. (2011) mukaan budjetti on taloudellinen heijastuma organisaation vuosittaisesta operatiivisesta suunnitelmasta ja samalla se ”kääntää” pitkän tähtäimen strategiset tavoitteet lyhyen tähtäimen toiminnoiksi. Budjetointi noudattaa tiettyä tapahtumien tai vaiheiden sarjaa, johon kuuluu budjetointipäätösten tekoa sekä näiden päätösten implementointia ja arviointia. Prosessiin kuuluu yleensä neljä vaihetta: budjetin muodostaminen, hyväksyntä, toimeenpano ja tilintarkastus. (Van Dooren et. al. 2012)

Budjetointiprosessi on toistuva prosessi, jossa budjetti määritetään useiden johdon eri tasojen välillä käytävien keskustelujen kautta. Keskustelujen tuloksena ylemmän ja alemman johdon välille muodostetaan toimintasuunnitelma, joka määrää asetetut tavoitteet. (de Waal et. al. 2011) Budjetointiprosessi avustaa päätöksentekijöitä osastokohtaisissa yksiköissä ja lisäksi budjetointiprosessi ohjaa johtajien ja työntekijöiden resurssien käyttöä oikeisiin tarkoituksiin (Smith, Cheng 2006).

Liikuntavirastolla, kuten muissakin julkisen sektorin virastoissa on perinteisesti ollut käytössä bruttobudjetointi. Julkisen sektorin muutosten ja tuloskeskeisemmän ajattelun myötä nettobudjetoinnin käyttö on kuitenkin yleistynyt (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 28). Bruttobudjetoinnissa tulot ja menot vahvistetaan erikseen talousarviossa ja tulojen ja menojen toteutumista seurataan toisistaan irrallaan. Mahdollista tulojen lisäystä ei bruttobudjetoinnissa voi käyttää menoihin. (LiV 2013a) Bruttobudjetointia, ja muita perinteisiä vuositason budjetteja on kritisoitu jäykiksi ja joustamattomiksi järjestelmiksi, jotka eivät mukaudu muuttuviin tilanteisiin ja kilpailuympäristön haasteisiin (LiV 2013a; Ekholm, Wallin 2000).

Bruttobudjetointi ei siten lähtökohtaisesti kannusta seuraamaan tulojen kertymistä eikä niiden perintää, koska sillä ei ole ollut suoranaista vaikutusta menopuolen määrärahoille (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 22, 64). Uudemmassa menetelmässä, nettobudjetoinnissa, sitovana

eränä on toimintakate eli tulojen ja menojen erotus, josta yksikkö on vastuussa, kun taas bruttomenetelmässä tulot ja menot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina (LiV 2013a; Suorto 2008, 50).

Nettobudjetointi kannustaa tulojen hankkimiseen (LiV 2013a) sekä uusien tuottomahdollisuuksien etsimiseen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 26), koska tuloja voidaan käyttää yksikön hyväksi, eikä taloudellinen tulos siirry automaattisesti kaupungin kassaan. Lisäksi nettobudjetointi korostaa taloudellista ajattelua, ja omaa harkintavaltaa, palveluiden kehittämistä, markkinointia ja talouden seurantaa. Se kannustaa lisäksi henkilökuntaa itsenäiseen toimintaan. Rajoittaviakin tekijöitä on, sillä osa kaupungin ohjeista rajoittaa toimintaa muun muassa henkilöstön palkkaamisen ja palkitseminen osalta. Nettobudjetoinnissa tulee myös varautua palvelujen kysynnän vaihteluihin eli tulojen vähenemiseen. (LiV 2013a)

Kunnan toiminnassa nettobudjetointi tarkoittaa, että taloudellisessa päätöksenteossa valtaa ja vastuuta siirretään alaspäin hierarkiassa. Kirjanpidollisesti, eli talousarviossa nettobudjetointi tarkoittaa sekä menojen että tulojen kohdistamista kunnan keskushallinnosta hallintokunnille ja näiden sisällä virastoille, laitoksille tai yksittäisille työpaikoille. Nettoperiaatteessa menoista saa vähentää niihin liittyvät tulot. (Kähkönen 1996, 20)

Nettobudjetoinnin tavoitteina on muun muassa lisätä toiminnan tuloksellisuuden kiinnostavuutta koko organisaatiossa, lisätä viraston päätösvaltaa, tehostaa taloudenhoitoa, yksinkertaistaa budjetointia (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 26, 64) sekä lisätä talousseurannan ja päätöksenteon joustavuutta (Kähkönen 1996, 20). Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa (Taulukko 5) esitetään nettobudjetoinnin ja bruttobudjetoinnin vertailua.

Taulukko 5. Bruttobudjetoinnin ja nettobudjetoinnin vertailua

Bruttobudjetointi	Nettobudjetointi
Tulojen ja menojen toteutumista seurataan toisistaan irrallaan (LiV 2013a)	Sitovana eränä toimintakate (Suorto 2008, 50)
Mahdollista tulojen lisäystä ei voi käyttää menoihin (LiV 2013a)	Tulojen lisäystä voidaan käyttää menoihin ja yksikön hyväksi (LiV 2013a)
Ei kannusta tulojen seurantaan tai niiden hankkimiseen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 64)	Kannustaa tulojen hankkimiseen ja uusien tuottomahdollisuuksien etsimiseen, korostaa taloudellista ajattelua ja omaa harkintavaltaa, palveluiden kehittämistä, markkinointia ja talouden seurantaa (LiV 2013a; Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 26)
Jäykkä, joustamaton (LiV 2013a; Ekholm, Wallin 2000).	Lisää viraston päätösvaltaa, tehostaa taloudenhoitoa, yksinkertaistaa budjetointia sekä lisää talousseurannan ja päätöksenteon joustavuutta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 26, 64; Kähkönen 1996, 20)

### 3. MUUTOSPROSESSI JULKISESSA ORGANISAATIOSSA

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana julkinen sektori on kohdannut alati kasvavaa painetta suorituskyvyn parantamiseksi sekä läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden lisäämiseksi (Brown et. al. 2003) ja samanaikaisesti byrokratioita on jatkuvasti kritisoitu siitä, etteivät ne pysty vastaamaan markkinoiden ja asiakkaiden vaatimuksiin (Hornstein 2010). Viime vuosina julkinen sektori onkin joutunut perusteellisen uudelleenarvioinnin kohteeksi useassa maassa (Barretta, Busco 2011).

Organisationaalisten muutosten tutkimuskenttä on hyvin laaja ja moniulotteinen (Styhre 2002). Julkisella sektorilla erilaisia muutoksia on tutkittu kattavasti niin muutoksen prosessinäkökulmasta kuin muutosjohtamisenkin näkökulmasta. Doyle et. al. (2000) kartoittavat julkisen sektorin organisaatioiden (14) ja yksityisen sektorin organisaatioiden (14) johtajien kokemuksia muutoksista tehden vertailua sektoreiden välillä sekä eritasoisten johtajien välillä. Sminia ja Van Nistelrooij (2006) puolestaan selvittävät, onnistuuko julkisessa organisaatiossa alhaalta ylöspäin suuntautuvien organisaation kehittämismetodien omaksuminen perinteisesti ylhäältä alaspäin johdetussa organisaatiossa.

Stanleigh (2008) avaa syitä siihen, miksi useimmat muutosaloitteet epäonnistuvat ja kuinka onnistunut muutos viedään läpi vaihe vaiheelta. Self ja Schraeder (2009) yhdistävät tutkimuksessaan erilaisia valmiusstrategioita muutoksen vastustamiseen edesauttaakseen organisaatioita pääsemään yli muutosvastarinnasta. de Waal et. al. (2011) ja Ehrenhard et. al. (2012) keskittyvät budjetointiprosessin muutoksiin. de Waal et. al. (2011) kartoittavat tutkimuksessaan budjetointiprosessin muutoksen hyväksymiseen vaikuttavia tekijöitä, kun taas Ehrenhard et. al. (2012) tutkivat suoriteperusteisen budjetoinnin implementointia julkisen sektorin organisaatioon keskeisten muutosagenttien ja sosiaalisten rakenteiden kautta.



Manning (2012) tutkii johtajuuden visionäärisiä teorioita, julkisen sektorin muutoksen implementoinnin onnistumista ja epäonnistumista sekä sitä, kuinka muutosta johdetaan kirkkaan vision avulla tai ilman visiota. Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 6) on koottu edellä esiteltyä aikaisempaa tutkimusta sekä näiden tutkimusten keskeisimpiä tuloksia.

Taulukko 6. Muutosjohtamisen aikaisempaa tutkimusta

	Kirjoittaja(t)	Vuosi	Tutkimusstrategia
	Doyle, Claydon, Buchanan	2000	Survey-tutkimus
Keskeiset tulokset	Useimpien johtajien mukaan muutosvastuu tarjoaa arvokasta henkilökohtaista oppia. Julkisella sektorilla muutos koettiin stressaavampana kuin yksityisellä sektorilla. Ylemmän tason johtajilla oli positiivisemmat näkemykset muutoksesta ja sen lopputuloksesta kuin alemman tason johtajilla.		
	Sminia, Van Nistelrooij	2006	Case-tutkimus
Keskeiset tulokset	Alhaalta ylöspäin organisaatiossa suuntautuva lähestymistapa muutokseen löysi paikkansa ylhäältä alaspäin suuntautuvan muutosjohtamisen rinnalla. Kuitenkin, jotta hyödyt saavutetaan, on ylimmän johdon rooli keskeinen erityisesti riittävän osallistumisen takaavien olosuhteiden luomisessa.		
	Stanleigh	2008	Kirjallisuustutkimus
Keskeiset tulokset	Useimmat muutosaloitteet epäonnistuvat, koska johtajat eivät sitouta työntekijöitä muutosprosessiin eivätkä anna muutokselle riittävästi aikaa asettua. Muutos on tärkeää implementoida vaiheittain ja ajan kanssa, jotta jokainen vaihe ehtii sulautua organisaatioon.		
	Self, Schraeder	2009	Kirjallisuustutkimus
Keskeiset tulokset	Muutosvastarinta voidaan johtaa tehokkaammin käyttämällä hyväksi tiettyjä valmiusstrategioita ja yhdistämällä ne vastustuksen lähteisiin.		
	de Waal, Hermkens-Janssen, van de Ven	2011	Case-tutkimus
Keskeiset tulokset	Perinteiseen budjetointiin kohdistuvan kritiikin ja budjetointimenetelmien muutosten välillä on selkeä paradoksi. Organisaatiossa täytyy vallita tyytymättömyyttä nykyiseen menetelmään, ennen kuin uusia vaihtoehtoja aletaan tutkia ja harkita. Jos muutokselle ei koeta tarvetta, ei uusia budjetointimenetelmiä harkita. Budjetointiprosessin muutoksilla on vaikutusta myös muihin johtamisprosesseihin, kuten strategiseen suunnitteluun, resurssien allokointiin, kustannusjohtamiseen ja tulosjohtamiseen.		
	Ehrenhard, Muntslag, Wilderom	2012	Case-tutkimus
Keskeiset tulokset	Ylemmän johdon tuki on tärkeä muutosta edistävä voima. Ympäristön paine aiheutti suurimman positiivisen vaikutuksen johtajien käyttäytymiseen implementoinnin aikana. Pitkällä aikavälillä johtajat ajattelivat, että huomio muutosta kohtaan menee ohi.		
	Manning	2012	Case-tutkimus
Keskeiset tulokset	Organisaationaalisen muutoksen onnistumiseen liittyy viisi tekijää: strateginen ajattelu, ihmisten johtaminen (leadership), asioiden johtaminen (task management), suhteiden hoitaminen (esim. kuunteleminen, tukeminen) sekä resurssit (esim. pääoma, aika, ihmiset). Kehitettiin muutosjohtamisen malli vision avulla ja ilman visiota.		

Lisäksi useat tutkijat ovat mallintaneet organisaationaalisia muutoksia ja muutosjohtamista erilaisten vaihemallien avulla (Koskinen 2009). Koskinen (2009) esittelee artikkelissaan viisivaiheisen mallin muutokseen, kun taas Burnes (2004a; 2004b) syventyy Lewinin kolmivaihemalliin. Lisäksi perinteinen Kotterin (1995; 1996a; 1996b) kahdeksan vaiheen muutosmalli avaa muutosprosessin ja -johtajuuden käännteitä, kun taas Senge ja Kaeufer (2000) tunnistavat kymmenen muutokseen vaikuttavaa voimaa. Edellä mainittuihin muutoksen vaihemalleihin perehdytään myöhemmin luvussa 3.2.

Myös toiminnanohjausjärjestelmien implementointi julkiselle sektorille on saanut tutkijoilta paljon huomiota. Gaspar Alves ja Amaral Matos (2011) selvittävät julkisen organisaation motiiveja toiminnanohjausjärjestelmän implementoinnille sekä sitä, kuinka implementoinnissa suoriudutaan. Shad et. al. (2011) puolestaan tutkivat julkisten organisaatioiden menestystä toiminnanohjausjärjestelmien implementoinnissa sekä selvittävät eri kontekstien vaikutusta onnistumiseen. Harrison (2004) selvittää toiminnanohjausjärjestelmien implementoinnin motivaatioiden eroja julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden välillä. Wagner ja Antonucci (2009) puolestaan tutkivat laajassa tutkimuksessaan erilaisia toiminnanohjausjärjestelmän implementoinnin strategioita ja selvittävät muutoksen läpivientiä tätä kautta. Tässä tutkimuksessa käy kuitenkin ilmi, ettei uuden budjetointimenetelmän implementointi vaikuta liikuntaviraston järjestelmiin, joten tässä ei keskitytä järjestelmänäkökulmaan muutoksessa.

Seuraavaksi avataan aikaisemman tutkimuksen perusteella merkittävimpiä muutokseen johtaneita tekijöitä julkisella sektorilla sekä selvitetään, miten muutos yleisesti koetaan julkisella sektorilla. Lisäksi tarkastellaan johdon roolia muutoksessa. Tämän jälkeen paneudutaan muutosprosessiin ja muutosjohtamiseen tarkemmin erilaisten muutosta mallintavien vaihemallien kautta. Vaihemallien jälkeen selvitetään vielä muutokseen

vaikuttavia ja sitä estäviä voimia ja sitä, kuinka nämä tulee selättää onnistuneen muutoksen saavuttamiseksi.

### *3.1. Julkinen sektori muutosympäristönä*

NPM:n tulospainotteinen ajatusmaailma kohdistaa suuria muospaineita julkisjohtamiseen: Byrokratian kontrolloinnin ja palvelujen tarjoamisen sijaan virkamiesten on toimittava entistä yrittäjämäisemmin uudessa, virtaviivaisemmassa ja yhä enemmän yksityistä sektoria muistuttavassa hallinnossa (Denhardt, Denhardt 2000).

Vaikka julkisen sektorin organisaatiot eivät kohtaa samanlaista markkinapainetta, kuin yksityisellä sektorilla operoivat yritykset (Gomes et. al. 2008), ovat organisaation rakenteelliset ja kulttuuriset (Sparrow 2005) muutokset osa nykypäivää myös julkisella sektorilla (Hornstein 2010). Globaalin talouden haasteet ja vaatimus nopeammin reagoivasta hallinnosta ovat johtaneet julkisten organisaatioiden toiminnan muutoksiin. Monia muutosstrategioita on otettu käyttöön, useat näistä ”kloonattu” yksityisen sektorin johtamiskäytänteistä. (Brown et. al. 2003)

Suuresta muospaineesta huolimatta julkisia sektoreita yleisesti on kritisoitu siitä, ettei muutoksiin pystytä vastaamaan niiden vaatimalla tavalla ja näin ollen ne jäävät keskeneräisiksi. Smithin ja Chengin (2006) mukaan keskeisimmät organisationaaliset sekä mittaukseen liittyvät ongelmat, joita julkisella sektorilla kohdataan, tulevat vastaan yleisesti myös yritysmaailmassa, jossa muutoksiin on osattu reagoida omaksumalla johdon reformeja, kun taas julkisella puolella useat yksiköt eivät ole onnistuneet vaikuttamaan muutokseen.

Muutoksia aiheuttavat tekijät ovat suurelta osin ulkopuolisia, kuten asiakkaiden kasvaneet vaatimukset, kilpailijoiden, toimittajien ja markkinoiden asettamat haasteet, poliittiset ja lailliset muutokset, hallituksen säädökset, ylimmän johdon vaihtuminen, virastojen

uudelleenorganisointumisen sekä teknologiset muutokset tai uusien teknologioiden syntyminen. Tämän kaltaiset kehitykset vaativat ratkaisevia ja suurimittaisia strategisia muutoksia organisaation ja sen tavoitteiden ja toimintaympäristön yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi. Yleisiä sisäisiä muutosmotivaattoreita ovat esimerkiksi tyytymättömyys nykyiseen suoriutumiseen verrattuna tavoitteisiin, tarve implementoida ja saada täysi hyöty uusista teknologioista, avainhenkilöiden kasvaneet odotukset (erityisesti ylimmän johdon), työntekijöiden uudet vaatimukset (esim. enemmän vaikutusvaltaa, informaatiota ja taitotason nostaminen) sekä jaettujen arvojen voima, joka ohjaa organisaation suhteita asiakkaisiin, työntekijöihin ja yhteiskuntaan. (Hornstein 2010; Sminia, Van Nistelrooij 2006)

Doyle et. al. (2000) tekevät vertailua yksityisen ja julkisen sektorin välillä organisationalaisen muutoksen suhteen ja tunnistivat julkisen sektorin muutoksissa seuraavanlaisia piirteitä yksityiseen sektoriin verrattuna:

- Muutos on huonommin ohjattu ja toteutettu,
  - Muutosprosessi on epätodennäköisemmin asianmukaisesti kokeneen johtajan läpi viemä,
  - Muutosprosessissa on huonommin organisoitu kokemuksesta oppiminen ja sen seurauksena samojen virheiden toistaminen,
  - Muutoksessa työntekijöihin kohdistuu enemmän painetta ja vähemmän aikaa reflektoida sekä sopeutua, korkeampi 'burn-out' - taso,
  - Muutos johtaa todennäköisemmin keskijohdon pettymykseen sekä arvokkaan tiedon ja kokemuksen menettämiseen,
  - Muutos koetaan todennäköisemmin organisaatiota vahingoittavana,
  - Muutos on epätodennäköisemmin muutoksessa mukana olevien johtajien mielestä henkilökohtaisesti suotuisa
  - Muutos johtaa todennäköisemmin työn tehostamiseen
  - Muutos mitä todennäköisimmin madaltaa organisaation hierarkiaa
- (Doyle et. al. 2000)

Doyle et. al. (2000) toteavat tutkimuksessaan, että julkisella sektorilla muutoksen implementointi on hankalampaa kuin yksityisellä sektorilla julkisen sektorin uniikin toimintaympäristön takia (Brown et. al. 2003). Lisäksi sisäiset poliittiset tekijät luovat esteitä muutokselle julkisella sektorilla (Doyle et. al. 2000). Lainsäädännölliset muutokset ja yhteiskunnalliset vaatimukset tuovat jatkuvasti uusia haasteita sektorille, joka on tunnettu ennemminkin byrokraattisuudestaan kuin joustavuudestaan (Simpson, Beeby 1993).

Useat muutoksen vaihemallit on alun perin suunniteltu yksityisen sektorin kontekstiin. Sminia ja Van Nistelrooij (2006) varoittavat, että yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille siirretyt muutoskonseptit ja -menettelytavat voivat johtaa ristiriitaisiin tuloksiin. Yksityisiin organisaatioihin verrattuna julkisille organisaatioille on tunnusomaista suuri päätöksentekijöiden määrä, monipuolisempi sidosryhmien joukko, intensiivisempi organisaationaallinen dynamiikka sekä byrokraattisempi organisaatiomalli. Julkisen sektorin erityinen konteksti asettaa muutosjohtamiselle määrättyjä vaatimuksia, esimerkiksi, mitä tulee eri viranomaistahojen kanssa työskentelyyn sekä lainsäädännöllisten ja poliittisten voimien tehokkaaseen käsittelyyn. (Sminia, Van Nistelrooij 2006) Alla olevasta taulukosta (Taulukko 7) löytyy yhteenvetona tunnusomaisia piirteitä julkiselle sektorille muutosympäristönä.

Taulukko 7. Julkinen sektori muutosympäristönä: tunnusomaisia piirteitä

Kirjoittaja(t), vuosi	Smith, Cheng 2006
Tunnuspiirteet	Muutoksiin ei ole onnistuttu reagoimaan yhtä tehokkaasti kuin yritysmailmassa.
Kirjoittaja(t), vuosi	Hornstein 2010; Sminia, Van Nistelrooij 2006
Tunnuspiirteet	Muutoksia aiheuttavat tekijät ovat suurelta osin ulkopuolisia (esim. asiakkaiden kasvaneet vaatimukset, kilpailijoiden, toimittajien ja markkinoiden asettamat haasteet, poliittiset ja lailliset muutokset, hallituksen säädökset, ylimmän johdon vaihtuminen, virastojen uudelleenorganisointuminen, teknologiset muutokset tai uusien teknologioiden syntyminen). Yleisiä sisäisiä muutosmotivaattoreita ovat esim. tyytymättömyys nykyiseen suoriutumiseen verrattuna tavoitteisiin, tarve implementoida ja saada täysi hyöty uusista teknologioista.
Kirjoittaja(t), vuosi	Doyle et. al. 2000
Tunnuspiirteet	Julkisella sektorilla (vrt. yksityinen sektori):

	Muutos on huonommin ohjattu ja toteutettu, muutosprosessi on epätodennäköisemmin asianmukaisesti kokeneen johtajan läpi viemä, muutosprosessissa on huonommin organisoitu kokemuksesta oppiminen, muutoksessa työntekijöihin kohdistuu enemmän painetta, muutos johtaa todennäköisemmin keskijohdon pettymykseen sekä arvokkaan tiedon ja kokemuksen menettämiseen, muutos koetaan todennäköisemmin organisaatiota vahingoittavana, muutos on epätodennäköisemmin muutoksessa mukana olevien johtajien mielestä henkilökohtaisesti suotuisa, muutos johtaa todennäköisemmin työn tehostamiseen, muutos mitä todennäköisimmin madaltaa organisaation hierarkiaa.
Kirjoittaja(t), vuosi	Brown et. al. 2003
Tunnuspiirteet	(Doyle et. al. 2000:) Muutoksen implementointi hankalaa uniikin toimintaympäristön takia
Kirjoittaja(t), vuosi	Simpson, Beeby 1993
Tunnuspiirteet	Lainsäädännölliset muutokset ja yhteiskunnalliset vaatimukset lisäävät haasteita, julkinen sektori tunnettu byrokraattisuudestaan
Kirjoittaja(t), vuosi	Sminia, Van Nistelrooij 2006
Tunnuspiirteet	Julkisille organisaatioille on tunnusomaista suuri päätöksentekijöiden määrä, monipuolisempi sidosryhmien joukko, intensiivisempi organisaationaallinen dynamiikka sekä byrokraattisempi organisaatiomalli (vrt. yksityinen org.)

### 3.2. Johdon rooli muutoksessa

Muutosprosessissa johdon rooli on tärkeässä asemassa (Simpson, Beeby 1993) organisaation muutoksen alulle laittamisessa ja muutoksen eteenpäin viemisessä. Julkisen sektorin muutosjohtajia on kuitenkin kritisoitu johtajuuden ja tietotaidon puutteesta muutostilanteissa (Maddock 2002) sekä varovaisemmasta otteesta yksityiseen sektorin muutosjohtajiin nähden (Ostroff 2006). Maddockin (2002) mukaan julkisen sektorin virkamiehillä on taipumus ajatella radikaalisti, mutta käyttäytyä konservatiivisesti. Ostroff (2006) kannustaakin virkamiehiä olemaan johtajia, eikä byrokraatteja.

McGurk (2009) korostaa keskijohdon merkittävää roolia julkisen sektorin organisaatioissa muutosten läpi viemisessä, mutta Sminian ja Van Nistelrooijin (2006) mukaan tyypillisessä julkisen sektorin organisaatiossa muutostoimenpiteitä kuitenkin dominoi ylin johto. Tällöin usein työntekijöiden osallistuminen, aloitteellisuus ja sitoutuminen jäävät

vähäiseksi, mikä hankaloittaa muutoksen onnistumista (Sminia, Van Nistelrooij 2006). Muutoksen nopeuteen vaikuttaa johtajuuden (ylimmät virkamiehet) ja hallinnollisen kulttuurin avoimuus muutosta kohtaan (Rhodes et. al. 2012).

Ylimmän johdon on luotava henkilökunnalle mahdollisuuksia osallistua ja myötävaikuttaa strategisen muutoksen kehitykseen ja implementointiin (Sminia, Van Nistelrooij 2006). Kaikkia työntekijöitä tulee rohkaista vapaasti ilmaisemaan huolensa sekä osallistumaan aktiivisesti toimintasuunnitelmien tunnistamiseen ja käsittelemiseen. Samalla luovuuden, kumppanuuden, valtuuttamisen sekä johtajuuden edistäminen julkisella sektorilla niin työntekijöiden kuin johdon keskuudessa luo taloudellista lisäarvoa tiedon ja ideoiden muodostamisen ja soveltamisen kautta. (Hornstein 2010)

Organisaation kyky vastata muutokseen vaatii perusteellista muutosta kaikilla organisaatiotasolla, niin kulttuurista kuin strategista muutosta sekä muutosta organisaation odotetussa suoriutumiskyvyssä. Tämä edellyttää transformationaalisia johtajia, jotka pystyvät viemään organisaation merkittävien muutosten läpi. Transformationaaliset johtajat pystyvät vaikuttamaan ihmisiin ja lisäksi he kykenevät taidokkaasti työskentelemään yhtäaikaisesti organisaation strategian sekä kulttuurin parissa. Muutosprosessissa ja organisaatiokulttuurisessa muutoksessa avaintekijöitä ovat yksilöiden psykologia sekä tiimien sisäiset suhteet. (Simpson, Beeby 1993)

Muutosjohtajuuteen ja muutosprosessin suunnitteluun voi saada neuvoja tutkijoiden laatimista muutoksen vaihemalleista, joita esitellään seuraavaksi. Mallit eivät kuitenkaan sellaisinaan sovellu jokaiseen organisaatioon ja niistä onkin osattava poimia omaan organisaatioon sopivat parhaat puolet. Muutosjohtamisen onkin kritisoitu olevan yksi organisaatioalueista, jossa teoria ja käytäntö eivät täysin kohtaa. (Doyle et. al. 2000)

### 3.3. Muutosprosessin vaiheistusmalleja

Useat tutkijat ovat mallintaneet muutoksen johtamista. Mallit ovat pääosin samankaltaisia siinä, että ne kuvaavat muutosprosessin sarjana peräkkäisiä vaiheita, joiden päämääränä on muokata organisaation prosesseja tai toimintamalleja (Nesterkin 2013) ja lopulta saavuttaa onnistunut muutos. Vaihemalleja on kritisoitu siitä, että ne luovat illuusion nopeasta ja tehokkaasta etenemisestä (Jalava 2001, 32) ja antavat muutoksesta liian suoraviivaisen ja yksinkertaisen kuvan, mutta toisaalta teoreettisten mallien kautta saadaan tietoa uudistumiseen vaikuttavista voimista ja muutoksessa huomioitavista tekijöistä (Koskinen 2009). Olemassa olevat muutosteorioiden voimat auttavat muutoksen implementoinnissa, mutta todellisuudessa implementoijan on valittava, yhdisteltävä ja muokattava näitä malleja toimivan ratkaisun kehittämiseksi (Ansari, Bell 2009).

Suuri osa nykyisistä vaihemalleista pohjautuu sosiaalipsykologi Kurt Lewinin 1940-luvun lopulla kehittämään kolmivaihemalliin (3-step model) (Koskinen 2009; Burnes 2004a). Lewinin mallin on sanottu olevan vanhanaikainen ja epäsopiva nykytoimintaympäristöön. Kuitenkin Burnesin (2004a) tutkimuksen mukaan malli on varsin yhteneväinen ja perusajatuksiltaan samankaltainen nykyisten kompleksisuusmallien kanssa.

Seuraavaksi esitellään kolme erilaista muutosta kuvaavaa vaihemallia. Ensimmäisenä on kaikkien muutosmallien perustaksi luonnehdittu Lewinin kolmivaiheinen malli muutoksen hahmottamiseen. Sitä seuraa toinen klassikko, Kotterin kahdeksan vaiheen malli. Kolmantena esitellään vielä Koskisen (2009) artikkelissaan kuvaama viiden vaiheen malli, joka on yksinkertaisuudessaan varsin havainnollistava kuvaus muutosprosessin etenemisestä.



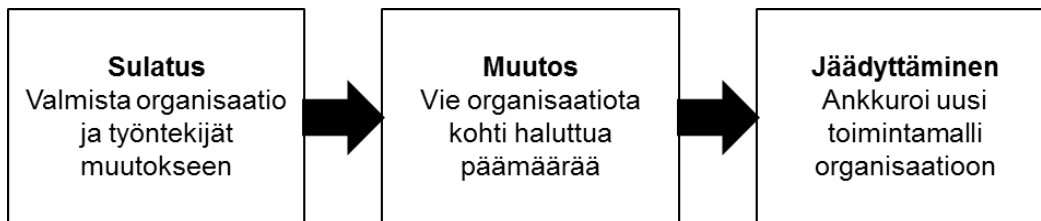
### 3.3.1. Lewinin kolmivaihemalli

Lewinin kolmivaihemallissa onnistuneeseen muutokseen edetään seuraavien kolmen vaiheen kautta: 1) sulatus (unfreezing), 2) muutos (moving) ja 3) jäädyttäminen (refreezing) (Burnes 2004a; Styhre 2002). Ensimmäisen askeleen eli sulatuksen taustalla vallitsee Lewinin ajatus siitä, että yksilön käyttäytymisen stabiiliuden taustalla on näennäinen liikkumattomuuden ja tasapainon tila, jota tukevat ohjaavat ja rauhoittavat voimat. Tätä tasapainotilaa tulee horjuttaa (sulattaa), jotta vanhasta käytöksestä voidaan oppia pois ja uusi käytös voidaan omaksua. (Burnes 2004b) Tasapainotila järkkyy, jos muutosta vastustavat voimat ovat pienentyneet tai muutokseen kannustavat voimat ovat kasvaneet ja näin aiheutuneen epätasapainon seurauksena tapahtuu muutos (Koskinen 2009).

Toinen askel muutosprosessissa on muutos, jossa yksilöt ja ryhmät liikkuvat kohti tavoiteltua käyttäytymistä (Burnes 2004a). Muutosvaiheessa organisaatio ”siirtyy” alkuperäisestä tasapainopisteestä uuteen tasapainopisteeseen. Muutoksella voi olla vaikutuksensa käyttäytymiseen, organisaatorakenteeseen, käskyvaltasuhteisiin, työkuviin, palkitsemisjärjestelmiin sekä usein myös johtamistapaan. Muutos jatkuu, kunnes organisaatio löytää uuden tasapainotilan, jossa muutosvoimat ovat tasapainossa. (Koskinen 2009) Muutos vaatii oppimista (Nesterkin 2013) ja juuri muutosvaiheessa organisaatio oppii kokeilun ja arvioinnin kautta toimimaan uudella tavalla (Burnes 2004b).

Kolmas askel eli jäädyttäminen kuvaa uuden toimintamallin ja käyttäytymisen (uuden tasapainotilan) juurruttamista organisaatioon (Koskinen 2009; Burnes 2004b). Tapoja uuden käytöksen ja toiminnan jäädyttämiseksi ovat esimerkiksi palkitseminen, tunnustuksen antaminen, rekrytointipolitiikan muuttaminen tai uuden toimintamallin hyödyllisyyden perusteellinen osoittaminen henkilöstölle (Koskinen 2009). Lewin korosti onnistuneen muutoksen tulevan ryhmän toiminnan kautta, koska ellei

ryhmän normeja ja rutiineja myös muuteta, muutokset yksilön toiminnassa eivät ole pysyviä. Näin ollen organisaatiokontekstissa jäädyttäminen vaatii muutoksia organisaation kulttuuriin, normeihin, käytäntöön ja toimintaan. (Burnes 2004a) Alla olevassa kuviossa (Kuvio 2) on hahmotettu muutoksen etenemistä edellä esiteltyjen kolmen vaiheen kautta.



Kuvio 2. Lewinin kolmen vaiheen muutosmalli

### 3.3.2. Kotterin kahdeksan vaiheen malli

Toinen erittäin tunnettu muutosprosessia kuvaava vaihemalli on John Kotterin (1996a; 1996b; 1995) kehittämä kahdeksan vaiheen malli, jossa onnistuneeseen muutokseen johtavat kahdeksan ”tasoa”. Vaikka Kotterin mallissa muutosprosessi kuvataan Lewinin mallia selvästi monivaiheisempänä, on taustalla kuitenkin sama ajatus sulatuksesta, muutoksesta ja jäädyttämisestä: Kotterin mallin neljä ensimmäistä vaihetta auttavat sulattamaan vakiintunutta nykytilannetta, vaiheet viidestä seitsemään esittelevät useita uusia käytäntöjä ja lopuksi kahdeksas askel juurruttaa muutokset kulttuuriin (Kotter 1996b).

Muutoksen tasot Kotterin mallin mukaan etenevät seuraavasti:

1. **Kiireellisyyden luominen:** Markkinoiden ja kilpailijoiden tutkiminen, kriisien, potentiaalisten kriisien ja mahdollisuuksien tunnistaminen ja niistä keskusteleminen.
2. **Ohjaavan työryhmän perustaminen:** Sellaisen ryhmän kokoaminen, jolla on tarpeeksi valtaa muutoksen läpiviemiseksi sekä ryhmän yhteistoiminnan aikaansaaminen.

3. **Vision ja strategian luominen:** Vision luominen ohjaamaan muutostoimenpiteitä ja strategian kehittäminen vision saavuttamiseksi.
4. **Muutosvision kommunikointi:** Kaikkien mahdollisten kanavien käyttäminen uuden vision ja strategian kommunikoimiseen ja lisäksi ohjaava työryhmä näyttää käyttäytymismallia, jota työntekijöiltä odotetaan.
5. **Laajapohjaisten aktiviteettien ja henkilöstön valtuuttaminen:** Hankkiudutaan eroon esteistä, muutetaan järjestelmiä ja rakenteita, jotka heikentävät visiota sekä rohkaistaan riskinottoon, uudenlaisiin ideoihin ja toimintaan.
6. **Lyhyen aikavälin voittojen synnyttäminen:** Näkyvien suoritusparannuksien suunnitteleminen, voittojen saavuttaminen sekä niiden henkilöiden näkyvä palkitseminen ja tunnustuksen antaminen, jotka saavat voittoja aikaan.
7. **Hyötyjen vahvistaminen ja lisämuutosten tuottaminen:** Kaikkien niiden rakenteiden, järjestelmien ja menettelytapojen muuttaminen, jotka eivät tue muutosta. Niiden henkilöiden palkkaaminen, ylentäminen ja kehittäminen, jotka pystyvät implementoimaan muutoksen. Prosessin virkistäminen uusilla projekteilla, teemoilla ja muutosagenttien avulla.
8. **Uusien menettelytapojen vakiinnuttaminen kulttuuriin:** Paremman suorituskyvyn luominen asiakas- ja tuottavuusorientoituneen käytöksen avulla, parempaa ihmisten johtamista ja tehokkaampaa asioiden johtamista, uuden toimintamallin ja organisaation menestyksen välisten yhteyksien selventäminen sekä keinojen luominen johtajuuden kehittymisen ja menestyksen varmistamiseksi. (Kotter 1995; 1996a; 1996b)

Usein johtajat koettavat muuttaa organisaatiota vain vaiheiden 5,6 ja 7 avulla, mutta tällöin muutokselta jää uupumaan vakaa pohja, eikä lopputulos ole pysyvä. Vaiheiden yli hyppääminen luo ainoastaan illuusion muutoksen nopeudesta, mutta ei tuota tyydyttäviä tuloksia. On

muistettava, ettei muutos tapahdu helposti ja että se vaatii aikaa. (Kotter 1995; 1996b) Onnistunut muutosprosessi vaatii kaikkien kahdeksan tason suorittamista edellä mainitussa järjestyksessä (Kotter 1996a). Avain muutoksen onnistumiseen piilee siinä, että ymmärretään miksi muutosta vastustetaan ja minkälaista johtajuutta tarvitaan ajamaan muutos läpi (Kotter 1996b).

Muutosten epäonnistumiseen on useita syitä (Michel et. al. 2013), joista tässä mallissa tuodaan esiin kahdeksan yleisintä virhettä (Kotter 1995). Ensimmäinen virhe on yleensä se, ettei muutosta saada tuntumaan tarpeeksi kiireelliseltä. Kiireellisyys lisää tärkeyden tuntua ja motivaatiota ja ilman näitä muutos harvoin kantaa pitkälle. (Kotter 1995) Lisäksi muutoksen tarpeellisuus on perusteltava, koska muutoksen tarpeellisuuden ja tärkeyden ymmärtäminen on olennaista työntekijöiden sitoutumisen kannalta (Jalava 2001, 151).

Toinen virhe on, ettei koota tarpeeksi vahvaa ohjaavaa työryhmää. Ryhmän normit sekä tapa, jolla muutosta johdetaan, vaikuttavat Michelin et. al. (2013) mukaan työntekijöiden muutosvastaisuuteen. Muutosta ohjaavaan ydinryhmään tulee kuulua jäseniä organisaation eri tasoilta (de Waal et. al. 2011) johtoa myöden (Kotter 1995). Ryhmä voi alkaa vain muutamasta ihmisestä, mutta kasvaa yleensä muutoksen edetessä (Kotter 1995). Muutoksen johtamisen ei tarvitse olla yhden johtajan vastuulla, vaan myös johtajat voivat muodostaa muutosryhmän ja yhdessä toimia muutostavoitteiden edistämiseksi (Dutkiewicz, Duxbury 2013).

Kolmantena virheenä on vision puuttuminen. Ilman selkeää visiota strategiset muutossuunnitelmat voivat helposti tuntua sekavilta ja yhteen sovittamattomilta erillisiltä projekteilta. Visio menee numeroiden taakse ja kirkastaa suunnan, johon organisaatiota halutaan viedä. (Kotter 1995) Vision avulla luodaan yhteys organisaation nykytilanteen ja tavoitetilan välille ja siten oikeutetaan muutosta ja visiota tukevat toimenpiteet (Jalava 2001, 146).

Neljäs perinteisistä virheistä muutoksia tehdessä on se, ettei visiota kommunikoida riittävän hyvin organisaatioon (Kotter 1995). Muutoskommunikaatiolla voidaan vaikuttaa merkittävästi työntekijöiden vastaanottavuuteen muutosten suhteen (Frahm, Brown 2007). Muutos on mahdoton, elleivät lähes kaikki työntekijät ole valmiita ja halukkaita tekemään töitä sen eteen. Muutoksen eteen ei haluta tehdä töitä, ellei nykytilaan olla tyytymättömiä tai ellei muutoksen hyödyllisyyteen ja sen onnistumiseen uskota. Ilman uskottavaa kommunikointia joukkoja ei tavoiteta ja saada muutosvision taakse. (Kotter 1995)

Viides virhe on se, ettei uuden vision tieltä pureta vallitsevia esteitä. Esteitä saattaa löytyä esimerkiksi organisaatorakenteesta (kapea työtehtävä vaikeuttaa tuottavuuden lisäämistä tai asiakkaiden parempaa huomioimista) tai kannustinjärjestelmistä, jotka saavat työntekijät miettimään uuden vision toteutuksen ja oman edun välillä. (Kotter 1995) Lisäksi työntekijät tulee aktiivisesti osallistaa muutokseen (Manning 2012; Frahm, Brown 2007), jotta muutostila pysyy yllä.

Kuudes virhe muutosprosesseissa on yleensä se, ettei lyhyen aikavälin voittoja ja tavoitteita suunnitella ja saavuteta systemaattisesti. Työntekijöitä on vaikea sitouttaa pitkäkestoiseen muutosprosessiin ja muutoksen ”momentum” voi kadota, ellei lyhyellä aikavälillä, vuoden tai kahden vuoden sisään, saavuteta voittoja, jotka vahvistavat uskoa siihen, että ollaan oikealla tiellä. (Kotter 1995)

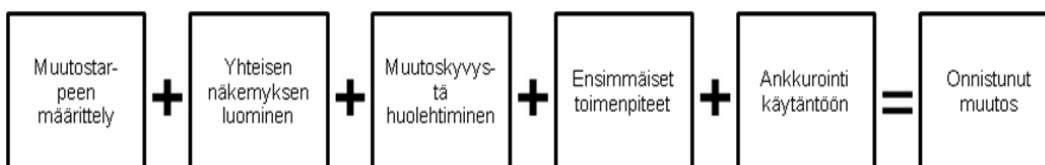
Lisäksi täytyy muistaa, ettei voittoa ei saa julistaa liian aikaisin (Jalava 2001, 154) (seitsemäs virhe). Lopullinen muutoksen juurtuminen osaksi kulttuuria voi kestää useita vuosia, jopa viidestä kymmeneen vuotta. Liian aikaisin juhlitut muutokset katoavat nopeasti ja menettävät tehonsa, sillä ne eivät ole ehtineet kunnolla juurtua organisaation arkeen. Kahdeksantena virheenä onkin juuri se, ettei muutoksia ankkuroida perusteellisesti organisaation kulttuuriin. (Kotter 1995) Muutos on kunnolla ankkuroitunut ja juurtunut, kun uudesta toiminnasta tulee rutiinia (Jalava

2001, 154) ja arkea: ”Näin asiat täällä meillä tehdään” -mentaliteetilla (Kotter 1995).

### 3.3.3. Viiden vaiheen malli

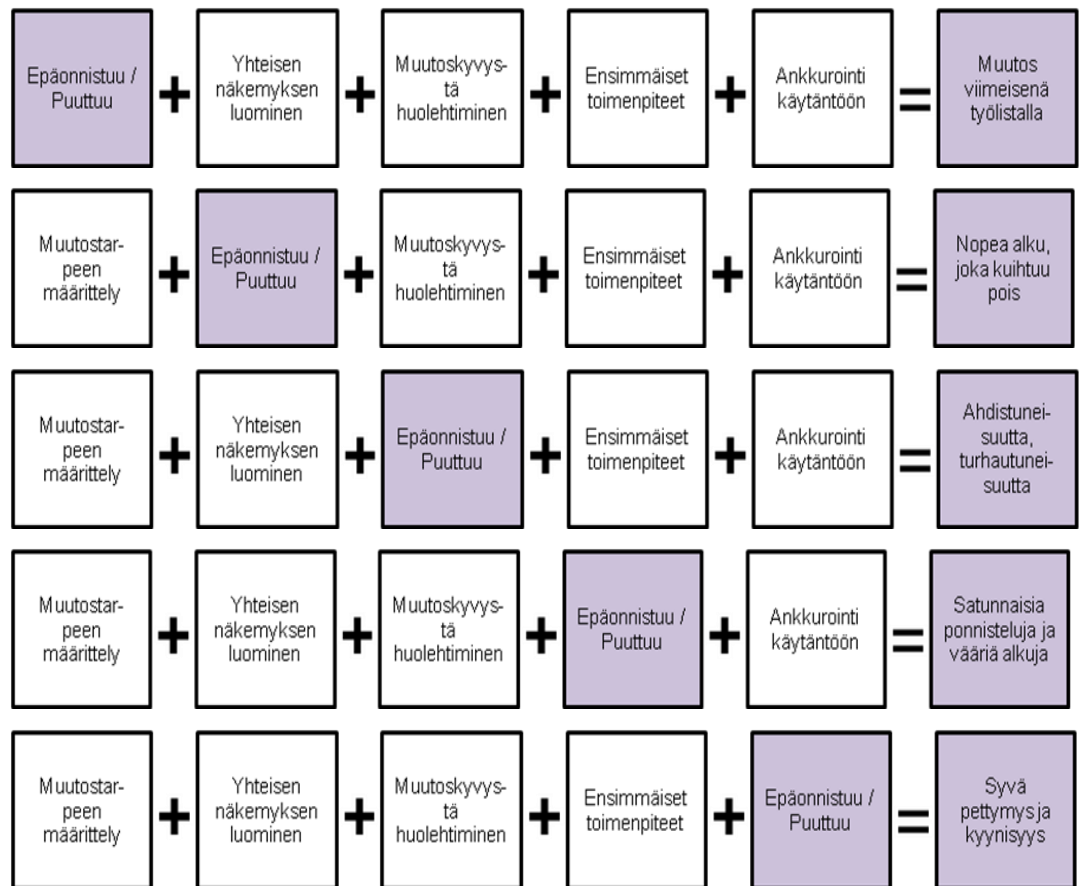
Seuraavaksi esitellään Koskinen (2009) viiden vaiheen malli muutokseen. Malli sisältää osittain samoja piirteitä, kuin kaksi edellä esitettyä muutoksen vaihemallia, mutta viiden vaiheen mallissa esitellään myös muutosvaiheiden epäonnistumisen seurauksia. Koskinen kuvaa viiden vaiheen mallia havainnollistavaksi ja helposti omaksuttavaksi. Lisäksi malli auttaa muutosjohtamisen ongelmien kanssa työskenteleviä henkilöitä käsittämään muutoksen moniulotteisen kokonaisuuden. (Koskinen 2009)

Alla olevassa kuviossa (Kuvio 3) on esitetty mallin viisi muutosprosessin vaihetta järjestyksessä: 1) Muutostarpeen määrittely, 2) Yhteisen näkemyksen luominen, 3) Muutoskyvystä huolehtiminen, 4) Ensimmäiset toimenpiteiden toteuttaminen ja 5) Muutoksen ankkuroiminen käytäntöön. Vaiheiden suorittamisen lopputulemana on onnistunut muutos.



Kuvio 3. Viiden vaiheen malli, onnistunut muutos (Koskinen 2009)

Onnistunut muutos vaatii kaikkien viiden vaiheen toteuttamista. Jos jokin prosessin vaiheista jätetään välistä tai siinä epäonnistutaan, ei muutoskaan onnistu. Mallissa tuodaan esiin myös epäonnistuneet muutosprosessin tulokset, mikäli jokin mallin vaiheista puuttuu tai epäonnistuu. Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa (Kuvio 4) on vaiheittain esitetty, millainen muutoksen lopputuloksesta syntyy, jos jossain prosessin vaiheista ei onnistuta.



Kuvio 4. Viiden vaiheen malli, epäonnistuneet muutosprosessit (Koskinen 2009)

Mikäli vaiheista ensimmäinen eli muutostarpeen määrittely puuttuu, valuu muutosprosessi organisaation tyolistalla viimeiseksi (Koskinen 2009). Muutostarpeen määrittelyssä johdon tulee esittää riittävästi taustainformaatiota, perustella muutos hyvin (Jalava 2001, 137-138) sekä määrittää sen laajuus (Ansari, Bell 2009), sillä selvästä muutostarpeesta huolimatta muutosta kohtaan esiintyy usein vastustusta (Nesterkin 2013). Jos taas vaiheista toinen eli yhteisen näkemyksen luominen epäonnistuu, on muutosprosessilla toki nopea alku, mutta sen vaikutukset laantuvat nopeasti ja kuihtuvat pois (Koskinen 2009). Vision viestiminen ja tavoitteista keskustelu on erittäin tärkeää, sillä arvokas ja jaettu päämäärä sitouttaa ja antaa ihmisille energiaa (Jalava 2001, 138, 145).

Kolmannen vaiheen eli muutoskyvystä huolehtimisen puuttuminen johtaa ahdistuneisuuteen ja turhautuneisuuteen, kun muutosta ei tueta ja

mahdollisteta (Koskinen 2009). Tässä keskijohto on tärkeässä roolissa näyttämällä esimerkkiä omalla toiminnallaan, tarjoamalla muutoksen mahdollisesti vaatimaa koulutusta (Manning 2012) ja antaen tukea työntekijöille: työntekijät ovat halukkaita muutokseen ja suhtautuvat siihen positiivisesti, kun tuntevat panoksena merkitykselliseksi ja pääsevät osallistumaan muutokseen (Yilmaz et. al. 2013; Jorritsma, Wilderom 2012).

Jos taas ensimmäisiä muutostoimenpiteitä (vaihe 4) ei suoriteta huolellisesti, on muutosprosessin lopputulemana ainoastaan satunnaisia ponnisteluja ja vääriä alkuja. Viimeisen vaiheen (muutoksen ankkuroiminen käytäntöön) puuttuminen tai siinä epäonnistuminen johtaa pahimmassa tapauksessa syvään pettymykseen ja kyynisyyteen, sillä kaikki työ ja ponnistelut, joita muutoksen eteen on tehty, valuvat hukkaan ellei ankkuroinnissa onnistuta. (Koskinen 2009) Ylimmän johdon onkin tärkeää keskustella muutoksen toteuttamisesta keskijohdon kanssa, sillä he vaikuttavat muutoksen rajapinnassa (Frona, Moriceau 2008).

Muutosprosessin etenemisen kannalta kriittisiä tekijöitä ovat määrätietoinen työ ja muutostarpeiden ymmärrettäväksi tekeminen. Lisäksi tulee priorisoida ja harkita asioiden suorittamisjärjestystä, jotta organisaatio saadaan säilytettyä mahdollisimman vakaana muutostyön ja päivittäisen toiminnan ylläpitämiseksi. (Koskinen 2009) Myöskään viestinnän roolia muutoksessa ei tule unohtaa. Kommunikointi ja työntekijöiden informointi muutosprosessia koskien, konsultointi sekä osallistumisen mahdollistaminen prosessin alusta loppuun saakka vaikuttavat positiivisesti työntekijöiden suhtautumiseen ja sitoutumiseen muutosta kohtaan (Yilmaz et. al. 2013).

Viestintä ja muutoksen kommunikointi ovat oleellinen osa muutoksen onnistumisen varmistamisessa (Jorritsma, Wilderom 2012). Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa (Kuvio 5) viestinnän tehtävät on yhdistetty muutosprosessin vaiheisiin. Ensimmäisessä vaiheessa viestinnän avulla



tulee varmistaa, että muutosprosessiin osallistuvat henkilöt ymmärtävät, miksi muutos on tarpeen. Tämä viestinnän tehtävä on tärkeä ja jatkuu koko muutoksen ajan. Toisessa muutosvaiheessa viestinnällä selvitetään muutoksen visio kaikille ymmärrettävässä muodossa. Kolmannessa vaiheessa viestinnän kautta kannustetaan ja rohkaistaan henkilökuntaa toimimaan muutosvision mukaisesti. Neljännessä vaiheessa viestinnän tehtävänä on pitää yllä muutosta ja viidennessä vaiheessa viestinnällä edesautetaan muutoksen juurruttamista organisaatioon ja osaksi toimintaa. (Koskinen 2009)



Kuvio 5. Viestinnän tehtävät muutosprosessin eri vaiheissa (mukaillen Koskinen 2009)

### 3.4. Muutokseen vaikuttavat voimat

Erilaisille vaihemalleille on yhteistä se, että organisaatiossa vallitsevaa tasapanotilaa ravisutetaan ja haastetaan uusilla toimilla ja visioilla. Muutosvaiheen ajan organisaatio on niin sanotusti epätasapainoisessa tilassa, kun uutta toiminta- ja ajattelumallia pyritään sovittamaan organisaatioon. Muutoksen aiheuttaman mullistuksen seurauksena uusi tasapainotila lopulta löytyy, kun uudet toimintamallit ja visio ovat juurtuneet osaksi jokapäiväistä toimintaa ja arjen rutiineja organisaatiossa. Lewinin kolmen vaiheen mallin perusidea löytyy vaikuttamassa lähes jokaisen muutosmallin tausta-ajatuksena. Kuitenkin nykyään ajatuksena on, että nopeasti muuttuvan ja epävakaa toimintaympäristön johdosta organisaatiot ovat jatkuvan muospaineen alla, eikä mallien mukaista stabiilia tilaa ole helposti tunnistettavissa.

Muutokset ovat lisäksi erittäin moniulotteisia ja toisistaan poikkeavia tapahtumia. Ne voivat olla jatkuvia ja hiljalleen eteneviä tai nopeita ja hetkessä ohi (Smith 2011) ja näin ollen muutokset harvoin tosielämässä noudattavat teoreettisia malleja (Doyle et. al. 2000). Todellisuudessa muutostoimenpiteet voivat lopulta erota merkittävästikin kirjallisuudessa esitetyistä toimenpiteistä ja silti menestyä (Dutkiewicz, Duxbury 2013).

Muutosprosessi on lisäksi aina kontekstistaan riippuvainen, joten jokaiseen tilanteeseen ja muutokseen sopivan mallin luominen on mahdotonta (Koskinen 2009). Muutosjohtajan on poimittava muutostilanteeseensa nähden parhaat puolet tarjolla olevista tiedoista ja teorioista (Ansari, Bell 2009). Malleista saa kuitenkin apua hahmottamaan moniulotteisten muutosprosessien luonnetta sekä sitä aluetta, johon muutoksen johtamisessa tulee keskittyä.

Mallien lisäksi on hyvä tunnistaa muutokseen vaikuttavia voimia, jotka voivat haitata muutosprosessia tai pahimmassa tapauksessa estää muutoksen etenemisen kokonaan. Senge ja Kaeufer (2000) listaavat artikkelissaan yhteensä kymmenen muutosta estävää voimaa. Nämä kymmenen muutokseen vaikuttavaa voimaa on jaettu kolmeen osioon siten, että ensimmäiset neljä ovat muutoksen käynnistysvaiheeseen liittyviä haasteita, seuraavat kolme ylläpitämisen haasteita ja loput kolme uudelleensuunnittelun haasteita. Haasteet selventävät erilaisia rooleja, joita johtajien täytyy omaksua muutoksen käynnistämisessä ja sen ylläpitämisessä. Nämä kymmenen muutosvoimaa ovat:

Muutoksen käynnistämisen haasteet

- 1) Aika:** ”Meillä ei ole aikaa tähän.” Muutokselle voi olla vaikeaa löytää aikaa päivittäisen työkuorman lisäksi. Ajan löytämiseksi on keskityttävä löytämään tilanteet ja toiminnot, joissa aikaa hukataan sekä autettava työntekijöitä saamaan takaisin kontrolli omasta ajankäytöstä seuraavin keinoin: 1) Aseta fokus ajankäytön hallintaan, 2) Luota ihmisiin ja heidän kontrolliinsa ajankäytön

suhteen, 3) Arvosta epämuodollista reflektioon, oppimiseen ja keskusteluun käytettyä aikaa, 4) Eliminoi tarpeeton työ ja 5) Sano ”ei” poliittiselle ”pelaamiselle” sekä epäoleellisille vaatimuksille.

- 2) Apu:** ”Emme saa lainkaan apua” tai ”Hukkaamme vain aikaamme.” Uusien oppimismahdollisuuksien ja uuden toiminnan oppiminen vie aikaa eikä avun tarvetta tule aliarvioida. Strategiat tämän haasteen selättämiseen ovat: 1) Investoi jo alussa auttamisen mahdollisuuksiin ja siihen, että apua on tarjolla, 2) Luo mahdollisuus sisäiseen coachingiin, 3) Etsi pareja, jotka voivat neuvoa toinen toisiaan ja 4) Liitä coaching johtajien vastuualueisiin.
- 3) Merkitys:** ”Tämä ei ole merkityksellistä.” Muutos on usein helposti merkityksellisempi johdolle kuin työntekijöille. Merkityksellisyys täytyy saada perusteltua myös työntekijöille, jotta heidät saadaan sitoutettua muutoksen. Keinot merkityksellisyyden viestittämiseen ovat: 1) Rakenna tietoisuutta tiimien johtajien keskuudessa, 2) Nosta kysymyksiä muutoksen merkityksestä esiin ryhmässä, 3) Anna muutokseen liittyville henkilöille mahdollisimman paljon informaatiota, 4) Linkitä uuden oppiminen tulokseen, 5) Varmista, etteivät liian innostuneet henkilöt karkota toisia.
- 4) Asioiden toteuttaminen:** ”He eivät toteuta sovittuja asioita.” Johtajien on esimerkillään näytettävä sitoutumisensa muutokseen. Jos työntekijät huomaavat, ettei johto toteuta sovittuja asioita muutoksen suhteen, myös työntekijöiden halukkuus ja into sitoutua muutokseen vähenee. Strategiat tämän haasteen voittamiseksi ovat: 1) Kehitä uskottavia tavoitteita ja arvoja, 2) Rakenna uskottavuutta toiminnan kautta, 3) Työskentele sellaisten henkilöiden kautta, jotka auttavat huomaamaan käytöksessä piilevät tahattomat viestit ja 4) Kehitä kärsivällisyyttä paineen alla.

#### Ylläpidon haasteet

- 5) Pelko ja ahdistuneisuus:** ”Tämä ei ole hyvä asia.” Muutostilanteet saattavat aiheuttaa pelkoa ja ahdistusta, koska tilanne on uusi ja tulevaisuus epäselvä. Liiallinen pelko voi kuitenkin rajoittaa ihmisten

toimintaa ja estää muutoksen onnistumisen. Pelon selättämisen strategiat ovat: 1) Aloita vaikeiden asioiden kohtaaminen pienistä asioista ja rakenna oikea hetki niiden käsittelylle, 2) Vältä suoria loukkauksia ihmisten huolenaiheisiin liittyen, 3) Aseta esimerkki avoimuudesta, 4) Näe monimuotoisuus etuna, 5) Käännä ongelmatilanteet oppimismahdollisuuksiksi, 6) Varmista, että muutosaloitteisiin osallistumiseen ei pakoteta, ja 7) Muistuta muita siitä, että pelko ja ahdistuneisuus ovat luonnollisia reaktioita uusissa oppimistilanteissa.

- 6) Mittaaminen:** ”Tämä ei toimi.” Muutoksen onnistumista on yleensä vaikea mitata ja nähdä heti, jolloin saattaa herätä epäily muutoksen onnistumisesta. Keinot tämän haasteen selvittämiseen ovat: 1) Ymmärrä perusteelliseen muutokseen kuuluvia viivästyksiä, 2) Rakenna johtajien kanssa kiinnostusta edistymisen arviointiin, 3) Tee edistymisen arvioinnista tärkeää muutokseen liittyvien keskuudessa ja 4) Erotta muutokseen liittyvien henkilöiden tarve arvioida edistystä ulkopuolisten tavoin, jotka tarkkailevat edistystä eri perustein.
- 7) Uskovat:** ”Meidän tapa” sekä **epäuskoiset:** ”He käyttäytyvät kuin kultti.” Innovatiivisten ja uusien asioiden edessä tiimin jäsenet jakaantuvat usein niihin, jotka uskovat uuteen asiaan ja niihin, jotka eivät usko. Näiden ryhmien välisen kuilun kasvaminen ja törmäyskurssille joutuminen voidaan välttää seuraavien toimien avulla: 1) Johtajan tulee operoida tehokkaasti eri alakulttuurien ja vallitsevan kulttuurin sisällä, 2) Etsi mentoriapua muilta johtajilta, 3) Rakenna tiimin kykyä sitoutua laajempaan kokonaisuuteen, 4) Viljele avoimuutta, 5) Kunnioita ihmisten estoja muutoksen suhteen ja 6) Kehitä yleiset, yhteiset arvot ja kieli.

#### Uudelleensuunnittelun haasteet

- 8) Hallinto:** ”Meidän ei anneta tehdä tätä.” Muutostilanteissa päätösvallan rajoittuminen saattaa tulla vastaan, kun tietyillä henkilöillä ei ole valtuuksia tehdä päätöksiä. Muutosprosessia

suunnitellessa onkin hyvä selventää kunkin päätösvallan rajat. Valta keskittyy ylemmille tasoille organisaatiossa ja sääntöjen ollessa selvät, rajan ylityksiä ei tule. Vaikka päätösvalta keskittyy ylemmille tasoille, on johdon tärkeää osoittaa tukensa muutostoiminnassa alaspäin.

**9) Informaation leviäminen:** ”Keksimme pyörän yhä uudelleen ja uudelleen.” Muutosprosessin aikana työntekijöille saattaa tulla tunne, ettei heidän innovatiivista panostustaan tai uusia ideoita arvosteta. Etenkin poikkiorganisaationaalisiin ponnistuksiin ja oppimiseen tulisi kannustaa. Strategiat tähän ongelmaan ovat: 1) Arvosta verkostojen johtajia uusien ideoiden kuljettajina, 2) Opi, kuinka eri yhteisöt voivat toimia tiedon ja informaation levittäjinä, 3) Jaa tietoa innovaatioista ja uusista ideoista ja 4) Suunnittele tehokas kanava sisäiseen informaation vaihtamiseen.

**10) Strategia ja tarkoitus:** ”Miksi olemme täällä?” Tämä haaste kuvaa strategian uudelleen pohtimista ja sen vuorovaikutteista luonnostelua. Keinoja haasteeseen ovat: 1) Käytä skenaarioajattelua ”sokeiden kohtien” löytämiseksi, 2) Kehitä johtaminen osaksi etiikkaa ja käytäntöä, 3) Sitouta ihmiset strategiaa ja tarkoitusta koskeviin kysymyksiin ja 4) Testaa oletuksia nykyisen strategian takana. (Senge, Kaeufer 2000)

### *3.5. Malli liikuntaviraston muutosprosessin edesauttamiseksi*

Tässä tutkimuksessa rakennetaan edellä esitettyjen muutosprosessin vaihemallien pohjalta malli edesauttamaan liikuntaviraston budjetointimenetelmän muutoksen etenemistä sekä uuden menetelmän implementointia. Uutta mallia varten on yhdistetty Lewinin ja Kotterin muutosmallit. Näiden lisäksi Koskisen viiden vaiheen mallista hyödynnetään vaiheittaisen etenemisen ideaa ja viestinnän tehtäviä muutoksen edistämiseksi. Empiriaosiossa muutosprosessin vaiheisiin kehitetään liikuntavirastolle muutostoimenpiteitä, joissa huomioidaan Sengen ja Kaeuferin listaamat kymmenen muutoksen haastetta.

Lewinin kolmen vaiheen malliin pohjaten liikuntaviraston muutosprosessin vaiheet nimetään valmisteluvaiheeksi, muutosvaiheeksi ja vakiinnuttamisvaiheeksi. Uusi budjetointimenetelmä otettiin käyttöön vuoden alusta (2013), joten muutoksessaan virasto on parhaillaan toisessa vaiheessa, muutosvaiheessa. Valmisteluvaihe on jo eletty. Tämän takia tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti kahteen viimeiseen vaiheeseen. Kotterin kahdeksan muutoksen vaihetta ja Koskisen mallin vaiheet ja viestinnän tehtävät on sisällytetty Lewinin malliin seuraavasti:

**Valmisteluvaihe:** Muutostarpeen määrittely ja yhteisen näkemyksen luominen

- Kiireellisyyden ja välttämättömyyden tunteen luominen: Tunnistetaan muutokseen liittyvät kriisit, potentiaaliset kriisit sekä mahdollisuudet.
- Ohjaavan työryhmän perustaminen: Sellaisen ryhmän kokoaminen, jolla on tarpeeksi valtaa muutoksen läpiviemiseksi. Ryhmän yhteistoiminnan aikaansaaminen.
- Vision ja strategian luominen: Vision luominen ohjaamaan muutostoimenpiteitä ja strategian kehittäminen vision saavuttamiseksi.
- Viestinnän tehtävä: Muutostarpeen ymmärtäminen ja muutosvision viestiminen

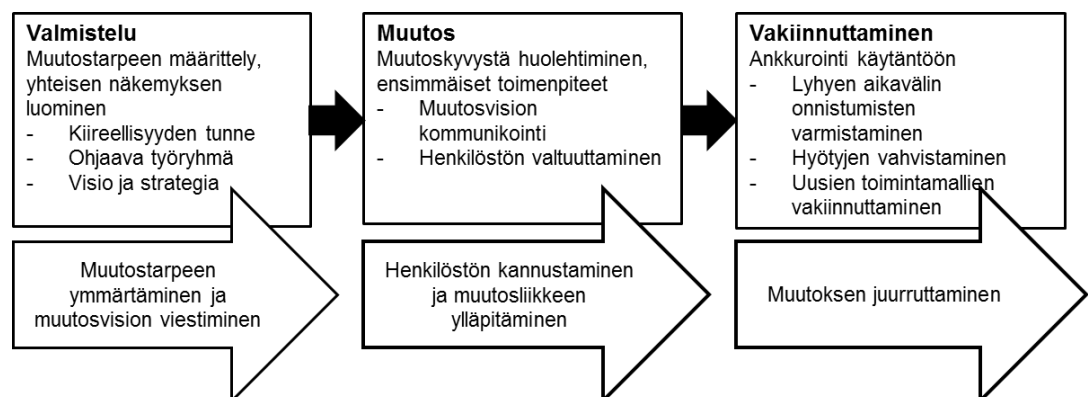
**Muutosvaihe:** Muutoskyvystä huolehtiminen ja ensimmäiset toimenpiteet

- Muutosvision kommunikointi: Kaikkien mahdollisten kanavien käyttäminen uuden vision ja strategian kommunikoimiseen ja lisäksi ohjaava työryhmä näyttää käyttäytymismallia, jota työntekijöiltä odotetaan.
- Henkilöstön valtuuttaminen: Hankkiudutaan eroon esteistä, muutetaan järjestelmiä ja rakenteita, jotka heikentävät visiota sekä rohkaistaan riskinottoon, uudenlaisiin ideoihin ja toimintaan.

- Viestinnän tehtävä: Henkilöstön kannustaminen ja muutosliikkeen ylläpitäminen

### **Vakiinnuttaminen:** Ankkurointi käytäntöön

- Varmistetaan lyhyen aikavälin onnistumiset: Näkyvien suoritusparannusten suunnitteleminen, voittojen saavuttaminen sekä niiden henkilöiden näkyvä palkitseminen ja tunnustuksen antaminen, jotka saavat voittoja aikaan.
- Hyötyjen vahvistaminen ja lisämuutosten toteuttaminen: Kaikkien niiden rakenteiden, järjestelmien ja menettelytapojen muuttaminen, jotka eivät tue muutosta. Niiden henkilöiden esiin nostaminen ja kannustaminen, jotka pystyvät edesauttamaan muutosta. Prosessin virkistäminen uusilla projekteilla ja teemoilla.
- Uusien menettelytapojen vakiinnuttaminen kulttuuriin: Paremman suorituskyvyn luominen asiakas- ja tuottavuusorientoituneen käytöksen avulla, parempaa ihmisten johtamista ja tehokkaampaa asioiden johtamista, uuden toimintamallin ja organisaation menestyksen välisten yhteyksien selventäminen sekä keinojen luominen johtajuuden kehittymisen ja menestyksen varmistamiseksi.
- Viestinnän tehtävä: Muutoksen juurruttaminen



Kuvio 6. Malli liikuntaviraston muutosprosessin edesauttamiseksi (mukaan Lewin, Kotter 1995, Koskinen 2009)

Edellisellä sivulla oleva kuvio (Kuvio 6) kuvastaa liikuntaviraston muutosprosessin helpottamiseksi luotua mallia. Kuviossa on esitetty muutosprosessin kolme vaihetta keskeisimpine tehtävineen. Suuret nuolet sisältävät viestinnän tehtävät kuhunkin vaiheeseen liittyen. Tähän malliin pohjaten sekä haastatteluista kerättyä aineistoa ja muuta liikuntaviraston tarjoamaa materiaalia hyödyntäen mallinnetaan muutosprosessin vaiheittaista etenemistä. Vaihemallin avulla kehitetään empiriaosassa haastatteluiden perusteella toimenpide-ehdotuksia liikuntaviraston muutoksen onnistuneen läpiviemisen helpottamiseksi.



#### **4. EMPIIRINEN ANALYYSI NETTOBUDJETOINNIN IMPLEMENTOINNISTA LIIKUNTAVIRASTOSSA**

Empiriaosassa esitellään ensin tutkimusmenetelmä ja tämän jälkeen luodaan yleiskatsaus liikuntaviraston nykytilaan. Sitten haastattelut puretaan kolmessa osassa: merellisen osaston ja liikunnanohjausosaston haastattelut, hallinto-osaston, kehittämissyksikön, ulkoliikuntaosaston ja liikuntalaitososaston haastattelut sekä liikuntajohtajan haastattelu.

Haastatteluiden purun jälkeen haastatteluiden yhteenvedossa esitellään lyhyesti haastatteluissa esiin nousseet pääasiat. Viidennessä luvussa kehitetään liikuntaviraston muutosprosessimallia ja listataan toimenpide-ehdotuksia muutoksen helpottamiseksi. Tämän jälkeen esitellään johtopäätökset, joissa kerrataan vielä lyhyesti tutkimuksen tulokset, ja lopuksi hahmotellaan jatkotutkimusaiheita.

##### *4.1. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto*

Tutkimus on tyypiltään kvalitatiivinen tapaustutkimus eli case-tutkimus, jonka empiirinen aineisto kerättiin puolistrukturoiduilla haastatteluilla. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimusote soveltuu hyvin käytettäväksi esimerkiksi silloin, kun tutkitaan luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää kokeeksi tai joissa ei voida kontrolloida läheskään kaikkia vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi se sopii tutkimuksiin, joissa kerätään tietoa tiettyihin tapauksiin liittyvistä syy-seuraussuhteista, joita ei voida tutkia kokeen avulla. (Metsämuuronen 2007, 208)

Tapaustutkimuksessa tutkitaan toiminnassa olevaa tapahtumaa, ilmiötä tai ihmistä tietyssä ympäristössä. Tapaustutkimukselle luonteenomaista on, että tutkimuksen kohteena olevasta tapauksesta pyritään kokoamaan monipuolisesti tietoa ja ilmiötä pyritään ymmärtämään entistä syvällisemmin. Tapaustutkimukseen varsin sopiva tutkimusmenetelmä on haastattelu. (Metsämuuronen 2007, 208, 210-211) Haastattelua pidetään

yhtenä tärkeimmistä kvalitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä ja sitä käytetäänkin paljon kenttätutkimuksissa (Qu, Dumay 2011).

Haastatteluja käytetään yleisesti laadullisissa tutkimuksissa, joissa tutkija on kiinnostunut keräämään faktoja tai hankkimaan käsitystä ja ymmärrystä mielipiteistä, asenteista, kokemuksista, prosesseista, käytöksestä tai ennusteista (Rowley 2012). Haastattelun toteuttaminen ja aineiston kerääminen haastattelusta vaatii haastattelijalta intensiivistä kuuntelua, muistiinpanojen tekemistä ja huolellista valmistelua, jotta haastateltavilta osataan kysyä oikeat kysymykset. Hyvin suunnitellulla ja toteutetulla haastattelulla voidaan kerätä rikas tutkimusaineisto. (Qu, Dumay 2011)

Tässä tutkimuksessa käytettiin tutkimusmenetelmänä puolistrukturoitua haastattelua, joka on kvalitatiivisen tutkimuksen haastattelumenetelmistä yleisin (Rowley 2012; Qu, Dumay 2011). Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat valmiiksi laadittuja ja niiden etenemisjärjestys on kaikille haastateltaville sama. Puolistrukturoitu haastattelu kohdistuu ennalta valittuihin teemoihin ja sopii käytettäväksi tutkimuksissa, joissa haastateltavien määrä on melko pieni ja aiheesta kerätään syvää tietoa. (Metsämuuronen 2007, 235) Kysymykset seuraavat toisiaan systemaattisessa ja johdonmukaisessa järjestyksessä valittuja teemoja mukaillen. Kysymysten kautta pyritään keräämään yksityiskohtaista tietoa. (Qu, Dumay 2011)

Puolistrukturoitu haastattelu on joustava niin haastattelijan kuin haastateltavankin näkökulmasta (Tilastokeskus 2012). Puolistrukturoitu haastattelu voi vaihdella muodoltaan kysymysten määrän, kysymysten mukauttamisen ja kysymysjärjestyksen muuttamisen mukaan. Kysymyksillä voi olla alakysymyksiä, joilla haastattelijalla varmistaa riittävän vastauksen saamisen pääkysymykseen. (Rowley 2012) Kuitenkin verrattuna strukturoituun haastatteluun aineiston käsittelyyn kuluva työmäärä kasvaa (Tilastokeskus 2012).

Puolistrukturoitu haastattelu on suosittu tutkimusmenetelmä juuri joustavuutensa, selkeytensä ja ymmärrettävyytensä johdosta, mutta myös siksi, että sen avulla on mahdollista paljastaa tärkeitä ja yleensä piilotettuja näkökulmia ihmisten käyttäytymisestä sekä organisaationaalista käyttäytymisestä. Puolistrukturoitu haastattelu sallii haastattelijan muokata tyyliä, tahtia ja kysymysten järjestystä saadakseen perinpohjaisia vastauksia. Samalla se kuitenkin antaa haastateltavan tuoda vastaukset esiin omilla ehdoillaan, oman kielenkäytön kautta ja juuri niin kuin haastateltava itse asian ajattelee. (Qu, Dumay 2011)

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastattelemalla yhteensä kahtatoista liikuntaviraston työntekijää. Haastateltavina olivat: liikuntajohtaja Anssi Rauramo ja kaikki viisi osastopäällikköä: Tarja Loikkanen (liikunnanohjausosasto), Petteri Huurre (liikuntalaitososasto), Stefan Fröberg (ulkoliikuntaosasto), Pekka Alho (hallinto-osasto) ja Turo Saarinen (merellinen osasto), talouspäällikkö Simo Aapro, teknisen yksikön päällikkö Antti Salaterä ja lisäksi liikuntajohtajan alaisuudessa toimiva suunnittelija Pekka Jyrkiäinen sekä nettobudjetoinnin kanssa jo toimineita työntekijöitä merelliseltä osastolta, Merja Ruotsalainen ja Ari Maunula ja liikunnanohjausosastolta Hannele Haverinen. Alla olevassa taulukossa (Taulukko 8) esitellään haastateltavat, haastateltavien nimikkeet, tähänastiset työvuodet liikuntavirastossa sekä haastattelun kesto kunkin haastateltavan kohdalla.

Taulukko 8. Haastateltavat henkilöt liikuntavirastosta

Nimi	Nimike	Töissä liikuntavirastossa (vuosia)	Haastattelun kesto
Anssi Rauramo	Liikuntajohtaja	15	1h 30min
Tarja Loikkanen	Osastopäällikkö / Liikunnanohjausosasto	17	42min
Petteri Huurre	Osastopäällikkö / Liikuntalaitososasto	13	1h 5min
Stefan Fröberg	Osastopäällikkö / Ulkoliikuntaosasto	5	34min
Pekka Alho	Osastopäällikkö / Hallinto-osasto	24	1h 5min
Turo Saarinen	Osastopäällikkö / Merellinen osasto	35	1h 25min

Simo Aapro	Taluspäällikkö	10	1h 21min
Antti Salaterä	Suunnittelupäällikkö / Tekninen yksikkö	29	43min
Pekka Jyrkiäinen	Suunnittelija	23	55min
Merja Ruotsalainen	Päälauttamusmies / Merellinen osasto	13	32min
Ari Maunula	Venesatamapäällikkö / Merellinen osasto	18	34min
Hannele Haverinen	Liikuntapäällikkö (Itä) / Liikunnanohjausosasto	18	1h 4min

Haastateltavat valittiin liikuntajohtajan toimesta. Tarkoituksena oli kartoittaa osastopäälliköiden sekä muiden haastateltavien ajatuksia ja kokemuksia nettobudjetoinnin suhteen sekä yleistä ilmapiiriä suhtautumisesta kyseiseen muutokseen. Lisäksi haluttiin koota neuvoja ja aikaisempaa kokemusta jo nettobudjetoinnin kanssa työskennelleiltä henkilöiltä.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina haastatteluina. Kysymykset oli valmiiksi laadittu ja ne toimitettiin haastateltaville hyvissä ajoin ennen haastattelua, jotta jokaisella haastateltavalla oli aikaa valmistautua ja tutustua kysymyksiin ennalta. Kysymykset esitettiin järjestyksessä, mutta haastattelun aikana saatettiin palata takaisin aikaisempaan kysymykseen tai vastata jo seuraavaankin kysymykseen. Haastattelun aikana keskustelu kysymysten aihepiiriin liittyen oli vapaata.

Haastatteluita ohjaamaan valmisteltiin kolme erilaista haastattelurunkoa (Liitteet 1, 2, ja 3): merellisen osaston ja liikunnanohjausosaston väelle oli oma haastattelurunkonsa, liikuntajohtajan haastattelua ohjasi hänelle suunniteltu haastattelurunko ja muille haastateltaville oli omansa. Koska haastateltavien joukkoon kuului ihmisiä organisaation eri osista ja tasoilta, erilaisista tehtävistä ja vastuualueista, mukautettiin haastattelurunkojen kysymyspatteristoja niin, että niissä huomioitiin eri osastotausta. Kolmen erilaisen kysymyspatteriston muodostamisen taustalla vaikuttaa pyrkimys päästä keräämään mahdollisimman tarkasti osastokohtaista kokemusta nettobudjetoinnista, odotuksia siihen liittyen sekä liikuntajohtajan näkemyksiä muutosprosessiin.

Merelliselle ja liikunnanohjausosastolle suunnattu haastattelurunko koostui yhteensä 22 kysymyksestä, ja eroavaisuutena kahteen muuhun haastattelurunkoon, tässä osa kysymyksistä käsitteli jo tapahtunutta toimintaa nettobudjetoinnin kanssa ja kokemuksia siitä. Liikuntajohtajan haastattelurungossa kysymyksiä oli 23, ja niissä nettobudjetointia käsiteltiin koko viraston tasolla. Lisäksi näissä kysymyksissä paneuduttiin hieman enemmän muutosprosessiin ja henkilöstön sitouttamiseen muutoksessa. Lopuille haastateltaville suunnatussa haastattelurungossa kysymyksiä oli yhteensä 16 ja ne keskittyivät kartoittamaan odotuksia ja ajatuksia nettobudjetoinnista ja siirtymän mukanaan tuomasta muutoksesta.

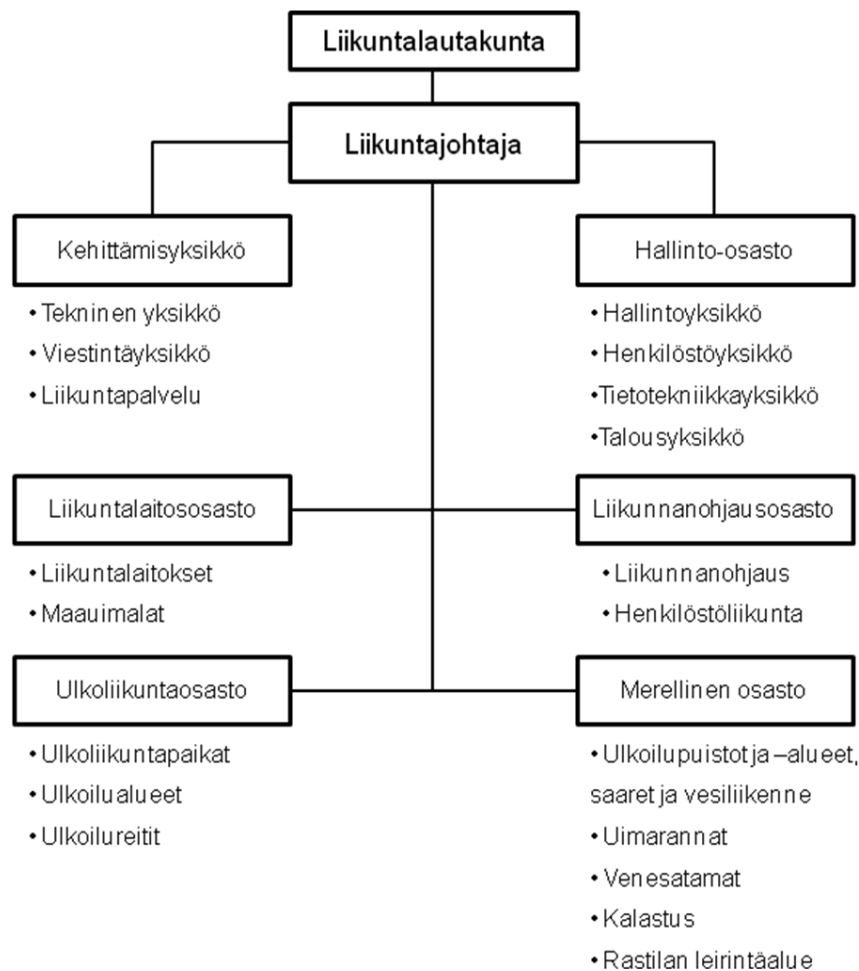
Haastatteluista kaikki, lukuun ottamatta liikuntajohtajan haastattelua, suoritettiin joulukuun 2012 ja helmikuun 2013 välisenä aikana Liikuntaviraston tiloissa Helsingissä, Töölössä ja Myllypurossa. Liikuntajohtajan haastattelu toteutettiin huhtikuussa 2013 Töölössä. Haastattelutilanteessa haastattelut äänitettiin ja niistä tehtiin muistiinpanot ja tämän jälkeen ne litteroitiin. Litteroinnin yhteydessä muistiinpanoja täydennettiin. Haastatteluiden kesto vaihteli suuresti, sillä lyhyin haastattelu kesti 32 minuuttia, kun taas pisin vei aikaa yhden tunnin ja 30 minuuttia. Yhteensä 229 sanallisesta vastauksesta syntyi analysoitavaa litterointiaineistoa kaikkiaan 56 sivun verran, joiden lisäksi analyysissä hyödynnettiin haastatteluiden muistiinpanoja.

Haastatteluiden avulla saatiin kerättyä paljon hyödyllistä tutkimusaineistoa nettobudjetoinnin implementoinnin tutkimista varten. Litterointeja ja muistiinpanoja hyödyntäen aineistoa analysoidaan seuraavissa luvuissa. Haastatteluaineiston analyysin ja teoriaosassa esiteltyjen muutoksen vaiheistusmallien luoman pohjan avulla rakennetaan nettobudjetoinnin implementointia helpottava aikajanatyyppinen työkalu liikuntaviraston johdon käyttöön (luku 5). Seuraavaksi esitellään lyhyesti liikuntaviraston nykytilaa ja organisaatorakennetta. Tämän jälkeen seuraa haastatteluiden analyysia ja tuloksia.

#### *4.2. Liikuntaviraston nykytila*

Helsingin kaupungin liikuntakonsernissa liikuntavirasto kuuluu sivistystoimen alle (LiV 2013c). Liikuntaviraston toiminta-ajatuksena on helsinkiläisten elämisen laadun ja toimintakykyisyyden parantaminen liikunnan keinoin. Liikuntaviraston tarjoamiin palveluihin kuuluvat ulko- ja sisäliikuntapaikat, ulkoilualueet ja -reitit, veneily, kalastus, liikunnanohjaus, liikuntaseurojen ja liikuntalaitosten avustaminen, Rastilan leirintäalue sekä liikuntapalvelujen markkinointi ja tiedottaminen. (LiV 2013a)

Liikuntaviraston organisaatorakennetta kuvaa seuraavalla sivulla oleva kuvio (Kuvio 7). Ylimpänä päättävänä elimenä on liikuntalautakunta, jonka keskeisimpiä tehtäviä ovat liikuntastrategian toimeenpano ja seuranta, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta, liikuntapaikkarakentamisen suunnittelu ja seuranta, avustusten jakoperusteet ja jakaminen sekä Helsingin kaupungin liikuntakonsernin asiantuntijana toimiminen (LiV 2013c). Liikuntajohtaja vastaa liikuntalautakunnalle ja johtaa liikuntaviraston toimintaa (LiV 2009).



Kuvio 7. Helsingin liikuntatoimen organisaatorakenne (mukaan LiV 2013a)

Liikuntavirastossa toimii viisi osastoa, hallinto-osasto, liikunnanohjausosasto, merellinen osasto, ulkoliikuntaosasto ja liikuntalaitososasto sekä kehittämissyksikkö. Kukin osasto hoitaa oman vastualueensa tehtäviä osastopäälliköidensä johdolla. Kehittämissyksikkö toimii suoraan liikuntajohtajan alaisuudessa, eikä kehittämissyksiköllä siten ole erikseen esimiestä, kuten osastoilla on osastopäällikkönsä. Kehittämissyksikön yksiköissä toimivat päälliköt vastaavat siis suoraan liikuntajohtajalle. (LiV 2013a; LiV 2013b)

Hallinto-osastoon kuuluvat hallinto-, henkilöstö-, tietotekniikka- sekä talousyksikkö. Liikunnanohjausosaston vastuulla on liikunnanohjaus sekä henkilöstöliikunta. Merelliselle osastolle kuuluvat ulkoilupuistot ja -alueet,

saaret ja vesiliikenne, uimarannat, venesatamat, kalastus sekä Rastilan leirintäalue. Ulkoliikuntaosasto pitää nimensä mukaisesti huolen ulkoliikuntapaikoista, ulkoilualueista ja -reiteistä. Liikuntalaitososaston vastuulla ovat liikuntalaitokset ja maauimalat. Kehittämisyksikköön puolestaan kuuluvat tekninen yksikkö ja viestintäyksikkö sekä liikuntapalvelu, joka vastikään siirrettiin kehittämissyksikön alaisuuteen hallinto-osastolta. (LiV 2013a; LiV 2013b)

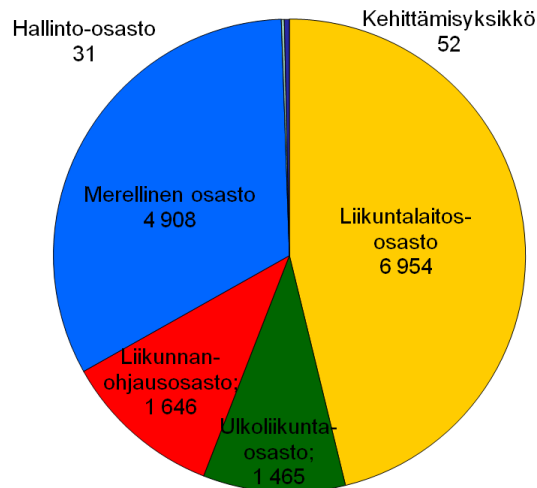
Helsingissä on kaiken kaikkiaan 2122 liikuntapaikkaa, joista suurimpana yksittäisenä ylläpitäjänä liikuntavirasto ylläpitää 537 liikuntapaikkaa. Muita suuria liikuntapaikkojen ylläpitäjiä ovat rakennusvirasto (494) ja opetusvirasto (344). Liikunta-alan yritykset ylläpitävät 471 liikuntapaikkaa Helsingissä. Vuonna 2012 liikuntavirasto työllisti yhteensä 510 (490 vuonna 2011) henkilöä (vuoden lopun tilanne 31.12.). Henkilöstöstä suurin osa, 288 henkilöä oli tuntipalkkaisia vakinaisia, 152 kuukausipalkkaisia vakinaisia, 20 kuukausipalkkaisia määräaikaista ja 50 tuntipalkkaisia määräaikaista työntekijöitä. (LiV 2013c)

Taloudellisesti liikuntavirasto on tehnyt viime vuosina hyvää tulosta. Liikuntatoimen käyttötalouden tulot (Liite 4) ovat olleet tasaisessa kasvussa koko 2000-luvun ajan. Vuosina 2010 ja 2011 käyttötalouden tulot olivat hieman yli 14 miljoonaa euroa ja vuonna 2012 tulot olivat 15 miljoonaa euroa ja ylittivät talousarvion 1,5 miljoonalla eurolla. Vuoden 2013 talousarvioon on tuloiksi kirjattu sama 13,5 miljoonaa euroa kuin vuonna 2012 ja vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raamiin on tuloiksi kirjattu 13,7 miljoonaa euroa. (LiV 2013c; LiV 2013e; LiV 2011)

Liikuntatoimen vuoden 2012 tulot (15Me) jakaantuivat tulolajeittain seuraavasti: Myyntituloina kertyi 10 miljoonaa euroa, vuokratuloina 4,6 miljoonaa euroa, muina tuloina 129 000 euroa, tukina ja avustuksina 98 000 euroa ja maksutuloina 1000 euroa. Osastoittain tulot jakautuivat seuraavalla sivulla olevan kuvion (Kuvio 8) osoittamalla tavalla. Liikuntalaitososaston tulot olivat 6,9 miljoonaa euroa, merellisen osaston



4,9 miljoonaa euroa, liikunnanohjausosaston 1,6 miljoonaa euroa ja ulkoliikuntaosaston 1,4 miljoonaa euroa. Hallinto-osastolle tuloja kirjattiin 31 000 euroa ja kehittämyksikölle 52 000 euroa. (LiV 2013d)

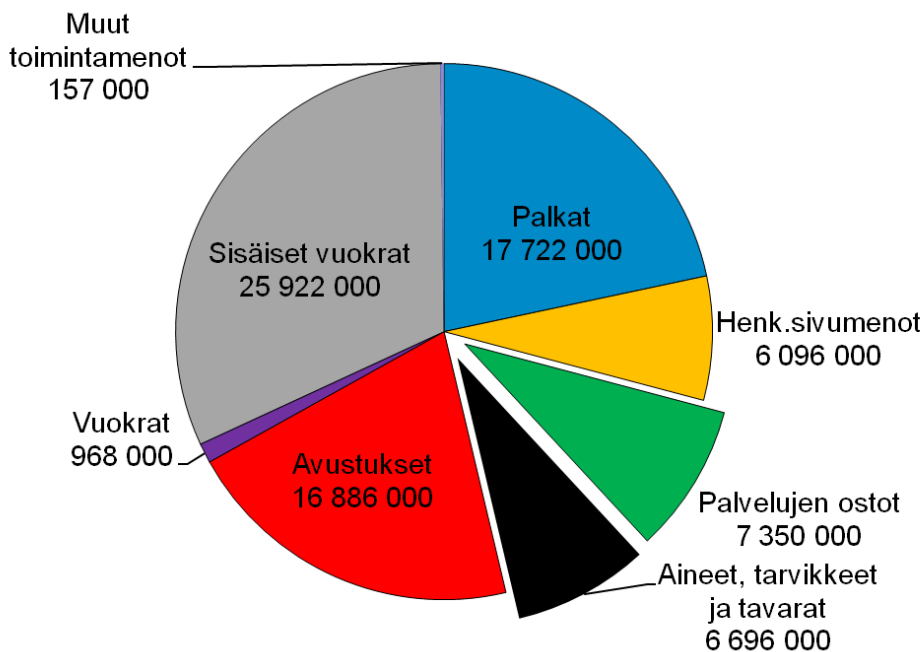


Kuvio 8. Liikuntatoimen vuoden 2012 tulot osastoittain. (LiV 2013d)

Myös menot (Liite 5) ovat kasvaneet 2000-luvun edetessä. Viime vuosina liikuntatoimen käyttötalouden menot ovat pyörineet noin 80 miljoonan euron tasolla. Vuonna 2010 menot olivat 76 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 menot olivat 77,6 miljoonaa euroa. Vuodelle 2012 menoja budjetoitiin 79,9 miljoonan euron edestä, mutta ne alittuivat noin 0,6 miljoonalla eurolla (2012 menot 79,3 Me). Vuoden 2013 talousarvioon on kirjattu menoja 81,7 miljoonaa euroa ja vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raamiin 82,6 miljoonaa euroa. Liikuntaviraston käyttötalouden tavaroiden ja palveluiden suurimpia kustannuseriä vuonna 2012 olivat sähkön osto (10,6%), lämmitys (9,2%), asiantuntijapalvelut (8,9%) sekä sähkön siirto (7,5%). (LiV 2013e)

Liikuntatoimen käyttötalouden määrärahat vuonna 2013 ovat yhteensä 81 797 000 euroa. Määrärahat jakautuvat seuraavalla sivulla olevan kuvion (Kuvio 9) mukaisesti niin, että palkkoihin on varattu noin 17,7

miljoonaa euroa, henkilösivumenoihin noin 6 miljoonaa euroa, palvelujen ostoihin 7,3 miljoonaa euroa, aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin noin 6,7 miljoonaa euroa, avustuksiin vajaa 17 miljoonaa euroa, vuokriin 968 000 euroa sekä sisäisiin vuokriin 25,9 miljoonaa euroa ja muihin toimintamenoihin 157 000 euroa.



Kuvio 9. Liikuntatoimen käyttötalouden määrärahat vuonna 2013 (LiV 2013e)

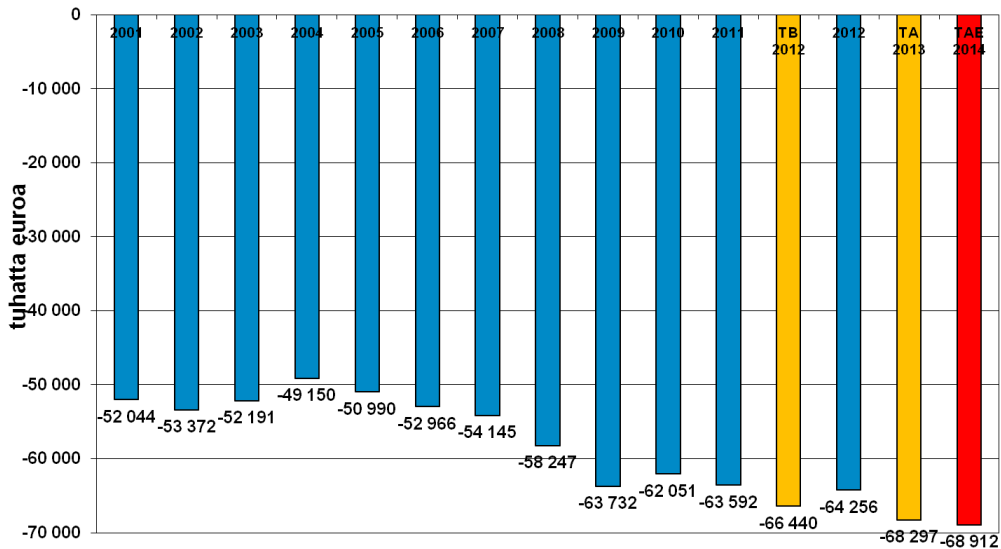
Vuodelle 2013 käyttötalouden menoraamit osastoittain on asetettu niin, että liikuntalaitososaston menoraami on 28,2 miljoonaa euroa, ulkoliikuntaosaston 20,3 miljoonaa euroa, kehittämissyksikön 20,1 miljoonaa euroa, merellisen osaston 8 miljoonaa, liikunnanohjausosaston 2,6 miljoonaa euroa ja hallinto-osaston noin 2 miljoonaa euroa. (Liv 2012c)

Investointien suhteen liikuntavirasto on siinä mielessä erityisessä asemassa, että kun pääsääntöisesti muilla virastoilla investoinnit kulkevat tilakeskuksen kautta, niin liikuntavirasto hallinnoi itse omia investointejaan. Näin ollen liikuntavirasto pystyy itse suunnittelemaan ja toteuttamaan

investointejaan. Investointihankkeista ja rakennuttamisesta vastaa liikuntaviraston tekninen yksikkö. Teknisen yksikön tehtäviin kuuluu liikuntapaikkojen ja muiden hankkeiden suunnittelu ja rakentaminen eli tekninen yksikkö vastaa investointihankkeista alusta loppuun saakka, kunnes ne sitten valmiina luovutetaan osastojen hoidettavaksi ja ylläpidettäväksi. Suuremmat hankkeet tilataan HKR -rakennuttajalta.

Investointimäärärahat ovat olleet laskussa vuodesta 2009 (, jolloin investoinnit olivat vuodesta 2001 lähtien toistaiseksi suurimmat, yhteensä 18,4 miljoonaa euroa) ja vuonna 2012 liikuntaviraston rakentamisinvestoinnit olivat noin 14 miljoonaa euroa (kts. Liite 6). Vuoden 2013 talousarvioon on rakentamisinvestointeja kirjattu hieman yli 16 miljoonaa, johon sisältyy yhteensä 2,5 miljoonan euron ylitysoikeus ja lähiörahasto. Vuoden 2014 talousarvioesityksen raamiin investointeja on kirjattu vain 9,5 miljoonaa euroa. Liikuntalautakunnan ehdotus kyseisen vuoden talousarvioesitykseen on 10,7 miljoonaa euroa (LiV 2013f).

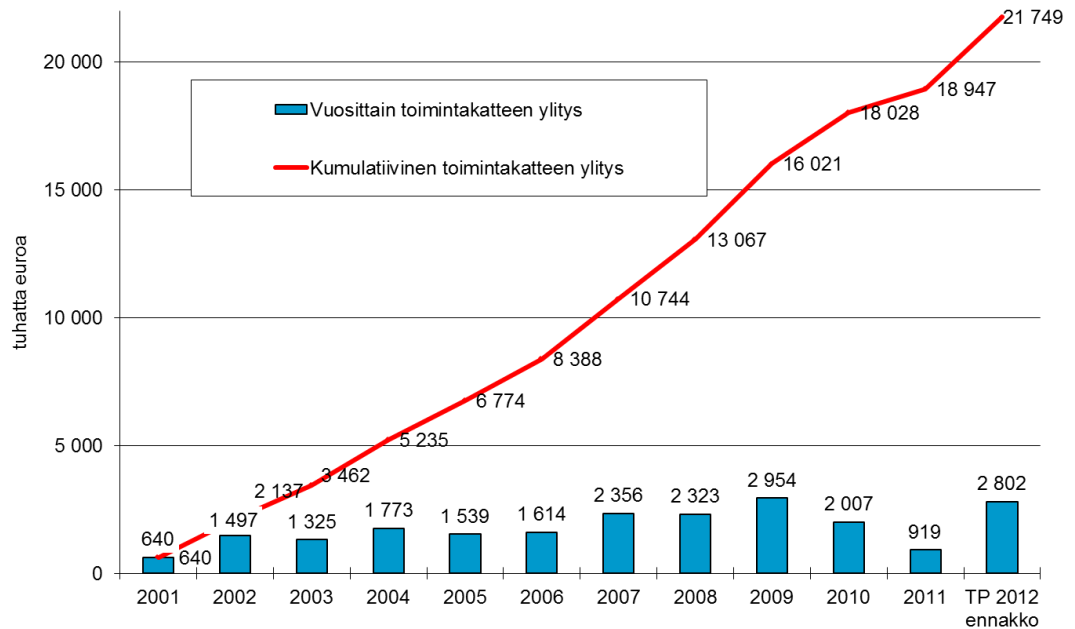
Liikuntatoimen toimintakatteen kehitystä vuosina 2001-2014 kuvaa seuraavalla sivulla oleva kaavio (Kaavio 1). Negatiivisella toimintakatteella operoivan liikuntatoimen vuoden 2010 toimintakate oli -62 miljoonaa euroa ja seuraavana vuonna (2011) hieman enemmän, -63,5 miljoonaa euroa. Vuodelle 2012 negatiiviseksi toimintakatteeksi oli budjetoitu -66,4 miljoonaa euroa, mutta se alittui reilulla kahdella miljoonalla toimintakatteen asettuessa -64,2 miljoonaan euroon. Kuluvan vuoden (2013) talousarvioon on toimintakatteeksi merkitty -68,2 miljoonaa euroa ja seuraavan vuoden (2014) talousarvioehdotuksen raamiin -68,9 miljoonaa euroa. Liikuntatoimelle annetun taloudellisen raamin mukaisesti talousarvioon vuodelle 2014 on lisäksi merkitty irtaimen omaisuuden hankintaa 754 000 euroa ja investointeja 9,5 miljoonaa euroa. (LiV 2013e)



Kaavio 1. Liikuntatoimen toimintakate vuosina 2001-2014 (LiV 2013e)

Liikuntavirasto on onnistunut 2000-luvun aikana saavuttamaan menosäästöjä ja keräämään lisätuloja vuosittain. Seuraavalla sivulla oleva kaavio (Kaavio 2) kuvaa vuosina 2001-2012 saavutettujen menosäästöjen ja lisätulojen määrää vuosittain sekä niiden kumulatiivista kertymää. Vuosittainen toimintakatteen ylitys (eli lisätulojen ja menosäästöjen määrä) näkyy kuvion alalaidassa sinisinä palkkeina. Kumulatiivista toimintakatteen ylitystä (eli vuosittaisten lisätulojen ja menosäästöjen kertymää) kuvastaa punainen viiva. Vuodesta 2001 vuoteen 2012 vuosittainen toimintakatteen ylitys on vaihdellut 640 000 euron ja 2,9 miljoonan euron välillä. Vuonna 2012 toimintakate ylittyi 2,1 miljoonalla eurolla. (LiV 2013e)

Toimintakatteen ylitysten kumulatiivinen kertymä vuodesta 2001 vuoteen 2012 mennessä on 21,1 miljoonaa euroa. Kyseisen summan verran liikuntavirasto on siis tehnyt suunniteltua parempaa tulosta vuosien aikana. (LiV 2013e) Saman verran on yhteensä siirtynyt kaupungin kassaan, sillä bruttobudjetoituna virastona liikuntavirasto ei ole vuoden lopussa saanut tekemäänsä hyvää tulosta käytettäväkseen. Nettobudjetoinnin kautta toimintakatteen ylitys on loppuvuodesta mahdollista käyttää viraston toimintaan.



Kaavio 2. Liikuntatoimen toimintakatteen ylitys vuosina 2001-2012 (lisätulot ja menosäästöt) (LiV 2013e)

Taloudellisten lukujen lisäksi liikuntaviraston voidaan sanoa onnistuneen asiakaspalvelussaan. Vuonna 2012 teetetyssä kaupunkipalvelututkimuksen mukaan helsinkiläiset ovat erittäin tyytyväisiä liikuntapalveluihin, sillä jokaisen arvostelussa olleen kategorian tyytyväisyyspisteet olivat nousseet vuoteen 2011 nähden ja asteikolla yhdestä viiteen tulokset vaihtelivat 3,40 ja 4,13 välillä. Arvosteltavia kategorioita olivat uimahallit (4,13), kuntoradat ja ulkoilureitit (4,13), urheilu- ja pelikentät (4,04), ulkoilualueet ja puistot (4,04), uimarannat ja maauimalat (3,97), sisäliikuntatilat (3,83) sekä liikuntapalveluista tiedottaminen (3,40). Myös helsinkiläisten arvioissa julkisista palveluista edellä mainitut liikuntapalvelut menestyivät hyvin. (LiV 2013a; LiV 2013c)

#### 4.3. Taustaa haastatteluiden analyysiin

Liikuntavirasto on ollut kokonaisuudessaan bruttobudjetoitu virasto vuoteen 2000 saakka, jolloin merelliseltä osastolta Rastilan leirintäalue siirtyi ensimmäisenä yksikkönä nettobudjetointiin. Loput merellisestä osastosta seurasi perässä vuonna 2006. Liikunnanohjausosasto on ollut

nettobudjetoinnin piirissä vuodesta 2009. Loput liikuntaviraston osastoista, hallinto-osasto, liikuntalaitososasto ja ulkoliikuntaosasto siirtyivät nettobudjetoiduiksi osastoiksi vuoden 2013 alusta.

Meneillään olevan vuoden (2013) alkuun saakka liikuntavirastossa on siis ollut rinnakkain käytössä kaksi budjetointimenetelmää, kun kaksi osastoa (merellinen ja liikunnanohjausosasto) ovat olleet nettobudjetoituja ja muut osastot bruttobudjetoituja osastoja. Toiminnan tehostamisen lisäksi koko liikuntatoimen nettobudjetointiin siirtymisen taustalla vaikuttaakin lisäksi tavoite toiminnan yhtenäistämisestä.

Koska liikuntaviraston osastot ovat olleet budjetointinsa suhteen erilaisessa tilanteessa, laadittiin haastatteluita varten kolme erilaista kysymyspatteristoa (1) merellinen ja liikunnanohjausosasto, 2) muut osastot, tekninen yksikkö ja kehittämissyksikkö sekä 3) liikuntajohtaja) selvittämään kokemuksia ja neuvoja nettobudjetoinnin parissa toimimisesta ja muutoksen läpi viemisestä, odotuksia ja vaikutuksia käytännön toimiin muutoksen myötä sekä muutosprosessin vaiheita. Haastatteluiden kautta kerätyn empiirisen aineiston avulla pyritään kokoamaan liikuntavirastolle toimenpide-ehdotuksia helpottamaan nettobudjetoinnin sujuvaa implementointia.

Seuraavissa luvuissa 4.4.-4.6. avataan haastatteluissa kerättyä aineistoa sekä esitellään analyysiä liikuntajohtajan tiedotustilaisuuksista. Haastatteluiden tulokset on koottu kolmeksi kokonaisuudeksi kysymyspatteristojen mukaisesti. Ensin käydään läpi merelliseltä ja liikunnanohjausosastolta saadut vastaukset, seuraavaksi puretaan hallinto-osaston, kehittämissyksikön, teknisen yksikön, ulkoliikuntaosaston ja liikuntalaitososaston haastateltavien vastaukset ja kolmannessa osiossa avataan liikuntajohtajan mielteitä nettobudjetoinnista.

#### *4.4. Tulokset: Merellinen osasto ja liikunnanohjausosasto*

Tässä osiossa puretaan haastatteluiden vastaukset merellisen osaston ja liikunnanohjausosaston edustajien osalta. Ensin selvitetään nettobudjetointiin siirtymistä ja siirtymän alkuvaiheita, jonka jälkeen edetään siirtymisvaiheessa esiin tulleisiin haasteisiin ja niiden kautta kerättyihin tärkeisiin oppeihin, joista myöhemmin voi olla hyötyä koko viraston näkökulmasta.

Tämän jälkeen kartoitetaan, millaisia hyötyjä haastateltavat nettobudjetoinnissa näkevät ja kuinka nettobudjetointi on vaikuttanut haastateltavien omaan työhön. Kaksi seuraavaa alalukua käsitellään osastojen tulopuolen kehittämisideoita ja mahdollista kateyliijäämää, sen käyttöä ja jakamista osastojen kesken. Lopuksi tiedustellaan jo nettobudjetoinnin parissa olleiden haastateltavien tunnelmia siitä, että koko virasto siirtyi nettobudjetointiin.

##### 4.4.1. Siirtyminen nettobudjetointiin

Kuten todettu, merellinen osasto ja liikunnanohjausosasto ovat olleet nettobudjetoituja osastoja muita osastoja pidempään. Ensimmäinen nettobudjetoitu yksikkö oli Rastilan leirintäalue, joka on vuodesta 2005 saakka kuulunut merelliselle osastolle. Merellisen osaston osastopäällikkö Turo Saarisen mukaan Rastila oli ymmärrettävästi ensimmäinen nettobudjetoitu kohde, sillä siellä lähes kaikki tulot tulevat ulkopuolisilta asiakkailta, jolloin tulokseen voidaan vaikuttaa melko paljon ja lisäksi Rastilan osalta käyttötaloudessa on nollakate eli tuloja ja menoja on suurin piirtein saman verran.

Ajatus koko merellisen osaston siirtämisestä alkoi kypsyä Saarisen mielessä Rastilan toimintaa seuraillessa. Lopulta Saarinen esitti koko osaston siirtymistä nettobudjetointiin ja se hyväksyttiin negatiivisella toimintakatteella nettobudjetoiduksi osastoksi. Negatiivinen toimintakate

johtuu siitä, että kaupungin vastuulla on myös tiettyjen ilmaispalvelujen hoitaminen, merellisen osaston tapauksessa esimerkiksi vesiliikenne, saaristo ja kalastus tuottavat tappiota. Merellinen osasto toimi siis niin sanottuna pilottiosastona nettobudjetoinnille, johon koko virasto oli kuitenkin alusta asti tarkoitus myöhemmin siirtää.

Merellisen osaston esimerkkiä seuraten liikunnanohjausosasto siirtyi seuraavana nettobudjettiin. Liikunnanohjausosaston osastopäällikkö Tarja Loikkanen muistelee, että suhteellisen pienenä osastona liikunnanohjausosasto oli

*”kompakti ja sopiva valinta toiseksi nettobudjetoinnin kokeilualustaksi plus sitten että meillä se menojen ja tulojen suhde oli suurin piirtein se, mitä kaupunki siihen aikaan vaati, että voi ryhtyä nettobudjetoiduksi osastoks”.*

Liikunnanohjausosastolla tulot ovat hieman yli miljoona euroa ja menot reilu kaksi miljoonaa euroa. Lisäksi merellisen tapaan osasto kerää tulojaan paljon ulkopuolisilta asiakkailta, joten rakenteen suhteen ei ollut ongelmia nettobudjettiin siirtymisen kannalta.

Niin merellisen osaston kuin liikunnanohjausosastonkin siirtymään vaikuttivat positiiviset kokemukset, joita nettobudjetoinnista saatiin ensin Rastilan ja myöhemmin merellisen osaston kautta. Merellisen osaston osastopäällikkö Saarinen listaa muutoksen vaiheet: Siirtymää edelsivät keskustelut osaston sisällä päälliköiden kanssa, osastokokouksessa luottamusmiehen mukana ollessa sekä keskustelut työntekijätasolla. Seuraavaksi asia esiteltiin liikuntajohtajalle ja tämän jälkeen viraston laajennettu johtoryhmä käsitteli asiaa. Koska suurempaa vastustusta ei ilmennyt, vietiin asia lautakunnan käsittelyyn ja kuulosteltiin poliittisen puolen näkemystä asiaan. Ihmeellisempää vastustusta ei vielä nouse, päinvastoin

*”Saatii lautakunta näkee se mahdollisuutena”*, Saarinen muistelee.



Seuraava iso kynnys oli talousarvioesityskeskustelu, jossa keskushallinnon talousjohto tuli vakuuttaa nettobudjetoinnista merellisen osaston osalta. Talousjohdossa punnittiin, sopiiko merellinen osasto nettobudjetoiduksi osastoksi, sillä nettobudjetoituja ovat Saarisen mukaan normaalisti sellaiset yksiköt, jotka

*”...keräis valtaosan rahotuksesta ulkopuolisilta ja meil se on ollu et saadaa noin 4,5 miljoonaa tuloja ja menot on 7 miljoonaa et 2,5-3 miljoonaa on se toimintakate negatiivinen”.*

Talousjohdolle pystyttiin kuitenkin selkeästi näyttämään, että merellisellä osastolla on tiettyjä ilmaispalveluita hoidettavanaan, jotka tuottavat tappiota ja aiheuttavat näin negatiivisen toimintakatteen. Talousjohdossa hyväksyttiin kuitenkin ajatus, että muilla elementeillään merellinen osasto pystyy kasvattamaan tulokertymänsä ja käyttämään sitä kuntalaisten hyödyksi. Tämän jälkeen kaupungin johtaja ja kaupungin hallitus hyväksyivät asian ja lopulta kaupungin valtuusto talousarviossa hyväksyy, mitkä osastot ja virastot ovat nettobudjetoituja ja merellinen osasto siirtyi nettobudjetointiin noin miljoonan euron negatiivisella toimintakatteella.

Liikunnanohjausosastolla siirtymää varten perustettiin kehittämistyöryhmä ja huomattiin, että nettobudjetointiin siirtyminen vaatisi sisäistä uudelleenorganisointia osastolla. Osastolla koettiin, ettei sen hetkinen organisaatorakenne ollut hyvä lähtökohta nettobudjetointia varten, joten päätettiin tehdä osaston sisäinen organisaatiomuutos, joka tarkoitti käytännössä palveluiden alueellistamista ja sitä kautta uusien esimiesten rekrytointia. Osastopäällikkö Loikkanen kertoo myös, että siirtymävaiheessa lisäksi

*”...tietysti myytiin ajatusta myös päättäjille ja luottamushenkilöille ja Anssin (liikuntajohtaja) avustuksella myös muille osastopäälliköille”.*

Kuten merellisen osaston päällikkö Saarinen, myös Loikkanen korostaa viestinnän ja tiedottamisen roolia etenkin siirtymävaiheessa:

*”Täytyyhän siitä avoimesti keskustella et mitä se tarkoittaa ja varsinkin meidän osastolla, kun me toimitaan niin kun toisen*

*osaston puitteissa eli liikuntalaitososaston fasiliteteissa suurimmaks osaks, ni täytyyhän se käydä läpi sit sen osastopäällikön kanssa myös.”*

Liikunnanohjausosaston itäisen alueen liikuntapäällikkö Hannele Haverinen kertoo, että siirtymän valmisteluun kuului osastopäällikön ja liikuntajohtajan keskustelujen lisäksi se, että osastolla mietittiin, onko tuloja mahdollista kerätä niin paljon, että nettobudjetointiin kannattaa siirtyä. Lisäksi osastolla keskusteltiin avoimesti nettobudjetointiin siirtymisestä työntekijöiden kanssa. Hänen mukaansa nettobudjetointiin siirtymistä lähestyttiin osastolla positiivisten asioiden kautta ja työntekijöille kerrottiin, että

*”...jos tehdään hyvää tulosta, ni se voidaan käyttää mejän toiminnan parantamiseen... Ja sillä tavalla niinku motivoitiin myöskin ohjaaja siihen”.*

Haverisen ja Loikkasen mukaan nettobudjetointi koettiin hyvänä asiana.

*”Meil ei pelätty millään tavalla ehkä sitä”,*

Haverinen sanoo ja saa tukea Loikkaselta, jonka mukaan asenne omalla osastolla oli sen suuntainen, ettei tässä ole mitään hävittävää:

*”Jos me ei onnistuta, ni me ei menetetä mitää. Jos onnistuu, ni sitä pystyy nettobudjetoinnin kautta hyödyntämään”.*

Samanaikaisesti nettobudjetoinnin kanssa osastolle tuotiin tulospalkkaus, joka osaltaan kannustaa ja motivoi henkilöstöä myös nettobudjetoinnin kannalta positiivisesti.

*”...Ja siihen liittyen se tulospalkkaus mun mielestä liitty aika lailla tohon nettobudjetointiin et sehän niinku myöskin motivoi mejän henkilökuntaa”,* Haverinen lisää.

Niin merellisellä osastolla kuin liikunnanohjausosastollakin varsinainen siirtymävaihe sujui haastateltavien mukaan varsin luontevasti ja hyvin, vaikka merellisellä osastolla oli havaittavissa pientä muutosvastarintaa. Merellisen osaston venesatamapäällikkö Ari Maunulan mukaan pientä

vastustusta oli havaittavissa, kun vuonna 2006 henkilöstölle alettiin pitää tiedotustilaisuuksia nettobudjetoinnista.

*”Toi sana sinänsä oli vähän niinku peikko”,*

Maunula kertoo ja lisää, että vastustuksesta selvittiin selittämällä, mistä muutoksessa ja nettobudjetoinnissa todella oli kyse.

Myös osastopäällikkö Saarinen tunnisti muutosvastarinnan siirtymävaiheessa. Oman osaston työntekijöiden keskuudessa oli ennakkoluuloja nettobudjetointia kohtaan, mutta tähän auttoivat Rastilasta saadut positiiviset kokemukset, joita työntekijät pystyivät jakamaan toinen toisilleen:

*”... huoltomies pysty kysyy Rastilan huoltomiehelt, mitä se (nettobudjetointi) on vaikuttanu ja siivooja pysty kysyy siivojalt, miten se on menny ja onko nii ja onko näin.”*

Saarisen mukaan soraääniä tuli myös toisista osastoista ja yksiköistä, jotka tekevät tiiviisti yhteistyötä merellisen osaston kanssa. Saatettiin ajatella, että yhdessä tehdystä työstä palkkio meni tulospalkkion ja vuoden lopussa olevan kateyli jäämän muodossa ainoastaan merelliselle osastolle ja sen työntekijöille, kun muut eivät saaneet kiitosta tekemästään työstä. Saarisen mukaan ongelma ilmeni voimakkaammin suorittavan tason työntekijöiden keskuudessa:

*”Ylemmän tason henkilöt ei vastustanut. Et se oli keskijohdossa ja työntekijätasolla, et mitä ylemmäs meni ni sitä positiivisemmin suhtauduttiin.”*

Merellisen osaston ja liikunnanohjausosaston haastateltavien mukaan käytännön toimiin ei juuri tullut muutoksia nettobudjetointiin siirtymisen seurauksena. Saarisen sanoin:

*”Elämä jatkuu sellasenaan. Mikä muuttu, ni motiivi talousseurantaan kasvo...”.*

Myös Maunula on huomannut, että toiminnasta on tullut hieman kustannustietoisempaa, vaikka tuloja ja menoja on toki seurattu jo aikaisemminkin. Pääluottamusmies Merja Ruotsalaisen mukaan muutos

näky siinä, että mietitään koko ajan enemmän, miten tulosta saadaan aikaiseksi ja miten tulopuolta voitaisiin kehittää sekä lisäksi seurannan ja ennakkoinnin tarkkuutta pyritään parantamaan. Etenkin kiinnostus tulopuoleen on kasvanut. Loikkanenkaan ei näe suurempia muutoksia käytännön toiminnassa, muuta kuin, että budjetti täytyy nyt laatia hieman eri tavalla ja että muutamia sisäisiä palveluita, kuten työterveyspalvelut, jotka oli aiemmin keskitetty hallinto-osastolle, siirrettiin merelliselle ja liikunnanohjausosastolle.

#### 4.4.2. Siirtymisen haasteet ja tärkeät opit

Kysyttäessä siirtymävaiheen haasteista ja ongelmista kaikki haastateltavat korostavat tiedottamisen ja keskustelun merkitystä. Nettobudjetointiin ja samalla tulospalkkaukseen siirtyminen aiheutti kuitenkin jonkin verran kateutta ja muutosvastarintaa. Varsinkin muutosvastarinnassa kyse oli pääosin siitä, ettei kunnolla tiedetty, mistä on kyse ja siksi pelättiin tulevaa muutosta ja koettiin se uhkana. Saarista lainaten,

*”Tiedottaa piti niin pirusti”.*

Merellisellä osastolla tiedotustilaisuuksia pidettiin henkilöstölle niin yksikkö-, kuin osastotasollakin ja myös liikunnanohjausosastolla kommunikointi muutokseen liittyen oli avointa ja helppoa, koska työntekijät saadaan perjantai-iltapäiväisin kokoon. Tiedottaminen merellisellä osastolla ja liikunnanohjausosastolla on haastateltavien mukaan ollut verrattain helppoa, koska osastot ovat suhteellisen pieniä ja niissä on tiivis henkilökunta, joten asiasta on ollut helppo puhua.

Neuvona muille nettobudjetointiin siirtyville osastoille merellisen ja liikunnanohjausosaston haastateltavat painottavat avoimuutta ja kärsivällistä tiedottamista. Tiedottamisessa tärkeää on se, että työntekijät saadaan todella ymmärtämään, mistä nettobudjetoinnissa on kyse ja kuinka se vaikuttaa omaan työhön. Ruotsalaisen ja Loikkasen mukaan esimiehet ovat avainroolissa tiedottamisen suhteen.

*”Ja se on mun mielestä tärkeintä, että sitten siellä on se esimiestaso, joka on kaikkein lähimpänä sitä työntekijäporukkaa, että ne sitoutuu siihen ja kertoo sitten ja kannustaa et mitä tää oikeesti tarkoittaa.” (Loikkanen)*

*”Esimiesten kannattaa keskustella työyhteisöissä vielä. Liikuntajohtajan infotilaisuudet oli hyvä alustus, mutta se ei tavota kaikkia ja siinä mennään kuitenkin aika yleisellä tasolla. Kuitenkin se lähtee siitä positiivisesta asenteesta ja nyt vaan pitää saada se viimennekin kentänhoitaja ymmärtämään että mihkä ne rahat oikein menee. Tieto ei nyt tässä lisää tuskaa. ... Työyhteisöpalavereissa nostetaan asia esille ja niin että kaikki tietää.” (Ruotsalainen)*

Haverinen ehdottaa, että

*”Voitaishan me, jotka siinä (nettobudjetoinnissa) ollaan oltu pari vuotta, käydä puhumassa niissä työyhteisöissä niistä plussapuolista”.*

Myös Haverisen mielestä liikuntajohtajan tiedotustilaisuuksien lisäksi tarvittaisiin avointa keskustelua pienissä työyhteisöissä lähiesimiesten ja työntekijöiden kesken, ettei muutoksesta

*”tuu sellanen olo, et se on vaa viraston juttu vaan et se on meidän kaikkien juttu”.*

Loikkasen mukaan siirtymän alkuvaiheessa olisi hyvä keskittyä ajattelemaan muutosta positiivisten asioiden kautta, eikä niinkään säästämisen kautta.

*”Yritettäis keskittyä ensin vaikka siihen tulojen keräämiseen, et millä tavalla me voidaan saada niitä lisää, tarkastella niitä mahdollisuuksia ja muistaa se, että täs joka tapaukses mennään vaihe vaiheelta hitaasti eteenpäin, et kaiken ei pidä missään tapaukses tapahtua yhdessä vuodessa.”*

Nyt pitäisi edetä pikku hiljaa pienillä asioilla, positiivisuuden kautta.

Lisäksi haasteita on aiheuttanut taloudenseuranta, joka ei viime vuoden aikana toiminut vaadittavalla tavalla. Uuden taloudenseurantajärjestelmän ongelmat eivät kuitenkaan ole virastosta riippuvaisia ja ongelman odotetaan korjautuvan parhaillaan. Seurannan ongelmat vaikeuttivat kuitenkin toimintaa viime vuonna siinä mielessä, että nettobudjetoinnin suhteen olisi tärkeää hyvissä ajoin tietää ja pystyä ennakoimaan, miltä tulo- ja menokertymät näyttävät loppuvuodesta, jotta mahdollinen kateylijäämä saadaan irrotettua käyttöön ajoissa. Loikkanen mainitseekin nettobudjetoinnin haasteeksi sen, että se on sidottu kalenterivuoteen. Kerrytetty tuotto tulee käyttää vuoden loppuun mennessä.

Haasteena ja ehkä jopa nettobudjetoinnin negatiivisena puolena Maunula näkee sen, ettei vuoden aikana kerättyä katetuottoa voida käyttää investointeihin. Saarisen mukaan nettobudjetoinnin heikkous on myös se, että nyt menot ja tulot ovat samassa budjetissa ja vaikuttavat toisiinsa, esimerkiksi, jos venepaikkoihin tulee 20 prosentin lasku, niin nettobudjetoinnissa se on huomioitava myös menoissa, joita on tällöin vähennettävä, jotta kate saadaan tasapainoon.

*”Jos tulee se paha päivä, ni sit se on aidosti reagoitava siihen, automaattisesti”*, Saarinen huomauttaa.

Bruttobudjetoinnissa menot ja tulot elivät omissa budjeteissaan.

Maunula ja Loikkanen näkevät nettobudjetoinnin haasteena myös sen, että se on sidottu kalenterivuoteen. Saavutettua ylijäämää ei voi siirtää seuraavalle vuodelle, vaan ne on käytettävä saman vuoden aikana. Maunulan puolesta olisi hyvä, jos rahat voisi siirtää

*”jemmaan ja käyttää seuraavana vuonna”*.

Myös Loikkanen on samoilla linjoilla ja sanoo, että nettobudjetoinnin sitovuus kalenterivuoteen rajoittaa talousajattelua. Jos rahat voisi käyttää tulevana vuosina, olisi tulevaisuuteen tähtäävä pidemmän aikajänteen suunnittelu mahdollista.

#### 4.4.3. Nettobudjetoinnin hyödyt ja vaikutukset työhön

Haastateltavien mielestä nettobudjetointi on toiminut hyvin. Nettobudjetoinnin ehdoton hyöty viraston kannalta on se, että kerrytettyä ”hyvää” eli katteen ylittävää tuottoa voidaan loppuvuodesta käyttää toiminnan kehittämiseen. Lisäksi kaikki kokevat myös, että pystyvät omalla työpanoksellaan vaikuttamaan toiminnan tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen.

Haastateltavat kertovat, että nettobudjetointi motivoi seuraamaan tuloja ja menoja. Haverinen näkee nettobudjetoinnin asiakashankintahaasteena, joka motivoi kehittämään omaa toimintaa ja palvelutarjontaa vastaamaan kaupunkilaisten kysyntää. Ruotsalaisen mukaan nettobudjetointi antaa vapauksia budjettiin, sillä nyt kokonaisuus on tärkeä ja se, että katetavoite saavutetaan,

*”...kannustaa, koska hyvä tulos jää omalle osastolle”.*

Saarinen puolestaan kokee, että nettobudjetoinnin myötä harkintavalta on lisääntynyt ja asioihin pystyy vaikuttamaan enemmän. Lisäksi työ on mielekkäämpää ja

*”kylhän tos tulee sellanen yritysjohtajan ote asioihin”.*

Hänen mukaansa nettobudjetoinnissa olo vaikuttaa kaikkeen ajatteluun, investointeihin, irtaimen hankintaan sekä käyttötalouteen.

Nettobudjetoinnin myötä hinnoittelukysymykset sekä maksullisten ja maksuttomien palveluiden miettiminen nousevat uudella tavalla esille. Loikkanen sanoo, että

*”... joutuu miettimään, että mitkä palvelut maksaa ja mitkä ei. Mutta sen pitää olla tarkoituksenmukasta, että mistä niitä tuloja voi kerätä ja millä summilla”.*

Esimerkiksi Espoossa eläkeläisillä on ilmainen sporttikortti, mutta Helsingissä eläkeläisiltä, joilta liikunnanohjausosaston suurin tulokertymä tulee, kerätään pieni maksu uimahalli- ja kuntosalipalveluista, koska tämän pienen maksun aiheuttaman tulovirran avulla voimavaroja on pystytty

keskittämään sellaisten palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen, joilla esimerkiksi kotihoidon piirissä olevien ihmisten liikkumattomuutta saadaan kehitettyä. Lisäksi nettobudjetointi on kannustanut uusien palveluiden kehittämiseen. Merellisellä osastolla on kokonaan uutena palveluna perustettu Henkilöhuoltamo, ensin Rastilaan ja myöhemmin Pihlajasaareen. Henkilöhuoltamoon voi mennä viettämään työhyvinvointi-, virkistys-, tai kehittämispäivää (Henkilöstöhuoltamo 2012).

Uuden palvelun kautta leirintäalueen ravintola on saanut asiakkaita sesongin ulkopuolisille ajoille ja samalla leirintäalueen kokoustilat ovat suuremmassa käytössä. Pihlajasaarella myös liikennöitsijä on saatu mukaan kuvioon, joten palvelun on kaikille osapuolille win-win-tyyppistä toimintaa. Lisäksi työhyvinvointipäivien kautta ihmiset oppivat tuntemaan liikuntaviraston paikkoja ja käyttö lisääntyy muinakin aikoina. Saarinen sanookin, että

*”... ei ois ollu motiivii kehittää näit uusii palveluit, jos ollaan bruttobudjetoinnissa”.*

Hänen mukaansa motiivi tehdä ulkopuolisia töitä ja kerätä tuloa sieltä on nettobudjetoinnin myötä kasvanut.

Kaikki haastateltavat ovat myös yhtä mieltä siitä, että nettobudjetointi kannustaa uusien tuottomahdollisuuksien ja kustannussäästöjen etsimiseen. Loikkanen kertoo, että nettobudjetointi kannustaa myös tuotteistamiseen sekä kysynnän ja tarjonnan seuraamiseen. Merellisellä ja liikunnanohjausosastolla ollaan sitä mieltä, että toiminta on tehostunut nettobudjetoinnin myötä ja samalla toiminnan tulos on parantunut. Maunulan mukaan kustannustehokkuus on yksi tekijä, mutta myös lisääntyneet ulkopuoliset työt ovat auttaneet asiaa.

Ruotsalaisen mukaan seuranta on ollut tehokkaampaa ja toiminnan laatuun ja tehokkuuteen on panostettu. Loikkanen näkee toiminnan tehostumisen nettobudjetoinnin ja tulospalkkion yhteisvaikutuksen



tuloksena, sillä osaltaan juuri tulospalkkio motivoi toiminnan tehostamiseen:

*”Ihan selkeesti se aktivoi siihen asiakashankintaan työntekijöitä, mutta myös siihen laadun ylläpitämiseen, jotta ne asiakkaat säilyy. Ja sitten tuotteistamiseen sitä kautta, että pyritään löytää sellasia palveluja, joissa mahdollisimman pienellä tai samalla henkilöstöresurssilla, millä on liikutettu esim 20 ihmistä niin siihen samaan tilaan mahtuu 30 tai 40 mutta henkilöstöresurssimäärä ei kasva, mutta asiakasmäärää pyritään kasvattaa.”*

Nettobudjetoinnin vaikutukset varsinaiseen työntekoon näkyvät enemmänkin ajatusmaailman muutoksina ja niin sanotun talousajattelun lisääntymisenä. Vaikka talouden seurannan, talousajattelun ja kustannustietoisuuden rooli onkin korostunut, näkee Haverinen, että talousajattelussa olisi vielä parannettavaa. Toistaiseksi nettobudjetoinnin katetavoitteen kanssa ei ole ollut niin tiukkaa, että varsinaiselle kulukuurille olisi jouduttu, mutta se saattaa olla edessäpäin. Yleinen mielipide haastateltavien keskuudessa on myös se, että jokainen osasto varmasti löytää toiminnastaan säästöjä tarkemman toiminnan tarkastelun kautta. Henkilöstöstä löytyvistä säästöistä kysyttäessä oltiin lähes yksimielisiä siitä, ettei henkilöstöä tule vähentää, mutta että samasta henkilöstömäärästä on saatavissa enemmän irti esimerkiksi työn kierron kautta, joka lisäisi myös yhteistoimintaa viraston osastojen kesken.

#### 4.4.4. Tulopuolen kehittäminen ja kerrytetty kateylijäämä

Helpoin ja ensimmäinen vastaus kaikkien suusta tulopuolen kehittämiseen on hintojen nosto. Tällöin on kuitenkin aina mietittävä, onko hinnankorotus tarkoituksenmukaista ja linjassa viraston toiminta-ajatuksen kanssa. Ruotsalaisen mukaan hinnastoon on puututtu viime vuosina melko hellällä kädellä ja siellä olisikin varaa korotuksiin, sillä kulupuoli on kuitenkin kasvanut kaikilla sektoreilla. Yhtenä ideana merellisen osaston tulopuolen

kehittämiseen Maunula näkee leirintäalueketjun muodostamisen pääkaupunkiseudulle:

*”Jos tää ois yksityinen firma, ni sehän äkkii tekis pienen ketjun, joka yhdistäis resursseja ja tekis tälläsen pienen leirintäalueketjun tähän pääkaupunkiseudulle”.*

Tämä vaatisi osastojen välistä yhteistyötä, sillä kaikki leirintä- ja asuntovaunualueet eivät ole merellisen yksikön vastuulla. Maunula näkee, että leirintäalueiden osalta myös markkinoinnissa ja sitä kautta uusien asiakkaiden hankinnassa olisi parannettavaa.

Saarinen lähtee tulopuolen kehittämisajatuksissa virastotasolle ja aloittaa turhien rakennusten karsimisesta. Lisäksi hän mainitsee suuret pysäköintialueet venesatamissa ja urheilulaitosten lähetyvillä, jotka ovat toistaiseksi olleet maksuttomia, mutta joista voisi hänen mukaansa kerätä maksua. Haverisen mukaan liikunnanohjausosastolla tulopuolta on kehitetty erilaisten hankkeiden kautta, joihin on saatu ulkopuolista rahoitusta. Hänen mukaansa kurssitoimintaa voidaan vielä kehittää ja mahdollisuuksia on myös erilaisissa maksullisissa liikuntapäivissä. Nämä vaativat kuitenkin tarkat laskelmat siitä, jäädäänkö lopulta plussalle, koska liikuntapäivän järjestäminen on kuitenkin aina pois normaalista toiminnasta. Loikkanen näkee tulopuolen kehittämisen mahdollisuuksina tuotteistamisen, palvelujen kehittämisen, asiakashankinnan, uusien kohderyhmien hankkimisen sekä hinnoittelupolitiikan kysymykset eli mitkä palvelut ovat maksuttomia ja mitkä maksullisia.

Jos vuoden aikana saadaan kerrytettyä kateylijäämää, on jo hyvissä ajoin osattava ennakoida ja laskea, miltä tilanne loppuvuodesta näyttää, jotta ”plusraha” ehditään käyttää. Saarinen ja Maunula kertovat, että merellisellä osastolla on elokuussa selkeä näkemys siitä, millainen taloudellinen tilanne loppuvuodesta on. Saarisen mukaan syyskuussa tiedetään tulos jo noin 95 prosenttisesti. Suurin osa merellisen osaston tuloista tulee alkuvuoden ja kesän aikana, joten loppuvuoden menot normaaleilla ostoilla voidaan ennakoida melko tarkasti jo aikaisessa

vaiheessa. Ensimmäinen tarkastuspiste merellisellä osastolla on helmikuussa ja seuraava kesän jälkeen.

Liikunnanohjausosastolla suurin myynti tapahtuu elokuun ja syyskuun aikana, joten vuoden toteuma tiedetään varmuudella elokuun loppupuolella tai syyskuun alkupuolella Loikkasen mukaan. Kuitenkin toiminta on mennyt jo useamman vuoden niin samansuuntaisena, että ennakkointia pystytään tekemään. Tosin viime vuoden osalta jouduttiin lähes joka osastolla menemään vuosi ”näppituntumalla” taloudenseurantajärjestelmän ongelmien takia. Normaalioloissa seuranta on kuukausittaista.

Molemmilla osastoilla nettobudjetoinnin avulla on pystytty saavuttamaan taloudellisia hyötyjä ja rahaa on jäänyt käytettäväksi loppuvuodesta. Haastateltavien mukaan tuotto pystytään käyttämään, jos sitä saadaan, vaikkakin viime vuonna huonosti toimineen taloudenseurannan takia tuli melkoinen kiire tuoton käyttämisen kanssa. Tuoton irrottaminen käyttöön painottuikin vahvasti loppuvuoteen, vuoden viimeisille kolmelle kuukaudelle.

Haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että tuoton avulla voidaan kehittää toimintaa. Merellisellä osastolla Saarinen luettelee ylijäämän käyttökohteiksi seuraavia:

*”Me on voitu tehdä kunnossapitotoimii, voitu panostaa henkilöstöön, henkilöstökoulutukseen, tyhy-hommia, työvälineitä, markkinointiin, voidaan olla aktiivisii, jos me tiedetään, et meil on suhteellisen hyvä vuosi menossa, ni voidaan olla mukana messuilla, tuotetaan uusii oppaita...”*

Maunula lisää listaan venepaikkojen laadun ja turvallisuuden parantamisen. Liikunnanohjausosastolla on hankittu esimerkiksi uusia välineitä. Loikkanen kuvaa nettobudjetoinnin kautta hankittavan plussan aiheuttamaa positiivista kehää:

*”Kun me saadaan sillä tuotolla kehitettyä niitä meidän liikuntapalveluja tai fasiliteetteja, ni sillohan laatu paranee ja silloin asiakkaat on tyytyväisempiä, meille tulee lisää asiakkaita, joka taas motivoi henkilöstöä. Sen avulla voidaan lisätä laatua, asiakasmäärää, asiakastyytyväisyyttä, henkilöstön tyytyväisyyttä.”*

#### 4.4.5. Kateylijäämän käyttö ja jakaminen

Vuoden aikana kerätty plusraha on merellisellä osastolla ja liikunnanohjausosastolla käytetty edellä mainittuihin toiminnan kehittämisen kohteisiin. Rahan käyttö on ollut osin ennalta suunniteltua ja osin vuoden mittaan tulleiden tarpeiden täyttämistä. Etenkin nyt, kun myös muut osastot ovat nettobudjetoinnin piirissä ja jakamassa samaa pottia, on ennalta laadittu suunnitelma rahan käyttökohteista sekä sen jakamisesta kaivattu. Maunulan mukaan suunnitelma helpottaisi henkilökunnan motivointia, koska työntekijöille voisi kertoa, että paljonko rahaa omalle osastolle jää ja mihin niitä käytetään. Myös Ruotsalaisen mielestä suunnitelma helpottaisi toimintaa varsinkin nyt, kun hallittava kokonaisuus nettobudjetoinnin suhteen on suurempi ja siten ennakointi vieläkin tärkeämpää. Saarisen mukaan periaatepäätöksiä, kuten että osa käytetään henkilöstöön ja osa kunnossapitoon ja osa palvelutason parantamiseen, voisi tehdä, mutta samalla hän muistuttaa, että

*”Eihän mitää voi jakaa ennen ku on se varmuus, et karhu pitää kaataa ensin.”*

Myös Loikkanen ja Haverinen kaipaisivat suunnitelmaa rahan käytölle. Haverisen mukaan suunnitelma helpottaisi loppuvuoteen jäävien hankintojen tekemistä. Loikkanen kuitenkin huomauttaa, että liikunnanohjausosastolla ei toistaiseksi ole irtaimen omaisuuden hankintaoikeutta. Eli jos pitäisi varustaa kokonainen kuntosali, niin liikunnanohjausosasto ei sitä voi tehdä, vaikka rahaa tähän tarkoitukseen olisikin. Tällöin liikuntalaitososasto on tehnyt sen. Loikkasen mukaan

irtaimen omaisuuden hankintaoikeuden myötä suunnittelua pystyisi tekemään helpommin pitkälle eteenpäin, esimerkiksi päättämällä, mihin toimipisteeseen panostettaisiin minäkin vuonna.

Loikkasen mukaan ”hyvän” käytössä korostuu kuitenkin nyt koko viraston etu:

*”Entistä enemmän nyt vaan kun ollaan koko virasto nyt tässä (nettobudjetoinnissa), niin tää on niinkun yhteistä hyvää, että ei tarvi miettiä että mikä osasto ja mikä osasto.”*

Loikkanen muistuttaa vielä, että varsinkin nyt alkuvaiheessa, kun koko virasto on nettobudjetoinnissa, olisi hyvä, että osa ylijäämästä kohdistuisi myös henkilöstöön, esimerkiksi koulutusmahdollisuuksina.

*”Mä nään sen tässä alkuvaiheessa varsinkin aika motivoivana, et se ylimääräinen tulos ei mee sitte viraston sähkölaskun maksamiseen ku energia on kallistunu. Koska ne on pieniä panostuksia, mut se motivoi henkilöstöä tekemään pieniä asioita.”*

Myös ylijäämän jakamiseen osastojen kesken kaivataan selkeitä pelisääntöjä. Maunulan mukaan jaon pitää olla reilu ja avoin ja olisi hyvä, jos suunnitelma jakoperusteista olisi jo etukäteen valmiina.

*”Pitäis tehdä ehdottomasti suunnitelma jakamisesta. Se, että on olemassa suunnitelma ja on säännöt ja kaikki on siihen sitoutuneita, et ei tuu sitte yllätyksenä loppuvuodesta.”*  
(Maunula)

Myös Haverisen mukaan olisi hyvä, että etukäteen olisi valmisteltu suunnitelma siitä, miten raha jaetaan. Ruotsalaisen mukaan

*”Ne, jotka on tulosta tehny, ni kyllä niiden pitäis saadakkin, mutta kyllä yhdessä mennään, että me ollaan yhteinen liikuntavirasto ja pitää kattoo ne tarpeet vuosittain.”*

Myös Saarinen painottaa suunnitelman laatimista siitä, missä suhteessa rahaa jaetaan käytettäväksi eli paljonko osastolle jää automaattisesti käyttöön ylijämästä. Saariselta tulee idea rahan jakoon:

*”Pitäs olla suunnitelma, vaikka 50-50. Puolet saa automaattisesti käyttöön, omiin kohteisiin ja puolet sovitaan sit yhteisesti.”*

Rahan jakamisessa ei uskota olevan sijaa keinottelulle, sillä osastot tekevät paljon yhteistyötä ja toiminta on niin läpinäkyvää, että toisten osastojen tilanteet tiedetään melko hyvin.

#### 4.4.6. ”Samassa veneessä”

Merellisellä ja liikunnanohjausosastolla nettobudjetointiin siirtyminen on koettu erittäin positiivisena asiana. Haverisen mukaan tämä on

*”mielettömän hyvä juttu”,*

sillä nettobudjetointi ja tulospalkkaus tuovat ryhtiä toimintaan ja selkeyttävät tavoitteita. Myös Ruotsalaisen mukaan yhteinen budjetointimenetelmä on hyvä asia viraston kannalta, sillä nyt tehty tulos saadaan käyttää omaan toimintaan, eikä se katoa kaupungin kassaan. Lisäksi hän näkee sen motivoivan henkilöstöä ja työyhteisöä.

Koko liikuntaviraston siirtyminen nettobudjetointiin nähdään niin ikään hyvänä asiana merellisellä ja liikunnanohjausosastolla. Maunulan mukaan se, että koko virasto siirtyy nettobudjetointiin, on positiivinen asia, koska toiminta tulee kustannustehokkaammaksi ja on hienoa, että tuotot voidaan loppuvuodesta käyttää. Hän kuitenkin korostaa yhteisten pelisääntöjen laatimista ja varoittaa, että katkeruuttakin saattaa aiheutua. Tällä hän viittaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa yhdellä osastolla olisi huonompi vuosi eikä yhteistä katetavoitetta saavutettaisi sen takia ja näin ollen muidenkin osastojen työntekijöiltä jäisi tulospalkkiot saamatta. Ruotsalaisen mukaan se, että koko virasto on nyt nettobudjetoinnin piirissä selkiyttää toimintaa ja tuo tasa-arvoa. Saarinen on samoilla linjoilla

ja toivoo osastojen välisen skisman katoavan sillä, että kaikki ovat nyt tasapuolisesti nettobudjetoituja osastoja:

*”Ollaan taas yhtä virastoo”.*

Myös Loikkanen toivoo osastojen välisen eriarvoisuuden poistuvan ja korostaa, että

*”Nyt on kaikki siin samas veneessä”.*

Hän toivoo myös, että osastojen välinen henkilökunnan yhteistyö tiivistyy ja työilmapiiri paranee, varsinkin niissä paikoissa, joissa useamman osaston työntekijät työskentelevät samoissa tiloissa.

#### *4.5. Tulokset: Hallinto-osasto, ulkoliikuntaosasto, liikuntalaitososasto, kehittämissyksikkö ja tekninen yksikkö*

Hallinto-osasto, ulkoliikuntaosasto, liikuntalaitososasto, kehittämissyksikkö ja tekninen yksikkö siirtyivät vuoden (2013) alusta lukien uusina osastoina nettobudjetoinnin piiriin. Haastatteluissa selvitetään ensin osastojen odotuksia nettobudjetoinnin suhteen ja siirtymävaiheen kulkua. Seuraavaksi käydään läpi odotettavissa olevia haasteita ja ongelmia ja tämän jälkeen kartoitetaan nettobudjetoinnin vaikutusta haastateltavien omaan työhön.

Haastatteluissa selvitettiin lisäksi ajatuksia taloudellisen hyödyn saavuttamisesta nettobudjetoinnin kautta. Tähän liittyvät talouden seuranta ja ennakointi, sekä talousajattelun muutos ja ideat tulopuolen kehittämiseksi. Haastateltavat listasivat mahdollisen kateylijäämän käyttökohteita ja kertoivat käytön suunnittelusta sekä mahdollisen ylijäämän jaon perusteista. Lopuksi selvitettiin vielä yleistä tunnelmaa siitä, että koko virasto käyttää nyt samaa budjetointimenetelmää.

Hallinto-osaston, ulkoliikuntaosaston, liikuntalaitososaston, kehittämissyksikön ja teknisen yksikön edustajien haastatteluissa esiin nousi hyvinkin erilaisia näkökulmia nettobudjetointiin. Tämä johtuu

varmastikin osittain osastojen erilaisesta luonteesta ja sitä kautta nettobudjetoinnin vaikutuksista osaston toimintaan, sillä hallinto-osasto ja kehittämissyksikkö tuottavat virastolle tukipalveluja, eikä niillä ole järkeviä tuloja. Nettobudjetoinnissa tulopuoli korostuu bruttobudjetointiin nähden, mutta osastojen vaikutusmahdollisuudet tulokertymän kehittämiseen ovat kuitenkin erilaiset.

#### 4.5.1. Siirtymävaihe ja odotuksia nettobudjetoinnin suhteen

Haastateltavien odotukset nettobudjetoinnin suhteen olivat kaksijakoisia: toisaalta sisäisiä tukipalveluita tuottavan hallinto-osaston ja teknisen yksikön osalta toiminnan ei odoteta muuttuvan juuri mitenkään nettobudjetoinnin myötä, mutta toisaalta koko viraston kannalta muutos nähdään positiivisena ja kustannustietoisuutta lisäävänä asiana. Talouspäällikkö Aapro nostaa esiin myös johtamisnäkökulman: Muutoksen myötä koko virasto on saman budjetointimenetelmän piirissä, mikä helpottaa käytännön ongelmia talousarvioiden laatimisessa. Lisäksi hän näkee, että

*”Muutos vähän ravistelee organisaatiota ja pistää miettimään uusia asioita”.*

Tätä kautta voidaan saada ”positiivista eforttia”, sillä muutos kannustaa siihen, että etsitään uusia tapoja kerätä tuloa ja saada kustannussäästöjä. Suunnittelija Jyrkiäisen mukaan nettobudjetointi on parhaimmillaan eräänlainen kannuste- ja palautejärjestelmä, jossa ”fiksusta työnteosta” palkitaan yksikkö- ja työntekijätasolle asti.

Liikuntalaitososaston osastopäällikkö Huurteen mukaan nettobudjetointi antaa taloudellisiin toimiin liittyen yhden välineen lisää keinovalikoimaan. Myös ulkoliikuntaosaston osastopäällikkö Fröbergin odotukset ovat positiivisia, koska nyt virastolla on mahdollisuus saada tehokkaalla toiminnallaan kerryttämään ”hyvää” omaan käyttöön ja toiminnan kehittämiseen.



Nettobudjetointiin siirtymisen ei odoteta tuovan mukanaan mitään suuria muutoksia osastojen toimintaan. Toiminta ja päivittäinen työ jatkuu pääosin samanlaisena kuin tähänkin asti, mutta kustannustietoisuuden ja taloudenseurannan odotetaan korostuvan. Huurre korostaa laskentakulttuurin luomista eli sitä, että todella tiedostetaan, mitä mikäkin maksaa ja minkälaisia lisätuottoja erilaisista toimista olisi mahdollista saada. Esimerkkinä hän mainitsee uimastadionin aukioloajan jatkamisen viikolla, jolloin tulisi laskea tarkasti, paljonko sen aiheuttamat lisämenot ja -tulot olisivat. Yleisesti ottaen tulopuoleen tullaan kiinnittämään enemmän huomiota, sillä kulupuoli on virastolla ollut aikaisemminkin tarkan seurannan ja kontrollin alla.

Edellä mainittujen asioiden valossa taluspäällikkö Aapro uskookin, että talousyksikön osalta paine talousraportoinnin ja talouskysymysten suhteen kasvaa, kun

*”talous nousee framille ja kaikki jäljet johtaa tänne”.*

Uusiin haasteisiin on Aapron mukaan pystyttävä vastaamaan, mutta samalla hän korostaa mahdollisuuksien rajojen tunnistamista sekä osastojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa.

Huurteen mukaan lopullinen päätös siirtymisestä nettobudjetointiin tapahtui kohtuullisen nopeasti, vaikka siitä olikin vuosien varrella jo keskusteltu. Viime vuoden keväällä asia otettiin uudelleen esiin ja nettobudjetointi liitettiin seuraavan vuoden budjettiin. Kuitenkaan vielä elokuussa ei ollut varmuutta, saadaanko siirtymiseen lupaa. Siirtyminen vahvistui syyskuussa, joten valmistautumisaikaa ei kovinkaan paljon ole jäänyt. Kuitenkaan budjetin luvut eivät Huurteen mukaan juurikaan käytännössä muuttuneet bruttobudjetointiin nähden, joten mitään ongelmaa ei nopeasta siirtymisestä aiheutunut. Fröbergin mukaan muutos ei näy myöskään ulkoliikuntaosastolla vielä, mutta ajatuksen ja ideoinnin tasolla liikkeelle lähdettiin viime syksynä. Tällöin oman osaston koulutuspäivässä mietittiin tuotteistamista ja osaston uusia mahdollisuuksia tulojen keräämiseen.

Hallinto-osastolla siirtyminen nettobudjetointiin on otettu nyt jo eläkkeelle jääneen osastopäällikkö Pekka Alhon sekä talouspäällikkö Aapron mukaan vastaan positiivisesti. Kesäkuussa (2012) järjestetyn tyhy-päivän yhteydessä pidettiin ryhmäkeskustelu nettobudjetointiin liittyen ja siellä esiin nousi muutamia kysymyksiä, mutta suoranaista negatiivista suhtautumista ei Alhon mukaan esiintynyt.

*”Silloin oli tiedossa se, että alkuun mennään samalla periaatteella, kun jokainen osasto on tehnyt budjettinsa vanhan mukaan”,* Alho kertoo.

Ryhmäkeskustelun kysymyksissä ja näkökohdissa nousi esiin seuraavanlaisia asioita: toimintakatteen kehitys sekä siihen liittyvä menojen nousu ja sitä kautta tarve tulojen kasvuun, vaikutukset osaston toimintaan, työtehtäviin ja henkilöstöön, nettobudjetoinnin hyödyt ja haitat hallinto-osaston kaltaisella osastolla, jolla ei ole tuloja, osastojen välinen yhteistyö, toiminnan tehostaminen, budjetointi osastoittain (lisätulojen jakaminen osastojen kesken) sekä palveluiden uudelleenorganisointi (LiV 2012b). Alhon mukaan esiin nousi myös se näkökulma, että

*”katsotaanko meitä (hallinto-osastoa) vähän karsaasti, kun muut kerää tuloja”*

ja hallinto-osasto ei varsinaisesti kerää lainkaan tuloa toiminnallaan. Kuitenkin, koska merellinen osasto ja liikunnanohjausosasto olivat jo nettobudjetoinnissa, nähtiin vain hyvänä asiana, että muutkin osastot siirtyivät siihen.

Jyrkiäinen tunnistaa siirtymisen vastaanotossa myös pientä epävarmuutta. Hänen mukaansa muutoksessa olisi tärkeää tunnistaa etukäteen hyvät puolet, mutta myös riskit eli epävarmuustekijät. Niitä pitäisi hänen mukaansa tuoda vieläkin konkreettisemmin esille esimerkkien kautta. Myös kokemuksia nettobudjetoinnista tulisi nostaa esille ja kuvata. Kun nämä asiat tiedetään ja tunnistetaan, on muutokseen helpompi lähteä mukaan. Myös osastopäällikkö Huurre on huomannut henkilöstössä epävarmuutta siitä, mitä nettobudjetointi merkitsee. Hänen mukaansa

huolena on katetavoitteen leikkaaminen, mutta siihen Huurre muistuttaa, että katetavoitteen leikkaaminen on täysin vastaavanlainen tilanne, kuin jos bruttobudjetoinnissa määrärahoja pienennettäisiin. Hän tähdentää, että viraston ja kaupungin toimintaan kohdistuu toki uhkia, mutta ne eivät aiheudu nettobudjetoinnista vaan tulevat muualta.

Ulkoliikuntaosaston osastopäällikkö Fröbergin mukaan vastaanotto keskijohdossa on ollut positiivinen, sillä nettobudjetoinnin mahdollisuuksia on tuotu keskusteluissa hyvin esiin. Kuitenkaan työntekijätasolla vaikutuksia ei välttämättä ole vielä tiedostettu, eikä eroa aikaisempaan huomattu. Fröbergin mukaan ero bruttobudjetointiin tuleekin esiin todella vasta loppuvuodesta:

*”Periaatteeshan se ei näy millään lailla. Et, jos ollaa kiinnostuneit kerää enemmän tuloja ja pidetään menot kurissa ni loppuvuodesta meillä on mahdollisuus saada hyvää. Näinhän se on pähkinän kuorella.”*

Siirtymän vastaanottoa on helpottanut lisäksi Huurteen mukaan merellisen ja liikunnanohjausosaston kokemukset nettobudjetoinnista, vaikkakin näillä osastoilla lähtökohdat (katetavoitteet) ovat olleet erittäin hyvät.

#### 4.5.2. Haasteet ja ongelmat

Haastateltavien mukaan nettobudjetointiin liittyvät ongelmat ja haasteet liittyvät lähinnä katetavoitteeseen ja siihen, kuinka se pystytään vuodesta toiseen neuvottelemaan sopivaksi ottaen huomioon väistämätön kasvu menopuolella. Kuitenkin meneillään olevan vuoden (2013) ja seuraavan vuoden uskotaan sujuvan ongelmitta ja tilanne näyttää hyvältä. Fröberg ei vielä tässä vaiheessa nähnyt haasteita tai ongelmakohtia nettobudjetointiin liittyen. Huurre on samoilla linjoilla, eikä näe nimenomaisesti nettobudjetointiin liittyviä tai sen aiheuttamia haasteita:

*”Taloudellisia uhkia on edelleen menopuolella, energian hinta on esimerkiksi yksi, mut se ei liity yhtään siihen, että ollaan nettobudjetoinnissa”.*

Huurteen mukaan normaalioloissa ei ole nähtävissä, että osastoa kohtaisi selkeää tuottojen lasku, jonka seurauksena jouduttaisiin ryhtymään sopeutustoimiin. Hän arvioi, että tulevaisuudessa kehys varmasti menee tiukemmaksi, mutta nyt parin seuraavan vuoden aikana hän ei ole huolissaan siitä, etteikö tulotasoa saavutettaisi.

Alho ja Aapro näkevät, että erityisiä ongelmakohtia ei juuri tällä hetkellä ole, mutta tulevaisuudessa toimintakatetavoitteen saattavat aiheuttaa haasteita. Viraston tulojen ja menojen suhde on tällä hetkellä noin yhden suhde kuuteen, joten jos kulut kasvavat esimerkiksi kolme prosenttiyksikköä, niin tulojen on suhteessa kasvatettava 18 prosenttiyksikköä, mikä voi pidemmällä aikavälillä olla ongelmallista Aapron mukaan.

*”Tulojen kasvattamiseen on mahdollisuuksia, mutta ne ei varmaankaan oo loppumattomia”, Aapro jatkaa.*

Lisäksi sisäiset vuokrat ja suuri palkkapotti vaikuttavat kulupuolella.

Alho kuvaa viraston budjettirakennetta erikoiseksi siinä mielessä, että runsaan 80 miljoonan euron budjetista pyöreästi 25 miljoonaa euroa kuluu sisäisiin vuokriin ja 16-17 miljoonaa euroa avustuksiin. Laitosavustukset esimerkiksi Helsingin olympiastadionin osalta kulkevat liikuntaviraston budjetin kautta. Alhon mukaan

*”Ne pitäis jotenkin saada tietyllä tavalla sitten eriytettyä nää laitosavustukset sillä tavalla, että ne käsitellään neutraalisti ja jos ne on meidän (liikuntaviraston) käyttötalousbudjetin sisällä, ne pitäis sitte hyväksyä mun mielestä automaattisesti toimintakatetta heikentävänä, koska eihän siitä muuten mitään tuu”.*

Alho huomauttaa, että tietysti nettobudjetointiin sisältyy se, että toimintaa pyritään kehittämään sillä tavalla, että tuloja saadaan lisättyä ja menoihin suhtaudutaan kriittisesti ja ne pidetään kurissa.

*”Mutta se, että jos vaikka sisäiset vuokrat nousee pari prosenttia, ni se on heti puoli miljoonaa lisää menoja”, Alho jatkaa.*

Lisäksi palkkapotti yleiskorotuksineen näkyy suurena summana menoissa tänä vuonna (2013). Tällöin Alhon ja Aapron mukaan nousee ratkaisevaksi se, miten liikuntajohtaja ja keskushallinto neuvottelevat tulevien vuosien raamit.

Aapro huomauttaa, ettei viraston budjettirakenne ole tyypillisin vaihtoehto nettobudjetoinnille:

*”Siinä mielessä ollaan otettu aika kova juttu, et tää on varmaan aika poikkeuksellinen asetelma. Ettei oo varmaan ennen tällä kulurakenteella testattu.”*

Hänen mukaansa yleisemmin tilanne on niin, että tulot ovat noin puolet kuluista, kuten merellisellä ja liikunnanohjausosastolla on. Tällöin yhtälökin voi toimia paremmin eli

*”jos kulut nousee kaks (prosenttiyksikköä) niin tulojen pitää nousta neljä (prosenttiyksikköä) ja se voi viel ollakki aika mahdollinen”.*

Toisena haasteena Aapro näkee ”vääränlaisen talousajattelun”, jolla hän viittaa siihen, että omilla toimilla alettaisiin supistaa palveluita säästömielessä ilman ylempien tahojen hallinnointia:

*”Et aletaan suunnilleen sammuttelee valoja ja paikka kiinni, kun nyt ollaan nettobudjetoinnissa, että säästettäis vähän.”*

Palvelun taso tulee kuitenkin säilyttää nettobudjetoinnista huolimatta.

#### 4.5.3. Vaikutukset omaan työhön

Lähes kaikkien haastateltavien mukaan nettobudjetoinnin vaikutukset omaan työhön näkyvät lähinnä ideointina ja ajatuksina, eikä niinkään käytännön työn muutoksina. Jyrkiäisen mukaan seurantatietojen täytyy nyt olla entistä parempia ja hänen työnkuvassaan nettobudjetointi vaikuttaa asioiden näkyväksi tekemiseen eli asioiden visualisointiin ja

konkretisointiin. Huurre ja teknisen yksikön päällikkö Antti Salaterä korostavat kustannustietoisuuden ja kustannuslaskennan merkitystä, kun nyt yksittäisiin ”keisseihin” liittyvä laskenta tulee entistä tärkeämmäksi. Myös Aapro huomaa, että talousyksikössä voi työmäärä lisääntyä nettobudjetoinnin myötä, sillä talouden merkityksen korostuminen ja ”skarppaus” sen suhteen myös alemmilla tasoilla saattaa generoitua työksi talousyksikköön. Hän ennakoi, että tulevaisuudessa saatetaan tehdä entistä tarkempia osastokohtaisia budjetteja, mutta tämä riippuu paljon johdosta.

Salaterän mukaan nettobudjetoinnin vaikutukset hänen yksikkönsä (tekninen yksikkö) työssä näkyvät sitä kautta, että osastot ryhtyvät käyttämään kerryttämäänsä kateylijäämää tarvittaviin kunnossapitotoimiin. Näin alati vähenevät investointimäärärahat pystyttäisiin tehokkaasti kohdentamaan investointihankkeisiin, kun nettobudjetoinnin myötä käyttötalouden puolta on mahdollista kasvattaa ja siten käyttää osastojen tarpeisiin kunnossapidon osalta. Kunnossapito ja muut pienemmät korjaustyöt rahoitetaan käyttötalouden puolelta, kun taas suuremmat hankkeet rahoitetaan investointimäärärahoista ja toteutetaan teknisen yksikön (tai HKR-rakennuttajan) toimesta.

Nettobudjetoinnin tuoman kateylijäämän kerryttämisen mahdollisuuden myötä investointimäärärahojen ja käyttötalouden varojen käytön välistä jakoa on mahdollista selkiyttää ja tehtäviä osastojen kesken jakaa. Salaterä toivookin, että näin kävisi, koska tällä hetkellä teknisen yksikön työntekijät ovat ylityöllistettyjä tehdessään myös laitoksille kuuluvia töitä ja tämä toisi helpotusta heidän työmääräänsä.

*”Mutta tääkin on kuitenkin sellanen asia, että me ollaan kuitenkin yhtä virastoa, eikä kellään oo periaatteessa ikään kun omia töitä, ne on kaikki viraston töitä”, Salaterä toteaa.*

Haastatelluista osastopäälliköt sekä teknisen yksikön päällikkö kokevat olevansa asemassa, jossa he voivat omalla työpanoksellaan todella

vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Muiden osalta vaikutusmahdollisuudet nähtiin koskevan vain lähinnä omaa vastuualuetta.

#### 4.5.4. Talousajattelu ja tulopuolen kehittäminen

Alhon mukaan nettobudjetoinnin myötä talousajattelun tulee muuttua niin, että keskitytään lisätulojen hankkimiseen, täytyy miettiä uusia tapoja hoitaa palveluita, mutta myös menoihin tulee suhtautua entistä tiukemmin. Jyrkiäinen on samoilla linjoilla ja uskoo, että ajattelumallin muutos heijastuu pitkällä aikavälillä toimintaan tuoden lisää harkintaa. Huurteen mukaan tulopuolen merkityksen kasvu tuo henkilöstölle ja päälliköille uutta näkökulmaa talousajatteluun. Myös Fröberg uskoo ajatusmaailman muutoksen iskostuvan henkilöstöön pikkuhiljaa nimenomaan tulopuolen asioiden pohdintana, sillä menopuoli on ollut jo aikaisemminkin tarkassa valvonnassa. Muiden tapaan Salateräkin toivoo talousajattelun muutosta osastoilla. Teknisessä yksikössä kaikki on tähänkin asti kilpailutettu, joten siellä muutoksella ei ole juurikaan vaikutusta ajatusmaailmaan.

Kysymyksiin siitä, löytyykö henkilöstöstä säästöjä, oltiin melko yksimielisesti sitä mieltä, että palveluntason säilyttämiseksi henkilöstöstä olisi vaikea tehdä vähennyksiä. Yhtenä mahdollisuutena Huurre väläyttää siivouspalvelun ulkoistamisen, mutta korostaa sen olevan viime käden keino, jolle ei ole vielä ollut tarvetta. Toimintojen tehostamisen, yhteiskäytön ja joustavuuden kautta uskotaan kuitenkin olevan mahdollista saavuttaa säästöjä. Nettobudjetoinnin myötä etenkin osastojen henkilöstöjen välisen kitkan odotetaan poistuvan ja sitä kautta yhteistyön tehostuvan.

Osastojen tulopuolen kehittämiseen haastateltavilta löytyi jo ideoita. Liikuntalaitososastolla tuottopuolta on mietitty ja sitä, millä tavalla tuottoja pystyttäisiin hallitusti lisäämään. Huurre painottaa tapahtumien järjestämistä ja kaikkien liikunnan ulkopuolisesta toiminnasta kerättävien maksujen tarkistamista, esimerkiksi vuokraneuvottelut erilaisista

liikuntalaitososastolle kuuluvista tiloista. Lisäksi vuosittaisia hienoisia hinnankorotuksia on tehtävä, mutta

*”...se ei tee autuaaksi.”*

Huurteen mukaan pääsymaksupuolella, maauimaloiden ja joidenkin kuntosalien lippujen hinnoissa, piilee vielä jonkin verran tuottoreserviä. Niiden suhteen ei kuitenkaan toistaiseksi ole tehty muutoksia.

Tapahtumat tulevat nettobudjetoinnin myötä uudella tavalla kiinnostaviksi tulonhankkimiskeinoiksi, sillä nyt niistä on mahdollista todella tehdä tuottoa.

*”Meillä on kuitenkin jonkun verran kysyntää tiloille prime time seasonin ulkopuolella tai tiloja halutaan käyttää erikoistapahtumiin”,* Huurre kertoo.

Yksittäisiä ”keissejä” pystytään nyt joustavammin miettimään, kun aikaisemmin vain kulupuolen pysyminen tavoitteessaan oli sitovaa. Nyt yksittäisten tapahtumien kohdalla voidaan laskea, mitkä sen järjestämisestä aiheutuvat kulut ja tulot olisivat ja siten miettiä, mihin hintaan myydään. Tapahtumien järjestämistä on Huurteen mukaan nyt helpompi perustella henkilökunnallekin,

*”...porukan motivoinnille löytyy taas uusi keino”.*

Hän muistuttaa kuitenkin, että

*”...eihän me sitä peruslinjaa voida tietenkään muuttaa, että liikunta on se meidän ensisijainen juttu”.*

On huomioitava myös se, että jos halli suljetaan tapahtuman takia, niin siltä ajalta menetetään lipputuloja normaalikäytöstä.

Ulkoliikuntaosastolla on Fröbergin mukaan pohdittu tuotteistamista erityisesti ulkoilualueiden osalta. Hän kertoo, että ulkoilualueille olisi kysyntää matkailu- ja seikkailuyrittäjien keskuudessa, joille voisi vuokrata maa-alueita, jos osastolla olisi hyvä tuotteistaminen. Yritysasiakkaat ovat ryhmä, jolla olisi kiinnostusta ulkoliikuntaosaston palveluihin ja nyt aukioloaikojen ulkopuolinen kysyntä on uudella tavalla kiinnostavaa ja siellä olisi Fröbergin mukaan potentiaalia tulopuolen kehittämiseen.



Fröberg perään kuuluttaa henkilökunnan ajatusmaailman muutosta niin, että kiinnitetään tarkemmin huomiota vapaamatkustajiin ja maksujen keräämiseen kentiltä. Lisäksi viraston näkökulmasta sponsorointi ja mainostaminen ovat Fröbergin mukaan ”aika lasten kengissä” ja niissä olisi kehitettävää. Iso kysymys koko viraston kannalta on myös käsittelyssä oleva avustusjärjestelmän uusiminen. Haastatteluissa nousi esiin myös useiden tällä hetkellä ilmaisten parkkialueiden maksullisuuden uudelleen miettiminen.

Hallinto-osastolla tulopuolen kehittämiseen oli ymmärrettävästi vähemmän ideoita, sillä se ei varsinaisesti sisäisiä palveluita tuottavana osastona kerää tuloja. Alhon mukaan tällä hetkellä onkin hyvin vaikea nähdä, miten nykyinen hallinto-osasto pystyisi kehittämään tulopuoltaan, sillä se ei myy palveluitaan ulkopuolelle, eikä viraston sisäiseen laskutukseen olla siirtymässä. Jyrkiäinen kuitenkin arvioi, että uuden ajattelun kautta hallinto-osaston viestintäyksiköstä voisi löytyä tulonkeräykseen paljonkin uusia tapoja, joita nyt ei edes ajatella.

#### 4.5.5. Taloudellisen hyödyn saavuttaminen ja sen hyödyntäminen

Viimeisen vuoden (2012) aikana virastolla on ollut siitä riippumattomista syistä huomattavia ongelmia taloudenseurannan kanssa. Haastateltavien mukaan kuukausittaisten raporttien saamisessa oli ongelmia, mutta siitä huolimatta mitään yllätyksiä ei kuitenkaan tullut. Itse asiassa rahaa oli kulunut Jyrkiäisen mukaan tasan saman verran edelliseen vuoteen nähden, kun ensimmäinen kunnollinen raportti syksyllä saatiin. Menojen suhteen osattiin olla melko varauksellisia ja Alho uskookin, että tänä vuonna tilanne seurannan suhteen on jo parempi. Teknisessä yksikössä taloussuurannan ongelmat eivät ole haitanneet, sillä siellä on pidetty yksikön omaa päiväkohtaista seuranta. Kun uusi järjestelmä saadaan toimimaan, sieltä pitäisi pystyä saamaan päiväkohtaista tietoa ja sitä on Huurteen mukaan kyllä kaivattukin.

Alhon mukaan huhtikuussa pitäisi pystyä jo ennakoimaan, miltä loppuvuoden tilanne näyttää. Huurre kertoo, että liikuntalaitososastolla pystytään normaalioloissa elokuun tuloksen jälkeen kohtuullisen hyvin edellytyksin laskemaan loppuvuoden panostukset ja

*”tasoa syyskuu pitäis olla valmius lisäpanostusasiat tehdä”.*

Ulkoliikuntaosastolla loppuvuoden tilanteen arvioiminen on vaikeaa kahden sesongin, ”kesämaailman ja talvimaailman” takia. Fröbergin mukaan talvisesonki painottuu tammi-, helmi- ja maaliskuulle, mutta joskus se alkaa jo joulukuussa. Arviointia vaikeuttaa se, ettei säätä voi ennustaa, ainakaan kovin tarkkaan:

*”Se on se vaikeus siinä, et mä en pysty esimerkiksi syyskuussa sanoa, paljonko loppuvuodesta menee rahaa, koska mä en tiedä alkaaks talvi 1. joulukuuta vai 1. tammikuuta seuraavana vuonna”.*

Kesä on toinen painopiste ja sen jälkeen syys-lokakuussa pystytään tekemään arvioita loppuvuoden tilanteesta.

Nettobudjetoinnin idean sisäistäminen on Alhon mukaan pidemmän ajan prosessi. Kaikki haastateltavat ovat kuitenkin sitä mieltä, että nettobudjetoinnin kautta on mahdollista saavuttaa taloudellista hyötyä. Ylijäämän avulla voidaan myös kehittää toimintaa, mutta se tapahtuu lähinnä uuden kaluston ja työvälineiden hankinnan avulla. Fröberg huomauttaa, ettei nettobudjetoinnin ”plussalla” voida rakentaa mitään pysyvää eikä sitä voida käyttää kunnossapitoon. Jotta ylijäämä pystytään hyödyntämään, on se osattava arvioida tarpeeksi ajoissa.

Alhon mukaan kaikki pystytään käyttämään, mikä yli tulee. Aina löytyy erilaista käyttötaloudella ostettavaa. Alhon mukaan hankintojen pitäisi lähtökohtaisesti olla jotain sellaista, mitä tarvitaan toimintaan ja lisäksi osa tulisi käyttää henkilökunnan palkitsemiseen hyvistä suorituksista. Toiminnan kehittäminen tulee parempien työvälineiden kautta, joilla mahdollistetaan parempi palvelu.

Jyrkiäinen huomauttaa, että säästöä on saatu aikaiseksi joka vuonna jo aikaisemminkin. Hänen mukaansa viimeisen kymmenen vuoden historia on hyvinkin positiivinen siinä mielessä, että virasto on joka vuosi saanut kerättyä hyvin tuloja ja tehnyt lisäksi menosäästöjä. Mahdollinen ylijäämä pystytään kuitenkin arvioimaan melko myöhään, joten kilpailutukset ja muut suunnitelmat sen käytöstä tulisi Jyrkiäisen mukaan tehdä jo aikaisemmin vuoden alussa. Työ voi toki mennä hukkaan, jos säästöä ei tulekaan, mutta toisaalta se voi olla suureksi hyödyksi, jos ”hyvää” saadaan aikaan. Jyrkiäisen mukaan tulisi varautua hyvissä ajoin:

*”Et jos me nyt vast herätään, ni ei me voida käyttää sitä, jos on tälläsiä isoja hankintoja. Sama toisin päin, pitää varautuu siihenki, et joudutaa jarruttaa”.*

Hurre ja Fröberg ovat yhtä mieltä siitä, että nettobudjetoinnin avulla on mahdollista saavuttaa taloudellisia hyötyjä ja nimenomaan tulopuolen kehittämisen kautta, Hurre täsmentää. Menopuolella on paljon kiinteitä menoja, joihin on vaikea ilman merkittäviä rakenteellisia muutoksia vaikuttaa. Jotta saavutettu ylijäämä pystyttäisiin käyttämään, pitäisi se olla Hurren mukaan tiedossa viimeistään syyskuussa. Tähän kuitenkin vaikuttaa se, millaisista summista on kyse, sillä suuremmat hankinnat vaativat kilpailuttamista, mutta pienempiä hankintoja voi tehdä jo vuoden mittaan. Näin ollen

*”jotain osviittaa pitää jo ennen kesää olla”,* Hurre täsmentää.

Mahdollisen ylijäämän irrottaminen käyttöön painottuu siten loppuvuoteen, syyskuun ja lokakuun tienoille. Aapron mukaan syyskuussa, lomakausien ja kesätyöntekijöiden jälkeen on tarkastelun hetki, jolloin tehdään paras mahdollinen ennustus koko budjettiin. Tämän jälkeen on loppuvuosi aikaa tehdä tarvittavia hankintoja, sillä kun vuosi loppuu, alkaa uusi budjetti, eikä ylijäämää voi siirtää seuraavalle vuodelle. Aapron mukaan vaikeus onkin juuri siinä, ettei siinä vaiheessa aikaa enää kovin paljon ole. Senpä takia Alhon mukaan olisi myös hyvä varautua etukäteen ja selvittää, mitä aiotaan hankkia.

#### 4.5.6. Kateylijäämän jakaminen ja käyttö

Mahdollisen kateylijäämän jakamisen perusteita ei ole vielä virastossa päätetty. Haastateltavien mukaan selkeät jakoperusteet tulisi kuitenkin sopia hyvissä ajoin, jotta loppuvuodesta, jos/kun ylijäämää jaetaan, on kaikille selvää, millä perustein ja minkä verran mikäkin osasto saa. Alho pitää ensimmäistä vuotta nettobudjetoinnissa tietyllä tapaa harjoitteluvuotena, jonka aikana tämän tyyliset periaatteet keskustellaan, syyskauden alkuun mennessä. Alhon ajatuksen mukaan alkuvuonna pitäisi olla tiukka menobudjetti ja yllätyksiin tulisi varautua. Tulosbudjetti olisi laadittu niin, että niillä menoilla selvittäisiin ja tulosylitys menisi sitten ”plussan puolelle”. Tämä ajatus sisältää hänen mukaansa vähän vanhaa bruttobudjetointiperiaatetta. Loppuvuodesta siirryttäisiin enemmän nettobudjetointiin käyttämällä tehtyjä tuloja hyväksi.

Fröbergin mukaan lähtökohtana ylijäämän jakoon on, että osasto on plussalla. Joskus saattaa toki olla erikseen tehty päätöksiä, joiden seurauksena osasto ei plussalle pääse, mutta ne ovat sitten erikseen sovittuja tilanteita.

*”Pitää muistaa, et ei pidä ihan vaan tuijottaa omaa osastoo”,*  
Fröberg huomauttaa.

Selkeät säännöt ylijäämän jakamiselle pitäisi kuitenkin saada aikaan ja Fröberg heittää ilmoille 50-50 periaatteen:

*”...jos me tehdää vaik 300 000 euroo plussaa, ni puolet automaattisesti meille ja puolesta sit päättäs liikuntajohtaja tai yhteisesti”.*

Kun olisi olemassa selkeä sääntö, se kannustaisi osastoja tavoittelemaan hyvää tulosta. Fröberg miettii, että kun asiasta päätetään, voisi osastojen osuus omasta hyvästä tuloksesta olla enemmänkin, mutta ainakin se 50 prosenttia. Täyttä sataa prosenttia omasta tuloksesta osasto ei voi Fröbergin mukaan saada, koska myös muut, esimerkiksi hallinto-osasto täytyy huomioida:

*”Hallinto-osasto on osa kokonaisuutta, jos ne ei toimi, ni me ei toimita”.*

Huurteen mukaan loppuvuoden ylijäämän jakaminen saattaa tulevaisuudessa olla mielenkiintoinen haaste. Aikaisemmin keväällä on jo puhuttu, että sen osaston, joka on tehnyt hyvää tulosta, täytyy jollain tavalla saada hyödynnettyä hyvä tuloksensa.

*”Se syö muuten sen henkilökunnan motivaation, jos kaikki valuu muualle”*, Huurre perustelee.

Täytyy kuitenkin myös tunnistaa, että virastolla on sellaisia toimintoja, joissa tuloja ei kerätä. Lisäksi on otettava huomioon osastojen erilaiset lähtökohdat, sillä jo nettobudjetoinnissa olleilla osastoilla toimintakatetavoite on ollut melko helppo. Jakoperusteiden suhteen Huurre on Fröbergin kanssa samaa mieltä:

*”Osa siitä pitäis jättää sinne, missä sitä hyvää tulosta on tehty, et onks se sit 50 prosenttia vai mitä se on ja loput jaetaan...”*

Haastateltavien mukaan liikuntajohtaja tulee toimimaan lopullisena erotuomarina, kun ylijäämän jakamisesta päätetään. Aapron ja Salaterän mukaan onkin tullut jo kaikuja siitä, että nyt jo nettobudjetoinnissa olleilla merellisellä ja liikunnanohjausosastolla oltaisiin huolissaan oman aseman heikkenemisestä, kun jakajia on enemmän.

*”Siihen täytyy vaan se yhteinen linja saada ja sitten viime kädessä liikuntajohtaja päättää, että näin tää raha jaetaan,”*  
Aapro linjaa.

Keinotteluun ei haastateltavien mielestä ole varaa eikä juurikaan mahdollisuuksia osastojen läpinäkyvän toiminnan ansiosta. Jyrkiäisen mukaan

*”...jonku verran jokainen pelaa omaan pussiinsa, mikä vähä voi olla hyväki. Mut avointa pitäis olla pomojen välillä vuorovaikutus.”*

Huurteen mielestä osastojen välinen yhteispeli on sujunut oikein hyvin, eikä hän siten usko keinotteluun. Myöskään Fröberg ei usko, että keinottelu näin pienessä virastossa onnistuu kovinkaan helposti.

*”Kyl mä nään enemmän täs positiivisuutta et saatas hitsattua enemmän tätä virastoa yhtee”, Fröberg summaa.*

Haastateltavat kertovat, että ylijäämän käytölle ei ole vielä suunnitelmaa. Jyrkiäisen mukaan eri vaihtoehdot olisi hyvä suunnitella ja miettiä etukäteen. Aapro ja Alho ovat samaa mieltä. Alho tarkentaa, ettei käyttökohteita voi sitovasti sopia, koska ne riippuvat täysin siitä, kuinka paljon ylijäämää lopulta kertyy. Fröbergin mukaan voisi erikseen tehdä osastotason suunnitelman rahan käyttökohteille ja viraston yhteisille käyttökohteille omansa. Myös Salaterän mukaan joka osastolla olisi hyvä olla oma suunnitelmansa:

*”...ja sitten virastotasolla priorisoidaan, mitkä on ne tärkeimmät, mihin sitä käytetään”.*

Huurre on sitä mieltä, ettei välttämättä suurempia suunnitelmia tarvita, mutta jos toiminnan kehittämiseksi valitaan jokin viraston yhteinen juttu helsinkiläisten hyväksi, niin sitä voisi yhdessä suunnitella. Hän ei ole kuitenkaan vielä alkuvuodesta nähnyt tarvetta suunnitella, mihin ylijäämä käytettäisiin.

Käyttökohteiden suurista linjoista haastateltavat olivat melko samoilla linjoilla. Osa tulee käyttää kuntalaisten ja osa henkilökunnan hyväksi. Alhon mukaan kuntalaisten intressi täytyy pitää ensisijaisena, niin että tuotto kohdistuu kuntalaisten hyväksi esimerkiksi parempina kuntosalilaitteina. Osan voisi sitten käyttää henkilökunnan hyväksi esimerkiksi tyhy-toimintana. Alhon näkemys on kuitenkin, että:

*”...kyllä se kuntalainen siellä pitäis aina niinku muistaa, että ei tässä nyt virastolaisia varten niinku toimita vaan kuntalaisia varten”.*

Fröbergin käyttökohteet ulkoliikuntaosastolla liittyisivät kaluston uusimiseen, eikä siihen varautuminen tuota vaikeuksia, sillä suunnittelua

tehdään jo kevään aikana, kesäksi viimeistään. Osastolla kilpailutetaan hankintoja, jonka lisäksi rakennusvirasto kilpailuttaa ja tätä päätöstä voi myös ulkoliikuntaosasto käyttää esimerkiksi traktoreiden hankintaan.

Aapron mukaan käyttökohteet voisivat olla työskentelyolosuhteita parantavia eli

*”laittaa paikkoja kuntoon, niinkun käyttötalousrahalla tehtävää korjaushommaa”.*

Jotta nettobudjetointi olisi myös ulospäin perusteltua, tulisi Huurteen mielestä osa käyttää toimintojen kehittämiseen:

*”Aukioloajan jatkamista tai salien uusimista tai jotain semmost näkyvää”.*

Osa taas pitäisi käyttää sisäisesti henkilökunnan motivointiin, esimerkiksi koulutuksina, työvälineinä tai asuina:

*”Et sillä tavalla molemminpuolinen perustelu.”*

Toki, jos tulospalkkio toteutuu, niin sekin syö osansa, Huurre lisää.

Salaterän mukaan teknisellä yksiköllä ei ole samanlaisia tarpeita kuin osastoilla on hoidon ja kunnossapidon puolella. Ylijäämän käyttösuunnitelmassa tulisi hänen mukaansa huomioida nyt osastojen kunnossapitoon ja korjauksiin tarvittava osa, jota olisi mahdollista rahoittaa kerrytetystä ylijäämästä. Osa tulisi käyttää työhyvinvointiin ja tulospalkkion maksamiseen:

*”...pystyttäisiin pitämään sellainen taso, että meidän koulutus pyörii ja jos on jotakin virkamatkoja ja tämmösiä, ettei niistä oteta ainakaan pois. Ja työvaatekuluja, mutta niihin on riittänyt rahat ja jatkossakin toivotaan, että riittää.”* Pieniä asioita viraston mittakaavassa, Salaterä huomauttaa.

#### 4.5.7. ”Tasapuolisuus”

Kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että koko liikuntaviraston siirtyminen nettobudjetointiin on hyvä asia, Fröbergin mukaan etenkin

viraston yhtenäistymisen takia. Alho näkee koko viraston siirtymisen nettobudjetointiin hyvänä asiana kahdesta syystä: 1) Nettobudjetointiin siirtyminen lisää tasapuolisuutta, kun tähän asti toisilla osastoilla on ollut varsin väljä budjetti ja toisilla hyvinkin tiukka, esimerkiksi laitososastolla, 2) Nettobudjetointi antaa mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen.

*”Mut se edellyttää, et tää ajatus saadaan myytyä koko virastolle”, Alho lisää.*

Alhon mukaan nettobudjetoinnin taustalla tulisi vaikuttaa taloudellisen ajattelun kehittyminen jokapäiväisessä toiminnassa. Hän muistuttaa vielä, että nettobudjetointiin sisältyy jo aikaisemmin esiin tullut tulojen ja menojen epäsuhteeseen liittyvä riskitekijä, joka edellyttää, että liikuntajohtaja pystyy jatkossakin neuvottelemaan virastolle sellaisen katteen, että toiminta pystytään kohtuullisesti hoitamaan. Tukipalveluiden osalta Alho ei näe muutosta kovinkaan radikaalina:

*”Mun mielest se menee jatkossa niin, et liikuntajohtaja tilaa näiltä yksiköiltä palveluja antamalla määrärahoja käyttöön ja tälläset hallinnon muutokset tapahtuu ehkä vähän hitaasti...”*

Jyrkiäinen listaa kolme näkökulmaa, jotka on tunnistettava, jotta nettobudjetointi saadaan toimimaan: 1) Määräaikaistyöntekijöiden avulla voidaan joustaa ja ”pelata” nettobudjetoinnissa, 2) Nettobudjetointi ei saa vaikuttaa palvelun tasoon. Palvelutasolle tulisi asettaa tietyt tavoitteet ja niiden jälkeen tulee taloudellinen tavoite, 3) Palveluja ei saa hinnoitella niin kalliiksi, että liikunta vähenee. Nettobudjetoinnin pitäisi kannustaa ja aktivoida ihmisiä tekemään asioita ”fiksummin”, mikä synnyttää positiivisen kehän:

*”Palveluita pitää tuottaa, mut jos sen tekee fiksummin, ni siitä syntyy jotakin plussaa ja sitä voi jakaa tottakai näille tekijöille ja sit se ruokkii itse itseään ku huomataan et hei me tehtiin tää fiksummin ja saatiin siit palkkioo ja sit tehään se viel vähän paremmin. Et sit tää alkaa niinku toimii.”*



Huurre on myös sitä mieltä, että koko viraston siirtyminen nettobudjettiin on ehdottomasti hyvä asia. Se antaa lisää keinoja taloudelliseen toimintaan ja lisäksi se poistaa sisäistä eriarvoisuuden tunnetta, jota aikaisemmin on syntynyt siitä, että osa osastoista on ollut nettobudjetoituja ja osa ei.

*”Varsinkin mejän ja liikunnonohjauksen (liikunnonohjausosasto) välillä on sellasia elementtejä, jossa niinkö suoraan mejän tuottoja on siirretty liikunnonohjausosastolle, ni kyllähän se varsinki tuolla laitostasolla on aiheuttanu närää”,* Huurre kertoo.

Myös Salaterän yksikössä ollaan tyytyväisiä nettobudjettiin siirtymisestä:

*”Pitäis helpottaa meitä”.*

Lisäksi Salaterä toivoo, että muutos lisää yhtenäisyyttä virastossa.

#### *4.6. Tulokset: Liikuntajohtaja*

Viimeisimpänä haastatteluna suoritettiin liikuntajohtajan haastattelu. Liikuntajohtajan kantaa nettobudjettiin tiedusteltiin osittain samoista asioista, kuin muissakin haastatteluissa, mutta myös muutosta ja muutosprosessia käsiteltiin haastattelun aikana. Aluksi tiedusteltiin nettobudjettiin lähtemisen syitä ja ajatuksia muutoksen taustalla sekä siirtymää bruttobudjetoinnista nettobudjettiin. Seuraavaksi liikuntajohtajalta kartoitettiin muutoksen vaikutuksia ja sen vastaanottoa virastossa.

Nettobudjetoinnin hyviä ja huonoja puolia sekä ongelmia ja haasteita listattiin myös. Käsittelyssä on lisäksi nettobudjetoinnin vaikutus talousajatteluun sekä mahdolliseen kateylijäämään liittyvät kysymykset sen kerryttämisestä, ennakkoinnista, suunnittelusta, jakamisesta ja käytöstä. Viimeiset kysymykset käsittelevät muutosprosessia ja odotuksia sen etenemisen suhteen.

Liikuntajohtajan haastattelun purkamisen lisäksi tässä kuvataan lyhyesti liikuntajohtajan pitämiä tiedotustilaisuuksia henkilöstölleen. Liikuntajohtaja piti tammikuun (2013) aikana liikuntaviraston henkilöstölle kolme tiedotustilaisuutta, joissa pääteemoina olivat liikuntaviraston uusi strategia, nettobudjetointiin siirtyminen sekä tulospalkkio. Tilaisuuksiin oli mahdollisuus osallistua työajalla ja ne pyrittiin järjestämään niin, että kaikki halukkaat pääsivät osallistumaan. Liikuntajohtajalle sai lähettää kysymyksiä etukäteen ja lisäksi tilaisuuksissa oli mahdollista esittää kysymyksiä ja keskustella mieltä askarruttavista asioista. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi tiedotustilaisuuksia nettobudjetoinnin osalta.

#### 4.6.1. Liikuntajohtajan tiedotustilaisuudet

Tiedotustilaisuudet pidettiin kolmessa eri viraston toimipisteessä, Töölön kisahallissa, Myllypuron Liikuntamylyssä sekä Pirkkolan urheilupuistossa. Tilaisuuksiin oli varattu aikaa noin puolitoista tuntia ja ohjelmassa oli liikuntajohtajan ja osastopäälliköiden puheenvuoroja. Kolmeen tilaisuuteen otti osaa yhteensä 173 liikuntaviraston työntekijää.

Ensimmäisessä tilaisuudessa Töölössä olivat puhumassa liikuntajohtaja Rauramo, merellisen osaston osastopäällikkö Turo Saarinen sekä hallinto-osaston silloinen osastopäällikkö Pekka Alho. Tilaisuudessa liikuntajohtaja kertoi nettobudjetoinnista ja sen mahdollisuuksista, mutta painotti, että menoraamissa tulee edelleenkin pysyä, jotta ”hyvää” voidaan saada jaettavaksi. Puheenvuorossaan Rauramo painotti yhdessä tekemistä ja sitä, ettei murehdita tulevaa, vaan keskitytään kuluvaan vuoteen, josta on mahdollista tehdä erittäin hyvä. Hän pyysi myös henkilökunnalta ehdotuksia ylijäämän käytön suhteen.

Tilaisuudessa Saarinen kertoi omia ja osastonsa kokemuksia nettobudjetoinnista. Saarinen jakoi hyviä kokemuksiaan: Nettobudjetointi on lisännyt mahdollisuuksia nopeampaan reagointiin, joustavuuteen, tuonut lisää harkinta- ja päätösvaltaa, sitä kautta on saatu rahaa omaan

käyttöön ja se on lisännyt motivaatiota. Alho puolestaan näki nettobudjetointiin siirtymisen hallinto-osastolla enemmänkin kulujen kautta, sillä varsinaisia tuloja ei heidän osastollaan ole. Hän korosti muutoksessa myös tulospalkkauksen roolia.

Seuraavassa tilaisuudessa Liikuntamylyssä puheenvuoronsa pitivät liikuntajohtaja sekä liikunnanohjausosaston osastopäällikkö Tarja Loikkanen. Myös tässä tilaisuudessa painotettiin keskittymistä vuoteen 2013, joka näyttää hyvältä. Meneillään olevalle vuodelle ei lanseerata erinäistä projektia lisätulojen hankkimiseen, mutta liikuntajohtaja ilmoitti ottavansa vastaan hyviä ideoita. Lisäksi Rauramo mainitsi, että osastot voivat antaa perusteltuja esityksiä ylijäämän käytöstä. Ylijäämän jakamisesta osastojen kesken Rauramo painotti, että ”Me ollaan yksi joukkue” ja raha tullaan jakamaan viraston kannalta parhaalla tavalla. Lisäksi hän muistutti tukipalveluita tuottavien yksiköiden ja hallinto-osaston tärkeydestä.

Loikkanen puhui nettobudjetoinnista mahdollisuutena. Hän jakoi liikunnanohjausosaston hyviä kokemuksia nettobudjetoinnista ja kertoi sen toimineen hyvin. Loikkanen korosti viraston sisäisen yhteistyön tärkeyttä. Tilaisuudessa nousi esiin kysymyksiä nettobudjetoinnista, mahdollisista organisaatorakenteen muutoksista, ylijäämän jakoperusteista ja hyvien tulonkeräysideoiden palkitsemisesta. Kysymykseen nettobudjetoinnin tulevaisuudesta, siitä kiristyykö kate liian tiukaksi, Rauramo vastasi, että tilanne on nyt hyvä ja katetavoite kiristyy varmasti tulevaisuudessa ja silloin täytyy keksiä uusia mahdollisuuksia.

Jakamiseen ja palkitsemiseen Rauramo antoi selvän vastauksen: Niitä palkitaan, jotka tekevät hyvää tulosta. Lopuksi eräs yleisön jäsen summasi keskustelun kannustavasti toteamalla, että nähdään tämä mahdollisuutena tehdä yhteistyötä osastojen välillä. Kaiken kaikkiaan toisessa tilaisuudessa syntyi hyvää keskustelua asioista ja kysymyksiin saatiin vastauksia.

Kolmannessa tilaisuudessa Pirkkolassa olivat liikuntajohtajan lisäksi puhumassa Saarinen sekä liikuntalaitososaston osastopäällikkö Petteri Huurre ja ulkoliikuntaosaston osastopäällikkö Stefan Fröberg. Kolmannen tilaisuudet viestit nettobudjetoinnin osalta olivat samankaltaisia kuin kahdessa aikaisemmassa: Nettobudjetointiin siirtymistä perusteltiin viraston edun mukaisena muutoksena, kuluvan vuoden näkymien kerrottiin vaikuttavan hyvältä, ylijäämän käyttöehdotuksia pyydettiin miettimään osastoittain ja lisäksi osastojen välistä yhteistyötä painotettiin.

Saarinen kertoi tilaisuudessa omista kokemuksistaan nettobudjetoinnissa, sillä nyt kuulijoiden joukossa enemmistö oli osastoilta, jotka olivat vasta siirtymässä nettobudjetointiin, aivan kuten ensimmäisessäkin tilaisuudessa. Myös Huurre loi puheenvuorossaan uskoa siihen, että nettobudjetointi on ainoa oikea ratkaisu tässä vaiheessa. Hän puhui myös uhkista ja haasteista, joita virasto kohtaa, mutta vakuutti, että ne olisivat olemassa myös ilman nettobudjetointia. Fröberg puhui nettobudjetoinnin mahdollisuuksista oman osastonsa osalta ja siitä, kuinka nettobudjetointi tulee olemaan ideologisesti suuri muutos. Hän korosti sitä, kuinka tulojen keräyksessä pienistä puroista syntyy suuri joki ja kuinka kaikkia tarvitaan ajattelemaan uusia mahdollisuuksia.

Kaiken kaikkiaan tiedotustilaisuudet toimivat hyvinä keskustelun avauksina ja henkilöstö sai vastauksia kysymyksiinsä. Nettobudjetoinnin osalta painotettiin keskittymistä meneillään olevaan vuoteen ja aihetta lähestyttiin positiivisten asioiden kautta, vaikka ymmärrettävästi tulevaisuuden katetavoite herätti kysymyksiä. Tiedotustilaisuuksien kautta tavoitettiin kuitenkin 173 työntekijää, jotka ovat nyt kuulleet liikuntajohtajaa ja osastopäälliköitä ja voivat siten toimia viestin viejinä edelleen liikuntavirastossa. Seuraavaksi siirrytään liikuntajohtajan haastatteluun ja aloitetaan nettobudjetointiin siirtymiseen vaikuttavista tekijöistä.

#### 4.6.2. Miksi nettobudjetointiin?

Nettobudjetointiin siirtymisen taustalla vaikuttaa liikuntajohtaja Anssi Rauramon ajatus siitä, että ainoa todellinen tehokkuuden mittari on ”eurot”. Hän toki tunnistaa myös paljon muutakin vaikuttavuutta, kuin pelkät eurot, mutta

*”...tätä maailmaa vaan mitataan aika kylmästi euroilla, niin mä oon halunnu näyttää, että liikuntatoimeeki voi ja kunnallistoimintaa voi hoitaa tehokkaasti, jos annetaan siihen riittävät työkalut”.*

Taustalla on siis liikuntajohtajan mukaan halu näyttää, että kunnallista toimintaa voidaan hoitaa tehokkaasti niin, että siitä saadaan sekä taloudellisesti että liikunnallisesti maksimaalinen hyöty. Liikunnallisesti maksimaalisella hyödyllä Rauramo tarkoittaa sitä, että ihmiset saavat liikunnasta riemun ja ilon sekä kansanterveydellisen hyödyn.

Rastilan leirintäalueen, merellisen osastona ja liikunnanohjausosaston nettobudjetoinnista saamien positiivisten kokemusten perusteella koko virasto päätettiin viedä nettobudjetoinnin piiriin. Vaikuttavana tekijänä oli myös se, että Rauramon mukaan liikuntavirasto on pitänyt huolta myös tulonkannosta. Virastossa hintapolitiikkaa on mietitty ja se on pyritty asettamaan niin, etteivät palvelut missään nimessä ole liian kalliita, mutta myöskään nollahintaisia palveluita ei ole nähty viraston näkökulmasta toimivina.

Budjetointimenetelmän muutokseen löytyi perusteita myös viraston hyvästä toiminnasta 2000-luvulla. Liikuntajohtajan mukaan vuodesta 2001 virasto on tehnyt joka vuosi

*”600 000 euron ja 2,5 miljoonan euron väliltä plusmerkkisen tuloksen siihen nähden, mitä meilt on odotettu”.*

Tätä summaa ei kuitenkaan ole saatu käyttöön, vaan se on siirtynyt kaupungin kassaan.

*”Ja ku loppusumma on 21 miljoonaa, ni sil ois tehny aika paljon liikuntaa. Et sitä ei ois varmaa pystyny kokonaa käyttää, mut jos siit ois puoletki voinu käyttää ni sil ois ollu aika iso vaikutus”, Rauramo jatkaa.*

Koko viraston nettobudjetointiin siirtymisen valmisteluun kuului useita keskusteluita ensin liikuntajohtajan ja merellisen osaston sekä liikunnanohjausosaston osastopäälliköiden kesken koskien kokemuksia nettobudjetoinnista. Tämän jälkeen liikuntajohtaja kävi keskusteluja nettobudjetointiin siirtyvien osastojen osastopäälliköiden kanssa. Siirtymävaiheessa siirtyville osastoille annettiin mahdollisuus käydä keskusteluja ja kuulla kokemuksia nettobudjetoitujen osastojen osastopäälliköiltä sekä henkilökunnalta:

*”Me koitettiin et se lähtee niinkun alhaalta ylöspäin eikä liikuntajohtajalta suoraan määräyksenä alaspäin. - - Annettiin sellanen ilmapiiri, että tää ei oo mitään salaista”, Rauramo kertoo.*

Liikuntajohtajan mukaan malli syntyi siitä, kun merellisen osaston osastopäällikkö aikoinaan kävi liikunnanohjausosastolla puhumassa silloin, kun liikunnanohjausosasto siirtyi nettobudjetointiin.

Rauramon mukaan koko viraston siirtymistä lähdettiin viemään mahdollisimman avoimesti eteenpäin. Avoimuus johtuu hänen mukaansa juurikin siitä, ettei hän näe suurta eroa bruttobudjetointiin nähden henkilökunnan kannalta:

*”...mikään ei muutu, et ollaanks me nettobudjetoinnissa vai bruttobudjetoinnissa. Tulotavote pitää saavuttaa ja menoja ei saa ylittää.”*

Kysyttäessä, mitä siirtymävaiheessa olisi voinut tehdä paremmin, on Rauramolla selkeä vastaus: Ihmisille olisi vielä konkreettisemmin voinut kertoa, minkälaisiin asioihin puuttamalla he voisivat vaikuttaa vielä enemmän. Esimerkkinä liikuntajohtaja mainitsee maksullisten palveluiden

tarkemman valvomisen. Tällaisten esimerkkien kautta rahan keräämisen keinoja olisi hänen mielestään voitu tarkemmin kertoa henkilöstölle.

*”Tällä tavalla palasteltuna vielä yksityiskohtasemmin sitä, että mitä se tarkoittaa per henkilö, että vähän ehkä isolla pensselillä maalattiin.”*

#### 4.6.3. Nettobudjetoinnin vastaanotto ja vaikutukset

Liikuntajohtajan korviin ei toistaiseksi ole kantautunut viestiä siitä, että nettobudjetointiin siirtyminen koettaisiin virastossa kielteisenä asiana. Muutos viraston elämässä on suuri, mutta suurta eroa siihen nähden, mitä tehdään ei ole:

*”...kaikki, mitä tehdään, on tehty pienemmällä haarukalla aikasemminkin”.*

Muutoksella liikuntajohtaja tarkoittaa talousorientoitunutta ajattelutapaa, jonka hän haluaa ankkuroida viraston arkipäiväiseen toimintaan. Toistaiseksi talousseuranta ”laahaa perässä”, mutta kun se saadaan toimimaan, niin seuranta on tarkoitus tarkentaa:

*”Aktiivinen tulojen ja menojen seuranta ja määrätietosemmin mietitään, mitä ostetaan, millon ostetaan, miten ne jaksotetaan”, Rauramo täsmentää.*

Talousorientoitunutta ajattelutapaa on ainakin merellisellä osastolla alettu jo sisäistää ja tämän Rauramo toivoo lisääntyvän koko virastossa:

*”...kyl se on tän kunnallisen toiminnan tehottomuuden yks pääjuttu, että taloudellinen ajattelu, sen ei tarvitse olla joka paikassa johtava ajattelutapa, mut sil täytyy olla merkitystä. Ja taloudellisesta ajattelustahan seuraa se, että sillonhan ruvetaan ajattelemaan monia muitakin asioita, että voiko tämän asian tehdä paremmin tai toisella tavalla. Plus siitä seuraa se, että miksi me emme voi tehdä tätä asiaa niin kun tämä olisi hyvä tehdä ja siinä tullaan sit taas tähän, mist mä*

*oon puhunu aikasemminkin, tähän itse rakennettuihin, omiin esteisiin”, Rauramo jatkaa.*

Näillä esteillä Rauramo viittaa siihen, kuinka kunnan toiminta on erilaisin lain ja pykälän säädelyä. Esimerkkinä hän käyttää Helsingin kaupungin päätöstä olla irtisanomatta ketään. Päätös on toki työntekijöiden näkökulmasta hyvä, mutta

*”silloin ei vaan voida olla niin tehokkaita kuin muut”.*

Kun ajattelu siirtyy taloudellisemmaksi, uskoo Rauramo, että ihmiset alkavat ajatella toimintatapaa hieman uudessa valossa.

Liikuntajohtajan omassa työssä nettobudjetointiin siirtyminen näkyy jo esimerkiksi siinä, että hinnankorotuksista on käyty keskusteluja huomattavasti enemmän kuin aikaisempina vuosina. Vaikka painetta korotuksille olisi, niin lopputulos oli itse asiassa maltillisempi kuin vuosi sitten, hän kertoo. Muuten siirtyminen ei vielä ole näyttäytynyt Rauramon työssä, sillä ”lukufriikkinä” hän on seurannut talouden tunnuslukuja aikasemminkin erittäin tarkasti. Toki talouden seuranta on nyt aikaisempaa ”tarkempaa touhua”, sillä nyt seurataan katetta, eikä pelkästään pidetä kiinni menokurista.

Nettobudjetointiin siirtyminen näyttäytyy liikuntajohtajan työssä toki siinä, että hän on luvannut kuluvan vuoden aikana käydä jokaisessa liikuntaviraston toimipisteessä, jossa on ihmisiä. Vierailuiden ja kolmen suuren tiedotustilaisuuden avulla ihmisille halutaan viestiä muutoksesta äärimmäisen tarkasti ja huolellisesti niin, että kaikki halukkaat ovat päässeet asiasta kuulemaan. Liikuntajohtaja on siten vahvasti sitä mieltä, että pystyy omalla työpanoksellaan vaikuttamaan toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen.



#### 4.6.4. Nettobudjetoinnin hyödyt ja riskit

Nettobudjetoinnin on todettu vaikuttaneen viraston toiminnan tehokkuuteen ja se onkin vakuuttanut liikuntajohtajan jo aikaansaaduilla vaikutuksillaan:

*”Siin (nettobudjetoinnissa) on sellasii asioita, joita mä arvostan oikeestaan vielä enemmän, ku niitä euroja, niin ihmiset on ihan oikeesti istunu alas ja miettiny, et voidaanko me tehdä näitä asioita uudella tavalla. Se on niinkun tulospalkkauksen ja nettobudjetoinnin yhteisvaikutuksen paras juttu, et ihmiset yhdessä pohtii, et voiko näit tehdä toisella tavalla”.*

Ehdottomana hyötynä liikuntajohtaja nostaa esiin myös sen, että nyt ”tehty plussa” saadaan viraston omaan käyttöön.

Riskiksi liikuntajohtaja listaa sen, että kate täytyy raamittaa joka vuosi uudestaan:

*”Et me ei olla niinku omavarasia ja se on tietysti huono juttu, koska se on joka vuosi neuvoteltava asia”.*

Rauramo on laskenut, että

*”...jos otettas pois sisäiset vuokrat ja avustukset, ni sen jälkeen me voitais toimia aikalailla aidosti nettobudjetoituna. Et sillon ne menolisäykset, joita tulee, ni ne pyrittäs kattamaan tulolisäyksillä...”*

Riskinä on myös se, että nettobudjetoinnin takia rahaa aletaan kerätä niin, että toiminta-ajatus kärsii.

*”Et tää ei saa ohjata sellaseen käyttäytymiseen, että yhtäkkii niinku nopealla aikajänteellä maksimoidaan tulot miettimättä, onko sillä jotain muita seurauksia. Et meidän pitää pitää isot massat liikkeellä ja kerätä heiltä kohtuullisia tai pieniä sisäänpääsymaksuja.”*

Liikunnan harrastamisen riman täytyy siis pysyä mahdollisimman matalalla.

Nettobudjetoinnin kanssa ongelmatilanteet ovat aikaisemmin syntyneet, kun on tapahtunut jotain yllättävää, eikä tavoitteeseen ole päästy. Tämän on aiheuttanut arviointivirhe, jonka seuraukset ovat heijastuneet tulospalkkioon saakka. Rauramo muistelee, kuinka kerran Rastilan reipas menojen ylitys aiheutti kaikkien tulospalkkioiden nollaantumisen. Muihin faktisiin ongelmiin ei liikuntajohtaja ole nettobudjetoinnin kanssa törmännyt.

Tulevien haasteiden ja ongelmien suhteen liikuntajohtajan näkee lähitulevaisuuden oikein valoisana. Hänen mukaansa ”ponnahduslauta” nettobudjetointia varten on rakennettu niin, ettei ongelmia pitäisi olla näköpiirissä. Vuoden 2013 tulotavoitteeksi on asetettu 13,7 miljoonaa euroa ja Rauramo on jo tässä vaiheessa vakuuttunut, että virasto pääsee yli 15 miljoonan euron, jolloin puskuria pitäisi jäädä mukavasti. Rauramo uskoo kuitenkin, että jonain päivänä tulevaisuudessa

*”kate on lähtökohdassa hilattu niin lähelle, ettei oo mitään puskuria”.*

Hänen mukaansa menoja ei voi pienentää loputtomiin ja kun tuloja on kasvatettu tiettyyn pisteeseen saakka, alkaa se vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen.

*”Et sit varmaan on tultu sellaseen vaiheeseen, että sit siitä (nettobudjetoinnista) ei synny sellasta lisätuloo, lisäarvo.”*

Rauramon mukaan tähän pisteeseen on vielä aikaa:

*”...jos tää hyvin hoidetaan, ni täs on kymmenkunta vuotta aikaa ja sit eletään jo toisenlaises maailmassa”.*

Liikuntajohtaja lukee riskiksi myös sen, ettei keskushallinnossa enää hyväksyittäisikään sitä lähtökohtaa, että liikuntaviraston katetavoite täytyy joka vuosi määritellä uudella tavalla, koska tulojen ja menojen suhde ei ole optimi nettobudjetoinnille. Hän kuitenkin uskoo ja toivoo, että liikuntavirastoa kohdellaan niin kuin muitakin on kohdeltu ja kohdellaan tällä hetkellä.

#### 4.6.5. Kateylijäämän ennustaminen, jakaminen ja käyttö

Loppuvuoden taloudellisia näkymiä pystytään liikuntajohtajan mukaan jo ennustamaan sen verran, ettei mitään dramaattisia muutoksia ole tullut. Näyttää siis siltä, että menoissa pysytään ja tuloissa saavutetaan hieman yli 15 miljoonan euron tulos. Jotta kateylijäämä pystyttäisiin mielekkäästi käyttämään, tulisi Rauramon mukaan syyskuun loppuun mennessä olla valmiina suunnitelmat sen käytöstä. Lopullinen varmuus talouden osalta saadaan, kun elokuun luvut on saatu ja kesän työntekijät ovat lähteneet. Ainoa loppuvuotta mutkistava seikka on, jos talvi tulee aikaisin, sillä silloin loppuvuodesta joudutaan palkkaamaan enemmän väkeä. Liikuntajohtajan mukaan siis jo syyskuussa ja viimeistään loka-marraskuussa tulisi ylijäämällä tehtävät hankinnat tehdä.

Vielä ei ylijäämän käytölle ole olemassa varsinaista hienosuunnitelmaa, eikä tarkkoja suunnitelmia voikaan Rauramon mukaan tehdä ennen kuin on jokin varmuus siitä, että rahaa on olemassa. Suuria linjoja on kuitenkin jo maalailtu. Ylijäämän käytössä liikuntajohtaja haluaa huomioida asiakkaat eli kuntalaiset. Hankintalistalla on aineita, kunnossapitoa ja erilaisia tavaroita, mutta lisärahalta voitaisiin esimerkiksi jatkaa aukioloaikoja:

*”...jos on esimerkiks syyskuussa ihan valtavan hieno syksy, ni me voidaan ajatella, että uimastadionin aukiolokautta jatketaan viikolla tai kahdella, jos meil on sitä kautta syntyyny rahaa”.*

Rahan käytössä Rauramolla on siis selkeä linja:

*”Mä pyrkisin siihen, et voitais hankkia jotain sellasta, jolla me voitais palvella yleisöä entistä paremmin ja samalla tehdä meidän työntekijöiden työn tekeminen entistä tehokkaammaks ja paremmaks”.*

Rauramo kertoo, että suunnitelma ylijäämän käytöstä tehdään ennen kesälomia. Jokainen osasto valmisteleo oman suunnitelmansa, joita sitten sovitetaan yhteen.

Ennen kuin osastot pääsevät mitään hankkimaan, tulee ylijäämä jakaa osastojen kesken. Jakamiseen ei vielä ole laadittu pelisääntöjä, mutta Rauramon lähtökohtana on, että

*”...se, joka tekee hyvää tulosta, ni sitä ei saa rangaista, elikkä sen pitää saada nauttia siitä tuloksesta enemmän”.*

Hän muistuttaa kuitenkin, että jakamisessa on huomioitava myös hallinto-osasto ja yksiköt, jotka eivät käytännössä tee tulosta, mutta mahdollistavat muiden osastojen toiminnan. Huolta kunkin osaston osuudesta on kuulunut jo molemmin päin:

*”Ens alkuun tää oli ihan pirun iso juttu, et ensinnäki ne oli ihan huolissaan, joilla ei oo tuloja ja sitte ne, ketkä on ollu nettobudjetoinnissa, että nyt ne muut tulee jakamaan meidän tuloja”.*

Rauramo huomauttaa, että nyt nettobudjetointiin siirtyneillä osastoilla on potentiaalia tehdä hyvää tulosta yhtäläillä kuin jo nettobudjetoinnissa olleilla osastoilla. Esimerkiksi ulkoliikuntaosastolla on paljonkin potentiaalia kasvattaa tulojaan.

Suurin kysymys ylijäämän jakamisessa on Rauramon mukaan kuitenkin hallinto-osaston ja teknisen yksikön kanssa. Hän ottaa esimerkiksi liikuntaviraston tiedotuksen, johon panostamalla markkinointiin saadaan uusia panostuksia, mikä taas koituu koko viraston hyväksi. Tämän kaltaiset päätökset on myös otettava huomioon. Rauramo kuitenkin muistuttaa, että

*”...meillähän on positiivinen ongelma, jos meillä on rahaa jaettavissa”.*

Aikaisemmissa haastatteluissa esiin noussut 50/50-malli kuulosti liikuntajohtajan mielestä jo erittäin hyvältä. Hän ei kuitenkaan voi sanoa,

että se olisi olemassa oleva malli, mutta ajatuksena se vaikuttaa hyvältä. Ensimmäiselle vuodelle ei kuitenkaan ole mitään mallia, jonka mukaan ylijäämä suoraan jaettaisiin osastoittain. Rauramo ei kuitenkaan sulje pois ajatusta, ettei jonkinlaista mallia tulevien vuosien ylijäämän jakoon voisi kehittää.

#### 4.6.6. Kuuden vuoden muutosprosessi

Rauramo kuvaa viraston nettobudjetointiin siirtymistä positiiviseksi ja yhdeksi merkittävimmistä asioista hänen 15-vuotisen liikuntajohtajan uransa aikana. Muutosprosessin etenemisestä hänellä on selkeä kuva. Rauramon mukaan muutosprosessi etenee kahden vuoden sykleissä ja kestää yhteensä kuusi vuotta. Kun organisaatiossa tehdään suuri muutos, se ottaa kaksi vuotta:

*”Sen jälkeen ihmiset tietää, että mitkä on sen muutoksen vahvuudet ja mitkä on heikkoudet ja mitä mä voin ite tehdä ja miten se on muhun itseeni vaikuttanu”.*

Seuraavat kaksi vuotta hiotaan uutta järjestelmää.

*”Trimmataan ja katotaan, mikä on menny huonosti ja mitä sille voidaan tehdä ja tehostetaan sitä, mikä on menny hyvin. Trimmataan ja hiotaan.”*

Seuraavat kaksi vuotta pitäisi Rauramon mukaan pystyä nauttimaan siitä, mikä on tehty hyvin.

*”Kuuden vuoden pätkä ja sen jälkeen pitää pysähtyy miettii, et onko tää maailma enää saman näkönen.”*

Liikuntajohtaja uskoo, että ensimmäinen suuri kuohahdus meneillään olevassa muutosprosessissa nähdään, kun ylijäämää aletaan jakaa ja mietitään, mitä sillä voidaan tehdä.

*”Sillonhan kiinnostus nousee ihan tappiin. - - Ekalla kerralla se on ihan tolkuton hässäkkä ja toi ovi käy koko ajan.”*

Seuraavaan vuoteen ei enää voi tehdä suurempia muutoksia, sillä vuoden 2014 budjettia tehdään jo olemassa olevilla tiedoilla ja tämä on yksi syy,

miksi aikajänne muutoksessa on vähintäänkin puolitoista vuotta. Ensi vuoden (2014) toukokuun lopussa annetaan vuoden 2015 talousarvio eteenpäin ja silloin tiedetään jo, mitä muutoksia halutaan tehdä.

Kysyttäessä, minkälainen liikuntajohtajan mielestä on onnistunut lopputulos nettobudjetointiin siirtymisessä, hän näkee tilanteen positiivisena ja valoisana. Onnistuneen muutoksen jälkeen, suurin piirtein kahden vuoden päästä on olemassa selkeät pelisäännöt rahan jakamiseen ja rahaa on jaettavaksi.

*”Mä nään sen tällä hetkellä aika positiivisena ja valoisana sen takia, että meillä on jaettavaa, kukin osasto saa jotakin, asiakkaat saa jotakin ja sit, jos tähän viel pystytään lisäämään tää tän meidän oman väen sitouttaminen, niin sillohan tää on aika hyvin onnistunu.”*

Mielenkiintoista Rauramon mielestä onkin nyt se, kuinka osastot ottavat sen suunnitteluhaasteen, mitä kaikkea ylijäämällä voidaan hankkia. Hän muistuttaa silti, että kaikessa on riskinsä, eikä nytkään voi tuudittautua siihen, että virasto olisi automaattisesti ”plussalla” joka vuosi. Seuraavat viisi vuotta hän kuitenkin uskoo olevan sellaisia, että ilman suuria yllätyksiä muutoksen pitäisi tuoda virastolle selkeää lisäarvoa.

Henkilökunnan osallistamiseksi muutokseen Rauramo on suunnitellut virittävää keskustelua ylijäämän käyttökohteista.

*”Et sillohan se tulee näille ihmisille yhteiseksi asiaks, ku ne huomaa, et vitsi nyt meil on jotain, mil me voidaan jotain hankkia.”*

Suunnitelma kyselyn toteuttamisesta ei ole vielä valmis, mutta ajatuksissa on Internetissä toteutettava kysely, jossa kysymyksenä voisi olla esimerkiksi:

*”Jos sinulla olisi 10 000 euroa käytettävissä, kerro mikä olisi työsi kannalta välttämätöntä”.*

Rauramo on ajatuksesta innoissaan:

*”Ja siihen sanottas, että viis hanketta poimitaan, mitä työntekijät on ilmottanu, jolloin se myös motivois”.*

Kysely olisi tarkoitus suunnata työntekijöille ja se tullaan todennäköisesti toteuttamaan kesän jälkeen, jos taloudellinen tilanne näyttää hyvältä loppuvuoden osalta.

#### *4.7. Haastatteluiden yhteenveto*

Tässä kootaan yhteen ja tiivistetään haastatteluissa esiin nousseita tärkeimpiä näkökulmia sekä huomionarvoisia asioita. Haastatteluiden yhteenveto on koottu kaikista kolmesta edellä puretusta haastattelukokonaisuudesta, joten siinä on huomioitu kaikkien haastateltavien vastaukset. Yhteenvedossa haastattelujen tuloksia peilataan edellä esitettyyn NPM:n ja muutosjohtamisen teoriaan.

Muutoksen tausta-ajatus: Muutoksen taustalla vaikuttaa liikuntajohtajan ajatus siitä, että kunnallista toimintaa voidaan hoitaa tehokkaasti. Muutoksen lähtökohtana onkin juuri toiminnan tehokkuuden parantaminen. Muutoksen taustalla on siten tunnistettavissa NPM- ja tulosjohtamisen ideologioiden mukaista ajattelua taloudellisuuden ja tehokkuuden edistämisestä (Barretta, Busco 2011; Doyle et. al. 2000).

Tiedottaminen ja keskustelu: Muutoksen onnistumisen kannalta tiedottaminen, keskustelu ja avoimuus ovat avainasemassa. Tiedottamisessa on tärkeää saada kaikki työntekijät ymmärtämään, mistä muutoksessa on kyse sekä kuinka muutos vaikuttaa omaan työhön. Tässä esimiehillä on tärkeä rooli, sillä he ovat lähellä työntekijöitä. Ehdotuksena nousi esiin, että nettobudjetoinnin parissa jo työskennelleet työntekijät voisivat käydä jakamassa kokemuksiaan työyhteisöissä. Viestinnän ja kommunikaation merkittävä rooli muutoksessa (Jorritsma, Wilderom 2012) on selvästi tunnistettu haastateltavien keskuudessa ja lisäksi oli huomattu, kuinka muutoskommunikaatiolla voidaan vaikuttaa työntekijöiden

suhtautumiseen ja vastaanottavuuteen muutosta kohtaan (Frahm, Brown 2007).

Muutoksen vaikutukset työhön: Käytännön toiminta ja työnkuvat eivät juuri muutu. Suurin muutos tapahtuu ajattelumallin muutoksena. Talousorientoitunut ajattelu korostuu kaikessa toiminnassa.

Tulopuolen kehittäminen: Muutos on selvästi saanut jo ajatusmaailmaa uuteen asentoon, sillä haastateltavilta löytyi paljon ideoita tulopuolen kehittämiseen. Osastoilta esiin tulleita ideoita olivat muun muassa: tuotteistaminen, uudet palvelut, hintojen korottaminen, ulkopuolisten tapahtumien järjestäminen, leirintäalueketju, markkinointi ja sponsorointi sekä uusien kohderyhmien hankkiminen.

Kustannussäästöt: Yhteinen näkemys oli, ettei henkilöstöä voida vähentää ilman, että palvelutaso kärsisi. Samasta henkilöstöstä voi kuitenkin saada enemmän irti esimerkiksi työn kierron ja yhteistoiminnan kautta. Kustannussäästöjä uskotaan löytyvän enemmän toiminnan tehostamisen kautta. Tulospainotteisemman ajattelun myötä kustannustietoisuuden odotetaan lisääntyvän (Salminen 2005, 17).

Kriittinen piste: Talouden seurannan ja loppuvuoden taloudellisen tilanteen ennakkoinnin kannalta kriittinen piste löytyy elo-syyskuussa, jolloin koko viraston osalta saadaan paras mahdollinen ennuste loppuvuoden suhteen.

Kateylijäämä: Nettobudjetoinnin kautta on mahdollista saavuttaa kateylijäämää ja siten määrärahaa voidaan käyttää toiminnan kehittämiseen. Ylijäämän irrottaminen käyttöön painottuu loppuvuodelle, loka-joulukuun välille.

Pelissäännöt ja suunnitelma mahdollisen ylijäämän käytöstä: Ylijäämän jakamisen suhteen kaivataan selkeitä pelisääntöjä niin, että kun jakamisen aika tulee, tiedetään, millä perusteilla jako suoritetaan. Myös



käyttökohteista kaivataan suunnitelmaa. Osa tulee käyttää asiakkaiden eli kuntalaisten hyväksi ja osa henkilökunnan hyväksi.

Uhat ja haasteet: Suurimpana nettobudjetointiin liittyvänä uhkana nähtiin katetavoitteen kiristyminen. Viraston tulojen ja menojen epäsuhdan vuoksi tulojen kasvattamiseen kohdistuu merkittävä paine väistämättömän menojen kasvun myötä. Uhkana nähtiin myös vääränlainen talousajattelu, siis säästäminen toiminta-ajatus laiminlyöden. Haastavan nettobudjetoinnista tekee se, että se on sidottu kalenterivuoteen, eikä tehtyä hyvää tulosta voi siten siirtää seuraavalle vuodelle.

Positiivinen muutos: Koko viraston siirtyminen nettobudjetointiin nähtiin yhteisesti positiivisena asiana. Sitä kautta saadaan rahaa toiminnan kehittämiseen, se motivoi henkilöstöä uudella tavalla, lisää henkilökunnan tasa-arvoisuutta ja tasapuolisuutta sekä yhtenäisyyttä ja lisäksi selkiyttää toimintaa. Lisäksi nettobudjetointi parantaa viraston reagointikykyä ja joustavuutta ja lisää työntekijöiden harkintaa sekä kannustaa itsenäiseen työhön. Muutoksen myötä tulosjohtamisen tavoitteista tehokkuuden lisääntymisen ja päätöksenteon siirtymisen lähemmäs rajapintaa (Eakin et. al. 2011) uskotaan toteutuvan.

Kuuden vuoden muutosprosessi: Liikuntajohtajan mukaan muutosprosessi ottaa kuusi vuotta. Itse muutosvaihe kestää kaksi vuotta, sitten uutta järjestelmää hiotaan ja parannetaan kaksi vuotta ja seuraavat kaksi vuotta nautitaan. Teoreettisten mallien tavoin liikuntaviraston muutosta voidaan hahmottaa vaiheittaisena etenemisenä (Nesterkin 2013), jossa tunnistetaan muutosprosessille tyypilliset kolme vaihetta (Koskinen 2009; Burnes 2004a).

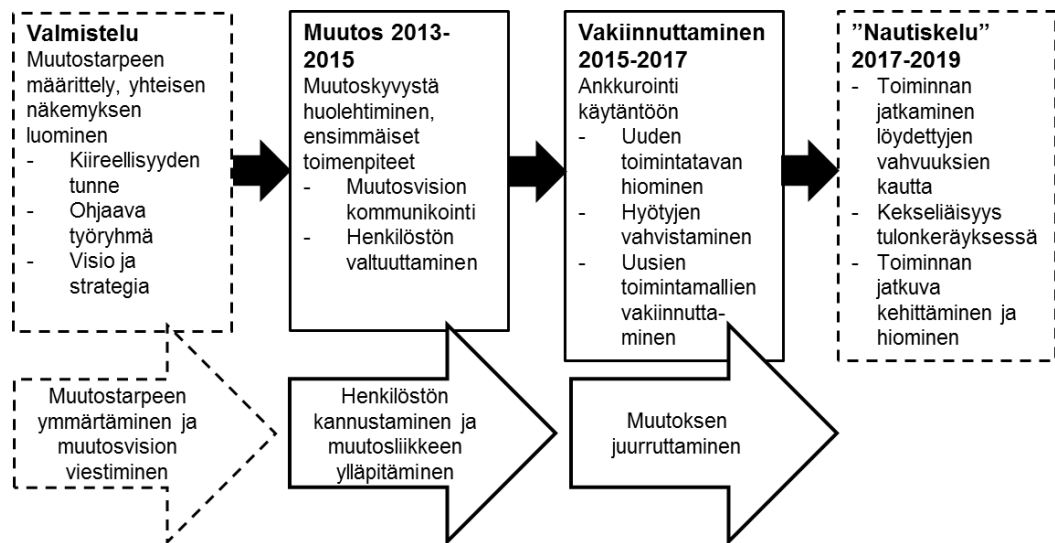
## 5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Haastatteluista kerättyyn aineistoon ja muuhun liikuntaviraston tarjoamaan materiaaliin nojaten teoriaosiossa muodostettu muutosprosessimalli (kts. 3.4.) muokataan vastaamaan liikuntaviraston muutosta. Teoriaan nojaten mallin muutosvaiheisiin liitetään toimenpide-ehdotuksia edesauttamaan sulavan muutoksen etenemistä ja uuden budjetointimenetelmän implementointia käytäntöön.

Liikuntaviraston muutosprosessia varten kehitetty malli koostuu kolmesta vaiheesta, jotka ovat valmistelu, muutos ja vakiinnuttaminen. Koska liikuntavirastossa muutos on jo pantu toimeen vuoden alusta, on valmisteluvaihe jo takanapäin. Siitä johtuen tässä keskitytään itse muutosvaiheeseen ja vakiinnuttamisvaiheeseen. Vaikka tässä tutkimuksessa valmisteluvaiheeseen ei siten kehitetä erinäisiä liikuntavirastolle kohdennettuja toimenpide-ehdotuksia, voi valmisteluvaiheessa listatuista teoriapohjaisista toimenpiteistä saada hyviä vinkkejä seuraavaa muutosta varten. Koska haastatteluista kävi ilmi, ettei nettobudjetointiin siirtyminen vaikuta juurikaan käytännön toimiin eikä järjestelmiin, on implementoinnin helpottamisessa fokus muutosjohtamisessa ja uuden ajattelumallin juurruttamisessa organisaatioon kaikille tasoille.

Liikuntajohtajan mukaan kunnallisessa organisaatiossa muutosprosessi vie yleensä noin kuusi vuotta, joista kaksi ensimmäistä kuluvat itse muutokseen, kaksi seuraavaa uuden järjestelmän ja toimintamallin hiomiseen ja muokkaamiseen ja kaksi viimeistä elämiseen toimivan mallin kanssa. Muutosprosessimallin vaiheet on rakennettu ajallisesti tämän ajatuksen päälle: Muutosvaihe kestää vuodesta 2013 vuoteen 2015, vakiinnuttaminen 2015-2017 ja lopuksi vuodet 2017-2019 eletään toimivan systeemin kanssa tutussa ympäristössä. Tämän jälkeen on pysähdyttävä ja tarkasteltava tilannetta uudelleen.

Liikuntavirastolle kehitettyyn kolmivaiheiseen muutosmalliin on ”neljäntenä vaiheena” lisätty liikuntajohtajan mainitsema kahden vuoden jakso (”Nautiskelu” 2017-2019), jolloin muutos on jo toteutettu ja juurrutettu osaksi arkea. Tämä vaihe ei ole enää varsinainen muutosprosessin osa siinä mielessä, että muutos on jo läpikäyty ja saatu istutettua organisaatioon. Tämä kahden vuoden jakso on kuitenkin tärkeä muutoksen pysyvyyden kannalta, koska se muistuttaa, ettei elämä palaa muutoksen loputtua vanhoihin uomiinsa, vaan nyt jatketaan uudistuneena organisaationa. Alla oleva kuvio (Kuvio 10) kuvastaa liikuntaviraston muutosprosessin vaiheittaista etenemistä.



Kuvio 10. Liikuntaviraston muutosprosessin vaiheet

Kuviossa valmisteluvaihe on piirretty katkoviivoilla, koska se on jo takanapäin, eikä siihen enää keskitytä tulevien toimenpide-ehdotusten osalta. Myös viimeinen kahden vuoden ”nautiskelujakso” on kehystetty katkoviivoilla, koska sitä ei nähdä enää varsinaisena muutosprosessin vaiheena, vaan se kuvastaa ennemminkin organisaation elämää onnistuneen muutosprosessin jälkeen. Seuraavaksi selvitetään tarkemmin muutos- ja vakiinnuttamisvaiheeseen keskittyen toimenpide-ehdotuksia johdolle muutosprosessin ja uuden budjetoitimenetelmän implementoinnin helpottamiseksi.

### 5.1. Muutosprosessin vaiheet ja toimenpide-ehdotukset

Alla on muutosprosessin vaiheisiin listattu toimenpide-ehdotuksia, jotka on suunnattu pääasiassa liikuntajohtajalle sekä osastopäälliköille. Johdon rooli on muutoksen läpiviemisessä erittäin tärkeä (Simpson, Beeby 1993) ja muutoksen eteneminen lähtee liikkeelle johdon esimerkin ja toiminnan seurauksena. Näistä toimenpide-ehdotuksista johto saa vinkkejä muutosjohtamiseen ja alemman tason esimiesten ohjeistamiseen, jotka vievät muutosta yhä eteenpäin organisaatiossa.

**Muutosvaihe 2013-2015:** Muutoskyvystä huolehtiminen ja ensimmäiset toimenpiteet

- Muutosvision kommunikointi: Käytä kaikkia mahdollisia kanavia nettobudjetoinnista kommunikoimiseen
- Liikuntajohtajan tiedotustilaisuudet tehty, jatkona liikuntajohtajan vierailut kaikissa toimipisteissä, joissa on henkilökuntaa → Varaa mahdollisuus henkilökunnan kysymyksille ja rohkaise avoimeen keskusteluun
- Osastopäälliköt voisivat käydä keskustelua päälliköiden ja esimiesten kanssa nettobudjetoinnista → Tähdentää, mistä on kyse ja miksi ja miten tämä vaikuttaa kenenkin työnkuvaan → Lähiesimiehet voivat viedä viestiä eteenpäin työntekijätasolle viikoittaisissa palaverissa ja spontaaneissa keskustelutilanteissa
- Avaa avoin keskusteluyhteys työntekijöiden ja esimiesten ja esimiesten ja osastopäälliköiden välille → Kannusta esittämään kysymyksiä, jos joku asia askarruttaa nettobudjettiin liittyen
- Avaa henkilöstön oma keskustelukanava esimerkiksi viraston sisäiseen järjestelmään → Yhteinen keskustelufoorumi, jossa on mahdollisuus kysyä ja saada vastauksia ja vaihtaa kokemuksia työntekijöiden ja esimiesten kesken järjestämättä varsinaista tilaisuutta tätä varten

- Osastopäälliköt ja esimiehet näyttävät toiminnallaan mallia muutoksen hyväksymisessä ja eteenpäin viemisessä toimimalla muutosvision mukaisesti
- Henkilöstön valtuuttaminen: Rohkaise ja kannusta ihmisiä muutosvision mukaiseen toimintaan ja anna mahdollisuuksia toimia itsenäisesti. Anna työntekijöille tilaa ideoida uusia toimintatapoja. Rohkaise henkilökuntaa riskinottoon, uudenlaisiin ideoihin ja toimintaan.
  - Henkilökunnalta on pyydetty osastokohtaisia ideoita ylijäämän käyttökohteisiin tiedotustilaisuuksissa
  - Toteuta nettipohjainen kysely, jossa työntekijät saavat antaa ideoitaan ylijäämän käyttämiseksi
  - Sovi pelisäännöt ylijäämän jakamisperusteista ja ohjeista ylijäämän käytön osastokohtainen suunnittelu niin, että perusteet ovat selvillä elo-syyskuun aikaan, jos/kun ylijäämää jaetaan ja suunnitelmia käytöstä on jo osittain valmiina
- Viestinnän tehtävä: Henkilöstön kannustaminen ja muutosliikkeen ylläpitäminen
  - Epävirallisen viestinnän rooli kasvaa: viralliset tiedotustilaisuudet nettobudjetoinnin osalta on pidetty ja nyt on epävirallisen tiedottamisen ja keskustelun aika, luo positiivista ilmapiiriä muutoksen ympärille
  - Nosta onnistumiset esiin ja palkitse niistä
  - Tuo esiin muutoksen hyötyjä ja hyviä puolia ja yhdistä ne onnistumisiin ja menestykseen

### **Vakiinnuttaminen 2015-2017: Muutoksen ankkurointi käytäntöön**

- Uuden toimintatavan hiominen: Näkyvien suoritusparannusten suunnitteleminen ja niistä viestiminen
  - Tunnista hyvin toimivat asiat ja muutoksen vahvuudet ja tuo niitä esiin ja kannusta niiden toteuttamiseen → Tuo uudet tavat tehdä asioita koko viraston tietoisuuteen ja kannusta jatkuvaan toiminnan kehittämiseen

- Viilaa heikkouksia ja korjaa ongelmakohtia → Pyydä ongelman kanssa tekemisissä olevien työntekijöiden näkemystä → Osallista työntekijöitä toiminnan parantamiseen
- Hyötyjen vahvistaminen ja lisämuutosten toteuttaminen:
  - Tässä vaiheessa on jo opittu, miten nettobudjetoinnin kanssa eletään. Muokkaa niitä rakenteita, ja menettelytapoja, jotka eivät tue muutosta.
  - Nosta niiden henkilöiden työpanos esiin, jotka pystyvät edesauttamaan muutosta
  - Virkistä prosessia uusilla teemoilla ja tavoitteilla → Pidä henkilöstö motivoituneena asettamalla realistisia tavoitteita ja palkitsemalla hyvästä työstä
- Uusien menettelytapojen vakiinnuttaminen kulttuuriin:
  - Edellytä talousorientoitunutta ajattelua kaikessa toiminnassa korostaen liikuntaviraston toiminta-ajatusta
  - Haasta henkilökunta pohtimaan jatkuvasti uusia toimintatapoja ja kehittämään itseään
  - Mahdollista koulutukset
  - Korosta osastorajat ylittävää yhteistyötä ja koko viraston yhteiseksi eduksi toimimista
- Viestinnän tehtävä: Muutoksen juurruttaminen
  - Anna uudelle toimintatavalle positiivista huomiota, etteivät sen hyödyt pääse unohtumaan

### **”Nautiskeluvaihe” 2017-2019:**

Tässä vaiheessa tilanteen pitäisi olla se, että muutos on saatu viestitettyä koko virastoon, kaikille sen tasoille. Jokainen tietää, mistä nettobudjetoinnissa on kyse ja kuinka voi itse omalla panoksellaan parhaiten vaikuttaa toiminnan tehostamiseen. Epäilykset ja pelkotilat on saatu karistettua. Nettobudjetoinnille on luotu omat toimivat pelisäännöt, jotka kaikki tiedostavat ja yleisesti hyväksyvät.

Vaikka vaiheen nimi on merkitty ”nautiskeluvaiheeksi” ei se tarkoita, että nyt voi levätä laakereillaan ja asiat hoituisivat itsestään. Hyvin todennäköistä tässä vaiheessa on, että liikuntaviraston katetavoite on kiristynyt. Myös menojen osuus on kasvanut joka vuosi ja tulojen keräämisen paine lisääntynyt. Uusia tulonkeräysmahdollisuuksia on kartoitettu jo neljä edellistä vuotta, joten kekseliäisyyttä ja toiminnan hiomista ei voi unohtaa. Tässä vaiheessa paljon riippuu siitä, millainen katetavoite virastolle saadaan neuvoteltua, mutta myös siitä, että toimintaa jatketaan neljän edellisvuoden aikana löydettyjen vahvuuksien kautta ja jatkuva kehittyminen mielessä.

### *5.2. Huomioitavaa toimenpide-ehdotuksissa*

De Waal et. al. (2011) kehottavat Kotterin tapaan muutostiimin kokoamiseen. Liikuntavirastossa muutosta eteenpäin vievät liikuntajohtajan jälkeen osastopäälliköt ja esimiehet. Heidän muodostamassaan ketjussa on tunnistettavissa alaspäin kasvava vastuu muutoksen eteenpäin viemisessä työntekijätasolle saakka, jossa muutos todella pannaan täytäntöön. Osastopäälliköt voisivat pitää lähiesimiestensä kanssa palaveria nettobudjetoinnista ja siihen liittyvien pelkotilojen hälventämisestä. On tärkeää, että ensin esimiehet ymmärtävät täysin, mistä muutoksessa on kyse, kuinka siihen voi itse vaikuttaa, kuinka muutos vaikuttaa koko virastoon ja omaan työhön ja miten muutoksesta saadaan paras mahdollinen hyöty irti.

Tiedottamisen osalta viralliset tiedotustilaisuudet on nyt hoidettu ja epävirallisen tiedotuksen rooli kasvaa. Toki liikuntajohtaja käy vielä kiertämässä jokaisen liikuntaviraston toimipisteen, jossa henkilöstöä on, ja nämä kierrokset voidaan laskea viralliseen tiedottamiseen. Kuitenkin muutoksesta viestiminen henkilökunnan kesken kasvaa nyt, kun muutosvaihe on käynnistetty ja kun loppuvuotta kohti mennessä muutoksen todelliset vaikutukset alkavat näkyä.

Epävirallisen tiedottamisen onnistumiseksi oikeat henkilöt on valtuutettava viemään viestiä eteenpäin ja valjastettava oikealla ja täsmällisellä viestin sisällöllä. Jotta informaatio kulkee työntekijätasolle saakka johdon haluamassa muodossa, tulee osastopäälliköiden terävöittää muutoksen vaikutuksia ja hyötyjä lähiesimiehille, jotka vievät informaation eteenpäin työntekijöille. Osastopäälliköiden ja esimiesten olisi hyvä käydä keskustelut mahdollisimman pian, jotta muutosvisio saadaan kirkkaana eteenpäin alemmille tasoille. Työyhteisöissä keskustelun käynnistäminen on myös hyvä laittaa liikkeelle, ellei se ole jo alkanut.

Kun esimiehet ovat täysin selvillä asiasta, on tietoa helppo siirtää työntekijätasolle ja mahdollisia epäilyksiä siellä helpompi poistaa. Kaikki työntekijät on saatava kokemaan, että he voivat omalla työpanoksellaan vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen. Vaikka oma vastuualue ei olisikaan suoraan yhteydessä tulokseen, on työntekijälle tehtävä selväksi toiminnan ja valintojen merkityksellisyys ja välillinen vaikuttaminen.

Sminia ja Van Nistelrooij (2006) korostavat johdon roolia muutoksessa: Ylimmän johdon on luotava henkilökunnalle mahdollisuuksia osallistua ja myötävaikuttaa muutoksen kehitykseen ja implementointiin. Tiedotustilaisuuksissa liikuntajohtaja pyysi henkilökunnalta osastokohtaisia ideoita ylijäämän käyttökohteista ja uusien toimintatapojen pohtimiseen kannustettiin. Ideointiin ja toiminnan kehittämiseen tulee kannustaa jatkuvasti ja ajatusten esiin tuomiseen ja niistä keskusteluun tulee rohkaista henkilökunnan kokouksissa tai suoraan omalle lähiesimiehelle.

Doylen et. al. (2000) tutkimuksessa nousi esiin erityisesti työntekijöiden osallistuminen suunnitteluun ja päätöksentekoon, joka sai 65% hyväksynnän. Viraston muutosprosessissa kannustusta osallistumiseen on tullut edellä mainitulla tavalla. Nyt tehtävänä onkin helpottaa osallistumista ja madaltaa kynnystä tuoda omia ajatuksia julki. Tätä helpottamaan liikuntajohtajan kysely ylijäämän käytöstä olisi oiva keino



henkilökunnan osallistamiseen ja sitouttamiseen. Työntekijöille on lisäksi annettava tilaa kehittää ja ideoida uusia toimintatapoja, joita voidaan työyhteisöjen palaverissa käydä yhdessä läpi.

Ehrenhardin et. al. (2012) tutkimuksessa huomattiin, että implementoinnin kohteena ollut uusi budjetointimenetelmä sai osakseen paljon huomiota, mutta samanaikainen kulttuurillinen muutos jäi erittäin vähälle huomiolle eikä organisaatiossa panostettu lainkaan kokemuksesta oppimiseen. Liikuntavirastolla on haastatteluiden perusteella selvä asennoituminen siihen, että ensimmäinen vuosi nettobudjetoinnissa on harjoittelua, jossa opitaan toimimaan nettobudjetoituna virastona ja ennen kaikkea muokkaamaan ajattelumallia talousorientoituneemmaksi. Kulttuurin muutokselle on annettava aikaa, mutta samalla sitä tulee edellyttää, jotta muutos todella tapahtuu. Merellisen osaston ja liikunnanohjausosaston nettobudjetointiosaajia tulee käyttää avuksi. Heidän kokemuksiaan kannattaa kuunnella ja heitä voisi pyytää muiden osastojen työyhteisöihin keskustelemaan nettobudjetoinnista.

Ehrenhardin et. al. (2012) tutkimuksessa huomattiin myös, että vaikka muutosprosessi oli ennalta ilmoitettu pitkäkestoiseksi, niin julkisjohtajat ajattelivat muutoksen huomion laantuvan ja menevän ohi. Liikuntaviraston muutosprosessissa huomio ei saa laantua ja johtajat ovat avain asemassa muutoksen etenemisen ylläpitämisessä. Henkilöstöä tulee motivoida uusien keinoin ja muutos täytyy juurruttaa osaksi toimintaa. Muutoksen lopullisen onnistumisen kannalta onkin tärkeää, että jokainen organisaation osa on mukana prosessissa (Simpson, Beeby 1993).

### *5.3. Johtopäätökset*

Tutkimuksessa selvitettiin Helsingin kaupungin liikuntaviraston siirtymistä bruttobudjetoinnista nettobudjettiin. Case-tutkimuksessa pyrittiin puolistrukturoiduin haastatteluin keräämään aineistoa uuden budjetointimenetelmän implementointia ja muutosprosessin onnistumista

helpottavan muutosprosessi- ja toimenpideohjelmamallin luomiseksi. Tarkoituksena oli kehittää viraston johdolle, liikuntajohtajalle ja osastopäälliköille keinoja onnistuneen muutoksen läpiviemiseksi ja nettobudjetoinnin vaatiman ajattelumallin jalkauttamiseksi virastoon.

Tutkimusongelma:

*Nettobudjetoinnin sujuva implementointi koko liikuntavirastoon*

Tutkimusongelmana oli nettobudjetoinnin sujuva implementointi koko liikuntavirastoon. Teoriaosassa esiteltyyn aikaisempaan tutkimukseen ja haastatteluin kerättyyn empiiriseen aineistoon nojaten liikuntavirastolle onnistuttiin kehittämään prosessimalli kuvaamaan muutosta sekä listaamaan toimenpide-ehdotuksia muutoksen läpiviemiseksi. Implementointia helpottamaan kehitetty muutosprosessimalli toimenpide-ehdotuksineen on esitelty kokonaisuudessaan aikaisemmin luvussa viisi.

Tutkimuskysymykset:

- *Mitkä ovat nettobudjetointiin siirtymisen haasteet?*

Myös tutkimuskysymyksiin onnistuttiin vastaamaan. Nettobudjetointiin liittyviä haasteita listattiin laajemmin haastatteluiden purussa ja analyysissä luvussa neljä ja lopulta ne vedettiin yhteen haastatteluiden yhteenvedossa luvussa 4.7. Suurimpina haasteina nähtiin katetavoitteen kiristyminen, vääränlainen talousajattelu sekä se, että nettobudjetointi on sidottu kalenterivuoteen.

- *Miten käytännön toimia on muutettava siirryttäessä nettobudjetointiin?*

Nettobudjetoinnilla ei koettu olevan suoranaisia vaikutuksia käytännön toimiin eikä järjestelmiin. Talousseurannan järjestelmä vaihdettiin uuteen, mutta se olisi joka tapauksessa uudistettu. Lisäksi budjetointiin muutos vaikuttaa ja todennäköisesti myös talouden raportoinnin ja seurannan

vaatimustason kasvuun, joka heijastuu voimakkaimmin talousyksikön työmäärän kasvuna.

Nettobudjetoinnin vaikutukset toimintaan ilmenevät lähinnä ajattelumallin muutoksen kautta. Nettobudjetointi kannustaa talousorientoituneempaan ajatteluun. Uuden ajattelumallin kautta saatetaan löytää tehokkaampia toimintatapoja ja uusia toimintamalleja, mutta muutokset tulevat nimenomaan talousajattelun myötä, eivätkä suorina muutoksina järjestelmiin tai toimintamalleihin siirtymän seurauksena.

- *Miten muutosprosessi etenee vaiheittain?*

Muutosprosessissa tunnistettiin kolme vaihetta, jotka nimettiin valmistelu-, muutos- ja vakiinnuttamisvaiheeksi. Vaiheista ensimmäinen eli valmisteluvaihe on jo suoritettu. Nyt on muutosvaiheen aika, joka käynnistyi vuoden 2013 alusta, kun koko virasto siirtyi nettobudjetointiin. Muutosvaihe kestää kaksi vuotta, jonka aikana opitaan uutta ajattelua ja uusia toimintatapoja, sovitaan yhteisistä pelisäännöistä ja laaditaan tarvittavat suunnitelmat.

Seuraava vaihe on muutoksen vakiinnuttamisvaihe, joka kestää niin ikään kaksi vuotta. Tänä aikana uutta toimintatapaa hiotaan ja muokataan. Vahvuuksia ja hyötyjä vahvistetaan ja esiin tulleita ongelmakohtia ja haasteita pyritään ratkaisemaan. Seuraavat kaksi vuotta eletään valmiin toimintamallin kanssa, jossa pelisäännöt ovat selvillä ja kaikki tietävät muutoksen vaikutukset ja tunnistavat, kuinka voivat itse parhaiten vaikuttaa.

Tutkimuksen keskeiset tulokset olivat pääosin linjassa teorian ja aikaisemman tutkimuksen kanssa. NPM:n ja tulosjohtamisen taloudellisuus- ja tehokkuusajatusten (Barretta, Busco 2011; Doyle et. al. 2000) mukaisesti liikuntavirastosta nousi esiin ajatus siitä, että toimintaa

on mahdollista tehostaa ja siihen määrätietoisesti talousorientoituneemman ajattelumallin kautta pyritään.

Ennako-odotusten mukaisesti liikuntaviraston budjetointimenetelmän muutoksessa tunnistettiin vaiheittainen eteneminen (Nesterkin 2013; Koskinen 2009) ja muutosprosessissa tunnistettiin selkeät vaiheet. Lisäksi aikaisemman tutkimuksen tavoin muutoksen implementoinnissa korostettiin viestinnän ja muutoskommunikaation merkitystä (Jorritsma, Wilderom 2012; Frahm, Brown 2007). Samalla esiin nousi suuri tarve yhteisille pelisäännöille kateylijäämän jakamiseen ja käyttöön liittyen, jotka konkretisoisivat muutoksen vaikutuksia johdon osalta.

Teoreettisista muutosmalleista poiketen liikuntaviraston malliin lisättiin ns. neljäntenä vaiheena ”nautiskeluvaihe”, joka tuli esiin liikuntajohtajan haastattelussa esittämässään kuuden vuoden muutosmallissa. Tämä ”neljäs vaihe” tuo hyvän lisän teoreettisiin malleihin, joissa muutos loppuu siihen, kun uudesta tavasta tulee rutiinia. ”Nautiskeluvaihe” antaa aikaa muutoksen arviointiin ja siitä oppimiseen ja samalla se rauhoittaa tilannetta jatkuvien, toinen toistaan seuraavien muutosten välissä.

Nettobudjetoinnin hyödyt bruttobudjetointiin verrattuna (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997, 26, 64; Kähkönen 1996, 20) ja epävarmuustekijät tiedostettiin hyvin, mutta yllättävää oli kuitenkin se, kuinka paljon uusia mahdollisuuksia nettobudjetoinnin nähdään tuovan mukanaan. Mahdollisuuksia oli selvästi mietitty jo huolellisesti, mikä kertoo muutoksen hyvästä valmistelusta ja ymmärtämisestä johtotasolla.

#### *5.4. Tutkimuksen arviointia ja aiheita jatkotutkimukselle*

Tutkimus oli tutkijan näkökulmasta erittäin mielenkiintoinen, joskin haasteellinen. Viraston muutosprosessin etenemisen hahmottaminen ei ollut helppoa. Tutkimuksessa kehitetty muutosprosessia kuvaava malli ja toimenpide-ehdotukset on koostettu aikaisempaan tutkimukseen ja

viraston päälliköiden ja asiantuntijoiden sekä liikuntajohtajan haastatteluihin nojaten ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta. Toimenpide-ehdotukset ovat lisäksi osittain tulevaisuudessa toteutettavia. Näin ollen niiden tarpeellisuus ja tarkka ajankohtaisuus jää liikuntajohtajan ja päälliköiden harkittavaksi. Toimenpide-ehdotukset tarjoavat kuitenkin ideoita ja ajatuksia muutosprosessiin.

Tutkimuksen haastatteluissa kävi ilmi, että viraston osastopäälliköt, asiantuntijat ja liikuntajohtaja olivat melko samoilla linjoilla nettobudjetoinnin suhteen. Tämä kuvastaa sitä, että johtotasolla muutoksen idea on hyvin sisäistetty. Tärkeää onkin saman idean vieminen nyt alaspäin muille organisaatiotasolle.

Tutkimuksesta on hyötyä liikuntaviraston johdolle ja liikuntajohtajalle muutosprosessin johtamisessa ja nettobudjetoinnin implementoinnissa. Työ toivottavasti auttaa avaamaan haastateltavien näkökulmia toisilleen, mikä olisi hyvä, koska yhteistyö osastojen kesken tulee todennäköisesti tiivistymään entisestään nettobudjetoinnin myötä.

Jatkotutkimusaiheena olisi mielenkiintoista selvittää, kuinka muutos todellisuudessa lähtee etenemään ja seurata prosessia ja sen vaiheita eteenpäin. Tällöin tutkimuksesta saisi kokonaisvaltaisemman ja kattavamman tietopaketin. Toisaalta tutkimukseen olisi kiinnostavaa liittää työntekijän näkökulma muutokseen, jossa muutoksen vaikutuksia ja muutosjohtamista tarkasteltaisiin työntekijän näkökulmasta.

## LÄHTEET

### Artikkelit:

Ansari, S. & Bell, J. (2009) Five easy pieces: a case study of cost management as organizational change. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 5 (2), 139-167

Arnaboldi, M. & Azzone, G. 2010. Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 21, 266-282

Barretta, A. & Busco, C. 2011. Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22, 211-219

Boland, T. & Fowler, A. 2000. A systems perspective of performance management in public sector organizations. *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (5), 417-446

Brown, K. et. al. 2003. Change management practices – Is hybrid model a better alternative for public sector agencies? *The International Journal of Public Sector Management*, 16 (3), 230-241

Burnes, B. 2004a. Kurt Lewin and complexity theories: back to the future? *Journal of change management*, 4 (4), 309-325

Burnes, B. 2004b. Emergent change and planned change – competitors or allies? The case of XYZ construction. *International Journal of Operations & Production Management*, 24 (9), 886-902

Carlin, T. M. 2004. Output-based management and the management of performance: insights from the Victorian experience. *Management Accounting Research* 15, 267-283

Covaleski, M. A. et. al. 2003. Budgeting research: Three theoretical perspectives and criteria for selective integration. *Journal of Management Accounting Research*, 15, 3-49

Cuganesan, S. et. al. 2012. Strategic management accounting and strategy practices within a public sector agency. *Management Accounting Research*, 23, 245-260

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. 2000. The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6),549-559

De Vries, M. & Nemec, J. 2013. Public sector reform: an overview of recent literature and research of NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), 4-16

de Waal, A. et. al. 2011. The evolutionary adoption framework: explaining the budgeting paradox. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 7 (4), 316-336

Doyle et. al. 2000. Mixed results, lousy process: the management experience of organizational change. *British Journal of Management*, 11, special issue, 59-80

Dutkiewicz, J. & Duxbury, L. 2013. Butting heads and headlines. *Journal of Organizational Change Management*, 26 (1), 98-116

Eakin, H. et. al. 2011. Public sector reform and governance for adaptation: Implications of new public management for adaptive capacity in Mexico and Norway. *Environmental Management*, 47, 338-351

Ehrenhard, M. L. et. al. 2012. Challenges to the implementation of fiscal sustainability measures. *Journal of Organizational Change Management*, 25 (4), 612-629

Ekholm, B-G. & Wallin, J. 2000. Is the annual budget really dead? *The European Accounting Review*, 9 (4), 519-539

Frahm, J. & Brown, K. 2007. First steps: linking change communication to change receptivity. *Journal of Organizational Change Management*, 20 (3), 370-387

Fronda, Y. & Moriceau, J-L. 2008. I am not your hero: change management and culture shocks in a public sector corporation. *Journal of Organizational Change Management*, 21 (5), 589-609

Fryer, K. et. al. 2009. Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22 (6), 478-498

Gaspar Alves, M. C. & Amaral Matos, S. E. 2011. An investigation into the use of ERP systems in the public sector. *Journal of Enterprise Resource Planning Studies Vol. 2011 (2011), Article ID 950191*

Gomes, C. F. et. al. 2008. Project management in the context of organizational change – The case of the Portuguese public sector. *International Journal of Public Sector*, 21 (6), 573-585

Halligan, J. et. al. 2012. On the road to performance governance in the public domain? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61 (3), 224-234

Hansen, S. C. et. al. 2003. Practice developments in budgeting: An overview and research perspective. *Journal of Management Accounting Research*, 15, 95-116



Harrison, J. L. 2004. Motivations for enterprise resource planning (ERP) system implementation in public versus private sector organizations. (University of Central Florida). *ProQuest Dissertations and Theses*, 153-153 p. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/305080817?accountid=11365>

Hawke, L. 2012. Australian public sector performance management: success or stagnation? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61 (3), 310-328

Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19

Hood, C. 1995. The "new public management" in the 1980's: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 93-109

Hood, C. & Peters, G. 2004. The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), 267-282

Hornstein, H. 2010. Successes and potential obstacles to change management in the public service. *Ivey Business Journal*, 74 (6)

Horton, S. 2006. New public management: its impact on public servant's identity. An introduction to this symposium. *International Journal of Public Sector Management*, 19 (6), 533-542

Jorritsma, P. & Wilderom, C. 2012. Failed culture change aimed at more service provision: a test of three agentic factors. *Journal of Organizational Change Management*, 25 (3), 364-391

Kelly, R. M. 1998. An inclusive democratic polity, representative bureaucracies, and the new public management. *Public Administration Review*, 58 (8), 201-208

Kotter, J. 1995. Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73 (2), 57-67

Kotter, J. 1996a. Successful change and the force that drives it. *The Canadian Manager*, 21 (3), 20-24

Kotter, J. 1996b. Transforming organizations. *Executive Excellence*, 13 (9), 13

Luke, B. et. al. 2011. The risks and returns of new public management: political business. *International Journal of Public Sector Management*, 24 (4), 325-355

Maddock, S. 2002. Making modernisation work. New narratives, change strategies and people management in the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 15 (1), 13-43

Manning, T. 2012. Managing change in hard times. *Industrial and Commercial Training*, 44 (5), 259-267

McGurk, P. 2009. Developing "middle leaders" in the public services? The realities of management for public managers. *International Journal of Public Sector Management*, 22 (6), 464-477

Michel, A. et. al. 2013. The limitations of dispositional resistance in relation to organizational change. *Management Decision*, 51 (4), 761-780

Naschold, F. & Daley, G. 1999. Learning from the pioneers: Modernizing local government. Part one. *International Public Management Journal*, 2 (1), 25-51

Nesterkin, D. 2013. Organizational change and psychological reactance. *Journal of Organizational Change Management*, 26 (3), 573-594

Northcott, D. & Taulapapa, T. 2012. Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations. Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 25 (3), 166-191

Ostroff, F. 2006. Change management in government. *Harvard Business Review*, May 2006, 141-147

Poister, T. et. al. 2013. Does performance management lead to better outcomes? Evidence from the U.S. public transit industry. *Public Administration Review*, 73 (4), 625-636

Qu, S. Q. & Dumay, J. 2011. The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8 (3), 238-264

Rhodes, M. L. et. al. 2012. Current state of public sector performance management in seven selected countries. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61 (3), 235-271

Rowley, J. 2012. Conducting research interviews. *Management Research Review*, 35 (3/4), 260-271

Self, D. & Schraeder, M. 2009. Enhancing the success of organizational change. Matching readiness strategies with sources of resistance. *Leadership & Organization Development Journal*, 30 (2), 167-182

Senge, P. M. & Kaeufer, K. H. 2000. Creating change. *Executive Excellence*, 17 (10), 4-5

Shad, S. A. et. al. 2011. Enterprise resource planning – Real blessing or a blessing in disguise: An exploration of the contextual factors in public sector. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, 2 (10), 294-307

Shastri, K. & Stout, D. E. 2008. Budgeting: Perspectives from the real world. *Management Accounting Quarterly*, 10 (1), 18-25

Simpson, P. & Beeby, M. 1993. Facilitating public sector organisational culture change through the processes of transformational leadership – A study integrating strategic options development and analysis with the cultural values survey. *Management Education and Development*, 24 (4), 316-329

Skålén, P. 2004. New public management reform and the construction of organizational identities. *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (3), 251-263

Sminia, H. & Van Nistelrooij, A. 2006. Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization. *Journal of Change Management*, 6 (1), 99-113

Smith, I. 2011. Organisational quality and organizational change. Interconnecting paths to effectiveness. *Library Management*, 32 (1/2), 111-128

Smith, K. A. & Cheng, R. H. 2006. Assessing reforms of government accounting and budgeting. *Public Performance and Management Review*, 30 (1), 14-34

Sparrow, S. 2005. How the other half lives. *Personnel Today*, April 2005, 17-21

Stanleigh, M. 2008. Effecting successful change management initiatives. *Industrial and Commercial Training*, 40 (1), 34-37

Styhre, A. 2002. Non-linear change in organizations: organization change management informed by complexity theory. *Leadership & Organization Development Journal*, 23 (6), 343-351

Van Dooren, W. 2011. Better performance management – Some single- and double-loop strategies. *Public Performance & Management Review*, 34 (3), 420-433

Van Dooren, W. et. al. 2012. How to measure public administration performance – A conceptual model with applications for budgeting, human resource management, and open government. *Public Performance & Management Review*, 35 (3), 489-508

Vinnari, E. M. & Näsi, S. 2008. Creative accrual accounting in the public sector: 'Milking' water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 97-116

Wagner, W. & Antonucci, Y. L. 2009. The imaginePA project: The first large-scale, public sector ERP implementation. *Information Systems Management*, 26, 275-284

Walker, R. M. et. al. 2011. Market orientation and public service performance: New public management gone mad? *Public Administration Review*, September/October 2011

Yilmaz, S. et. al. 2013. The impact of change management on the attitudes of Turkish security managers towards change. A case study. *Journal of Organizational Change Management*, 26 (1), 117-138

Kirjat:

Barzelay, M. 2005. Origins of the new public management – An international view from public administration/political science. Kirjassa *New Public Management – Current trends and future prospects*. New York: Routledge

Bouckaert, G. & Halligan, J. 2008. *Managing performance: International comparisons*. Abingdon: Routledge

Jalava, U. 2001. *Esimiestyö – valmentaminen ja uudistuminen*. Tampere: Tammi

Koski, H. et. al. 2001. *Tulosohjauksen tuiveruksessa*. Helsinki: Edita

Kähkönen, L. 1996. *Liikelaitos organisaatiomuotona kunnallisessa palvelutuotannossa*. Turenki: Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisusarja 5-1996

McLaughlin, K. et. al. (Toim. / Edited by) 2005. *New Public Management – Current trends and future prospects*. New York: Routledge

McLaughlin, K. & Osborne, S. P. 2005 *Current trends and future prospects of public management – A guide*. Kirjassa *New Public Management – Current trends and future prospects*. New York: Routledge

Metsämuuronen, J. 2007. *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Vaajakoski: Gummerus

Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. 1. painos. Helsinki: Suomen kuntaliitto

Näsi et. al. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylän yliopisto: Taloustieteiden tiedekunta, julkaisuja, N:o 125/2001

Pollit, C. & Bouckaert, G. 2004. Public management reform – A comparative analysis. 2. painos. Wiltshire: Oxford University Press

Salminen, M. (Toim.) 2005. Tulohajauksen käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy. Valtionvarainministeriö, Julkaisuja 2/2005

Suorto, A. (Toim.) 2008. Kuntatalous – Monen muuttujan summa. 2. painos. Helsinki: Suomen kuntaliitto

Tuomala, M. 2009. Julkistalous. Gaudeamus Helsinki University Press

Valtiontalouden tarkastusvirasto 1997. Tarkastuskertomus 1/97 Nettobudjetointi – Virastojen uuden rahoitusmuodon arviointia. Helsinki: Edita

Verkkodokumentit:

Henkilöhuoltamo. 2012. Huoltamalla huoletta! [verkkodokumentti]. [viitattu 29.4.2012] Saatavilla <http://www.henkilohuoltamo.fi/>

Koskinen, K. 2009. Muutoksen johtaminen – teoriasta pohjaa oikealle toiminnalle. [verkkodokumentti]. [viitattu 21.3.2012] Saatavilla [http://www.priorite.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b6836418-b356-4544-a0f6-03c4b489f583&groupId=10128](http://www.priorite.fi/c/document_library/get_file?uuid=b6836418-b356-4544-a0f6-03c4b489f583&groupId=10128)

Savela, O. (Tilastokeskus) 2010. Palvelujen tuottavuutta ei aina kannata parantaa. Artikkelit on julkaistu Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsauksessa 2/2010. [verkkodokumentti] [viitattu 12.10.2012] Saatavilla [http://www.stat.fi/artikkelit/2010/art\\_2010-06-07\\_002.html](http://www.stat.fi/artikkelit/2010/art_2010-06-07_002.html)

Tilastokeskus 2012. Virsta – virtual statistics: Puolistrukturoitu haastattelu. [verkkodokumentti]. [viitattu 15.4.2013] Saatavilla <http://www.stat.fi/virsta/tkeruu/04/02/>

Yle 2012. Kuntalainojen takaaja: Tehottomat kunnat kuriin, etunenässä Helsinki. [verkkodokumentti] [viitattu 14.9.2012] Saatavilla [http://yle.fi/uutiset/kuntalainojen\\_takaaja\\_tehottomat\\_kunnat\\_kuriin\\_etunenassa\\_helsinki/6185171](http://yle.fi/uutiset/kuntalainojen_takaaja_tehottomat_kunnat_kuriin_etunenassa_helsinki/6185171)

Väitöskirjat:

Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen – Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasan yliopisto / Julkisojohtamisen laitos

Liikuntaviraston tuottama materiaali ja asiakirjat:

LiV 2013a. Liikuntajohtajan tiedotustilaisuudet 2013. Luotu 25.1.2013 / Helsingin kaupungin liikuntavirasto

LiV 2013b. Pikaviesti 16.4.2013. Helsingin kaupungin liikuntavirasto

LiV 2013c. Liikuntatoimen esittely lautakunnalle 2013. Luotu 29.1.2013 / Helsingin kaupungin liikuntavirasto



LiV 2013d. Liikuntatoimen maksut 2014. Luotu 11.4.2013 / Helsingin kaupungin liikuntavirasto

LiV 2013e. Vuoden 2014 talousarvioehdotuksen valmistelu. Luotu 15.4.2013 / Helsingin kaupungin liikuntavirasto

LiV 2013f. Talouden liitekuvioita. Pekka Jyrkiäinen / 13.6.2013 / Helsingin kaupungin liikuntavirasto

LiV 2012a. Perusteluja ja näkökohtia koko liikuntatoimen nettobudjetointiin siirtymiselle vuoden 2013 alusta lukien. Luotu 10.8.2012 /Helsingin kaupunkin liikuntavirasto, S. Aapro

LiV 2012b. Hallinto-osaston ryhmäkeskustelu: Nettobudjetointi. Luotu 4.6.2012

LiV 2012c. Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen valmistelu. Luotu 17.4.2012 / Helsingin kaupungin liikuntavirasto

LiV 2011. Helsingin kaupungin liikuntavirasto – Toimintakertomus 2011.

LiV 2009. Liikuntatoimen johtosääntö 18.3.2009. Helsingin kaupungin liikuntavirasto

## Haastattelut:

20.12.2013, Helsinki, Töölö. Pekka Jyrkiäinen, suunnittelija

2.1.2013, Helsinki, Töölö. Pekka Alho, osastopäällikkö / hallinto-osasto

10.1.2013, Helsinki, Töölö. Simo Aapro, talouspäällikkö

10.1.2013, Helsinki, Töölö. Stefan Fröberg, osastopäällikkö /  
ulkoliikuntaosasto

11.1.2013, Helsinki, Töölö. Turo Saarinen, osastopäällikkö / merellinen  
osasto

11.1.2013, Helsinki, Töölö. Ari Maunula, venesatamapäällikkö / merellinen  
osasto

14.1.2012, Helsinki, Myllypuro. Hannele Haverinen, liikuntapäällikkö (Itä) /  
liikunnanohjausosasto

15.1.2013, Helsinki, Töölö. Antti Salaterä, suunnittelupäällikkö / tekninen  
yksikkö

24.1.2013, Helsinki, Töölö. Petteri Huurre, osastopäällikkö /  
liikuntalaitososasto

29.1.2013, Helsinki, Töölö. Merja Ruotsalainen, pääluottamusmies /  
merellinen osasto

5.2.2013, Helsinki, Töölö. Tarja Loikkanen, osastopäällikkö /  
liikunnanohjausosasto

19.4.2013, Helsinki, Töölö. Anssi Rauramo, liikuntajohtaja

## LIITTEET

### **Liite 1: Haastattelukysymykset / Merellinen osasto & Liikunnanohjausosasto**

Nimike:

Vastuualue:

Nettobudjetointiin siirtymisestä ja sen toiminnasta:

- 1) Kuinka kauan osasto on ollut nettobudjetoinnin piirissä?
- 2) Miksi nettobudjetointiin siirryttiin?
- 3) Miten siirtyminen tapahtui? Mitä vaiheita siirtymiseen kuului?
- 4) Mitä käytännön toimia tuli muuttaa siirryttäessä nettobudjetointiin? Miten?
- 5) Kuinka nettobudjetointi on toiminut? Mitä hyvää, mitä huonoa siinä on?
- 6) Mitä ongelmia/haasteita nettobudjetointiin siirtymisessä ja sen kanssa toimimisessa on tullut vastaan?
- 7) Nyt osastonne on toiminut jo jonkun aikaa nettobudjetoinnin kanssa. Kun nyt katsot taaksepäin, niin mitä siirtymävaiheessa ja sen jälkeen tulisi tehdä toisin, jos se olisi mahdollista?
- 8) Miten omassa työssäsi näkyy, että ollaan nettobudjetoinnin piirissä vai näkyykö? Onko nettobudjetoinnilla ollut merkitystä oman työn kannalta?
- 9) Kannustaako nettobudjetointi uusien tuottomahdollisuuksien ja kustannussäästöjen etsimiseen?
- 10) Tuntuuko, että omalla työpanoksella on mahdollista vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen?
- 11) Onko nettobudjetointi lisännyt toiminnan tehokkuutta? Miten? Onko toiminnan tulos parantunut?
- 12) Onko ja jos on, niin miten talousajattelu on muuttunut nettobudjetoinnin myötä?
  - Ollaanko tiukemmalla kulukuurilla?

- Onko toimintatapoja muutettu / Onko niitä mahdollista muuttaa niin, että saavutettaisiin säästöjä?
- Onko näkemystä, että henkilöstöstä löytyisi säästöjä?

13) Miten osaston tulopuolta voitaisiin kehittää?

14) Mitä haasteita nettobudjetointiin siirtymiseen liittyi? Mitä haasteita nettobudjetoinnin suhteen on ennakoitavissa siihen siirtyvillä osastoilla? Neuvoja omasta kokemuksesta, mihin tulee keskittyä?

15) Miten talouden seuranta ja ennakointi toimii osastollanne? Onko selkeä näkemys siitä, mitä loppuvuodesta tapahtuu?

16) Mitkä ovat ne kriittiset kohdat vuoden sisällä, milloin tietyt asiat pitää olla tehtynä, ns. tarkastuspisteet? Esim. voidaanko arvioida, jääkö nettobudjetoinnista rahaa?

17) Onko nettobudjetoinnin avulla mahdollista saavuttaa taloudellisia hyötyjä? Miten?

- Pystytäänkö mahdollinen tuotto käyttämään, jos sitä saadaan?
- Voidaanko mahdollisen tuoton avulla kehittää toimintaa?

18) Jos tuottoa syntyy, missä vaiheessa se tiedetään ja missä vaiheessa tuleva tuotto voidaan ottaa käyttöön? Painottuuko loppuvuoteen vai onko mahdollista tietää jo aikaisemmin?

19) Edelleenkin, jos tuottoa syntyy, onko etukäteen suunniteltu, mihin se käytetään vai käytetäänkö se vuoden mittaan tuleviin tarpeisiin?

- Jos suunnitelmaa mahdollisen tuoton käytöstä ei ole, pitäisikö viraston sisällä käydä läpi suunnitelma sille?

20) Oma näkemys siitä, miten rahaa tulisi jakaa osastojen kesken ja millä perustella? Onko nettobudjetoinnin myötä pelkona, että annetaan ymmärtää, että osasto on "nollilla", jotta saadaan rahaa käyttöön?

21) Onko nettobudjetointiin siirtyminen ollut positiivinen vai negatiivinen asia? Miksi?

22) Onko hyvä asia, että koko liikuntatoimi siirtyy nettobudjetointiin? Miksi?

## **Liite 2: Haastattelukysymykset / Hallinto-osasto, Ulkoliikuntaosasto, Liikuntalaitososasto, Kehittämisyksikkö ja Tekninen yksikkö**

Nimeke:

Vastuualue:

Odotuksia nettobudjetoinnin suhteen:

- 1) Nettobudjettiin siirtyminen 2013 alusta, mitä odotuksia nettobudjetoinnin suhteen?
- 2) Miten siirtyminen nettobudjettiin näkyy osaston toiminnassa?
- 3) Miten nettobudjettiin siirtyminen on otettu vastaan? Koetaanko siirtyminen positiivisena asiana/mahdollisuutena vai negatiivisena haasteena? Miksi?
- 4) Miten siirtyminen nettobudjettiin etenee? Mitä muutoksia se tuo mukanaan?
- 5) Mitä ongelmakohtia/haasteita voidaan odottaa tulevan vastaan nettobudjettiin siirryttäessä?
- 6) Kuinka siirtyminen nettobudjettiin näkyy omassa työssäsi? Näkyykö?
- 7) Koetko, että pystyt omalla työpanoksella vaikuttamaan toiminnan tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen?
- 8) Aiheuttaako nettobudjettiin muutoksia käytännön toimiin? Jos kyllä, mitä?
- 9) Kuinka talouden seuranta toimii? Onko mahdollisuuksia ennakoida loppuvuoden tilannetta ja missä vaiheessa?
- 10) Onko ja jos on, niin miten talousajattelu on muuttunut nettobudjetoinnin myötä?
  - Ollaanko tiukemmalla kulukuurilla?
  - Onko toimintatapoja muutettu / Onko niitä mahdollista muuttaa niin, että saavutettaisiin säästöjä? Miten?
  - Onko näkemystä, että henkilöstöstä löytyisi säästöjä?
- 11) Miten osaston tulopuolta voitaisiin kehittää?

- 12) Oma näkemys siitä, miten rahaa tulisi jakaa osastojen kesken ja millä perustella? Onko nettobudjetoinnin myötä pelkona, että annetaan ymmärtää, että osasto on "nollilla", jotta saadaan rahaa käyttöön?
- 13) Onko nettobudjetoinnin avulla mahdollista saavuttaa taloudellisia hyötyjä? Jos on, niin miten?
- Pystytäänkö mahdollinen tuotto käyttämään, jos sitä saadaan?
  - Voidaanko mahdollisen tuoton avulla kehittää toimintaa?
- 14) Jos tuottoa syntyy, missä vaiheessa se tiedetään ja missä vaiheessa tuleva tuotto voidaan ottaa käyttöön? Painottuuko loppuvuoteen vai onko mahdollista tietää jo aikaisemmin?
- 15) Edelleenkin, jos tuottoa syntyy, onko etukäteen suunniteltu, mihin se käytetään vai käytetäänkö se vuoden mittaan tuleviin tarpeisiin?
- Jos suunnitelmaa mahdollisen tuoton käytöstä ei ole, pitäisikö viraston sisällä käydä läpi suunnitelma sille?
- 16) Onko hyvä asia, että koko liikuntatoimi siirtyy nettobudjettiin? Miksi?

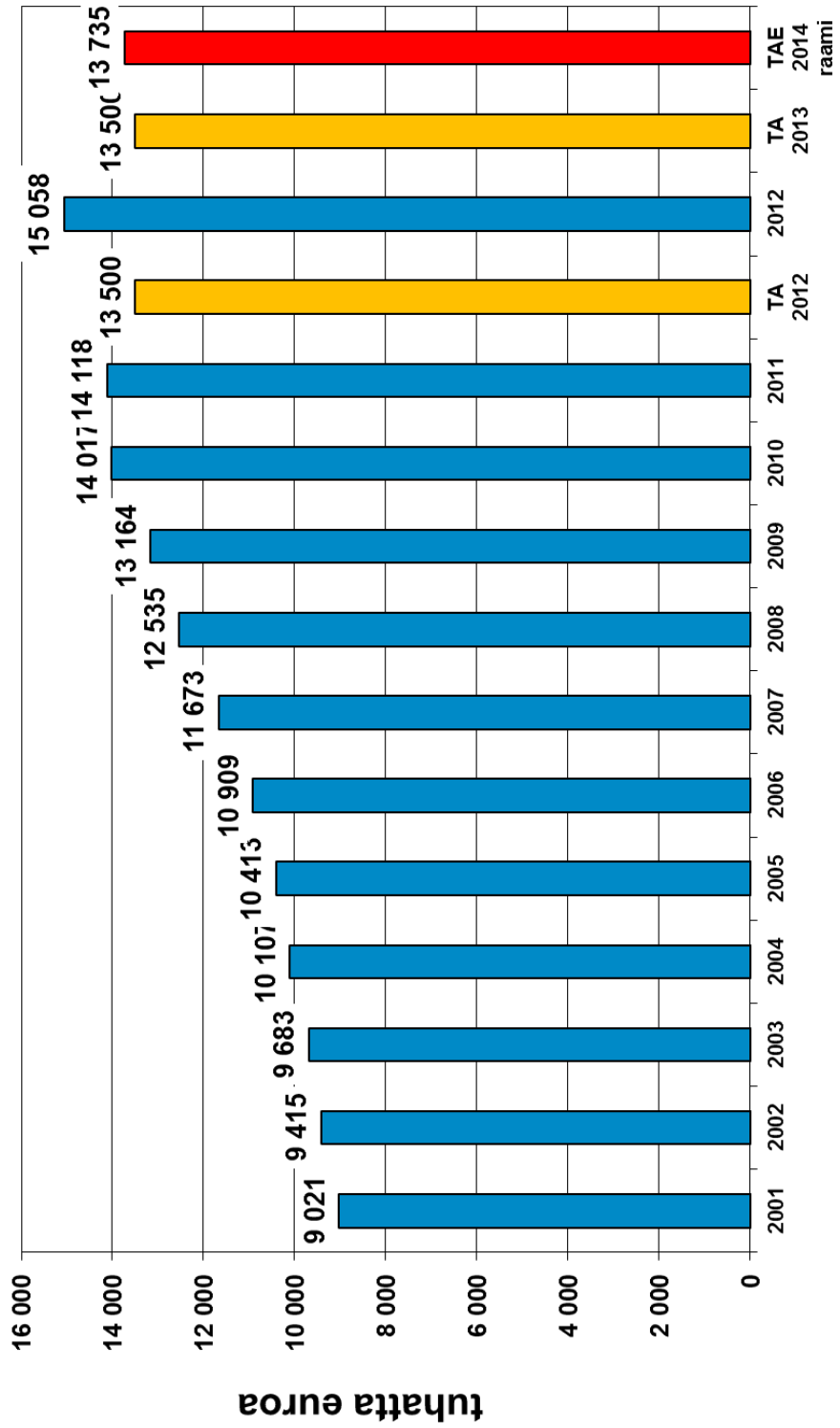
### Liite 3: Haastattelukysymykset / Liikuntajohtaja

- 1) Mistä ajatus nettobudjetointiin siirtymisestä alun perin lähti? Miksi nettobudjetointia lähdettiin kokeilemaan? (Rastila, merellinen osasto)
- 2) Miksi koko virasto siirtyi nettobudjetointiin vuoden 2013 alusta?
- 3) Miten siirtymän valmistelu sujui? Mitä vaiheita siirtymiseen kuului?
- 4) Onko siirtymävaiheessa ollut tarpeeksi tiedotusta henkilökunnalle? Miten tiedotus jatkuu?
- 5) Mitä siirtymässä olisi voitu tehdä paremmin, mikä on toistaiseksi mennyt hyvin?
- 6) Mitä käytännön toimia on tullut / tulee muuttaa nettobudjetoinnin seurauksena?
- 7) Miten nettobudjetointi on otettu vastaan? Koetaanko asia positiivisena mahdollisuutena vai negatiivisena haasteena?
- 8) Mitä hyvää, mitä huonoa nettobudjetoinnissa on?
- 9) Onko nettobudjetoinnin suhteen aikaisemmin ollut ongelmia tai haasteita?
- 10) Millaisia haasteita tai ongelmia odotat tulevan?
- 11) Miten omassa työssäsi näkyy, että ollaan nettobudjetoinnin piirissä? Onko nettobudjetoinnilla ollut merkitystä oman työn kannalta?
- 12) Tuntuuko, että voit omalla työpanoksellasi vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen?
- 13) Onko nettobudjetointi lisännyt toiminnan tehokkuutta aikaisemmin? Onko jo nyt ollut huomattavissa toiminnan tehostumista?
- 14) Onko talousajattelu virastossa muuttunut nettobudjetointiin siirtymisen seurauksena? Onko henkilökunta sitoutunut muutokseen?
- 15) Miten talouden seuranta toimii? Saadaanko tällä hetkellä ajantasaista informaatiota riittävästi?
- 16) Kuinka järjestelmät mukautuvat nettobudjetointiin? Onko tullut uusia järjestelmiä tai muutoksia vanhoihin?

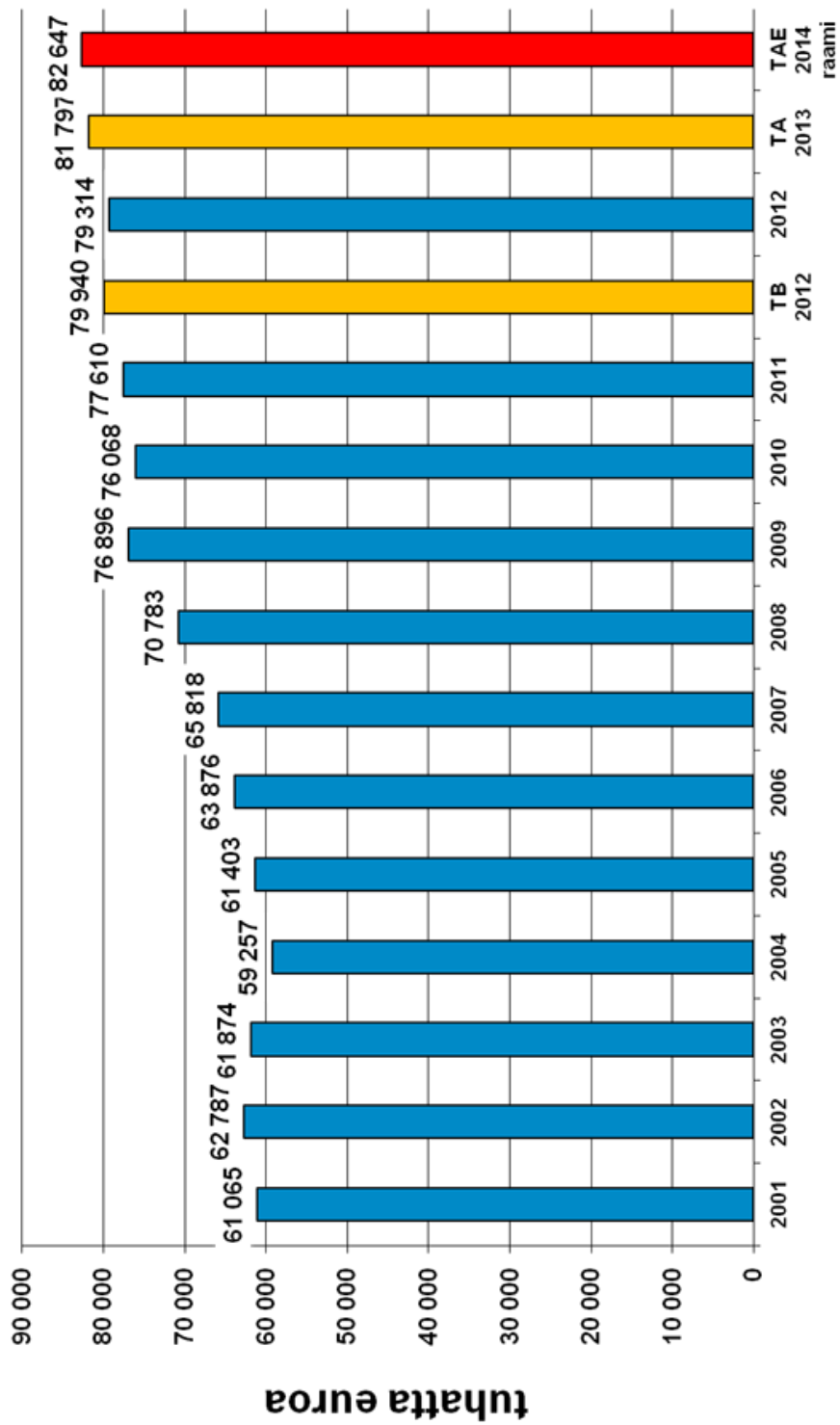
- 17) Onko jo pystytty hahmottelemaan loppuvuoden taloudellisia näkymiä? Milloin pystytään arvioimaan jääkö nettobudjetoinnista rahaa viraston käytettäväksi? Jos jää, milloin raha voidaan irrottaa käyttöön?
- 18) Onko jo etukäteen suunniteltu, miten raha käytetään? Jos suunnitelmaa ei ole, pitäisikö sellainen olla?
- 19) Entä onko jo etukäteen tehty selvitys siitä, miten raha jaetaan osastojen käytettäväksi?
- 20) Mitä odotuksia sinulla on nettobudjetoinnin suhteen ensimmäisen vuoden / seuraavan viiden vuoden aikana?
- 21) Onko koko viraston siirtyminen nettobudjetointiin ollut toistaiseksi positiivinen vai negatiivinen asia?
- 22) Milloin kuvailisit, että nettobudjetointiin siirtymisen vaihe siis muutosvaihe on lopullisesti ohi? Millainen tilanne silloin on?
- 23) Minkälainen on onnistunut lopputulos nettobudjetointiin siirtymisessä?



Liite 4: Liikuntatoimen käyttötalouden tulot vuosina 2001-2014 (Liv 2013e)



Liite 5: Liikuntatoimen käyttötalouden menot vuosina 2001-2014 (LiV 2013e)



Liite 6: Liikuntatoimen rakentamisinvestoinnit vuosina 2001-2014  
(LiV2013f)

