



TURUN KAUPPAKORKEAKOULU
Turku School of Economics

PORIN YKSIKKÖ

TASAPAINOTETTU MITTARISTO JULKISELLA SEKTORILLA

- Kenttätutkimus soveltamisesta ja vaikutuksista alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin

Liiketaloustiede: laskentatoimen
pro gradu -tutkielma

Laatija
Jaana Määttä 14128

Ohjaajat
KTT Esa Puolamäki
KTM Lauri Koponen

19.02.2010
Pori

Sisällys

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | JOHDANTO..... | 6 |
| 1.1 | Taustaa tutkimukselle | 6 |
| 1.2 | Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat..... | 9 |
| 1.3 | Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset valinnat | 10 |
| 1.4 | Tutkimusaineiston kerääminen ja käsittely..... | 16 |
| 1.5 | Tutkimuksen laadukkuuden arviointi | 19 |
| 1.6 | Tutkimuksen rakenne..... | 21 |
| 2 | TASAPAINOTETTU MITTARISTO JA JULKINEN SEKTORI..... | 22 |
| 2.1 | Tasapainotettu mittaristo ja mittarien valinta..... | 22 |
| 2.1.1 | Tasapainotetun mittariston viitekehys | 22 |
| 2.1.2 | Tasapainotetun mittariston hyödyt ja haitat | 26 |
| 2.1.3 | Mittaaminen ja mittarien valinta..... | 29 |
| 2.2 | Tasapainotetun mittariston soveltaminen julkisella sektorilla | 31 |
| 2.2.1 | Julkisen sektorin johtamisen kehitysvaiheita | 31 |
| 2.2.2 | Alueellinen pelastustoimi kuntien yhteistoimintana..... | 34 |
| 2.2.3 | Tuloksellisuuden arviointi julkisella sektorilla | 40 |
| 2.2.4 | Tasapainotetun mittariston sovellukset julkisella sektorilla | 44 |
| 2.2.5 | Tasapainotettu mittaristo alueellisissa pelastuslaitoksissa..... | 49 |
| 2.2.6 | Tasapainotetun mittariston soveltaminen julkisella sektorilla | 51 |
| 3 | TASAPAINOTETTU MITTARISTO JA PALVELUTASOPÄÄTÖS ALUEELLISISSA PELASTUSLAITOKSISSA | 55 |
| 3.1 | Tasapainotetun mittariston soveltaminen ja mittariston asema | 55 |
| 3.2 | Palvelutasopäätöksen asema | 66 |
| 3.3 | Palvelutasopäätöksen ja tasapainotetun mittariston keskinäinen suhde | 68 |
| 3.4 | Tasapainotetun mittariston vaikutukset alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin..... | 69 |
| 4 | JOHTOPÄÄTÖKSET | 72 |
| 5 | LOPUKSI..... | 78 |
| 5.1 | Yhteenveto | 78 |
| 5.2 | Jatkotutkimusmahdollisuudet..... | 82 |
| | LÄHTEET..... | 84 |

KUVIOLUETTELO

| | | |
|----------|--|----|
| Kuvio 1 | Tutkimuksen viitekehys | 10 |
| Kuvio 2 | Tieteenfilosofiset lähestymistavat (Burrell & Morgan 1979, 3)..... | 11 |
| Kuvio 3 | Laskentatoimen tutkimusotteet (Lukka 1991, 166) | 13 |
| Kuvio 4 | Balanced Scorecard-viitekehys (Kaplan & Norton 1992, 72)..... | 23 |
| Kuvio 5 | Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (2001) mukainen aluejako (www.pelastustoimi.fi 2009) | 35 |
| Kuvio 6 | Tasapainoisen onnistumisstrategian viitekehys (Määttä & Ojala 2002, 53)..... | 45 |
| Kuvio 7 | Kunta-alan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat (Lumijärvi 1999, 12)..... | 47 |
| Kuvio 8 | Public Sector Scorecardin 7 näkökulmaa (Moullin & Soady 2008, 3)49 | |
| Kuvio 9 | Pelastustoimen kriittiset menestystekijät (Pelastustoimen strategia 2015 2007, 9) | 50 |
| Kuvio 10 | Tasapainotetun mittariston käyttövuodet kohdepelastuslaitoksissa | 58 |
| Kuvio 11 | Mittariston tulosten raportointi pelastuslaitosten toimielimille..... | 65 |
| Kuvio 12 | Palvelutasopäätösten voimassaoloajat kohdepelastuslaitoksissa..... | 67 |
| Kuvio 13 | Mittariston tulosten vaikutukset palvelutasopäätöksiin alueellisissa pelastuslaitoksissa | 70 |

TAULUKKOLUETTELO

| | | |
|------------|---|----|
| Taulukko 1 | Tutkimukseen vastanneiden asema pelastuslaitoksessa..... | 55 |
| Taulukko 2 | Käytössä olevien tasapainotettujen mittaristojen sisältämät näkökulmat | 57 |
| Taulukko 3 | Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa | 59 |
| Taulukko 4 | Prosessit ja rakenteet -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelas- tuslaitoksissa..... | 60 |
| Taulukko 5 | Resurssit ja talous -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa..... | 61 |
| Taulukko 6 | Henkilöstön uudistuminen ja työkyky -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa..... | 62 |
| Taulukko 7 | Mittarit ja seurantakohteet muissa kohdepelastuslaitoksissa | 63 |
| Taulukko 8 | Tasapainotetun mittariston kirjauskohde | 66 |

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa tutkimukselle

Suomessa on toteutettu viime vuosina kunta- ja palvelurakenneuudistusta, jonka seurauksena kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan alueen vahvistamaan yhteistoimintaa. Kuntalain (1995) mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä erilaisten yhteistoimintamuotojen perusteella, kuten perustamalla yhteisiä virkoja, perustamalla yhteisiä toimielimiä ja kuntayhtymiä, kuntien sekä mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa. Ulkoisen toimintaympäristön muutoksista johtuvat haasteet koskettavat kaikkia julkisen sektorin toimialoja, kuten myös pelastustoimea (Pelastustoimen strategia 2007, 5).

Pelastuslaissa (2003) pelastustoimi määritellään kokonaisuudeksi, joka muodostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä, pelastustoiminnasta ja väestönsuojelusta. Väestönsuojelulla kyseisessä laissa tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista. Pelastustoiminnalla puolestaan tarkoitetaan onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi. Palokunnat voivat toimia myös muissa tehtävissä, jotka katsotaan palokuntien kalustolle ja henkilöstölle soveltuviksi. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan saa vaarantaa pelastustoimen valmiutta lakisääteisiin tehtäviin. (Pelastuslaki 2003, 1–2 §.) Pelastustoiminnasta huolehtivat organisaatiot ovat luonteeltaan kriisiorganisaatioita. Kriisiorganisaation tehokkaan toiminnan edellytyksenä ovat selkeät johtosuhteet, hierarkkisuus, pelastustoimintaan osallistuville jäsenille tarkasti etukäteen määritellyt tehtävät sekä toiminnan nopeus ja jatkuvuus onnettomuustilanteen loppuun asti. (Toimintavalmiusohje 2003, 6–8.)

Pelastustointia johtaa ja valvoo Sisäasiainministeriö. Lääninhallitus huolehtii kyseisistä valvonta- ja koordinoititehtävistä läänin alueella. (Pelastuslaki 2003, 4 §.) Kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin vuoden 2004 alussa voimaan tulleen pelastuslain (2003) mukaisesti kuntien yhteistyössä ylläpitämien 22 alueellisen pelastuslaitoksen hoidettavaksi. Kallion ja Tolpin (2008, 3) mukaan pelastustoimen alueellistamisesta on pidetty erittäin merkittävänä julkisen palvelutoiminnan uudelleenorganisointihankkeena. Tällä muutoksella on pyritty vastaamaan niihin haasteisiin, jotka kohdistuvat julkiseen talouteen voimavarojen niukentumisen seurauksena. Muutos on ollut merkittävä myös organisatorisesti. Pelastustoimi siirtyi kunnan tehtävästä alueelliseksi, mutta säilyi edelleen kunnallisen itsehallinnon vastuualueella. Alueellistamisessa monen pelastuslaitoksen organisaatiot synnyttiin vastentahtoisesti.

Useimmiten organisaatioon lisättiin 1–2 tasoa, joiden tehtävänä oli yhdistää vanhat kuntakohtaiset yksiköt yhdeksi alueelliseksi pelastuslaitokseksi. (Vähäsalo 2009, 3.) Alueellistetun pelastustoimen haasteena on vakiinnuttaa asemansa ja kehittää rooliaan alueellisena toimijana (Kaukonen 2006, 13).

Ulkoisen toimintaympäristön muutosten lisäksi myös julkisen sektorin johtamisjärjestelmät ovat käyneet läpi erilaisia kehitysvaiheita. Tämän päivän julkisessa johtamisessa korostuvat taloudellisuus, tehokkuus sekä vaikuttavuus. (Lähdesmäki 2003, 66.) Suoritusmittaus on edelleen ajankohtainen aihe julkisella sektorilla, vaikka toiminnan tuloksellisuutta on vaadittu jo 1990-luvulta lähtien (Lumijärvi 1999, 6). Julkiselta sektorilta vaaditaan tilivelvollisuutta toiminnasta, mikä edellyttää kykyä täsmällisesti mitata todellista suorituskykyä, tuloksia tai tuotoksia (Niven 2003, 39). Valtionhallinnossa siirryttiin tulosohjaukseen vuonna 2005 ja tuloksellisuusarviointia suoritetaan suoritusmittaristoista tulosprisman¹ avulla (Salminen 2005, 15,26). BSC-mittariston soveltamista pidetään mahdollisena myös julkisen sektorin ja yleishyödyllisissä organisaatioissa (Kaplan & Norton 2001; 2002). Suomessa on kehitetty alkuperäisestä BSC-mallista kaksi tasapainotetun mittariston sovellusta julkiselle sektorille, Määtän ja Ojalan (1999) Tasapainoinen onnistumisstrategia sekä Lumijärven (1999) kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Tasapainotetun mittariston malli tarjoaa yhden välineen kuntien tuloksellisuuden arviointiin. (Lumijärvi 1999, 9.) Useat kunnat ovat viime vuosina hyödyntäneet menestyksellisesti tasapainotetun mittariston mukaista ajattelua omassa kehittämistyössään, suunnittelussaan ja arvioinnissaan. (Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja 2002, 54.)

Balanced Scorecard (BSC), yleisesti suomennettuna tasapainoinen mittaristo tai tuloskortti, kehitettiin yritysten suorituskyvyn monipuoliseksi arviointijärjestelmäksi. Tasapainotettu mittaristo sisältää yrityksen neljä keskeistä perspektiiviä; taloudellinen-, asiakas-, sisäinen prosessi- sekä oppiminen ja kasvunäkökulma. BSC:n avulla tasapainotetaan yrityksen sekä rahamääräisiä ja ei-rahamääräisiä mittareita että pitkän ja lyhyen aikavälin mittareita. (Kaplan & Norton 1992, 71–79.) 2000-luvun alkupuolelta lähtien tasapainotettua mittaristoa on korostettu strategisena johtamisjärjestelmänä mitaamisjärjestelmän sijaan, koska strategian merkitys ymmärrettiin olennaiseksi tekijäksi organisaatioille muuttuvassa toimintaympäristössä. Tasapainotetun mittariston avulla seurataan yrityksen strategian toteutumista käytännössä. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Tasapainotettu mittaristo on saanut osakseen sekä tukea että kritiikkiä. Mittariston soveltamisesta saatavina hyötyinä sekä yksityiselle että julkiselle sektorille on pidetty strategian toteutumisen seurannan helppouden lisäksi muun muassa sitä, että mittaristo

¹ Tulosprismissa tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksesta. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on usein toimintaan nähden välillinen ja vaikeammin todennettavissa oleva. (Salminen 2005, 24.)

on parantanut tiedonkulkua organisaatiossa ja tukenut resurssien parempaa kohdentamista. (Malmi, Peltola & Toivonen 2002, 53–54, 90.) Lisäksi tasapainotetun mittariston tulosten avulla on tunnistettu muutostarpeita, joita organisaatiot tarvitsevat selviytyäkseen tulevista haasteista (Niven 2003, 42). Edellä mainittujen hyötyjen lisäksi BSC on parantanut tulosten ennakkointia ja luotettavuutta tavalla, johon tyypillinen tulosinformaatio ei kykene. Näin mittaristo on antanut johdolle vapautta kehittää toimintaa kannattavaksi muun muassa vähentämällä kustannuksia ja parantamalla prosessien sujuvuutta. (Lumijärvi, Niiranen & Stenvall 2005, 31–32.)

Kritiikin mukaan Balanced Scorecardia on pidetty muun muassa liian monimutkaisena, raskaana ja johtokeskeisenä. Lisäksi malli ei huomioi riittävästi yrityksen henkilöstöä, jolloin henkilöstö sitoutuu mittaristoon heikosti. (Malmi ym. 2002, 90.) Balanced Scorecardiin verrattuna Moullinin ja Soadyn julkiselle sektorille kehittämässä Public Sector Scorecard -mittaristossa huomioidaan myös riskien hallinnan tekijät ja mittarien tuloksia verrataan aina toiminnan keskeisimpiin riskeihin (Moullin & Soady 2008, 3). Kirjallisuudessa on esitetty useita erilaisia suoritusmittaristoja Balanced Scorecardin lisäksi (Rantanen, Kulmala, Lönnqvist & Kujansivu 2007, 417). BSC:n laajasta soveltamisesta huolimatta mittariston taustalla olevista perusoletuksista ei ole tarpeeksi tutkimuksia. Tämä korostaa tarvetta tutkia sekä Balanced Scorecardia itseään että sitä kokonaisuutta ja niitä yhteyksiä, joissa sitä tulkitaan sekä sovelletaan. (Määttä 2000, 13–14.) Varsinkin julkisen sektorin organisaatioilla on ollut paljon ongelmia suoritemittaristojen suunnittelussa ja soveltamisessa (Rantanen et al. 2007, 416).

Palvelutasopäätös on lakisääteinen alueen pelastustoimen järjestämisen peruste jäsenkunnille ja omistajaohjauksen kannalta ehkä tärkein vaikuttamisen keino (Haiko & Paloposki 2007, 11–12). Palvelutasopäätöksellä jokainen pelastuslaitos määrittelee alueellaan tuottaman turvallisuuden tason ja päätöksen tarkoituksena on olla perustana pelastustoimen toiminnan sekä talouden yksityiskohtaiselle suunnittelulle. Palvelutasopäätös perustuu muun muassa pelastustoimen strategiaan ja täten strategia toteutuu palvelutasopäätöksen kautta alueellisissa pelastuslaitoksissa. (Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta 2008, 1.) Kaplanin ja Nortonin (1992; 1996) alkuperäisen ajatuksen mukaan tasapainotettu mittaristo määrittellään jokaisen organisaation tai toimialan strategian ja vision pohjalta johtamisen apuvälineeksi. Valtakunnallisessa pelastustoimen strategiassa 2015 on valittu toiminnan arvioinnin tarkastelutavaksi tasapainotetun mittariston mukainen malli (Pelastustoimen strategia 2015 2007, 8).

Viime vuosina on valtakunnallisella tasolla pyritty yleisesti tehostamaan pelastustoimea ja parantamaan pelastustoimen erityisosaamista. Esimerkkinä tästä kehittämisestä on ollut Kuntaliiton ja pelastuslaitosten yhdessä organisoima Pelastuslaitosten kumppanuushanke. Myös Turun kauppakorkeakoulun Porin yksikkö on toteuttanut osana Pelastuslaitosten kumppanuushanketta tutkimusta muun muassa Fuusioituneen palvelutuotannon johtaminen kunnissa 2008–2010; KUNTAPALVELUIDEN FUUSIO

–hankkeessa koskien pelastustoimea. Tämä pro gradu -tutkielma on osa Porin yksikön hankkeen puitteissa tehtävää tutkimusta, jonka tarkoituksena on lisätä informaatiota julkisen sektorin suoritemittauksen käytännöistä ja käytettävistä tasapainotetun mittariston sovelluksista alueellisten pelastuslaitosten osalta. Lisäksi tarkoituksena on lisätä informaatiota tasapainotetun mittariston ja palvelutasopäätöksen välisestä suhteesta alueellisissa pelastuslaitoksissa osana pelastustoiminnan suunnittelua sekä ohjaamista. Tutkimuksen tavoittelemasta yleiskuvasta ei ole tarkoituksena voida yksilöidä alueellisia pelastuslaitoksia.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tutkia tasapainotetun mittariston soveltamista alueellisissa pelastuslaitoksissa ja mittariston vaikutuksia alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin. Kyseistä ongelmaa lähestytään tutkimalla tasapainotetun mittariston ja palvelutasopäätöksen asemaa sekä niiden keskinäistä suhdetta alueellisissa pelastuslaitoksissa. Taustalla olevan käsitteellisen viitekehyksen pohjalta tarkastellaan yksityiselle sektorille alun perin kehitellyn Balanced Scorecardin (BSC) käsitettä ja viitekehystä, julkisen sektorin johtamisen muutoksia, tasapainotetun mittariston soveltamista julkisella sektorilla sekä julkiselle sektorille muokattuja tasapainotetun mittariston malleja. Lisäksi perehdytään pelastustoimeen toimialana ja sen yleisimpiin yhteistoimintamuotoihin sekä toimintaa ohjaavaan palvelutasopäätökseen.

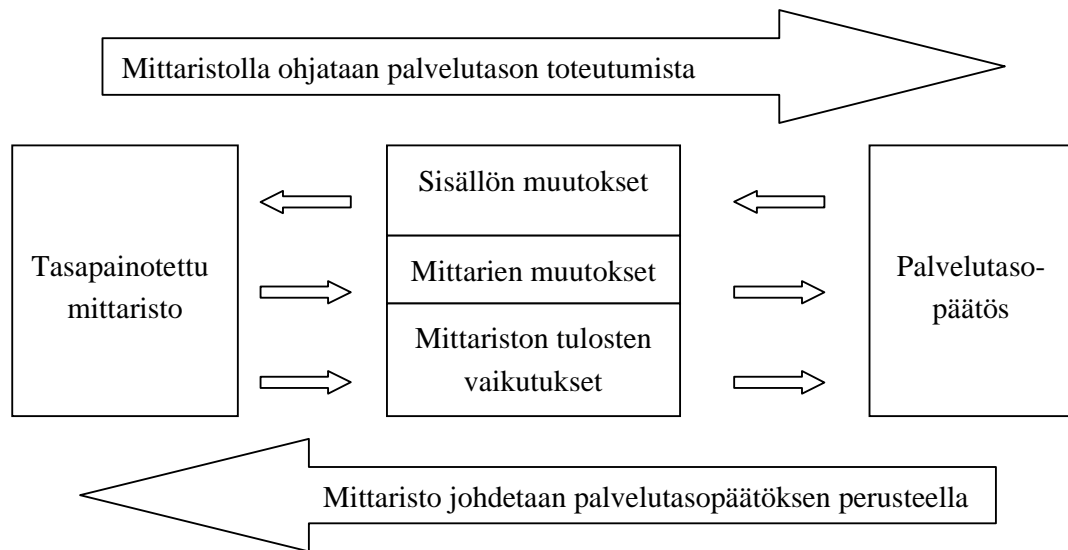
Päätutkimusongelma voidaan muotoilla kysymykseksi seuraavasti:

- Miten tasapainotettua mittaristoa sovelletaan alueellisissa pelastuslaitoksissa ja millaisia vaikutuksia mittaristolla on alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin?

Alatutkimusongelmat voidaan muotoilla kysymyksiksi seuraavasti:

- Mikä on tasapainotetun mittariston asema alueellisissa pelastuslaitoksissa?
- Mikä on palvelutasopäätöksen asema alueellisissa pelastuslaitoksissa?
- Mikä on palvelutasopäätöksen ja tasapainotetun mittariston keskinäinen suhde?

Tutkimuksen viitekehys ilmenee kuviosta 1.



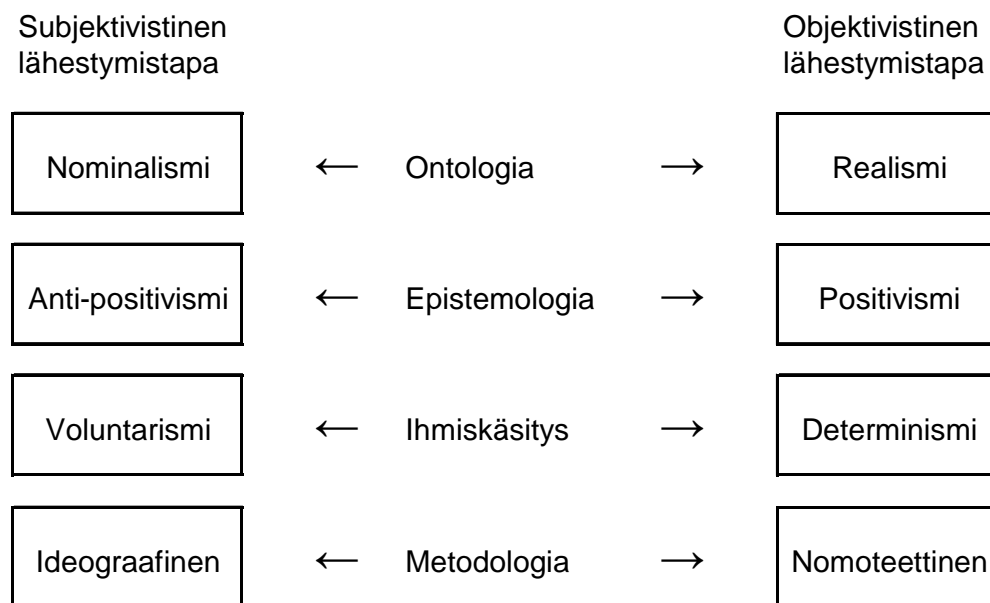
Kuvio 1 Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen lähtökohtainen oletus on, että tasapainotettua mittaristoa sovelletaan alueellisissa pelastuslaitoksissa. Toinen lähtökohtainen oletus on, että tasapainotetulla mittaristolla on vaikutuksia alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätökseen. Tutkimuksen viitekehys havainnollistaa lähtökohtaisia oletuksia tasapainotetun mittariston ja palvelutasopäätöksen välisestä suhteesta. Tasapainotettu mittaristo on kehitetty johtamisen apuvälineeksi, jonka avulla seurataan organisaation strategian toteutumista käytännössä. Myös palvelutasopäätöksen tarkoituksena on olla perustana pelastustoimen toiminnan suunnittelulle. Lisäksi pelastustoimen strategia toteutuu muun muassa alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätösten kautta. Tasapainotetulla mittaristolla voidaan ohjata halutun palvelutason toteutumista pelastustoimen alueilla, mikäli mittarit johdetaan palvelutasopäätöksen perusteella. Näin mittarit seuraisivat toimialan keskeisiä kriittisiä tekijöitä ja mittareiden tulokset antaisivat johdolle informaatiota strategian sekä palvelutason toteutumisesta käytännössä. Yhdenmukaisuuden toteutumiseksi palvelutasopäätöksen muutosten tulisi kehittää mittareita ja uuden mittarin mahdollinen käyttöönotto tulisi huomioida palvelutasopäätöksessä. Mittaaminen ja seuranta ovat hyödyllisiä silloin, kun mittariston tuloksilla on vaikutuksia seuraavaan palvelutasoon.

1.3 Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset valinnat

Tutkimusta suunniteltaessa joudutaan miettimään tutkimuksen lähtökohtia ja valitsemaan työtä ohjaavia tieteenfilosofisia perusoletuksia (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara

2008, 125). Tieteellisessä tutkimuksessa valitaan vallitsevaksi tieteenfilosofiaksi joko subjektivistinen tai objektivistinen lähestymistapa. Valittu lähestymistapa vaikuttaa, suoraan tai epäsuorasti, ontologiseen, epistemologiseen, ihmiskäsitykselliseen ja metodologiseen olettamukseen. Subjektivistinen lähestymistapa korostaa yksilön omaa käsitystä ympäröivästä maailmasta ja sen ilmiöistä. Vastakohtana objektivistinen lähestymistapa korostaa yksilön ulkopuolista ja puolueetonta roolia suhteessa ympäröivään maailmaan ja sen ilmiöihin. (Burrell & Morganin 1979,1,4.) Pihlannon (1988, 325) mukaan objektivistisessa lähestymistavassa tietoa voidaan hankita havainnoinnin avulla ja tieto on kumuloitavissa olevaa. Kuvio 2 havainnollistaa näiden kahden lähestymistavan vaihtoehtoisia näkökulmia.



Kuvio 2 Tieteenfilosofiset lähestymistavat (Burrell & Morgan 1979, 3)

Ontologia eli oppi todellisuuden luonteesta kuvaa yksilön ja ympäröivän todellisuuden keskinäistä suhdetta. Todellisuuden luonne perustuu subjektivistisen näkökulman ääripäässä nominalismiin ja objektivistisen näkökulman ääripäässä realismiin. (Burrell & Morgan 1979, 4.) Näiden ääripäiden väliin luokitellaan idealismi, konseptualismi ja materialismi (Saarinen 1985; Russell 1984; Niiniluoto 1980, Lukkan 1990, 241 mukaan). Nominalismin mukaan todellisuus muodostuu yksilön tietoisuudesta ja ihmisten luomista käsitteistä. Näiden käsitteiden avulla yksilö pyrkii hahmottamaan ympäröivää maailmaa. Realismin mukaan todellisuus on olemassa ihmisen tajunnasta riippumatta eli maailma on objektiivisesti sitä, mitä se on. (Burrell & Morgan 1979, 4.)

Epistemologia eli oppi tiedon luonteesta kuvaa tiedon luonnetta, alkuperää ja rajoja. Oppi tiedon luonteesta perustuu subjektivistisen näkökulman ääripäässä anti-positivismiin ja objektivistisen näkökulman ääripäässä positivismiin. Anti-positivismi kuvaa tietoa vain subjektiivisena ja yksilön kokemukseen perustuvana. Näin ollen tutkimus perustuu siihen osallistuvien yksilöiden näkemyksiin ja kokemuksiin. Positivismissa tietoa on saatavissa myös ulkopuolisista lähteistä ja tieto on siirrettävissä olevaa sekä kumuloituvaa. Luonnontieteiden tapaan tapahtumia voidaan selittää ja ennustaa matemaattisten mallien avulla. (Burrell & Morgan 1979, 5.)

Ihmiskäsitys kuvaa puolestaan ihmisen ja ympäristön keskinäistä suhdetta. Käsitys perustuu subjektivistisen näkökulman ääripäässä voluntarismiin ja objektivistisen näkökulman ääripäässä determinismiin. Voluntarismin mukaan ihmisellä on vapaa tahto ja yksilö vaikuttaa aktiivisesti ympäristöönsä. (Burrell & Morgan 1979, 6.) Deterministisen ajatuksen mukaan tilanteet ja ympäristö määrittelevät sekä rajoittavat ihmisen toimintaa (Pihlanto 1988, 325.)

Metodologia eli tieteellisen tiedon hankintatapa perustuu Burrellin ja Morganin (1979, 2,8) mukaan edellä valittuihin oletuksiin. Tiedon hankintatapa on subjektivistisen näkökulman ääripäässä ideografinen ja objektivistisen näkökulman ääripäässä nomoteettinen. Ideografisessa tiedon hankintatavassa tutkija osallistuu tutkimuskohteen arkeen ja pyrkii saamaan tietoa suoraan sosiaalisesta ympäristöstä sekä sitä kautta ymmärtämään syvällisemmin ihmisten tapaa muokata ja tulkita kohteena olevaa ilmiötä. Nomoteettisessa tiedon hankintatavassa tutkija analysoi asioiden keskinäistä riippuvuutta ja tiedon siirrettävyyttä. Matemaattisten mallien avulla tutkijan pyrkimyksenä on saada aikaan yleistyksiä ja lainalaisuuksia tutkittavasta kohteesta.

Burrellin ja Morganin jaottelun mukaan tämän tutkimuksen lähestymistapa on objektiivinen, koska tutkijalla on pääosin puolueeton ja neutraali rooli suhteessa tutkittavaan kohteeseen. Laskentatoimen tutkimuksessa on aina myös tutkijasta johtuen subjektivistisia piirteitä (Pihlanto 1988, 327). Tarkka rajanveto ontologisten näkökulmien välillä on hankalaa. Tutkimuksen näkökulma painottuu kuitenkin ontologisista ääripäistä realismiin suuntaan, koska tutkimuksen kohteena olevia ihmisten luomia ja käsittelemiä käsitteitä voidaan pyrkiä tutkimaan objektiivisesti. Tutkimuksessa tiedon luonne perustuu enemmän positivistiseen näkökulmaan, koska tietoa on saatavissa myös ulkopuolisista lähteistä ja tieto on siirrettävissä olevaa sekä kumuloitavaa. Tutkimuksen ihmiskäsitys suuntautuu enemmän deterministiseen suuntaan. Vaikka tutkimukseen osallistuneet yksilöt ymmärtävät maailmaa oman tajuntansa kautta, ovat he osa yhteiskuntaa ja ulkoiset olosuhteet vaikuttavat luonnollisesti näiden yksilöiden toimintaan. Näiden valittujen näkökulmien takia tutkimusta ohjaa Burrellin ja Morganin (1979, 25–26) paradigmojen jaottelun mukaan painokkaimmin funktionalistinen koulukunta. Funktionalistinen koulukunta perustuu sääntelyn sosiologiaan ja objektivistiseen lähestymistapaan. Kyseinen koulukunta on perinteisesti hallinnut yhteiskunta- ja organisaa-

tiotutkimusta pyrkien tarjoamaan käytännön ongelmiin käytännöllisiä ratkaisuja. Tutkimustulosten yleistettävyys on mahdollista, mikäli tutkittu otos edustaa perusjoukkoa. Lisäksi tässä tutkimuksessa on tarkoituksena pyrkiä kohti ymmärtävämpää otetta useiden tapausten kautta.

Pihlannon (2006, 110) mukaan opinnäytetyötä tekevän tulisi jo alkuvaiheesta lähtien tiedostaa työtä ohjaavat metodologiset valinnat. Metodologiset valinnat jaotellaan liikeloustieteen tutkimuksessa Neilimon ja Näsin (1980, 26, 31) vakiintuneen jaottelun mukaan erilaisiksi tutkimusotteiksi. Valittu tutkimusote perustuu tutkimusta ohjaavaan tieteenfilosofiaan. Alkuperäisen jaottelun mukaan tutkimusotteita on neljä: käsitteanalyttinen, päätöksentekometodologinen, nomoteettinen ja toiminta-analyttinen. Näiden lisäksi jaotteluun on myöhemmin lisätty konstruktiiivinen tutkimusote (Kasanen, Lukka & Siitonen 1991, 166.) Tutkimusotteiden jaottelu ilmenee kuvioista 3.

| | Teoreettinen | Empiirinen |
|-----------------|--|---|
| Deskriptiivinen | Käsite-analyttinen tutkimusote | Nomoteettinen tutkimusote Toiminta-analyttinen tutkimusote |
| Normatiivinen | Päätöksentekometodologinen tutkimusote | Konstruktiiivinen tutkimusote |

Kuvio 3 Laskentatoimen tutkimusotteet (Lukka 1991, 166)

Laskentatoimen tutkimusotteiden jaottelu perustuu valintoihin välillä deskriptiivinen ja normatiivinen sekä teoreettinen ja empiirinen. Deskriptiivisen eli kuvailevan tutkimuksen tarkoituksena on kuvata jonkin ilmiön, tilanteen tai tapahtuman luonnetta, yleisyyttä tai muita tunnuspiirteitä. Kuvailevat tutkimukset ovat tarpeen moninaisissa käytännön ongelmissa, koska ne pyrkivät vastaamaan kysymyksiin mitä on tai miten on. Normatiivisen tutkimuksen tarkoituksena puolestaan on antaa toimintaohjeita eli kertoa miten pitäisi olla ja toimia. (Lukka 1991, 167.) Teoreettinen tutkimus perustuu aikaisempaan tutkimukseen ja siinä käytetään sekä analyysin että synteessin menetelmää. Empiirisessä tutkimuksessa uutta tietoa hankitaan jollakin systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä. Rajanveto ei kuitenkaan ole selkeä, koska jokaisessa empiirisessä

tutkimuksessa on teoreettisia aineksia ja teoreettisessa tutkimuksessa aineisto on ainakin toissijaisesti empiiristä. (Uusitalo 1991, 60.)

Käsiteanalyttinen ja päätöksentekometodologinen tutkimusote ovat soveltuvia silloin, kun tutkimus painottuu välillisesti hankittuun aineistoon, kuten aikaisempiin tutkimuksiin ja kirjallisuuteen. Käsiteanalyysiä on jonkin verran mukana kaikissa tutkimusotteissa, koska sen avulla muodostetaan hypoteeseja, käsitteitä ja viitekehyksiä. Tutkimuskohteina voivat olla tosiasiat, arvot tai normit. Käsiteanalyttisen tutkimuksen tulokset ovat pääosin kuvailevia, mutta ne voivat olla myös suosituksia antavia. (Neilimo & Näsi 1980, 32–33.) Päätöksentekometodologisessa tutkimuksessa tuloksena on teoriaan perustuva malli tai menetelmä, jolla jokin olemassa oleva ongelma ratkaistaan. Tutkimus on luonteeltaan normatiivista pyrkien usein antamaan toimintasuosituksia. Tutkimuksen tulosten arviointikriteerinä käytetään niiden toimivuutta, mutta myös loogisuutta. (Lukka 1986, 133). Tutkimusotteen taustalla on mikroteoria, päätösteoria tai peliteoria. Empiirinen materiaali ei ole yleensä korostuneessa asemassa, vaan lähinnä sovellusesimerkin muodossa. (Neilimo & Näsi 1980, 33–34.)

Nomoteettinen, toiminta-analyttinen ja konstruktiiivinen tutkimusote ovat soveltuvia silloin, kun tutkimus painottuu vahvasti empiiriseen aineistoon. Konstruktiiivinen tutkimusote sisältää normatiivisen ja empiirisen näkökulman. Otteelle on tunnusomaista riittävän teoreettisen tietämyksen hankinta ja sen soveltaminen käsiteanalyysin avulla käytännön ongelman ratkaisemiseen. Ratkaisu voi olla muun muassa malli, kuvio, suunnitelma, organisaatio tai kone. Tutkimuksen tärkeä osa on ratkaisun toimivuuden osoittaminen käytännössä. (Kasanen ym. 1991, 305.) Toiminta-analyttistä tutkimusotetta pidetään nomoteettisen tutkimusotteen vastakohtana. Tutkimuskohteita on vähän ja tavoitteena on kuvailla, analysoida sekä ymmärtää syvällisesti tutkittavaa kohdetta intentioiden kautta ja historiallista taustaansa vasten. Tulokset ovat tulkintoja inhimilliselle toiminnalle, eikä tavoitteena ole yleistäminen. (Neilimo & Näsi 1980, 34–35.) Myös toiminta-analyttisessä tutkimuksessa empiirinen aineisto on keskeisessä asemassa, vaikka sillä olisi pelkästään havainnollistava merkitys. Kun nomoteettinen tutkimus perustuu luonnontieteeseen, toiminta-analyttisessä tutkimuksessa korostuu ihmistieteiden omaleimaisuus. (Lukka 1986; 1991.) Tutkimusote sopii käytännönläheisiin ja hallintoa koskeviin tutkimuksiin, koska toiminta-analyttistä tarkastelutapaa käyttävä tutkija on usein lähellä tutkimuskohdetta ja voi näin ollen ymmärtää aihetta syvällisemmin. (Pihlanto 1994, 369–370.) Yleensä toiminta-analyttinen tutkimusote on kuvaileva. Mikäli tutkimusote sisältää vahvasti normatiivisia piirteitä ja tarkoituksena on vaikuttaa tutkimuskohteeseen, kutsutaan soveltavaa muotoa yleisesti toimintatutkimukseksi. (Mäkinen 1980, 63.) Toiminta-analyttinen tutkimusote on verrattain uusi tutkimuksellinen lähestymistapa ja sen tieteellisyys on kyseenalaistettu useissa eri yhteyksissä. Ainakaan toistaiseksi ei vallitse yksimielisyyttä tutkimusotteen tuottaman tiedon tieteellisestä luonteesta. Tehdyille tutkimusotteen mukaisille tutkimuksille on ollut omi-

naista eläminen tutkimuskohteen ja valittujen metodien mukaisesti. (Lukka 1991, 161, 170.)

Nomoteettisen eli perinteisen positivistisen tutkimuksen tavoitteena on tieteellinen selittäminen ja ennustaminen sekä säännönmukaisuuksien etsiminen, jotka perustuvat laajaan empiiriseen aineistoon ja useaan tutkimuskohteeseen. Tutkimukseen sisältyy käsitteellinen, empiirinen ja todisteluvaihe. Tutkimuskohteena on yleensä ulkoinen käyttäytyminen, harvoin arvot ja normit. (Neilimo & Näsi 1980, 39–40.) Nomoteettinen tutkimus on joko hypoteeseja testaava tai hypoteeseja kehittävä ja apuna käytetään usein aineiston tilastollista otantaa ja tilastollisen käsittelyn eri muotoja (Lukka 1991, 170).

Tutkimuksen metodeina ovat muun muassa tapaus- eli case- tai kenttä- eli field-tutkimus. Molempia käsitteitä käytetään rinnakkaisina kirjallisuudessa tarkoittamaan laskentatoimen luonnollisissa olosuhteissa tehtävää tutkimusta. Tapaus voidaan käsittää sekä yksikkönä tai kokonaisuutena, kuten ryhmänä. Kohteita voi siis olla joko yksi tai muutama, mikä mahdollistaa syvällisen ymmärryksen tutkittavasta kohteesta. Molemmissa metodeissa kohteena voi olla yksi tai useampi yksikkö. Laskentatoimen tutkimusmetodin tavoite riippuu tutkijasta; se voi olla luonteeltaan kuvaileva, havainnollistava, kokeellinen, tutkiva tai selittävä. (Ryan, Scapens & Theobald 2002, 142–144.) Järvisen ja Järvisen (2000, 78) mukaan tiedon hankintatapoina case-tutkimuksessa ovat kyselyt, haastattelut, havainnointi ja arkistomateriaalin käyttö. Kerättävä tieto voi olla näin sekä laadullista (kvalitatiivista) että määrällistä (kvantitatiivista).

Neilimon ja Näsin perinteisen nelijaottelun lisäksi tutkimusotteet voidaan luokitella joko laadulliseksi tai määrälliseksi. Kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa aineisto on verbaalista tai visuaalista. Kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen aineisto on puolestaan esitettävissä numeerisessa muodossa. Valinta kyseisten otteiden välillä riippuu tutkimuskohteen luonteesta. Otteiden väliset erot näkyvät metodologiassa, aineiston keräyksessä ja aineiston analysoinnissa. Määrällisessä tutkimuksessa on tärkeää, että aineisto edustaa tilastollisesti havaintoyksikköjen muodostamaa perusjoukkoa. Lisäksi tutkimuksessa edetään selvemmin vaiheittain ja aineisto on selkeästi rajattu. Tutkimuksessa käytetään pitkälle standardoituja tilastollisia analyysimenetelmiä. Sen sijaan laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on aineiston teoreettinen edustavuus, eli aineiston täytyy vastata tutkimusongelmaan. Lisäksi aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi lomittuvat toisiinsa. Aineisto voi siis laajeta tai supistua tutkimuksen edetessä. Tutkimus on riippuvaisempi tutkijan kyvyistä ja luovuudesta, mutta aineiston käsittelyn tulee silti olla systemaattista. (Uusitalo 1991, 79–81.)

Tässä tutkimuksessa on valittu nomoteettinen tutkimusote ja metodina on käytetty kenttätutkimusta. Kenttätutkimuksessa on tarkoituksena tarkastella, miten asiat ovat esimerkiksi organisaatioissa. Tuloksena on kuvauksia, jotka tukevat tai kumoavat hypoteeseja ja sitä kautta teorioita. (Järvinen & Järvinen 2000, 55.) Tämän tutkimuksen

tieto lisääntyy olennaisesti useasta alueellisesta pelastuslaitoksesta empiirisesti hankitun materiaalin myötä. Empiirinen tutkimus perustuu sekä laadullisen että määrällisen tutkimusaineiston hankintamenetelmiin ja käsittelyyn.

1.4 Tutkimusaineiston kerääminen ja käsittely

Aineiston kerääminen

Tutkimusongelman tulisi ohjata aineiston valintaa. Empiirisen aineiston hankintamenetelmiä ovat havainnointi, kysely, haastattelu ja valmiit aineistot. (Uusitalo 1991, 89–98.) Tutkimuksessa voidaan käyttää samanaikaisesti useita erilaisia aineistoja. Aineistot jaotellaan primaari- ja sekundaariaineistoon. Primaariaineisto tarkoittaa tutkijan itse keräämää empiiristä aineistoa, esimerkiksi haastattelun, havainnoinnin tai kyselylomakkeen avulla. Sekundaariaineisto tarkoittaa jo olemassa olevia aineistoja, kuten kirjallisuutta, tutkimuksia, asiakirjoja ja tilastoja. (Hirsjärvi ym. 2008, 181–185.)

Havainnointi on kaikille tieteille yhteinen ja välttämätön perusmenetelmä. Sitä voidaan käyttää tarkkailtaessa sekä käyttäytymistä että kielellisiä ilmaisuja. Menetelmä vaihtelee hyvin vapaamuotoisesta tarkkailusta täysin systemaattiseen ja kontrolloituun havainnointiin. Havainnointi koskee nykyisyyttä ja tapahtumat ovat ainutkertaisia. Kyseinen menetelmä sopii tilanteisiin, joissa tutkittavilla on kielellisiä vaikeuksia, esimerkiksi lapset, tai käyttäytymistilanteisiin, joista tutkittavat eivät halua kertoa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 37–38.)

Tiedon hankintamenetelmistä kyselylomake ja haastattelu kohdistuvat tietoisuuden sekä ajattelun sisältöihin. Kyselylomaketta pidetään helppona ja halpana menetelmänä. Vastaaja voi itse päättää milloin haluaa vastata kyselyyn. Kuitenkin menetelmän yleisyyden kääntöpuolena on ihmisten kyllästyminen lomakkeisiin. Lisäksi lomakkeessa siirtyy vastaajalle suuri vastuu kysymysten ymmärtämisestä oikein. Tästä syystä kysely sopii yksiselitteisten tietojen keräämiseen. Kyselylomake sopii parhaiten tilanteisiin, joissa kysymyksiä on suhteellisen vähän ja vastaajia vastaavasti suhteellisen paljon. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 34–36.)

Haastattelun avulla voidaan puolestaan selvittää suullisesti vastaajien mielipiteitä asioiden todellisesta luonteesta. Haastattelua pidetään joustavana menetelmänä, koska siinä on molemmilla mahdollisuus selventää ja syventää sekä kysymyksiä että vastauksia. Toisaalta haastattelu on aikaa vievää ja kallista. Lisäksi se on haastattelijalle vaativaa sekä edellyttää taitoa ja kokemusta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 34–36.) Haastattelut jaetaan kysymysten muodon perusteella avoimiin, puolistrukturoituihin ja strukturoituihin. Avoimessa haastattelussa kysymykset perustuvat teemoihin ja se palvelee analyyt-

tistä yleistämistä tavoittelevia tutkimuksia. Strukturoidussa haastattelussa kysymyksissä on valmiit vastausvaihtoehdot ja haastattelu etenee kaikkien osallistujien kanssa samassa järjestyksessä. Menetelmä sopii tilastollista yleistämistä tavoittelevaan tutkimukseen. Puolistrukturoitu haastattelu sisältää kaikille haastateltaville samat kysymykset, mutta vastausvaihtoehtoja ei ole valmiina. (Järvinen & Järvinen 2000, 153.) Haastattelun ongelmana on sen monista mahdollisista tulkinnoista johtuvat virheet. Varsinkin vapaamuotoisen haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi ovat usein ongelmallisia, koska valmiita malleja ei ole tarjolla. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35.)

Tutkimuksessa on mahdollista saada esiin laajempia näkökulmia ja lisätä luotettavuutta yhdistämällä eri menetelmiä (Hirsjärvi & Hurme 2000, 38). Tästä yhdistelemisestä voidaan käyttää muun muassa termiä monimetodinen lähestymistapa, *Multiple Strategies* (Burgess 1982, 163) tai vanhempi ja tutumpi triangulaatio. Käytettäessä triangulaatiota voidaan tutkimuksessa käyttää apuna joko useita eri menetelmiä, useita eri tutkijoita, useita eri aineistoja tai useita eri teorioita. (Denzin 1970, 301.)

Tässä tutkimuksessa empiirisen tiedon hankintamenetelminä on käytetty kyselylomaketta ja haastattelua sekä tutkimuskohdetta koskevia valmiita materiaaleja. Lisäksi mukana on ollut pelastustoimeen kohdistuvaa osallistuvaa havainnointia osana Kuntapalveluiden fuusio -hanketta. Tutkija suunnitteli kyselylomakkeen ja haastattelun perehtymällä ensin sekundaariaineistoon, jonka perusteella muotoutuivat käytettävät kysymykset. Sekundaariaineisto koostui tasapainotettuun mittaristoon ja julkiseen sektoriin liittyvästä kirjallisuudesta. Pelastustoimeen liittyvä tieto perustui kunta- ja pelastuslainsäädäntöön, Sisäasiainministeriön sekä Kuntaliiton julkaisemiin materiaaleihin, tutkimuksiin ja raportteihin. Pelastustoimea koskevaa tieteellistä tutkimusta liiketaloudellisesta näkökulmasta on tehty Suomessa vähän, toimialaa koskevia pro gradu -tutkielmia, lisensiaattitöitä ja väitöskirjoja löytyy vain muutamia. Sen sijaan tasapainotettua mittaristoa koskevia tutkimuksia on tehty paljon, sekä suomessa että ulkomailla. Julkista sektoria on myös tutkittu jonkin verran Suomessa, mutta vähän liiketaloustieteiden näkökulmasta.

Kaikille alueellisille pelastuslaitoksille lähetettiin 26.10.2009 sähköinen saatekirje tutkimuksesta ja tiedusteltiin tutkimukseen mukaan haluavia pelastuslaitoksia. Tutkimukseen osallistuneille pelastuslaitoksille lähetettiin 13.11.2009 sähköinen kyselylomake, jonka vastausaika oli kaksi viikkoa. Kyselyiden palaututtua tutkija kävi vastaukset läpi verraten niitä pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin. Tämän jälkeen kahdeksalle kohdepelastuslaitoksen edustajalle tehtiin puhelinhaastattelu ja yhdelle kohdepelastuslaitoksen edustajalle haastattelu paikan päällä. Haastattelut suoritettiin ajalla 30.11.–11.12.2009. Haastattelun tarkoituksena oli tarkentaa, varmentaa ja syventää kyselyn vastauksia. Haastattelujen lisäksi tutkija oli yhteydessä neljään kohdepelastuslaitokseen ainoastaan sähköpostin välityksellä, koska saatuihin vastauksiin ei ollut täsmentämisen tarvetta. Sekä kyselylomake että haastattelu sisälsivät puolistrukturoituja

kysymyksiä ja mahdollisuuden avoimeen palautteeseen. Koska vastaajat olivat tutkittavan asian asiantuntijoita, ei vastauksia haluttu täysin rajoittaa ennakolta. Kysymyksiä oli vähän sekä kyselyssä että haastattelussa, koska näin tavoiteltiin suurempaa vastausmäärää ja sitoutumista tutkimukseen. Tarkoituksena ei ollut kuormittaa kiireisiä pelastusjohtajia. Kyselyyn menevä vastausaika pyrittiin pitämään lyhyenä, enintään 10 minuuttia. Puhelinhaastattelut kestivät 10 – 20 minuuttia, riippuen kyselyn tuottamien vastausten informatiivisuudesta. Lähimmän alueellisen pelastuslaitoksen edustajan haastattelu tehtiin paikan päällä ja varsinainen haastattelu kesti yhden tunnin.

Aineiston käsittely ja analysointi

Aineiston käsittely- ja analysointitapaa pitäisi miettiä jo sitä kerätessä. Aineiston käsittely tapahtuu usein jo keruuvaiheessa. Ellei näin ole tapahtunut, aineiston käsittely ja analyysi suositellaan aloitettavaksi mahdollisimman pian keruun jälkeen. Aineisto on tällöin vielä tuoretta ja se inspiroi tutkijaa. Lisäksi tarpeelliseksi koettavien tietojen täydentäminen on vielä helpompaa. Vain joissakin tapauksissa aineiston sisällön ymmärtäminen vaatii ensin ajallista kypsyttelyä ja vasta sen jälkeen kokonaisuutta voidaan katsoa laajemmasta näkökulmasta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 135–136.)

Tutkijalla on yleensä valittavanaan kaksi menetelmää tallennetun aineiston purkamiseksi. Aineisto joko kirjoitetaan puhtaaksi tekstiksi eli litteroidaan tai päätelmiä ja teemoja koodataan suoraan tallennetusta tekstistä. Litterointi on näistä kahdesta tavasta yleisempää, mutta sen tarkkuudesta ei ole yksiselitteistä ohjetta. Tarkkuus riippuu tutkimustehtävästä ja tutkimusotteesta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 138–139.)

Laadullisen tutkimuksen aineiston järjestäminen on työlästä ja toimenpiteet ovat erilaisia kuin määrällisessä tutkimuksessa. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa aineistosta muodostetaan ensin muuttujia, jonka jälkeen aineisto koodataan laaditun muuttujaluokituksen mukaisesti. Myös kvalitatiivista aineistoa on mahdollista käsitellä tilastolisten tekniikoiden avulla. Laadullisessa tutkimuksessa analyysi koetaan vaikeaksi, koska standardoituja tekniikoita ei ole olemassa aineiston analysoinnille. (Hirsjärvi ym. 2008, 217.)

Aineiston luokittelu on olennainen osa analyysiä. Se luo pohjan, jonka avulla aineistoa voidaan myöhemmin tulkita sekä yksinkertaistaa ja tiivistää. Luokittelussa on kyse päättelystä ja siinä jäsennetään tutkittavaa ilmiötä vertailemalla aineiston eri osia toisiinsa. Luokittelu on välttämätöntä, mikäli tapauksia halutaan esimerkiksi tyyppitellä. Luokittelu ei ole analyysin lopullinen tavoite, vaan ne ovat välivaiheita analyysin rakentamisessa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 147.) Toinen perinteinen vaihtoehto on laadullisen aineiston ryhmittely tyypeiksi etsimällä samankaltaisuuksia. Tällöin aineisto esitetään yleensä yhdistettyjen tyyppien avulla. Parhaimmillaan tyyppit kuvaavat laajasti ja

mielenkiintoisesti sekä taloudellisesti aineistoa. Analyysia voidaan jatkaa pitemmälle rakentamalla vastauksista yleisempiä tyyppejä. (Eskola & Suoranta 1998, 175–182.)

Aineiston yhdistely tarkoittaa säännönmukaisuuksien tai samankaltaisuuksien etsimistä luokkien esiintymisen välille. Usein löydetään myös säännönmukaista vaihtelua ja muista poikkeavia tapauksia. Kvantitatiivisissa tutkimuksissa korrelaatiot osoittavat, että joidenkin ilmiöiden välillä on yhteyksiä. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 149.)

Laadullisesti analysoidun aineiston tulokset voidaan esittää monella tavalla. Sama tulos tai tulkinta voidaan samassakin tutkimuksessa esittää yhdellä tai useammalla tavalla tai eri tapojen yhdistelmänä. Tuloksien esitystapoina voidaan käyttää sanallista muotoa, numeroita tai grafiikan keinoja. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 169–170)

Tässä tutkimuksessa tutkija aloitti aineiston käsittelyn välittömästi keruuvaiheen jälkeen. Jokainen haastattelu litteroitiin heti tietokoneelle. Muutamassa tapauksessa tutkija lähetti vielä sähköpostilla haastateltavalle tarkentavan kysymyksen, mikäli jokin asia oli jäänyt epäselväksi. Laadullisten kysymysten vastauksia käsiteltiin määrällisesti luokittelemalla vastaukset omiin rajattuihin ryhmiinsä. Tavoitteena oli saada yleiskuva nykytilanteesta etsien vastauksista yhtäläisyyksiä ja poikkeavuuksia puolistrukturoitujen kysymysten vastausten avulla sekä toisaalta ymmärtää kohdetta syvällisemmin avointen palautteiden avulla. Tutkimustuloksia esiteltiin sanallisesti ja grafiikan avulla.

1.5 Tutkimuksen laadukkuuden arviointi

Aineistoa on kerätty silloin riittävästi, kun uudet tapaukset eivät tuota enää mitään tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. Aineiston riittävyttä arvioidaan kylläytymisen eli saturaation avulla. Tietty määrä aineistoa riittää tuomaan esiin sen teoreettisen peruskuvion, joka tutkimuskohteesta on mahdollisuus saada. Tutkimusjoukon on kuitenkin oltava kulttuuriltaan yhteneväinen. (Eskola & Suoranta 1998, 62–63.)

Tutkimuksen tavoitteina ovat korkea reabiliteetti ja validiteetti. Reabiliteetti tarkoittaa mittaustuloksen toistettavuutta. Tällöin tulokset eivät perustu sattumanvaraisuuteen. Tutkimustulosten toistettavuuden parantamiseksi on käytettävissä erilaisia menetelmiä. Satunnaisvirheitä voi syntyä monesta eri syystä, mutta puutteellinen reabiliteetti ei välttämättä ole tutkimukselle tuhoisaa. Käytettyjen mittarien toistettavuutta on pyrittävä arvioimaan, jolloin sen vaikutukset ovat arvioitavissa. Laadullisessa tutkimuksessa reabiliteetti ymmärretään vaatimukseksi analyysin toistettavuudesta. Tästä syystä tutkijan on noudatettava aineiston käsittelyssä yksiselitteisiä luokittelu- ja tulkintasääntöjä. (Uusitalo 1996, 84.)

Tutkimuksen tavoitteena on myös validiteetti, jolla tarkoitetaan mittarin kykyä mitata juuri sitä, mitä sillä on tarkoituskin mitata. Teoreettisten käsitteiden mittaamisen validiteetti perustuu arviointiin, jossa tutkijayhteisö on keskenään sopinut käsitteiden mittaa-

miseen soveltuvista mittareista. Tutkimus on arvoton, mikäli siitä puuttuu totaalisesti validiteetti. (Uusitalo 1996, 85.)

Reliaabeliuden ja validiuden käsitteet perustuvat siihen olettamukseen, että tutkija voi päästä käsiksi objektiiviseen totuuteen tutkimuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 185). Kun mittaaminen on reliaabelia ja validia, tutkimusaineisto on sisäisesti luotettavaa. Aineiston ulkoinen luotettavuus toteutuu silloin, kun tutkittu näyte tai otos edustaa perusjoukkoa. (Uusitalo 1996, 86.)

Tässä tutkimuksessa laaduntarkkailua suoritettiin valitsemalla sekundaariaineiston keruuvaiheessa tieteellistä materiaalia teoreettiseen osioon ja suunnittelemalla sekä kyselylomake että haastattelurunko huolellisesti ja aiheeseen etukäteen tutustumalla. Kyselylomakkeesta ja alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksistä jäi kirjallinen materiaali, johon tutkija on voinut palata tarvittaessa uudelleen. Tutkija ei nauhoittanut puhelinhaastatteluja, mutta vastausten purkaminen ja tallentaminen kirjalliseen muotoon tapahtuivat välittömästi haastattelujen jälkeen. Tutkimuksen laadukkuuden parantamiseksi tutkija käytti empiirisen materiaalin hankinnassa monimetodista lähestymistapaa, jonka avulla materiaalin näkökulma saadaan yleisesti laajemmaksi ja monipuolisemmaksi. Tämän tutkimuksen vaiheet on käsitelty tässä kappaleessa, mikä mahdollistaa tutkimuksen toistettavuuden. Tutkimus kohdistettiin kaikille 22 alueelliselle pelastuslaitokselle, mutta tutkimukseen osallistui 13 pelastuslaitosta. Osallistumisprosentti perusjoukosta oli tässä tutkimuksessa 59. Niistä yhdeksästä pelastuslaitoksesta, jotka eivät osallistuneet tutkimukseen, ainoastaan kaksi ilmoitti haluttomuutensa osallistua. Muilta pelastuslaitoksilta tutkija ei saanut mitään vastausta lähetetyistä kolmesta viestistä huolimatta. Tutkimuksen kyselyyn ja haastatteluun vastanneet henkilöt olivat pelastuslaitosten johtoon kuuluvia ja he olivat asiantuntijoita tutkimusaiheissa eli sekä tasapainotetussa mittaristossa että palvelutasopäätöksessä. Näin ollen vastausten sisältöjen voidaan olettaa antavan todellisen kuvan tämän hetken tilanteesta alueellisissa pelastuslaitoksissa tasapainotetun mittariston ja palvelutasopäätöksen suhteen. Tutkimukseen osallistuneet kohdepelastuslaitokset edustivat monipuolisesti sekä pieniä että isoja pelastuslaitoksia kattavasti eri puolilta Suomea. Näin oli myös niiden pelastuslaitosten kohdalla, jotka eivät olleet mukana tutkimuksessa. Maantieteellisesti ei tässä tutkimuksessa ollut selkeitä keskittymiä, joiden voitaisiin olettaa heikentävän tulosten antamaa yleiskuvaa valtakunnallisesti tarkasteltuna. Tutkimuksen lähtökohtana ei ollut yksilöidä alueellisia pelastuslaitoksia vastauksissa, vaan saada aikaan yleiskuva pelastustoimen nykytilanteesta kokonaisuutena.

1.6 Tutkimuksen rakenne

Johdantoluku esittelee tutkimuksen taustaa, tavoitteet ja tutkimusongelmat. Lisäksi luvussa määritellään tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset valinnat, esitellään empiirisen aineiston keräys- ja käsittelymenetelmät, arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta sekä kuvataan tutkimuksen etenemistä.

Toinen luku käsittelee teoreettisen viitekehyksen pohjalta tasapainotetun mittariston alkuperäistä käsitettä, viitekehystä ja tavoitteita. Lisäksi luvussa tarkastellaan julkisen sektorin johtamisen muutoksia, tasapainotetun mittariston soveltamista ja kehitettyjä malleja julkiselle sektorille. Luvussa tarkastellaan myös alueellista pelastustoimea, sen yleisimpiä yhteistoimintamuotoja, palvelutasopäätöksen käsitettä ja tasapainotetun mittariston soveltamisen suosituksia alueellisissa pelastuslaitoksissa.

Tutkimuksen kolmas luku esittelee alueellisista pelastuslaitoksista kerättyä empiiristä aineistoa.

Neljäs luku käsittelee johtopäätöksiä yhdistäen empirian teoreettiseen viitekehykseen. Tuloksia tarkastellaan tasapainotetun mittariston, palvelutasopäätöksen ja näiden keskinäisen suhteen kautta sekä tarkastellaan tasapainotetun mittariston vaikutuksia pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin.

Tutkimuksen päättää viides luku. Luvussa kootaan yhteen tutkimuksen keskeiset asiat, esitellään yhteenveto ja pohdiskellaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 TASAPAINOTETTU MITTARISTO JA JULKINEN SEKTORI

2.1 Tasapainotettu mittaristo ja mittarien valinta

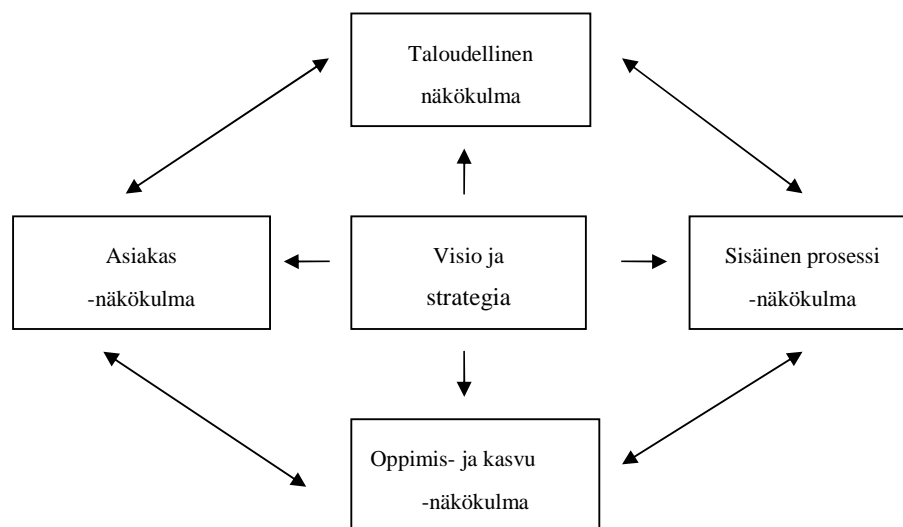
2.1.1 *Tasapainotetun mittariston viitekehys*

Balanced Scorecard (BSC), yleisemmin suomennettuna tuloskortti tai tasapainotettu mittaristo², kehitettiin Yhdysvalloissa yritysten suorituskyvyn arvioinnin työvälineeksi 1990-luvun alussa. Tasapainotettua mittaristoa ovat tehneet tunnetuksi Robert S. Kaplan ja David P. Norton. Balanced Scorecardin tarkoituksena on tasapainottaa yrityksen sekä rahamääräisiä ja ei-rahamääräisiä mittareita että pitkän ja lyhyen aikavälin mittareita. Lisäksi BSC:n tarkoituksena on suunnata ja edistää yrityksen toimintaa eteenpäin. Tasapainotetun mittariston rakentamisen tulisi perustua vahvasti yrityksen visioon ja strategiaan. (Kaplan & Norton 1992, 71.)

Visio ja strategia ovat keskeisiä tekijöitä kaikille yrityksille. Visio voidaan määritellä muun muassa näkemykseksi siitä tulevaisuuden kuvasta, jonka halutaan toteutuvan pitkällä aikavälillä (Kamensky 2008, 83). Strategia voidaan puolestaan määritellä toimenpiteiksi, joilla yritys saavuttaa määrittelemänsä vision (Lumijärvi ym. 2005, 66). Kaikki yritykset on perustettu jotakin tehtävää varten ja strategian avulla voidaan toteuttaa kyseistä tehtävää. Erityisesti markkinataloudessa toimivalle yritykselle strategia on olemassaolon edellytys. (Kamensky 2008, 17–18.)

Tasapainotetun mittariston malli sisältää yrityksen neljä keskeisintä perspektiiviä: taloudellinen-, asiakas-, sisäinen prosessi- sekä oppimis- ja kasvunäkökulma. Nämä neljä näkökulmaa muodostavat mittariston viitekehysten, joka ilmenee kuviosta 4. (Kaplan & Norton 1992, 71–79.)

² Balanced Scorecard ja BSC (Kaplan & Norton 1992, 71), tasapainotettu tuloskortti (mm. Kettunen 1997, 302) ja tasapainotettu mittaristo (mm. Lumijärvi, Niiranen & Stenvall 2005; Vehmanen & Koskinen 1997). BSC on moniolotteinen käsite, jonka soveltamistapa riippuu käyttäjästä ja mittauksen kohteesta. Tässä työssä käytetään yhdenmukaisuuden vuoksi Balanced Scorecardista suomennosta tasapainotettu mittaristo.



Kuvio 4 Balanced Scorecard-viitekehys (Kaplan & Norton 1992, 72)

BSC-mittariston näkökulmat ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa. Liiketoiminnan edellytyksenä ovat asiakkaat, minkä takia yritysjohdon tulee kehittää asiakasperusteisia mittareita. Näiden mittarien tulisi perustua tekijöihin, joilla on todellista merkitystä asiakkaille. Sisäisessä prosessinäkökulmassa yritysjohdon tulee muuntaa kyseiset asiakasperusteiset mittarit tekijöiksi, joiden avulla asiakkaiden odotukset saavutetaan ja tarpeet tyydytetään. Tässä vaiheessa johdon tulee tunnistaa ja valita yrityksen ydinsaaminen sekä prosessit, joihin liiketoiminta keskitetään. Oppimis- ja kasvunäkökulman mukaan johdon on valittava mittareita, jotka ylläpitävät yrityksen jatkuvaa kehittymistä, innovointia ja oppimista selviytyäkseen markkinoiden sekä liiketoimintaympäristön muutoksista. Taloudellinen näkökulma kuvaa yrityksen strategian toteutumisen onnistumista käytännössä. Yrityksen taloudellinen tulos on edellytys kannattavalle liiketoiminnalle, minkä takia tasapainotetun mittariston olisi säilytettävä vahva tulospainotteinen painotus. Yritysten tyypillisiä taloudellisia tavoitteita ovat muun muassa tuottavuus, kasvu ja omistaja-arvon lisääminen³. Yritykselle on haaste yhdistää asiakas-, sisäinen prosessi- sekä oppimis- ja kasvunäkökulman mittarit tavalla, joka edistää taloudellisten mittarien tuloksia. (Kaplan & Norton 1992, 73–79.)

Kaplan ja Norton (1996, 162–166) neuvoivat rakentamaan mittaristot monipuolisiksi, yksinkertaisiksi ja mittarien lukumäärältään vähäisiksi. Heidän mukaansa sopiva määrä mittareiksi on 20–25 kappaletta. Mittaristo tulee nähdä välineenä yksittäiselle strategialle. Malmin ym. (2002, 30) mukaan mittareiden lukumäärä tulee aina suhteuttaa yri-

³ Omistaja-arvo (shareholder value) tarkoittaa tulevaisuuden kassavirtoja diskontattuna nykyarvoon (Kaplan ja Norton 1992, 77).

tyksen kokoon, koska Kaplanin ja Nortonin tutkimuksessa mukana olleet yritykset olivat melko suuria.

Vuonna 1998 (Measures that matter, 9) tehdyn tutkimuksen mukaan yritykset kokivat, että kyky toteuttaa strategiaa oli tärkeämpi tekijä kuin itse strategia ja sen ominaisuudet. Alkuperäinen tasapainotettu mittaristo liitettiin puolestaan mitausten tekemiseen, ei strategiaan. 2000-luvun alkupuolelta lähtien Kaplan ja Norton ovat korostaneet mittaristojen käyttöä strategisena johtamisjärjestelmänä, mittaamisjärjestelmän sijasta, koska muuttuvassa liiketoimintaympäristössä strategian merkitys on aikaisempaa suurempi. Nykyisessä taloudessa yritykset tarvitsevat ensisijaisesti mittareita, jotka kuvaavat arvoa luovia strategioita. Tästä syystä on siis mitattava strategiaa. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Laajasti ymmärrettynä johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan kaikkea systemaattista toimintaa, jolla yrityksen johto pyrkii varmistamaan yrityksen menestyksen. Näin määriteltynä käsite pitää sisällään ohjausjärjestelmän, päätöksentekoa ja hallintaa tukevat tietojärjestelmät sekä menettelytavat, kuten laatuauditoinnin. Kaplan ja Norton viittaavat johtamisjärjestelmällä strategiseen ja operatiiviseen suunnitteluun, tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan sekä strategian toimivuudesta oppimiseen. (Malmi ym. 2002, 36–37.)

Kaplanin ja Nortonin strategisen johtamisjärjestelmän tarkoituksena on ollut tarkastella yrityksen keskeisiä johtamisprosesseja ja -järjestelmiä strategian sekä tasapainotetun mittariston näkökulmasta (Määttä 2000, 35). Strategialähtöisen organisaation rakentaminen perustuu viidelle periaatteelle (Kaplan & Norton 2001; 2002)

- strategian ilmaiseminen operatiivisina käsitteinä
- organisaation mukauttaminen strategiaan
- strategian tekeminen osaksi jokaisen henkilön päivittäistä työtä
- strategian kehittäminen jatkuvaksi prosessiksi
- yritysjohto käynnistää muutoksen.

Ensimmäisen periaatteen mukaan strategia on tarkoitus muuntaa mittariston avulla toiminnaksi. Mittarit määritellään siten, että ne ovat sidoksissa visioon ja strategiaan sekä syy-seuraussuhteessa toisiinsa. Nämä syy-seuraussuhteet muodostavat uuden mallin, strategiakartan, mittareiden määrittelyn helpottamiseksi. Strategiakartta on tiivis ja looginen esitys siitä, kuinka strategia toteutetaan. Näitä strategiakarttoja käytetään pohjana tasapainotettua mittaristoa rakentaessa. Strategian keskeisin tekijä on asiakasnäkökulma, joka ilmaisee, kuinka kasvu saavutetaan. Toisen periaatteen mukaan synnergian aikaansaamiseksi organisaation on integroitava kaikkien liiketoiminta- ja tulosityksiköiden yksittäinen strategia yhdeksi strategiaksi. Tämän ensisijainen tavoite on synnergian aikaansaaminen, ei kustannusten hallinta. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Strategialähtöisessä organisaatiossa kaikkien työntekijöiden on ymmärrettävä strategia ja toimittava päivittäisissä töissään strategian toteutumista tukevalla tavalla. Kannustinpalkkioiden liittämisen mittaristoon oletetaan tehostavan työntekijöiden sitoutumista organisaation tavoitteisiin. Neljännen periaatteen mukaan strategia tulee yhdistää organisaation erilaisiin suunnittelu-, budjetointi- ja raportointijärjestelmiin. Lisäksi prosessin tueksi on laadittava palautteen keräys- ja analysointijärjestelmä. Palautteen mukaan mittaristoa voidaan muokata ja päivittää joustavasti. Näistä periaatteista neljä ensimmäistä koskivat mittaristoa, strategiakarttaa ja strategian hallinnan tukiprosesseja. Kuitenkin tärkein tekijä strategian toteuttamisen onnistumisessa ja tulosten saavuttamisessa on johtoryhmän aktiivisuus sekä sitoutuneisuus. Lisäksi johtamistyylin on korostettava kommunikointia, osallistumista sekä työntekijöiden aloitteita ja innovaatiota. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Yritykset voivat hyötyä selkeästi useiden liikkeenjohdollisten oppien samanaikaisesta tai päällekkäisestä soveltamisesta. Johtamisopeista merkittävimpinä BSC:hen kytkeytyvinä voidaan pitää omistaja-arvon lisäämistä, prosessi- ja toimintojohtamista sekä ympäristöjärjestelmiä. Kyseessä ovat toisiaan täydentävät, yritystoimintaa hieman eri näkökulmista tarkastelevat järjestelmät. Balanced Scorecard, omistaja-arvo ja toimintolaskenta ovat järjestelmiä, joiden tehtävänä on tukea johtoa toiminnallisen tehokkuuden parantamisessa. Omistaja-arvon lisääminen edistää vahvaa talous- ja investointinäkökulmaa. Toimintolaskenta puolestaan auttaa ymmärtämään kustannusrakenteen ja kytkemään kustannukset oikeille toiminnoille, tuotteille sekä asiakkaille. Laatu- ja prosessiajattelu tukevat prosessien ja tehokkuuden kehittämistä. Tasapainotettu mittaristo auttaa kokonaisuuden, strategian ja toiminnan, johtamisessa sekä hallinnassa. (Malmi ym. 2002, 42, 46.)

Toivasen (2001, 110–111) tekemä tutkimus selvitti BSC:n käyttöä Suomen 500 suurimmassa yrityksessä. Tutkimukseen vastasi 203 yritystä ja vastausprosentti oli 40,6. Kyselyyn vastanneista 38,0 % ilmoitti joko käyttävänsä mittaristoa tai että sen käyttöönotto oli juuri meneillään. Tulosten mukaan suuret yritykset käyttivät mittaristoa enemmän kuin pienet yritykset. Tasapainotetun mittariston käyttö oli yleisempää pääkaupunkiseudulla kuin muualla Suomessa. Tutkimustulosten perusteella tutkija kutsui vuosia 1997 ja 1998 BSC:n läpimurtovuosiksi Suomessa. Enemmistöllä vastaajista oli mittaristossa määriteltynä Kaplanin ja Nortonin suosittamat neljä näkökulmaa ja 80 %:lla oli käytössä alle 20 mittaria. Noin kolmanneksella mittaristoa käyttäneellä yrityksellä oli palkitseminen kytketty mittariston tuloksiin. Vastaavasti 10 % yrityksistä ilmoitti, että BSC oli korvannut jonkin olemassa olevan ohjausjärjestelmän, kuten budjetoinnin tai raportointijärjestelmän.

Tasapainotettu mittaristo on kehittynyt käsitteenä johdon moniulotteisesta seuranta- ja hälytysjärjestelmästä johtamisjärjestelmäksi, jonka avulla strategia pyritään viemään jokapäiväisen toiminnan tasolle. Moniulotteisuuden takia mittaristosta on käytössä mo-

nenlaisia sovelluksia organisaatioissa. Balanced Scorecardille on ollut vaikeuksia löytää sopivia suomennoksia, jotka viestisivät käsitteen todellista ideaa ja dynamiikkaa. Suomennosta tärkeämpää ovat kuitenkin käsitteen sisältö sekä siihen sisältyvät perusolettamukset, sitoumukset ja tavoitteet. (Määttä 2000, 34.) BSC:sta löytyy määritelmiä myös menestystekijämittaristona ja kriittisenä suoritusmittaristona. Ydintoimintoihin ja -osaamiseen keskittyminen on korostanut liiketoimintastrategian merkitystä. Organisaation strategian pohjalta voidaan määritellä mittareina kriittiset menestys- tai suoritustekijät, joissa yhdistyvät sekä taloudelliset että ei-taloudelliset mittarit. Nämä kriittiset tekijät kuvaavat mittaristoissa asioita, joiden on oltava kunnossa, jotta organisaatio voi menestyä omalla alallaan. Mittarien tuloksia tarkastelemalla voidaan varmistua strategian tehokkaasta toteutumisesta. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 184, 196–198.)

2.1.2 Tasapainotetun mittariston hyödyt ja haitat

Kaplan ja Norton (1996, 24–29) ovat esittäneet monia hyötyjä, joita yritykset voivat saavuttaa tasapainotetun mittariston avulla. Mittaristo tarjoaa päätöksentekijöille helposti ymmärrettävän kehyksen selventämään yrityksen visiota ja strategiaa. BSC:n useita näkökulmia tasapainottava piirre tekee mittaristosta monipuolisen johtamisen apuvälineen. Mittaristo on myös tulevaisuuteen suuntautunut, mikä parantaa pitkän aikavälin taloudellista suunnittelua. Tasapainotettu mittaristo pyrkii edistämään yrityksen eri organisaatiotasojen välistä kommunikaatiota ja hahmottamaan strategisten toimenpiteiden syy-seuraussuhteita. Lisäksi BSC painottaa asiakaslähtöisyyttä, keskittyy uusien sisäisten prosessien tunnistamiseen ja tuo esille avainhenkilöstön tarpeet. Moullinin (2009, 1) mukaan tasapainotettu mittaristo voi ennen kaikkea toimia myös muutoksen käynnistävänä voimana. Edellä mainittujen hyötyjen lisäksi mittaristo on strategiajohdoinen ja antaa jatkuvasti informaatiota organisaation inhimillisen kapasiteetin sekä asiakaslähtöisyyden kehittymisestä pitkällä aikavälillä. Mittaristo parantaa myös tulosten ennakkointia ja luotettavuutta tavalla, johon tyypillinen tulosinformaatio ei kykene. Näin BSC antaa johdolle lisää vapausasteita kehittää toimintaa kannattavaksi muun muassa vähentämällä kustannuksia ja parantamalla prosessien sujuvuutta. (Lumijärvi ym. 2005, 31–32.)

Puuro (2001) on tutkinut 300 suurimman Suomessa toimivan yrityksen BSC-hankkeita. Balanced Scorecard oli käytössä ainoastaan 33 %:lla vastaajista eli noin 50 suur yrityksessä. Tutkimuksen mukaan tasapainotetun mittariston käytön aikaansaamat hyödyt riippuivat suuresti mittariston käyttötavasta. Enemmistö mittaristoa käyttäneistä yrityksistä (72 %) piti mittaristoa strategisen johtamisen apuvälineenä, jonka tavoitteena oli saada henkilöstö toimimaan valitun strategian mukaisesti. Vähemmistö (28 %) yrityksistä piti mittaristoa suorituskykyymmittaristona, jonka avulla oli mahdollista seurata ja

kontrolloida strategisten tavoitteiden toteutumista sekä korvata perinteiset seuranta- ja budjetointijärjestelmät. Tulosten mukaan käytössä olevat Balanced Scorecardit eivät vastanneet suoraan teoriassa esitettyä mallia, vaan niitä oli muokattu vastaamaan omia tarpeita. Muokatut tai lisätyt näkökulmat liittyivät henkilöstöön, sidosryhmiin, ympäristöön ja kumppaneihin. Tutkimuksen mukaan yritysten saamina hyötyinä oli se, että mittaristo muunsi strategian toiminnaksi, jolloin strategiaa mittaavien mittareiden avulla voitiin seurata tavoitteiden saavuttamista. Mittaristo tuki myös resurssien parempaa allokointia eli kohdentamista strategian mukaisesti eri toimintakausille. Tällöin organisaatio oli pystynyt paremmin keskittymään toiminnan kehittämiseen osa-alueittain. Lisäksi mittaristo oli parantanut tiedonkulkua ja ymmärtämistä oman työn merkityksestä yrityksen kokonaisuudessa. Mittaristo oli mahdollistanut oppimisen strategiasta, koska strategian toimivuutta käytännössä oli voitu arvioida ja mitata. Mittariston oli myös mahdollistanut budjetoinnista luopumisen tai sen keventämisen. Tällöin mittaristolla oli hoidettu budjetoinnin tehtäviä, kuten tavoitteiden asettamista ja seuranta. (Puro 2001, 66–99.)

Tutkimuksen (Measures that matter 1998, 9) mukaan yritysten kyky toteuttaa strategiaa oli ollut tärkeämpi tekijä kuin itse strategia. Myös vuonna 1999 Fortune-lehdessä julkaistussa artikkelissa on todettu, että yritysten epäonnistuminen on johtunut 70 prosentissa tapauksista strategian huonosta toteutuksesta, ei huonosta strategiasta (Charan & Colvin 1999, Kaplanin & Nortonin 2001 ja 2002, 2 mukaan). Ongelmia on tuottanut muun muassa se, että yritykset olivat yrittäneet toteuttaa tietopohjaisia strategioita organisaatioissa, jotka on suunniteltu teollisuusajakauden kilpailutilannetta varten. Monet organisaatiot toimivat 1970-luvun lopulle saakka keskushallinnon alaisina ja ne oli jaettu isoihin toiminnallisiin osastoihin. Johdon kehittämä strategia toteutettiin keskitetyn valvonnan ja ohjauksen alla. Liiketoimintaympäristön muutokset tapahtuivat vähitellen, joten yrityksissä voitiin käyttää muutoksiin hitaasti reagoivia johtamisjärjestelmiä, kuten budjetteja. Näitä hitaita johtamisjärjestelmiä on edelleenkin käytössä yrityksissä, mutta ne eivät sovellu nykyiseen dynaamiseen, nopeasti muutuvaan ympäristöön. Strategian toteuttaminen onnistuneesti edellyttää, että kaikki liiketoimintayksiköt, tukitoiminnot ja työntekijät toimivat strategianmukaisesti sekä ovat osa yrityksen strategiaa. Koska tekniikka, kilpailu ja lainsäädäntö muuttuvat nopeasti, strategiaa on koko ajan muotoiltava ja toteutettava aktiivisesti. Tätä tarkoitusta varten Kaplan ja Norton kehittivät alkuperäistä tasapainotettua mittaristoa mittausjärjestelmästä johtamisjärjestelmäksi. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Kaplanin ja Nortonin mukaan Balanced Scorecard toimii tehokkaimmin silloin, kun mittariston käyttöönotto on osa organisaation suurta muutosprosessia. Muutoksen tarve on ilmeinen, mikäli organisaatio ei saavuta asetettuja tuloksia tai sen toimintaympäristössä tapahtuu suuria muutoksia. Oli muutoksen syy mikä tahansa, uuden arviointijärjestelmän käyttöönotto auttaa johtajia viestimään muutosvisiosta ja valtuuttamaan lii-

ketoimintayksiköt sekä työntekijät kehittämään uusia tapoja tehdä päivittäistä työtä ja tukea näin organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamista. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Kirjallisuudessa on esitetty useita erilaisia suoritusmittaristoja, kuten Tableau de Bord, suorituskykypyramidi (Performance Pyramid), suorituskykymatriisi ja Balanced Scorecard. BSC on näistä kuitenkin parhaiten tunnettu suoritusmittaristo monissa maissa. (Rantanen, Kulmala, Lönnqvist & Kujansivu 2007, 417.) Kaikki kehitetyt johtamisjärjestelmät ja -menetelmät sekä suoritusmittaristot perustuvat perusoletuksiin koskien muun muassa strategiaa, arvoja, ihmisen olemusta ja johtajuutta. BSC ei muodosta tähän poikkeusta. Laajasta soveltamisesta huolimatta mittariston taustalla olevista perusoletuksista ei ole tarpeeksi tutkimuksia. Tämä korostaa tarvetta tutkia sekä Balanced Scorecardia itseään että sitä kokonaisuutta ja niitä yhteyksiä, joissa sitä tulkitaan ja sovelletaan. (Määttä 2000, 13–14.)

Kaplanin ja Nortonin mallia on kritisoitu muun muassa siitä, että se on kehitetty amerikkalaiseen yrityskulttuuriin, jossa korostuvat erityisesti lyhyen ajanjakson taloudellinen tulos ja yrityksen koko. Lisäksi malli ei huomioi riittävästi yrityksen henkilöstöä, jolloin henkilöstö sitoutuu mittaristoon heikosti. Mallia on pidetty myös liian monimutkaisena, johtokeskeisenä ja raskaana projektina toteutettavaksi. Lisäksi mittareiden määrään ja mittareiden syy-seuraussuhteisiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota, vaikka ne ovat mallin keskeisiä tekijöitä. (Malmi ym. 2002, 90.)

Tasapainotetun mittariston johtokeskeisyys johtuu siitä perusajatuksesta, että yrityksen vision ja strategian oletetaan olevan johdon valmiiksi laatimia. Tämän ajatuksen mukaan strategian laadinnassa ihminen ymmärretään luonnosta, maailmasta ja tilanteista erillisenä sekä ulkopuolisena. BSC-mittariston taustalla oleva ihmiskäsitys on deterministinen, jonka mukaan ajattelu ja tekeminen erotetaan toisistaan. Strategia on olemassa ihmisestä riippumatta erillisenä ilmiönä ja ihminen ei ymmärrä strategiaa osana omaa olemista, tulkintaa ja hänen itsensä kautta toteutuvana asiana. Tämän mukaan strategian huonous tai hyvyys, toteutuminen tai toteutumattomuus ei ole ihmisen ansiota tai syytä. Strategiaan puolestaan vaikuttavat ympäristötekijät, kuten kilpailijat, lama tai asiakkaat. Ihmisen vastuu rajoittuu strategian laadinta- ja toteuttamistekniikoiden sekä välineiden hallintaan ja soveltamiseen. (Määttä 2000, 41–42.)

Myös yleishyödyllisillä ja julkisen sektorin organisaatioilla on ollut vaikeuksia omaksua yritysten BSC -ajattelua, jossa taloudellinen näkökulma on asetettu hierarkian huipulle. Useimmat näistä organisaatioista eivät ensisijaisesti tavoittele taloudellista menestystä. Kaplanin ja Nortonin mukaan mittaristoa voidaan soveltaa myös kyseisissä organisaatioissa asettamalla hierarkian huipulle asiakkaat tai toimeksiantajat. Yleishyödyllisillä ja julkisilla organisaatioilla asiakas käsitetään sekä rahoittajana, joka maksaa palvelusta että asiakkaana, joka käyttää palvelua. Organisaatioiden tulee kehittää sekä rahoittajiin että vastaanottajiin liittyviä tavoitteitaan ja tunnistaa sen jälkeen sisäi-

set prosessit, joissa tuotetaan haluttuja arvoja molemmille intressiryhmille. (Kaplan & Norton 2001; 2002.)

Suomessa kolmelle julkisen sektorin organisaatiolle tehdyn tutkimuksen (Rantanen et al. 2007, 416, 428) mukaan suoritemittaristojen suunnittelussa ja soveltamisessa on ollut useita ongelmia. Yhtenä syynä tähän oli se, että mittaristoa suunniteltaessa on otettava huomioon useita eri omistajatahoja. Tähän havaintoon ovat päätyneet myös aikaisemmat tutkimustulokset (Lawton, McKevitt & Millar 2000; Wisniewski & Stewart, 2004). Kyseisiä omistajatahoja julkisen sektorin organisaatioissa ovat muun muassa kuntalaiset, asiakkaat, kuluttajat, palveluiden käyttäjät, media, luottamushenkilöt, viranomaiset, johto ja henkilökunta (Rantanen et al. 2007, 418). Toisena syynä suunnittelun ongelmiin oli organisaatioiden tavoitteiden epäselvyys. Toiminnan tavoite ei ole välttämättä yhtä selkeä näissä organisaatioissa kuin yritysten kannattavuuden tavoite. Tähän havaintoon ovat myös päätyneet aikaisemmat tutkimukset (Chan 2004; Pollanen 2005). Kolmantena syynä soveltamisen ongelmiin olivat selkeän omistajuuden ja valvonnan puuttuminen. Neljäntenä syynä mittariston soveltamisen ongelmille olivat huonot johtamistaidot. Julkisen sektorin johtaja valitaan usein ensisijaisesti substansiosaamisen kuin johtamistaitojen perusteella. (Rantanen et al. 2007, 428–429.)

Strategioiden laatimisen ja toteuttamisen haasteellisuus on jo pitkään ollut keskustelun ja tutkimuksen kohde johtamisen alalla Suomessa. Haasteellisuus johtuu muun muassa siitä, että strategiat suuntautuvat tulevaisuuteen ja sisältävät sen takia aina paljon epävarmuutta. Tämän lisäksi strategia edellyttää aina kokonaisuuden tarkastelua, mikä vaatii eri osastojen ja yksiköiden keskinäistä kommunikointia onnistuakseen. Strategiset päätökset merkitsevät usein jonkin verran muutosta olemassa olevaan, joten strategisen johtamisen haaste on usein samalla myös muutosten johtamisen haaste. Näiden haasteiden lisäksi strategiat, vuosittaiset tulostavoitteet, budjetin laadinta ja käytännön johtaminen muodostavat harvoin käytännössä selkeää strategisen johtamisen kokonaisuutta, jossa tulostavoitteet, resurssit sekä strateginen ja operatiivinen ulottuvuus olisivat tasapainossa. (Määttä & Ojala 2003, 41–44.) Suomalaisissa organisaatioissa strategia laaditaan yleisesti keväisin ja vuotuinen budjetti laaditaan syksyisin. Budjetilla on tapana syntyä edellisen vuoden toteumatietojen pohjalta, jolloin hahmoteltujen strategisten linjausten merkitys ja vaikutus jäävät epäselviksi. Budjetteja ja strategioita laativat usein eri ihmiset, minkä takia budjetit ja strategiat onnistuvat harvoin olemaan yhtenäisiä. (Malmi ym. 2002, 18.)

2.1.3 Mittaaminen ja mittarien valinta

Mittaamisen avulla on tarkoitus hankkia ja jakaa tietoa, joka mahdollistaa mittaamisen kohteena olevien ilmiöiden selittämisen, tulkinnan sekä ymmärtämisen. Toteutuneen

todellisuuden kuvaaminen tapahtuu näkökulmien, mittareiden ja kriteerien määrittämän viitekehysten avulla. Mittareiden välisiä suhteita voidaan tarkastella eri tavoin. Yleisin tapa on nähdä eri tekijöiden välinen suhde kausaalisesti. Kausaalisen mittaamisen tarkoituksena on selittää syiden ja seurauksien välisiä yhteyksiä. Kyseisen ajatuksen tiukka soveltaminen ja tulkitseminen korostavat mittarikeskeisen todellisuuden ymmärtämistä. Ulkopuolelle jäävä maailma vakioidaan muuttumattomaksi eikä muut kuin mittareiden ilmaisemat arvot merkitse mitään analyysien sekä tulkintojen tekemisessä. Mittarit ilmaisevat objektiivisesti, miten asiat ovat. (Määttä 2000, 109–111.)

Toinen tapa on kuvata ja tulkita mittareiden tarkoituksellisia sekä monisuuntaisia vuorovaikutussuhteita. Tarkoituksellinen tasapainotetun mittariston ja sen mittareiden tulkinta korostaa merkityskeskeistä todellisuuden ymmärtämistä. Mittarit ovat siten aina osa sitä maailmaa, jota ihmiset rakentavat, tulkitsevat ja jossa he toimivat. Tietyn hetken mukaisten tulosarvojen perusteella ei voida vetää välittömiä johtopäätöksiä siitä, miten tulevaisuudessa tulisi toimia. Vaikka on olemassa useita kehitettyjä ja käytössä olevia mittareita, tulee jokaisen organisaation tulkita, ymmärtää sekä valita itselleen merkityksellisimmät mittarit. (Määttä 2000, 113–117.)

Hyvälle tulosmittarille voidaan määritellä myös yleisiä ominaisuuksia. Valtiovarainministeriön julkaiseman Tulohajauksen käsikirjan (2005, 45–46) mukaan tällaisia ominaisuuksia ovat:

- Mittari kuvaa toiminnan tulosta tai aikaansaannosta, ei tekemistä.
- Mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta.
- Mittarin arvoon voidaan vaikuttaa organisaation omin toimenpitein.
- Mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita.
- Mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena ja tehdä vertailuja ajallisesti.
- Mitattava asia kytkeytyy toiminnan päämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on vaikutusta johtamiseen.
- Mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin.
- Mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla.

Mittareita ei tule valita niiden käytön helppouden perusteella, koska strategisia asioita on vaikea mitata. Kaikille kohteille ei välttämättä ole olemassa valmiita mittareita. Mittarit voivat olla joko sanallisia tai määrällisiä indikaattoreita. Mittarin tulisi olla luotettava ja ymmärrettävä sekä kertovan siitä asiasta, josta sen odotetaan kertovan (validiteettiedellytys). Mittareiden ilmaisemia arvoja tulisi täydentää arvioilla ja näkemyksillä, joiden kautta muodostuu vasta kokonaiskuva mitattavasta asiasta. Lisäksi on tärkeä muistaa, että mittarit ovat ihmisten luomia, valitseminen ja ymmärtäminen. Siitä syystä ne eivät milloinkaan tavoita 100-prosenttisen objektiivista totuutta. Parhaimmillaan ne

kuitenkin mahdollistavat tapahtumien ja kokonaisuuden laaja-alaisen ymmärtämisen sekä onnistumisia ja menestystä aikaansaaman toiminnan. (Määttä 2000, 118–119.)

Yrityksen rahamääräiset mittarit osoittavat tuloksellisuuden toteutumisen jo tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden, tai tekemättä jätettyjen, seurauksena. Mittarit eivät kuitenkaan kerro menestymistä mahdollistavista tekijöistä. Nykyisin yhä useamman yrityksen menestys riippuu tekijöistä, joiden seuranta ja raportointi ei sisälly perinteisen kirjanpidon ja tilinpäätöskäytännön piiriin. Ei-rahamääräisiä mittareita pidetään yhä tärkeimpinä organisaation menestyksen ja tulevaisuuden menestyksen kuvaajina. Tällaisia ei-rahamääräisiä mittareita ovat inhimilliset voimavarat, asiakkaat, teknologia ja prosessit. Inhimilliset voimavarat sisältävät mittareita koskien henkilöstön rakennetta, tyytyväisyyttä ja henkilöstöjohtamista. Asiakasmittarit puolestaan sisältävät asiakasrakenteen, tyytyväisyyden ja asiakasjohtamisen. Teknologiaa mittaavia tekijöitä ovat informaatio- ja kommunikaatioteknologian joustavuus, toiminnallisuus sekä hyväksikäyttö. Organisaation prosesseja mittaavia mittareita ovat toimintojen joustavuus, toimivuus ja tehokkuus. (Määttä 2000, 26–27.)

Tasapainotetun mittariston sisältö voi olla hyvä vain suhteessa käyttötarkoitukseensa. Keskeinen lähtökohta on se, että mittaristo on johdettu yrityksen visiosta ja strategiasta. Käyttötarkoituksen tulee ohjata mittariston rakentamista. Mikäli halutaan luoda lähinnä tieto- tai hälytysjärjestelmätyyppinen mittaristo, kriittisten menestystekijöiden kautta eteneminen johtaa usein hyvään lopputulokseen. Jos taas mittaristo avulla pyritään toteuttamaan strategiaa, tulisi syy-seuraussuhteisiin kiinnittää erityistä huomiota. Myös valittu mittareiden määrä vaikuttaa järjestelmään; valvonta- ja seurantajärjestelmä koostuu useasta mittarista sekä ohjausjärjestelmä puolestaan harvemmassa mittarista. (Malmi ym. 2002, 59, 69, 90.)

2.2 Tasapainotetun mittariston soveltaminen julkisella sektorilla

2.2.1 Julkisen sektorin johtamisen kehitysvaiheita

Julkisen sektorin johtamisessa ja toimintatavoissa ominaispiirteinä ovat olleet pysyvyys sekä ennakoitavuus. Sen sijaan liikkeenjohdollisten uutuuksien ja innovaatioiden kehitys on ollut jatkuvaa. Liikkeenjohdolliset opit ovat alkaneet vaikuttaa julkisella sektorilla vasta 1900-luvun lopulla. Tätä aikaisemmin johtamisopit tulivat armeijan ja kirkon piiristä. Nykyinen julkinen johtaminen on kehittynyt näiden viime vuosikymmenten vaiheiden kautta. (Määttä & Ojala 2003, 1, 20.)

Suomessa 1970-luvulla vallalla ollut tavoitejohtaminen oli ensimmäinen askel julkisen johtamisen kehittämisessä kohti liikkeenjohdollisempaa suuntaa. Tavoitejohtaminen toi hallintoon muun muassa tavoitteellisuutta ja vallan keskittymistä sekä vaikutti voimakkaasti erityisesti suunnittelujärjestelmä- ja asiakirjakäytäntöihin. 1980-luvulla hyvinvointivaltion kehittyminen ja kasvu edistivät puolestaan tulosjohtamisen kehittymistä. Tulosjohtaminen oli teoriapohjaltaan tavoitejohtamista kehittyneempi, mikä myötä julkinen johtaminen kehittyi kohti managerismi -ajattelua. (Määttä & Ojala 2003, 17.) Manageristisessa ajattelussa pyrkimyksenä on edistää ammattijohtajuutta ja organisaation tulosten aktiivista mittaamista (Hood 1991, 5–6) sekä johtajien vastuuta organisaation sitouttamisesta ja taloudellisista tavoitteista (Peters & Waterman 1982, 97). Tulosjohtaminen perustuu organisaatiossa asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen tuloksellisen toiminnan avulla sekä organisaatio- että yksilötasolla. Tuloksellisuutta kehitetään sekä neuvottelu- ja sopimusjärjestelyin että motivointi- ja palkitsemisjärjestelyin. Arviointi- ja valvontajärjestelmät ovat myös osa tulosjohtamista. Tulosjohtaminen perustuu tulokselliseen ja taloudelliseen toimintaan, mikä tulee erottaa ministeriöiden käyttämästä tulosohjauksesta. Tulosohjauksessa käsitellään tavoitteita sekä tavoitteiden asettamista ja saavuttamista. (Salminen 2008, 92.)

Palvelujulistus vuonna 1988 puolestaan nosti voimakkaasti esille julkisten palveluiden laadun arvioinnin ja asiakasnäkökulman. Julkisen johtamisen kehityksessä seuraavana vaiheena oli palvelujohtaminen. 1990-luvulla julkista sektoria hallitsivat palvelujohtamisen lisäksi tavoitteet menojen kasvun hillitsemiseksi sekä pyrkimykset hallinnon hajauttamiseen ja hallintokoneiston palvelukyvyyn parantamiseen. Laatuajattelu- ja johtaminen toi uuden näkökulman julkiseen johtamiseen, koska se syvensi palveluajattelua prosessien suorituskyvyn osalta. Johtamisen ja toiminnan kehittämisen lähtökohdaksi otettiin palvelun tai tuotteen soveltuvuus käyttötarkoitukseensa sekä palvelulle tai tuotteelle asetettujen laatuvaatimusten toteutuminen. Toimintavapauden lisääntyminen hallinnon hajauttamisen ja toimivallan delegoinnin kautta erilaistivat julkisia yksiköitä toisistaan. Ministeriöiden tulosohjausta ja kuntien johtamisjärjestelmiä pidettiin riittämättöminä välineinä suunnata sektorirajoja ylittävien organisaatioiden tavoitteita ja resursseja. 1990-luvun alkupuolella pyrittiin puolestaan yhtymäjohtamisen avulla kohdistamaan yksiköiden toimintavapauteen liittyvä vastuu johdon tavoitteiden mukaisesti. (Määttä & Ojala 2003, 18–20.)

2000-luvun verkostoituvien julkisten organisaatioiden menestystekijöiksi on puolestaan noussut tiedon hallinta ja johtaminen sekä osaamisen johtaminen (Määttä & Ojala 2003, 20). Laatutyökalujen ja tasapainotetun mittariston lisääntynyt käyttö kuntasektorilla on luontevasti tuonut osaamisnäkökulman strategiatyöhön sekä toiminnan kehittämiseen. Osaamisen johtaminen on strategista johtamista, jolla kiinnitetään huomiota osaamistarpeiden ennakointiin ja organisaatiossa olevan tiedon sekä osaamisen hallintaan. Lisäksi osaamisen johtamisen tavoitteena on parantaa työn tuottavuutta ja henki-

löstön hyvinvointia. Osaamisen johtaminen perustuu kunnan visioihin, strategioihin ja tavoitteisiin sekä on myös tärkeä osa muutoksen johtamisessa. (Osaamisen johtaminen kuntasektorilla 2005, 8, 22–26.) Kokonaisuudessaan tämän päivän julkinen johtaminen perustuu oikeusvaltioperustaan, tuloksellisuus- ja laatuajatteluun sekä prosessi- ja yhtymäjohtamiseen (Määttä & Ojala 2003, 19–20).

Kuntajohtamisen kehittäminen on nykyisin entistä enemmän sidoksissa eurooppalaiseen ja kansainvälisiin vaikutteisiin. Eurooppalaisissa kunnissa on yleisesti nähtävissä kahdenlaisia suuntauksia vastata tehokkuuden ja demokratian haasteisiin. Ensimmäinen suuntaus on uusi julkisjohtaminen ja toinen kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen. (Kuntajohtaminen 2008, 15.) Uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) korostaa johtamisen yleistettävyyttä. Sen mukaan johtamisen periaatteet ovat siirrettävissä yksityiseltä sektorilta julkiselle. Johtamisen peruseriaatteita ja -lähtökohtia pidetään samankaltaisina. Molemmilla sektoreilla on tavoitteena tuottaa suoritteita mahdollisimman tehokkaasti. Uuden julkisjohtamisen mukaan kehittyneempien johtamisen menetelmien avulla voidaan maksimoida julkisen sektorin tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. (Lähdesmäki 2003, 53, 65–66.) NPM:n periaatteiden mukaan julkisen organisaatioiden johtaminen vaatii ammattimaista otetta, tarkkoja kriteereitä toiminnan arviointiin, valvontaa, julkisen hallinnon hajauttamista, organisaatioiden madaltamista, yrittäjämäisyyttä ja kilpailun lisäämistä julkisella sektorilla. (Hood 1991, 4–5.)

Toisena suuntauksena on ollut kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, mikä sisältää erilaisia tapoja, joilla kunnallista demokratiaa pyritään uudistamaan ja kuntalaisia aktivoimaan sekä saamaan järjestöjä mukaan kunnallisten palvelujen tuottamiseen. Kiinnostus yhteisiin asioihin ja vaikuttamiseen ei enää kanavoidu ainoastaan poliittisten puolueiden kautta. Niiden rinnalle ja osittain tilalle on tullut kansalaisjärjestöjen kautta tapahtuva vaikuttaminen. Lisäksi vaikuttamista tapahtuu käyttäjädemokratian ja asiakaspalautejärjestelmien kautta. Järjestäytyneen toiminnan ohella lisääntyy myös omaehtoinen vaikuttaminen, joka näkyy yhä enemmän esimerkiksi henkilökohtaisissa koulutusvalinnoissa. (Kuntajohtaminen 2008, 15.)

Viime aikoina kuntien seudullisen yhteistyön tarvetta on lisännyt uusi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (2007). Lain tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Lisäksi tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Kuntien yhteistyön lisäksi palvelurakenteiden vahvistaminen edellyttää kuntia laajemman väestöpohjan edellyttämien palveluiden kokoamista yhteen.

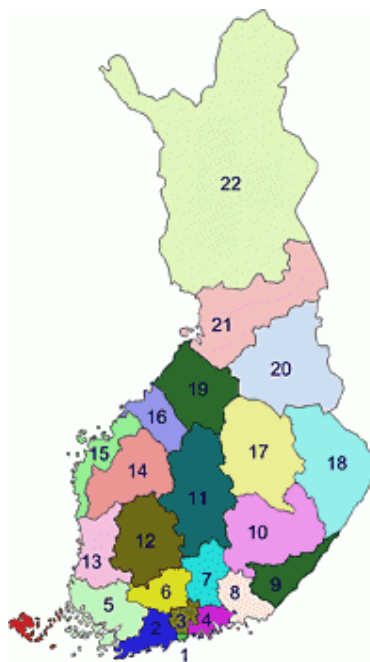
Käynnissä oleva palvelu- ja rakennemuutos (Paras-hanke) vaikuttaa vahvasti kuntien strategiatyöhön. Muutostilanteessa kunnat ovat aktiivisia oman toimintansa ja ympäristönsä kehittäjiä. Kunnan rooli näissä yhteistoiminta-alueilla on muuttumassa enemmän palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Palvelustrategiatyössä korostuu

strategian tulosten mittaaminen ja vertaaminen aikaisempiin tuloksiin sekä strategian tarkastaminen. Palvelustrategian toteutuksessa on oleellista, miten kiinteästi palvelustrategia saadaan kytkettyä kunnan budjettiprosessiin sekä se, miten toiminnallisilla ja taloudellisilla tavoitteilla ohjataan palvelustrategian toteutusta eri hallinnon aloilla. (Kunta tarvitsee palvelustrategian 2008, 5–10.) Yhteistoiminta-alueille on olennaista institutionaalisten rajojen murtuminen. Perinteisesti omilla toimintatavoillaan ja omilla alueillaan toimivat yritykset, julkinen sektori sekä järjestöt toimivat nyt samoilla alueilla ja osin yhteisillä toimintatavoilla. Institutionaalisten rajojen murroksen myötä markkinat, hierarkiat ja verkostot ovat sekoittumassa. (Kuntajohtaminen 2008, 13.)

Seuraava julkiseen sektoriin ja sen johtamiseen vaikuttava tekijä tulee olemaan Uusi kunta 2017 -ohjelma. Tämän uusi kunta 2017 -ohjelman avulla varmistetaan, että Parashankkeen päättyessä vuoden 2012 lopussa on valmiina rakenne- ja toimintamalli seuraaville valtuustokausille. Hankkeella vahvistetaan samalla visiolähtöistä uudistustyötä ja kuntalähtöistä muutosjohtajuutta sekä kuntalaisten vahvaa osallisuutta. Lisäksi hanke tulee tuottamaan tarvittavaa tietoa 2010-luvulla käynnistyvään kuntalain uudistamistyöhön. (Uusi kunta 2017 -hanke 2010.)

2.2.2 Alueellinen pelastustoimi kuntien yhteistoimintana

Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (2001) nojalla Suomeen muodostettiin 22 pelastustoimen aluetta. Nämä alueet ovat: 1. Helsinki, 2. Länsi-Uusimaa, 3. Keski-Uusimaa, 4. Itä-Uusimaa, 5. Varsinais-Suomi, 6. Kanta-Häme, 7. Päijät-Häme, 8. Kymenlaakso, 9. Etelä-Karjala, 10. Etelä-Savo, 11. Keski-Suomi, 12. Pirkanmaa, 13. Satakunta, 14. Etelä-Pohjanmaa, 15. Pohjanmaa, 16. Keski-Pohjanmaa, 17. Pohjois-Savo, 18. Pohjois-Karjala, 19. Jokilaaksot, 20. Kainuu, 21. Oulu-Koillismaa, 22. Lappi. Pelastustoimen aluejakoa havainnollistaa kuvio 5.



Kuvio 5 Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (2001) mukainen aluejako (www.pelastustoimi.fi 2009)

Kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin vuoden 2004 alussa voimaan tulleen pelastuslain (2003) mukaisesti näille kuntien yhteistyössä ylläpitämien alueellisten pelastuslaitosten hoidettaviksi (Kallio & Tolppi 2008, 11). Käytännössä kunnat ovat yhdessä vastuussa pelastustoimen järjestämisestä koko alueella. Kuntien vastuulla on, että pelastustoimen palvelut toimivat koko alueella ja alueen kaikissa kunnissa yhtenäisillä perusteilla. Pelastuslaissa tehtävät on määritelty pelastustoimen alueelle, ei yksittäiselle kunnalle. (Haiko & Paloposki 2007, 4–5.) Pelastustoimen alueella tulee olla pää- ja tarvittaessa myös sivutoimisesta henkilöstöstä koostuva pelastuslaitos. Lisäksi alueen pelastustoimen järjestelmään voi kuulua vapaaehtoisia palokuntia, laitospalokuntia ja tehdaspalokuntia sen mukaan kuin alueen pelastustoimi on niiden kanssa sopinut. (Pelastuslaki 4 §.)

Pelastuslain (2003) 3 §:n mukaan alueen pelastustoimen tehtävänä on:

- Ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää.
- Huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevista asioista.
- Huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista.
- Huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

- Huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta.
- Sovittaa yhteen eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa.
- Huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Kallion ja Tolpin (2008, 3, 16) mukaan pelastustoimen alueellistamista on pidetty erittäin merkittävänä julkisen palvelutoiminnan uudelleenorganisointihankkeena. Uudistuksella on pyritty vastaamaan niihin haasteisiin, jotka kohdistuvat julkiseen talouden voimavarojen niukentumisen seurauksena. Kunnallista pelastushallintoa on pidetty kyvyttömänä tuottaa pienenä yksikkönä tarvittavat palvelut edullisimmin asiakasta kohti laskien. Toimintojen uudelleenorganisoinnin perusteena on ollut tavoite toteuttaa palvelut tehokkaammin. Muutos on ollut merkittävä myös organisatorisesti. Pelastustoimi siirtyi kunnan tehtävästä alueelliseksi, mutta säilyi edelleen kunnallisen itsehallinnon vastuualueella. Alueellistamisessa monen pelastuslaitoksen organisaatiot synnyttiin vastentahtoisesti. Useimmiten organisaatioon lisättiin 1–2 tasoa, joiden tehtävänä oli yhdistää vanhat kuntakohtaiset yksiköt yhdeksi alueelliseksi pelastuslaitokseksi. Alueellisen järjestelmän ensimmäiset vuodet ovat osoittaneet, että pelastustoimen palvelut on tuotettu tehokkaammin tämän uuden järjestelmän avulla. (Vähäsalo 2009, 3.) Pelastustoimen alueellistamisen on myös vienyt laitosten johtamista strategisempaan suuntaan. Pelastuslaitosten strategisissa linjauksissa painottuu lähes poikkeuksetta osaamisen ratkaiseva merkitys organisaation toiminnan tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle. Tämä osaamisen perusta luodaan henkilökunnan osalta ammatillisessa peruskoulutuksessa. (Pelastushenkilöstön työssä jaksaminen 2006, 6, 25.) Alueellistetun pelastustoimen haasteena on vakiinnuttaa asemansa ja kehittää rooliaan alueellisena toimijana (Kaukonen 2006, 13).

Kallio ja Tolppi (2008, 90–93) suorittivat seurantalutkimuksen pelastustoimen alueellistamisen ensimmäisten vuosien kokemuksista alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta. Tulosten perusteella pelastustoimi oli ennen alueuudistusta kunnan erityistoimialaan kuuluva tehtävä, jossa kunnan vaikutusmahdollisuudet jäivät rajoittavan reunaehdon, lainsäädännön ja kunnan talouden, väliselle alueelle. Vaikutusmahdollisuuksina olivat minimitason ylittävän palvelutason nostaminen ja määrittely sekä pelastustoimen paikallinen organisointi. Kunnallisesta pelastustoimesta alueelliseen pelastustoimeen siirtyminen vähensi oleellisesti muiden kuin isäntäkuntien mahdollisuuksia päättää ja ohjata pelastustoimintaa. Vaikutusmahdollisuuksien menetys koski tulosten mukaan niin luottamushenkilöitä, johtavia viranhaltijoita kuin myös kunnan asukkaita.

Kuntalain (1995) 76–77 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä, joko perustamalla yhteisiä virkoja, sopimalla tehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta tai perustamalla yhteisiä toimielimiä ja kuntayhtymiä. Kunnat harjoittavat myös muitakin kuin kuntalain mukaisia yhteistoimintamuotoja. Yhteistoimin-

taa tapahtuu myös yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien sekä osakeyhtiöiden puitteissa. Lisäksi yhteistoiminnan muotoina ovat ostopalvelu- ja palvelusetelisopimukset. (Kuntien yhteistoiminta 2009.)

Myös kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetussa lain (2007) 5 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnasta, jonka vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan alueen yhden kunnan hoidettavaksi (isäntäkuntamalli), jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annettu laki asettaa kuitenkin tiettyjä reunaehtoja isäntäkuntamallin toteutukselle. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa ja siihen kiinteästi liittyvissä sosiaalitoimen tehtävissä on vaatimuksena 20 000 asukkaan väestöpohja.

Pelastustoimessa kuntayhtymää ja kuntien välistä sopimusyhteistyötä pidetään toimivimpana yhteistoiminnan muotoina. Pelastustoimi on järjestetty sopimusyhteistyönä isäntäkuntamallin mukaan 20 alueellisessa pelastuslaitoksessa ja maakuntaliiton (kuntayhtymän) yhteyteen kahdessa alueellisessa pelastuslaitoksessa. (Haiko & Paloposki 2007, 5; Heinilä 2007, 6.)

Isäntäkuntamalli tarkoittaa sopimuksenvaraista yhteistoimintaa tai sopimusyhteistyötä, joka voi koskea esimerkiksi yhteisen viran perustamista, viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluna tai yhteisen toimielimen asettamista (Kuntalaki 1995, 76 – 77 §). Kun jokin kunta puolestaan hoitaa sopimukseen perustuen yhden tai useamman kunnan puolesta jonkin palvelutehtävän, kunnat voivat sopia, että muut sopimuskunnat valitsevat osan jäsenistä tehtävistä vastaavan kunnan toimielimeen. Omistajaohjausta edustava yhteinen toimielin voi olla käytännössä lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Yhteislautakunnasta käytetään nimityksiä vastuukuntamalli, keskuskuntamalli tai isäntäkuntamalli. Yhteinen toimielin toimii kuitenkin vain yhden sopimuskunnan valtuuston ja hallituksen alaisuudessa ja yhteislautakunnan talous on osa isäntäkunnan taloutta. Yhteislautakuntaa käytetään usean kunnan yhteisen hallinnonalan palvelutuotannon seudulliseen organisointiin. (Yhteistoimintasopimus 2009.) Yhteisen toimielimen hallintoa ja päätöksentekoa järjestettäessä tavoitteena on oltava kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien mahdollisimman tasavertainen asema. Isäntäkunnan erityisasema tulisi rajata vain käytännön toiminnan järjestämiseen. Kuntien tasavertaisen aseman saavuttamiseksi ratkaisuna voi olla toiminnan sisältöä, tavoitteita ja kehittämistä koskevan päätöksenteon delegointi yhteislautakunnalle. (Haiko & Paloposki 2007, 5.)

Mikäli yhteistä toimielintä ei ole, kuntien yhteistyömuotoa kutsutaan tällöin sopimusyhteistyöksi. Yhteistoiminnalla sekä palvelurakenteiden ja henkilöstövoimavarojen hallinnoinnin uudistamisella tavoitellaan tuottavuuden parantamista. Sopimusyhteis-

työssä on tärkeää tilaaja-tuottaja-osaamisen vahvistaminen. Tämä edellyttää palveluiden tuotteistamiseen liittyvää osaamista toiminto- ja tuotekohtaisten kustannustietojen ja palveluiden laatukriteereiden määrittämiseksi. Sopimussyhteistyössä kustannusten määrittely ja jako maksuosuuksiin ovat sopimuksenvaraisia asioita. Kustannusten jako voi perustua asukaslukuun tai asukasluvun ja jonkin muun kriteerin yhdistelmään. Jos kunnassa sovelletaan isäntäkuntamallia tilaaja-tuottaja-toimintatapaa hyödyntäen, niin tilaajana toimii yhteinen toimielin, ei yksittäinen kunta tai valtuusto. (Yhteistoimintasopimus 2009.) Näin ollen alueellinen pelastuslaitos toimii pelastuspalveluiden tuottajana ja valtuusto osoittaa tilaajalle määrärahan pelastuspalveluiden ostoon (Myllyntaus 2003, 6).

Pelastuslaitokset ovat perustelleet isäntäkuntamallin käyttöä sillä, että näin kunnat pystyvät parhaiten vaikuttamaan pelastustoimen asioihin ja saamaan valmiina käyttöönsä muun muassa isäntäkunnan hallinto- ja talousjärjestelmät. Lisäksi isäntäkuntaa pidettiin mallina selkeimpänä, tarkoituksenmukaisimpana ja yksinkertaisimpana sekä isäntäkuntaa pidettiin selkeänä vastuullisena tahona. Mallia on pidetty myös kevyenä, koska käytössä on vain yhden kunnan säännöt ja käytännöt. Huonoiksi puoleksi on todettu sitä, että virka- ja työehtosopimuksissa ei ole paljoa liikkumavaraa eikä huomioitu alueellista toimijaa. Lisäksi pelastuslaitosten pelkona on ollut keskuskunnan määräävä asema. (Heinilä 2007, 6–7.)

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä ja valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, perussopimuksella. Sopimuksessa määritellään ne tehtävät, jotka kuntayhtymä hoitaa kuntien puolesta. Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. (Kuntalaki 1995, 78 – 85§.) Kun pelastuspalveluja tuottaa kuntayhtymä, ovat jäsenkunnat samassa asemassa palvelujen tilaajina. Erityistä tilaaja-tuottajamallia ei kuntayhtymässä ole tarpeen soveltaa. Pelastuslaitoksen peruspääoma muodostuu jäsenkuntien luovuttamien varojen ja kuntayhtymälle siirtämien velkojen erotuksena. (Haiko & Paloposki 2007, 6.)

Maakuntaliiton mallin hyvänä puolena pelastuslaitokset ovat pitäneet kaikkien kuntien parempia vaikutusmahdollisuuksia sekä sitä, että mallissa yhden isäntäkunnan rooli ei ole korostunut. Mallin huonoksi puoleksi on puolestaan mainittu selkeän vastuullisen isännän puuttuminen. (Heinilä 2007, 8.)

Alueelliseen pelastustoimeen kuuluvat kunnat sopivat yhteistoimintasopimuksella pelastustoimen järjestämisestä pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (2001) mukaisilla alueilla. Yhteistoimintasopimuksen hyväksyminen vaatii aina valtuustotason päätöksen. (Yhteistoimintasopimus 2009). Sopimuksen laatiminen on yhteistoiminnan aloittamisen keskeisin prosessi ja tällä sopimuksella muodostetaan perusta omistajaohjaukselle (Haiko ja Paloposki 2007, 13).

Ongelmana sopimukseen pohjautuvassa yhteistoiminnassa ovat muiden sopijakuntien suhteellisen rajatut mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Sopimusriitojen välttämiseksi on syytä sopia erityisen huolellisesti kustannusten jaosta. Riitoja on aiheutunut muun muassa isäntäkunnan päättämistä uusista investoinneista. Voi olla järkevää sopia, että merkittävät investoinnit edellyttävät eri sopimusta yhteistoimintaan osallistuvien kuntien välillä. Kuntien yhteistoimintasopimukset ovat julkisoikeudellisia sopimuksia, joita koskevat erimielisyydet käsitellään hallinto-oikeudessa hallintoriitoina hallintolainkäyttölain mukaisesti. (Ohje kuntien yhteistoiminnasta ja erityisesti isäntäkuntamallista kunta- ja palvelurakennemuutoksessa 2006, 5.)

Palvelutasopäätös

Pelastuslain mukaan alueellisen pelastustoimen tulee valmistella toimialueelleen palvelutasopäätös. Palvelutasoa määriteltäessä pelastustoimen on huomioitava pelastusalueita koskevat onnettomuusuhat ja toiminta poikkeusoloissa. Pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty. Lisäksi onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet on voitava suorittaa viivytyksettä sekä tehokkaasti. Alueellinen pelastustoimi päättää pelastustoimen palvelutasosta vasta muita alueen kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätös on laadittava määräajaksi, jonka alueelliset pelastustoimet määrittelevät itse. Ministeriö pitää kuitenkin suositeltavana, että päätös käsitellään vähintään kerran valtuustokaudessa. Lääninhallitusten tehtävänä on valvoa päätöksiä riittävyttä. (Pelastuslaki 2003, 13–14 §.) Palvelutasopäätös on näin ollen lakisääteinen alueen pelastustoimen järjestämisen peruste ja omistajaohjauksen kannalta ehkä tärkein vaikuttamisen keino (Haiko & Paloposki 2007, 11–12).

Palvelutasopäätöksellä jokainen pelastuslaitos määrittelee alueellaan tuottaman turvallisuuden tason ja päätöksen tarkoituksena on toimia perustana pelastustoimen toiminnan sekä talouden yksityiskohtaiselle suunnittelulle. Toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjoja voidaan myös liittää tai sisällyttää päätöskokonaisuuteen. Päätöksen tulee kattaa kaikki pelastuslaissa ja -asetuksessa määritetyt alueen pelastustoimen järjestämiseen kuuluvat tehtävät. Päätöksessä on myös selvitettävä alueella esiintyvät uhat ja käytettävät voimavarat. Lisäksi siinä on oltava määriteltyä onnettomuuksien ehkäisyä, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi. Palvelutasopäätös ei voi olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa, eikä näin ollen olla laissa säädelyä palvelutasoa matalampi. Lainsäädännön lisäksi päätöksen tulee perustua pelastustointia koskeviin valtakunnallisiin strategioihin, ohjelmiin ja tulostavoitteisiin sekä alueen pelastustoimen toimintaympäristöön, uhkiin, riskianalysiin sekä niihin visioihin ja strategioihin, joista alueelliset tavoitteet johdetaan. (Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta 2008, 1–2, 12.)

2.2.3 Tuloksellisuuden arviointi julkisella sektorilla

Vaatus kuntien toiminnan tuloksellisuudelle on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien. Tähän ovat johtaneet muun muassa muutokset kuntien rakenteissa ja toimintaympäristössä. Valtion taloudellinen ohjausrooli on muuttunut, kuntien resurssit ovat niukentuneet, lainsäädäntö on muuttunut, Suomi on liittynyt Euroopan unioniin, kaupankäynti on kansainvälistynyt, kansainväliset pääomasiirrot ovat nopeutuneet ja vapautuneet sekä uudet julkisjohtamisen ajattelutavat ovat muuttuneet. Erityisesti globaalitalous on nostanut tärkeään asemaan pitkän tähtäyksen menestystekijät, sekä liittoutumisen ja kumpuunpanuuden että osaamisen ja innovatiivisuuden. (Lumijärvi 1999, 6.)

Ensimmäinen kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus annettiin vuonna 1989. Vuoden 1995 kuntalaki on velvoittanut kuntia järjestämään ja toteuttamaan tehtäviensä systemaattista arviointia. Vuoden 1989 suositus oli merkittävä muutos tuolloin vallalla olleeseen ajattelutapaan kunnissa, mutta syvä taloudellinen lama vaikeutti suuresti tulosajattelun laajamittaista käyttöönottoa. Huomiota kohdistettiin ensisijaisesti kuntatalouden leikkauksiin ja voimavarojen niukkuus esti panostuksia arvioinnin kehittämiseen. (Lumijärvi 1999, 4.) Ensimmäinen tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus määritteli tuloksellisuuden käsitettä panos-tuotosmallin mukaan. Kunnan toiminta oli kustannusten, palveluprosessin, suoritteiden sekä vaikutusten ketju, jonka pohjalle tuloksellisuuden mittaristo rakentui. (Lumijärvi ym. 2005, 23.)

Suosituksista kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arvioinnille päivitettiin vuonna 2000 ja kolmas suositus julkaistiin vuonna 2008. Palvelutoiminnan tuloksellisuus on määritelty merkitsemään vaikuttavuus- ja asiakaslähtöisen ajattelutavan omaksumista strategisessa johtamisessa sekä asiakastyössä. Verkostojen ja ylisektorisen palvelutoiminnan kehittäminen vaatii moniulotteista vaikuttavuuden tarkastelua. Strategisen henkilöstöjohtamisen osalta painotetaan erityisesti osaamispääomaan perustuvaa pitkän tähtäimen tuloksellisuusajattelua ja strategisen palkitsemisen periaatteita. Osaamispääomalla tarkoitetaan sekä henkilöstön ammattitaitoa ja ammattitaitoa että luovien ja oppimista edistävien työyhteisöjen kehittämistä. Palkkausjärjestelmää voidaan käyttää kannustimena tuottavuus- ja tuloksellisuustyöhön myös lyhyellä tähtämellä. (Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus 2008, 4–6.)

Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskevan suosituksen (2008, 5–10) mukaan arvioinnin tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin kunta palvelujen järjestäjänä on onnistunut toiminnan tavoitteissaan ja palvelujen vaikuttavuudessa. Onnistumista mitataan tavoitteisiin sopivalla mittaristolla, jonka mittarit ohjaavat toimintaa. Kuntastrategian pohjalta laadittava palvelu- ja henkilöstöstrategia linkittyvät toisiinsa, mikäli käytössä

on tasapainotettu mittaristo tai jokin muu strategiatyökalu⁴. Tasapainotetun mittariston ajatus tuloksellisuuden arviointimallina on korostaa monipuolisen arviointitiedon hyödyntämistä. Se on samanaikaisesti sekä strategisen suunnittelun että toiminnan kokonaisarviointin väline. Tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmasta malli edustaa moniulotteista kokonaisarviointimallia. (Lumijärvi ym. 2005, 27.) Viimeisimmän tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskevan suosituksen mukaiset näkökulmat tasapainotetussa mittaristossa ovat toiminnan vaikuttavuus, palvelun laatu, toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus sekä henkilöstön aikaansaannoskyky. Suosituksen mukaan mittarit tulee laatia seuraavia periaatteita noudattaen: (Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus 2008, 5 –9)

- Mittareita kehitetään sidosryhmien kanssa, jotta ne kytkeytyvät paremmin toiminnan tavoitteisiin.
- Mittaamisesta siirrytään arviointiin siten, että tuloksellisuusmittari vastaa yhtä vaihetta tuotantoprosessissa (panos-prosessi-tuotos-vaikutus).
- vuoropuhelua tarvitaan toiminnan päämääristä palveluketjuun osallistuvien kanssa.
- Toiminnan osallistumista kuvaamaan käytetään sekä määrällisiä että laadullisia kuvauksia.

Kunnissa tarvitaan selkeä yhteys tulosarvioinnin, suunnittelun ja budjetoinnin välille. Palveluyksiköt kirjaavat tulosmittarit sekä niihin kytkeytyvät tulostavoitteet suunnittelu- ja budjetointiasiakirjoihin. Tulostavoitteet edistävät yksiköiden kehittämistä ja antavat perustan tuloksellisuuden arvioinnille. Arvioinnin aikaväli on tyypillisesti yksi budjettivuosi, mutta neljännesvuosittaiset tai puolivuositteiset väliarviointit voivat nopeuttaa mahdollisten toiminnallisten oikaisujen tekemistä ja auttavat ennakoimaan poikkeamia. Tuloksellisuuden mittaaminen on erityisen tärkeää julkisissa budjettiorganisaatioissa, joilta puuttuvat markkinoiden tuomat arviointipuitteet. Kunnallisten palveluiden tuottaminen laadukkaasti, taloudellisesti ja jatkuvasti kehittäen on veronmaksajien edun mukaista. Tästä syystä laitosten ja yksikköjen tehtävänä on tarkentaa palvelualueittain omat mittaristonsa vastaamaan käytössä olevaa tasapainotettua mittaristoa. (Lumijärvi 1999, 26–28.)

Kunnan johtamistehtävä jakautuu useiden viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken. Heillä kaikilla on tärkeä asema kunnan johtamisen toimivuuden kannalta, vaikka johtamisen perustehtävän sisältö painottuu eri asioihin valtuustoilla, hallituksilla, lautakunnilla ja johtavilla viranhaltijoilla. (Kuntajohtaminen 2008, 11.) Kunnan toiminta-ajatuksen, visioiden, strategioiden, kriittisten menestystekijöiden ja niistä johdettavien tavoitteiden määrittäminen kuuluu kunnanvaltuuston tärkeimpiin tehtäviin. Ai-

⁴ Kirjallisuudessa on esitetty useita erilaisia suoritusmittaristoja kuten Balanced Scorecard, Tableau de Bord, suorituskykykypymetri ja suorituskykymatriisi (Rantanen et al. 2007, 417).

van yhtä tärkeä tehtävä valtuustolla on kunnan toimivuuden ja tuloksellisuuden varmistaminen. Palvelut tulee järjestää kuntalaisille kilpailukykyisesti, tehokkaasti ja kustannustietoisesti. Kunnanvaltuuston tehtävänä on myös huolehtia, että kunnassa operatiivinen johto toimii ja strategiat toteutuvat. Kunnan johtamisen haasteena on saada poliittinen tahto ja käytännön toiminta kohtaamaan. Tulos on sitä parempi, mitä laajemmin ja säännönmukaisemmin henkilöstö on siinä mukana. Siihen päästään hyvällä johtamisella, jonka avulla yhdistetään sekä strateginen että operatiivinen johtaminen toiminnaksi ja visioksi. Tämän toteuttaminen vaatii osaamista sekä molempien johtajuuksien tunnustamista ja arvostamista. (Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja 2002, 2–4.)

Tulosarviointi ei kuitenkaan vähennä poliittisen arvioinnin ja päätöksenteon merkitystä. Kunnan strategisessa johtamisessa on keskeistä se, millaisen informaation pohjalta palvelujen suuntaamisesta päätetään. Arviointijärjestelmien ja palautteiden tehtävänä on antaa merkkejä kehittämistarpeista. Arvioinnin tuottama tieto antaa perustan, jolle poliittinen johto voi arvovalinnat ja priorisoinnit rakentaa. (Lumijärvi 1999, 28.) Mittariston laadinta ja toteutus on sekä poliittisen että ammatillisen johtamisen yhteinen tehtävä. Virkamiehistön tehtävä ja vastuu on osallistua sekä toimia aktiivisesti erilaisten vaihtoehtojen jäsentäjänä ja poliittisen johdon keskustelukumppanina. (Määttä 2000, 191.)

Julkiset organisaatiot ovat viime vuosikymmenen aikana etsineet tehokkuutta liikkeenjohdon keinojen, kuten yksityistämisen, taloudellisen tulosvastuun lisäämisen sekä bisnesjohtamisen mallien ja menetelmien avulla. Osa julkisista palveluista voidaan toteuttaa markkinaehtoisesti, mutta yhtä tärkeää on tunnistaa ne palvelut, joissa on tarpeen säilyttää laajempi yhteiskunnallinen asema. Strategisen toiminnan toteutus julkisissa ja yleishyödyllisissä organisaatioissa on vaativampaa kuin liikeyrityksissä. Julkiselle sektorille on tyypillistä, että kehittäminen ja muutos käynnistetään rakenteiden, pysyväsohjeiden ja sääntöjen kautta, eikä strategioiden kautta. Kehittämisen hitaus korostuu julkisissa organisaatioissa, joissa on sovitettava yhteen ammattimaisen ja poliittisen johtamisen intressit. Tässä kehittämisotteessa on vaarana, että järjestelmät ja hierarkkiset rakenteet saavat ylivallan. Organisaatioiden joustava mukautuminen toimintaympäristön muutoksiin tai muutosten ennakkointiin vaikeutuu, kun aika kuluu järjestelmien pyörittämiseen. Tällöin organisaatiossa olevat hyvät ja toimivat resurssit saattavat muuttua huonoiksi. (Santalainen 2009, 217.)

Tasapainotettua mittaristoa pidetään soveltuvana myös julkisen sektorin organisaatioille (Ho & Chan 2002; Wisniewski & Olafsson 2004). Alkuperäistä Kaplanin ja Nortonin BSC-mallia ei ole kuitenkaan syytä lähteä soveltamaan sellaisenaan julkisiin organisaatioihin. Osa julkisista palveluista on kansalaisia velvoittavaa tai pakottavaa. Useimmissa palveluissa on mukana tavalla tai toisella koko yhteiskunnan intressi. Julkisten organisaatioiden tavoitteleva hyvinvointivaikutus vastaa paljolti yrityksen kannattavuus- ja markkinaosuustavoitteita. Kustannusvaikuttavuus on yksi julkisen budjet-

titalousorganisaatioiden tärkeimmistä mittareista. (Lumijärvi 1999, 11.) Myös yleishyödylliset yhteisöt lunastavat olemassaolonsa oikeutusta tulosten kautta. Kyseisten yhteisöjen keskeisin menestyksen mittari ei ole taloudellinen tulos ja kannattavuus. Niiden tavoitteena on erityisen yleishyödyllisen tai yhteiskunnallisen perustehtävän toteuttaminen. Talous on niiden toiminnassa eräänlainen rajoite, jota pyritään venyttämään vuosittaisessa budjettiprosessissa. (Määttä 2000, 187.)

Julkisissa ja yleishyödyllisissä organisaatioissa on pystyttävä mittaamaan resursseja myös muilla tavoilla kuin taloudellisilla mittareilla, koska niissä on liikeyrityksiä monipuolisempi resurssipohja (Santalainen 2009, 212–213). Julkinen valta on resurssi, jonka avulla poliittisilla päättäjillä on mahdollisuus päättää julkisten tehtävien suorittamiseksi tarvittavien verojen määrä. Yleishyödyllisillä organisaatioilla on puolestaan resursseina vapaaehtoistyö ja varainhankinta. Vapaaehtoistyö tuo organisaatiolle henkilöresursseja ja varainhankinta taloudellisia lisäresursseja. (Lynch 2009, 657, 663.)

Vaikka julkisille palveluille on vaikea määritellä taloudellista arvoa, mikään organisaatio ei voi sivuuttaa kyseisen näkökulman tärkeyttä toiminnassaan. Taloudelliset mittarit eivät vähennä palveluiden laadun ja visioiden saavuttamisen tärkeyttä. Palveluiden tuottaminen taloudellisesti ja tehokkaasti herättää todennäköisemmin laajempaa kiinnostusta sekä sijoitushalukkuutta rahoittajien keskuudessa. Julkisten palveluiden ulkoistaminen on johtamassa enenevissä määrin näiden palveluiden kilpailuun yleisillä markkinoilla. Tämä edellyttää toimintaprosessien kriittistä tarkastelua, jotta voidaan vastata kilpailuun tuottamalla laadukkaita palveluita mahdollisimman kustannustehokkaasti. Nykyisin myös julkiselta organisaatiolta vaaditaan tilivelvollisuutta toiminnastaan ja vastetta verorahoille. Tämä vaatimus edellyttää kykyä mitata täsmällisesti todellista suorituskykyä, tuloksia tai tuotoksia. Mittariston avulla organisaatio voi havainnollistaa tavoitteiden toteutumista, toiminnan edistymistä ja kehittymistä strategian sekä vision mukaisesti. Lisäksi tasapainotetun mittariston tulokset auttavat parhaimmillaan organisaatioita, sekä yksityisiä että julkisia, tunnistamaan ne muutostarpeet, joiden avulla organisaatio tulee selviytymään tulevista haasteista. (Niven 2003, 34–42.)

Julkisten organisaatioiden tulisi arvioida jatkuvasti omaa strategista tilannettaan. Tämän arvioinnin tulisi olla luonnollinen osa normaalia toimintaa ja johdon juoksevaa tulosseurantaa. Toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten tunnistaminen ja ymmärtäminen on tärkeää. Koska strategisen tilanteen muutos lähtee usein oman toimialan ulkopuolelta, on laaja-alainen näkemys toimintaympäristöstä organisaation vahvuus. (Määttä & Ojala 2003, 39–40.) Maailmanlaajuisten muutosten nopeus luo yhä suurempia haasteita Suomelle ja Suomen kunnallishallinnolle sopeutua uusiin tilanteisiin. Entinen keskitettyyn suunnitteluun perustuva järjestelmä ei menesty tämän päivän toimintaympäristössä. Kunnissa on pystyttävä reagoimaan ennakoivasti muuttuviin haasteisiin ja osattava löytää niitä omia vahvuuksia, joiden puitteissa on rakennettavissa parempi

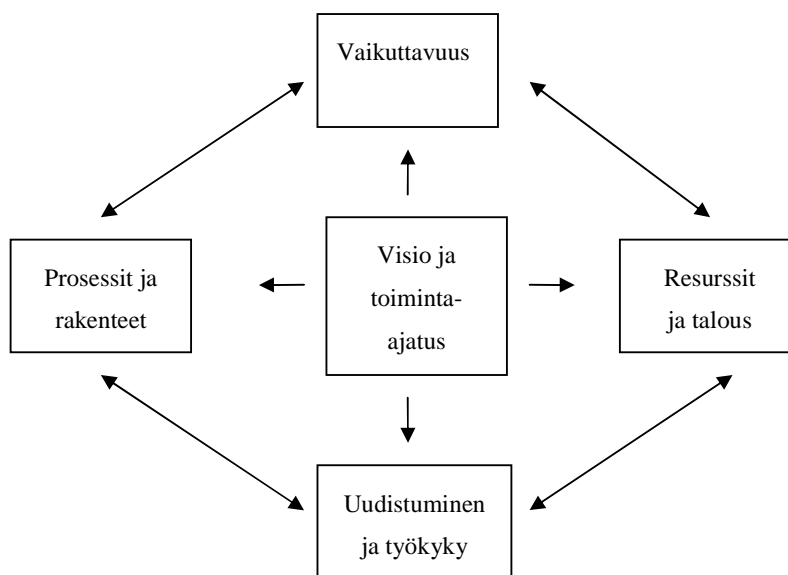
tulevaisuus. Strategiaprosessit ja strateginen johtaminen, joita tasapainotettu mittaristo tukee, mahdollistavat kunnallisille organisaatioille uudenlaisen toimintaperustan. (Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja 2002, 54.)

2.2.4 Tasapainotetun mittariston sovellukset julkisella sektorilla

Vuonna 1999 Suomessa kehitettiin kaksi sovellusta tasapainotetusta mittaristosta julkiselle sektorille, Määtän ja Ojalan Tasapainoinen onnistumisstrategia sekä Lumijärven kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Edellisessä kappaleessa esitelty kunnallisen työmarkkinalaitoksen hyväksymä suositus tuloksellisuuden arvioinnissa käytettävistä käsitteistä perustuu kyseiseen Lumijärven malliin. Useat kunnat ovat viime vuosina hyödyntäneet menestyksellisesti tasapainotetun mittariston mukaista ajattelua omassa kehittämistyönsään, suunnittelussaan ja arvioinnissaan. (Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja 2002, 54.)

Tasapainoinen onnistumisstrategia

Määtän ja Ojalan Tasapainoinen onnistuminen tai Tasapainoinen onnistumisstrategia on julkisen toiminnan erityispiirteisiin perustuva strategiaviitekehys. Mallin keskeinen lähtökohta on käsitys strategisesta johtamisesta tulevaisuuden näkemisenä ja tekemisenä erityisesti julkisten organisaatioiden sekä niiden toimintaympäristön näkökulmasta. Strategiaa rakennetaan organisaation toiminta-ajatuksesta ja visiosta neljästä näkökulmasta, joita myös kuvio 6 havainnollistaa. (Määttä & Ojala 1999, 50–53.)



Kuvio 6 Tasapainoisen onnistumisstrategian viitekehys (Määttä & Ojala 2002, 53)

Viitekehysten mukainen julkisen sektorin organisaation vaikuttavuus perustuu yhteiskunnalliseen vastuuseen ja tarkoittaa organisaation asiakaskunnan tarpeiden tyydyttämistä. Näkökulma on perusteltua yritykselle, jolla on selkeitä yksilö- tai yhteisöasiakkaita ja joiden tarpeita pyritään tyydyttämään. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan nähdä yhteiskunnalliseen vastuuseen perustuvien tavoitteiden saavuttamisasteena. Näkökulma on perusteltua hallintojärjestelmän ylätasoon organisaatioille kuten ministeriöille, joiden toiminnassa korostuu voimakkaasti ohjaustehtävä, aidon asiakassuhteen puuttuminen sekä kollektiivipalveluiden tuottaminen kansalaisten ja yhteisöjen käyttöön. Resurssien hallinnan tavoitteena on osoittaa poliittisille päätöksentekijöille ja veronmaksajille, että organisaatio käyttää sille annettuja yhteiskunnan taloudellisia sekä muita resursseja taloudellisesti, tuottavasti ja kustannustehokkaasti. Näin organisaatio varmistaa aikaisempaa paremman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden. (Määttä & Ojala 1999, 59–60.)

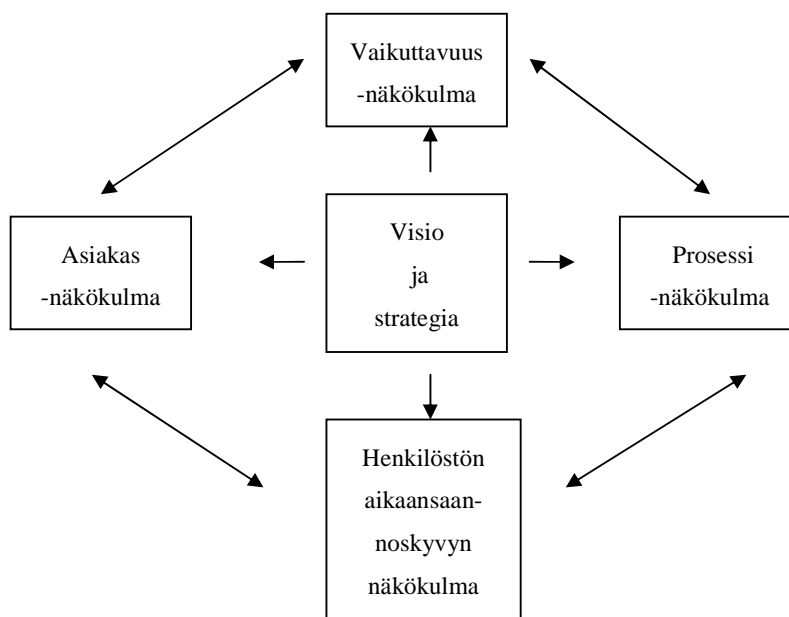
Prosessien ja rakenteiden näkökulman tarkoituksena on tunnistaa ne prosessit, toiminnot tai rakenteet, joiden suorituskykyä sekä toimivuutta tulisi parantaa asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden, sisäisten taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Uudistuminen ja työkyky -näkökulman tavoitteena on sekä työyksiköiden että koko organisaation jatkuva innovaatio- ja kehittämistoiminta palvelujen, tuotteiden sekä toimintatapojen ja -menetelmien osalta. Jokaiseen näistä näkökulmista liitetään kriittiset menestystekijät sekä niille parhaiten onnistumista kuvaavat mittarit.

Mittariston mukaan strategian toteutumista osoittavat mittareihin liitetyt tavoitteet ja tavoitetasot. (Määttä & Ojala 1999, 60–61.)

Kaplanin ja Nortonin (1992) tasapainotetun mittariston perusajatus oli johtopainotteinen ja ihmiskäsitys deterministinen. Tasapainoisen menestysstrategian perusajatukseksi puolestaan on, että strategian tekemisen ja toteuttamisen kautta ihminen toteuttaa samalla myös itseään. Organisaation inhimillinen olemus ja toiminnan ydin on organisaatiossa toimivissa ihmisissä, joiden määrittelemiä organisaation arvot sekä arvostukset ovat. Tasapainoisen menestysstrategian taustalla oleva ihmiskäsitys on voluntaristinen. Ihminen siis tulkitsee, ymmärtää, luo ja vaikuttaa niiden erityisten tilanteiden olemassaoloon, joissa hän on itse läsnä. Kun ihmisellä on mahdollisuus vaikuttaa erilaisten ratkaisujen ja päätösten sisältöön, hänen on myös helpompaa ymmärtää ja sitoutua niihin. Strategian hyvyys tai huonous, toteutuminen tai toteutumattomuus on aina myös ihmisen ansiota tai syytä. Ihmisen vastuu ulottuu menetelmien ja tekniikoiden taustalla olevien ilmiöiden sekä tapahtumien tulkintaan ja ymmärtämiseen. (Määttä 2000, 38, 42.)

Kunta-alan tuloksellisuusarviointi

Toisen sovelluksen julkiselle sektorille kehitti hallintotieteen professori Ismo Lumijärvi. Lumijärven (1999, 10–14) malli konkretisoi kunnallisen yksikön palveluvision ja strategian nelikenttään, jonka pohjalle arviointijärjestelmä rakentuu. Nelikenttä sisältää taloudellisen-, asiakkaan-, prosessin-, innovatiivisuuden ja oppimisen sekä henkilöstön näkökulman. Julkissektorin tasapainotetussa mallissa tuloksellisuuden kannalta olennaiset ja mitattavat tekijät ilmenevät kuviosta 7.



Kuvio 7 Kunta-alan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat (Lumijärvi 1999, 12)

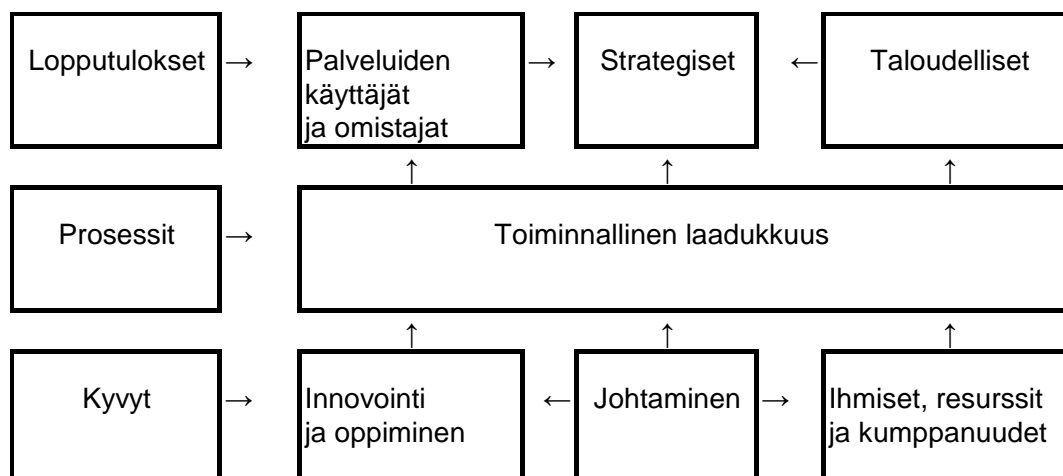
Mittaristot rakennetaan pitkän aikavälin visioista ja strategiat määrittävät palveluajatuksen sekä tavoiteltavan vaikuttavuuden. Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia asiakkaisissa. Hyötyjä voidaan harvoin muuttaa rahaksi, joten vaikutuksia voidaan kuvata subjektiivisina kokemuksina tai määrällisinä muutoksina. Riittävyyden (peittävyys, markkinaosuus) ja kohdentuvuuden arviointi voidaan myös liittää osaksi vaikuttavuuden arviointia. Kohdentuvuus mittaa sitä, miten palvelut kohdentuvat niitä eniten tarvitseville. Palvelun laadulla tarkoitetaan välittömien palvelutilanteiden ja asiakkaiden kohtaamisen laadukkuutta. Hyvä laatu on edellytys vaikuttavuudelle, mutta ei vielä ehdoton takuu sen toteutumiselle. Julkisten palveluiden laadukkuudessa on huomioitava asiakkaiden tasavertaiseen ja objektiiviseen kohteluun liittyvät vaatimukset sekä palvelumaksujen kohtuullisuus. (Lumijärvi 1999, 10–18.) Vaikuttavuuden arviointiin liittyy olennaisesti vaatimus vertailtavuudesta suhteessa aiempiin vuosiin ja tuloksiin. Vain näin voidaan arvioida todellista kehitystä. (Lumijärvi ym. 2003, 95.) Julkisella sektorilla on koko 1990-luvun ollut laadun ja tuottavuuden kehittämisen kohteena prosessien ajallisen sujuvuuden parantaminen. Läpimeno- ja toimitusaikoja sekä odotusaikoja on saatu lyhenemään muun muassa prosessien keventämisen ja ulkoistamisen avulla. (Lumijärvi 1999, 10–20.)

Henkilöstö on keskeinen resurssi kuntien työvoimavaltaisten palvelujen tuottamiselle. Inhimillinen aikaansaannoskyky vaikuttaa organisaation tuloksellisuuteen pitkällä aikavälillä. Käsitteenä henkilöstön aikaansaannoskyvyn on määritelty sisältävän henkilöstön määrälliset näkökulmat, motivaation ja työkykyyn liittyvät tekijät. Henkilöstöä koskevassa arvioinnissa henkilöstötilinpäätökset ovat osa laajempaa aikaansaannoskyky-käsitettä. Henkilöstötilinpäätös on erityisesti henkilöstöjohtamisen työkalu sekä virallisen luonteen omaava asiakirja, joka kertoo että organisaatiolla on laadullisesti ja määrällisesti riittävästi henkilöstöä. Lisäksi asiakirja määrittelee henkilöstön pätevyyden, tehokkuuden ja työkyvyn. (Kunnallisen henkilöstöjohtamisen käsikirja 2002, 28, 55)

Kunta-alan tuloksellisuusarvioinnissa on huomioitava julkisten organisaatioiden erityispiirteitä vaikuttavuuden ja henkilöstön aikaansaannoskyvyn osalta. Kokonaisarviointi ei edellytä, että laatua tai määrää mittaavia tunnuslukuja muodostettaisiin kaikista tuotetuista palveluista. Kokonaisarvioinnin kannalta on riittävää, että kullakin tulosalueella kehitystä seurataan muutaman avainmittarin avulla, joista tarvittaessa voidaan johtaa toissijaisia tarkempia lukuja. Olennaista tässäkin mallissa on mittarien välitön yhteys toimintastrategiaan ja menestykseen. Tasapainotettu mittaristo vaatii toimiakseen eri osapuolten - johdon, työntekijöiden, poliittisten päätöksentekijöiden ja palvelun käyttäjien - yhteistä näkemystä tuloksellisuuden mittareista. (Lumijärvi 1999, 23–25.)

Public Sector Scorecard, PSS

Englantilaiset Moullin ja Soady (2008) ovat myös kehittäneet tasapainotetun mittariston mallin julkiselle ja kolmannelle sektorille. Public Sector Scorecard (PSS) integroi laatujohtamisen, palvelujen uudelleenjärjestämisen ja suorituskyvyn mittarit. Public Sector Scorecardin avulla organisaatiot voivat varmistaa, että strategiat, prosessit, organisaatiokulttuuri ja suoritusmittarit ovat yhdenmukaisia vastaamaan keskeisimpien asiakkaiden sekä omistajien tarpeita. Mallin tarkoituksena on kehittää organisaatioiden jatkuvan kehittämisen kulttuuria, ei syyllistämisen kulttuuria. Viitekehys sisältää kaikkiaan 7 näkökulmaa kolmessa eri luokassa, jotka ilmenevät kuvioista 8. (Moullin & Soady 2008; Moullin 2009.)



Kuvio 8 Public Sector Scorecardin 7 näkökulmaa (Moullin & Soady 2008, 3)

Viitekehyksessä ensimmäisenä tehtävänä on tunnistaa lopputulokset, jotka ovat merkityksellisiä palveluiden käyttäjille ja omistajille. Seuraavaksi varmistetaan, että organisaation strategia ja prosessit edistävät tarvittavien lopputulosten tuottavuuden sekä vaikuttavuuden saavuttamisessa. Kolmanneksi organisaatiossa tulee tunnistaa ne kyvyt, jotka tukevat henkilökuntaa ja prosesseja tarvittavien lopputulosten saavuttamisessa. Mittariston tarkoituksena on olla joustava, jolloin organisaatio voi jättää huomioimatta osan näkökulmista ja rakentaa viitekehyksen vastaamaan omia tarpeitansa. Moullinin ja Soadyn malli eroaa Kaplanin ja Nortonin (1992) BSC-mittaristosta sekä muista edellä esitetyistä malleista erityisesti siinä, että PSS-mittaristossa huomioidaan myös riskien hallinnan tekijät ja mittarien tuloksia tulee aina myös verrata toiminnan keskeisimpiin riskeihin, jolloin vasta arviointi on kokonaisvaltaista ja totuudenmukaista. (Moullin 2007; Moullin & Soady 2008.)

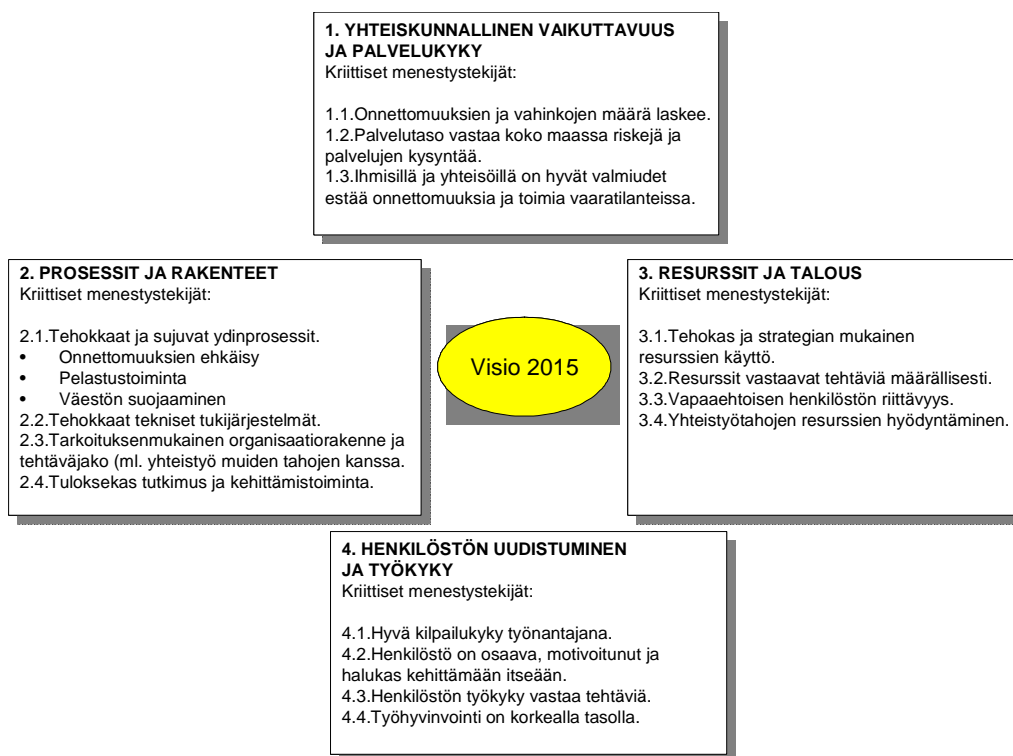
2.2.5 Tasapainotettu mittaristo alueellisissa pelastuslaitoksissa

Sisäasiainministeriön vuonna 2007 julkaisema Pelastustoimen strategia 2015 tarjoaa yhteisen perustan pelastustoimen tehtävistä huolehtivien viranomaisten, laitosten ja vapaaehtoisten järjestöjen toiminnan pitkäjänteiselle suunnittelulle sekä kehittämiselle ja tarvittavalle yhteistyölle. Strategiassa on määritelty pelastustoimen lähivuosien painopistealueet, joita ovat onnettomuuksien ehkäisy, henkilöstön suorituskyky, varautuminen suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin sekä tutkimus- ja kehittämistoiminta. Lisäksi strategiassa on määritelty toimialan strategiset päämäärät ja keskeiset toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Pelastustoimen strategian mukainen visio määrittelee, että Suo-

messu on vuonna 2015 hyvä turvallisuuskulttuuri ja Euroopan tehokkain pelastustoimi. Käytännössä tämä visio tarkoittaa (Pelastustoimen strategia 2015 2007, 1–3,8)

- yhteiskuntaa, jossa jokainen ottaa vastuuta turvallisuudesta ja onnettomuuksia ehkäistään tehokkaasti ennakolta
- motivoitunutta ja osaavaa henkilöstöä
- uhkia ja asiakkaiden tarpeita vastaavia sekä taloudellisesti tuotettuja palveluita
- hyvää kumppanuusverkostoa.

Pelastustoimen strategiassa 2015 (2007, 8–9) on valittu toiminnan arvioinnin tarkastelutavaksi tasapainotettu mittaristo, Balanced Scorecard (BSC). Tasapainotetun mittariston viitekehys on teoreettisessa viitekehyksessä esitellyn Määtän ja Ojalan Tasapainoinen onnistuminen tai Tasapainoinen onnistumisstrategia -mallin mukainen. Pelastustoimen tasapainotetun mittariston mukaiset kriittiset menestystekijät ilmenevät kuvista 9.



Kuvio 9 Pelastustoimen kriittiset menestystekijät (Pelastustoimen strategia 2015 2007, 9)

Suosituksen mukainen tasapainotettu mittaristo sisältää pelastustoimen neljä tärkeintä näkökulmaa. Näille näkökulmille on määritelty vision mukaisesti pelastustoimen kriittiset menestystekijät, mutta tarkempia mittareita niille ei ole rakennettu. Viiteke-

hyksen lähtökohtana ovat pelastuslain mukaiset tehtävät ja vastuusuhteet. (Pelastustoimen strategia 2007, 8–9.)

2.2.6 Tasapainotetun mittariston soveltaminen julkisella sektorilla

Julkisen sektorin suoritusmittauskäytäntöjä on tutkittu vähän Suomessa (Rantanen et al. 2007, 416). Antti Rautiainen (2006) tutki tasapainotetun mittariston käyttöä ja yleisimpiä käyttäjätyyppejä 415 Manner-Suomen kunnassa. Tasapainotetun mittariston soveltaminen ei ollut lakisäateistä, mutta julkisen sektorin suoritusmittareiden käyttämistä tukivat paineet toiminnan tehostamiseen ja taloudellisuuden parantamiseen. Tutkimukseen vastanneista kunnista 29 % käytti tasapainotetun mittariston tyylistä järjestelmää suoritusmittauksessaan ja vastaajista 37 %:lla ei ollut mittaristoa käytössä. Käyttäjät olivat tyypillisesti isoja kuntia. Suoritusmittaus perustui paljolti budjetin seurannan varaan kunnissa. Mittariston käyttöönottovuodeksi oli mainittu lähinnä 2000-luvun vuosia ja käyttöönoton kerrottiin tapahtuneen vapaaehtoisesti, ei Kuntaliiton tai median painostuksesta. Tutkituista mittaristoa käyttävistä kunnista lähes 50 % käytti Kaplanin ja Nortonin (1992) mallia ja lähes 50 % käytti jotakin räätälöityä mallia. Vain muutama ilmoitti käyttävänsä Lumijärven (1999) mallia tai Määtän ja Ojalan (1999) mallia. Tutkimuksessa tutkittiin samalla kuntien toiminnanohjaus- eli ERP-järjestelmien käyttöä. Vain alle 7 % kunnista käytti Kaplanin ja Nortonin vuonna 2000 julkaisemaa strategiakarttaa. Tämä viittasi tutkijan mukaan strategiakartta-ajattelun uutuuteen ja hankaluuteen kunta-alalla, jossa hankkeet ovat usein pitkäaikaisia ja moni tekijä voi vaikuttaa mittariarvoihin. (Rautiainen 2008, 9–15.)

Neljän yliopiston yhteisen Kunnallisten palvelujen tuloksellisuuden arvioinnin tutkimus- ja kehittämisohjelma (KARTUKE) on viime vuosina tutkinut monitieteisesti tasapainotetun mittariston mallin mukaista tuloksellisuusarviointia kunnallisissa palveluissa. Tutkimus tehtiin 19 kuntaan ja kuntayhtymään vuosina 2003–2004. Tasapainotettu mittaristo oli käytössä jossakin muodossa 17 vastaajalla. Sovellettuja mittaristoja kutsuttiin nimillä Tasapainoisen onnistumisen tai menestymisen malli, BSC ja TATU (Tasapainoinen tulos). (Lumijärvi ym. 2005, 52,71.)

Yhdysvalloissa ja Kanadassa vuonna 2002 tehty tutkimus kohdistui 918 julkisen tai kunnallisen hallinnon organisaatioon. Tutkimuksen vastausprosentti oli 20. Tasapainotettua mittaristoa sovellettiin ainoastaan 7.5 % vastanneissa organisaatioissa, mutta usealla organisaatiolla oli kuitenkin Kaplanin ja Nortonin (1992) BSC:n näkökulmien mukaisia mittareita käytössään. Eniten mittareita oli kehitetty seuraamaan taloudellista näkökulmaa sekä vähiten innovaation ja muutoksen näkökulmaa. Vastaajien toiveena oli kehittää enemmän ei-rahamääräisiä mittareita seuraamaan toiminnan vaikuttavuutta ja tavoitteiden saavuttamista. Tasapainotetun mittariston mallia soveltaneet organisaatiot

raportoivat kuitenkin hyvistä kokemuksista ja arvioivat mittaristoa johtamisen työkaluksi. (Chan 2004, 204–219.)

Suomessa BSC-malli on otettu käyttöön myös poliisitoimen pilottikohteissa vuonna 1999. BSC:n käyttöönottoa arvioineen tutkimushankkeen loppuraportin mukaan tasapainotetun mittariston mukainen malli todettiin poliisitoimessa monipuoliseksi. Malli ei ollut pelkästään jälkikäteisen arvioinnin, tuloraportoinnin tai tarkastuksen väline, vaan näiden lisäksi myös suunnittelun, tavoitteiden asettamisen ja strategisen johtamisen väline. (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003, 4, 154.)

KARTUKE-tutkimusohjelman tutkimuksessa tuli lisäksi esille muun muassa monia tuloksellisuuden arviointiin ja arvioinnin onnistumiseen myönteisesti vaikuttavia tekijöitä. Ensinnäkin tutkimustulosten mukaan tasapainotettuun mittaristoon perustuva tuloksellisuuden arviointi oli tuonut mukanaan kunnille monenlaisia aikaisemmin mainittujen mukaisia hyötyjä. Mittaristo oli muun muassa lisännyt vuorovaikutusta työyhteisöissä sekä työntekijöiden ja kuntapäätäjien kesken, vahvistanut strategiatyötä ja monipuolistanut arviointia. Tulosten mukaan kuntien johdossa ja hallinnossa työskentelevät suhtautuivat tasapainotettuun mittaristoon myönteisemmin kuin muut ryhmät. Hallintokuntia verrattaessa sosiaali- ja terveystoimessa sekä koulutoimessa suhtauduttiin kriittisesti tasapainotettuun mittaristoon perustuvaan tuloksellisuuden arviointiin. Tulosten mukaan näyttää siltä, että arviointi saattaa tuntua aluksi vieraalta niillä palvelualueilla, joissa yhteiskunnallinen ja asiakaskohtainen vaikuttavuus liittyvät toisiinsa ja joissa tuloksellisuuden käsitteelle annetaan hyvin erilaisia merkityksiä. Tuloksellisuuden arviointia pohdittiin paikallislähtöisesti sekä sen käyttöönottoon vaikuttivat jonkin verran kuntakoko ja toimiala. Mittareiden laadintaan eivät olennaisesti vaikuttaneet valtion, ministeriöiden, keskushallinnon tai aluehallinnon yksiköiden tavoitteet. Tulokset viittasivat myös siihen, että tasapainotetun mittariston käyttöönotosta tiedottaminen tai siihen osallistuminen ei ollut ulottunut riittävän laajasti tutkittujen kuntien ja kuntayhtymien perustyötä tekevään henkilöstöön. Esimiesasemassa olevat tunnistivat mallin käytön lähes kolme kertaa paremmin kuin muu henkilöstö. (Lumijärvi ym. 2005, 243–247.)

Poliisitoimen BSC:n käyttöönottoa arvioineen loppuraportin mukaan strategiantyön onnistumiseen oli vaikuttanut pääosin samat tekijät kuin BSC:n käyttöönottoon on aikaisemmin yhdistetty. (Olve, Roy & Wetter 1998; Toivanen 2002; Niven 2002.) Tällaisia tekijöitä olivat (Lumijärvi ym. 2003, 16)

- strategioiden uudistamistyön suunnitelmallisuus
- strategiatyön ohjauksen onnistuminen
- kommunikoinnin onnistuminen avainryhmille
- avainryhmien ja johdon laaja tuki kehittämistyölle
- strategiakäsitteistön omaksuminen yhtenäisesti

Raportin mukaan poliisitoimessa pidettiin tärkeänä mittariston jalkauttamisessa henkilöstöryhmille sitä, että päällystö omaksuu BSC-mallin perusteellisesti, koska mittaristo on johtamisen väline. Miehistölle pidettiin tärkeänä mallin viemistä yksinkertaisemmin välttämällä vaikeiden käsitteiden käyttöä. Koulutuspäiviä ja kehityskeskusteluja pidettiin välineinä sitoutumisen aikaansaamisessa. Mallin käyttöönottamisessa haastetta tietojen keruuseen toi poliisitoimen monitahoisuus. Tietojen keruu piti järjestää siten, että keskusjohdon, valtakunnan yksiköiden ja läänin johdon sekä paikallisjohdon tietotarve tyydyttyi. Näiden lisäksi tiedonkeruun byrokratia tuli minimoida ja keskitetystä keräämisestä saatava hyöty tuli puolestaan optimoida. (Lumijärvi ym. 2003, 151–155.)

Myös KARTUKE-tutkimusohjelman tulosten mukaan arvioinnin onnistumista edistävä tekijä kunnissa on ollut henkilöstöjohtaminen ja henkilöstöstrategisessa johtamisessa onnistuminen. Henkilöstön osallistuminen arvioinnin käyttöönottamiseen, sitoutuminen, tietoisuus strategioista, visioista ja avaintuloksista sekä toiminnan kehittäminen muodostivat toisiaan vahvistavan kehän. Johdon sitoutuminen vahvisti myös arvioinnin onnistumista. Keskijohto ja erityisesti lähijohtajat toimivat arviointia koskevan tiedon välittäjinä johdolta työntekijöille ja työntekijöiltä ylemmälle johdolle. Tämän ryhmän osaamisesta on tulosten mukaan huolehdittava erityisesti. Kommunikatiivinen vuorovaikutus edisti osaltaan tasapainotetun mittariston omaksumista. Tuloksellisuusarviointiin liittyvää kieltä ja käsitteitä pidettiin vuorovaikutusta haittaavana ja vaikeana. Kun organisaatiossa ei ymmärretty käytettyä kieltä ja käsitteitä, se vaikeutti yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista, heikensi osallistumista ja tuotti kehittämisen marginaaliin jääviä työntekijäryhmiä. (Lumijärvi ym. 2003, 247, 253–256.)

KARTUKE-tutkimusohjelman mukaan mittaristoon pohjautuva tuloksellisuuden arviointikriteeristön laatiminen vaati kehittämishankkeena paljon aikaa. Tämän lisäksi hanke kuormitti huomattavasti luottamushenkilöitä ja työntekijöitä. Tutkimustulosten mukaan arviointia hallitsivat vielä pääosin palveluprosessin taloudelliset kriteerit. Asiakas- ja henkilöstönäkökulmiin liittyviä kriteerejä oli sen sijaan huomioitu vähemmän. Taloutta olisi kuitenkin tarkasteltava aina suhteessa koko toiminnan prosessiin. Muun muassa toimintaongelmien ratkaiseminen, henkilöstön rekrytoiminen ja palvelurakenteen uudistaminen estävät taloutta olemasta ainoa arvioinnin näkökulma kunnissa. Tulosten mukaan arviointia koskeva tieto ei ollut vielä mukana jatkuvasti lisääntyvässä seudullisessa yhteistyössä. Kuitenkin kuntien sisällä käyttöön otettu tasapainotettu mittaristo voitaisiin ottaa käyttöön myös laajalla alueella uudistetuissa yhteisissä toiminta- ja palvelurakenteissa. Toimiakseen seudullinen tuloksellisuuden arviointi tarvitsisi tulosten mukaan institutionalisoidut rakenteet ja määritellyt toimintaresurssit. Monipuolinen arviointimittaristo näytti tulosten mukaan olevan parhaiten rakennettavissa kuntien tai niiden toimialojen kokonaisuuteen liittyvän strategiatyön yhteydessä. (Lumijärvi ym. 2005, 245–262.)

Tuloksellisuusarviointi on kuntasektorilla jatkuva ja kehittyvä prosessi. Arviointi itsessään on tullut jäädäkseen, vaikka siihen käytettävät mallit tulevat muuttumaan ajan kuluessa. Tuloksellisuuden arvioinnin tarvetta kunnissa lisäävät muun muassa vaatimukset julkisten palveluiden kilpailuttamisen lisäämisestä, monitasoiset ja monitoimijaiset palveluketjut sekä Euroopan unionin oikeudellinen ja toiminnallinen ohjaus. Haasteelliseksi kuntien kehittyvän arvioinnin tekevät meneillään olevat palvelurakennuudistukset sekä johtamisen ja organisaation kehittämisen mallien jatkuva muutos. Riippumatta käytettävästä mittaristosta julkisella sektorilla, malli on aina voitava suhteuttaa julkisen toiminnan luonteeseen ja kunnalliseen demokraattiseen toimintajärjestelmään. Mittariston on erityisesti pystyttävä kuvaamaan julkisen toiminnan onnistumista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä asiakkaiden kannalta. (Lumijärvi ym. 2005, 31, 257–261.) Julkishallinnon ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden menestystarinat eivät ole tapahtuneet strategisen johtamisen käsitejärjestelmiä vieroksumalla. Tarkempi tutkiskelu on osoittanut, että kyseisiä strategisen johtamisen malleja on sovellettu harkiten. Mallit, mittaristot ja käsitteet eivät ole itsessään keskeisiä. Tärkeintä on se, miten valitaan ja sovelletaan parhaiten toiminnan ohjaamiseen sopivat johtamisen apuvälineet. (Santalainen 2009, 212.)

3 TASAPAINOTETTU MITTARISTO JA PALVELUTASOPÄÄTÖS ALUEELLISISSA PELASTUSLAITOKSISSA

Tutkimuksen empiiriseen osioon osallistui kaikkiaan 13 alueellista pelastuslaitosta. Osallistumisprosentiksi muodostui 59. Tutkimuksen kysely sekä sitä täydentävä haastattelu kohdennettiin ensisijaisesti pelastuslaitosten johtajille ja toissijaisesti heidän osoittamilleen henkilöille. Näin haluttiin varmistaa vastaajien substanssiosaaminen. Vastaajista suurin ammattiryhmä oli pelastusjohto, jota edusti kuusi johtajaa ja yksi päällikkö. Loput kuusi henkilöä edustivat kaikki eri toimenkuvia. Vastaajien jakautumista eri organisatoriseen asemaan havainnollistaa taulukko 1.

Taulukko 1 Tutkimukseen vastanneiden asema pelastuslaitoksessa

| | Vastaajia |
|--------------------------|-----------|
| Pelastusjohtaja | 6 |
| Pelastuspäällikkö | 1 |
| Aluepalopäällikkö | 1 |
| Apulaispelastusjohtaja | 1 |
| Riskienhallintapäällikkö | 1 |
| Hallintopäällikkö | 1 |
| Tutkimuspäällikkö | 1 |
| Taloussuunnittelija | 1 |
| Yht. | 13 |

Vaikka vastaajista lähes puolet oli muita kuin pelastusjohtoa, saadut vastaukset todensivat tutkijalle, että kaikki vastaajat olivat asiantuntijoita tasapainotettuun mittaristoon ja palvelutasopäätökseen liittyvissä asioissa. Vastaajista kolme henkilöä oli ollut myös mukana valtakunnallisessa Pelastuslaitosten kumppanuushankkeessa kehittämässä erityisesti pelastuslaitosten mittaristoja.

3.1 Tasapainotetun mittariston soveltaminen ja mittariston asema

Empiirisen osion tässä kappaleessa tutkitaan sitä, millaista tasapainotettua mittaristoa sovelletaan alueellisissa pelastuslaitoksissa ja millainen tämän mittariston asema niissä on. Vastauksia näihin kysymyksiin etsitään tarkastelemalla tasapainotetun mittariston käyttöastetta kohdepelastuslaitoksissa, mittaristoon valittuja näkökulmia ja käytettyjä mittareita sekä mittariston kirjauskohdetta. Vastauksia etsitään myös tarkastelemalla samalla sitä, kuinka kauan tasapainotettu mittaristo on ollut käytössä kohdepelastuslaitoksissa ja kuinka usein mittariston tuloksista raportoidaan pelastuslaitosten vastaavalle toimielimelle sekä sitä, mitä nämä toimielimet ovat. Tasapainotetun mittariston näkökulmien ja mittareiden vastaukset on jaoteltu edellisessä luvussa esitellyn Pelastustoi-

men strategian 2015 mukaisen suosituksen perusteella. Vastaukset perustuvat kohdepelastuslaitoksille osoitettuun kyselyyn, haastatteluun sekä saatuihin asiakirjoihin, kuten palvelutasopäätökseen ja strategiaan.

Tasapainotetun mittariston käyttöaste alueellisissa pelastuslaitoksissa

Kysyttäessä kohdepelastuslaitoksien edustajilta tasapainotetun mittariston käytöstä, enemmistöllä oli jokin tasapainotetun mittariston mukainen malli käytössä. Vastaajista yhdeksässä pelastuslaitoksessa (69 %) oli mittaristo käytössä ja neljällä pelastuslaitoksessa (31 %) ei ollut mittaristoa käytössä.

Pelastuslaitoksissa, joissa ei ollut mittaristoa käytössä, suoritettiin toiminnan seuranta ja arviointia, mutta ei perinteisen BSC-ajattelun mukaisesti. Erään avoimen vastauksen mukaan mittariston käyttöönottamisen esteenä olivat olleet asenteet ja sisäinen kulttuuri. Samassa alueellisessa pelastuslaitoksessa mittariston käyttöönottoon on kuitenkin kannustettu vuodesta 2005 lähtien siinä kuitenkaan vielä onnistumatta. Toisessa pelastuslaitoksessa odotettiin valtakunnallisen Pelastuslaitosten kumppanuushankkeen tuloksia ja ohjeita mittariston soveltamiseen liittyen. Kyseisestä pelastuslaitoksesta oli ollut edustus mukana Pelastuslaitosten kumppanuushankkeessa, joten tasapainotetusta mittaristosta ja sen ajatuksesta johtamisen apuvälineenä oltiin tietoisia.

Vastausten mukaan käytetyin tasapainotetun mittariston malli oli Pelastustoimen strategian 2015 mukainen malli, joka oli käytössä viidessä pelastuslaitoksessa eli 69 % vastaajista. Muita sovellettuja malleja oli käytössä neljässä pelastuslaitoksessa eli 31 % vastaajista. Pelastuslaitoksissa käytössä olevien mittaristojen sisältämiä näkökulmia havainnollistaa taulukko 2.

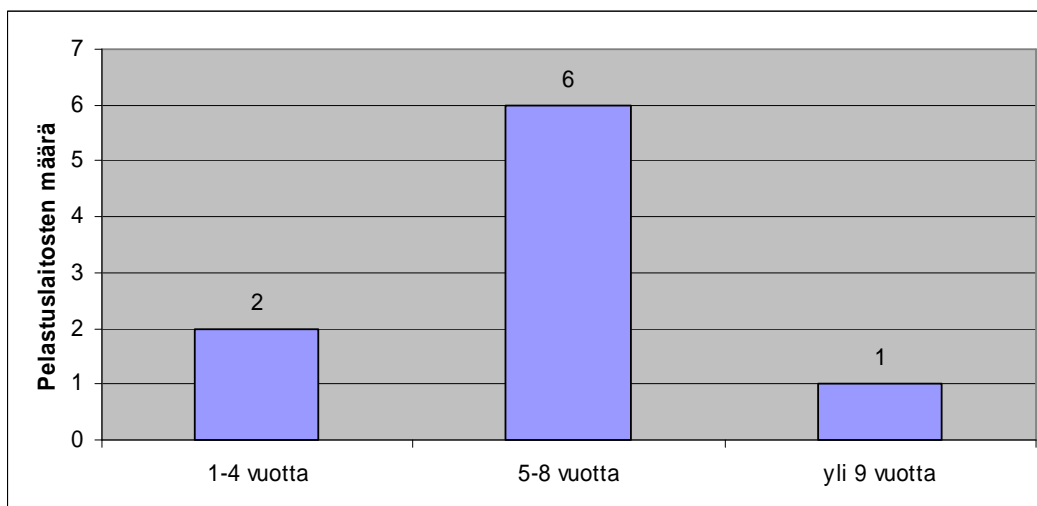
Taulukko 2 Käytössä olevien tasapainotettujen mittaristojen sisältämät näkökulmat

| Soveltavia pelastuslaitoksia | Tasapainotetun mittariston viitekehysten sisältämät näkökulmat | | | | |
|------------------------------|--|---------------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------|
| 5 | Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky | Prosessit ja rakenteet | Resurssit ja talous | Henkilöstön uudistuminen ja työkyky | |
| 1 | Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky | Prosessit ja rakenteet | Resurssit ja talous | Henkilöstön uudistuminen ja työkyky | Asiakkuus |
| 1 | Asiakas ja kuntalainen | Palveluiden järjestäminen | Talous | Henkilöstö ja uudistuminen | |
| 1 | Vaikuttavuus ja taloudellisuus | Asiakas | Toiminta ja sen organisointi | Henkilöstö ja voimavarat | |
| 1 | Asiakas | Prosessit | Talous | Henkilöstö | |

Muita sovellettuja malleja käyttävistä pelastuslaitoksista yhdellä oli tähän tasapainoiseen onnistumisstrategiaan lisätty viidentenä näkökulmana asiakkuus. Lisäksi kolmessa pelastuslaitoksessa oli käytössä mittaristo, joka pääsääntöisesti perustui isäntäkunnan strategian mukaiseen tasapainotettuun mittaristoon. Vastausten mukaan näyttää siltä, että näkökulmat ovat pääosin samansuuntaisia, vaikka pieniä eroja näkökulmien painotuksissa otsikkotasolla on kuitenkin huomattavissa. Suurin ero näyttää olevan vaikuttavuus -käsitteen kohdalla. Kahdessa pelastuslaitoksessa vaikuttavuus oli jätetty kokonaan pois näkökulman otsikosta ja korostettu sen sijaan asiakasta. Yhdessä pelastuslaitoksessa oli yhdistetty vaikuttavuus ja talous yhteen sekä eroteltu asiakas omaksi näkökulmakseen. Prosessit, talous ja henkilöstö löytyvät omana näkökulmana kaikilta niiltä vastaajilta, joilla oli käytössä jokin tasapainotetun mittariston mukainen malli.

Tasapainotetun mittariston käyttövuodet alueellisissa pelastuslaitoksissa

Kysyttäessä jotakin tasapainotetun mittariston mukaista mallia käyttävien alueellisten pelastuslaitosten mittariston käyttöönottovuosia, enemmistö sijoittui luokkaan, jolla oli kokemusta mittaristosta 5–8 vuodelta. Tähän luokkaan sijoittui kuusi pelastuslaitosta eli 67 % vastaajista. Kahdella vastaajalla oli kokemusta mittaristosta 1–4 vuotta (22 %) ja yhdellä vastaajalla oli kokemusta tasapainotetun mallin mukaisesta arvioinnista yhdeksän vuotta tai enemmän (11 %). Mittariston käyttövuosien jakautuminen kohdepelastuslaitoksissa ilmenee kuviosta 10.



Kuvio 10 Tasapainotetun mittariston käyttövuodet kohdepelastuslaitoksissa

Vastausten mukaan enemmistössä alueellista pelastuslaitoksista oli otettu tasapainotetun mittariston malli käyttöön samana vuotena kuin pelastustoimi valtakunnallisesti alueellistui, eli vuonna 2004, tai välittömästi seuraavana vuotena. Pelastuslaitokset, joilla mittariston käyttöönotto oli tapahtunut edellisten 1–4 vuoden aikana, olivat odottaneet alueellistamisesta seuraavan palvelutasopäätöksen vahvistumista.

Käytetyt mittarit alueellisissa pelastuslaitoksissa

Tutkimustulosten mukaan kohdepelastuslaitoksissa oli käytössä vaihtelevasti erilaisia mittareita. Tässä kohdassa pelastuslaitokset on jaettu kahteen osaan eli niihin, joilla oli käytössä jokin tasapainotetun mittariston mukainen malli (yhdeksän pelastuslaitosta) ja niihin, joilla oli muita seurannan mittareita käytössään (neljä pelastuslaitosta). Vastaukset on jaoteltu Pelastustoimen strategian 2015 BSC-malliin perustuen neljän eri näkökulman mukaisesti. Ensimmäiseksi taulukko 3 havainnollistaa käytössä olevia vaikuttavuutta ja palvelukykyä seuraavia mittareita.

Taulukko 3 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa

| Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky | Pelastustehtävien määrä ja laatu | Palokuolemat | Toimintavalmiusaika | Muodostelmien vahvuudet | Turvallisuustietoisuus (väestö) | Tyytyväisyyskysely (väestö) | Tyytyväisyyskysely (kunnat, henkilöstö ja sopimuspalokunnat) | Valistus ja neuvonta (osuus väestöstä) | Pelastussuunnitelmien laatiminen | VPK tyytyväisyysindeksi | Palotarkastusten laatu ja vaikuttavuus |
|---|----------------------------------|--------------|---------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--|--|----------------------------------|-------------------------|--|
| Vastaaaja: | | | | | | | | | | | |
| 1 | x | x | x | x | x | x | | x | x | | x |
| 2 | x | | x | | | | | | | | |
| 3 | | | x | x | | | x | x | | | |
| 4 | x | | x | x | | | | x | x | | |
| 5 | x | x | | | | | | x | | | |
| 6 | x | | x | x | | | x | x | x | x | |
| 7 | x | | x | | | | | x | | | |
| 8 | | | x | | | x | x | x | x | | |
| 9 | | | x | | | | | x | | | |

Tämän näkökulman mukaisia seurantakohteita useassa pelastuslaitoksessa olivat pelastustehtävien määrä ja laatu, toimintavalmiusajat riskialueittain, muodostelmien vahvuudet, laaditut pelastussuunnitelmat sekä valistus- ja neuvontatehtävien osuus suhteessa väestöön. Vastauksista näkyy, että yhdessä pelastuslaitoksessa seurantakohteena oli myös palotarkastusten laatu ja vaikuttavuus. Vastauksista näkyy lisäksi se, että tyytyväisyyttä seurattiin vain neljässä pelastuslaitoksessa. Tyytyväisyyskyselyt on eritelty vastausten perusteella erikseen väestölle, vapaapalokunnille sekä muille alueen kunnille, henkilöstölle ja sopimuspalokunnalle kohdistettuihin. Myös väestön turvallisuuskysely kuuluu tähän vaikuttavuutta arvioivaan näkökulmaan.

Seuraavasta taulukosta 4 ilmenee kohdepelastuslaitoksissa käytössä olleet prosesseja ja rakenteita seuraavat mittarit.

Taulukko 4 Prosessit ja rakenteet -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa

| Prosessit ja rakenteet | Ensimmäisen yksikön lähtöaika eli vasteen toteutuminen | Palotarkastusten määrä | Erheellisten automaattisten paloilmoitusten määrä | Resurssien kohdentuminen eri toimintoihin | Tutkimus- ja kehittämishankkeet | Tietoliikenneyhteysien kehittäminen ja laadukkuus | Johtamisjärjestelmän toimivuus |
|------------------------|--|------------------------|---|---|---------------------------------|---|--------------------------------|
| Vastaaja: | | | | | | | |
| 1 | x | x | x | x | x | | |
| 2 | | x | | | | | |
| 3 | x | x | | | | | |
| 4 | x | x | | | | x | x |
| 5 | | x | x | | | | |
| 6 | x | x | | | | | |
| 7 | | x | | | | | |
| 8 | | x | | | | x | x |
| 9 | | x | | | | | |

Tämän näkökulman mukaisia seurantakohteita useassa pelastuslaitoksessa olivat toteutuneiden palotarkastusten määrä ja ensimmäisen yksikön lähtöaika eli vasteen toteutuminen. Vastausten perusteella tässä luokittelussa oli selkeästi vähiten mittareita käytössä. Ainoastaan muutamassa pelastuslaitoksessa oli vastausten perusteella seurattu lisäksi vielä erheellisten automaattisten paloilmoitusten määrää, tietoliikenneyhteysien kehittämistä ja laadukkuutta sekä johtamisjärjestelmän toimivuutta.

Kolmas ryhmittely perustuu resursseja ja taloutta seuranneisiin mittareihin, joita havainnollistaa taulukko 5.

Taulukko 5 Resurssit ja talous -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa

| Resurssit ja talous | Pelastuslaitoksen kustannuskehitys (euroa/asukas) | Vapaaehtoispolokuntien toimintakyky suhteessa tehtävään | Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa | Myyntilaskujen laskuttamisnopeus | Inventaarion toteuttaminen | Kaluston ajanmukaisuus ja riittävyys | Talous (esim. ylijäämä tai toimintakate) | Investointimääräraha euroa / asukas | kuntien maksuosuus euroa / asukas |
|----------------------------|---|---|---------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Vastaaja: | | | | | | | | | |
| 1 | x | x | x | | | x | | | |
| 2 | x | | | | | | | | |
| 3 | x | | | | | | x | | |
| 4 | x | | | | | | x | x | x |
| 5 | | | | | | | x | | |
| 6 | x | | x | | | | x | | |
| 7 | x | | | x | x | | x | | |
| 8 | | | x | | | x | x | | |
| 9 | | | | | | | x | | |

Tämän näkökulman mukainen seurantakohte useassa alueellisessa pelastuslaitoksessa oli pelastuslaitoksen kustannukset asukasta kohden. Lisäksi taloutta ja sen kehitystä oli seurattu useassa pelastuslaitoksessa. Valtakunnallisesti pelastuslaitoksia on vertailtu keskenään mittarilla, jossa seurataan pelastuslaitoksen kustannuksia asukasta kohden. Vastauksissa näkyy myös se, että taloudellisia mittareita seurattiin kohdepelastuslaitoksissa aktiivisemmin.

Neljännessä ryhmässä tutkittiin käytössä olleita henkilöstön uudistumista ja työkykyä seuraavia mittareita kohdepelastuslaitoksissa. Tämän näkökulman mukaiset mittarit ilmenevät taulukosta 6.

Taulukko 6 Henkilöstön uudistuminen ja työkyky -näkökulman mukaiset mittarit kohdepelastuslaitoksissa

| Henkilöstön uudistuminen ja työkyky | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hyvä kilpailukyky työnantajana, henkilöstön vaihtuvuus | | | | | | | | | | | | | | |
| Koulutus (kaikki ryhmät mukaanluettuna) | | | | | | | | | | | | | | |
| Käydyt kehityskeskustelut | | | | | | | | | | | | | | |
| Henkilöstön työkyky-indeksi | | | | | | | | | | | | | | |
| Sairauslomat | | | | | | | | | | | | | | |
| Työhyvinvointi-indeksi | | | | | | | | | | | | | | |
| Henkilöstön työpanos | | | | | | | | | | | | | | |
| Varallaolo | | | | | | | | | | | | | | |
| Tulospalkkio- tai tulospalkkausjärjestelmän piirissä oleva henkilöstö | | | | | | | | | | | | | | |
| Osaamiskartoitusten määrä % | | | | | | | | | | | | | | |
| Virkakierro | | | | | | | | | | | | | | |
| Keski-ikä ja ikääntyminen | | | | | | | | | | | | | | |
| Työtapaaturmat | | | | | | | | | | | | | | |
| Henkilöstön määrä tai (palkalliset, sopimusper. ja vapaaehtoiset) | | | | | | | | | | | | | | |
| Vastaaja: | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x | x | x | x | | x | | x | | x | | | x | |
| 2 | | x | | | | | x | x | | | | | | x |
| 3 | | x | | | | | | | x | | | | | |
| 4 | | x | x | x | | x | | | | x | x | x | | x |
| 5 | | x | | | x | | x | | | | | x | x | x |
| 6 | | x | | | | x | | | | x | | x | | |
| 7 | | x | x | | | | | | x | | | | | x |
| 8 | | x | x | x | x | x | | | | | x | x | x | x |
| 9 | | x | x | x | x | x | | | | | | | x | x |

Tämän näkökulman mukainen seurantakohte useassa alueellisessa pelastuslaitoksessa oli henkilöstön määrä ja koulutus, joka sisältää tässä kohdin kaikille henkilöstöryhmille järjestetyt koulutukset. Vastausten perusteella henkilöstöön kohdistuvia mittareita oli myös käytössä pelastuslaitoksissa monipuolisesti.

Kohdepelastuslaitoksissa, joissa oli käytössä tasapainotettu mittaristo, mittareita oli näiden tietojen mukaan käytössä vähimmillään kahdeksan kappaletta ja enimmillään 26 kappaletta.

Seuraava taulukko 7 havainnollistaa mittareita ja seurantakohteita, joita oli käytössä niissä kohdepelastuslaitoksissa, jotka eivät soveltaneet tutkimuksen aikana tasapainotettua mittaristoa.

Taulukko 7 Mittarit ja seuranta-kohteet muissa kohdepelastuslaitoksissa

| Mittarit ja seuranta-kohteet | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|---|---|---|--|--|---|---|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | Pelastustehtävien määrä | | | | | | | | | | Ensimmäisen yksikön lähtöaika eli vasteen toteutuminen | | | | | | | | Pelastuslaitoksen kustannukset (euroa/asukas) | | | | | | | | | | | |
| | Toimintavalmiusaika | | | | | | | | | | Palotarkastusten määrä | | | | | | | | Investoinnit ja/tai poistot | | | | | | | | | | | |
| | Muodostelmien vahvuudet | | | | | | | | | | Erheellisten automaattisten paloilmoitusten määrä | | | | | | | | kuntien maksuosuus euroa / asukas | | | | | | | | | | | |
| | Tyytyväisyyskysely (väestö) | | | | | | | | | | Rakennuslupalausuntojen antamiseen menevä aika | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Valistus ja neuvonta (osuus väestöstä) | | | | | | | | | | Tarkastuksien toteuttamiseen menevä aika | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Pelastusunnitelmien laatiminen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Palotarkastusten vaikuttavuus | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Kohteiden turvallisuuskulttuurin muutos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Vastaaaja: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | | | | | x | | | | | | | | | | | | |
| 2 | x | x | x | | x | x | | | | x | x | x | | | | | | x | x | | | | | | | | | | | |
| 3 | x | x | x | | | x | | | | x | x | | x | x | | | x | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | x | x | x | | x | | | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

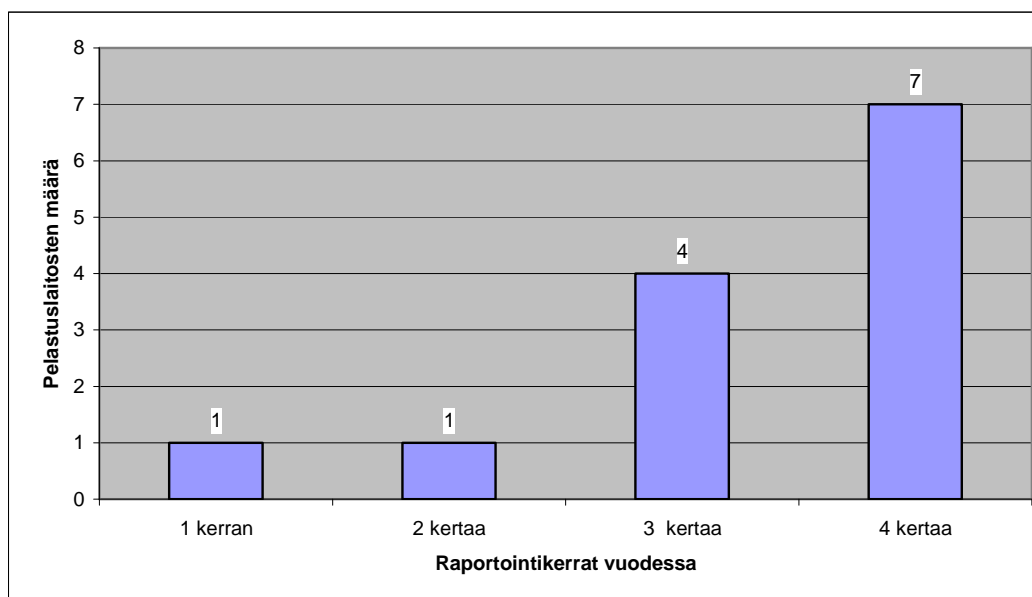
Vastausten mukaan käytössä olleet mittarit perustuivat näissä kohdepelastuslaitoksissa pääsääntöisesti sellaisiin pelastusalan keskeisimpiin seuranta-kohteisiin, joiden vaatimukset tulevat pelastuslainsäädännöstä, toimintavalmiusohjeesta sekä Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmästä. Näiden tietojen lisäksi kyseiset kohdepelastuslaitokset seurasivat vastausten perusteella vähäisesti kohderyhmien tyytyväisyyttä, henkilöstöön liittyviä tekijöitä tai taloutta. Käytettävien mittareiden määrä oli näissä pelastuslaitoksissa 7–12 kappaletta.

Pääosin kaikissa kohdepelastuslaitoksissa mittarit perustuivat näiden keskeisimpien seuranta-kohteiden lisäksi pelastuslaitosten omiin strategioihin pohjautuviin mittareihin sekä isäntäkuntien vaatimuksiin. Kaikkien pelastuslaitosten kohdalla ei löytynyt tietoa näistä pelastusalan keskeisimmistä seuranta-kohteista. Vastaukset perustuivat empiirisestä materiaalista (kyselyt, haastattelut, palvelutasopäätökset ja strategiat) saatuun tietoon, jolloin kaikki organisaatiossa käytössä olevat mittarit eivät välttämättä ole tässä mukana. Esimerkiksi taloutta seurataan erityisesti isäntäkuntien vaatimuksesta, jolloin taloutta seuraavia mittareita on enemmän käytössä kuin mitä tässä tutkimuksessa tuli esiin. Lisäksi pelastuslaitokset toimivat kuntien henkilöstöstrategioiden vaatimusten alaisuudessa, jolloin henkilöstöön liittyviä tekijöitä seurataan myös enemmän muissa yhteyksissä. Tosin henkilöstöasioiden seuranta tuli muutamissa vastauksissa esiin tarpeellisena kehityskohteena.

Avoimien palautteiden tarkoituksena oli antaa vastaajille mahdollisuus kertoa omia ajatuksiaan koskien tasapainotettua mittaristoa, mittareita ja palvelutasopäätöstä. Muutamissa vastauksissa toivottiin enemmän laatua ja vaikuttavuutta kuvaavia mittareita. Lisäksi toivottiin yhtä ainoaa mittaristoa, joka kokoaa kaikki tilastoivat tiedot, isäntäkunnan vaatimat seurantakohteet ja muut valtakunnallisesti vaadittavat mittarit. Näin hallinnollinen toiminta ja seuranta olisivat mahdollisimman joustavia ilman päällekkäisiä toimintoja. Vastauksissa toisaalta toivottiin ja toisaalta epäiltiin mittareiden tulosten vertailtavuutta ja yhdenmukaisuutta. Vastaajien mielestä mittariston tulisi huomioida myös pelastuslaitosten alueellinen erilaisuus. Lisäksi mittaristolta kaivattiin tulosohjauksen lisäksi apua toiminnan ohjaukseen, suunnitteluun ja kehittämiseen. Yhdessä pelastuslaitoksessa kuvailtiin mahdollisuutta käytettävien mittareiden kehittämisestä väliajoin. Ensin valittaisiin muutamat kriittisimmät toiminnot, joita seurataan. Mittarien tulosten ollessa toivotulla tasolla valitaan seuraavat kohteet, joita kehitetään ja mitataan. Tällöin ei edes yritettäisi seurata ja kehittää kaikkia toimintoja yhtäaikaaisesti, vaan voitaisiin keskittyä tärkeimpiin kohteisiin.

Mittariston tulosten raportointi toimielimelle ja kohdepelastuslaitosten toimielimet

Kysyttäessä tutkimuksen kohdepelastuslaitoksien edustajilta mittariston tulosten raportoinnin tiheyttä omistajaohjauksesta vastaavalle toimielimelle, enemmistö ilmoitti raportoivansa tuloksista neljännesvuosittain. Tähän luokkaan kuului seitsemän pelastuslaitosta. Pelastuslaitoksista neljä ilmoitti raportoivansa kolme kertaa vuodessa ja yksi ilmoitti raportointitiheyden olevan kaksi kertaa vuodessa. Pelastuslaitoksista yksi raportoi pääsääntöisesti kerran vuodessa, mutta talouden kehitystä seurataan jokaisessa toimielimen kokouksessa ja valistustyön toteutusta seurataan kaksi kertaa vuodessa. Mittariston tulosten raportointitiheys kohdepelastuslaitoksissa ilmenee kuviosta 11.



Kuvio 11 Mittariston tulosten raportointi pelastuslaitosten toimielimille

Toimielimen lisäksi pelastuslaitokset ovat raportointivastuussa omille johtoryhmilleen ja mahdollisille laajennetuille johtoryhmilleen. Empiirisestä aineistosta ilmeni, että raportointi johtoryhmille ja mittaaminen ovat jatkuvaa toimintaa. Seurantakohteesta riippuen mittausta tapahtuu kuukausittain, neljännesvuosittain, puolivuositain, kerran vuodessa tai joka toinen vuosi. Useimmin seurataan talouden kehitystä ja harvemmin tyytyväisyyttä, esimerkiksi väestön, henkilökunnan tai vapaa- ja sopimuspalokuntien.

Tutkimustulosten mukaan alueellisissa pelastuslaitoksissa kuntalain (1995) 77 §:n tarkoittamaa ja omistajaohjauksesta vastaavien yhteisten toimielimien enemmistöä edustivat lautakunnat. Lautakuntia oli kymmenessä pelastuslaitoksessa (77 %) ja johtokuntia kolmessa (22 %) pelastuslaitoksessa. Lautakunnat sisältävät nimellisesti myös pelastuslautakunnat ja aluepelastuslautakunnat, joita molempia vastaukset sisälsivät kaksi kappaletta.

Kysyttäessä käytössä olevan tasapainotetun mittariston asemasta organisaatiossa, enemmistö eli kahdeksan pelastuslaitosta (89 %) ilmoitti sen olevan joko suoraan tai välillisesti johtamisen apuväline. Ainoastaan yhden pelastuslaitoksen (11 %) mukaan ylin johto pitää mittaristoa johtamisen apuvälineenä, mutta sitä ei ole vielä saatu jalkautettua keskijohtolle. Tästä syystä tutkija luokitteli vastauksen omaksi luokakseen.

Enemmistö mittariston käyttäjistä ilmoitti, että vaikka ylin ja keskijohto käsittävät mittariston tarkoitukset ja tavoitteet, sitä ei ole saatu vielä onnistuneesti jalkautettua koko miehistöön. Eräs vastaajista ilmoitti tiedon olevan sirpaleista, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen vaikeutuu miehistölle. Henkilökohtaisia tuloskortteja ja tavoitteita käydään läpi kehityskeskusteluissa, jolloin henkilökunnan omat tavoitteet ovat ainakin selvillä. Kahdessa vastauksessa ilmeni, että mittariston tulokset saavuttaessaan tulosta-

voitteet mahdollistivat pelastuslaitoksen henkilöstölle tulospalkkion. Käsitteitä visio ja strategia pidettiin yleisesti liian abstrakteina, mikä hidastaa tasapainoisen näkökulman etenemistä ja jalkautumista miehistötasolle. Viestittäessä BSC:n mittareista, visioista ja strategioista, tulisi aina tiedostaa kohdejoukon kommunikointikieli sekä koulutustaso. Enemmistö johdosta kuitenkin uskoi, että pidemmän aikavälin kommunikointi aiheesta edistää tämän ajattelumallin kehittymistä. Lisäksi yhden vastauksen mukaan onnistunut, systemaattinen sekä yhdenmukainen viestintä mahdollistaa BSC-ajattelun etenemistä organisaatiossa.

Tasapainotetun mittariston asemaa ja merkitystä kohdepelastuslaitoksissa tutkija selvitti myös tiedolla siitä, mihin asiakirjaan mittaristo oli kirjattu. Enemmistö mittaristoista oli tulosten mukaan kirjattu kohdepelastuslaitosten strategia-asiakirjaan. Tähän luokkaan kuului kolme mittaristoa, joista yhdessä tapauksessa strategia oli kokonaisuudessaan sisällytetty palvelutasopäätökseen. Tasapainotetun mittariston kirjauskohdetta havainnollistaa taulukko 8.

Taulukko 8 Tasapainotetun mittariston kirjauskohde

| | |
|----------------------------------|----------|
| Strategia | 3 |
| Toimintasuunnitelma | 2 |
| Toiminta- ja taloussuunnitelma | 1 |
| Talousarvio | 1 |
| Palvelutasopäätös ja talousarvio | 1 |
| Oma asiakirja | <u>1</u> |
| | 9 |

Mittaristo oli kirjattu myös kolmeen toimintakertomukseen, yhdessä tapauksessa se oli toimintakertomuksen lisäksi myös taloussuunnitelmassa. Tästä syystä vastaus oli omassa luokassa. Mittaristo löytyi kokonaisuudessaan palvelutasopäätöksestä vain kahdessa kohdepelastuslaitoksessa, yhdessä tapauksessa suoraan palvelutasopäätöksestä ja toisessa tapauksessa strategiasta, joka oli kokonaisuudessaan sisällytetty palvelutasopäätökseen. Yhdessä pelastuslaitoksessa mittaristo oli kirjattu ainoastaan talousarvioon ja yhdessä pelastuslaitoksessa mittaristo oli ainoastaan omana asiakirjana.

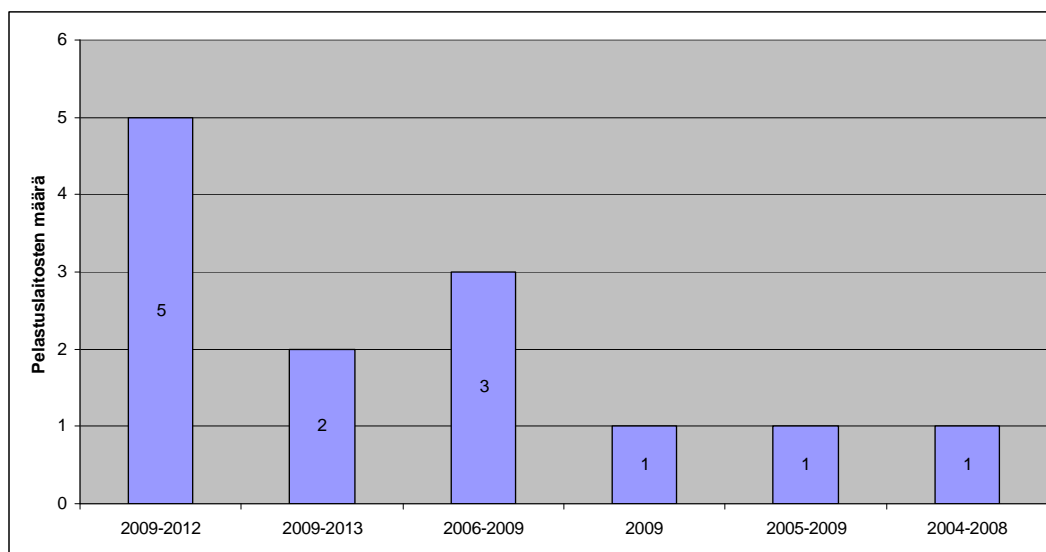
3.2 Palvelutasopäätöksen asema

Empiirisen osion tässä kappaleessa tutkitaan sitä, millainen asema palvelutasopäätöksellä alueellisissa pelastuslaitoksissa on. Etsittäessä vastausta päätöksen asemaan tarkastellaan samalla myös sitä, millaisia palvelutasopäätöksiä kohdepelastuslaitoksissa on

tehty voimassaoloajaltaan. Palvelutasopäätös on lakisääteinen pelastustoimen järjestämisen peruste, joten sen käyttöasteen tarkastelu on tarpeetonta.

Palvelutasopäätöksen voimassaoloaika alueellisissa pelastuslaitoksissa

Tutkittaessa alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätösten voimassaoloaikoja, viidessä pelastuslaitoksessa (38,5 %) päätös oli voimassa vuosille 2009–2012. Seuraavaksi yleisin päätös oli vuosille 2006–2009, joita oli voimassa kolmessa pelastuslaitoksessa (23,1 %). Kahdessa eli 15,4 % pelastuslaitoksista oli voimassa päätös vuosille 2009–2013. Yhdessä pelastuslaitoksessa oli voimassa päätös vuosille 2005–2009. Yhdessä pelastuslaitoksessa oli tehty vuodelle 2009 oma vuoden pituinen päätös, koska valmisteilla oli seuraava päätös 2010–2013. Yhdellä vastaajalla ei ollut vuodelle 2009 voimassa olevaa omaa päätöstä, vaan sovellettavana oli edellinen päätös vuosille 2004–2008, koska seuraava päätös oli valmisteilla vuosille 2010–2013. Kohdepelastuslaitosten palvelutasopäätösten voimassaoloajat ilmenevät kuviosta 12.



Kuvio 12 Palvelutasopäätösten voimassaoloajat kohdepelastuslaitoksissa

Vastausten mukaan enemmistöllä eli kahdeksassa (61,5 %) kohdepelastuslaitoksessa oli vuonna 2009 voimassa neljän vuoden pituinen palvelutasopäätös. Kolmessa (23,1 %) pelastuslaitoksessa päätös oli voimassa viisi vuotta. Tässä vastauksessa ei huomioida yhden pelastuslaitoksen palvelutasopäätöstä vuosille 2004–2008, koska päätös ei ollut enää voimassa tutkimuksen tekovuotena 2009.

Palvelutasopäätöksen asema alueellisissa pelastuslaitoksissa

Kysyttäessä kohdepelastuslaitoksien edustajilta palvelutasopäätöksen asemasta, selkeä enemmistö eli 11 pelastuslaitosta (85 %) ilmoitti päätöksen olevan strateginen asiakirja ja kaksi pelastuslaitosta (15 %) ilmoitti päätöksen olevan pääosin informatiivinen asiakirja.

Strateginen asiakirja tarkoittaa tässä kohdassa sitä, että palvelutasopäätös toimii pelastuslaitoksessa palvelutason määrittelyn lisäksi myös perustana toiminnan ja talouden suunnittelulle. Tällöin palvelutasopäätöksessä on määritelty laajasti tavoitteet päätöksen neljän vuoden voimassaoloajalle, seurantakohteet ja/tai mittarit sekä mahdolliset keinot ja aikataulut tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategisesta asiakirjasta määritellään yksityiskohtaisemmin vuosittaiset tavoitteet, seurantakohteet ja/tai mittarit, keinot sekä aikataulut tavoitteiden saavuttamiseksi toimintasuunnitelmaan, taloussuunnitelmaan, strategiaan tai omaan asiakirjaan. Informatiivinen asiakirja tarkoittaa tässä kohdassa sitä, että palvelutasopäätöksessä on määriteltynä ainoastaan päätetty palvelutaso päätöksen voimassaoloaikana, ei sen tarkemmin tavoitteita tai seurannan ja arvioinnin kohteita. Päätöksen antama informaatio kohdistuu kuntiin eli toiminnan rahoittajiin.

Yleisesti palvelutasopäätöstä pidettiin karkeana asiakirjana, jota päivitetään vain neljän vuoden jaksoissa, ellei jotain erityistä muutosta tapahdu pelastuslainsäädännössä. Muut asiakirjat ovat joustavampia, koska niitä uusitaan vuosittain. Uusia mittareita voidaan ottaa käyttöön ja vastaavasti vanhentuneita ja tarpeettomia seurantakohteita voidaan poistaa käytöstä. Pelastuslaitoksissa seurataan palvelutasopäätöksen toteutumista vuosittain ja vastausten perusteella uusi päätös perustuu edellisen päätöksen voimassaoloaikana toteutuneeseen palvelutasoon sekä sen vastaavuuteen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

3.3 Palvelutasopäätöksen ja tasapainotetun mittariston keskinäinen suhde

Empiirisen osion tässä kappaleessa tutkitaan sitä, mikä on palvelutasopäätöksen ja tasapainotetun mittariston keskinäinen suhde alueellisissa pelastuslaitoksissa. Tätä kysymystä tarkastellaan sen kautta, miten yhdenmukaisia ja toisiinsa vaikuttavia palvelutasopäätöksen sekä tasapainotetun mittariston sisällöt ovat. Tutkimuksen lähtökohtainen oletus oli, että mittaristo tulisi rakentaa voimassa olevan palvelutasopäätöksen perusteella. Lisäksi mittareiden mahdolliset muutokset tulisi huomioida palvelutasopäätöksessä ja palvelutasopäätöksen sisällön mahdolliset muutokset tulisi huomioida vastaavasti mittareissa. Aikaisemmassa kappaleessa läpi käyty tasapainotetun mittariston kir-

jauskohde vastasi myös osaltaan tähän tutkimuskysymykseen. Tasapainotetun mittariston kirjauskohde kuvasi sitä, että onko mittaristo määritelty tai mainittu palvelutasopäätöksessä.

Vastausten mukaan enemmistöllä kohdepelastuslaitoksista palvelutasopäätöksen sisältö oli yhdenmukainen verrattuna mittariston sisältöön tai seurantakohteisiin niillä, jotka eivät mittaristoa soveltaneet. Tällöin palvelutasopäätöksestä oli helposti luettavissa kaikki toiminnassa mitattavat tai seurattavat tekijät, vaikka tarkempia mittareita ei ollut määritelty. Tässä kohdassa ei ole eritelty erikseen pelastuslaitoksia sen mukaan, onko tasapainotettu mittaristo käytössä vai ei, koska mittauksia ja seuranta toteutettiin kaikissa pelastuslaitoksissa. Yhdenmukaisuutta löytyi yhdeksässä kohde-pelastuslaitoksessa (75 %) ja kolmessa pelastuslaitoksessa (25 %) palvelutasopäätöksessä ei ollut määritelty selkeästi mittauksen tai seurannan kohteita.

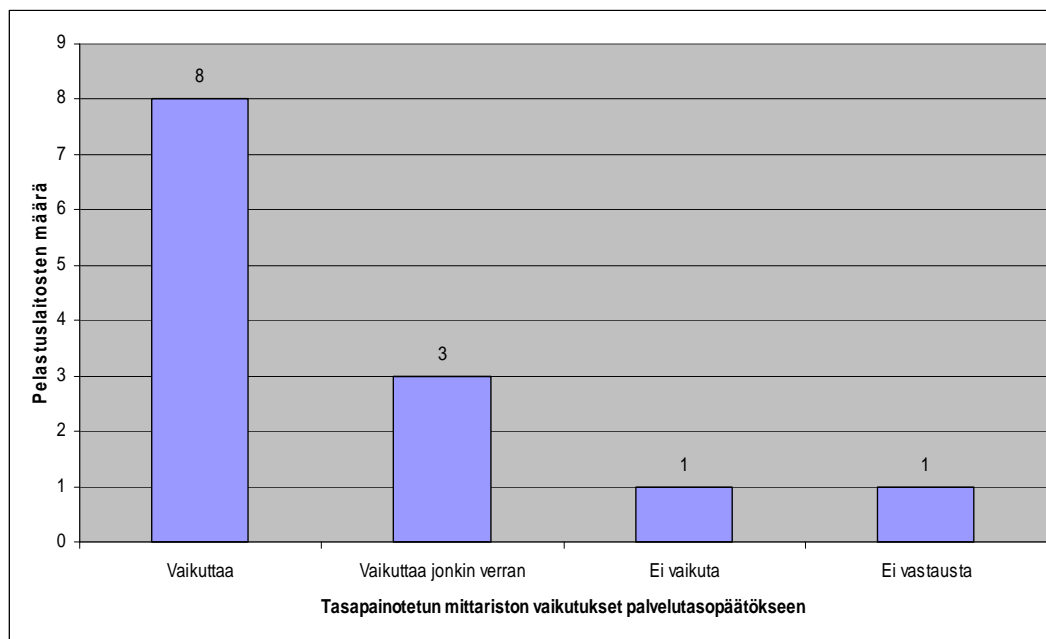
Aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, että pääosin kaikissa kohdepelastuslaitoksissa mittarit perustuivat pelastustoimen keskeisimpien seurantakohteiden lisäksi pelastuslaitosten omiin strategioihin pohjautuviin mittareihin sekä isäntäkuntien vaatimuksiin. Avoimista palautteista ilmeni, että palvelutasopäätöksen voimassaoloaikana tulevia valtakunnallisia seurantakohteita, kuten viimeksi tullut työkyky-indeksi, päivitetään vasta seuraavaan päätökseen. Näin ollen hetkellisesti voi käytössä olla mittareita, joita ei ole määritelty palvelutasopäätöksessä.

Aikaisemman kappaleen vastauksista ilmeni, että tasapainotetun mittariston viitekehys mittareineen löytyi palvelutasopäätöksestä kahdessa pelastuslaitoksessa. Tarkemman tutkimuksen mukaan tasapainotetun mittariston viitekehys oli vahvistettu palvelutasopäätöksessä kahdessa kohdepelastuslaitoksessa. Vahvistetussa viitekehyksessä oli määriteltynä pelkästään valitut näkökulmat ja mallin kriittiset menestystekijät. Lisäksi kahdessa kohdepelastuslaitoksessa palvelutasopäätöksestä löytyi maininta joko mittaristosta tai strategiasta, johon mittarit on kirjattu. Ainoastaan yhdessä mittaristoa soveltavassa kohdepelastuslaitoksessa, mittaristoa tai mittareita ei mainittu palvelutasopäätöksessä.

3.4 Tasapainotetun mittariston vaikutukset alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin

Empiirisen osion tässä kappaleessa tutkitaan sitä, mitkä ovat tasapainotetun mittariston vaikutukset alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin. Tutkimuksen lähtökohtainen oletus oli, että tasapainotetulla mittaristolla on vaikutuksia palvelutasopäätökseen. Parhaimmillaan palvelutasopäätökseen perustuvan tasapainotetun mittariston tulokset ohjaisivat palvelutasopäätöksen toteutumista ja mittariston tulokset vaikuttaisivat seuraavaan palvelutasoon.

Kysyttäessä tutkimukseen osallistuneilta pelastuslaitosten edustajilta mittareiden tulosten vaikutuksista palvelutasopäätöksiin, enemmistö vahvisti tuloksien vaikutukset päätöksiin. Tätä mieltä oltiin kahdeksassa pelastuslaitoksessa. Kolmessa pelastuslaitoksessa vastattiin, että tuloksilla oli jonkin verran vaikutuksia palvelutasopäätöksiin ja yhden mukaan tuloksilla ei ollut vaikutuksia. Yhdessä pelastuslaitoksessa ei osattu antaa vastausta tähän kysymykseen. Koska kaikki vastaajat eivät soveltaneet tasapainotetun mittariston mallia, näissä vastauksissa huomioitiin myös muiden käytössä olevien mittareiden tulosten vaikutukset palvelutasopäätökseen. Tasapainotetun mittariston vaikutuksia palvelutasopäätöksiin vastaajien mukaisesti havainnollistaa kuvio 13.



Kuvio 13 Mittariston tulosten vaikutukset palvelutasopäätöksiin alueellisissa pelastuslaitoksissa

Vastausten mukaan mittareiden sekä hyvillä että huonoilla tuloksilla oli vaikutuksia pelastuslaitosten sisällä ja sitä kautta palvelutasopäätöksiin. Mittareiden tulosten vaikutuksina nähtiin muun muassa uusien toimintatapojen kehittymisen ja käyttöönottoon. Uusien toimintatapojen kehittyminen ja käyttöönotto johtivat palvelutason tehostumiseen. Joissakin pelastuslaitoksissa mittareiden tulosten nähtiin vaikuttavan pitkällä aikavälillä myös onnettomuuksien vähentymiseen. Yhden vastauksen mukaan mittareiden paljastamat ongelmat ja puutteet olivat johtaneet organisaatiomuutoksiin. Tulosten mukaan mittareiden tuloksilla on vaikutuksia uuden palvelutasopäätöksen valmisteluvaiheessa. Päätös tehdään neljän vuoden välein. Palvelutasopäätöksen toteutumista seurataan Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmä Prontoon ilmoitettavien tilastotietojen perusteella. Vastaajien enemmistön mukaan uusi palvelutasopäätös syn-

tyy edellisen päätöksen voimassaoloaikana toteutuneen palvelutason ja sen vastaavuuden toimintaympäristössä tapahtuneiden muutoksien perusteella. Yhden pelastuslaitoksen vastauksen mukaan uusi palvelutasopäätös tehtiin puhtaalta pöydältä, jolloin mittarien tuloksilla ei ollut vaikutusta uuteen päätökseen tai päätöksen sisältöön. Kolmessa pelastuslaitoksessa vastattiin, että tulokset vaikuttavat osittain palvelutasopäätöksiin. Näissä pelastuslaitoksissa ensisijainen peruste uuden palvelutasopäätöksen muotoutumiselle oli joko raha tai isäntäkunnan vaatimukset ja toiveet.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkisen sektorin organisaatioihin kohdistuu nykyisin taloudellisen niukkuuden vallitessa vaatimuksia toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista ja tilivelvollisuuden osoittamisesta. Nämä vaatimukset edellyttävät toiminnan todellisen suorituskyvyn, tuloksien tai tuotoksien täsmällistä mittaamista. 2000-luvulla julkisella sektorilla tarvitaan strategista johtamista, jonka avulla pystytään tasapainottamaan sekä määrälliseen että laadulliseen tuloksellisuuteen liittyvät vaatimukset ja käyttämään henkilöstövoimavarojen kehittämisen tuomat hyödyt pitkällä aikavälillä. Tasapainotettu mittaristo antaa yhden tavon julkisen sektorin organisaatioiden tuloksellisuuden arviointiin. Myös Sisäasiainministeriön julkaisemassa Pelastustoimen strategiassa 2015 on valittu toiminnan arvioinnin tarkastelutavaksi tasapainotetun mittariston mukainen malli.

Tämän tutkimuksen mukaan enemmistössä alueellisia pelastuslaitoksia oli käytössä jokin tasapainotetun mittariston mukainen malli. Käytetyin mittaristo oli Pelastustoimen strategian 2015 mukainen malli, joka vastaa kirjallisuudessa Määtän ja Ojalan julkiselle sektorille kehittämää Tasapainoisen onnistumisstrategian mallia. Myös muut käytössä olleet mittaristot olivat näkökulmiltaan varsin samansuuntaisia, vain pieniä eroavaisuuksia oli nähtävissä näkökulmien painotuksissa otsikkotasolla. Eroavaisuutta otsikkotasolla oli nähtävissä eniten vaikuttavuus -käsitteen käytössä ja yhdistelyssä. Tämä havainto tuki Puiron (2001, 74) tutkimustuloksia, joiden mukaan suurimpien suomalaisten yritysten soveltamat tasapainotetut mittaristot eivät vastanneet suoraan alkupe räisen Balanced Scorecardin mallia. Sovellettavia mittaristojen malleja oli muokattu sekä yrityksissä että pelastuslaitoksissa vastaamaan yrityksiensä omia tarpeita.

Tutkimuksen mukaan enemmistöllä vastaajista oli kokemuksia tasapainotetusta mittaristosta 5–8 vuoden ajalta. Tämä perustui ajankohdallisesti pelastustoimen alueellistumisen ensimmäisiin vuosiin 2004 ja 2005. Myös teoreettisessa viitekehyksessä mittariston käyttöönottoa suositeltiin erityisesti muutostilanteessa, jolloin toiminnan arvioinnin käyttöönoton perustelu henkilöstölle on johdolle helpompaa kuin ilman muutostilannetta.

Alueellisten pelastuslaitosten palvelutason toteutumista seurataan valtakunnallisesti vuosittain kerättävien tietojen perusteella, jotka ovat pelastustoimen keskeisimpiä mittareita. Tämän tutkimuksen mukaan näiden keskeisten mittarien lisäksi muita mittareita oli pelastuslaitoksissa käytössä vaihtelevasti. Pelastustoimen strategian 2015 mukaisessa tasapainotetun mittariston viitekehyksessä on määritelty neljä toimialan tärkeintä näkökulmaa; yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja palvelukyky, prosessit ja rakenteet, resurssit ja talous sekä henkilöstön uudistuminen ja työkyky. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja palvelukykyä arvioivista mittareista väestön turvallisuustietoisuutta sekä kohderyhmien tyytyväisyyttä seurattiin vain muutamassa pelastuslaitoksessa. Palotarkastusten laatua ja vaikuttavuutta ilmoitettiin seurattavan

kahdessa pelastuslaitoksessa. Tutkijan mielestä syynä tähän seurannan vähyyteen voi olla se, että käsitteenä vaikuttavuus on vielä hieman vieras ja epäselvä. Tämä käsitteen käytön vaikeus tuli esille myös aikaisemmin mittaristojen näkökulmien otsikkotasolla.

Prosesseja ja rakenteita arvioivista mittareista oli muita seurantakohteita selkeästi vähiten näiden vuosittain kerättävien tietojen lisäksi. Kyseiseen näkökulmaan liittyviä kriittisiä tekijöitä ovat muun muassa tutkimus- ja kehittämishankkeet, tietoliikenneyhteyksien kehittäminen sekä johtamisjärjestelmät. Lisäksi prosesseihin ja rakenteisiin liittyvä kriittinen tekijä on resurssien kohdentuminen eri toimintoihin, mitä myös ilmoitettiin seurattavan ainoastaan yhdessä pelastuslaitoksessa. Tutkijan mielestä syynä tässä kohtaa ei välttämättä ole seurannan vähäisyys vaan se, että kyseisiin tekijöihin on ollut hankalaa löytää selkeitä mittareita. Palvelutasopäätöksissä kiinnitettiin huomiota johtamisjärjestelmien ja kehittämishankkeiden sujuvuuden sekä toimivuuden tärkeyteen, joten niihin panostaminen oli kuitenkin nostettu toiminnassa keskeiseen asemaan.

Resursseja ja taloutta arvioivia mittareita oli käytössä jo huomattavasti monipuolisemmin alueellisissa pelastuslaitoksissa. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon julkisen sektorin taloudellisen tilanteen niukkuus ja kuntien vaatimukset palvelutuotannon tehokkuudelle. Rahoittajien eli alueen kuntien intressit ovat luonnollisesti talouteen perustuvia. Jokaisessa organisaatiossa itsessään talous on keskeinen toiminto jatkuvuuden ja toiminnan suunnittelun kannalta. Tutkimuksen havainto tuki KARTUKE-tutkimusohjelman (Lumijärvi ym. 2005, 249) tutkimustuloksia, joiden mukaan kuntien arviointia hallitsevat vielä pääosin taloudelliset kriteerit.

Henkilöstön uudistumista ja työkykyä arvioivia mittareita oli vastausten perusteella käytössä monipuolisesti useassa alueellisessa pelastuslaitoksessa. Toisaalta tutkija epäili, että henkilöstöön kohdistuvia tekijöitä seurattiin todellisuudessa enemmän kuin mitä näistä vastauksissa ilmeni. Syynä voi olla se, että harvoissa palvelutasopäätöksissä oli erityisesti käsitelty henkilöstöön kohdistuvia asioita. Pelastuslaitokset soveltavat kuntien henkilöstöstrategioita ja niihin liittyviä tekijöitä seurataan muissa asiakirjoissa sekä yhteyksissä kuin palvelutasopäätöksessä tai tasapainotetussa mittaristossa. Toisaalta osassa vastauksista ilmeni, että henkilöstöasiat ovat selkeä kehittämiskohde pelastuslaitoksissa. Myös mittariston tuloksiin perustuva tulospalkkaus oli vastausten perusteella käytössä kahdessa pelastuslaitoksessa, mikä teoreettisen viitekehyksen perusteella lisää sitoutumista ja kiinnostusta tasapainotetun mittariston mukaiseen ajatteluun.

Tutkimuksen mukaan alueellisissa kohdepelastuslaitoksissa sovellettujen tasapainotettujen mittaristojen näkökulmista seurattiin monipuolisesti ainoastaan resursseihin ja talouteen sekä henkilöstöön liittyviä tekijöitä. Lisäksi kohdepelastuslaitoksissa sovellettavien mallien sisältämät näkökulmat eivät vastanneet aina täysin Balanced Scorecardin mukaisia näkökulmia. Tutkijan mielestä nämä havainnot eivät tue ajatusta siitä, että kohdepelastuslaitoksissa sovellettavat mittaristot edustaisivat suoraan alun perin kehitetyn Balanced Scorecardin mukaista mallia.

Tutkimukseen osallistuneissa alueellisissa pelastuslaitoksissa enemmistö toimieli- mistä oli lautakuntia. Vastaajista seitsemän pelastuslaitosta raportoi seurantakohteiden tuloksista toimielimilleen neljännesvuosittain. Toisaalta vastaajista kuusi pelastuslai- tosta raportoi tätä harvemmin. Useimmin raportoitiin talouden muutoksista ja harvem- min eli kerran vuodessa tyytyväisyyskyselyiden tuloksista. Yleisesti ottaen käytössä ol- leet mittarit perustuivat näihin pelastuslaitoksissa vuosittain seurattaviin tietoihin. Tasa- painotetun mittariston mallia soveltavissa alueellisissa pelastuslaitoksissa oli tämän tut- kimuksen mukaan käytössä vähimmillään kahdeksan ja enimmillään 26 mittaria. Muissa kohdepelastuslaitoksissa oli tämän tutkimuksen mukaan käytössä mittareita vä- himmillään seitsemän ja enimmillään 12 kappaletta. Mittarit olivat pääosin taloudellisia ja määrällisiä sekä suoritekeskeisiä. Toisaalta määrällisiä tekijöitä on helpompi mitata, mutta toisaalta ongelmana on toiminnan arvioinnin yksipuolinen painottuminen määräl- liseen informaation ja numerotiedon informaatioarvon vähäisyys. Avoimissa palaut- teissa nousi esille toive laatua ja vaikuttavuutta kuvaavista mittareista. Lisäksi pelastus- laitoksissa toisaalta toivottiin ja toisaalta epäiltiin seurattavien mittareiden tulosten val- takunnallista vertailtavuutta ja yhdenmukaisuutta. Muutamassa vastauksessa toivottiin myös yhtä ainoaa mittaristoa, joka kokoaisi muun muassa kaikki lääninhallitukselle ke- rättävät tiedot, isäntäkunnan vaatimat seurantakohteet ja muut valtakunnallisesti vaa- dittavat mittarit yhteen. Tämä vastaava toive nousi esille myös poliisitoimen BSC:n käyttöönottoa arvioivassa loppuraportissa (Lumijärvi ym. 2003, 155). Sekä pelastustoi- mea että poliisitoimea yhdistävä tekijä on toimialojen monitahoisuus. Koska tietoa tar- vitsevia tahoja on useita, tulisi tiedonkeruun byrokratia onnistua minimoimaan ja kes- kitetystä keräämisestä saatava hyöty optimoimaan.

Tasapainotetun mittariston malli on kehitetty alun perin yritysten monipuoliseksi johtamisen apuvälineeksi. Mallia pidetään yleisesti sopivana myös sovellettavaksi julki- sen sektorin ja yleishyödyllisissä organisaatioissa. Mittariston tarkoituksena on mitata organisaation strategiaa ja strategian toteutumista käytännössä. Lisäksi mittariston tar- koituksena on olla apuna toiminnan ohjaamisessa ja suunnittelussa, tavoitteiden asetta- misessa, tavoitteiden toteutumisen seurannassa, toiminnan kuvaamisessa sekä paljasta- massa organisaatioiden kehittämistarpeita. Tämän tutkimuksen mukaan enemmistö mittaristoa käyttäneistä pelastuslaitoksista vahvasti mittariston olevan joko suoraan tai välillisesti johtamisen apuväline. Tämä havainto tuki Puiron (2001, 79) tutkimustulok- sia, joiden mukaan myös enemmistö suurimmista suomalaisista yrityksistä piti sovelta- maansa tasapainotetun mittariston mallia strategisen johtamisen apuvälineenä. Enem- mistö tämän tutkimuksen kohdepelastuslaitoksista vastasi myös, että mittariston tarkoi- tus ja tavoitteet on saatu jalkautettua keskijohdolle asti, mutta ei vielä siitä eteenpäin. Ongelmallisinta tässä on ollut viestittävien käsitteiden abstraktisuus kohderyhmää aja- tellen. Nämä havainnot tukevat myös KARTUKE -hankkeen ja poliisitoimen BSC:n käyttöönottoa arvioineen loppuraportin (Lumijärvi ym. 2003; 2005) tutkimustuloksia

siinä, että tuloksellisuudenarviointiin liittyvä kieli haittaa vuorovaikutusta muiden kuin johdon suuntaan. Tässä kohtaa varsinkin keskijohdon rooli tiedon välittäjänä miehistölle on merkittävä ja vaatii tukea ylimmältä johdolta. Toisaalta teoreettisessa viitekehyyksessä ilmeni, että kaikki muutoshankkeet vievät oman aikansa ja tämän tutkimuksen mukaan enemmistö pelastusjohdosta uskoi myös tämän pidemmän aikavälin viestinnän edistävän ajattelumallia miehistön keskuudessa.

Palvelutasopäätös on pelastuslain mukainen peruste alueen kunnille pelastustoimen järjestämisestä. Tämän tutkimuksen mukaan enemmistö pelastuslaitosten palvelutasopäätöksistä oli voimassa vuosille 2009–2012. Ainoastaan yhdessä pelastuslaitoksessa ei ollut tutkimuksen tekoaikana voimassa olevaa päätöstä. Sisäasiainministeriön suosituksen mukaan palvelutasopäätöksen tulisi olla voimassa neljä vuotta, jolloin päätös tulisi päivittää vähintään kerran valtuustokaudessa. Tutkimuksen mukaan enemmistössä pelastuslaitoksia päätöksen voimassaoloaika oli kyseinen neljä vuotta. Toisaalta tutkimuksen aikana neljässä pelastuslaitoksessa oli voimassa tätä suositusta lyhyempi tai pidempi päätös ja yhdessä pelastuslaitoksessa ei ollut voimassa olevaa päätöstä. Tästä voisi päätellä, ettei palvelutasopäätös ole vielä kuitenkaan muotoutunut täysin automaattiseksi käytännön toiminnoksi kaikissa pelastuslaitoksissa. Palvelutasopäätöksen tarkoituksena on lisäksi toimia perustana pelastustoimen toiminnan ja talouden yksityiskohtaiselle suunnittelulle. Vastaajista enemmistön mukaan palvelutasopäätös oli strateginen asiakirja, joka toimi palvelutason määrittelyn lisäksi myös perustana toiminnan ja talouden suunnittelulle. Tällöin päätöksessä oli määritelty laajasti tavoitteet, keinot ja aikataulut tavoitteiden saavuttamiseksi koko voimassaoloajalle. Palvelutasopäätöksestä johdettiin vuosittain yksityiskohtaisemmat tavoitteet sekä keinot toiminta- ja taloussuunnitelmiin, joiden asemana oli usein olla välitön johtamisen apuväline. Palvelutasopäätöstä päivitettiin ainoastaan neljän vuoden välein, ellei jotain erityistä muutosta tapahtunut lainsäädännössä. Tästä syystä palvelutasopäätöstä pidettiin yleisesti karkeana ja joustamattomana asiakirjana.

Tämän tutkimuksen mukaan vain kahdessa pelastuslaitoksessa käytössä ollut tasapainotettu mittaristo löytyi kokonaisuudessaan palvelutasopäätöksestä. Muissa pelastuslaitoksissa mittaristo oli kirjattuna muihin asiakirjoihin, pääasiassa strategiaan. Palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta kertovassa ohjeessa mainitaan, että päätökseen voidaan sisällyttää myös muita asiakirjoja, joten mahdollisuuksia olisi lisätä palvelutasopäätöksen asemaa informatiivisempaan asiakirjana omistajien suuntaan. Enemmistöllä pelastuslaitoksista palvelutasopäätöksessä oli kuitenkin määriteltynä mitattavat tai seurattavat kohteet, vaikka tarkempaa tapaa tai mittaria ei asiakirjassa ollut määritelty. Tällöin ne täyttivät kuitenkin oletuksen sisältöjen yhdenmukaisuudesta. Käytettäviä mittareita ei kuitenkaan johdettu suoraan palvelutasopäätöksestä, vaan ne perustuivat näiden keskeisimpien seurantakohteiden lisäksi pelastuslaitosten omiin strategioihin pohjautuviin mittareihin sekä isäntäkuntien vaatimuksiin. Mittarit kuiten-

kin ohjasivat palvelutason toteutumista, koska käytetyt mittarit perustuivat joka tapauksessa pelastusalan keskeisiin kriittisiin tekijöihin ja näin ollen mittasivat oikeita tekijöitä palvelutasopäätöksen osalta. Koska palvelutasopäätöstä päivitettiin neljän vuoden välein, saattoivat sisällöt poiketa tilapäisesti tietyin osin, koska uusia käyttöön otettuja mittareita huomioitiin vasta seuraavassa palvelutasopäätöksessä.

Vaikka palvelutasopäätöksen sisältö oli tulosten mukaan enemmistöllä pelastuslaitoksista yhdenmukainen mittariston ja seurantakohteiden sisältöön, ei tämä tutkijan mukaan kuitenkaan ilmentänyt tasapainotetun mittariston ja palvelutasopäätöksen vahvaa keskinäistä suhdetta. Tasapainotettu mittaristo löytyi kokonaisuudessaan ainoastaan kahdesta palvelutasopäätöksestä eikä mittareita pääosin johdettu ensisijaisesti palvelutasopäätöksen perusteella.

Tämän tutkimuksen mukaan enemmistössä alueellisia pelastuslaitoksia sovellettavan tasapainotetun mittariston tuloksilla oli vaikutuksia seuraavaan palvelutasopäätökseen. Uusi päätös perustui useimmissa kohdepelastuslaitoksissa edellisen päätöksen voimassaoloaikana toteutuneeseen palvelutasoon ja sen vastaavuuteen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Lisäksi mittariston tuottamalla sekä hyvillä että huonoilla tuloksilla oli ollut vaikutuksia yhden pelastuslaitoksen organisaatiomuutoksiin. Tulokset vaikuttivat uusien toimintatapojen kehittymiseen ja käyttöönottoon, minkä johdosta palvelutaso tehostui. Joissakin pelastuslaitoksissa mittareiden tulosten nähtiin myös vaikuttavan pitkällä aikavälillä onnettomuuksien vähentymiseen. Näin ollen tutkimustulokset vahvistivat lähtökohtaista oletusta tasapainotetun mittariston vaikutuksista alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin.

Tutkimukseen osallistuneet alueelliset pelastuslaitokset edustivat monipuolisesti erikokoisia pelastuslaitoksia ympäri Suomea. Valtakunnallisesta näkökulmasta selkeitä keskittymiä ei ollut osallistuneiden pelastuslaitosten osalta. Tämä oli tilanne myös niiden yhdeksän pelastuslaitoksen kohdalla, jotka eivät osallistuneet tähän tutkimukseen. Tutkija tarkasteli näiden pelastuslaitosten tilannetta saatavilla olevien palvelutasopäätöksiä perusteella tutkimustulosten luotettavuuden osalta. Viiden pelastuslaitoksen kohdalla ei palvelutasopäätöstä ollut kuitenkaan saatavilla julkisesti. Saatujen tietojen perusteella tasapainotettua mittaristoa sovellettiin kolmessa pelastuslaitoksessa ja yhdessä pelastuslaitoksessa mittaristoa ei sovellettu. Tämä suuntaus vahvisti tutkijan mielestä saatua tutkimustulosta, jonka mukaan tasapainotettua mittaristoa sovellettiin enemmistössä alueellisia kohdepelastuslaitoksia. Näissä kolmessa pelastuslaitoksessa sovellettava mittaristo löytyi joko palvelutasopäätöksestä tai strategiasta. Tämä suuntaus kertoi tutkijalle tasapainotetun mittariston arvostuksesta, koska mittaristo oli merkitty pelastuslaitosten keskeisiin asiakirjoihin.

Tässä tutkimuksessa osallistumisprosentti oli 59. Tutkittu otos edusti tutkijan mielestä perusjoukkoa alueellisten pelastuslaitosten osalta ja pelastuslaitosten edustajilla oli vastaajina riittävä osaaminen tutkimuskohteista. Toki tutkijan mielestä suurempi osal-

listumisprosentti olisi ollut toivottavaa tutkimuksen luotettavuuden kannalta. Tutkimuksesta saatua yleiskuvaa tasapainotetun mittariston soveltamisesta alueellisissa pelastuslaitoksissa ja mittariston vaikutuksista pelastuslaitosten palvelutasopäätökseen voidaan pitää ainakin suuntaa-antavina.

Tuloksellisuusarviointi ja tasapainotetun mittariston soveltaminen ovat julkisen sektorin organisaatioissa jatkuvia sekä kehittyviä prosesseja. Toiminnan arviointiin sovellettavat mallit tulevat muuttumaan ajan kuluessa. Sovellettavien mallien on erityisesti pystyttävä kuvaamaan organisaation toiminnan onnistumista. Mallit ja mittaristot eivät ole itsessään keskeisiä tai täydellisiä. Balanced Scorecard on tällä hetkellä yksi tunnetuimmista suoritemittauksen malleista, mutta myös BSC:n malliin ja mallin toimivuuteen on kohdistunut arvostelua. Tärkeintä on kuitenkin löytää jokaiselle organisaatiolle toiminnan ohjaamiseen parhaiten soveltuvia johtamisen apuvälineitä.

5 LOPUKSI

5.1 Yhteenveto

Alkuperäisen tavoitteen mukaisesti tässä pro gradu -tutkielmassa on tutkittu tasapainotetun mittariston soveltamista ja vaikutuksia alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin. Tutkimuksen lähestymistapa oli objektiivinen, koska tutkijalla oli pääosin puolueeton ja neutraali rooli suhteessa tutkittavaan kohteeseen. Valitut näkökulmat painottuivat realismiin, positivismiin ja determinismiin suuntaan. Tutkimuksen kohteena olleita käsitteitä pyrittiin tutkimaan objektiivisesti ja tutkimustietoa oli saatavissa myös ulkopuolisista lähteistä sekä tieto oli siirrettävissä olevaa ja kumuloitavaa. Lisäksi ulkoisten olosuhteiden oletettiin vaikuttavan yksilöiden toimintaan yhteiskunnassa, vaikka ihminen ymmärtää todellisuutta oman tajuntansa kautta. Tässä tutkimuksessa käytettiin nomoteettista tutkimusotetta. Metodina oli kenttätutkimus, jossa oli mukana useita alueellisia pelastuslaitoksia. Empiirinen tutkimus perustui sekä laadullisen että määrällisen tutkimusaineiston hankintamenetelmiin ja käsittelyyn. Tutkija käytti monimetodista näkökulmaa empiirisen tiedon hankinnassa. Tietoa hankittiin kyselyn ja haastattelun avulla sekä suoraan pelastuslaitosten asiakirjoista, kuten palvelutasopäätöksestä ja strategiasta. Lisäksi tutkija on voinut hyödyntää KUNTAPALVELUIDEN FUUSIO – hankkeen kautta osallistuvaa havainnointia pelastustoimessa. Tutkimuksen tavoitteena oli saada yleiskuvan lisäksi ymmärtävämpää näkökulmaa aiheeseen. Suomessa on 22 alueellista pelastuslaitosta, joista tutkimukseen osallistui 13 pelastuslaitosta. Osallistumisprosentti perusjoukosta oli tässä tutkimuksessa 59.

Tutkimusta ohjasi hypoteesi, jonka mukaan tasapainotettua mittaristoa sovelletaan alueellisissa pelastuslaitoksissa. Toisen hypoteesin mukaan tasapainotetulla mittaristolla on vaikutuksia alueellisten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin. Pelastustoimen strategia toteutuu muun muassa pelastuslaitosten palvelutasopäätöksien kautta. Lisäksi sovellettavan tasapainotetun mittariston tulisi perustua organisaation strategiaan ja visioon. Tutkimuksen viitekehysten lähtökohtaisen oletuksen mukaan mittariston tulisi olla johdettu palvelutasopäätöksen perusteella, jotta tasapainotettu mittaristo onnistuisi ohjaamaan halutun palvelutason toteutumista pelastuslaitoksissa. Näin mittarit seuraisivat toimialan keskeisimpiä kriittisiä tekijöitä ja mittareiden tulokset antaisivat johdolle informaatiota pelastuslaitoksen strategian toteutumisesta käytännössä, mikä on edellytys kaikkien organisaatioiden toiminnan olemassaololle. Yhdenmukaisuuden perusteella palvelutasopäätöksen muutosten tulisi kehittää mittareita ja uuden mittarin mahdollinen käyttöönotto tulisi huomioida vastaavasti palvelutasopäätöksessä. Jotta mittaus ja

seuranta olisivat hyödyllisiä, tulisi mittariston tuloksilla olla vaikutuksia seuraavaan palvelutasopäätökseen.

Kuntien rakenteet ja toimintaympäristö ovat kokeneet merkittäviä muutoksia viime vuosina. Muun muassa valtion taloudellinen ohjausrooli on muuttunut, kuntien resurssit ovat niukentuneet, lainsäädäntö on muuttunut, Suomi on liittynyt Euroopan unioniin, kaupankäynti on kansainvälistynyt sekä uudet julkisjohtamisen ajattelutavat ovat muuttuneet. Erityisesti globaalitalous on nostanut tärkeään asemaan kumppanuuden, osaamisen ja innovatiivisuuden. Uusi kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras-hanke) on lisännyt osaltaan kuntien seudullisen yhteistyön tarvetta. Kunnan rooli on toimia näillä yhteistoiminta-alueilla enemmän palvelujen järjestäjänä kuin palvelujen tuottajana. Tälle muutokselle olennaista on institutionaalisten rajojen murtuminen. Perinteisesti omilla toimintatavoillaan ja omilla alueillaan toimivat yritykset, julkinen sektori ja järjestöt toimivat nyt samoilla alueilla sekä osin yhteisillä toimintatavoilla. Muutoksen tavoitteena on ollut parantaa kuntien tuottavuutta ja hillitä menojen kasvua. Kuntien rakenteissa ja toimintaympäristöissä tapahtuneiden muutosten lisäksi myös julkisen sektorin johtaminen on käynyt läpi erilaisia kehitysvaiheita. Julkisjohtamisen ohjaaviksi arvoiksi viime vuosien niukkuudessa on noussut muun muassa taloudellisuus, tehokkuus, ja vaikuttavuus.

Pelastustoimi toimii osana julkista sektoria. Pelastustoimi määritellään pelastuslaissa kokonaisuudeksi, joka muodostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä, pelastustoiminnasta sekä väestönsuojelusta. Kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin vuoden 2004 alussa kuntien yhteistyössä ylläpitämien 22 alueellisen pelastuslaitoksen hoidettaviksi. Kuntalaissa määritellyistä yhteistoiminnan muodoista pelastustoimessa on tällä hetkellä käytössä sopimusyhteistyötä sekä isäntäkuntamallin mukaisesti että maakuntaliiton (kuntayhtymän) yhteydessä. Yhteistoimintasopimuksella alueelliseen pelastustoimeen kuuluvat kunnat sopivat pelastustoimen järjestämisestä pelastustoimen alueilla. Palvelutasopäätöksellä jokainen pelastuslaitos määrittelee alueellaan tuottaman turvallisuuden tason ja päätöksen tarkoituksena on toimia perustana pelastustoimen toiminnan sekä talouden yksityiskohtaiselle suunnittelulle. Lisäksi palvelutasopäätös on omistajaohjauksen kannalta keskeinen asiakirja. Pelastustoimen alueellistamisesta on pidetty erittäin merkittävänä julkisen palvelutoiminnan uudelleenorganisointihankkeena. Muutos oli suuri ja merkittävä totuttujen toimintatapojen, organisaatiokulttuurin sekä johtamisen näkökulmasta. Organisaatioiden sopeutuminen tällaisiin muutoksiin voi kestää useita vuosia. Alueellisen järjestelmän ensimmäiset vuodet ovat osoittaneet, että pelastustoimen palvelut on tuotettu tehokkaammin tämän uuden järjestelmän avulla. Aikaisempien tutkimustulosten mukaan muutos kuitenkin vähensi oleellisesti muiden kuin isäntäkuntien mahdollisuuksia päättää ja ohjata pelastustoimintaa. Alueellistetun pelastustoimen haasteena on vakiinnuttaa asemansa ja kehittää rooliaan alueellisena toimijana.

Balanced Scorecard (BSC) kehitettiin alun perin organisaation visioon ja strategiaan rakentuvaksi johtamisen apuvälineeksi. Mittariston tarkoituksena on olla monipuolinen apuväline, koska siinä huomioidaan kaikki yrityksen neljä keskeistä näkökulmaa; taloudellisuus, sisäiset prosessit, oppiminen ja kasvu sekä asiakas. Visio ja strategia ovat keskeisiä tekijöitä kaikille yrityksille. Strategian tärkeys korostuu etenkin muuttuvassa toimintaympäristössä, koska se avulla yritys ylläpitää kilpailukykyään. Jokainen yritys on perustettu erityistä tehtävää varten ja strategian avulla voidaan toteuttaa kyseistä tehtävää. Muun muassa tasapainotetun mittariston avulla yritykset voivat seurata tämän tehtävän ja strategian toteutumista käytännössä. Yritykset ovat saavuttaneet tasapainotetun mittariston soveltamisesta etuja. Tasapainotetun mittariston soveltaminen on edistänyt kommunikaatiota eri organisaatioitasojen kesken, parantanut pitkällä tähtäimellä organisaation taloudellista suunnittelua, edistänyt muutostarpeiden tunnistamista, parantanut resurssien kohdentamista sekä edistänyt toiminnan asiakaslähtöisyyttä.

Balanced Scorecard on yksi monista suoritusmittaristoista. Tasapainotettu mittaristo ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton ja BSC on saanut osakseen myös kritiikkiä. Kritiikki on kohdistunut mittariston monimutkaisuuteen, johtokeskeisyyteen ja toteuttamisen raskauteen. Lisäksi mittaristoa on arvosteltu henkilöstön heikosta sitouttamisesta. Mittariston soveltaminen organisaatioissa on haasteellista, koska se vaatii usein muutosta jo olemassa olevaan. Strategisen johtamisen haastetta pidetään samalla myös muutosten johtamisen haasteena. Balanced Scorecardissa ei huomioida riskien osuutta toiminnassa, kuten Public Sector Scorecardissa. Lisäksi Balanced Scorecardista itsessään tai mittariston soveltamisympäristöistä ei ole tarpeeksi tutkimuksia. Julkisen sektorin organisaatioilla on ollut huomattavasti ongelmia BSC-mallin soveltamisessa ja suunnittelussa.

Balanced Scorecardissa keskeisessä asemassa ovat mittarit ja mittaaminen. Mittareiden tulee olla monipuolisia ja suhteutettu lukumäärällisesti yrityksen kokoon. Käyttötarkoituksen tulee myös ohjata mittariston rakentamista. Tulostittarille voidaan yleisesti määritellä muutamia hyviä ominaisuuksia. Mittarin tulee ensisijaisesti kuvata toiminnan tuotosta tai niitä asioita, jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta. Mittarille tulee voida asettaa tavoitearvoja ja arvoon tulee voida vaikuttaa omalla toiminnalla. Lisäksi mitattavien tekijöiden tulee olla yhteydessä strategiaan, jolloin seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja suunnittelulle.

Kunnilta on edellytetty toiminnan tuloksellisuusarviointia 1990-luvulta lähtien. Viimeisimmän vuonna 2008 päivitetyn suosituksen mukaan tuloksellisuuden arvioinnin tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin kunta palvelujen järjestäjänä on onnistunut toiminnan tavoitteissaan ja palvelujen vaikuttavuudessa. Kuntien tuloksellisuuden arvioinnin mallina käytettävä tasapainotettu mittaristo korostaa monipuolisen arviointitiedon hyödyntämistä. Sitä pidetään samanaikaisesti sekä strategisen suunnittelun että toi-

minnan kokonaisarvioinnin välineenä. Vaikka Balanced Scorecard kehitettiin alun perin yrityksiä varten, myös julkisen sektorin ja yleishyödylliset organisaatiot ovat hyötöneet aikaisempien tutkimusten mukaan alkuperäisestä viitekehuksesta muokattujen mittaristojen soveltamisesta. Koska julkinen sektori muodostaa yrityksiä vaativamman ympäristön tasapainotetun mittariston soveltamiselle, ei kyseistä mallia ole syytä lähteä soveltamaan sellaisenaan julkisiin organisaatioihin. Julkiselle sektorille on kehitetty omia tasapainotetun mittariston viitekehäksiä, joissa on huomioitu julkisen toiminnan erityispiirteet. Käytettävän tasapainotetun mallin on erityisesti pystyttävä kuvaamaan julkisen toiminnan onnistumista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä asiakkaiden kannalta. Julkisen toiminnan erityispiirteenä on lisäksi demokraattinen johtamisjärjestelmä. Käytettävän mittariston laadinta ja toteutus on sekä poliittisen että ammatillisen johtamisen yhteinen tehtävä. Virkamiehistön tehtävä ja vastuu on osallistua sekä toimia aktiivisesti erilaisten vaihtoehtojen jäsentäjänä ja poliittisen johdon keskustelukumpanina. Myös Sisäasiainministeriön julkaisemassa Pelastustoimen strategiassa 2015 on valittu pelastustoimen toiminnan arvioinnin tarkastelutavaksi kirjallisuudessa julkiselle sektorille esitelty Määtän ja Ojalan (1999) Tasapainoisen onnistumisstrategian mukainen viitekehys.

Tämän tutkimuksen keskeisimpänä havaintona oli, että alueellisissa pelastuslaitoksissa sovellettiin tasapainotettuja mittaristoja, vaikka mittaristot eivät suoraan vastanneet alkuperäisen Balanced Scorecardin viitekehystä. Useimmissa tapauksissa tasapainotetun mittariston mallit oli otettu käyttöön pelastustoimen alueellistumisen myötä. Mittaristojen viitekehys perustui pääosin Pelastustoimen strategiassa 2015 esiteltyyn malliin. Pelastuslaitoksissa sovelletun tasapainotetun mittariston näkökulmista mitattiin vähiten yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja palvelukykyä sekä prosesseja ja rakenteita. Syynä on voinut olla vaikeus löytää selkeitä mittareita mittaamaan tällaisia laadullisia käsitteitä. Alueellisissa pelastuslaitoksissa mitattiin sen sijaan monipuolisemmin resursseja ja taloutta sekä henkilöstön uudistumista ja työkykyä. Näihin tekijöihin on ollut helpompi löytää selkeitä määrällisiä ja suoritepohjaisia mittareita. Mittareita oli käytössä kohdepelastuslaitoksissa vähimmillään seitsemän ja enimmillään 26 kappaletta. Mittaristojen tuloksista pelastuslaitokset raportoivat pääosin neljännesvuosittain omistajaohjauksesta vastaaville toimielimille. Alueellisten pelastuslaitosten toimielimien enemmistö koostui lautakunnista. Useimmin omistajille raportoitiin taloutta koskevista tekijöistä ja harvemmin tyytyväisyyskyselyiden tuloksista.

Tutkimuksessa nousi esille myös joidenkin pelastuslaitosten kiinnostus laatua ja vaikuttavuutta seuraavia mittareita kohtaan. Tutkimuksen keskeisimpänä havaintona oli lisäksi se, että sovellettua tasapainotetun mittariston mallia pidettiin joko suoraan tai välillisesti johtamisen apuvälineenä. Tasapainotetun mittariston ajattelutavan jalkautus oli vielä kuitenkin kesken pelastuslaitoksissa ja yhtenä hidastavana tekijänä oli ollut strategiatyön ja strategiakäsitteiden abstraktisuus. Palvelutasopäätöstä pidettiin pelas-

tuslaitoksissa strategisena ja karkeana asiakirjana, joka antoi vuosittain raamit yksityiskohtaisemmalle toiminnan suunnittelulle. Palvelutasopäätökset ja mittarit olivat pääosin sisällöllisesti yhdenmukaisia, vaikka tarkempia mittareita ei useimmissa päätöksissä määritetty. Sovellettu tasapainotettu mittaristo löytyi kokonaisuudessaan kuitenkin vain kahden pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksestä, mikä ei ilmentänyt vahvaa keskinäistä suhdetta mittariston ja palvelutasopäätöksen välillä. Mittareiden mahdolliset muutokset vaikuttivat palvelutasopäätökseen pääosin uuden päätöksen valmisteluvaiheessa. Mittareiden kehittäminen ei perustunut ensisijaisesti palvelutasopäätökseen, joten mahdolliset muutokset palvelutasopäätöksessä eivät heijastuneet suoraan mittareihin. Palvelutasopäätöksellä olisi tutkimuksen mukaan mahdollisuus olla vielä informatiivisempi asiakirja omistajien suuntaan. Tutkimuksen mukaan tasapainotetulla mittaristolla oli ollut vaikutuksia alueellisten pelastuslaitosten uusien palvelutasopäätöksien muotoutumiseen saatujen mittaustulosten kautta. Yhdessä pelastuslaitoksessa tulokset olivat vaikuttaneet organisaatiomuutoksiin. Lisäksi mittareiden tulosten pohjalta oli kehitetty ja otettu käyttöön uusia toimintatapoja, jotka olivat puolestaan johtaneet palvelutason tehostumiseen. Joissakin pelastuslaitoksissa mittarien tulosten nähtiin vaikuttavan pitkällä aikavälillä jopa onnettomuuksien vähentymiseen, mikä on pelastustoimen ensisijainen tavoite valtakunnallisesti.

5.2 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkijalle nousi esiin muutamia mahdollisia jatkotutkimusaiheita koskien alueellisia pelastuslaitoksia. Tutkimustulosten mukaan alueellisissa pelastuslaitoksissa ei pääosin seurattu resurssien kohdentumista eri toimintoihin. Tämä tieto on olennaista, koska organisaatioissa perustan toimivalle kustannuslaskentajärjestelmälle tai hinnoittelulle luo resurssien selkeä kohdentaminen eri toiminnoille tai kustannuspaikoille. Pelastuslaitosten kustannuslaskennan nykytilan tutkiminen olisi perusteltua, koska julkinen sektori toimii niukoissa resursseissa ja on vastuullinen palvelutuotantonsa taloudellisuudesta, tehokkuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta rahoittajille.

Toisena mielenkiintoisena tutkimuskohteena olisi tutkimustuloksista esille tullut puute mittareista, jotka kuvaisivat pelastustoimen palveluiden laatua ja vaikuttavuutta. Teoreettisen viitekehyksen mukaan kokonaisarviointin kannalta on riittävää, että joista näkökulmaa seurataan muutaman avainmittarin avulla, joista tarvittaessa voidaan johtaa toissijaisia tarkempia lukuja. Tilasto- ja volyymitiedot, joita useimmin organisaatioissa seurataan, eivät ole tällaisia mittareita. Tutkimus voisi kohdistua siihen, mitä nämä muutamat pelastustoimen keskeisimmät laatua ja vaikuttavuutta kuvaavat mittarit voisivat olla pelastustoimessa suosittelun tasapainotetun mittariston mukaisesti.

Eräs mielenkiintoinen tutkimusaihe olisi myös tulospalkkaus ja sen toimivuus kannustimena julkisella sektorilla. Tutkimusaiheena voisi olla muun muassa se, että miten yhtenäisille perusteille tulospalkkiot eri pelastuslaitoksissa pohjautuvat ja ovatko perusteet sellaisia, joihin voidaan omilla toimilla vaikuttaa. Mielenkiintoista olisi selvittää, toimivatko tulospalkkiot kannustimena ja motivaation lisääjänä henkilöstön näkökulmasta, kuten kirjallisuudessa usein todetaan.

Neljäs tutkimusaihe voisi olla nykyajan lisääntyvissä kuntien yhteistoimintamuodoissa esille noussut kuntien omistajaohjaus. Kuntien kokemukset omistajaohjauksesta kuntalain 77 §:n mukaisissa yhteisissä toimielimissä ovat muun muassa pelastustoimessa vasta kovin lyhytaikaisia, joten omistajaohjauksessa ja sen mahdollisuuksissa julkisissa palveluissa tai erityisesti alueellisessa pelastustoimessa olisi vielä paljon tutkittavaa.

LÄHTEET

- Burgess, R.G. (1982) *Multiple strategies in field research. Field research: a sourcebook and field manual*. George Allen and Unwin, London.
- Burrell, G. – Morgan, G. (1979) *Sociological paradigms and organisational analysis. Elements of the sociology of corporate life*. Heinemann, London.
- Chan, Y. (2004) Performance measurement and adoption of balanced scorecards. A survey of municipal governments in the USA and Canada. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, No. 3, 204–221.
- Denzin, N. (1970) *The research act, a theoretical introduction to sociological methods*. Aldine Publishing Company, Chicago.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadullisen tutkimukseen*. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Haiko, Markku – Paloposki, Jaakko (2007) *Omistajapolitiikka pelastustoimessa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Heinilä, Mari (2007) *Palo- ja pelastustoimen johtaminen, organisointi ja kehittyminen - Haastattelututkimus laitosten johdolle syksyllä 2007*. Julkaisusarja A22. Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena (2000) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (2008) Tutki ja kirjoita. 13. – 14. osin uud. p. Tammi, Keuruu.
- Ho, S. – Chan, Y. (2002) Performance measurement and the implementation of balanced scorecards in municipal governments. *Journal of Government Financial Management*. Vol. 51, No. 4, 8–19.
- Hood, C. (1991) *A public management for all Seasons?* Public Administration, Vol. 69, No. 1, 3–19.
- Isäntäkuntamalli. Kuntatiedon keskus. <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;117031;117384;117108>, haettu 20.10.2009.
- Järvenpää, Marko – Partanen, Vesa – Tuomela, Tero-Seppo. (2001) *Moderni taloushallinto - Haasteet ja mahdollisuudet*. Edita Oyj, Helsinki.
- Järvinen, Pertti – Järvinen, Annikki (2000) *Tutkimustyön metodeista*. Opinpajan kirja, Tampere.
- Kallio, Olavi – Tolppi, Reijo (2008) *Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaukaus 2004: ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta: seurantatutkimuksen toisen vaiheen loppuraportti*. Kunnallistutkimuksia, Tampere.

- Kamensky, Mika (2008) *Strateginen johtaminen - Menestyksen timantti*. Talentum, Helsinki.
- Kaplan, R.S. – Norton, D.P. (1992) *The balanced scorecard – Measures that drive performance*. Harvard Business Review, Vol 70 No 1, 71–79.
- Kaplan, R.S. – Norton, D.P. (1996) *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Kaplan, R.S. – Norton, D.P. (2001) *The strategy focused organization*. Harvard Business School Press, Boston, MA. Julkaistu suomeksi nimellä *Strategialähtöinen organisaatio, tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Suomen Margit Heinämäki, Kauppakaari / Talentum Media Oy, Helsinki 2002.
- Kasanen, Eero – Lukka, Kari – Siitonen, Arto (1991) Konstrukttiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, Vol. 40, No: 3, 301–329.
- Kaukonen, Esko (2006) Pelastuslaitoksen kehittyvä rooli maakunnallisena toimijana. Pelastusopiston julkaisu. Sarja B: Tutkimusraportit 4/2006, Kuopio.
- Kettunen, Pertti (1997) *Iso pyörä kääntyy*. PS-viestintä. Atena-kustannus.
- Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja. Strategian toimeenpano mahdollistuu johdon ja henkilöstön välisellä kaksisuuntaisella viestinnällä* (2002) Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus* (1989) Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje A 23. Kunnallinen työmarkkinalaitos, Helsinki.
- Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus* (2008) Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje A 24. Kunnallinen työmarkkinalaitos, Helsinki.
- Kunta tarvitsee palvelustrategian* (2008) Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto, Helsinki. <http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;145;38918&urli=http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/kirjakauppa/kirjahaku_temp.asp%A4hakutapa=5>, haettu 15.11.2009.
- Kuntalaki 365/1995*.
- Kuntien Yhteistoiminta. Valtiovarainministeriö. <http://www.vm.fi/15_kunta_asiat/065_kuntien_yhteistoiminta/index.jsp>, haettu 12.10.2009.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007*.
- Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001*.
- Lawton, A. – McKeivitt, D. - Millar, M. (2000) Coping with ambiguity: Reconciling external legitimacy and organizational implementation in performance measurement. *Public Money & Management*. Vol. 20, No. 3, 13–19.

- Lukka, Kari (1986) Taloustieteen metodologiset suuntaukset: Liiketaloustieteen ja kansantaloustieteen vertailu. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*. Vol. 35, No: 2, 133–148.
- Lukka, Kari (1990) Ontology and accounting: the concept of profit. *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 1, No: 3, 239–261.
- Lukka, Kari (1991) Laskentatoimen tutkimuksen epistemologiset perusteet. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*. Vol. 40, No: 2, 161–184.
- Lumijärvi, Ismo (1999) *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Työturvallisuuskeskus, Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo – Niiranen, Vuokko – Stenvall, Jari (2005) *Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatioissa*. KARTUKE-tutkimusohjelman julkaisuja 3. PS-kustannus, Jyväskylä.
- Lumijärvi, Ismo – Virta, Sirpa – Kujanpää, Olavi (2003) *Strategista arviointia kehittämässä. Tasapainotetun arvioinnin (BSC) käyttöönotto poliisitoimessa - Kokemuksia teorian viemisestä käytäntöön*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Turvallisuushallinto, Tampere.
- Lynch, R. (2009) *Strategic management*. FT Prentice Hall, Harlow, England.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulovastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. No 113, Hallintotiede 7. Vaasan yliopisto.
- Malmi, Teemu – Peltola, Jukka – Toivanen, Jouko (2002) *Balanced scorecard - Rakenna ja sovelle tehokkaasti*. Talentum, Helsinki.
- Measures that matter* (1998) Ernst & Young, Boston.
- Moullin, M. (2007) *The public sector scorecard - an integrated service improvement and performance measurement framework based on the balanced scorecard*. Article on European Foundation for quality management excellence one knowledge base, April 2007.
- Moullin, M. (2009) Public sector scorecard. *Nursing Management*. Vol. 16, No. 5, 26–31.
- Moullin, M. – Soady, J. (2008) *The public sector scorecard: Outcomes, processes and capability*. <<http://www.shu.ac.uk/research/ciod/tqm/scorecard.html> #articles>, haettu 18.1.2010.
- Myllyntaus, Oiva (2003) *Alueellinen pelastustoimi - Taloudenhoidon järjestäminen*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Mäkinen, Vesa (1980) *Yrityksen toiminnan tutkimisen lähestymistavoista. Toimintanalyttisen tutkimusstrategian kehittäminen*. Tampereen yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 17:1980. Tampere.
- Määttä, Seppo (2000) *Tasapainoinen menestysstrategia. Balanced scorecardin tuolla puolen*. Infoviestintä Oy, Helsinki.
- Määttä, Seppo – Ojala, Timo (1999) *Tasapainoisen onnistumisen haaste: Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard*. Hallinnon kehittämiskeskus. Valtiovarainministeriö. Edita, Helsinki.
- Neilimo, Kari – Näsi, Juha (1980) *Nomoteettinen tutkimusote ja suomalaisen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismiin soveltamisesta*. Tampereen yliopiston yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 12. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu, Tampere.
- Niven, R. (2003) *Balanced scorecard. Step-by-step for government and nonprofit agencies*. John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Ohje alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta* (2008) Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Ohje kuntien yhteistoiminnasta ja erityisesti isäntäkuntamallista kunta- ja palvelurakennemuutoksessa* (2006) Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Olve, N. – Roy, J. - Wetter, M. (1998) *Balanced scorecard - Yrityksen strateginen ohjauksen järjestelmä*. WSOY, Porvoo.
- Osaamisen johtaminen kuntasektorilla. Kuntaosaaja 2012 työkirja* (2005) Efeko Oy, Helsinki.
- Pelastushenkilöstön työssä jaksaminen* (2006) Sisäasiainministeriön julkaisuja 1 /2006. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Pelastuslaki 468/2003*.
- Pelastustoimilaki 561/1999*.
- Pelastustoimen strategia 2015* (2007) Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2007. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Peters, T. – Waterman, R. (1982) *In search for excellence. Lessons from America's best-run companies*. Harper and Row, New York.
- Pihlanto, Pekka (1988) Onko laskentatoimi (kirjanpito) vain rahaprosessin kuvausta? *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*. Vol. 37, No. 4, 320–345.
- Pihlanto, Pekka (1994) The action-oriented approach and case study method in management studies. *Scandinavian Journal of Management*. Vol. 10, No. 4, 369–382.

- Pihlanto, Pekka (2006) Tutkimussuunnitelman ja -raportin laatimisesta erityisesti nometteisessa tutkimuksessa. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*. Vol. 55, No: 1, 109–112.
- Pollanen, R. (2005) Performance measurement in municipalities: Empirical evidence in Canadian context. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18, No. 1, 4–24.
- Puuro, Jukka (2001) *Balanced scorecardin vaikutus suomalaisten suuryritysten strategioiden toteuttamiseen*. Pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto.
- Rantanen, Hannu – Kulmala, Harri – Lönnqvist, Antti – Kujansivu, Paula (2007) Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20, No. 5, 415–433.
- Rautiainen, Antti (2008) BSC-käyttäjätyypit Suomen kunnissa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 1/2008, 9–23.
- Ryan, B. – Scapens, R. – Theobald, M. (2002) *Research method and methodology in finance and accounting*. 2nd edition Academic Press, London.
- Salminen, Ari (2008) *Julkisen toiminnan johtaminen*. Hallintotieteen perusteet. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Salminen, Matti (2005) *Tulosohjauksen käsikirja*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Santalainen, Timo (2009) *Strateginen ajattelu & toiminta*. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Toimintavalmiusohje A:71* (2003) Sisäasiainministeriön Pelastusosaston julkaisu. Sarja A. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Toivanen, Jouko (2001) *Balanced scorecardin implementointi ja käytön nykytila Suomessa*. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Lappeenranta.
- Tulosohjauksen käsikirja* (2005) Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Uusi kunta 2017 -hanke* (2010) Kuntaliiton strateginen ohjelma. >[http://www.kunnat.net /k_perussivu.asp?path=1;55264;122868;149913](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;122868;149913)<, haettu 5.1.2010.
- Uusitalo, Hannu (1991) *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. 1.-3. p. WSOY, Juva.
- Vehmanen, Petri – Koskinen, Kai (1997) *Tehokas kustannushallinta*. WSOY, Porvoo.
- Vähäsalo, Piia (2009) *Pelastuslaitosten verkko yhteistyön alustana ja kehittämisohjelma 2010–2015*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Wisniewski, M. – Olafsson, S. (2004) Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 53, No. 7, 602–610.
- Wisniewski, M. – Steward, D. (2004) Performance measurement for stakeholders: the case of Scottish local authorities. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, No. 3, 222–233.
- Yhteistoimintasopimus*. Kuntaliitto. ><http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/OldMainArticles/8CD20FFCD50B47D7C22575D2001ECBBD?opendocument><, haettu 20.10.2009.

LIITE 1 KYSYMYKSET ALUEELLISTEN PELASTUSLAITOSTEN
EDUSTAJILLE (KYSELY JA HAASTATTELU)

1. Sovelletaanko alueellisessa pelastuslaitoksessanne jotakin tasapainotettua mittaristoa (Balanced Scorecard, BSC), esim. Pelastusalan strategian 2015 mukaista mallia?
2. Jos sovelletaan, niin mitä asioita mitataan ja seurataan? Millainen on tasapainotetun mittariston viitekehys? Millaisia mittareita on käytössä? Ja kuinka usein mittauksia suoritetaan? Milloin tasapainotettu mittaristo on otettu käyttöön?
3. Millaiseksi tasapainotetun mittariston tehtävä ja asema määritellään organisaatiossanne ja toiminnassanne?
4. Millaiseksi palvelutasopäätöksen asema määritellään organisaatiossanne ja toiminnassanne?
5. Kehitetäänkö tasapainotettua mittaristoa ja palvelutasopäätöstä organisaatiossanne samanaikaisesti sekä sisällöllisesti yhdenmukaisiksi?
6. Vaikuttavatko tasapainotettu mittaristo ja mittariston tulokset palvelutasopäätöksen sisältöön? Miten?
7. Mikä on vastaajan asema alueellisessa pelastuslaitoksessa?