



**TURUN
YLIOPISTO**

Kauppakorkeakoulu

**Johdon ohjausjärjestelmien kehittäminen Johdon
työpöytä -ohjaustyökalulla uuden
julkisjohtamisen opin viitekehyksessä:
Konstrukttiivinen tapaustutkimus suomalaisessa
julkishallinnon virastossa**

Laskentatoimen ja rahoituksen
pro gradu -tutkielma

Laatija:

Pyry Lahtinen

Ohjaaja:

KTT Lauri Lepistö

12.6.2024

Pori

Turun yliopiston laatujajestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Laskentatoimi ja rahoitus

Tekijä: Pyry Lahtinen

Otsikko: Johdon ohjausjärjestelmien kehittäminen Johdon työpöytä -ohjaustyökalulla uuden julkisjohtamisen opin viitekehyksessä: Konstruktiivinen tapaustutkimus suomalaisessa julkishallinnon virastossa

Ohjaaja: KTT Lauri Lepistö

Sivumäärä: 115 sivua + liitteet 7 sivua

Päivämäärä: 12.6.2024

Johdon laskentatoimen tutkimuksessa yksityisen sektorin johdon ohjausjärjestelmät ovat laajasti tutkittu aihe. Sen sijaan aukon johdon laskentatoimen tutkimuksessa ovat muodostaneet vuosikymmenien ajan julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmät. Samanaikaisesti kasvavista velkakriiseistä ja sopeuttamispaineista kärsivä sekä Covid 19 -pandemiasta toipuva julkinen sektori kohtaa kasvavia odotuksia julkisen sektorin toiminnan tehostamisesta. Toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi keskeisiksi työkaluiksi julkishallinnossa ovat vakiintuneet yksityiseltä sektorilta omaksuttu suoritusmittaus sekä johdon ohjausjärjestelmät.

Haasteen julkisen sektorin suoritusmittauksen toteuttamiselle sekä johdon ohjausjärjestelmien implementoimiselle muodostaa julkishallinnon toiminnalle ominainen monitulkintaisuus niin strategisten kuin operatiivisten tavoitteiden saavuttamisessa. Julkisen sektorin toiminnan tavoitteet ovat usein ei-taloudellisia sisältäen muun muassa hankalasti arvioitavia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteita. Toiminnan monitulkintaisuudesta huolimatta niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin johdon ohjausjärjestelmät jakavat tavoitteen organisaation tavoitteidenasetannan, toiminnan säännöllisen tarkkailun sekä korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymisen mahdollistamisesta.

Julkisen sektorin uudistusten taustalla vaikuttaa länsimaissa 1970–1980-lukujen aikana yleistynyt uusi julkisjohtamisen oppi, jonka myötä julkista sektoria on muokattu yksityiseltä sektorilta omaksuttujen periaatteiden mukaisesti. Muutosoppia kohtaan esitetystä laajasta kriittisestä huolimatta uusi julkisjohtamisen oppi on muodostunut kaikkialla läsnä olevaksi osaksi länsimaisia julkishallintoja julkisen sektorin sitoutuessa pitkäaikaisiin tehostamisprojekteihin sekä talouden tasapainottamiseen.

Tässä tutkielmassa selvitetään, miten johdon ohjausjärjestelmiä voidaan hyödyntää suomalaisen julkishallinnon operatiivisessa tulosjohtamisessa, jossa korostuvat ei-taloudelliset tulosmittarit sekä -tavoitteet. Tutkielman konstruktiivinen tutkimusote vastaa myös johdon laskentatoimen tutkimusta kohtaan esitettyyn kritiikkiin, jonka mukaan se on menettänyt käytännön relevanssinsa. Tutkimuksen lopputulos, Johdon työpöytä -ohjaustyökalu, demonstroi, miten johdon ohjausjärjestelmiä voidaan onnistuneesti implementoida ja hyödyntää sekä diagnostisena että interaktiivisena ohjausjärjestelmänä. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta ohjaustyökalun myös tukevan operatiivisen johdon sopeutumista tapausorganisaation uuteen toimintaympäristöön, jossa johtajat omatoimisesti keräävät esihenkilötyössä tarvitsemaansa informaatiota varmistamalla yhdenmukaisen ja tasalaatuisen ulosottomenettelyn toteutumisen valtakunnallisessa Ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanon toimintayksikössä. Tutkielma muodostaa myös ajantasaisen kuvan uuden julkisjohtamisen opin ilmenemisestä suomalaisessa julkishallinnossa ja siitä, miten doktriinin soveltamiseen vaikuttaa Pohjoismaille ominainen kulttuurinen konteksti.

Avainsanat: Johdon ohjausjärjestelmät, julkinen sektori, konstruktiivinen tapaustutkimus, suoritusmittaus, uusi julkisjohtamisen oppi, NPM

SISÄLLYS

1	Johdanto	7
1.1	Tutkielman aihepiirin esittely	7
1.2	Tutkielman tavoitteet ja rajaukset	10
1.3	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	11
1.4	Tutkielman rakenne	13
2	Uusi julkisjohtamisen oppi	15
2.1	Uuden julkisjohtamisen opin viitekehys	15
2.2	Uuden julkisjohtamisen opin käytäntöjen implementointi	19
2.3	Uuden julkisjohtamisen opin onnistumiset ja epäonnistumiset	24
2.4	Uusi julkisjohtamisen oppi Suomessa	27
3	Johdon ohjausjärjestelmät ja suoritusmittaus julkisella sektorilla	34
3.1	Johdon ohjausjärjestelmien viitekehys, osat ja soveltaminen	34
3.2	Johdon ohjausjärjestelmät julkisella sektorilla	40
3.3	Suoritusmittaus julkisella sektorilla	44
4	Metodologia	50
4.1	Tutkimusmenetelmä	50
4.2	Tutkimusaineisto	55
4.3	Aineiston analysointi	59
5	Empiirinen tutkimus	61
5.1	Tapausorganisaatio: Ulosottolaitos	61
5.2	Johdon ohjausjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat	62
5.3	Johdon työpöytä -ohjausjärjestelmän rakentaminen ja implementointi	67
5.4	Konstruktion vaikutusten jälkitarkkailu	74
5.4.1	Johdon työpöytä -konstruktion rajoitteet ja riskit	74
5.4.2	Johdon työpöydän vaikutus organisaation operatiiviseen ohjaukseen	77
5.4.3	Johdon työpöydän jatkokehitys Ulosottolaitoksessa	78
5.4.4	Uuden julkisjohtamisen opin ilmeneminen työpöydän kehityksessä	80
6	Tulosten tulkinta	84

6.1 Johdon työpöytä -ohjaustyökalu osana operatiivista tulosjohtamista	84
6.2 Uuden julkisjohtamisen opin ilmeneminen	89
7 Johtopäätökset, jatkotutkimus ja implikaatiot julkishallinnon johtamiseen	96
7.1 Johtopäätökset	96
7.2 Tutkielman arviointi ja jatkotutkimusmahdollisuudet	99
7.3 Implikaatiot julkishallinnon johtamiseen	102
Lähteet	104
Liitteet	116
Liite 1. Haastattelurunko	116
Liite 2. Tietosuojaseloste	118

1 Johdanto

1.1 Tutkielman aihepiirin esittely

”Tuloksellisuustietojärjestelmää kohtaan kohdistuu runsaasti kritiikkiä ja järjestelmä tulisikin päivittää vastaamaan tulosohjauksen tarpeita. Tuloksellisuustietojärjestelmän kehittämisen ohella/rinnalla on tunnistettavissa tarve järjestelmälle, joka nykyistä paremmin tukee eri toimijoiden välistä vuoropuhelua ja dialogia, tavoitteiden asettamista ja raportointia sekä tiedon hyödynnettävyyttä myös hallinnonalojen rajojen yli.” (Salminen ym. 2021, 146.)

Tämä tutkielma tarkastelee johdon ohjaus- ja raportointijärjestelmien kehittämisen hyötyjä Ulosottolaitoksessa uuden julkisjohtamisen opin kontekstissa. Johdon ohjausjärjestelmät koostuvat työkaluista, toiminnoista ja prosesseista, joiden kautta organisaation johtajat varmistavat resurssien tehokkaan ja tuloksellisen hankkimisen sekä käyttämisen organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi (Anthony 1965, 16–17). Johdon ohjausjärjestelmiä hyödynnetään niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Vaikka julkishallintoa ei ohjaakaan keskeinen tavoite voiton tuottamisesta, molemmilla sektoreilla johdon ohjaus perustuu ohjauksen kautta tapahtuvaan operatiivisen johdon sekä muun henkilöstön kannustamiseen organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Johdon ohjausjärjestelmät myös toimivat linkkinä operatiivisen ja strategisen johdon välillä mahdollistaen tavoitteidenasetannan, toiminnan säännöllisen tarkkailun sekä korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymisen. Molemmilla sektoreilla johdon ohjausjärjestelmissä perinteisen taloudellisen ohjauksen kuten budjettiohjauksen rinnalla ovat yleistyneet myös erilaiset ei-taloudelliset kontrollit. Etenkin julkishallinnossa organisaation ohjauksen laajentaminen taloudellisten suoritussmittareiden ulkopuolelle on korostunut. (van Helden & Reichard 2019, 159–161.)

Johdon ohjausjärjestelmiä on tutkittu johdon laskentatoimessa vuosikymmenien ajan, mutta tutkimus on painottunut tarkastelemaan ohjausjärjestelmien ominaisuuksia sekä implementointia yksityisellä sektorilla. Sen sijaan ohjausjärjestelmien tutkimus julkisen sektorin kontekstissa on jäänyt säännöllisesti vähälle tarkastelulle. (Chenhall 2003, 127–128, 143–144; van Helden & Reichard 2018, 158–159; van der Kolk 2019, 512–515; Felício ym. 2021, 593–594.) Johdon laskentatoimen tutkijoita kannustetaan tarkastelemaan esimerkiksi miten ja miksi julkisen sektorin organisaatiot implementoivat erilaisia ohjausjärjestelmiä (Barretta & Busco 2011, 217–218). Tutkimuksen vähäisyydestä huolimatta johdon ohjausjärjestelmät ovat alati keskeisemmässä roolissa

velkakriiseistä sekä sopeuttamispaineista kärsivällä julkisella sektorilla. Covid 19-pandemia on entisestään heikentänyt julkisen sektorin taloudellista tilannetta tuoden kulukontrollin julkishallinnon ohjauksen keskiöön. Julkisen sektorin pyrkiessä ylläpitämään palveluiden tasoa vähenevillä resursseilla tehokkaan ohjauksen mahdollistamiseksi julkishallinnon organisaatiot ovat implementoineet erilaisia johdon ohjausjärjestelmiä. Tulostavoitteiden saavuttamisen arvioiminen vuorostaan edellyttää laaja-alaista suoritusmittausta julkishallinnon organisaatioissa. (Greiling 2005, 551–552; Jarrar & Schiuma 2007, 4–5; Arnaboldi & Azzone 2010, 267–268; Micheli & Neely 2010, 598; Balabonienė & Večerskienė 2015, 317–318; Felício ym. 2021, 593–595; Smith ym. 2021, 4–5.) Suoritusmittaus yhdessä johdon ohjausjärjestelmien kanssa on toiminut pohjana uuden julkisjohtamisen opille, joka on vuosikymmenien aikana muodostanut perustan länsimaiselle julkishallinnon toiminnalle (Hood 1991, 3–4; Hood 1995, 93–95; Gruening 2001, 1–4; Spekle & Verbeeten 2011, 4–5; Felício ym. 2021, 593–595).

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (*OECD*) jäsenmaissa on 1970–1980-lukujen aikana yleistynyt julkishallinnon organisaatioiden muutosoppi, uusi julkisjohtamisen oppi eli New Public Management (*NPM*), joka syntyi vastauksena julkishallinnon huonoon taloudelliseen tilanteeseen (OECD 1995, 189; Gruening 2001, 2–3). Uusi julkisjohtamisen muutosoppi sai alkunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä Yhdysvaltojen kunnallishallituksissa, joihin taloudellisen taantuman vaikutukset olivat iskeneet erityisen vakavasti. *NPM*:n keskeisinä reformeina toimivat muiden muassa tulosvastuun korostaminen, suoritusmittausjärjestelmien implementoiminen, kilpailun lisääminen, strategisen suunnittelun laajentaminen, taloudellisuuden priorisoiminen sekä informaatioteknologian lisääntynyt hyödyntäminen. Uudistusten onnistuessa parantamaan julkishallinnon taloudellista tilannetta uusi julkisjohtamisen oppi jatkoi leviämistään muihin länsimaihin. (Gruening 2001, 1–4.) Esimerkiksi Hyndman ja Lapsley (2016) toteavat, miten *NPM*-doktriini on viruksen tavoin levinnyt kaikkialla läsnä olevaksi osaksi länsimaisia julkishallintoja.

Suomessa tarve *NPM*:n mukaisille uudistuksille alkoi kasvaa 1970-luvulta lähtien, jolloin öljykriisien aiheuttama kiihtyvä inflaatio, talouskasvun hidastuminen ja korkea työttömyysaste heikensivät merkittävästi myös Suomen kansantaloutta. Seurauksena myös Suomessa poliittisessa keskustelussa alkoi yleistyä hyvinvointivaltion kriisiytyminen sekä sen kestävyysvaje. Talouskasvun elvyttämiseksi ja julkishallinnon

tehostamiseksi Suomessa reformit kohdistuivat muun muassa hyvinvointivaltion palveluiden sopeuttamiseen niiden yksityistämisen kautta sekä keskushallinnon tehostamiseen. Lisäksi julkishallinnon strateginen johtaminen keskitettiin valtiolle ja hallinnonaloista vastaaville ministeriöille, jonka seurauksena valtiovarainministeriön vaikutusvalta kasvoi. Kuntien ja julkishallinnon virastojen vastuulle taas jäi julkishallinnon operationaalinen johtaminen strategisten tavoitteiden mukaisesti. (Ylivaska 2015, 442–457.) 1990-luvun loppuun mennessä uudistusten myötä julkishallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta oli onnistuttu parantamaan ja julkisen sektorin palveluiden tuotantoa oli hajautettu paikallishallinnoille sekä yksityis- että julkisomisteisille yhtiöille. Samalla näiden fundamentaalisten muutosten myötä julkisen sektorin ammattijohtajien määrä oli kasvanut ja tarkoituksenmukaisessa hyvinvointivaltion palveluiden tuottamisessa korostuivat laatu, kustannukset ja asiakasnäkökulma. Vaikka uuden julkisjohtamisen opin mukaiset uudistukset eivät poistaneet hyvinvointivaltiota uhkaavia ulkoisia riskejä, olivat ne tukeneet suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan olemassaoloa, jota voitaisiin jatkossakin turvata julkishallinnon strategisella kehittämisellä ja parantamisella. (Temmes 1998, 447–449.)

Uuden julkisjohtamisen opin laajasta omaksumisesta huolimatta sitä on myös kritisoitu muutosopin syntymästä asti. Esimerkiksi Hood (1991) toteaa, miten uutta julkisjohtamisen oppia on kritisoitu managerialistiseksi retoriikaksi, joka yhä kätkee alleen kaikki samat julkishallinnon ongelmat sekä heikkoudet. NPM-doktriinin väitetään vastaavasti määritelleen uudelleen sille keskeiset periaatteet laadusta, tulosvastuusta läpinäkyvyydestä sekä ammattimaisuudesta turmellen ja kääntäen nämä ihanteet niiden vastakohtiksi (Lorenz 2012, 625). Kritiikki uuden julkisjohtamisen opin mukaisesta tulosjohtamisesta on tiedostettu myös Suomen valtionhallinnon tulosohjausmallin arvioinnissa. Eniten kritiikkiä julkishallinnon tulosjohtamisessa kerää tulosmittareiden käyttö sekä tuloksellisuustietojärjestelmän puutteellinen kyky vastata tulosohjauksen tarpeisiin esimerkiksi vuoropuhelun tukemisen, tavoitteidenasetannan, tietojen hyödynnettävyyden sekä raportoinnin osalta. (Salminen ym. 2021, 87–89, 142–147.)

Kritiikistä huolimatta uuden julkisjohtamisen opin mukainen tulosohjaus sekä suoritusmittausjärjestelmät ovat kuitenkin yhä keskeinen osa modernia suomalaista julkishallintoa. Suomessa hallinnon ohjaus, jonka strategiset tavoitteet perustuvat hallitusohjelmaan, yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja julkiseen palvelutuotantoon, tapahtuu tulosohjauksen kautta. Raamin tulosohjaukselle muodostaa eduskunnan

hyväksymä talousarvio sekä ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen alle kuuluvien virastojen välillä sovitut tulossopimukset. Tulossopimukset määrittävät virastojen käytettävissä olevat resurssit sekä niiden operationaaliset että strategiset tulostavoitteet. Yleinen kehittämisvastuu valtion tulosohtauksesta taas on keskitetty valtiovarainministeriölle. (Valtiovarainministeriö: Hallinnon ohjaus.) Suomen julkishallinnossa vallitsee näin tilanne, jossa tieteellisessä kirjallisuudessa laajasti kritisoituja uuden julkisjohtamisen opin mukaisia reformeja pyritään aktiivisesti edistämään, vaikka niiden ongelmakohtia on tiedostettu myös valtion omassa tulosohtausmallin arvioinnissa. Mahdollisen perustelun tälle voikin tarjota Danin sekä Pollitin (2014) tutkimus NPM:n mukaisten uudistusten vaikutuksista. Uudistusten vaikutuksia arvioivat tutkimukset ovat tavallisesti staattisia ja ne antavat ainoastaan poikkileikkauskuvan uudistusten toimivuudesta. Tällöin reformien ajallinen osatekijä jää huomioimatta, vaikka uudistukset tuottavat yhdistelmän positiivisia sekä negatiivisia seuraamuksia niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Tämä ajallinen näkökulma onkin jäänyt tieteellisessä kirjallisuudessa taka-alalle uuden julkisjohtamisen opin muutosten tarkastelussa. Tämä tutkielma lisää ymmärrystä siitä, miksi runsaasta kritiikistä huolimatta julkishallinnot ovat avoimia NPM-reformien toteuttamiselle niiden tuottaessa konkreettisia hyötyjä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Sen sijaan pitkällä aikavälillä riskinä on, että NPM-reformien negatiiviset heijastevaikutukset vääristävät muutosopin keskeiset periaatteet laadun, tulostavastuun, toiminnan läpinäkyvyyden sekä ammattimaisuuden edistämisestä näiden vastakohtiksi.

1.2 Tutkielman tavoitteet ja rajaukset

Tutkielman tavoitteena on tarkastella uuden julkisjohtamisen opin ilmenemistä sekä johdon ohjausjärjestelmien hyödyntämistä suomalaisen julkishallinnon operatiivisessa tulosohtauksessa. Tutkielman kirjoittaja on vuosina 2022–2023 osallistunut virkasuhteen myötä johdon ohjausjärjestelmien kehittämiseen Ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanon toimintayksikössä. Johdon ohjausjärjestelmien kehittäminen organisaatiossa perustuu vuonna 2021 aloitettuun laatuhankeeseen, jonka keskeisenä tavoitteena on organisaation taloudellisuuden, tuottavuuden, tuloksellisuuden ja laadun parantaminen sekä tietotekniikan laaja-alainen hyödyntäminen (Ulosottolaitos 2022a, 1–5). Tutkijan virkasuhde on keskittynyt viraston tulossopimuksen tavoitteisiin perustuvan Johdon työpöytä -ohjaustyökalun rakentamiseen. Työpöydän kehitysprojekti on samalla tarjonnut mahdollisuuden johdon laskentatoimen tutkimuksen laajentamisen vähän

tutkitulla julkisen sektorin ohjausjärjestelmien osa-alueella (ks. Chenhall 2003, 127–128, 143–144; van Helden & Reichard 2018, 158–159; van der Kolk 2019, 512–515; Felício ym. 2021, 593–594) tuottamalla yksityiskohtaista tietoa ohjausjärjestelmän rakentamisprosessista sekä vaikutuksista operatiiviseen johtamiseen. Johdon työpöydän kehitysprojektin myötä voidaan myös muodostaa ajantasainen tilannekuva uuden julkisjohtamisen opin ilmenemisestä suomalaisessa julkishallinnon virastossa.

Tutkielman tutkimuskysymys, jonka kautta kasvatetaan ymmärrystä johdon ohjausjärjestelmien vaikutuksesta julkishallinnon operatiiviseen tulosohtaukseen uuden julkisjohtamisen opin kontekstissa, muodostetaan seuraavasti:

- Miten Johdon työpöytä -ohjaustyökalu tukee julkishallinnon operatiivista tulosjohtamista ja miten uusi julkisjohtamisen oppi ilmenee sen ohjauksessa?

Tutkielman keskeisenä rajauksena toimii Johdon työpöytä -konstruktio, joka on kehitetty Ulosottolaitoksen johtamista ja työntekoa tukevaksi ohjausjärjestelmäksi. Johdon työpöydän suoritusmittarit perustuvat Ulosottolaitoksen ja oikeusministeriön välisessä tulosopimuksessa sovittuihin strategisiin ja operationaalisiin tulostavoitteisiin, jotka ovat johdettavissa viraston Uljas- ja Power BI -järjestelmien tuottamasta informaatiosta. Ohjausjärjestelmän vaikutusten tarkastelu rajataan Suomessa ulosottomenettelystä vastaavaan Ulosottolaitokseen, jonka toiminnasta määrätään Ulosottokaarissa sekä Valtioneuvoston asetuksessa ulosottomenettelystä (Ulosottokaari, Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä). Tutkielmassa Johdon työpöytää ja sen vaikutuksia tarkastellaan uuden julkisjohtamisen opin sekä johdon ohjausjärjestelmien kontekstissa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Tämä tutkielma toteutetaan Kasasen ym. (1993) esittelemän konstruktivisen tutkimusotteen mukaisena laadullisena tapaustutkimuksena. Johdon laskentatoimen konstruktivisen tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on innovatiivisten konstruktioiden kuten kuvaajien, mallien tai järjestelmien laatimisen myötä ratkaista todellisia liike-elämän ongelmia sekä tuottaa tieteellisiä kontribuutioita. Tutkimusotteen ominaispiirteenä, joka erottaa sen esimerkiksi konsulttisuhteista, toimii konstruktioiden tiivis kytkeminen olemassa olevaan tieteelliseen kirjallisuuteen sekä tutkimusotteen tavoite laajentaa tätä kirjallisuutta. Tutkimusotteeseen sisältyy aina myös konstruktion

toimivuuden testaaminen markkinatestissä, jossa konstruktion kykyä ratkaista organisaation ongelma arvioidaan käytännössä.

Konstruktiiivinen tutkimusote on kehitetty vastineena kritiikkiin siitä, miten johdon laskentatoimen tutkimus on menettänyt käytännöllisen relevanssinsa eikä se enää palvele organisaatioiden tarpeita. Johdon laskentatoimen tutkijoita varoitetaan myös akateemisen eristäytymisen vaarasta, jossa johdon laskentatoimen tutkimusta tuotetaan ensisijaisesti akateemisen keskustelun tuottamiseksi. Tämä vuorostaan voi entisestään vieraannuttaa johdon laskentatoimen tutkimusta johdon laskentatoimen soveltamisympäristöstä. (Mitchell 2002, 277–278; Vaivio 2008, 79–81.)

Konstruktiiivinen tutkimusote pyrkii vastaamaan haasteisiin, joita laskentatoimen teorian ja käytännön välinen kuilu tuottaa tutkimuksen harjoittamiselle yritysten kanssa. Yritysten osallistuminen laskentatoimen tutkimukseen vaatii yritykseltä tavallisesti aikaa sekä resursseja muun muassa haastatteluihin ja kyselytutkimuksiin osallistumisen muodossa, kun taas tutkimuksen hyöty organisaatiolle voi jäädä epäselväksi, jolloin yritysten kynnys yhteistyön aloittamiselle nousee. Konstruktiiivinen tutkimusote pyrkii sitouttamaan sekä tutkijaa että yrityksiä tutkimusprosessiin tuottaen onnistuessaan hyötyä molemmille. Tällöin yritykset hyötyvät tutkimuksesta käytännön ongelmia ratkaisevan konstruktion muodossa ja samalla tutkijan on mahdollista tehdä tutkimusprosessin pohjalta tieteellisiä kontribuutioita. Näin molempia osapuolia hyödyttävällä käytännön implikaatioita sisältävällä johdon laskentatoimen tutkimuksella voidaan kaventaa kuilua teorian sekä reaali maailman johdon laskentatoimen välillä (Mitchell 2002, 283–287; Lukka 2003, 91–92; ter Bogt & van Helden 2012, 265–266.)

Tutkielma toteutetaan tapaustutkimuksena, joka on yksi tavanomaisimmista laadullisen johdon laskentatoimen sekä konstruktiiivisen tutkimuksen menetelmistä (Kasanen ym. 1993, 255; Vaivio 2008, 65; Parker 2012, 56–57). Tapaustutkimukset soveltuvat erityisesti tutkimuksiin, jossa tarkastellaan monimutkaisia, dynaamisia tai kontekstisidonnaisia ilmiöitä tai organisaation ja niiden henkilöstön todellista käyttäytymistä. Tapaustutkimuksen tuottamat rikkaat ja seikkaperäiset kuvaukset kohdeorganisaatiosta tai -ilmiöstä laajentavat näin ymmärrystä johdon laskentatoimen prosesseista sekä tekevät niistä helpommin hahmotettavia myös ammatinharjoittajien ja organisaatioiden näkökulmasta. Tapaustutkimusten kautta voidaan myös tunnistaa uusia tutkimusaiheita sekä laajentaa tai testata johdon laskentatoimen teoriaa. Lisäksi

tapaustutkimukset voivat itsessään olla tieteellisiä kontribuutioita. (Cooper & Morgan 2008, 160; Parker 2012, 57.)

Tutkielman toteuttamisella konstruktivista tutkimusmenetelmää käyttäen on kolme motiivia. Ensimmäisenä motiivina on tuottaa kontribuutio vähän tutkittuun johdon laskentatoimen tutkimuksen osa-alueeseen julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmistä (ks. Chenhall 2003, 127–128, 143–144; van Helden & Reichard 2018, 158–159; van der Kolk 2019, 512–515; Felício ym. 2021, 593–594). Toisena motiivina on vastata kritiikkiin johdon laskentatoimen relevanssin menetyksestä sekä kaventaa kuilua johdon laskentatoimen teorian ja käytännön välillä tekemällä läheistä molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä tapausorganisaation kanssa (Mitchell 2002, 277–278; Vaivio 2008, 79–81). Tutkielman kolmantena motiivina on innovoida konkreettinen ratkaisu tapausorganisaation eli Ulosottolaitoksen ongelmaan tuottamalla sen operatiivista johtoa tukevaa havainnollistavaa ja selkeää raportointia Johdon työpöytä -ohjaustyökalun kehittämisen kautta. Työpöydän kehitysprosessi myös osaltaan vastaa Suomen valtionhallinnon tulosohtausmallin arvion toimenpidesuositukseen kehittää tulosjohtamista sekä tulosmittareita käytännönläheisten kokeilujen, vuoropuhelun ja hyvien käytäntöjen levittämisen sekä skaalaamisen kautta (Salminen ym. 2021, 138–147). Johdon työpöytä -ohjaustyökalu vastaavasti kehitetään toimintaympäristöön, jossa operatiivista toimintaa eivät ensisijaisesti ohjaa perinteiset taloudelliset suoritusmittarit vaan ulosottomenettelyn laatua ja tuloksellisuutta mittaavat uniikit tulosmittarit.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu seitsemästä pääluvusta. Tutkielman 2. luku esittelee länsimaisen julkisen sektorin ja sen ohjausjärjestelmien kehityssuuntiin merkittävästi vaikuttavan uuden julkisjohtamisen opin kirjallisuuskatsauksen avulla. Luvun alussa kuvataan uuden julkisjohtamisen opin viitekehys sekä sen keskeiset piirteet, jota seuraa NPM-doktriinin käytäntöjen implementoinnin kuvaaminen. Uuden julkisjohtamisen opin implementointia tarkastellaan niin sen onnistumisten kuin epäonnistumisen kautta. Luku päättyy kuvaukseen NPM-uudistusten implementoinnin historiasta ja nykytilasta Suomessa huomioiden erityisesti uuden julkisjohtamisen opin vaikutukset tutkielman kannalta keskeisessä julkishallinnon virastojen toiminnassa.

Tutkielman 3. luku koostuu myös kirjallisuuskatsauksesta johdon ohjausjärjestelmiin, niiden viitekehyksiin sekä implementointiin. Luvussa esitellään johdon

ohjausjärjestelmät käsitteenä sekä ohjausjärjestelmien implementoiminen tutkielman kannalta relevantilla julkisella sektorilla. Julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmien rakentuu laaja-alaisen suoritusmittauksen pohjalle esitellään 3. luvussa myös julkisen sektorin suoritusmittauksen toteuttaminen. Johdon ohjausjärjestelmiä tarkastellaan erityisesti niiden kehittämisen näkökulmasta tutkielman empiirisen osuuden tavoitteena ollessa Johdon työpöytä -ohjaustyökalun rakentaminen. Tutkielman 4. luku vuorostaan esittelee tutkielman metodologian, tutkimusmenetelmät ja -aineiston sekä tutkimusaineiston analysointitekniikkojen kuvaamisen.

Tutkielman empiirinen osuus alkaa 5. luvusta, jossa esitellään tutkielman tapausorganisaatio Ulosottolaitos sekä kuvataan Johdon työpöytä -konstruktion kehittämisprosessi. Kehitysprosessi kuvataan kronologisessa järjestyksessä alkaen konstruktion rakentamisen lähtökohdista edeten sen implementoimiseen sekä vaikutusten retrospektiiviseen jälkitarkkailuun. Tutkielman 6. luvussa vastataan tutkielman kirjallisuuskatsauksien sekä empiirisen tutkimusaineiston avulla tutkimuskysymyksiin. Tutkielman viimeinen luku kokoaa yhteen tutkielman keskeiset johtopäätökset, tutkimuksen rajoitteet, jatkotutkimusmahdollisuudet sekä käytännön implikaatiot julkisen sektorin organisaatioiden johtajille.

2 Uusi julkisjohtamisen oppi

2.1 Uuden julkisjohtamisen opin viitekehys

Uuden julkisjohtamisen oppi on länsimaissa 1970- ja 1980-lukujen aikana kehittynyt muutosoppi, jonka tavoitteena on vakiinnuttaa yksityisen sektorin organisaatioiden toimintaperiaatteita julkiselle sektorille (Hood, 1991, 3–4; Hoggett 1991, 247; Prior 1993, 447–448; Dunleavy & Hood 1994, 9–10; Hood 1995, 93–95; Gruening 2001, 2). Toisen maailmansodan jälkeen julkishallinnot länsimaissa olivat paisuneet sekä byrokratisoituneet. Julkisen sektorin prioriteettina oli muun muassa keskitetysti tuottaa suuria määriä hyödykkeitä ja palveluja. Suuret julkishallinnon organisaatiot olivat hitaita reagoimaan muuttuviin olosuhteisiin, kuten odottamattomiin toimintaympäristön muutoksiin esimerkiksi 1970-luvun öljykriisien osalta. (Hoggett 1991, 246–247.) Hood (1991) listaakin neljä hallinnollista megatrendiä, jotka edelsivät uuden julkisjohtamisen opin kokonaisuudeksi myöhemmin luokiteltavia uudistuksia: Ensinnäkin länsimaissa julkishallinnoissa alettiin hidastaa tai kääntää julkishallinnon kasvua liiallisen julkisten varojen ja muiden resurssien käytön hillitsemiseksi. Toiseksi yksityisten tai osittain yksityistettyjen yritysten rooli perinteisesti julkishallinnolle uskottujen palveluiden tuottamisessa alkoi korostua. Kolmanneksi teknologiaa kehitettiin erityisesti automaation ja informaatioteknologian osalta julkisen sektorin palveluiden tuottamiseksi sekä toimittamiseksi. Neljäntenä megatrendinä perinteisen kansallisvaltiokeskeisen hallinnon rinnalla alkoi kehittyä ajatus kansainvälisestä julkishallinnon agendasta. Tässä agendassa korostui vaikuttaminen julkishallinnon yleisiin haasteisiin, päätöksentekoon, yhteiskuntapolitiikkaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön. Bellamy ja Taylor (1992) vuorostaan toteavat informaatio- ja viestintäteknologioiden mahdollistaneen julkishallinnossa täysin uusien johtamis-, suoritusmittaus- sekä vuorovaikutustapojen hyödyntämisen. Tämä osaltaan loi pohjaa NPM-uudistusten toteuttamiselle.

Länsimaisten julkishallintojen implementoimissa uuden julkisjohtamisen opin käytäntöjä erilaisissa konteksteissa näistä uudistuksista ei kuitenkaan puhuttu vielä uutena julkisjohtamisen oppina. Tämä käsite vakiintui julkishallinnon tieteelliseen tutkimukseen sekä keskusteluun vasta 1990-luvulla Christopher Hoodin toimesta. Hoodin uuden julkisjohtamisen opin viitekehys perustui tyypillisille piirteille, joiden pohjalta länsimaista julkishallintoa oli uudistettu. Uudistusten laajuudesta ja monipuolisuudesta johtuen muutosopin määritelmästä ei kuitenkaan ole täydellistä yksimielisyyttä. (Funck

& Karlsson 2019, 1–6.) Hoodin (1991, 1995) määrittelemänä uusi julkisjohtamisen oppi koostuu seuraavista osa-alueista: Muutosopin doktriinin ensimmäisen osa-alueen muodostaa julkishallinnon virastoissa ammattijohto, joka aktiivisesti sekä harkinnanvaraisesti ohjaa organisaation toimintaa. Tyypillisenä oikeutuksena tälle toimii tulosvastuun toteuttaminen, joka edellyttää selkeitä vastuiden ja velvollisuuksien määrittämistä eri toimijoille. Toisen osan uuden julkisjohtamisen opissa muodostaa täsmällisten ja selkeiden standardien sekä mittareiden hyödyntäminen tavoitteiden asettamisessa sekä onnistumisen arvioimisessa. Näiden mittareiden olisi myös suotavaa olla määrällisiä. NPM-doktriinin kolmas osa-alue koskee siirtymistä perinteisten prosessikeskeisten byrokraattisten toimintamallien tarkastelusta lopputulemien arvioimiseen. NPM:n mukaisessa toimintamallissa korostuvat organisaatioiden saavutetut tulokset sekä tuotokset, joiden perusteella julkishallinto toteuttaa resurssien allokointia sekä palkitsemista.

Muutosopin neljäs osa-alue koostuu monoliittisten julkishallinnon kokonaisuuksien hajauttamisesta yksityissektorin yrityksiä vastaaviksi erikoistuneiksi toimintayksiköiksi. Toimintayksiköille annetaan autonomiaa esimerkiksi budjetoinnin osalta niille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tätä voidaan perustella tehokkuusetujen tavoittelemisella sekä toimintayksiköiden helpommalla hallittavuudella. Viides uuden julkisjohtamisen opin doktriinin osa-alue vuorostaan keskittyy kilpailun lisäämiseen niin julkishallinnon sisällä kuin julkisen ja yksityisen sektorin välillä esimerkiksi tarjouskilpailujen muodossa. Oikeutuksena kilpailun lisäämiselle pidetään yleensä sen keskeistä roolia laatustandardien parantamisessa sekä kustannusten alentamisessa. Muutosopin kuudes osa-alue muodostuu yksityiseltä sektorilta omaksuttujen johtamiskäytäntöjen implementoimisesta. Tavoitteena on tällöin siirtyminen kohti joustavampaa julkishallintoa yksityisellä sektorilla toimiviksi todettuja käytäntöjä hyödyntäen. Muutoksen myötä julkishallinnon virastojen autonomia esimerkiksi rekrytointien, palkitsemisen sekä tiedotus- ja suhdetoiminnan toteuttamisessa voi tällöin lisääntyä. Seitsemännen ja viimeisen uuden julkisjohtamisen opin osan muodostaa säästäväisyyden sekä kurin korostuminen julkishallinnossa. Säästötoimenpiteet ja kurin kasvattaminen voivat konkretisoitua esimerkiksi kustannusleikkausten, henkilöstökurin lisäämisen sekä ammattiliittojen vaatimusten vastustamisen kautta. Oikeutuksena säästäväisyydelle ja kurin korostamiselle toimivat tyypillisesti odotukset saada

julkishallinnossa enemmän aikaan vähemmällä resurssien käytöllä. (Hood 1991, 3–6; Hood 1995, 95–98.)

Hoodin määritelmä uudesta julkisjohtamisen opista on laajasti omaksuttu julkisjohtamisen tieteellisessä kirjallisuudessa (ks. esim. Pollitt 1995, 133–135; Gruening 2001, 1–2; Funck & Karlsson 2019, 1–6). Toisaalta esimerkiksi Gruening (2001) tuo esille lainsäädännölliset rajoitukset sekä kulutus- ja budjettirajoitteet osana uuden julkisjohtamisen opin piirteitä. Nämä NPM-doktriinin piirteet eivät kuitenkaan ole saavuttaneet yhtä laajaa hyväksyntää tieteellisessä kirjallisuudessa verrattuna Hoodin listaamiin NPM:n osa-alueisiin, jotka tunnustetaan osaksi uutta julkisjohtamisen oppia valtaosassa tieteellisiä julkaisuja.

Uuden julkisjohtamisen opin koostuessa laajasta kirjosta erilaisia toimenpiteitä myös sen taustalla vaikuttaneet teoreettiset näkökulmat ovat laajoja. NPM:n ja sen tutkimuksen taustalla vaikuttavat erityisesti valtio- ja hallintotieteet. Esimerkiksi uudelle julkisjohtamisen opille ominaisen toiminnan hajauttamisen sekä yksityistämisen periaate on jäljitettävissä omistusoikeusteoriaan sekä julkisen valinnan teoriaan. NPM:n palkitsemismallissa taas on havaittavissa vaikutteita päämies-agentti-ongelmaa käsittelevästä agenttiteoriasta. Tulostavuuksiin sekä suoritusmittauksen kehittäminen sen sijaan voidaan yhdistää klassisiin ja uusklassisiin näkemyksiin, joissa korostuu esimerkiksi esikuva-analyysin (*benchmarking*) merkitys julkisen sektorin kehittämisessä. Toisaalta tietoteknologian käytön lisäämiselle osana uuden julkisjohtamisen oppia ei ole löydettävissä selkeitä yhteyksiä teoreettisiin malleihin, vaan piirre on kehittynyt varsinaisten NPM-uudistusten toteuttamisen yhteydessä. Muutosopin monitieteisyyden takia uuden julkisjohtamisen opin tutkijoiden sekä sen soveltajien toimintaan vaikuttaa laaja kokonaisuus erilaisia teoreettisia näkökulmia, tieteellisiä malleja sekä ajattelumalleja. (Gruening 2001, 16–18.)

NPM:n useat osa-alueet sekä sen monitieteisyys kuitenkin tekevät muutosopin tutkimuksesta sekä NPM-reformien vaikutusten analysoimisesta haasteellista. Uudistusten koostuessa tavallisesti laajasta kokonaisuudesta esimerkiksi budjetti-uudistuksia, toiminnan ja vastuun hajauttamista, uusien laatustandardien asettamista sekä tietojärjestelmien käyttöönottoa haasteeksi muodostuu selkeiden syyvaikutussuhteiden tunnistaminen. Vaikka uudistukset tuottaisivat havaittavia tuloksia, niiden kohdistaminen tietyille NPM:n osa-alueille ei välttämättä ole mahdollista.

Julkishallinnon reformit tapahtuvat usein myös ajankohtina, jolloin poliittinen ja hallinnollinen toimintaympäristö ovat muuttumassa. Tällöin NPM-uudistusten vaikutuksia voi olla hankala eristää muista toimintaympäristön muutoksista ja niiden yhteisvaikutuksista. Mielekkään vertailukohdan löytäminen voi yhtä lailla muodostua haasteeksi NPM-uudistusten tutkimuksessa. Vaikka julkishallinnon uudistusten vaikutuksia onnistutaan tunnistamaan ja luokittelemaan osaksi NPM-reformeja, vaikutusten hyödyllisyyttä tai haitallisuutta ei enää voida verrata sitä edeltäneeseen tilanteeseen. Tällöin ei ole varmuutta siitä, olisiko esimerkiksi organisaation suoriutuminen parantunut toimintaympäristön muutosten seurauksena ilman NPM-reformien toteuttamista. Vastaavasti NPM-uudistuksia tarkastellessa tulee huomioida poliittis-organisatorinen konteksti, jossa niitä toteutetaan. Tietyn muutosopin osa-alueen soveltaminen spesifillä tavalla voi esimerkiksi soveltua ainoastaan tiettyyn organisatoriseen kontekstiin. (Pollitt 1995, 138–145.)

NPM-uudistusten kustannusten sekä hyötyjen määrittäminen sekä mittaaminen voivat osoittautua myös haasteellisiksi. Julkishallinnon uudistusten kustannuksissa tulisi huomioida suorien kustannusten kuten tietojärjestelmien investointikustannusten, osaamisen täydentämisen sekä dokumentaation lisäksi näiden vaihtoehtokustannukset. Nämä vaihtoehtokustannukset voivat koostua muun muassa menetetyistä tuottavuudesta henkilöstön kouluttautuessa uusiin toimintatapoihin. Tämä taas voi alentaa hetkellisesti organisaation tuottamien palveluiden määrää tai laatua. NPM-uudistusten onnistuessa esimerkiksi suoraviivaistamaan palvelutuotantoa tai parantamaan palveluiden laatua vastaavien hyötyjen ohella julkishallinnolle voi kuitenkin muodostua myös uusia tai odottamattomia toistuvia tai kertaluonteisia kustannuksia. Näitä voi syntyä muun muassa uusien tietojärjestelmien ylläpidosta sekä päivittämisestä. Tämän lisäksi onnistumiskriteerit NPM-uudistuksille, joiden perusteella ratkaisujen toimivuutta perustellaan, ovat usein monitulkintaisia. Tavoitteena NPM-uudistuksille voi olla esimerkiksi julkishallinnon palveluiden hyödyntäjien voimaannuttaminen, jolloin onnistumiskriteerit tavoitteelle voivat olla epäselviä, tulkinnanvaraisia tai subjektiivisia. (Pollitt 1995, 138–145.) Esimerkiksi Ferlie ja Steane (2002) toteavat NPM-reformien analysoimisen olevan haasteellista jopa Uuden-Seelannissa, jonka julkishallinnossa NPM-uudistuksia on toteutettu systemaattisesti ja selkeän ideologian pohjalta.

Uuden julkisjohtamisen opin monikirjoinen teorettinen tausta, doktriinin lukuisat osa-alueet sekä uudistusten vaikutusten arvioimisen haasteet eivät kuitenkaan ole estäneet

uuden julkisjohtamisen opin leviämistä kaikkialla läsnä olevaksi osaksi julkishallinnon organisaatioita. Vastaavasti globalisoituneen maailmantalouden seurauksena NPM-doktriinin häviäminen ei vaikuta todennäköiseltä: Modernissa maailmantaloudessa demokraattisesti valittujen hallitusten mahdollisuudet vaikuttaa valtion talouteen ovat rajallisemmat. Tällöin taloudellisten paineiden seurauksena uudistamistoimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti valtion hallittavissa olevaan osaan taloudesta eli julkiseen sektoriin. Tällöin NPM-uudistusten kautta julkisesta sektorista pyritään tekemään mahdollisimman tehokas ja tuottava. Tämä vuorostaan ohjaa valtioita etsimään ratkaisuja julkishallinnon palveluiden tehokkaampaan tuottamiseen uuden julkisjohtamisen opin pohjalta. (Lapsley 2008, 77–79.)

2.2 Uuden julkisjohtamisen opin käytäntöjen implementointi

Ensimmäisiä uuden julkisjohtamisen opin käytäntöjen soveltajia olivat muun muassa vakavasta taloudellisesta taantumasta kärsineet kunnallishallitukset Yhdysvalloissa esimerkiksi Kaliforniassa. Vastaavasti pääministeri Margaret Thatcherin johtamassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ryhdyttiin toteuttamaan samanlaisia muutoksia julkishallinnon huonon taloudellisen tilanteen parantamiseksi. (Gruening 2001, 2.) Uudistusten onnistuessa tuottamaan toivottuja tuloksia ja vakauttamaan julkishallinnon taloudellista tilannetta uuden julkisjohtamisen opin mukaiset uudistukset omaksuttiin laajasti länsimaissa 1970–1980-lukujen aikana (ks. mm Hood 1991, 3; OECD 1995, 189; Gruening 2001, 2–3).

Julkisen sektorin uudistamistoimenpiteet yleistyivät OECD-jäsenvaltioissa myös 1990-luvulla, jolloin taloudelliset, sosiaaliset sekä poliittiset paineet kannustivat julkishallintoja toimenpiteisiin ryhtymiseen. Esimerkiksi julkisen sektorin budjettivajeet, rakenteelliset ongelmat, luottamuspula sekä voimistuva kilpailu ja globalisaatio toimivat uudistusten taustatekijöinä. Vastaavasti julkishallinnolta odotettiin enenevässä määrin paremmin sidosryhmien tarpeita vastaavien asiakaslähtöisten palveluiden tuottamista, kasvanutta toiminnan läpinäkyvyyttä ja tulosvastuuta sekä taloushallinnon ja resurssienkäytön tehostamista. Julkishallinnon uudistuksissa korostui erityisesti tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantaminen, jonka arvioimiseksi myös suoritusmittauksen rooli julkisella sektorilla voimistui. (OECD 2000, 3–5.)

Euroopan ja Pohjois-Amerikan ulkopuolelle uusi julkisjohtamisen oppi levisi esimerkiksi Brittiläisen kansanyhteisön jäsenvaltioiden kuten Uuden-Seelannin sekä Australian

tarkkaillessa sekä arvioidessa Margaret Thatcherin johtaman Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamien uudistusten toimivuutta. Seurauksena muun muassa Uudessa-Seelannissa monoliittisesta julkishallinnosta eriytettiin valtio-omisteisia yhtiöitä, ministeriöihin ennen keskitettyjä toimintoja hajautettiin uudistusten yhteydessä perustettuihin Kruunun tutkimusinstituutteihin (*Crown research institutes*) ja julkishallinnon kuluja leikattiin henkilöstön vähentämisen kautta. (Whitcombe 2008, 7–11.) Brittiläisessä kansanyhteisössä muutosten voimakkuutta selittää poliittisten vallanpitäjien pitkäaikainen sitoutuminen uudistusten toteuttamiseen. Sen sijaan Euroopassa NPM-uudistukset eivät olleet yhtä voimakkaita. Esimerkiksi Keski-Euroopan valtioissa kuten Saksassa, Italiassa, Alankomaissa ja Ranskassa julkishallinnon organisaatioiden hallinnollinen autonomia on syvemmälle juurtunutta kuin angloamerikkalaisessa julkishallinnossa. Samalla monipuoluehallitukset Euroopassa ovat tavanomaisia ja hallituskokoonpanot muuttuvat säännöllisesti. Tällöin NPM-uudistuksia ei ole johdettu yhtä keskitetysti tai systemaattisesti, vaikka uuden julkisjohtamisen opin mukaisissa uudistuksissa onkin onnistuttu paikallisemmalla tai organisaatiotasolla myös Euroopassa. (Ferlie & Steane 2002, 1461–1463.)

Yleisellä tasolla uuden julkisjohtamisen opin implementointi voidaan jakaa kolmeen osaluueeseen: johtamisprosesseihin, uudistumismekanismeihin sekä rajoitteisiin. NPM-uudistusten keskiössä ovat erityisesti johtamisprosessit, jotka koostuvat ammattijohtajien palkkaamisesta julkishallinnon organisaatioihin muutoksen aikaansaamiseksi, yrittäjyysajattelun vahvistamisesta muutoksen edistämiseksi sekä läpinäkyvyyden ja tulosvastuun korostamisesta niin johtajien kuin heidän alaistensakin toiminnassa. Perinteisen hallintovirkamiehen (*administrator*) korvaavalla ammattijohtajalla nähdään olevan keskeinen asema NPM-uudistusten toteuttamisessa sekä onnistumisessa organisaatiossa. Ammattijohtajalta odotetaan, että hän kykenee laatimaan koherentin toimintasuunnitelman uudistusten onnistuneeksi toteuttamiseksi. (Lapsley 2008, 77–80.) Pollitt ym. (1988) tuovat kuitenkin esille, miten tästä voi syntyä jännitteitä managerialistista ajattelua edustavien ammattijohtajien sekä muiden ammattiryhmien välille.

Yrittäjyysajattelun tavoitteena taas on kannustaa julkishallintoa yksityisen sektorin tavoin joustavasti sopeuttamaan toimintaansa ensisijaisesti tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Tätä edistää muun muassa päätöksenteon lisääminen alemmilla julkishallinnon hierarkiatasoilla keskitetyn ohjauksen sijaan, virastojen autonomian

kasvattaminen sekä byrokraattisen sääntelyn vähentäminen. Tällöin julkishallinnon virastoilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tulostavoitteidensa saavuttamiseen esimerkiksi päättämällä itse resurssien kohdistamisesta, asiakkailta perityistä palvelumaksuista, henkilöstön palkkauksesta sekä irtisanomisista, koulutuksista sekä hankintojen toteuttamisesta. (Osborne & Gaebler 1993, 229–234.) Toisaalta Bellone ja Goerl (1992) huomauttavat, miten tämä riskinotto ja opportunistinen käyttäytyminen voivat muodostaa konfliktin julkishallinnon johtajien perinteiselle tavoitteelle huolehtia julkisten varojen huolellisesta ja varovaisesta käyttämisestä niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä luottamusta herättävällä tavalla.

Julkisella sektorilla tulostavastuu voidaan jakaa viiteen osa-alueeseen läpinäkyvyydeksi, vastuunkannoksi, hallittavuudeksi, velvoitteiksi, sekä vastauskyvyksi. Läpinäkyvyys on keskeinen tulostavastuun osa, jota vasten organisaation tai virkamiehen tulee pystyä perustelemaan toimintansa. Samalla läpinäkyvyys on tärkein edellytys organisaation suoriutumisen arvioimiseksi ja edellytys kaikkien muiden tulostavastuun osien toteutumiseksi. Vastuunkanto taas edellyttää, että yksilöitä tai organisaatioita voidaan asettaa vastuuseen toimistaan esimerkiksi erilaisten sanktioiden kautta. Vastuunkannon toteuttamiseksi taas vaaditaan hallittavuutta, joka toimii perustana julkishallinnon organisaatioiden tulostavastuulle. Organisaatioita ja niiden henkilöstöä tulee pitää tulostavastuussa niistä asioista, joihin ne voivat vaikuttaa. Velvoitteet, kuten erinäisten normien, sääntöjen sekä lakien noudattaminen muodostavat vuorostaan pohjan toiminnalle, jonka perusteella organisaatioita pidetään tulostavastuussa. Vastauskyky taas kattaa julkishallinnon organisaation kyvyt kyetä vastaamaan sen ulkoisten sidosryhmien odotuksiin ja vaatimuksiin toimintansa kautta. (Koppell 2005, 94–99.) Lapsley (2008) toteaa, miten tämä laaja tulostavastuu ja toiminnan läpinäkyvyys asettavat julkishallinnon johtajat sekä henkilöstön intensiivisen tarkastelun alle lisäten sekä konkretisoiden heihin kohdistuvia odotuksia.

Uuden julkisjohtamisen opin implementoimisen toinen osa-alue eli uudistumismekanismi koostuvat rakenteellisista uudistuksista, suoritusmittauksesta sekä kannustimista ja motivoinnista. NPM-uudistuksille keskeisinä pidettyjen ammattijohtajien lisäksi julkisen sektorin rakenteellisia uudistuksia pidetään keskeisenä tekijänä uudistusten onnistumisen kannalta. Rakenteelliset muutokset kattavat niin organisaatorakenteiden muutokset kuin myös julkishallinnon koko toimintaympäristön muutokset esimerkiksi resurssien allokointiperiaatteiden sekä valvonnan osalta. Suuret

rakenteelliset muutokset julkishallinnossa ovat suosittu NPM-uudistusten työkalu niiden saadessa paljon näkyvyyttä. Tämän lisäksi lainsäätäjien näkökulmasta rakenneuudistuksia voidaan suunnitella suhteellisen nopealla tahdilla. Näin julkisyleisölle voidaan signaloida helposti myös uudistusten konkreettisuudesta. Rakenteellisten uudistusten suunnittelun ollessa suhteellisen helppoja ne eivät yksinään kuitenkaan onnistu tuottamaan NPM-uudistusten tavoittelemia lopputulemia. Sen sijaan niiden onnistunut implementointi edellyttää monipuolista asiantuntemusta sekä huolellista sisäisten prosessien, palvelutuotannon sekä asiakasnäkökulman huomioimista. (Lapsley 2008, 77–78, 82–84.)

Suoritusmittaus on saanut vastaavasti paljon näkyvyyttä osana NPM-uudistuksia etenkin silloin, kun suoritusmittaustietoja julkistetaan. Julkishallinnon suoritusmittausta on NPM-uudistusten yhteydessä kehitetty aktiivisesti niin hallitusten, auditointi- ja valvontakomiteoiden kuin suoritusmittauksen tutkijoiden toimesta. Vastaavasti lainsäätäjät enenevässä määrin odottavat, että julkishallinnon organisaatioissa on toimiva suoritusmittausjärjestelmä. (Lapsley 2008, 77–78, 84–86.) Bowerman ym. (2001) lisäksi toteavat, miten suoritusmittauksen ohessa myös esikuva-analyysin rooli julkisen sektorin uudistamisessa sekä sen palveluiden modernisoinnissa on korostunut. Esikuva-analyysin tarkoituksena on kannustaa organisaatioita tunnistamaan esimerkkejä parhaista käytännöistä niin organisaation sisällä kuin laajasti sen ulkopuolellakin yksityisellä ja julkisellakin sektorilla. Tämän lisäksi esikuva-analyysin kautta voidaan tarkkailla edistystä julkishallinnon toimintojen parantamisessa suhteessa toimialan parhaimpien käytäntöjen edelläkävijöihin. Samalla esikuva-analyysi kannustaa jatkuvan kehittämisen sekä oppimisen mentaliteetin sisällyttämiseen osaksi julkishallinnon palveluiden tuottamista sekä toimittamista.

NPM-uudistusten tuloskeskeisyys ja tavoitteiden taloudellinen kvantifioiminen ilmenee myös julkisen sektorin motivointi- ja palkitsemisjärjestelmissä. Julkishallinnon johtajien näkökulmasta tämä voi konkretisoitua rahallisena palkitsemisena saavutettujen tulosten perusteella tai tulosperusteisen palkitsemisen muodossa. Toisaalta julkishallinnossa työskentelevien asiantuntijoiden näkökulmasta palkitseminen on taas useammin ei-rahallista ja se toteutuu esimerkiksi henkilökohtaisten ammattieettisten tavoitteiden tai sitoumusten täyttämisen kautta. Tällöin NPM-uudistusten mukaisessa palkitsemisjärjestelmässä vallitseekin kuilu johtajia palkittaessa rahallisesti hyvästä

suoriutumisesta, kun taas muun henkilöstön osalta palkitseminen on usein ei-rahallista. (Lapsley 2008, 68–87.)

NPM-uudistusten kolmannen ulottuvuuden eli sen rajoitteet muodostavat auditointiyhteiskunnan (*audit society*) syntyminen, julkishallinnon henkilöstön ammattieettiset periaatteet sekä toimintatavat ja julkishallinnon organisaatioiden luonne sosiaalisina instituutioina. Julkishallinnon auditoinnilla on suuri vaikutus sen toimintaan, vaikka alustavasti se voikin näyttäytyä yksinkertaisena toimintamallina, jossa julkishallinnon johtajat toimivat ja jälkikäteen auditoidijat tarkastavat sekä raportoivat johtajien toiminnasta. Auditointi ei enää pelkää muodosta organisaation toiminnalle arviointikriteeristöä, jota vasten sen toimintaa arvioidaan jälkikäteen. Sen sijaan se on muodostunut keskeiseksi viitekehyykseksi, jota vasten kaikkea organisaation ja sen johtajien toimintaa arvioidaan jatkuvasti. (Lapsley 2008, 88.) Auditoinnin roolin kasvusta puhutaankin auditointiyhteiskunnan syntymisenä. Julkishallinnon organisaatioiden talousauditoinnin korostumisen lisäksi sen rinnalle ovat tulleet esimerkiksi johtamiskäytäntöjen, immateriaalioikeuksien, koulutuksen sekä tietojärjestelmien auditoinnit (Power 1994, 1; Lapsley 2008, 88–89.) Power (2003) toteaa, miten tämä auditointitoimenpiteiden lisääntyminen voi vaikuttaa merkittävästi julkishallinnon johtajien käyttäytymiseen heidän keskittyessään auditoinnin kohteena olevan kriteeristön täyttämiseen. Tällöin NPM-uudistusten toteuttamista voi haitata julkishallinnon johtajien keskittyminen toimintansa vaatimuksenmukaisuuden (*compliance*) täyttämiseen (Lapsley 2008, 89).

NPM-uudistusten näkökulmasta myös julkishallinnon ammateissa toimivien henkilöiden ammattieettiset periaatteet tai heidän ammattikuntansa toimintatavat voivat haitata managerialistisesta näkökulmasta toteutettavien reformien toteuttamista. Vastaavat periaatteet ja toimintatavat kuten lääkärivalat ohjaavat vahvasti julkishallinnon henkilöstön toimintaa ja suhtautumista tehtävien suorittamiseen. Seurauksena NPM-uudistukset voivat herättää julkishallinnon henkilöstössä muutosvastarintaa, jos uudet toimintatavat ovat ristiriitaisia ammattieettisten periaatteiden kanssa. (Lapsley 2008, 89–90.) Esimerkiksi Llewellyn (1988) kuvaa tutkimuksessaan, miten asiakaspinnassa työskentelevät Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaalityöntekijät nimettiin hoitomanagereiksi. Uuteen virkanimikkeeseen sisältyi perinteisen hoidontarpeen arvioinnin lisäksi odotus budjettivelvollisuuksien ja -rajoitteiden huomioimisesta hoidon

antamisessa. Budjetoinnin liittäminen osaksi sosiaalityöntekijöiden tehtäviä herätti vastaavasti ankaraa vastustusta henkilöstön joukossa.

Ammattieettisten periaatteiden ja auditointiyhteiskunnan syntymisen lisäksi rajoitteita NPM-uudistuksille muodostuu julkishallinnon organisaatioiden luonteesta sosiaalisina instituutioina, jotka pyrkivät legitimoimaan toimintaansa (Lapsley 2008, 91). Esimerkiksi Mouritsen ja Skærbæk (1995) kuvaavat, miten Tanskan kuninkaallisessa teatterissa laskentatoimea hyödynnettiin ensisijaisesti oikeuttamaan organisaation toimintaa taiteen tuottamisessa eikä vastuullisen resurssienkäytön tai tulostavastiun realisoimisen työkaluna. Tällöin NPM-uudistuksien onnistumista rajoittaa julkishallinnon organisaatioiden motiivi oman toimintansa säilyttämisestä ja legitimoimisesta NPM:n retoriikkaa hyödyntäen (Lapsley 2008, 91–92).

2.3 Uuden julkisjohtamisen opin onnistumiset ja epäonnistumiset

Uuden julkisjohtamisen opin mukaisten uudistusten toteuttamiseen liittyvistä haasteista, tahattomista heijastevaikutuksista sekä julkishallinnon rajoitteista huolimatta muutosoppi on silti onnistunut tuottamaan lukuisia onnistuneita uudistuksia julkishallinnoissa. Esimerkiksi entisissä neuvostoblokin valtioissa länsimaistumisen yhteydessä toteutetut inkrementaaliset mutta pitkäjänteiset ponnistukset julkishallinnon tehostamisessa ovat tuottaneet toivottuja lopputuloksia. NPM-uudistusten onnistumisia kuitenkin seuraa joukko epäonnistumisia tai vain rajallisesti onnistuneita uudistuksia. Esimerkiksi makrotason julkishallinnon johdon ohjausjärjestelmien kehitysprojektit voivat onnistua muilta osin, mutta toivotut vaikutukset niiden implementoinnista voivat jäädä rajalliseksi niiden epäonnistuessa jalkauttamaan julkisen sektorin strategisia tavoitteita operationaaliseksi yksilö- ja instituutiotason mitattaviksi tulostavoitteiksi. (Verheijen & Dobrolyubova 2007, 211–214.) Myös Dan ja Pollitt (2014) listaavat useita onnistuneita NPM-uudistuksia Itä-Euroopan valtioissa, joissa esimerkiksi johdon ohjausjärjestelmien, suoritusmittauksen, laatuhankeiden ja uusien julkishallinnon organisaatioiden perustaminen ovat onnistuneesti parantaneet joko julkishallinnon organisaatioiden sisäistä toimintaa tai niiden tuottamien palveluiden laatua. Yhtenä yhdistävänä tekijänä onnistuneiden reformien taustalla on ollut tilannekontekstin huomioiminen uudistusten toteuttamisessa etenkin käytettävissä olevien resurssien osalta ja inkrementaalinen mutta pitkäjänteinen sitoutuminen uudistusten toteuttamiseen. NPM-uudistukset ovat onnistuneet tukemaan Itä-Euroopan julkishallintoja esimerkiksi parhaiden

toimintaperiaatteiden jalkauttamisessa, tulosvastuun ja toiminnan läpinäkyvyyden lisäämisessä, asiakaslähtöisyyden parantamisessa sekä sisäisten ohjausjärjestelmien kehittämisessä esimerkiksi tasapainotetun mittariston (*Balanced Scorecard*) implementoimisen myötä.

NPM-uudistukset ovat myös tuoneet strategisen ja taloudellisen suunnittelun osaksi perinteisiä julkisen sektorin organisaatioita. NPM-käytäntöjen myötä myös näille perinteisille organisaatioille on tullut tarve kiinnittää kasvavissa määrin huomioita esimerkiksi strategiseen tavoitteidenasetantaan, asiakasnäkökulman huomioimiseen, operatiivisten budjettien laatimiseen sekä osaamisen kehittämiseen sekä ylläpitämiseen. Uudistusten keskiössä on erityisesti taloudellisen suoriutumisen parantaminen sekä tehostaminen modernissa talouskriisien vaikutuksiin reagoivassa julkishallinnon toimintaympäristössä. (Düren ym. 2019, 346–348, 355–356.) Esimerkiksi Kurunmäki (2009) tuo esille johdon laskentatoimen työkalujen merkityksen NPM-uudistusten taloudellisen näkökulman oikeuttajana. Johdon laskentatoimen työkaluilla ja teknologialla vaikutetaan muun muassa siihen, miten NPM-uudistuksista keskustellaan ja miten niitä jalkautetaan operatiivisiksi tavoitteiksi julkishallinnon organisaatioissa.

NPM:n kattaessa laajan kirjon onnistuneita sekä epäonnistuneita uudistuksia muutosoppi on kerännyt osakseen myös laajaa kritiikkiä. Hood (1991, 9) tunnistaa neljä yleistä suuntausta tälle kritiikille. Ensimmäinen näistä keskittyy uuteen julkisjohtamisen oppiin uutena managerialistisena retoriikkana, joka yhä kätkee alleen kaikki samat julkishallinnon ongelmat sekä heikkoudet. Toinen suuntaus kritiikissä käsittelee uuden julkisjohtamisen opin kyvyttömyyttä onnistua sen keskeisten reformien kuten alhaisempien kustannusten lunastuksessa. Kolmas kritiikin osa-alue taas koskee NPM:n kannattajien oman edun tavoittelua muutosopin edistäessä julkisen hyvän sijasta rajatun ryhmän kuten konsulttien ja julkishallinnon ylimmän johdon intressejä. Neljäs suuntaus kritiikissä vuorostaan kyseenalaistaa NPM:n reformien yleistettävyyden kokonaisvaltaisesti julkishallinnossa. Hood ja Peters (2004) myös toteavat, miten uuden julkisjohtamisen opin soveltamisesta on syntynyt odottamattomia seuraamuksia. Ihmisen tietämyksen rajallisuudesta sekä NPM-uudistusten kohteena olevien organisaatioiden monimutkaisuudesta johtuen vastaavat odottamattomat heijastevaikutukset eivät kuitenkaan ole täysin vältettävissä. NPM-uudistusten teorian ja operatiivisen soveltamisen välillä vallitsee myös usein kuilu. Sen sijaan että uudistuksia toteutettaisiin systemaattisesti näyttöön perustuvien menetelmien ja tehokkaan oppimisen pohjalta,

NPM-uudistuksia on tehty valikoiden ideologisista lähtökohdista ilman evidenssiä uudistusten toimivuudesta. Uuteen julkisjohtamisen opin retoriikkaan sisältyy usein kokemuksesta oppiminen, mutta tämä osaltaan muodostaa paradoksin: Julkishallinnon johtajat saavat harvoin mahdollisuuksia oppia virheistään, jolloin epäonnistuneiden NPM-uudistusten kääntäminen onnistuneiksi reformeiksi jää harvinaiseksi tapahtumaksi.

NPM-doktriinille ominaisen hajautetun päätöksenteon myötä myös kritiikki epäonnistuneista tai epäsuosituista uudistuksista kanavoituu tavallisesti julkishallinnon johtajille. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa vastuun delemoisimisen ja taloudellisen suunnittelun työkaluna hyödynnetty kehysbudjetointi siirtää vastuun kivuliaiden leikkausten tekemisestä julkishallinnon alemmilla hierarkiatasoilla toimiville johtajille ja asiantuntijoille. Samalla uudistamishankkeiden luonne on muuttunut pitkäaikaisista systemaattisista projekteista lyhytaikaisiksi pilottikokeiluiksi, joita rahoitetaan esimerkiksi EU-rahoituksella. Asiakaskeskeisempien julkishallinnon palveluiden tuottamisen toteuttamista taas hankaloittavat jatkuvat budjettileikkaukset. Julkishallinnon ydinpalveluiden tuottamisesta vastaavaa henkilöstöä ovat taas tavallisesti korvanneet NPM-uudistuksista hyötyvät intressiryhmät kuten strategit, suunnittelijat sekä laadunvarmistajat, joiden vastuulla on uudistuksista raportointi ja niiden legitimointi. Julkisen sektorin työntekijöille ominaisen sisäisen motivaation rinnalle on taas vakiintunut NPM-uudistuksille tyypillinen tuottavuusajattelu ja tavoite kustannusten minimoimisesta. Julkishallinnossa työskentelevien asiantuntijoiden autonomiaa ja motivaatiota voi tällöin laskea niiden rinnalle vakiintunut tuottavuustavoitteiden saavuttaminen ja kustannusten alentaminen. Kannustimina nämä jäävät usein autonomian tunnetta ja sisäistä motivaatiota heikommiksi mikä vuorostaan voi lisätä tyytymättömyyttä, luottamuspulaa sekä amotivaatiota. Tällöin NPM-uudistusten onnistuminen muodostuu haastavaksi, jos uudistusten kohteena olevien organisaatioiden ja henkilöiden autonomia ja mahdollisuudet vaikuttaa toimintaympäristöön jätetään suppeiksi. (Diefenbach 2009, 903–906; Siltala 2013, 471–474, 477–478, 482–487.)

Julkishallinnon johtajien näkökulmasta NPM-uudistusten hyötyjen empiirinen todistusaineisto on myös ristiriitaista. Verbeeten ja Speklé (2015) kuvaavat, miten tieteellistä näyttöä ei löydy esimerkiksi johdon ohjausjärjestelmien kyvyille tukea tulostavuuksiin toteutumista julkisella sektorilla. Vastaavasti julkishallinnon toiminnan hajauttaminen ja yksityistäminen ovat vaikuttaneet negatiivisesti julkishallinnon tehokkuuteen. Perinteiselle byrokraattiselle julkishallinnon johtamiselle ominaisilla

säännöillä ja muotovaatimuksilla sen sijaan on todettu olevan positiivinen vaikutus niin tuloskeskeisen toimintakulttuurin kuin tuottavuudenkin näkökulmasta. Positiivinen vaikutus NPM-uudistusten pohjalta rakennetuilla johdon ohjausjärjestelmillä on kuitenkin tunnistettavissa niiden kyetessä ohjaamaan julkishallinnon organisaatioiden toimintaa suoritusmittausinformaation pohjalta. Tällöin vastaavien ohjausjärjestelmien tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida laajasti organisaation tavoitteidenasetannan ja ohjauksen näkökulmasta eikä esimerkiksi ainoastaan palkitsemisen ja tulosvastuun osalta.

NPM-uudistusten aikaisten omaksujien kuten Yhdistyneen kuningaskunnan, Yhdysvaltojen, Australian ja Alankomaiden osalta uudistusten toteuttaminen on joko hidastunut, pysähtynyt tai jopa kääntynyt. Syynä tähän on uudistusten johtaminen esimerkiksi poliittisiin katastrofeihin, jotka osaltaan ovat alentaneet uskoa uuden julkisjohtamisen opin kykyyn parantaa julkishallinnon tehokkuutta. NPM-uudistusten ollessa laajoja niiden peruuttaminen ja vaikutusten kumoaminen ei kuitenkaan ole enää helposti toteutettavissa. (Dunleavy ym. 2005, 467–469.) Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa aggressiivisen julkisen sektorin uudistamisen jälkeen 2000-luvulla alettiin eri virastoille jaettuina toimintoja keskittää muun muassa sosiaalipalveluiden osalta uudelleen yhden organisaation alaisuuteen. Vastaavasti Kruunun tutkimusinstituuteille hajautettuja varhaiskasvatuksen toimintoja siirrettiin takaisin opetusministeriölle koulutuksen strategisen suunnittelun ja koordinoimisen parantamiseksi. (Whitcombe 2008, 10–12.) Tämä kehityssuunta edustaakin Dunleavyn ym. (2005), Christensenin ja Lægroidin (2007) sekä Whitcomben (2008) kuvaamaa julkishallinnoissa yleistyvää kehitystrendiä uudesta aallosta julkisen sektorin toimintojen keskittämisestä synergia-, koordinointi- ja mittakaavaetujen saavuttamiseksi kokonaisvaltaisesti julkishallinnossa. Tätä kehityssuuntaa he kutsuvat hallinnon kokonaisuutta tarkastelevaksi whole-of-government-lähestymistavaksi julkishallinnon uudistamiseen.

2.4 Uusi julkisjohtamisen oppi Suomessa

Suomessa julkisen sektorin muutosten taustalla vaikuttivat useat kehitystrendit 1960–1980-lukujen välillä. Maailmansotien jälkeen suomalainen julkinen sektori oli kasvanut merkittävästi hyvinvointivaltion kehityksen myötä. Samalla sen hallintokoneistossa tapahtui paisumista sekä byrokratisoitumista. (Temmes 2008, 69–70.) Hyvinvointivaltion massiivinen kasvu ei kuitenkaan johtanut sen hallintojärjestelmien tai -rakenteiden

uudistamiseen vaan sen toimintaa ohjailivat perinteiset hallinnolliset sekä juridiset menettelyt. Julkisen sektorin keskittyessä tuotteiden ja palveluiden määrän ja saatavuuden parantamiseen uudistuksia toteutettiin ensisijaisesti keskusvirastojen sekä ministeriöiden ohjaamina. Keskitetty hitaasti muutoksiin reagoiva laaja julkinen sektori oli altis myös sisäisille ja ulkoisille ongelmille. Sisäisiä ongelmia muodostivat esimerkiksi keskitetty henkilöstöhallinnon kehittäminen ja julkishallinnon tehokkuusongelmien ratkaiseminen. (Temmes 1998, 447–452.) Keskeisenä ulkoisena uhkana sekä käännekohtana suomalaisen julkishallinnon laajenemiselle toimivat 1970-luvulla alkaneet öljykriisit, jotka aiheuttivat muun muassa voimakasta inflaatiota sekä työttömyyttä. Samalla keskustelu hyvinvointivaltion taloudellisen perustan kestävydestä sekä hyvinvointivaltion kriisiytymisestä lisääntyi. Tämän myötä myös julkishallinnon odotettiin reagoivan huonoon taloudelliseen tilanteeseen sekä toteuttamaan tarpeellisia uudistuksia. Vaikka pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallia pidettiin toimivana, kohdistui sitä kohtaan esitetty kritiikki erityisesti sen ylläpidettävyyteen. (Ylivaska 2015, 435–442.) Temmes (1998) toteaaakin, miten suomalaisen hyvinvointivaltion kriisin muodostivat byrokraattiset sekä taloudelliset haasteet sekä sen legitimitetin kyseenalaistaminen. Julkishallinnon voimakas paisuminen, sen resurssien tehottomaksi koettu käyttö ja tyytymättömyys kasvavaa verotaakkaa sekä huononevaa palvelujen laatua kohtaan yhdistettynä huonoon taloudelliseen tilanteeseen loivat tällöin pakottavat olosuhteet NPM-uudistusten implementoinnille (Lähdesmäki 2011, 76–77).

Maa- ja maailmantalouden kehityssuuntien lisäksi suomalaisia NPM-uudistuksia ovat ohjailleet kansainväliset vaikutteet, joita on saatu esimerkiksi OECD-jäsenmaista. Öljykriisin alkaessa OECD-maiden julkishallintojen virkamiehiä alettiin kutsua yhteisiin kokouksiin, joissa yhteistyössä kehitettiin rakenteellisia ja hallinnollisia innovaatioita. OECD pyrki näin antamaan suosituksia ja kehitysehdotuksia, joiden tavoitteena oli muun muassa parantaa julkisten resurssien mahdollisimman tehokasta käyttöä sekä selkeyttää julkishallinnon johtajien sekä virkamiesten vastuita. Jäsenmailla ei kuitenkaan ole velvoitteita noudattaa OECD:n antamia suosituksia. (Ylivaska 2015, 442–446.) Tästä huolimatta OECD:n tiedontuotannolla on keskeinen rooli julkishallinnon uudistamisessa. Alasuutari ja Rasimus (2009) toteavat, miten suomalaiset lainsäätäjät säännöllisesti hyödyntävät OECD:n tuottamaa raportointia sekä suosituksia esimerkiksi luotettavana tietolähteenä hallinnollisten uudistusten perusteluiden yhteydessä ja vertailukohtana muiden jäsenmaiden suoriutumiseen.

1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa NPM-uudistukset Suomessa mukailivat vahvasti perinteistä anglosaksista uuden julkisjohtamisen opin mallia hyvinvointivaltion kriisiin vastaamisessa. Uudistusten keskiössä olivat muun muassa markkinaehtoisuuden ja talousajattelun vahvistaminen julkishallinnossa sekä monoliittisen julkishallinnon sekä päätösvallan hajauttaminen esimerkiksi valtionyhtiöihin. Julkishallinnon uudistustahti oli myös poikkeuksellisen nopeaa sen ollessa lähtökohtaisesti sisäisten sekä ulkoisten muospaineiden sanelemaa. Esimerkiksi vauraassa Norjassa ei muodostunut Suomen kaltaista tarvetta radikaaleihin julkishallinnon uudistamistoimenpiteisiin. (Temmes 1998, 453–455.) 1990-luvun alussa suomalainen julkishallinto muuttui merkittävästi muun muassa liikelaitoksista ja virastoista muodostettujen valtionyhtiöiden, raamibudjetoinnin sekä uuden valtionhallinnon tulosohjaus- ja johtamisjärjestelmän implementoinnin myötä. Samalla julkishallinnon kasvu pysähtyi ja sen sijaan niin valtio kuin kunnallishallituksetkin toteuttivat laajoja henkilöstöleikkauksia (Virtanen 2003, 303; Temmes 2008, 75–76.)

NPM-uudistusten suunnittelussa keskeinen vastuu kohdistui valtiovarainministeriön sekä sisäministeriön virkamiehille (Temmes 1998, 443; Ylivaska 2015 438–439). Esimerkiksi raamibudjetoinnin suunnittelu ja arviointi annettiin valtiovarainministeriön tehtäväksi kasvattaen ja keskittäen valtaa rahaministeriölle. Tämän myötä julkishallinnon ohjauksessa on korostunut vahvasti valtiontalouden tasapainotustarve. (Herranen 2015, 32; Ylivaska 2015, 458.) Raamibudjettien perusteella muut ministeriöt laativat omien hallinnonalojensa budjetit hallituksen tavoitteet samalla huomioiden. NPM-uudistusten myötä julkishallinnon ohjauksessa tapahtui hallinnon hajauttamisen lisäksi strategisen ohjauksen keskittämistä ministeriöihin erityisesti valtiovarainministeriön osalta. Uudistusten myötä paikallishallinnoille suomalaisissa kunnissa annettiin myös enemmän autonomiaa päätöksenteossaan. Tulosohjauksen mallissa kunnat ja virastot saavat laajemmat mahdollisuudet määrätä operationaalisesta päätöksenteostaan esimerkiksi leikkausten ja resurssien allokoinnin osalta. Lisääntyneestä autonomiasta huolimatta kuntien ja virastojen tulee kuitenkin suoriutua niille määrätyistä tehtävistä keskushallinnon määrittämien strategisten tavoitteiden mukaisesti. Julkishallinnon toiminnan hajauttaminen on tällöin vastavuoroisesti johtanut strategisen ohjauksen keskittymiseen ministeriöihin (Ylivaska 2015, 451–455.) Temmes (1998) toteaa, miten NPM-uudistuksissa on ollut hankala löytää tasapainoa keskushallintojohtoisen tulosohjauksen sekä Pohjoismaille ominaisten vahvojen autonomisten

paikallishallintojen välille. Paikallishallinnot ovat perinteisesti nauttineet laajasta autonomiasta hyvinvointivaltion palveluiden tuottamisessa. Lisäksi pohjoismaista julkishallintoa ohjaavat syvälle juurtuneet periaatteet vilpittömydestä, lakiperusteisuudesta sekä virkamiesjärjestelmästä, jotka määrittelevät julkishallinnon asemaa neutraalina byrokratiana. Rajoituksia NPM-uudistusten laajuudelle Pohjoismaissa asettaa myös niiden asema modernin hyvinvointivaltion pioneereina.

Suomelle ominaisen piirteen NPM-uudistuksissa muodostaa virkamiesten keskeinen rooli julkishallinnon autonomian rakentamisessa ja ylläpitämisessä maan itsenäistymisestä asti. Poliittisten päätöksentekijöiden sijaan kokeneet julkishallinnon virkamiehet ovat säilyttäneet keskeisen asemansa NPM-uudistusten toteuttamisessa. Uudistuksia on silti toteutettu konsensushengessä lainsäätäjien ja ministereiden kanssa. (Temmes 1998, 442–444; Tiili 2007, 90–92; Lähdesmäki 2011, 76–78.) NPM-uudistusten virkamieskeskeisyyttä on lisäksi edesauttanut monipuoluejärjestelmä, jonka seurauksena hallituskokoonpanot vaihtuvat säännöllisesti. Hallituspuolueiden vaihtuessa tasaisesti poliittisten päätöksentekijöiden on haastavaa luoda pitkän aikavälin strategista ohjausmallia julkishallinnon uudistuksille, jolloin vastuu niiden suunnittelusta ja toteuttamisesta keskittyy virkamiehille. (Temmes 1998, 441–444; Tiili 2007, 90–92.) Tiili (2007) kuitenkin toteaa tutkimuksessaan, miten ministerit eivät Suomessa ole omaksuneet NPM-uudistusten mukaista roolia strategisina johtajina. Vaikka yksittäisillä ministereillä on laajempi autonomia vaikuttaa ministeriöidensä hallinnonalojen alle kuuluvien virastojen strategiaan tavoitteisiin ja resurssien allokointiin, käyttävät ministerit tätä valtaa rajoitetusti. Ellei ministerillä ole esimerkiksi henkilökohtaista motiivia osallistua hallinnonalan ohjaukseen, tapahtuu strategisten suuntaviivojen sekä uudistusten suunnittelu ja toteuttaminen ensisijaisesti virkamieskeskeisesti.

1990-luvulla toteutettujen NPM-uudistusten nopea implementointi sekä virkamieskeskeisyys niiden suunnittelussa ja implementoinnissa ovat tehneet uudistuksista kokonaisvaltaisia sekä pitkäjänteisiä suomalaisessa julkishallinnossa. Temmes (1998) toteaa, miten Suomessa NPM-uudistukset ovat olleet kokonaisvaltaisimpia ja määrätietoisimpia muihin Pohjoismaihin verrattuna. Lähdesmäki (2003) taas korostaa suomalaisten NPM-reformien johdonmukaisuutta hallitusten vaihdosten yli sekä yhteisen konsensuksen merkitystä julkisen sektorin modernisoinnissa. NPM-uudistuksia on toteutettu julkishallinnossa käytännönläheisesti ja tapauskohtaisesti julkisten menojen hillitsemiseksi eikä pelkästään ideologian tai teoreettisten

viitekehysten myötä. Lähdesmäki (2011) myös toteaa, miten uudistusten välttämättömyyttä on perusteltu hallintorakenteiden rationalisoinnilla sekä palveluiden tuottamisen varmistamisella. Julkishallinnon NPM-uudistukset ovat jatkuneet 2000- ja 2010-luvuilla muun muassa valtion tuottavuusohjelman, yliopistouudistuksen, aluehallintouudistuksen, kuntarakenteiden ja palvelutuotannon sekä tulostamituksen ja -ohjauksen kehittämisen myötä. Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelmassa, jota on toteutettu vuodesta 2003 alkaen, uuden julkisjohtamisen opin kova ydin ilmenee ydintehtävääjattelun, talouskurin, menoleikkausten, tuottavuusajattelun, digitalisaation, suoritteiden ja tehtävien määrittämisen sekä mittamisen kautta. (Herranen 2015, 38–40.)

Yleisellä tasolla tulostamituksen kehittäminen Suomessa on NPM:n periaatteiden mukaisesti keskitetty valtiovarainministeriölle, kun taas yksityiskohtaisempi menettelyjen ja tulostamituksen prosessien kehittäminen on hajautettu muille hallinnonaloille. Koko hallinnon osalta tulostamituksella tavoitellaan hallitusohjelman mukaista julkishallinnon tuloksellisuutta. Hallinnonalojen alle kuuluvien virastojen osalta tulostamituksella taas pyritään tulostavoitteiden saavuttamiseen allokoitujen resurssien puitteissa. Tulostamitus koostuu näin kokonaisuudesta poliittisia ja hallinto- sekä virastokohtaisia tavoitteita. Raamin tulostamitukselle muodostavat hallitusohjelman lisäksi eduskunnan hyväksymä talousarvio ja ministeriöiden sekä niiden hallinnonalojen alle kuuluvien virastojen väliset tulostamitukset. Tulostamitukset vuorostaan määrittelevät julkishallinnon virastojen monivuotiset strategiset sekä operatiiviset tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi virastoille allokoitavat resurssit. Tulostamitukset laaditaan kahdenkeskisten neuvottelujen kautta ministeriön ja sen hallinnonalojen virastojen välillä sopimuksen vahvistamisen edellyttäessä molempien osapuolten hyväksymistä. (Valtiovarainministeriö: Hallinnon ohjaus.)

Tulostamituksen kehittämistä valtiovarainministeriö toteuttaa muun muassa suositusten ja linjausten kautta. Esimerkiksi valtiovarainministeriön vuonna 2005 laatima Tulostamituksen käsikirja ja sen uudistetut versiot ohjeistavat hallinnonalojen tulostamituksen linjauksista, uudistamisen periaatteista sekä konkreettisista toimista tulostamituksen toteuttamisessa. Tulostamitusten tavoitteena on toimia strategisen sekä operatiivisen toiminnan ohjausvälineinä. Lyhyellä aikavälillä ohjauksessa taas painottuvat operatiivisen toiminnan tulostavoitteet. Virastojen tulostamituksissa asetetut tavoitteet kattavat organisaation toiminnan vaikuttavuuden, tehokkuuden, tarjooman

laadun sekä henkisten voimavarojen hallinnan ja niiden tulee olla systemaattiseen arviointiin tai mittaamiseen perustuvia. Tulohajauksen käsikirja määrittelee kriteerit myös hyvälle tulostittarille, jonka ominaisuuksiin kuuluvat muun muassa toiminnan tuotoksen eikä tekemisen mittaaminen, kyky kuvata tulossopimuksen kannalta relevantteja asioita, viraston mahdollisuus vaikuttaa mittariin, mittarin reliabiliteetti ja validiteetti, mittaustietojen keräämisen helppous sekä mahdollisuus asettaa tulostittarille tavoitteita. Virastot sekä ministeriöt vuorostaan voivat hyödyntää tulostittarien tuottamaa informaatiota esimerkiksi raporttien laatimisessa, eri organisaatioiden suoriutumisen vertailussa, tuottavuuskehityksen seuraamisessa sekä esikuva-analyysin toteuttamisessa. Virastojen johdolla on vastaavasti tilivelvollisuus sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tavoitteiden saavuttamisen perusteella ministeriö voi kohdistaa virastoihin joko positiivisia tai negatiivisia seuraamuksia esimerkiksi tulospalkkioiden, kehitysinvestointirahoituksen lisäämisen, viraston toimintaan suoraan puuttumisen, johdon vaihtamisen tai määrärahojen supistamisen muodossa. (Valtiovarainministeriö 2005, 38–39, 45–52, 91–100.)

Vaikka NPM-uudistusten mukaisella tulohjohtamisella on Suomessa pitkä historia, on tulohajauksen onnistuminen ja kehittäminen vaihdellut merkittävästi hallinnonaloittain. Viimeisimmässä vuonna 2021 valtioneuvoston kanslian toimesta toteutetussa valtionhallinnon tulohajauksen arvioinnissa todetaan tulohajauksen nykytilaan suhtautumisen olevan enemmän kriittistä kuin positiivista. Keskeisiä haasteita tulohjaukselle on tunnistettavissa etenkin sen sähköisten ohjausjärjestelmien sekä tiedonhallinnan kehittämisessä. Digitaalisten ohjausjärjestelmien tuottamaa informaatiota hyödynnetään ja tuotetaan hallinnonaloilla epäsystemaattisesti ja sattumanvaraisesti, jolloin etenkin virastojen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen arviointi muodostuu haastavaksi tai jopa mahdottomaksi. Nykyisissä julkishallinnon virastojen hyödyntämissä ohjausjärjestelmissä puutteita on tunnistettavissa erityisesti niiden kyvyissä tukea tiedolla johtamista, vuoropuhelua, tavoitteidenasetantaa sekä raportointia. Vastaavasti ohjausjärjestelmien tuottaman informaation esittämisessä visuaalisesti selkeässä muodossa ja integroimisessa osaksi tulohajausta tunnistetaan yhä kehitystarpeita. Tiedonhallinnan ja tiedolla johtamisen käytäntöjen kehittämisen lisäksi tulohajauksen arvioinnissa esitetään hyvien sähköisten alustojen kehittämistä virastojen toiminnan ohjaamiseksi strategisten ja operatiivisten tulostavoitteiden osalta. Ohjausjärjestelmien uudistusten ollessa laajoja ja kompleksisia yksittäisen suuren

kehityshankkeen sijasta uudistuksia vastaavasti kannustetaan toteuttamaan käytännönläheisten kokeilujen, vuoropuhelun ja hyvien käytäntöjen levittämisen sekä skaalaamisen kautta. (Salminen ym. 2021, 138–147.)

Vuosikymmenien aikana NPM-uudistusten kirjo on länsimaissa ollut laaja ja se koostuu niin onnistumisista kuin epäonnistumisistakin. Samanaikaisesti kulttuurillinen konteksti ja maailmantalouden ilmiöt kuten talouskriisit ovat vaikuttaneet sekä NPM-uudistusten voimakkuuteen että muotoon. Yhdistävänä tekijänä NPM-doktriini on kuitenkin tuonut mukanaan julkiselle sektorille laajan valikoiman toimintatapoja sekä työkaluja yksityiseltä sektorilta kuten erilaiset johdon ohjausjärjestelmät, mahdollisimman tehokkaan resurssienkäytön sekä tilivelvollisuuden korostamisen sekä kvantifioitavien tavoitteiden asetannan. Seurauksena suoritusmittaus on muodostunut keskeiseksi työkaluksi julkishallinnon ohjauksessa. Samalla julkisen sektorin organisaatiot ovat implementoineet johdon ohjausjärjestelmiä tehokkuutensa parantamiseksi ja ohjatakseen operationaalista toimintaansa kohti strategisten tavoitteiden saavuttamista. Nämä ohjausjärjestelmät ovat kuitenkin riippuvaisia organisaatioiden keräämästä suoritusmittausinformaatiosta. (Spekle & Verbeeten 2011, 4–5; Felício ym. 2021, 593–595.)

3 Johdon ohjausjärjestelmät ja suoritusmittaus julkisella sektorilla

3.1 Johdon ohjausjärjestelmien viitekehys, osat ja soveltaminen

Ensimmäisen kerran johdon suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien viitekehysten esitteli Robert Anthony 1960-luvulla. Anthony (1965) määrittelee johdon ohjausjärjestelmät prosesseiksi, joiden kautta johtajat varmistavat resurssien tehokkaan sekä tuloksellisen hankkimisen ja hyödyntämisen organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi. Määritelmään sisältyy kolme keskeistä tekijää. Ensinnäkin johtajat ovat osa tätä prosessia, jossa asioiden aikaansaaminen tapahtuu työskentelemällä muun henkilöstön kanssa. Toiseksi prosessi tapahtuu kontekstissa, jossa hyödynnetään sekä tavoitteidenasetantaa että strategisessa ohjauksessa määriteltyjä käytäntöjä. Kolmanneksi keskeiset kriteerit toimintojen arvioimiselle ovat niiden tuottavuus ja tehokkuus. Anthonyn viitekehyksessä johdon ohjausjärjestelmät sijoittuvat strategisen sekä operatiivisten ohjauksen välille. Strategisesta ohjauksesta johdon ohjausjärjestelmät erottavat strategisen ohjauksen epäsäännöllisyys ja keskittyminen organisaatioiden tavoitteidenasetantaan. Strateginen ohjaus on vastaavasti luovaa ja analyyttistä, kun taas johdon ohjausjärjestelmät perustuvat rytmien ja määriteltyjen toimintatapojen seuraamiseen. Operatiivinen ohjaus eroaa johdon ohjausjärjestelmistä sen arvioinnin perustuessa objektiivisesti mitattaville ja arvioitaville toiminnoille. Johdon ohjausjärjestelmät taas ovat subjektiivisia, koska ohjausprosessiin sisältyy ominaisesti johtajien oman harkinnan käyttö toimintojen arvioimisessa, johtopäätösten tekemisessä sekä päätöksenteossa.

Anthonyn johdon ohjausjärjestelmien määritelmä on vuosien aikana herättänyt laajaa keskustelua ja kritiikkiä. Keskustelua on erityisesti käyty johdon ohjausjärjestelmien viitekehysten laajuudesta. Otley (1994) ja Langfield-Smith (1997) nostavat esille ongelmallisuudet, joita johdon ohjausjärjestelmien erottaminen omaksi kokonaisuudekseen strategisesta ja operatiivisesta ohjauksesta tuottaa. Johdon ohjausjärjestelmät ovat muiden johdon laskentatoimen käytäntöjen tavoin kehittyneet sovellettavaksi alun perin suurissa perinteisillä toimialoilla toimivissa selkeän arvohierarkian omaavissa organisaatioissa. Näiden organisaatioiden ohjaus on perustunut ensisijaisesti laskentatoimen varaan, jolloin organisaatioiden suoriutumista on mitattu ja ohjattu esimerkiksi eri osastojen tuottoasteen tai taloudellisen suoriutumisen perusteella. (Otley ym. 1995, 39.) Johdon ohjausjärjestelmien viitekehysten kehittämisen jälkeen

organisaatioiden tuottamien tuotteiden ja palveluiden laatu ja määrä ovat myös muuttuneet radikaalisti esimerkiksi teknologisen kehityksen myötä. Samanaikaisesti organisaatiokoot ovat kasvaneet, mutta liiketoimintaa on enenevässä määrin keskitetty erillisiin liiketoimintayksiköihin. Seurauksena näiden liiketoimintayksikköjen johtajia pidetään suuremmissa tulosvastuissa laajemmasta kokonaisuudesta erilaisia tekijöitä. Palvelutuotannon painottuminen länsimaisissa kansantalouksissa on myös johtanut tietotyön ja osaamisen korostumiseen kehittyneiden palvelujen ja ratkaisujen tuottamisessa perinteisten jalostussektorin aineellisten tuotosten ja panosten sijasta. Vastaavasti organisaatiot ovat enenevässä määrin omaksuneet tasapainotetun lähestymistavan organisaation suoriutumisen arvioimiseksi taloudellisen suoriutumisen rinnalla esimerkiksi tasapainotetun mittariston (*Balanced Scorecard*) muodossa. Radikaalisti muuttuneessa toimintaympäristössä johdon ohjausjärjestelmät ovat kehittyneet kiinteäksi osaksi sekä strategista että operatiivista johtamista, jolloin niiden eriyttäminen omaksi kokonaisuudekseen edustaa vanhentunutta moderniin toimintaympäristöön soveltumatonta kapeaa tulkintaa johdon ohjausjärjestelmistä. (Otley 1994, 289–298.)

Myös Langfield-Smith (1997) korostaa tutkimuksessaan johdon ohjausjärjestelmien keskeistä roolia rationaalisen strategian implementoinnin saattamisessa osaksi organisaation operationaalista toimintaa. Vastaavasti Merchant ja Van der Stede (2003) tulkitsevat johdon ohjausjärjestelmien kokonaisuutta laajasti. Esimerkiksi yleiset ohjauskeinot kuten henkilöstön suora valvonta ja yhteisesti sovitut toimintaperiaatteet eivät perustu suorituksen mittaamiseen. Nämä valvontakeinot kuitenkin jakavat tavoitteen siitä, että henkilöstö organisaation kaikilla hierarkiatasoilla saadaan suorittamaan heille kohdistuvat velvollisuudet vastuullisesti ja oikeaoppisesti. Tämä päämäärä voidaan saavuttaa joko henkilöiden rohkaisemisen, mahdollistamisen tai joskus myös pakottamisen kautta. Ohjausjärjestelmät voidaan vastaavasti luokitella formaaleihin ohjausjärjestelmiin kuten standardeihin ja budjetointijärjestelmiin sekä epävirallisiin kontroleihin kuten organisaatiokulttuuriin ja kirjoittamattomiin käytäntöihin. Formaalit ohjausjärjestelmät muodostavat tavallisesti myös organisaation ohjausjärjestelmän konkreettisimman sekä selkeimmän osan. (Langfield-Smith 2006, 753–755). Laajaksi johdon ohjausjärjestelmien käsitteeksi on myös esitetty kaikkia prosesseja ja toimintoja, joiden tavoitteena on kasvattaa todennäköisyyttä siitä, että organisaation henkilöstö käyttäytyy organisaation tavoitteiden saavuttamista tukevalla

tavalla. Johdon ohjausjärjestelmät eivät vastaavasti ole pelkkä kokoelma sääntöjä, standardeja ja budjetteja vaan olennaista on näiden osatekijöiden hyödyntäminen osana organisaation ohjausta. (Flamholtz 1983, 154.)

Otley (1999) on laatinut viidestä tekijästä koostuvan viitekehyksen organisaatiolle soveltuvan ohjausjärjestelmän suunnittelun tueksi: Ensimmäiseksi johdon ohjausjärjestelmän suunnittelussa tulee tunnistaa, mitkä ovat organisaation tulevaisuuden menestyksen kannalta keskeisiä avaintekijöitä ja millä tavoilla organisaatio arvioi onnistumistaan näiden tekijöiden osalta. Toiseksi ohjausjärjestelmän suunnittelussa tulee analysoida, mitä strategioita ja suunnitelmia organisaatio on omaksunut ja millä toiminnoilla ja prosesseilla se on päättänyt onnistuneesti implementoida ne. Tämän lisäksi organisaation tulee arvioida, miten suoriutumista mitataan näiden toimintojen ja prosessien osalta. Kolmanneksi organisaation tulee tunnistaa, minkälainen suoriutumisen taso sen tulee saavuttaa toimintansa eri osa-alueilla ja miten suoriutumista mitataan tarkoituksenmukaisesti. Neljänneksi ohjausjärjestelmän suunnittelussa tulee päättää, mitä positiivisia tai negatiivisia sanktioita johtajiin ja muuhun henkilöstöön kohdistuu suoritustavoitteiden saavuttamisesta tai niiden saavuttamatta jättämisestä. Viidentenä tekijänä organisaation tulee harkita, mitkä ovat sen tarpeellisia palautekanavia, joiden kautta organisaatio kykenee oppimaan kokemuksista sekä muuttamaan toimintaansa näiden kokemusten pohjalta. Ferreira ja Otley (2009) ovat myöhemmin laajentaneet Otley'n (1999) alkuperäistä viitekehystä integroimalla suoritusmittauksen vahvemmin osaksi johdon ohjausjärjestelmien suunnittelua.

Johdon ohjausjärjestelmien viitekehysten laatimisen lisäksi sen osia voidaan jaotella osatekijöihin ohjausjärjestelmän elementtien perusteella. Johdon ohjausjärjestelmien keskeisiä elementtejä ovat suunnittelu (*planning*), kyberneettisyys (*cybernetics*), palkitseminen (*reward/compensation*), hallinto (*administrative*) sekä kulttuuri. Suunnittelulementti kattaa organisaation tavoitteiden asetannan, käyttäytymisen ja voimavarojen ohjauksen sekä asettaa näiden odotetulle tasolle standardit. Tämän lisäksi suunnittelulementin kautta organisaation tavoitteita ja päämääriä pystytään yhdenmukaistamaan kokonaisvaltaisesti eri toimintojen, yksilöiden sekä ryhmien osalta. Erityisesti kyberneettiset ohjausjärjestelmät koostuvat mitattavien ilmiöiden ja toimintojen kvantifioimisesta, standardien asettamisesta sekä palautteenantoprosessista, jonka kautta suoriutumista voidaan arvioida suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. (Malmi & Brown 2008, 291–293.) Strauß ja Zecher (2012) sekä Flamholtz (1983) toteavat

perinteisten tiedontuottamiseen ja päätöksenteon tukemiseen keskittyvien ohjausjärjestelmien olevankin ensisijaisesti suunnitteluun, suoritusmittaukseen ja palkitsemiseen perustuvia kyberneettisiä ohjausjärjestelmiä.

Ohjausjärjestelmien palkitsemiselementti taas keskittyy yksilöiden ja ryhmien motivaation ja tuottavuuden parantamiseen sitomalla palkitsemisen osaksi ohjattavia toimintoja tai prosesseja (Malmi & Brown 2008, 291–293). Henkilöstön toimintaan vaikuttaa palkitsemisen lisäksi varsinainen toimintojen ja suoritusten mittausprosessi. Pelkästään se, että jokin asia on arvioinnin tai mittauksen kohteena, kykenee vaikuttamaan henkilöstön toimintaan. (Flamholz 1983, 156.) Administratiiviset ohjausjärjestelmät taas ohjaavat henkilöstön toimintaa organisaatorakenteiden kautta. Samalla nämä ohjausjärjestelmät asettavat käytäntöjen ja menettelyjen kautta reunaehdot suotavalle ja ei-suotavalle käyttäytymiselle organisaatiossa. Organisaatiokulttuuriin perustuvat ohjausjärjestelmät taas koostuvat yhdistelmästä organisaatiossa vakiintuneita arvoja, uskomuksia ja sosiaalisia normeja, jotka ohjaavat henkilöstön käyttäytymistä. (Malmi & Brown 2008, 291–295.)

Johdon ohjausjärjestelmien viitekehyksen monitulkintaisuus ja ohjausjärjestelmien elementtien monipuolisuus ovat vuorostaan johtaneet niiden monipuoliseen hyödyntämiseen organisaatiossa. Johdon ohjausjärjestelmiä voidaan käyttää muun muassa suoritusmittausta painottavana diagnostisena ohjausjärjestelmänä tai interaktiivisena oppimista tukevana järjestelmänä (Simons 1991, 49–50; Abernethy & Chua 1996, 570–571). Diagnostisissa johdon ohjausjärjestelmissä suoritustavoitteiden määrittely ja jalkautus tapahtuu organisaatiossa tavallisesti ylhäältä alaspäin. Organisaation suoriutumisen arviointi tapahtuu tällöin ohjausjärjestelmän välityksellä, jolloin organisaation suoriutumista koskeva informaatio välitetään ylimmälle johdolle järjestelmän kautta. Ylin johto taas ryhtyy toimenpiteisiin, jos ohjausjärjestelmän informaation perusteella organisaation suoriutuminen ei vastaa odotuksia. Interaktiivisia johdon ohjausjärjestelmiä ja niiden tuottamaa informaatiota taas voidaan esimerkiksi käyttää vuoropuheluun johdon ja henkilöstön kesken tai yhteisenä oppimistyökaluna. (Simons 1991, 49–50.) Interaktiivisten johdon ohjausjärjestelmien on tunnistettu edistävän positiivisia ilmiöitä organisaatioissa kuten parantunutta organisatorista vuoropuhelua, kasvanutta luovuutta ja organisaation henkilöstön ohjausta kohti organisaation tavoitteita (Henri 2006, 546–458).

Organisaation ohjausjärjestelmien eri hyödyntämistapojen lisäksi organisaation strategia vuorostaan vaikuttaa sen tapaan käyttää eri johdon ohjausjärjestelmiä. Simons (1987) toteaa, miten toimialalla asemansa vakiinnuttaneissa organisaatioissa johdon ohjausjärjestelmät ovat tavallisesti staattisia, vähemmän aktiivisemmin hyödynnettyjä ja taloudellisiin tavoitteisiin painottuneita. Erityisen suuren painoarvon nämä organisaatiot antavat ohjausjärjestelmissä erityisesti budjeteille, budjettitavoitteiden saavuttamiselle sekä säännölliselle formaalille raportoinnille. Sen sijaan uusille innovaatioille ja markkina-laajentumiselle kilpailustrategiansa perustavat organisaatiot hyödyntävät ohjausjärjestelmiä todennäköisemmin liiketoiminnan kehityksen ennustamiseen niin taloudellisen kuin ei-taloudellisenkin informaation osalta. Erilaistamiseen ja laajentumiseen tähtäävät organisaatiot ovat vastaavasti alttiimpia muokkaamaan johdon ohjausjärjestelmiään sekä hyödyntämään niitä aktiivisemmin osana päätöksentekoaan. Sen sijaan asemansa säilyttämistä ja kustannusjohtajuutta tavoittelevat konservatiiviset organisaatiot suosivat perinteisiä kustannusten hallintaan ja yksinkertaisiin operatiivisiin tulostavoitteisiin perustuvia johdon ohjausjärjestelmiä. (Chenhall 2003, 150–151.) Otley (2001) huomauttaa, että taloudellista informaatiota painottavat ohjausjärjestelmät eivät kuitenkaan ole muita laadullisia ja määrällisiä osatekijöitä hyödyntäviä ohjausjärjestelmiä objektiivisempia: Laskentatoimen tuottamat tunnusluvut ja informaatio ovat yhtä lailla tulkinnanvaraisia ja sovelletuista laskentatekniikoista riippuvia ohjausjärjestelmän osatekijöitä, jotka edellyttävät taloudellisen informaation subjektiivista tulkintaa.

Organisaatioon liittyvien tekijöiden kuten sen koon, rakenteiden, palkitsemisjärjestelmien, strategian ja kulttuurin lisäksi johdon ohjausjärjestelmien hyödyntämiseen ja omaksumiseen organisaatioissa vaikuttavat ohjausjärjestelmien piirteet kuten niiden laajuus, järjestelmän laatu, helppokäyttöisyys ja sen käyttämisestä koettu hyöty (Wiersma 2009, 250). Pitkällä aikavälillä organisaation ohjausjärjestelmien hyödyntäminen voi myös vaihdella sen elinkaaren eri vaiheissa. Esimerkiksi alustavan ohjausjärjestelmien laatimisen ja implementoimisen aikana ohjausjärjestelmät voidaan ottaa vastaan innostuksella, mutta jos ohjausjärjestelmien lupaamat hyödyt eivät realisoidu sen käyttäjille, järjestelmä voi surkastua ja sen merkitys jää organisaatioissa taka-alalle. Jos ohjausjärjestelmästä ei kuitenkaan luovuta täysin, voi se kokea organisaatioissa uudistumisvaiheen organisaation kyetessä oppimaan edeltävistä kokemuksistaan johdon ohjausjärjestelmien implementoimisessa. (Chenhall & Euske 2007, 633–635.) Marx ym. (2012) ovatkin ehdottaneet viidestä vaiheesta koostuvaa

maturiteettimallia johdon ohjausjärjestelmille. Perustasolla organisaatio kehittää johdon ohjausjärjestelmiä ensisijaisesti organisaation ulkopuolisten vaatimusten perusteella, jolloin sen tuottama informaatio voi keskittyä esimerkiksi tilinpäätöksessä edellytettyihin taloudellisiin tietoihin. Toisella ja kolmannella asteella olevat johdon ohjausjärjestelmät sen sijaan huomioivat kattavasti niin lyhyen kuin pitkän aikavälin operatiivisen ja strategisen ohjauksen organisaatiossa. Ohjausjärjestelmät on myös tiiviimmin integroitu kokonaisvaltaiseksi osaksi organisaation eri prosesseja ja järjestelmien tuottamaa informaatiota hyödynnetään laajasti päätöksenteon ja analyysien tukena. Neljännellä ja viidennellä tasolla johdon ohjausjärjestelmät taas hyödyntävät kehittyneitä tietojärjestelmiä automatisoidakseen tietojen keräämisen ja raporttien tuottamisen. Tällöin ohjausjärjestelmien ylläpidon sijaan johtajat ja muu henkilöstö voivat keskittyä ohjausjärjestelmien tuottaman informaation hyödyntämiseen osana organisaation lyhyen sekä pitkän aikavälin operatiivisten sekä strategisten tavoitteiden saavuttamista. Berg ja Madsen (2020) kuitenkin toteavat, miten johdon ohjausjärjestelmissä voi myös tapahtua kehitystä taaksepäin. Esimerkiksi talousvaikeuksissa oleva organisaatiot voivat muuntaa interaktiivisia laajasta kokonaisuudesta taloudellisia ja ei-taloudellisia mittareita koostuvia ohjausjärjestelmiä takaisin diagnostisiksi ohjausjärjestelmiksi, joissa korostuvat taloudelliset suoritusmittarit. Näissä järjestelmissä organisaation ohjaus voi ensisijaisesti tapahtua tiukan budjettikurin kautta.

Vaikka Merchant ja Otley (2006) toteavat johdon ohjausjärjestelmien lähtökohtaisesti soveltuvan myös yksityisen sektorin ulkopuolelle ja tukevan myös muuhun kuin osakkeenomistajien voiton maksimointiin keskittyvien strategisten tavoitteiden saavuttamista, kohdistuu yksityisen sektorin ulkopuolella hyödynnettäviin johdon ohjausjärjestelmiin useita haasteita. Yksityiselle sektorille ominaisen voitontavoittelun sijasta julkisen sektorin organisaatiot omaavat laajan kirjon organisatorisia tavoitteita ja päämääriä. Näillä organisaatioilla on myös yksityisestä sektorista poikkeavia rahoitusmalleja, jossa niiden ei tarvitse rahoittaa omaa toimintaansa tai sitä odotetaan vain rajoitetusti esimerkiksi palvelumaksujen muodossa. Vastaavasti useat eri sidosryhmät kuten laaja julkisyleisö tai valtion virkamiehet asettavat hyvin erilaisia odotuksia näiden organisaatioiden toiminnalle, mikä lisää monitulkintaisuutta ja ristiriitoja tavoitteiden asetannassa ja määrittelyssä. Monitulkintaisten ja ristiriitaisten tavoitteiden välillä tasapainoilun myötä on hankalaa arvioida, miten johdon ohjausjärjestelmät tukevat niiden saavuttamista. Julkishallinnon organisaatioiden toiminnassa korostuu tavallisesti myös

laadukkaiden palveluiden tehokas tuottaminen taloudellisen suoriutumisen sijasta. Tämä vuorostaan lisää tulkinnanvaraisuutta suoritusmittauksen toteuttamisessa, koska organisaation tuotosten laatua voi olla hankala mitata tai kvantifioida. Vastaavasti johdon ohjausjärjestelmille keskeisen palkitsemiselementin (ks. esim. Malmi & Brown 2008, 291–293) hyödyntäminen julkishallinnossa voi olla haastavaa tai mahdotonta lainsäädännön tai resurssien vähäisyyden takia.

3.2 Johdon ohjausjärjestelmät julkisella sektorilla

Hofstede (1981) sekä Smith (1993) tunnistavat kolme keskeistä tekijää, jotka lisäävät monitulkintaisuutta organisaatioiden tavoitteidenasetannassa. Nämä tekijät ovat tavanomaisia etenkin julkisen sektorin organisaatioissa. Ensinnäkin julkisen sektorin organisaatioiden toimintaympäristöissä tavoitteidenasetantaa vaikeuttavat erilaiset intressiristiriidat sekä eroavat arvomaailmat. Esimerkiksi johtamisessa voivat korostua tavoitteet turvallisuuden maksimoimisesta muun yhteiskunnan suojelemiseksi tai organisaation toiminnan järjestämisestä mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Toiseksi tulkinnanvaraisuutta kasvattavat myös epäselvät tai monimutkaiset syy-yhteydet asetettujen tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden välillä. Julkishallinto voi esimerkiksi jakaa tavoitteen työttömyyden vähentämisestä, mutta konsensusta voi olla hankala saavuttaa toimenpiteistä, joilla tämä tavoite saavutetaan. Kolmantena tekijänä epävarmuutta tuottaa myös nopeasti muuttuva toimintaympäristö, jossa organisaation tavoitteet vaihtuvat muun muassa lainsäädännön muutosten takia. Julkishallinnon organisaatioiden toiminnan sisältäessä kaikki nämä tavoitteiden monitulkintaisuutta lisäävät piirteet on niiden tarkoituksenmukainen ohjaaminen vastaavasti haastavaa. Monitulkintaisten tavoitteiden myötä kasvaa myös mahdollisuus siitä, että julkishallinnon organisaatioita ohjataan ensisijaisesti poliittisten tavoitteiden perusteella (Hofstede 1981, 197–198; Verbeeten 2008, 428–429).

Samanaikaisesti julkishallinnon organisaatiot ovat alttiimpia epätäydelliselle organisaation ulkopuoliselle ohjaukselle. Julkisen sektorin organisaatioiden palveluiden ollessa yksistään julkisella sektorilla tuotettuja tai niiden muodostaessa paikallisia monopoleja esimerkiksi terveydenhuollon palveluiden tuottamisessa muodostuu organisaation ohjauksen tehokkuuden arvioiminen haastavaksi. Smith (1993, 137–138.) Boland ja Fowler (2000) toteavatkin, miten aikanaan julkisen sektorin toiminnan arvioimista on pidetty mahdottomuutena, koska valtaosa julkishallinnon organisaatioista

ei rahoita omaa toimintaansa vaan on riippuvaisia valtion rahoituksesta. Julkishallinnon organisaatioilla ei myöskään välttämättä ole mahdollisuuksia tuottaa tulovirtoja, joita vasten organisaation suoriutumista voitaisiin arvioida. Tästä huolimatta julkisen sektorin organisaatioiden ohjauksessa on omaksuttu paljon käytäntöjä yksityisen sektorin organisaatioiden ohjauksesta, vaikka julkishallintoa ei ohjaakaan ensisijainen tavoite voiton tuottamisesta. Molemmilla sektoreilla johdon ohjaus perustuu siihen, että ohjauksen kautta etenkin organisaation operatiivista johtoa ja henkilöstöä kannustetaan toimimaan organisaation strategisten tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi molemmilla sektoreilla organisaatioiden ohjausjärjestelmissä perinteisen taloudellisen ohjauksen kuten budjettiohjauksen rinnalla ovat yleistyneet myös erilaiset ei-taloudelliset kontrollit. Etenkin julkishallinnossa organisaation ohjauksen laajentaminen taloudellisten suoritusmittareiden ulkopuolelle on korostunut. (van Helden & Reichard 2019, 159–161.) Lisäksi perinteisillä teollisuudenaloilla kehitettyjen ohjausjärjestelmien tuominen palvelusektorille on tuottanut niin julkishallinnolle kuin yksityisille organisaatioille ongelmia palveluiden ollessa luonteeltaan heterogeenisiä ja usein hankalasti kvantifioitavia. Tästä huolimatta myös palveluiden tuottamisen tehokkuuden ja laadun arvioimisen rooli on korostunut erityisesti julkishallinnon ohjausjärjestelmissä. (Evans & Bellamy 1995, 31–37.)

Berland ja Dreveton (2006) kuvaavat, miten julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmien kehittämisellä on ensisijaisesti tavoiteltu julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn parantamista. Ohjausjärjestelmiä käyttämällä julkishallinnon johtajat voivat esimerkiksi arvioida, täyttävätkö tuotetut palvelut riittävät laatustandardit ja ovatko palveluiden käyttäjät vastaavasti tyytyväisiä tähän laatuun. Ohjausjärjestelmien tuottaman tiedon avulla voidaan julkisella sektorilla vastaavasti analysoida organisaation resurssienkäyttöä sekä palveluiden tarkoituksenmukaista hinnoittelua. Julkishallinnon ohjauksessa painottuvat tavallisesti kolme T:tä tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja tuloksellisuudesta (*economy, efficiency, effectiveness*) käytettävissä olevien rajallisten resurssien määrittellessä henkilöstömäärät, budjetit sekä kustannuskohteet julkisen sektorin organisaatioissa (Boland & Fowler 2000, 419–420). Ulkoisena muutosajurina taloudellisen ohjauksen priorisoimiseen on länsimaisissa julkishallinnoissa toiminut kasvanut budjettikuri, joka on edellyttänyt samanaikaisesti sekä kustannusten leikkaamista että käytettävissä olevien resurssien tehokkaampaa käyttöä (Kominis & Dudau 2012, 142–143; Pee & Kankanhalli 2016, 188; Felício ym. 2021, 599–600).

Felício ym. (2021) toteavatkin, miten paine innovoida ja tehostaa julkisen sektorin organisaatioiden toimintaa on kannustanut monia organisaatioita omaksuma ja kehittämään erilaisia johdon ohjausjärjestelmiä.

Vaikka johdon ohjausjärjestelmät voivat vaikuttaa neutraaleilta ja hyödyllisiltä raportointityökaluilta, sisältyy niiden käyttöön useita riskejä. Ohjausjärjestelmät voivat aiheuttaa julkishallinnossa useita negatiivisia ilmiöitä kuten kapeakatseisuutta, osaoptimointia, lyhytnäköisyyttä sekä pelikäyttäytymistä. Puutteellinen johdon ohjausjärjestelmä voi kannustaa organisaatioita esimerkiksi keskittymään yksistään seurattavien tulostavoitteiden saavuttamiseen laiminlyöden organisaation toiminnan osa-alueita, jotka eivät ole välittömän tarkkailun alaisia. Ohjausjärjestelmä voi kannustaa vastaavasti henkilöstöä ja johtajia keskittymään omien henkilökohtaisten lyhyen aikavälin suoritustavoitteiden täyttämiseen, mikä voi tapahtua yhteisten strategisten tavoitteiden kustannuksella. Lisäksi ohjausjärjestelmä voi kannustaa organisaatioita tai sen henkilöstöä välttämään joukosta erottumista, jolloin organisaation kyky innovoida ja uudistaa toimintaansa voi heikentyä. (Smith 1993, 140–141, 149–150.) Hofstede (1981) varoittaakin, miten etenkin formaalien ohjausjärjestelmien riskinä on luoda vaikutelma näennäisestä kyvystä ohjata organisaatiota (*pseudo-control*), vaikka todellisuudessa organisaation toiminta ei tukisikaan sen strategisten tavoitteiden saavuttamista. Julkishallinnon organisaatioiden toiminnan ohjauksessa pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteet voivat muodostaa keskenään myös vaihtoehtokustannuksen, jossa esimerkiksi lyhyen aikavälin tuottavuustavoitteiden saavuttamisen hintana on henkilöstön moraalien tai palveluiden laadun laskeminen pitkällä aikavälillä (Verbeeten 2008, 441–444).

Ongelmista huolimatta julkishallinnon johdon ohjausjärjestelmien kehittämisen nähdään silti olevan tarpeellista, jotta julkisen sektorin organisaatiot kykenevät toimimaan tehokkaasti alati monimutkaistuvassa toimintaympäristössä (Smith 1993, 149–150; Berland & Dreveton 2006, 36). Johdon ohjausjärjestelmien kopioiminen yksityiseltä sektorilta ei kuitenkaan ole riittävää tai tarkoituksenmukaista vaan julkishallinnon tulee kehittää sen toimintaa spesifisti palvelevia johdon ohjausjärjestelmiä tai hyödyntää jo olemassa olevia ohjausjärjestelmiä uusilla tavoilla (Berland & Dreveton 2006, 22; Felício ym. 2021, 599–600). Battistelli ja Ricotta (2005) kuvaavat, miten johdon ohjauksen kautta hyvien aikomusten listoina nähdyt julkisen sektorin tavoitteet saadaan muunnettua mitattaviksi ja hallittaviksi asioiksi samalla vahvistaen julkisen sektorin johtajien roolia julkishallinnon organisaatioiden johtamisessa. Jotta johdon ohjausjärjestelmä palvelisi

organisaatiota tarkoituksenmukaisesti, tulisi sen kehittämisessä huomioida samanaikaisesti organisaation sisäisen toimintaympäristön erityispiirteet sekä organisaatioon keskeisesti vaikuttavat ulkoisen toimintaympäristön odotukset ja vaatimukset. Ulkoisen toimintaympäristön vaatimukset voivat olla esimerkiksi odotuksia toiminnan tehokkuudesta, taloudellisuudesta sekä tuloksellisuudesta. Sisäisen toimintaympäristön tarpeiden täyttämiseksi voidaan hyödyntää useita erilaisia ohjausjärjestelmäratkaisuja, mutta niiden vastaavasti tulisi olla keskeisesti sidottuja organisaation tavoitteisiin niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. (Felicio ym. 2021, 600.) Toimintaympäristöllä on myös vaikutusta siihen, miten organisaatiot hyödyntävät johdon ohjausjärjestelmiä: Organisaatiot, jotka toimivat dynaamisessa tai epävarmassa toimintaympäristössä, hyödyntävät tai kehittävät todennäköisemmin johdon ohjausjärjestelmiä kuin julkisen sektorin organisaatiot, jotka toimivat tai kokevat toimivansa vakaassa toimintaympäristössä. Vastaavasti organisaatiot, joiden toimintaympäristö on muuttumassa epävarmemmaksi, ovat avoimempia implementoimaan sekä hyödyntämään aktiivisemmin johdon ohjausjärjestelmiä. Epävarmassa toimintaympäristössä ohjausjärjestelmiä käytetään myös enemmän interaktiivisella kuin diagnostisella tavalla. (Kominis & Dudau 2012, 152–153.)

Verbeeten (2008) toteaa tutkimuksessaan selkeiden ja mitattavien tavoitteiden olevan avainasemassa organisaation ohjaus- ja suoritusmittausjärjestelmissä, jotta ne tukevat niin laadullisten kuin määrällistenkin tavoitteiden saavuttamista julkishallinnossa. Positiivinen vaikutus ilmenee tällöin muun muassa organisaation suorituskyvyn parantumisenä ja panostuksena sekä keskittymisenä organisaatiolle keskeisiin prosesseihin. Verbeeten kuitenkin varoittaa, että järjestelmien negatiivisten heijastevaikutusten kuten pelikäyttäytymisen välttämiseksi organisaation toimintaa tulisi tarkkailla kokonaisvaltaisesti eikä ainoastaan esimerkiksi yksittäisten suoritusmittareiden tai ohjausjärjestelmän näkökulmasta. Nuhu ym. (2019) kuvaavat, miten johdon ohjausjärjestelmien positiiviset vaikutukset voivat ilmetä erityisesti julkishallinnon organisaatioissa, jotka toimivat enenevässä määrin muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällöin erityisesti interaktiivisella ohjausjärjestelmien käytöllä voidaan tukea organisaation dynaamisia kyvykkyyksiä ja auttaa organisaatioita sopeutumaan joustavammin toimintaympäristön muutoksiin. Tällöin johdon ohjausjärjestelmä toimii sekä organisatorisen muutoksen mahdollistajana että suorituskykyä parantavana työkaluna. Interaktiivisessa roolissa julkishallinnon johdon ohjausjärjestelmät ovat

esimerkiksi silloin kun niiden tuottamaa tietoa käytetään tunnistamaan epävarmuustekijöitä toimintaympäristössä, järjestelmää tai sen tuottamaa informaatiota käytetään säännöllisesti yhteisenä viestintäkeinona keskusteluissa operatiivisten johtajien, ylemmän johdon tai henkilöstön välillä tai kun järjestelmän informaation kautta tarkastellaan muutoksia organisaation toiminnassa. Diagnostisia keinoja käyttää johdon ohjausjärjestelmiä taas ovat organisaatiolle ja sen henkilöstölle asetettujen tavoitteiden täyttymisen seuraaminen järjestelmän avulla, järjestelmän hyödyntäminen osana strategisten tavoitteiden jalkauttamista operatiiviselle tasolle, järjestelmän informaation käyttö osana suoritusarviointia sekä poikkeuksien tunnistaminen ja niihin puuttuminen. (Nuhu ym. 2017, 112–115.)

Johdon ohjausjärjestelmät ovat keskeisessä asemassa niin NPM-reformien toteuttamisessa julkishallinnoissa kuin uudistusten vaikutusten arvioimisessakin. Ohjausjärjestelmien rinnalla myös suoritusmittaus on NPM-uudistusten myötä vakiinnuttanut asemaansa julkishallinnon johtamisessa. (Berland & Dreveton 2006, 23–25.) Suoritusmittausjärjestelmät muodostavat myös keskeisen osatekijän johdon ohjausjärjestelmissä ja julkisen sektorin johtajien tuleekin samanaikaisesti huomioida, miten ohjausjärjestelmien tuottamaa informaatiota käytetään mutta myös mistä ja miten tätä informaatiota kerätään organisaatiossa (Speklé & Verbeeten 2014, 142–144; Felício 2021, 596).

3.3 Suoritusmittaus julkisella sektorilla

Julkisen sektorin keskeisenä tehtävänä on laadukkaiden ja saavutettavien palveluiden tuottaminen kansalaisten tarpeiden täyttämiseksi resursseja tehokkaasti ja taloudellisesti hyödyntäen (Balabonienė & Večerskienė 2015, 314–315). Julkishallintoon kuitenkin kohdistuu paineita palvelutuotannon tehostamisesta sekä samanaikaisesta palveluiden määrän ja laatutason säilyttämisestä (Brignall & Modell 2000, 281). Seurauksena suoritusmittaus on vakiintunut keskeiseksi työkaluksi osana julkisen sektorin toiminnan parantamista esimerkiksi OECD:n kannustaessa jäsenmaitaan kehittämään suoritusmittausmenetelmiä tulosvastuun, tehokkuuden sekä taloudellisuuden lisäämiseksi (Greiling 2005, 551–552; Balabonienė & Večerskienė 2015, 317–318). Suoritusmittaus on vastaavasti keskeinen osa julkisen sektorin suorituskyvyn ja tehokkuuden parantamista tavoittelevia NPM-reformeja niin osana uudistusten toteuttamista kuin myös osana niiden vaikutusten arvioimista. NPM-uudistusten

yhteydessä suoritusmittausta on käytetty muun muassa työkaluna organisaatioiden ohjauksessa, keskinäisessä vertailussa, sääntöjen ja toimintatapojen muodostamisessa sekä tulos- ja tilivelvollisuuden vahvistamisessa. (Greiling 2005, 551–552; Jarrar & Schiuma 2007, 4–5; Arnaboldi & Azzone 2010, 267–268; Micheli & Neely 2010, 598; Balabonienė & Večerskienė 2015, 317–318; Smith ym. 2021, 4–5.) Esimerkiksi Jarrar ja Schiuma (2007) toteavat, miten suoritusmittaus on peruuttamattomasti tullut osaksi julkishallintoa ja julkisen sektorin palveluiden sekä toiminnan parantamista. Ilman suoritusmittausta organisaatioiden ei olisi mahdollista toimia tehokkaasti ja objektiivisesti (Balabonienė & Večerskienė 2015, 314).

Suoritusmittauksesta saatu informaatio toimii myös keskeisenä osana organisaation ohjausjärjestelmiä sen tukiessa esimerkiksi organisaation strategian muodostamista ja operationaalisten tavoitteiden asetantaa sekä arviointia (Cuganesan ym. 2014, 292–293). Julkinen sektori kuitenkin kohtaa haasteen implementoidessaan yksityiseltä sektorilta omaksuttuja ja siellä vakiintuneita kannattavuuteen ja muihin taloudellisiin tunnuslukuihin perustuvia suoritusmittareita. Julkisella sektorilla perinteinen suoritusmittaus voi tarjota ainoastaan toissijaista informaatiota organisaation suoriutumuksesta, mutta pahimmillaan tämä informaatio voi olla myös harhaanjohtavaa. Tästä huolimatta suoritusmittaus julkishallinnossa edellyttää myös tehokkuuden ja taloudellisuuden mittareiden implementoimista. (Flynn 1986, 393–394.)

Behn (2003) jakaa julkisen sektorin suoritusmittauksen tavoitteet kahdeksaan kategoriaan: toiminnan arvioimiseen, ohjaamiseen, budjetointiin, motivointiin, saavutusten juhlistamiseen, sidosryhmille tiedottamiseen, oppimiseen sekä kehittymiseen. Suoritusmittauksen hyödyntämistavat taas vaikuttavat siihen, minkälaista informaatiota suoritusmittauksen toteuttaminen vaatii. Panosten (*input*) mittaamisen lisäksi suoritusmittausinformaatiota voidaan kerätä organisaation tuotoksista (*output*), prosesseista sekä lopputulemista (*outcome*). Julkisella sektorilla suoritusmittauksen haaste korostuu erityisesti siirryttäessä panosten ja tuotosten analysoimisesta prosessien ja lopputulemien tarkasteluun. Jotta julkisen sektorin organisaatiot toimivat tarkoituksenmukaisesti, on suoritusmittauksessa tärkeää tarkastella erityisesti organisaatioiden toiminnan lopputulemia. Vaikka lopputulemien mittaaminen tuottaa suoritusmittauksen kannalta merkityksellisempää informaatiota yksittäisten panosten tai tuotosten mittaamisen sijaan, on niiden kvantifiointi huomattavasti monimutkaisempaa. Samanaikaisesti julkisen sektorin organisaatioiden toiminnan lopputulemat kuten

kansanterveyden parantuminen sekä koulutusasteen nostaminen ovat riippuvaisia myös monista ulkopuolisista tekijöistä, joihin julkishallinnon organisaatiot eivät voi vaikuttaa. Sen sijaan tuotosten ja panosten priorisoiminen suoritusmittauksessa on yleensä toteutuskelpoisempaa ja yksiselitteisempää. (Flynn 1986, 393–394; Schiavo-Campo 1999, 76–81.)

Organisaation toiminnan parantamisen, oppimisen ja muutoksen mahdollistamisen lisäksi suoritusmittausta hyödynnetään julkishallinnossa tulosvastuun toteutumisen viestimisessä sekä havainnollistamisessa organisaatioiden sidosryhmille (Flynn 1986, 391–392; Goh 2012, 32–33; Mättö ym. 2019, 179, 195–197). Greiling (2005) toteaa, miten suoritusmittaus on ollut myös keskeisessä asemassa muun muassa julkisen sektorin budjetoinnin modernisointia, raportoinnin kehittämistä, hallinnonalojen tulossopimusten laatimista sekä ohjausjärjestelmien kehittämistä. Parhaimmillaan suoritusmittaus edistääkin julkisen sektorin organisaatioiden toiminnan läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta samalla parantaen tehokkuutta, tuottavuutta ja innovointikykyä niin johtajien kuin muunkin henkilöstön toiminnassa (Flynn 1986, 392; Goh 2012, 37–39). Huonoimmillaan suoritusmittaus voi kuitenkin johtaa kapeasti määriteltyjen mutta helposti mitattavien toimintojen mittaukseen, jolloin taka-alalle jäävät niin julkisen sektorin palveluiden laadun ylläpitäminen kuin tehokkuus- ja tuloksellisuustavoitteetkin (Flynn 1986, 389). Samalla korostuvat sen sijaan suoritusmittauksen ei-toivotut heijastevaikutukset kuten pelikäyttäytyminen, negatiiviset asenteet suoritusmittausta kohtaan, lyhyen aikavälin suoriutumisen priorisoiminen pitkän aikavälin tavoitteiden hinnalla, suoritusmittaustiedon vääristyminen ja väärinkäyttö sekä organisaation luovuuden ja joustavuuden heikkeneminen (Jarrar & Schiuma 2007, 6; Cuganesan ym. 2014, 283–284; Siverbo ym. 2019, 18).

Rantanen ym. (2007) tunnistavat neljä keskeistä tekijää, jotka tuottavat ongelmia julkisen sektorin suoritusmittauksen suunnittelussa sekä sen toteuttamisessa. Suoritusmittauksen suunnittelua vaikeuttavat julkiselle sektorille ominaisten lukuisten sidosryhmien asettamat ja osittain ristiriitaiset odotukset, joiden yhteensovittaminen suoritusmittauksen puitteissa on usein haasteellista. Hankalasti määriteltävät ja mitattavat lopputulemat vastaavasti luovat haasteita selkeiden tavoitteiden asetantaan organisaatioiden operationaalaisella tasolla. Julkiselle sektorille ominaista on myös selkeän omistajuuden puuttuminen. Suoritusmittauksen toteuttamisen osalta tämä johtaa siihen, että sidosryhmien vaikutuksesta suoritusmittauksen eri osa-alueet eivät ole tasapainossa.

Tällöin suoritusmittaus tuottaa esimerkiksi erittäin yksityiskohtaista informaatiota yhdestä organisaation toiminnan osa-alueesta, joka on hyödyllistä spesifille sidosryhmälle mutta tarpeetonta muille. Puutteelliset johtamistaidot voivat vastaavasti haitata suoritusmittauksen implementoimista, jolloin suoritusmittauksen hyödyt jäävät toteutumatta. Samalla usean johtajan kilpailevat agendat voivat luoda suoritusmittauksesta sekavan ja hankalasti hyödynnettävän kokonaisuuden. Suoritusmittauksen sekavuutta ja epätarkoitustenmukaisten mittareiden riskiä kasvattaa vastaavasti se, että samoilla suoritusmittareilla pyritään vastaamaan liian monen sidosryhmän tarpeisiin samanaikaisesti (Micheli & Neely 2010, 597–598).

Suoritusmittauksen negatiivisia vaikutuksia voidaan kuitenkin ehkäistä ja minimoida usealla tavalla. Cuganesan ym. (2014) ehdottavat julkisen sektorin suoritusmittauksen riskien minimoimiseksi muun muassa aktiivista sidosryhmien osallistamista suoritusmittauksen kehittämisessä ja implementoimisessa, pelikäyttäytymisen minimoimista suoritusmittauksen ja palkitsemisen irtikytkennän myötä, monipuolisen suoritusmittariston laatimista ja selkeää linkitystä organisaation strategiaan tavoitteisiin. Vastaavasti suoritusmittarit tulisi valita niin, että henkilöstöllä ja johtajilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa niihin toiminnallaan. Suoritusmittauksen tulisi myös huomioida erityispiirteet organisaatioiden toimintaympäristössä (Flynn 1986, 401; Micheli & Neely 2010, 598). Suoritusmittauksen kehitysvaiheisiin liittyy vastaavasti omia riskejä ja mahdollisuuksia. Esimerkiksi suoritusmittauksen omaksumis- ja implementointivaiheissa organisaatiossa voi esiintyä muutosvastarintaa, kun taas sen vastapainona organisaation suoriutumiseen liittyvä epävarmuus voi laskea ja organisaation kyky oppia toiminnastaan kasvaa. (Johnsen & Vakkuri 2006, 594.) Arnaboldi ja Azzone (2010) kuitenkin huomauttavat, että suoritusmittausta koskevat erimielisyydetkään eivät ole luonnostaan huonoja asioita suoritusmittauksen kehittämisessä. Sen sijaan erimielisyydet voivat ylläpitää eri sidosryhmien mielenkiintoa suoritusmittausta kohtaan ja tuoda esille eri sidosryhmien näkökulmia sekä tarpeita suoritusmittauksen kehittämisessä.

Hyvän suoritusmittariston kriteerit Schiavo-Campo (1999) tiivistää viiteen osa-alueeseen: Ensimmäiseksi suoritusmittariston tulisi olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen. Tämä ei kuitenkaan edellytä, että suoritusmittaristo hyödyntäisi ainoastaan kvantitatiivisia mittareita. Toiseksi mittariston tulee olla relevantti mitattavan toiminnon tai tekijän näkökulmasta sen sijaan, että toiminnon suoritusmittariksi

valittaisiin esimerkiksi helpoiten saatavilla olevaa informaatiota. Kolmanneksi mittariston informaatio tulisi pystyä tuottamaan kohtuullisin kustannuksin. Neljänneksi mittariston tuottaman informaation tulisi antaa riittävä kuva organisaation suoriutumisen arvioimiseksi. Viidenneksi mittariston tulisi mahdollistaa sen arvioiminen riippumattomasta ja objektiivisesta näkökulmasta. Jos suoritusmittaristo ei täytä kaikkia näitä kriteereitä, sen hyödyntäminen edellyttää enemmän johtajien ammattitaitoa ja dialogia suoriutumisen arvioimisessa. Suoritusmittauksen paisumista tulisi vastaavasti välttää ja sen sijaan keskittyä organisaatiolle olennaisimpiin mittareihin (Greiling 2005, 65–566). Johnsen ja Vakkuri (2006) toteavat, miten hyvää suoritusmittaristoa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: hyvän suoritusmittauksen kautta julkisen sektorin organisaatiot pyrkivät löytämään parhaimpia toimintatapoja tai vaihtoehtoisesti saatavilla olevaa informaatiota pyritään hyödyntämään organisaation suoriutumisen parantamiseksi.

Yhteenvedona Schiavo-Campo (1999) toteaa, että julkishallinnossa on lukuisia keinoja toteuttaa suoritusmittausta väärin ja ainoastaan muutamia tapoja toteuttaa sitä oikein. Tästä huolimatta suoritusmittaukseen ja julkisen sektorin toiminnan parantamiseen liittyvät riskit eivät ole riittävä syy tyytyä tehottomaan julkishallintoon. Sen sijaan varovaisia askeleita julkishallinnon kehittämiseen voidaan ottaa inkrementaalisen parantamisen myötä implementoimalla yksinkertaisia suoritusmittareita muutama julkisen sektorin organisaatioon tai organisaation osaan. Implementointia tulisi tällöin seurata huolellisesti ja tarvittaessa muokata suoritusmittareita, jonka jälkeen suoritusmittausta voidaan vähitellen laajentaa organisaatiossa. Suoritusmittauksen laajentaminen tulisi kuitenkin myös vastaavasti lopettaa, kun sen tuottama lisähyöty ei enää vastaa siitä aiheutuvia lisäkustannuksia. Inkrementaalisen suoritusmittauksen kehittämisen näkökulma sisältyy keskeisesti pohjoismaiseen tapaan uudistaa ja muokata julkishallintoa. Siinä korostuvat Pohjoismaille ominaiset piirteet moniäänisyydestä, poliittisista ja taloudellisista kompromisseista sekä joustavuudesta. Suoritusmittauksen osalta tämä ilmenee esimerkiksi monipuolisena sidosryhmien näkökulmien huomioimisena ja konsensukseen tähtäävänä inkrementaalisen suoritusmittauksen kehittämisenä. Suoritusmittausjärjestelmät ovat tavallisesti myös irrotettuja organisaatioiden palkitsemisjärjestelmistä tai hyvin löyhästi niihin sidottuja. Seurauksena suoritusmittausta hyödynnetään laaja-alaisemmin oppimisen ja vuoropuhelun työkaluna

kuin osana julkishallinnon palkitsemis- tai ohjausjärjestelmiä. (Johnsen & Vakkuri 2006, 294–305.)

Yhdessä johdon ohjausjärjestelmien kanssa suoritusmittaus muodostaa keskeisen osan NPM-uudistusten toteuttamista ja arvioimista. Julkisen sektorin suoritusmittaus jakaa useita tavoitteita johdon ohjausjärjestelmien kanssa julkisen sektorin toiminnan parantamisesta. Näiden kehittämisen myötä organisaatiot kuitenkin altistavat itseään riskeille esimerkiksi pelikäyttäytymisen muodossa tai hyödyntäessään harhaanjohtavaa suoritusmittauksesta saatavaa informaatiota organisaation ohjauksessa ja päätöksenteossa. Samaan aikaan suoritusmittaus, johdon ohjausjärjestelmät ja NPM-doktriini konkretisoituvat julkishallinnon tulossopimuksissa, jotka toimivat perustana julkisen sektorin nykyiselle ohjausmallille (Greiling 2005, 551, 554–565).

4 Metodologia

4.1 Tutkimusmenetelmä

Tämä tutkielma toteutetaan konstruktivistisella tutkimusotalla käyttäen. Konstruktivistinen tutkimusote on kehitetty vastineena kritiikkiin siitä, miten johdon laskentatoimi on menettänyt käytännöllisen relevanssinsa eikä palvele organisaatioiden tarpeita. Esimerkiksi tasapainotetun mittariston kehittäjän Robert Kaplanin ja Thomas Johnsonin *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting* -teos on ollut keskeisessä asemassa keskustelussa johdon laskentatoimen tutkimuksen ja yritysten tarpeiden erilleen kasvamisessa. Samanaikaisesti johdon laskentatoimelle keskeiset innovaatiot kuten sijoitetun pääoman tuotto prosentti (*ROI, Return on Investment*) sekä diskontatun kassavirran (*DCF, Discounted Cash Flow*) arvonmäärittäminen on kehitetty konsulttisuhteissa yksityisissä yrityksissä. Luottamuksellisissa konsulttisuhteissa tai yksityisissä yrityksissä kehitetyt johdon laskentatoimen innovaatiot käsittelevät tavallisesti liikesalaisuuksia ja niihin sisältyy taloudellista arvoa, minkä seurauksena tutkimustulokset innovaatioista jäävät usein salaisiksi tai niiden julkaisemista tieteellisiin artikkeleihin voidaan rajoittaa. (Kasanen ym. 1993, 243–252.)

Johdon laskentatoimen tutkimuksen näkökulmasta esimerkiksi Mitchell (2002) ja Vaivio (2008) varoittavat akateemisen eristyneisyyden riskeistä: Jos johdon laskentatoimen tutkimusta toteutetaan akateemikkojen toimesta puhtaasti tiedeyhteisön luettavaksi voi tämä entisestään eriyttää tieteenalaa reaali maailmasta. Tällöin tutkimusten lisäarvo voi rajoittua teoreettiseen keskusteluun, joka ei enää edusta todellisuutta johdon laskentatoimen harjoittamisesta. Kuilu laskentatoimen käytännön ja teorian välillä tuottaa haasteita myös yhteistyölle organisaatioiden kanssa. Yritysten kynnystä ryhtyä yhteistyöhön tutkijoiden kanssa voi nostaa epävarmuus siitä, mitä konkreettisia hyötyjä tutkimukseen osallistuminen tuottaa tapausorganisaatiolle. Tutkimukseen osallistuminen kuitenkin vaatii yritykseltä aikaa ja resursseja esimerkiksi haastatteluihin ja kyselytutkimuksiin osallistumisen muodossa. Johdon laskentatoimen tutkijoita kannustetaan aktiivisempaan ja vastavuoroisempaan yhteistyöhön organisaatioiden kanssa. Molempia osapuolia hyödyttävällä käytännön implikaatioita sisältävällä johdon laskentatoimen tutkimuksella voidaan näin kaventaa kuilua teorian sekä reaali maailman johdon laskentatoimen välillä (Mitchell 2002, 283–287; Lukka 2003, 91–92; ter Bogt & van Helden 2012, 265–266.) Lukka (2000; 2003) toteaaakin, miten konstruktivistisen

tutkimusotteen hyötynä on sitouttaa molempia tutkimuksen osapuolia tutkimusprosessiin ja tuottaa hyötyjä niin kohdeorganisaatiolle kuin tutkijallekin. Kohdeorganisaation näkökulmasta konstruktiiivinen tutkimus pyrkii tuottamaan ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin, kun taas tutkijan on mahdollista tehdä tieteellisiä kontribuutioita johdon laskentatoimeen konstruktion rakentamiseen liittyvän ongelmanratkaisuprosessin myötä.

Konstruktiiivinen tutkimus voidaan toteuttaa joko laadullisena tai määrällisenä tutkimuksena (Kasanen ym. 1993, 255). Kvantitatiivinen tutkimus on pitkään edustanut valtavirtasuuntausta laskentatoimen tutkimuksessa ja se on painottunut laskentatoimen kvantifioitaviin tekijöihin sekä tilastolliseen analyysiin ja yleistämiseen. Sen sijaan etenkin johdon laskentatoimessa myös laadulliset tutkimukset ovat yleistyneet 1970-luvulta lähtien. (Parker 2012, 54–59.) Laadullinen johdon laskentatoimen tutkimus pyrkii tuottamaan yksityiskohtaista ja rikasta tutkimusaineistoa, ymmärrystä sekä tulkintoja yhdestä tai muutamasta kohdeorganisaatiosta sekä johdon laskentatoimen kontekstuaalisesta soveltamisesta. Parhaimmillaan johdon laskentatoimen laadullinen tutkimus on teoriaan vahvasti kytkettyä, tarkkaa, intensiivistä sekä hyvin dokumentoitua tarjoten uskottavia johtopäätöksiä siitä, miten johdon laskentatoimea sovelletaan erilaisissa organisatorisissa, institutionaalisissa, sosiaalisissa tai kulttuurillisissa konteksteissa. Laadullisen johdon laskentatoimen tutkimuksen piirteenä on vastaavasti suora vuorovaikutus organisaatioiden kanssa, jossa tutkija ei ainoastaan esimerkiksi analysoi muiden toimintaa tai päätöksentekoa vaan hän myös pääsee kokemaan ympäristön ja kontekstin, jossa johdon laskentatoimea harjoitetaan. Sen lisäksi, että vuorovaikutus tukee laskentatoimen tutkimuksen ja käytännön yhteensovittamista, mahdollistaa tutkijan tiivis vuorovaikutus uusien, alkuperäisten ja odottamattomien johdon laskentatoimen tutkimusalueiden löytämisen. (Vaivio 2008, 64–68, 79; Parker 2012, 54–59, 67–68.) Parker (2012) toteaa, miten laadullinen tutkimus voi myös tuottaa merkittäviä muutoksia organisaatioiden ja ammatinharjoittajien asenteissa ja käyttäytymisessä ohjaten ihmisiä pois vakiintuneista toimintamalleista. Näin laadullinen johdon laskentatoimen tutkimus voi edistää myös organisatorisen muutoksen toteutumista. Tässä tutkielmassa sovelletaan laadullista konstruktiiivista tutkimusotetta tapaustutkimuksen muodossa, koska tutkielman tavoitteena on tuottaa syvällistä ymmärrystä johdon laskentatoimen innovaation rakentamisesta, implementoimisesta sekä soveltamisesta uudessa kontekstissa suomalaisessa julkishallinnon virastossa.

Tapaustutkimukset ovat yksi tavanomaisimmista laadullisen johdon laskentatoimen menetelmistä ja tapaustutkimusta hyödynnetään yleensä myös konstruktiiivisissa tutkimuksissa (Kasanen ym. 1993, 255; Vaivio 2008, 65; Parker 2012, 56–57). Tapaustutkimukset soveltuvat erityisesti tutkimuksiin, jossa tarkastellaan monimutkaisia, dynaamisia tai kontekstisidonnaisia ilmiöitä tai organisaatioiden ja niiden henkilöstön todellista käyttäytymistä. Tapaustutkimuksen tuottamat vivahteikkaat ja yksityiskohtaiset kuvaukset kohdeorganisaatiosta tai -ilmiöstä laajentavat näin ymmärrystä johdon laskentatoimen prosesseista sekä tekevät niistä helpommin hahmotettavia myös ammatinharjoittajien ja organisaatioiden näkökulmasta. Tämän lisäksi tapaustutkimusten kautta voidaan tunnistaa uusia tutkimusaiheita sekä laajentaa tai testata johdon laskentatoimen teoriaa. Tapaustutkimukset voivat itsessään olla myös tieteellisiä kontribuutioita. (Cooper & Morgan 2008, 160; Parker 2012, 57.) Otley ja Berry (1994) vastaavasti toteavat, miten tapaustutkimuksille ominainen pitkä toteutusaika mahdollistaa kohdeilmiön tai kohdeorganisaation ajallisen analysoinnin, jolloin tutkimuksessa voidaan myös huomioida niissä tapahtuneet mahdolliset muutokset. Tässä tutkielmassa tapaustutkimuksen hyödyntäminen tukee sen keskeisiä tavoitteita syvällisen ymmärryksen tuottamisesta johdon ohjausjärjestelmien soveltamisesta uudessa kontekstissa pitkällä aikavälillä.

Konstruktiiivinen tutkimus koostuu neljästä keskeisestä elementistä: käytännöllisestä relevanssista ja käytettävyydestä sekä kytköksestä ja kontribuutiosta tieteenalan teoriaan. Konsulttisuhteista konstruktiiivisen tutkimusotteen erottaa erityisesti tutkimusotteen edellytys tieteellisten menetelmien sekä teorian hyödyntämisestä konstruktion rakentamisessa sekä konstruktion rooli tieteellisen kontribuution tekemisessä. Sen sijaan onnistunut konsultointityö voidaan saavuttaa myös ilman tieteellisten menetelmien tai teorian hyödyntämistä. (Kasanen ym. 1993, 251–253; Lukka 2003, 83–85.)

Kasanen ym. (1993) esittelevät konstruktiiivisen tutkimusotteen kuudesta vaiheesta koostuvana prosessina, jota Lukka (2000; 2003) on täydentänyt myöhemmin tutkimusotteesta tehtyjen havaintojen ja käydyn akateemisen keskustelun perusteella. Tutkimusprosessi alkaa niin käytännöllisesti kuin teoreettisestikin mielenkiintoisen ongelman löytämisellä. Ideaalitulanteessa ongelma voi esimerkiksi liittyä paradoksaaliseen tai vähän analysoituun osaan johdon laskentatoimen kirjallisuutta. Tässä tutkielmassa relevanttina tutkimusongelmana toimii tapausorganisaation tarve kehittää tiedolla johtamista havainnollistavan ja selkeän raportoinnin muodossa. Johdon

laskentatoimen tutkimuksen kannalta aihe on relevantti johdon ohjausjärjestelmien implementoinnin ollessa julkisella sektorilla vähän tutkittu aihe jo vuosikymmenien ajan (ks. esim. Chenhall 2003, 144; van Helden & Reichard 2018, 159; van der Kolk 2019, 512–515; Felício ym. 2021, 593).

Toinen osa konstruktivistista tutkimusprosessia on pitkäaikaisen tutkimusyhteistyön turvaaminen. Jotta molemmat osapuolet olisivat sitoutuneita tutkimusprojektin läpiviemiseen on organisaatiossa suositeltavaa perustaa esimerkiksi erillinen projektitiimi, joka koostuu henkilöistä, jotka ovat avainasemassa konstruktion kehityksessä. Yhteistyöhön sitoutumista edistää vastaavasti erillisen tutkimussopimuksen tekeminen, jossa sovitaan esimerkiksi projektin rahoituksesta, tutkijan pääsystä tarvittavaan materiaaliin organisaatiossa sekä tutkimustulosten julkaisemisesta. (Lukka 2000, 4–5; Lukka 2003, 86.) Tutkielmassa pitkäaikaista yhteistyötä pyritään varmistamaan tutkijan virkasuhteella tapausorganisaationa toimivassa suomalaisessa julkishallinnon virastossa ja virkasuhteeseen sisältyvällä mahdollisuudella hyödyntää sitä osana tieteellistä tutkimusta.

Tutkimusprosessin kolmas ja neljäs vaihe koostuvat syvällisen ymmärryksen hankkimisesta niin tutkimusongelman teoreettisen ulottuvuuden kuin ongelman ratkaisemisenkin osalta. Näiden pohjalta luodaan uusi innovatiivinen konstruktio. Tavoitteena on, että konstruktio ratkaisee organisaation konkreettisen ongelman sekä tuottaa kontribuution johdon laskentatoimen tutkimukseen. Tutkijalla tulee olla kattava ymmärrys tutkittavan ilmiön teoreettisesta perustasta, jotta siihen voidaan tehdä kontribuutio konstruktion rakentamisen myötä. Kattavan pohjatyön tekeminen etenkin konstruktion liittyvän teorian osalta toimii myös konstruktivistisen tutkimusotteen konsulttisuhteista erottavana tekijänä. Konstruktion kehitysvaihe taas voi muodostaa iteratiivisen kehitysprosessin, jossa konstruktiosta kehitetään alustavia prototyyppisiä ja kokeillaan sen rajoitettua implementoimista kohdeorganisaatiossa. (Lukka 2000, 6; Lukka 2003, 86–87.) Tutkielmassa syvällistä ymmärrystä tutkimusaiheen teoreettisesta viitekehystä hankitaan uutta julkisjohtamisen oppia sekä johdon ohjausjärjestelmiä käsittelevien kirjallisuuskatsauksien avulla. Kirjallisuuskatsauksien tavoitteena on muodostaa käsitys tutkimusaiheesta olemassa olevasta tieteellisestä kirjallisuudesta sekä tukea tutkimusongelman ratkaisemista (Adams ym. 2007, 56–57). Syvällinen ymmärrys kohdeorganisaatiosta hankitaan tapaustutkimukselle tyypillisen toimintaympäristön ja henkilöiden havainnoinnin, avainhenkilöiden haastatteleminen sekä keskeisten

dokumenttien ja muiden tietolähteiden analysoimisen avulla (Lukka 2000, 6; Lukka 2003, 86–87).

Konstruktion ensimmäinen markkinatesti tapahtuu tutkimusprosessin kulminoivassa viidennessä vaiheessa, jossa testataan konstruktion kyky ratkaista ongelma, jota varten se kehitettiin (Lukka 2000, 6–7; Lukka 2003, 87–88). Kasanen ym. (1993) luokittelevat markkinatestit kolmeen luokkaan heikkoon, keskivahvaan sekä vahvaan markkinatestiin. Konstruktiivisen tutkimusprosessin menestys ja validiteetti perustuvat sen kyvylle läpäistä vähintään heikko markkinatesti, jossa ainakin yksi tapausorganisaation johtaja hyödyntää konstruktiota ongelmanratkaisussa tai päätöksenteon tukena ainakin kerran (Kasanen ym. 1993, 253; Labro & Tuomela 2003; 431; Rautiainen ym. 2017, 19–20). Keskivahvassa markkinatestissä konstruktio omaksutaan laajasti eri organisaatioissa, kun taas vahvan markkinatestin läpäisy edellyttää, että konstruktiota soveltavat liiketoimintayksiköt kykenevät systemaattisesti suoriutumaan paremmin kuin organisaatiot, jotka eivät ole implementoineet konstruktiota. Konstruktiivisen tutkimuksen näkökulmasta jo heikon markkinatestin läpäiseminen on merkittävä saavutus ja se indikoi siitä, että konstruktiolla on käytännöllistä arvoa tapausorganisaatiossa, mutta mahdollisesti myös sen ulkopuolella (Kasanen ym. 1993, 253; Rautiainen ym. 2017; 19–20). Labro ja Tuomela (2003) ovat laajentaneet heikon markkinatestin ulottuvuuksia konstruktion käytön laaja-alaisuuden perusteella. Heikoimmillaan läpäisty markkinatesti on esimerkiksi silloin, kun yksittäinen henkilö käyttää konstruktiota kerran tai ad hoc -tyyppisesti kun taas vahvimmillaan heikossa markkinatestissä konstruktio implementoidaan kokonaisvaltaisesti organisaatiossa tai sen toimintayksikössä ja sitä hyödynnetään säännöllisesti. Konstruktion onnistunut implementointi edellyttää myös tavallisesti sen käytön tukemista esimerkiksi koulutusten järjestämisen sekä käyttöoppaiden laatimisen muodossa (Lukka 2000, 6–7; Lukka 2003, 87–88).

Markkinatestin onnistuessa ja konstruktion toimiessa odotetulla tavalla siirrytään tutkimuksen kuudenteen vaiheeseen, jossa analysoidaan konstruktion laatimisprosessia ja konstruktion siirrettävyyttä muun muassa toisiin organisaatioihin. Konstruktiivisen tutkimuksen onnistuminen ei kuitenkaan edellytä keskivahvan tai vahvan markkinatestin läpäisyä, vaan sitä voidaan tarkastella esimerkiksi jatkotutkimuksissa. Konstruktiivinen tutkimusprosessi päättyy sen seitsemännessä vaiheessa, jossa tunnistetaan konstruktion kontribuutio tieteelliselle tutkimukselle. Konstruktiivinen tutkimus kykenee tuottamaan teoreettisia kontribuutioita joko itse konstruktion tai siihen liittyvien riippuvuussuhteiden

kautta. Konstruktio itsessään toimii tieteellisenä kontribuutiona, jos se alkuperäisessä ympäristössä toimiessaan lisää tietämystä aiheesta ja tarjoaa uuden relevantin tavan saavuttaa organisaation tavoitteita. Riippuvuussuhteisiin perustuva kontribuutio taas liittyy teoreettisen tietämyksen pohjalta innovoidun konstruktion toimivuuteen tai toimimattomuuteen. Konstruktio voi epäonnistuessaankin tuottaa tieteellisen kontribuution, jos tutkimusprosessin myötä pystytään analysoimaan esimerkiksi tekijöitä, jotka johtivat sen epäonnistumiseen. Jotta konstruktivisen tutkimuksen teoreettisia implikaatioita voidaan arvioida, on myös erityisen tärkeää, että tutkimusprosessin kuudennessa ja seitsemännessä vaiheessa tutkija kykenee tarkastelemaan omaa työtään objektiivisesti sekä kriittisesti. (Lukka 2000, 7–10; Lukka 2003, 88–91.)

4.2 Tutkimusaineisto

Pyrkiessään ymmärtämään miten ja miksi organisatorisia prosesseja toteutetaan yrityksissä, tutkija toimii keskeisenä instrumenttina tutkimuksen toteuttamisessa hänen kerätessään tutkimusaineistoa muun muassa haastatteluiden, havainnoinnin ja dokumenttien analysoinnin sekä oman aktiivisen osallistumisensa kautta (ter Bogt & van Helden 2012, 276). Nämä aineistonkeruumenetelmät ovat yleisiä etenkin laadullisissa tapaustutkimuksissa, mutta konstruktivisen tutkimuksessa korostuu myös tutkijan voimakas ja eksplisiittinen empiirinen interventio (Vaivio 2008, 65; Parker 2012; 56; Metodix.fi: Kari Lukka: Konstruktivinen tutkimusote).

Tapaustutkimusten empiirisen aineiston muodostuessa useasta eri tietolähteestä tutkijan on mahdollista hyödyntää aineistotriangulaatiota laajentaakseen ja syventääkseen tapausorganisaatiosta saatavaa tietoa. Aineistotriangulaatiossa eri aineistonkeruumenetelmillä hankittua aineistoa kuten haastatteluita, dokumentteja ja tutkijan havaintoja verrataan ja analysoidaan keskenään. Triangulaation tavoitteena on parantaa empiirisen aineiston luotettavuutta. Esimerkiksi haastateltavien kokemuksia voidaan verifioida vertaamalla niitä kokouspöytäkirjoihin tai tutkijan muistiinpanoihin. (Vaivio 2008, 75–76.) Vaikka useasta lähteestä kerätty tutkimusaineisto voi tukea tutkimuksen täydellisyyttä ja johtopäätösten luotettavuutta, triangulaation toteuttaminen vaatii vastaavasti enemmän aikaa ja resursseja. Aineistotriangulaatiossa haasteita voi myös tuottaa laajan tutkimusaineiston käsitteleminen. (Thurmond 2001; 256–257.) Labro ja Tuomela (2008) kuitenkin toteavat, miten triangulaation hyödyntäminen on ollut

kriittisessä roolissa konstruktivistien tutkimusten onnistumisessa. Konstruktio rakentamista voivat edeltää esimerkiksi organisaation avainhenkilöiden haastattelut sekä erilaisten strategiadokumenttien, ohjeiden, muistioiden ja sopimusten hankkiminen sekä analysoiminen kattavan ymmärryksen hankkimiseksi organisaatiosta ja sen tarpeista.

Tutkielmassa hyödynnetään aineistotriangulaatiota tutkimusaineiston koostuessa tutkijan osallistuvasta havainnoinnista, johdon ohjausjärjestelmien kannalta keskeisten fyysisten ja sähköisten dokumenttien sekä tietojärjestelmien analysoinnista ja neljästä puolistrukturoidusta haastattelusta, jotka toteutettiin konstruktion kehittämiseen osallistuneiden avainhenkilöiden kanssa. Osallistavassa havainnoinnissa tutkija hankkii ymmärrystä toimintaympäristöstä passiivisen havainnoinnin lisäksi omalla vuorovaikutuksellaan. Tutkijan vuorovaikutus on vähäistä, jos hän esimerkiksi on näkyvästi läsnä tutkimusympäristössä, mutta osallistuu vain satunnaisesti sen toimintaan esimerkiksi keskustelemalla organisaation henkilöstön kanssa. Sen sijaan aktiivista havainnointia on tutkijan osallistuminen säännöllisesti muun muassa tutkimusympäristössä tapahtuvaan vuorovaikutukseen, päivittäisiin aktiviteetteihin ja tapahtumiin havaintojen tekemisen yhteydessä. Säännöllisen ja intensiivisen vuorovaikutuksen kautta tutkija voidaan myös mieltää osaksi yhteisöä, jolloin hänellä on paremmat mahdollisuudet hankkia yksityiskohtaisempaa ja rikkaampaa tietoa organisaatiosta ja sen toiminnasta. (DeWalt & DeWalt 2011, 1–2, 21–28.)

Tässä tutkielmassa osallistava aktiivinen havainnointi perustuu tutkijan virkasuhteelle tapausorganisaatiossa elokuun 2022 ja helmikuun 2023 välillä ja se voidaan jakaa kolmeen erilliseen vaiheeseen. Konstruktio rakentamisen kannalta keskeisen osan havainnointia muodostavat säännölliset keskustelut ja tapaamiset tapausorganisaation toimintayksiköiden esihenkilöiden sekä tiedolla johtamisen kehittämisestä vastaavien tilastoinnin ja raportoinnin erityisasiantuntijoiden kanssa. Tapaamisten aiheet liittyivät muun muassa operatiivisten johtajien tietotarpeiden tunnistamiseen, suoritusmittauksen toteuttamiseen sekä konstruktion rakentamiseen havainnollistavan ja selkeän raportoinnin tuottamiseksi. Toisen kokonaisuuden tutkijan havainnointia muodostaa osallistuminen tapausorganisaation tietojärjestelmiä sekä data-analytiikkaa kehittävien RATKE- ja Harmaa-hankkeiden kokouksiin (Ulosottolaitos.fi: Ulosottolaitoksen hankkeet RATKE ja Harmaa hyödyntävät uutta teknologiaa). Näistä tilaisuuksista saatiin komplementaarista ymmärrystä siitä, miten uuteen raportointiin, järjestelmiin ja niiden kehitysprosessiin suhtauduttiin organisaatiossa. Ymmärrystä organisaation järjestelmien

kehittämisestä hankittiin myös tutkijan osallistumisella projektiin lakiuudistusten vaikutusten raportoinnista 2022 vuoden lopussa. Lakiuudistus vaikutti merkittävästi tapausorganisaation ydintoimintoihin ja organisaatiolta edellytettiin lakimuutosten vaikutusten mittausta ja raportointia (Ulosottolaitos.fi: Velallisille myönnettäviin vapaakuukausiin muutoksia 1.5. alkaen). Samoin kuin Johdon työpöytä -konstruktiossa lakiuudistukseen liittyvän projektin keskiössä oli operatiivisesta toiminnasta saatavilla olevan informaation hyödyntäminen ja laajentaminen uudessa kontekstissa. Eri projektikokouksiin osallistumisen lisäksi niistä kirjoitettiin tutkimusmuistiinpanot kokousten aikana tai välittömästi niiden jälkeen. Muistiinpanot koskivat erityisesti konstruktion rakentamisen kannalta tutkijan relevanteiksi kokemia havaintoja.

Kolmas osa tutkielman aktiivisesta havainnoinnista koostuu säännöllisestä työskentelystä tapausorganisaation toimipisteellä operatiivisen tason esihenkilöiden sekä muun henkilöstön kanssa. Tähän liittyy esimerkiksi toimintayksikön ydintoimintoihin ja rutiineihin tutustumista sekä osallistumista ja konstruktion eri pilottiversioiden esittelyä ja demonstroitua operatiivisille johtajille sekä muulle henkilöstölle. Tämän lisäksi epävirallisten ja virallisten keskustelujen kautta hankittiin ymmärrystä henkilöstön ja operatiivisten johtajien relevantiksi kokemasta suoritusmittausinformaatiosta.

Toinen osa tutkimusaineistosta koostuu tapausorganisaation operatiivista toimintaa koskevan dokumentaation analysoinnista, jonka keskiössä ovat tapausorganisaation tavoitteet ja käytettävissä olevat resurssit määrittävät vuosittaiset tulossopimukset. (ks. Valtiovarainministeriö: Hallinnon ohjaus). Tulossopimusten lisäksi tapausorganisaatio julkishallinnon virastona tuottaa vuosittain merkittävän määrän julkisesti saatavilla olevaa raportointia esimerkiksi tilinpäätösten, toimintakertomusten, operatiivisen toiminnan vuositilastojen sekä työryhmäraporttien muodossa (Ulosottolaitos.fi: Tilastot ja julkaisut). Viraston operatiivista toimintaa koskevan julkisesti saatavilla olevan informaation lisäksi konstruktion rakentamiseksi analysoitiin organisaation sisäisiä dokumentteja, jotka käsittelevät erityisesti suoritusmittausta, määrämuotoista raportointia sekä eri tietojärjestelmien käyttöä.

Tutkimusaineiston kolmas osa koostuu neljästä puolistrukturoidusta haastattelusta. Puolistrukturoitujen avoimia kysymyksiä sisältävien haastattelujen kautta voidaan hankkia syvällistä ymmärrystä haastateltavien kokemuksista ja vuorovaikutussuhteista (DiCicco-Bloom & Crabtree 2006, 314–316). Ennalta määritellyt haastattelukysymykset

mahdollistavat tutkimuskysymyksen kannalta relevantin informaation keräämisen ja vertailemisen, mutta tutkija voi myös haastattelun aikana esittää tarkentavia lisäkysymyksiä (Knox & Burkard 2009, 567). Hirvisjärvi ja Hurme (2022) toteavat haastatteluiden sopivan erityisesti tilanteisiin, jossa ihminen on tutkimustilanteessa subjektina sekä merkityksiä luovana aktiivisena osapuolena. Haastattelut soveltuvat myös vähän kartoitettujen tutkimusalueiden tarkasteluun tai tutkimuksiin, jossa tavoitteena on sijoittaa haastateltavan puhe laajempaan kontekstiin. Haastattelujen haasteina ovat kuitenkin vapaamuotoisten aineistojen analysointi, tulkinta ja raportointi sekä virhelähteiden mahdollisuus. Haastateltavat voivat esimerkiksi pyrkiä antamaan sosiaalisesti suotavia vastauksia. Tutkielmassa haastateltavat edustavat tapausorganisaatiolle rakennetun konstruktion pääasiallista käyttäjäryhmää, jolloin heidän kokemuksensa ovat keskeisessä asemassa konstruktion vaikutusten arvioinnissa. Haastatteluihin sisältyviä riskejä voidaan vähentää triangulaatiota hyödyntämällä (ks. Vaivio 2008, 75–76). Haastattelujen aihepiirit keskittyvät vastaavasti tiedolla johtamisen ja johdon ohjauksjärjestelmien kehittämiseen tapausorganisaatiossa eivätkä ne käsittele haastateltaville arkaluontoisia tietoja.

Haastattelut toteutettiin maaliskuussa 2024 Microsoft Teams -sovelluksen kautta ja niistä tehtiin video- ja tekstitalenteet. Haastateltavina olivat tapausorganisaation kaksi tilastoinnin ja raportoinnin erityisasiantuntijaa sekä organisaation johtoa edustava valtakunnanvouti sekä kihlakunnanvouti. Haastateltavat ovat kohdeorganisaatiossa avainasemassa Johdon työpöydän kehittämisessä. Haastatteluiden litteroinnissa hyödynnettiin Microsoft Teams-sovelluksen automaattista litterointiominaisuutta, jonka jälkeen automaattiseen litteroinnin tekstitunnistukseen tehtiin tarvittavat sanatarkat korjaukset tallenteiden katsomisen yhteydessä. Tämän lisäksi haastatteluaineistosta poistettiin sisällön kannalta ei-relevantit täytesanat. Yksityisyyden suojelemiseksi kaikki tunnistetiedot poistettiin haastatteluaineistosta ja tämän lisäksi haastateltaville lähetettiin ennen niiden toteuttamista sähköpostitse haastattelurunko (LIITE 1) sekä tietosuojaseloste (LIITE 2). Tutkielmassa haastateltavien kommentit erotellaan toisistaan tunnisteilla *H1*, *H2*, *H3* ja *H4*. Koska haastateltavien tunnistaminen virkanimikkeiden perusteella on mahdollista, ei niitä sisällytetä eri haastateltavien tunnisteisiin.

4.3 Aineiston analysointi

Tutkimusaineiston valmistelu kuten haastatteluiden litterointi on edellytys sille, että aineistoa voidaan hyödyntää systemaattisesti tutkimusprojektin tavoitteiden saavuttamiseen. Analyysissä voidaan painottaa esimerkiksi haastatteluiden asiasisältöä, haastateltavien kielenkäyttöä tai sanatonta viestintää. (Sandelowski 1995, 373.) Tutkimusaineiston analysointi voidaan jakaa edelleen kolmeen osaan: aineistoon uppoutumiseen, tiivistämiseen sekä tulkintojen tekemiseen. Tutkimusaineistoon uppoutuessaan tutkija tutustuu siihen perinpohjaisesti esimerkiksi tekemällä muistiinpanoja haastatteluaineistosta saaduista ensivaikutelmista, kuuntelemalla tai katsomalla uudelleen haastattelutallenteita sekä lukemalla läpi litteroituja haastatteluja. Tutkijan muistiinpanot toimivat myös paperijälkenä tehdylle analyyttiselle prosessille ja ne lisäävät aineistosta tehtyjen johtopäätösten sekä tulkintojen luotettavuutta. Uppoutuminen myös edistää kokonaisvaltaisen käsityksen hankkimista tutkimusaineistosta, mikä on usein edellytys tulkintojen tekemiselle ja syy-yhteyksien tunnistamiselle aineistosta. (Forman & Damschroder 2007, 46–47.)

Analyysin keskeinen vaihe tapahtuu aineiston tiivistämisessä, jossa voidaan myös demonstroida tutkimuksen perusteellisuutta. Tiivistämisen yhteydessä tutkimusaineistosta erotetaan tutkimuskysymyksen kannalta relevantti osa, mikä jaetaan edelleen hallittaviin kokonaisuuksiin kuten teemoihin. Lajiteltu aineisto jäsenellään edelleen kategorioihin, joiden pohjalta pystytään vastaamaan tutkimuskysymykseen. Aineiston jäsentely voidaan tehdä deduktiivisesti hyödyntäen esimerkiksi olemassa olevia teoreettisia viitekehyksiä tai edeltäviä tutkimuksia tai induktiivisesti itse tutkimusaineistosta. (Forman & Damschroder 2007, 48.) Elo ja Kyngäs (2008) toteavat induktiivisen aineiston jäsentelyn soveltuvan tilanteisiin, jossa tutkittavasta ilmiöstä on vain vähän tietoa tai se on pirstaloitunutta. Tällöin aineiston jäsentelyä ohjaa tutkimuskysymyksen kannalta relevantin materiaalin tunnistaminen. Tutkijan tulee kuitenkin välttää aineiston ylitulkintaa sitä analysoidessaan.

Aineiston tulkintavaiheessa uutta tietoa tuotetaan samanaikaisesti analysoimalla esimerkiksi jokaista haastattelua omana kokonaisuutenaan sekä yhdistelemällä eri haastattelujen osia keskenään systemaattisiksi kokonaisuuksiksi. Näin aineistosta voidaan tehdä rinnastuksia ja vertailuja. (Forman & Damschroder 2007, 46–47.) Sandelowski (1995) kuvaa, miten aineistoa voidaan systemaattisesti tulkita siitä

kumpuavien tarinan kaarten ja aihepiirien kautta. Näin aineistoa voidaan tulkita niin spesifissä tarinan kaaren kontekstissa kuin myös sen kokonaisuudessa. Tässä tutkielmassa konstruktion rakennusprosessi ja sen osa-alueet muodostavat kehyksen tutkimusaineiston induktiiviselle jäsentelylle. Tutkijan havainnot, dokumenttien ja muun sähköisen materiaalin analysointi sekä haastateltavien lainaukset asemoidaan näin osaksi konstruktion kehitysvaiheita alkaen lähtökohdista Johdon työpöydän kehittämiseksi edeten sen implementointivaiheeseen ja päättyen konstruktion retrospektiiviseen tarkasteluun osana tapausorganisaatiota eli vuonna 2020 toimintansa aloittanutta Ulosottolaitosta.

5 Empiirinen tutkimus

5.1 Tapausorganisaatio: Ulosottolaitos

Tutkielman tapausorganisaationa toimii 1.12.2020 toimintansa aloittanut valtakunnallinen Ulosottolaitos. Tätä ennen ulosotto toimi on koostunut 22 ulosottovirastosta sekä Valtakunnanvoudinvirastosta. (Ulosottolaitos.fi: Ulosottolaitoksen toimintayksiköt; Oikeusministeriö: Ulosottoimesta tulee Ulosottolaitos) Nykyinen Ulosottolaitos koostuu keskushallinnosta, kolmesta eri toimintayksiköstä sekä yhteisten palveluiden toimintayksiköstä (Ulosottolaitoksen työjärjestys 3 §; Ulosottolaitos.fi: Organisaatio) Valtaosasta Ulosottolaitoksen täytäntöönpanotehtävistä, joita ovat esimerkiksi rahasaatavien perintä ja maksuvelvoitteiden täytäntöönpano, vastaa valtakunnallinen Perustäytäntöönpanon toimintayksikkö. Perustäytäntöönpanossa maksuvelvoitteiden täytäntöönpano tapahtuu yksinomaan teknisten järjestelmien kautta ilman velallisten henkilökohtaista tapaamista. Toimintayksikössä käsitellään ainoastaan velallisia, jotka ovat luonnollisia henkilöitä tai elinkeinonharjoittajia. Maksuvelvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä toimintayksikössä voidaan myös toteuttaa yksinkertaisissa asioissa ulosotto selvityksiä velallisen taloudellisen tilanteen selvittämiseksi. (Ulosottokaari 1:2; Ulosottolaitoksen työjärjestys 11 §; Ulosottolaitos.fi: Ulosottolaitos on valtakunnallinen.) Vuonna 2024 perustäytäntöönpanossa arvioidaan käsiteltävän noin 70 % kaikista laitoksen velallisista (Oikeusministeriö 2023, 7). Tutkielman kannalta keskeisen Johdon työpöydän kehitys tapahtuu valtakunnallisen perustäytäntöönpanon toimintayksikön sisällä.

Toinen Ulosottolaitoksen toimintayksikkö muodostuu viidestä laajan täytäntöönpanon yksiköstä, joiden vastuulla on vaativien täytäntöönpanotehtävien kuten ulosmitatun omaisuuden myyntien ja turvaamistoimien toteuttaminen omilla alueillaan. Haastavimmat esimerkiksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvät tehtävät taas toteutetaan valtakunnallisessa erityistäytäntöönpanon toimintayksikössä. (Ulosottolaitoksen työjärjestys 10 §, 12 §.)

Ulosottolaitoksen toiminnassa noudatetaan tulosjohtamista ja sen keskeisiä toimintaperiaatteita ovat tulosvastuun lisäksi henkilöstön osaamisen kehittäminen, voimavarojen joustava ja tarpeiden mukainen käyttö, hyvä tiedonkulku, työhyvinvoinnista huolehtiminen ja yhteistyö (Ulosottolaitoksen työjärjestys 5 §).

Yksityiskohtaisempi tulostavoitteiden asetanta tapahtuu Ulosottolaitoksen ja oikeusministeriön välisissä vuosittain tehtävissä tulossopimuksissa. Tulossopimuksissa määritellään niin viraston visio ja yhteiskunnalliset tavoitteet kuin Ulosottolaitoksen perustehtävät ja toiminnallisen sekä taloudellisen tuloksellisuuden tavoitteet. Ulosottolaitoksen visiona on oikeudenmukainen, korkealaatuinen, tehokas ja taloudellinen ulosotto, jossa mahdollisimman moni selviytyy velvoitteistaan ja asianosaiset luottavat oikeuksiensa toteutumiseen. Viraston yhteiskunnallisia tehtäviä ovat esimerkiksi korkealaatuisen oikeusturvan takaaminen, yhteiskunnan maksumoraalin ylläpitäminen sekä ylivelkaantumisen ennaltaehkäiseminen. Sen sijaan laitoksen operationaaliselta toiminnalta edellytetään tehokkuutta ja ennakkointia suunnitelmallisen uudistamisen mahdollistamiseksi, tuottavuuden parantamista sekä asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Ulosottolaitoksen esihenkilöt ovat keskeisessä asemassa muun muassa toiminnan tuloksellisuuden ja tasalaatuisuuden sekä yhtenäisten työmenetelmien varmistamisessa. Organisaation toimintaan kohdistuu myös useita riskejä, joista merkittävimiksi tulossopimuksissa on tunnistettu muun muassa ICT-hankkeiden toteuttamisen haasteet, määrärahahehkyksen riittämättömyys sekä tuloksellisuuden, laadun ja henkilöstön työhyvinvoinnin heikkeneminen. (Oikeusministeriö 2021, 4–8; Oikeusministeriö 2022, 3–8; Oikeusministeriö 2023, 3–12.)

5.2 Johdon ohjausjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat

Konstruktiiivinen tutkimusprojekti aloitettiin elokuussa 2022 Ulosottolaitoksen valtakunnallisessa perustäytäntöönpanon toimintayksikössä. Tällöin projektille ei ollut vielä selkeää lopputavoitetta, vaan sen ja virkasuhteen tavoitteena oli tiedolla johtamisen kehittäminen Ulosottolaitoksessa helppokäyttöisen ja havainnollistavan raportoinnin tuottamisen kautta. Tiedolla johtamisen kehittämiseksi soveltuvaa informaatiota taas oli tarkoituksena kerätä ensisijaisesti viraston Microsoftin Power BI -alustalta sekä ulosoton oman Uljas-asianhallintajärjestelmän raporteista. Raportoinnin tuottamiseksi viraston tilastoinnin ja raportoinnin erityisasiantuntijat suosittelivat Microsoft Excelin käyttöä, koska sovellus oli henkilöstölle jo valmiiksi tuttu ja kaikkien käytettävissä. Excelin pivottaulukot vastaavasti mahdollistavat esimerkiksi projektin kannalta keskeisten yhteenvetojen, analyysien, vertailujen ja trendien esittämisen suuresta tietomassasta. Siitä, mitä tai miten tätä tietoa haluttiin esitettävän ei kuitenkaan ollut vielä selkeää visiota:

”Vähän lähdettiin myöskin kokeilemaan että katsotaan mitä tulee ja sitten ei myöskään ollut semmoista vahvaa näkemystä, että tämä on näin vaan enemmänkin, että mikähän on mahdollista ja sen jälkeen sitten kun lähdetään sitä tutkimaan, niin ehkä löydetään niitä sellaisia ajatuksia, että meillä ei todellakaan ollut siinä alkuvaiheessa. Ainakaan minulla ei ollut mitään sellaista lukkiutunutta käsitystä, että tämä on, tätä me odotetaan ja piste vaan lähdettiin enemmänkin kokeillen liikkeelle.” (H4)

Tarve tiedolla johtamisen kehittämiseen oli kuitenkin tullut virastossa esille vuoden 2020 organisaatiouudistuksessa, jossa 22 erillisestä ulosottovirastosta oli muodostettu uusi Ulosottolaitoksen kokonaisuus. Tällöin haasteen muodosti muun muassa eri virastoissa muodostuneiden työskentely- ja toimintatapojen sekä johtamiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen viraston ollessa nyt yksi yhtenäinen kokonaisuus.

”Meillä on taustalla kahdenkymmenen kahden erillisen viraston työkulttuurit ja eroavaisuudet eli vaikka silloinkin tietysti oli keskushallinto joka tiettyyn pisteeseen saakka sitten asetti tulostavoitteita ja suosituksia ja jossain määrin jopa määräyksiä virastoille, niin virastot tietenkin olivat itsenäisiä lain käyttäjiä ja siellä on ilmeistä että tietyt omat toimintatavat on ollut silloin. Että, niissä on ollut eroja, virastoittain ja ehkä sitten johdon ohjausjärjestelmät siinä laajemmassa käsityksessä niin varmaan johtamistavat ja virastojen sisäiset toimintamallit, niissä on varmastikin ollut silloin aikanaan eroja.” (H2)

Perustäytäntöönpanon toimintayksikön operationaaliselle johdolle eli yksikön toimipisteissä esihenkilöinä toimiville kihlakunnanvoudeille muutoksella oli merkittävä vaikutus niin varsinaisen esihenkilötyön kuin siihen vaadittavan informaation hankkimisen osalta. Ulosottolaitoksen esihenkilöiden vastuulla on muun muassa ylläpitää ulosottotoiminnan tasalaatuisuutta sekä varmistaa työmenetelmien yhtenäisyys. Uudessa organisaatiomallissa esihenkilöiden odotettiin itsenäisemmin tuottavan ja hakevan johtamistyön tueksi tarvittavaa informaatiota. Tätä tietoa oli saatavilla viraston Uljas- ja Power BI -järjestelmistä, mutta informaation hyödyntäminen sen nykyisessä muodossa oli koettu aikaa vieväksi sekä haastavaksi.

”No tuossa on aika paljon saatavissa erilaista näkymää ja tietoa tuosta meidän Uljas-järjestelmästä suoraan ja sitten se Power BI joka siellä on rinnalla niin se on hieman kömpelö, mutta sekin tuottaa paljon tietoa ja näitten järjestelmien sellainen ehkä rakenne oli sellainen enempi raportoiva että se antaisi sen hetken tilannekuvan --siitä puuttui semmoiset trendit ja tilanne, yhden hetken tilannekuva johonka ei kytkeä sitä menneisyyttä ei myöskään tuo minkäänlaista ennustetta tulevaisuudelle, niin tää oli ehkä se sellainen yksi asia jota lähdettiin hakemaan.” (H4)

”Siinä oli semmoinen tyhjä aukko ja totta kai sitten oli ihan uudet tehtävätkin mitä pitää mitata ja saada ihmisille siihen semmoinen työkalu millä he voi seurata omaa tehtävää. --tuossa kohtaa ollut se sitten selvä tarve tämmöiselle uudelle työkalulle. Ja erityisesti siellä perustäytäntöönpanon puolella, koska siellä oli se alaisten määrä niin suuri. Siinä, jos jokainen esimies alkaa erikseen tuottaa tuolta poimimaan niitä tietoja useista eri lähteistä, niin siinä olisi mennyt varmaan jokaisella se sama tai työaika olisi kulunut kertaa esimiesten määrä niin hyvin paljon. Elikkä oli selvä tarve.” (H1)

”Sellaista tosiaan koontinäkömää tai näkymiä ei sillä lailla tietysti nyt ole ollutkaan, että sitten ne on pitänyt monesta eri lähteestä tai monesta eri tilastokoonnista sitten ne tiedot toki ottaa ja sillä lailla tosiaan sitten toisaalta sitä työtä on niin kun joutunut tekemään, että saa sen halutun materiaalin siihen nähtäville.” (H3)

Organisaatiouudistuksen jälkeen voudit vastaavasti joutuivat käyttämään enemmän työaika johtamistyössä tarvittavan raportoinnin hyödyntämiseen, koska vanhaan organisaatiomalliin kuului kiinteämmin tukipalvelujen käyttö raporttien tuottamisessa. Tätä havainnollistavat avainhenkilöiden kommentit tiedolla johtamisen tilasta Ulosottolaitoksessa vuonna 2022.

”Tähän vanhaan järjestelmään, toimintamalliin kuuluu hyvin vahvasti tämmöinen tukipalveluiden käyttö mitä tulee johdon näkökulmasta. Eli siis sihteerien toimistotyön hyödyntäminen tietojen keräämisessä ja kokoamisessa sen johtamisen tueksi verrattuna siis tällaiseen toimintatapaan, jossa jokainen, jolla on käyttöoikeudet, menee ja katsoo ne asiat sieltä järjestelmästä itse.” (H2)

”--se ehkä oli semmoisessa hajaannuksen tilassa osittain just tuosta muutoksesta johtuen, että sitä ennen meillä oli tällainen vaikka tarkastukset, tukitoiminta tai perinnän tuki että he koosti tämmöisiä Excel-taulukkoon tilastoja. Mutta sitten tässä uudistuksessa se jäi tämmöinen. Siältä tuli valmiit listat esimiehille ja noille ylitarkastajille ja tarkastajille, mutta että se jäi sitten vähän pois.” (H1)

Ulosottolaitoksessa oli myös tunnistettu haasteeksi sen tuottaman informaation hyödyntäminen osana operationaalista johtamista ja strategisten tavoitteiden toteutumisen seuranta.

”Tää painopiste on enemmän ehkä isossa kuvassa kuitenkin sillä strategisella puolella. -- lähdetään ehkä semmoisen aika strategisten asioiden tasolta liikkeelle, mutta sitten kyllähän sinne operatiiviselle puolelle niin sieltä oikeastaan puuttuu nyt meiltä paljon sitä sellaista mittaristoa ja sitä, että meillä on vähän semmoinen gappi minun mielestä, että meillä on paljon erilaista dataa ja meil on strategia, mutta että sen strategian ja sitten sen datan yhdistäminen niin että meillä olisi semmoinen työpöytä, jossa me nähdään, että toteutuuko se meidän strategia niin sitä ei ole.” (H4)

Projektin alkuvaiheessa keskeiseksi ongelmaksi tunnistettiin eri tietojärjestelmissä oleva sirpaloitunut tieto, jonka saattaminen esihenkilötyöskentelyssä hyödynnettävään muotoon oli haastavaa. Vastaavasti voutien työajasta valtaosa kohdistui ulosoton operationaalisten työ- ja esihenkilötehtävien suorittamiseen, mikä rajoitti voutien mahdollisuuksia omatoimiseen tietojen koostamiseen ja hyödyntämiseen. Tämän lisäksi Uljas-järjestelmän raportit eivät mahdollistaneet tietojen ajallista vertailua, vaan järjestelmän tuottamat raportit edustivat aina poikkileikkausta sen hetkisestä tilanteesta. Seurauksena eri toimipisteiden tai ulosottotarkastajien tietojen vertailu sekä työtehtävien sujuvuuden arviointi Uljas-raporttien perusteella oli haastavaa, koska tarkastajien työjonojen tilanne voisi vaihdella merkittävästi viikkotasolla eräajona tapahtuvien uusien ulosottoasioiden takia. Esimerkiksi ennen uutta eräajoa tehokkaasti tehtävistään suoriutuvan ulosottotarkastajan työjonot ovat ajan tasalla, mutta eräajon jälkeen samalla tarkastajalla on paljon käsittelemättömiä asioita. Jos Uljas-raportti on kerätty juuri eräajopäivänä, antaa se todennäköisesti harhaanjohtavan tilan ulosottotarkastajan todellisesta työsuoriutumisesta.

Ratkaisuksi tietojen pirstaloitumiseen sekä tietojen vertailukelpoisuuden parantamiseen tutkija ehdotti uuden koontinäkyvän rakentamista, johon kerättäisiin operationaalisen johdon relevantiksi kokemaa informaatiota. Koontinäkyvän perusteella Ulosottolaitoksen vouti saisi muodostettua tilannekuvan esimerkiksi oman toimipisteensä tai alaisensa suoriutumisesta tietyllä aikajaksolla. Koontinäkyvä mahdollistaisi myös erilaisten havainnollistavien työkalujen kuten liikennevalomallien sekä trendikuvaajien esittämisen tiedon ymmärrettävyyden ja hyödyntämisen tukemiseksi. Voudeilla tai muulla henkilöstöllä ei kuitenkaan projektin alkuvaiheessa ollut selkeää kuvaa siitä, mitä informaatiota koontinäkyvään haluttaisiin implementoitavan. Seurauksena tutkimusprojektin kaksi ensimmäistä kuukautta keskittyivät pääosin tietojen keräämiseen ja koostamisen teknisen toteutuksen testaamiseen sekä organisaation toimintatapoihin sekä prosesseihin tutustumiseen. Samalla koontinäkyvän rakentamisessa tarvittavaa teoreettista ymmärrystä hankittiin muun muassa johdon ohjausjärjestelmien sekä niiden implementoimista käsittelevästä tieteellisestä kirjallisuudesta. Ohjausjärjestelmien linkittyessä keskeisesti Ulosottolaitoksen tulosohjaukseen julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmiin tutustumisen yhteydessä hankittiin myös syvällistä ymmärrystä uudesta julkisjohtamisen opista, johon modernin länsimaisen julkishallinnon toiminta perustuu.

Keskeisiksi onnistumiskriteereiksi johdon ohjausjärjestelmien kehittämislle tunnistettiin kirjallisuudessa muun muassa kyky tuottaa kohtuullisessa ajassa konkreettisia hyötyjä organisaation johdolle, kytkeminen organisaation suoriutumisen kannalta keskeisiin strategisiin ja operatiivisiin tavoitteisiin sekä mahdollisuudet käyttää järjestelmää interaktiivisesti esimerkiksi oppimis- tai vuorovaikutustyökaluna. Toisaalta haasteita kehitystyölle muodostivat viraston keräämien eri tietojen laaja-alaisuus, monitulkintaisuus sekä ongelmat tietojen noutamisessa erityisesti Uljas-järjestelmästä. Esimerkiksi Harmaa-projektin työpajoihin osallistuminen konkretisoi sitä, miten rajallisesti aikaa projektiin osallistuneella viraston henkilöstöllä oli muiden työtehtävien lisäksi käyttää tiedolla johtamiseen tutustumiseen. Tiedolla johtamisen hyödyt eivät myöskään välittömästi olleet henkilöstölle selkeitä ulosottomenettelyn tehostamisen ja harmaan talouden ehkäisemisen näkökulmasta. Samaten turhautumista ilmaistiin monimutkaisten uusien järjestelmien käytön opetteluun liittyen. Toisaalta edistysaskeleita projektissa saavutettiin inkrementaalilla kehityksellä, jossa ei-relevanttia informaatiota korvattiin ja täydennettiin. Tämän jälkeen sykli toistui henkilöstön arvioidessa uuden data-analytiikan hyödyllisyyttä ulosottotyössä. Harmaa-projektissa havaittujen haasteiden minimoimiseksi koontinäköymän rakentamisessa olisi vastaavasti tärkeää pitää konstruktio mahdollisimman helppokäyttöisenä ja sen käyttötarkoituksen tulisi olla selkeä. Tarkoituksenmukaista olisi vastaavasti hyödyntää Ulosottolaitoksen henkilöstön asiantuntemusta, jotta koontinäköymän informaatiosta saisi mahdollisimman relevanttia.

Koontinäköymän tekniset haasteet liittyivät sekä Uljas-järjestelmästä noudettavaan tietoon että rajoitteisiin koontinäköymän tietojen automaattisessa päivittämisessä. Uljas- ja Power BI -järjestelmien ollessa virastolle spesifejä suojattuja järjestelmiä, niiden tuottamaa tietoa ei saanut automaattisesti tuottaa Exceliin rakennettavaan koontinäköymään. Jotta projektia saatiin jatkettua kohtuullisessa ajassa, raportteihin liittyvät tekniset ongelmat ohitettiin keräämällä koontinäköymässä käytettäviä pohjatietoja manuaalisesti. Uljas-järjestelmän raporttien vertailtavuuden ja yhdenmukaistamisen parantamiseksi koontinäköymään käytettäviä tietoja alettiin kerätä systemaattisesti jokaisena maanantaina. Manuaalisen pohjatietojen keräämisen lisäksi erityisesti Uljas-järjestelmän raportteihin todettiin muodostuvan myös virheitä erityisesti ääkkösten osalta. Tämä johti esimerkiksi siihen, että kaikki työsuoritteet eivät kohdistuneet ulosottotarkastajille tai

toimipisteille oikein. Uljas-raporttien hyödyntämiseksi ne vaativat tällöin manuaalisen tietojen keräämisen lisäksi myös koontinäkyvän pohjatietojen erillistä verifiointia.

5.3 Johdon työpöytä -ohjausjärjestelmän rakentaminen ja implementointi

Koontinäkyvän teknisten haasteiden ratkaisemisen lisäksi konsensus sen alustavasta sisällöstä muodostui syyskuussa 2022 yhteisessä kokouksessa perustäytäntöönpanon toimintayksikön esihenkilöiden kanssa. Koontinäkyvän kannalta keskeisen osan kokouksessa muodosti työntekijöiden henkilökohtaisen suoriutumisen arviointi. Osana teknisen suoriutumisen arviointeja toimipisteiden voutien vastuulla oli kerätä Uljas- ja Power BI -järjestelmistä ennalta määritetyt tunnusluvut. Näitä tunnuslukuja hyödynnettäisiin osana henkilöstön kehityskeskusteluja, sisäisen tarkastustoimen työskentelyä sekä viraston tuloksellisuuden raportointia. Osalle tunnusluvuista on lisäksi määritetty tavoitearvot. Vastaavia tunnuslukuja ovat esimerkiksi keskimääräinen ulosottoasioiden käsittelyaika sekä lukumäärä velallisista, joilta ei saada velkasuorituksia tai tehdä muita ulosottoimenpiteitä tietyinä aikana. Toisaalta tunnuslukuja, joille ei asetettu tavoitearvoja, ovat esimerkiksi perinnän onnistuminen rahamäärissä. Vastaavasti ulosottotarkastajien mahdollisuudet vaikuttaa perinnän onnistumiseen ovat rajalliset velallisen ollessa varaton. Toisaalta ulosottotarkastajan tehtävänä on selvittää velallisen varallisuutta, jolloin huolellisella selvitystyöllä voidaan vaikuttaa perinnän onnistumiseen.

Rakentamalla koontinäkyvä henkilöstön suoritusarvioinnin teknisen osuuden edellyttämän Uljas- ja Power BI -järjestelmien informaation pohjalle projektilla olisi mahdollisuus tuottaa useita hyötyjä: säästää operationaalisen johdon työaikaa minimoimalla heiltä vaadittavan manuaalisten tietojen keräämisen määrää, helpottaa suoritusarvioinneissa käytettävän informaation arvioimista muodostamalla esimerkiksi kuvaajia trendikehityksen arvioimiseksi teknisen suoriutumisen eri osa-alueilla sekä automaattisesti koostaa suoritusarviointiin kerättävä informaatio omaksi raportikseen koontinäkyvän pohjatiedoista. Tämän lisäksi koontinäkyvästä oli mahdollista muokata erillinen versio henkilöstön käyttöön, jolloin sitä voisi käyttää muun muassa itsearvioinnin työkaluna. Koska koontinäkyvän tavoitteena oli ensisijaisesti antaa Ulosottolaitoksen operatiiviselle johdolle tilannekuvan organisaatiosta, sen toimipisteestä tai tietyn henkilön teknisestä suoriutumisesta, nimettiin koontinäkyvä Johdon

työpöydäksi. Johdon työpöydän pohjatiedoiksi implementoitiin seuraavat Ulosottolaitoksen tulostittarit:

- perinnän onnistuminen asiamääristä prosentteina
- perinnän onnistuminen rahamääristä prosentteina
- keskimääräinen käsittelyaika kuukausina
- tuottavuus asiamääristä
- tuottavuus rahamääristä
- velkojille tilitetty rahamäärä euroina
- käsiteltyjen asioiden lukumäärä
- velallisen ensimmäisen kertymän saapuminen kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- suppean perinnän esteen tekeminen kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- normaalin perinnän este kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- velallisen ulosottoselvityksen tekeminen kolmen kuukauden sisällä vireilletulosta prosentteina
- velallisselvitysten lukumäärä
- veloistaan maksamalla selviytyneiden velallisten lukumäärä
- varattomaksi todettujen velallisten lukumäärä

Tulostittarien lisäksi Johdon työpöydän pohjatiedot kattoivat kaikki viraston Power BI -järjestelmästä noudettavat tiedot, mikä mahdollisti näkymän iteratiivisen muokkaamisen saadun palautteen perusteella. Tulostittarien lisäksi näkymää täydennettiin muun muassa jakaumilla erilaisista ulosottotarkastajien tekemistä toimenpiteistä sekä vapaakuukausipäätösten jakautumisesta myönteisiin ja kielteisiin päätöksiin. Johdon työpöydästä pyrittiin tekemään mahdollisimman helppokäyttöinen Excelin pivottaulukoiden suodatinominaisuuksien kautta. Käyttämällä neljää eri suodatinta voudit

pystyivät rajaamaan koontinäkymään heille relevantit tiedot aikajakson, toimipaikan, esihenkilön sekä tarkastajien perusteella. Koontinäkymän kuvaajissa oli vastaavasti mahdollista porautua esimerkiksi velallismäärän vuositason kehityksestä vuosineljännes- ja kuukausitasolle yksityiskohtaisemman informaation saamiseksi.

Ensimmäinen pilottiversio Johdon työpöydästä implementoitiin lokakuussa 2022, jolloin perustäytäntöönpanon johtava kihlakunnanvouti, toimipisteiden operatiivisesta toiminnasta vastaavat kihlakunnanvoudit sekä Ulosottolaitoksen tilastoinnin ja raportoinnin erityisasiantuntijat saivat sen testikäyttöön. Konstruktion testikäyttöä myös laajennettiin perustäytäntöönpanon ulosottotarkastajiin marraskuussa 2022. Testauskäytön laajentuessa ulosottotarkastajiin oli työpöydästä laadittava kaksi eri versiota. Tavoitteena oli välttää henkilöstön suoritusmittaukseen liittyviä negatiivisia heijastevaikutuksia poistamalla ulosottotarkastajien testikäyttöön tarkoitettua työpöydästä keskinäisen vertailun mahdollistavat tunnistetiedot. Tämä saavutettiin korvaamalla tarkastajien nimet peitenimillä, jolloin tarkastajat pystyivät silti suodattimia käyttämällä hakemaan omat tietonsa koontinäkymään sekä vertailemaan tätä informaatiota esimerkiksi toimipisteen tai muiden anonyymien tarkastajien suoriutumiseen. Johdon työpöydän molemmissa versioissa spesifit raja-arvot sisältävät tulosmittarit esitettiin liikennevalomallina, jossa hyväksytty suoritusmittarin taso indikoitiin vihreällä valolla, lähellä raja-arvoa oleva mittari keltaisella ja raja-arvon hyväksyttävän tason ulkopuolella oleva mittari punaisella valolla. Muita Johdon työpöydän suoritusmittareita havainnollistettiin muun muassa pylväsdiagrammeilla, ympyräkaavioilla, trendikuvaajina sekä pistearvoina. Trendikuvaajina esitettiin esimerkiksi työmäärän kehittymisen kannalta relevantti uusien velallisten määrä, ympyräkaaviona uusien velallisten määrä suhteessa käsiteltyihin velallisiin ja pistearvona velkojille tilitetty rahamäärä.

Johdon työpöydän implementoinnin sujuvoittamiseksi sen käyttöä demonstroitiin niin yhteisissä perustäytäntöönpanon toimintayksikön henkilöstöpalavereissa, palavereissa operatiivisen johdon kanssa sekä kahdenkeskisissä keskusteluissa esihenkilöiden ja muun henkilöstön kanssa. Työpöydän hyödyntämisestä tehtiin myös erilliset ohjevideot sekä dokumentaatio, jota täydennettiin uusien ominaisuuksien lisäämisen osalta. Työpöydän jatkokehitys tapahtui testiversion implementoinnin jälkeen ensisijaisesti esihenkilöiltä ja muulta henkilöstöltä saadun palautteen perusteella. Johdon työpöydän Excel-pohjaisen

version aktiivisen kehityksen päättyessä ja ylläpitovaiheen alkaessa helmikuussa 2023 työpöydässä oli viisi eri tarkoituksiin laadittua näkymää.

Työpöydän alkuperäiseen koontinäkymään merkittävin muutos oli asia-, velallis- ja rahamäärien läpivirtausta kuvaavien uusien tunnuslukujen implementoiminen. Uudet turnover-mittarit kuvaavat työmäärän kehittymistä suhteuttamalla esimerkiksi uusien vireille tulleiden velallisten määrän käsitelyihin velallisiin. Turnover-mittarin suhdeluku kertoo tällöin sen, tuleeko ulosottotarkastajien työjonoille enemmän uusia asioita kuin mitä he ehtivät käsittelemään. Turnover-luvut voivat tällöin toimia aikaisena indikaattorina siitä, että tarkastajan työjonojen hallittavuus voi muodostua haasteelliseksi niiden paisuessa ja työmäärän kasvaessa. Tällöin esihenkilöt voivat pyrkiä ehkäisevästi reagoimaan kasvavasta työmäärästä johtuviin ongelmiin. Sen sijaan työpöydällä aluksi olleet asiamäärien siirtotiedot eri täytäntöönpanoyksiköiden välillä poistettiin, koska niiden ei palautteen pohjalta koettu olevan relevantteja operatiivisen toiminnan mittaamisen kannalta.

Työpöydän alkuperäisen koontinäkymän haasteeksi tunnistettiin palautteen perusteella vaikeudet tietojen samanaikaiseen vertailemiseen. Työpöydän ensimmäisessä näkymässä tietojen suora samanaikainen vertailu ei ollut mahdollista, vaan suodattimien perusteella työpöytä koosti yhteenvedon kaikkien käytössä olevien rajausten perusteella. Palautteen pohjalta laadittiin työpöytään erillinen näkymä vertailun helpottamiseksi. Tämän näkymän pohjalta käyttäjien oli mahdollista tarkastella samanaikaisesti niin koko täytäntöönpanoyksikön, toimipisteen kuin yksittäisen tarkastajankin suoriutumista.

Esihenkilöille laadittu versio Johdon työpöydästä sisälsi kaikille yhteisten näkymien lisäksi kolme erillistä näkymää, jotka oli suunniteltu erityisesti operatiivisen esihenkilötyön tukemiseksi. Kolmas työpöydän näkymä laadittiin poikkeamien tunnistamiseksi tarkastajien tulostittareissa. Näkymä tuotti voudeille esimerkiksi yhteenvedon toimintayksikössä eniten asioita käsittelevistä tai korkeimman ulosoton täytäntöönpanon onnistumisprosentin omaavista tarkastajista. Näkymä tuotti yhteenvedot myös tarkastajista, joilla muun muassa oli eniten keskeneräisiä asioita. Voutien työpöydän neljäs näkymä täydentää alkuperäistä koontinäkymää esittämällä kaikki spesifit raja-arvot sisältävät tulostittarit niiden trendikehityksen kuvaajina. Tätä hyödyntäen esihenkilöt voisivat aktiivisesti seurata, miten täytäntöönpanoyksikkö, sen

toimipisteet tai ulosottotarkastajat pysyivät asetettujen raja-arvojen puitteissa tietyllä aikavälillä.

Työpöydän viimeinen näkymä laadittiin spesifisti suoritusmittausinformaation keräämisen ja raportoinnin helpottamiseksi. Viides työpöydän näkymä koosti yhteenvedon Uljas- ja Power BI -raporteista, joita voutien edellytettiin keräävän henkilöstön suoritusarvioinnin osana. Seurauksena työpöydän avulla suoritusmittausinformaation keräämistä voitiin suoraviivaistaa, vaikka se ei kokonaan poistanut manuaalista tietojen keräämistä. Tämän lisäksi kaikkea Uljas-järjestelmän työpöydän informaatiota ei saatu implementoitua osaksi Johdon työpöydän pohjatietoja, vaan suoritusmittauksen toteuttamisen yhteydessä voudit joutuivat yhä keräämään osan tiedoista manuaalisesti.

Perustäytäntöönpanon toimintayksikön Johdon työpöydän koekäytön lisäksi projektissa testattiin sen soveltuvuutta lyhyesti myös Ulosottolaitoksen laajan täytäntöönpanon Sisä-Suomen toimipisteellä. Laajan täytäntöönpanon Johdon työpöydän pilottiversio oli sisällöltään pelkistetympi ja sitä ylläpidettiin ainoastaan tutkijan virkasuhteen päättymiseen saakka helmikuuhun 2023 asti. Pilottiversio sisälsi vastaavat näkymät kuin perustäytäntöönpanon työpöytä, mutta siihen sovellettiin laajan täytäntöönpanon suoritusmittareita ja raja-arvoja. Työpöydän hyöty koettiin kuitenkin rajalliseksi laajan täytäntöönpanon toimintayksikön käsittelemien asioiden ollessa luonteeltaan heterogeenisempiä, jolloin toiminnan kvantifioimisen hyödyt olivat operatiivisen esihenkilötyöskentelyn kannalta vähäisempiä. Tämän lisäksi johdettavien alaisten määrä laajassa täytäntöönpanossa on merkittävästi perustäytäntöönpanoa pienempi, joten voudilla on paremmat mahdollisuudet oppia tuntemaan alaisensa myös ilman erillisiä koontinäkymiä. Sen sijaan työpöydän pohjatietoja voitiin vastaavasti hyödyntää henkilöstön suoritusarviointien manuaalisen tiedonkeruun vähentämiseksi.

Positiivisena heijastevaikutuksena johdon työpöytä tuki myös tietojen verifioimista suoritusmittaustiedon ollessa suuren käyttäjäjoukon tarkasteltavana. Esimerkiksi velallisen siirtyessä useasti eri täytäntöönpanoyksikköjen välillä velalliselle tehty toimenpiteet voisivat Power BI -järjestelmän raporteissa kirjautua väärälle täytäntöönpanoyksikölle. Testikäyttäjien havaintoja hyödyntäen työpöydän pohjatiedoista oli mahdollista tunnistaa vastaavia poikkeamia, jotka tutkimusprojektin

yhteydessä dokumentoitiin ja raportoitiin niiden korjaamiseksi viraston Power BI -järjestelmässä.

Ulosottolaitoksen operatiivisen johdon näkökulmasta Johdon työpöydän hyödyt konkretisoituvat erityisesti yhteisen tilannekuvan luomisen, tietojen vertailtavuuden, toiminnan yhdenmukaistamisen sekä kehitystrendien tunnistamisen kautta. Uutena johtamistyökaluna voudit myös kokeilivat sen hyödyntämistä erilaisissa konteksteissa. Esimerkiksi osa perustäytäntöönpanon voudeista hyödynsi Johdon työpöytä kehityskeskusteluissa, joita he kävivät alaistensa kanssa. Koontinäkymien avulla kehityskeskusteluissa oli mahdollista arvioida tarkastajien suoriutumista ja kehittymistä työssään eri tulostittarien näkökulmasta sekä muodostaa yhteinen tilannekuva tarkastajan suoriutumisesta. Työpöydän käyttöä ei kuitenkaan edellytetty esihenkilötyössä tai ulosottotarkastajien näkökulmasta itsearviointityökaluna vaan koontinäkymien testaus perustui täysin vapaaehtoisuuteen. Työpöytää koskeva käyttäjäpalaute taas oli suureksi osin positiivista.

”No se oli semmoinen voisi sanoa että perustyökalu, jolla koko yksikköä koskien pystyi seurailemaan erilaisia asioita ja etsimään sitten syy-yhteyksiä. --yhtenä esimerkkinä, niin käsittelyaika on meillä noussut aika korkeaksi ja tuota sitä on pohdittu ja ihmetelty ja muistan sen, että siellä joidenkin tarkastajien käsittelyajat oli kovin nopeita. Ja sitä kun pohtii, että me onko se hyvä vai huono, niin välttämättä ei se nopeus kertonut hyvästä työstä yksinomaan, vaan se kertoi siitä, että semmoista tiettyä asiaa laitetaan todella nopeasti pois mutta sitten ne vaikeat asiat ei etene ja sitten sinne jääkin tavallaan semmosta työpinoa ja kun ne jonain päivänä raivataan pois niin se käsittelyaika onkin pitempi kuin se sen hetkinen käsittelyaika, että sieltä tuli tällaisia pysty syy-yhteyksiä ja erilaisten tunnuslukujen taakse menemään kun pysty eri suunnista näkemään sitä asiaa.” (H4)

”Ja tavallaan tän mittariston merkitys, yks sellainen perustuslaillinen velvoite, joka meillä on, on yhdenvertaisuus ja sen yhdenvertaisuuden toteutumisessa tällaiset mittaristot pystyy auttamaan nimenomaan siinä että nähdään, että jos siellä on jossakin sellaisissa mitattavissa luvuissa poikkeamia, niin se voi kertoa siitä myöskin, että joku toiminto ei tapahdu yhdenvertaisesti jos verrokkina on kaksi eri yksikköä jotka tekee samaa asiaa.” (H4)

”--se keskeisin hyöty on nimenomaan se, että ne tärkeimmät tiedot hyvin monille johtamiseen ja meidän tarkastukseen ja toisaalta tulosten raportointiin liittyen on sen jälkeen yhdessä paikassa.” (H2)

”Mä pitäisin kanssa yhtenä hyötynä sitä että miten se sitten loppukäyttäjän näkökulmasta toteutetaan. Elikkä se, että enää ei ole kyse vain yksittäisten pistemäisten lukujen seurannasta, vaan trendien seurannasta. Siitä, että

miten tunnuslukujen osalla kehitys on mennyt, miten ollaan tultu tähän pisteeseen.” (H2)

”Tässä sitten ajan myötä on sitten havaittu tiettyjä asioita, mitä ei ehkä osattu huomata, että esimerkiksi silloin alkuvaiheessa, kun tilastoja toteutettiin tuonne Power BI:hin --huomattiin sitten, että tuolle historiatiedolle on käyttöä ja että se nyt on tullut sitten vahvasti tähän mukaan että saadaan tilastot mahdollisimman, vaikka ne nytkin siis on toki luotettavia, mutta sillä lailla, että pystytään niitä historiatietojakin tarkalla tasolla katsomaan.” (H3)

”Kyllä voisin kuvitella enkä pelkästään kuvitella vaan arvioisin että se on erittäin myönteinen. Myönteiseksi tämä sitten hyväksi havaitaan että koska nyt on kymmenestä viiteentoista eri paikassa sinällään tilastoa, raporttia saatavana, että se että saa sen pikavilkaisun, alustavan vilkaisun sieltä kootusta tilastosetistä niin sanotusti otettua ja havaittua heti ne tavallaan sellaiset asiat mihin pitää heti kiinnittää tarkempaa huomiota niin kyllä vaikea tästä on keksiä mitään negatiivistakaan. Luonnollisesti tää on tosi hyvä, hyvä kyllä, kun saadaan se sitten aikanaan tuotantoon. Mä luotan siihen.” (H3)

Johdon työpöydän pilottiversion aktiivisen kehittämisen päättyessä helmikuussa 2023 Excel-pohjaisen Johdon työpöydän ylläpitoa jatkettiin, jolloin työpöydän tietojen päivittäminen sekä ylläpito siirtyivät perustäytäntöönpanon ulosottotarkastajalle. Samanaikaisesti Johdon työpöydän pilottiversion käyttäjäkokemusten perusteella oli työkalusta kehitteillä automatisoitu tuotantoversio, joka ei enää edellyttäisi alkuperäisen Johdon työpöydän manuaalista tietojen keräämistä. Johdon työpöydän tuotantoversioon on myös tehty useita parannuksia muun muassa koontinäkymän ulkoasuun sekä kykyyn vastata samanaikaisesti niin operationaalisen johdon, Ulosottolaitoksen ylimmän johdon sekä sisäisen tarkastustoimen tarpeisiin. Koontinäkymän ulkoasun kautta voidaan muun muassa erottaa koontinäkymästä viraston ulkoisten sidosryhmien määrittelemät tulosmittarit, joihin Ulosottolaitos voi vaikuttaa ainoastaan rajallisesti omalla toiminnallaan. Johdon työpöytä on lisäksi otettu osaksi Ulosottolaitoksen tulossopimusten suunnittelua ja seuranta. Kehityksessä olevaa tuotantoversiota ei kuitenkaan ole keväeseen 2024 mennessä jalkautettu kokonaisvaltaisesti perustäytäntöönpanon toimintayksikössä, vaan Johdon työpöydän kehitys ja koekäyttö tapahtuu rajatun käyttäjäryhmän keskuudessa.

”Tää johdon työpöytä on oikeastaan otettu, vaikka se on tässä vaiheessa vielä paljon enemmän vaan suunnitteluasteella kun olisi suonut ja toivonut niin se on kuitenkin otettu jo nyt osaksi meidän tulossopimusten suunnittelua ja seuranta siten, että kun me sitten ensi vuonna jälleen ministeriön kanssa, tai siis neuvotteluja käydään jo tänä vuonna, mutta kun neuvotellaan seuraavan

vuoden tunnusluvuista ja seurattavista tunnusluvuista, niin se on otettu jo nyt osaksi tätä työpöydän sisällön suunnittelua, eli vaikka se sitten on valmistumassa myöhemmin käytön tasolle, niin se on kuitenkin jo nyt yhdistetty ajatuksena myöskin sitten sinne ministeriön kanssa tehtävään tulossopimukseen.” (H2)

”--siellä pystytään ulkoasun kautta erottamaan ne seurattavat tunnusluvut, jotka tulevat meille ulkopuolelta, joihin Ulosottolaitos omalla toiminnallaan ei sinänsä voi vaikuttaa ja ne joihin meidän oma toiminta taas vaikuttaa. Elikkä kyllä se informaatioarvo siinä mielessä sitten kun se käytössä on niin pidän sitä sen tuomaa lisäarvoa suurena.” (H2)

”--me ollaan haastateltu Ulosottolaitoksen ylintä johtoa, on haastateltu Ulosottolaitoksen sisäistä tarkastusta ja on tehty kysely myöskin Ulosottolaitoksen kenttäjohdolle elikkä meidän kaikkien toimintayksiköiden johtaville voudeille siitä, että mitkä ovat heidän näkemyksen mukaan niitä keskeisimpiä seurattavia tietoja ja tietysti on selvää sinänsä, että vaikka ei kysyisi ihan hirvittävän suurelta joukolta, niin vastauksissa tulee aina hajontaa siitä, että mitkä tunnusluvut nyt koetaan tärkeiksi. -- kyllä sieltä joka tapauksessa on selkeästi erotettavissa ne tunnusluvut, jotka on koettu tärkeimmiksi ja kaikkien näiden vastausten perusteella tää työpöydän sisältö sitten on suunniteltu ja se esitystapa on suunniteltu. Eli kyllä mä nyt tätä taustaa vasten ajattelen, että kyllä sen silloin täytyy se tiedon mitä se työpöytä tarjoaa, niin olla hyvin tarkoituksenmukaista.” (H2)

”--on sama tietolähde, jota molemmat osapuolet esimerkiksi nyt juuri ajatellen substanssityöntekijöitä ja tarkastajia, sisäistä tarkastusta, molemmat katsoo samaa tilannekuvaa. Ja sitten toisaalta se on myöskin meidän keskushallinnon tilastoinnin ja raportoinnin asiantuntijoiden käytössä. Elikkä kyllähän tuo on sitten niin kun ihan yksi lailla se on meillekin yksi lähde, yksi lähde niihin keskeisimpiin tietoihin, joita me kuitenkin säännöllisesti seurataan ja josta me säännöllisesti raportoidaan niin niin kyllä nää on ne semmoiset käyttötarkoitukset mitä haetaan.” (H2)

5.4 Konstruktion vaikutusten jälkitarkkailu

5.4.1 Johdon työpöytä -konstruktion rajoitteet ja riskit

Rajatun skaalattavuuden lisäksi Johdon työpöydän Excel-pohjaisen version keskeiseksi rajoitteeksi muodostui sen ylläpitäminen pitkällä aikavälillä, jolloin koontinäkymän tuottamassa informaatiossa tunnistettiin odottamattomia poikkeavuuksia. Nämä poikkeavuudet vaikuttivat tietojen luotettavuuteen, mikä oli ongelmallista tarkastajien koontinäkymän toimiessa yhtenä itsearvioinnin työkaluna. Koska koontinäkymän informaatioon ei voinut enää luottaa kaikilta osin, päätettiin sen ylläpito lopettaa ja kohdistaa resurssit tuotantokäyttöön tulevan automatisoidun Johdon työpöydän jatkokehitykseen. Työpöydän testiversioidun koontinäkymän informaatio ei myöskään vielä

vastannut täysin operationaalisen johdon tarpeita Ulosottolaitoksessa, vaan se sisälsi yhä myös ei-relevanttia informaatiota. Työpöytäan valitut tulosmittarit olivat vastaavasti määrällisiä, jolloin operatiivisen toiminnan laadun arvioimisen mahdollisuudet Johdon työpöytää hyödyntämällä olivat rajalliset. Työpöydän pilottiversion kehityksen yhteydessä eri toimenpiteille oli pyritty muodostamaan erilaisia painotuksia toimenpiteiden vaativuuden indikoimiseksi. Työjonojen vaativuutta edustavia tulosmittareita ei kuitenkaan saatu implementoitua Johdon työpöytään projektin aikarajoitteista sekä toimenpiteiden ja ulosottotapausten heterogeenisyydestä johtuen. Lisäksi käsitykset työtehtävien vaativuudesta koettiin subjektiivisiksi ulosottotarkastajien ja voutien keskuudessa.

”Jos sitä pilottia ajattelee niin siis siellä oli hyviä ja relevantteja tunnuslukuja, mutta siinä ajassa mitä se meillä oli käytössä, niin siellä oli myöskin sellaista tavallaan ei-relevanttia mukana, mutta se olikin semmoinen niin kun konseptiversio -- ei voinut ajatellakaan, että se olisi ollut täydellinen ja kun sitä siinä eri tavalla sitten haki niitä tietoja, niin joskus sitten oivalsi, että siinä sellaisessa minkä se teki sinne automaattisesti niin huomasi jonkun ilmiön, joka saatto sitten kuitenkin olla tarpeellinen lukema mutta siellä oli paljon tarpeellista ja hyvää, mutta se totta kai olisi vaatinut edelleen kehittämistä ja se oli tosiaan kehitysversio.” (H4)

”Voithan sä tehdä noin että saat vaikka kaikki asiat nyt pois ja pinosta. Mutta onko se sitten tehty laadukkaasti se työ? Sitähän tässä ei ehkä pysty muuten mittaamaan.” (H1)

Merkittäväksi riskiksi työpöydän hyödyllisyyden ja käytettävyyden kannalta tunnistettiin sen kyky tuottaa luotettava ja totuudenmukainen kuva Ulosottolaitoksen operatiivisesta toiminnasta. Erityisesti se, että työpöydän tiedot koettaisiin epäluotettaviksi, voisi rapisuttaa operatiivisen johdon luottamusta ohjausjärjestelmien hyödyllisyydestä. Ulosottolaitoksessa tiedostettiin myös ohjausjärjestelmien riski tuottaa totuudenmukaisen tilannekuvan sijaan näennäinen tilannekuva organisaatiosta väärin tai harhaanjohtavien tunnuslukujen kautta.

”Riskejähän tietysti liittyy siihen, että se ei anna oikeaa kuvaa. Eli siellä on ihan tällaisia virheitä sen logiikassa. Tai sitten se, että me ei pystytä saamaan niitä tunnuslukuja sellaisiksi jotka olisi oikeita tunnuslukuja, että niin kuin sanoin, että siellä on kuitenkin se maali. On resurssit ja sit ne tunnusluvut on oltava sellaisia, että ne ohjaa sitä tekemistä kohti sitä oikeaa tavoitetta. Ja jos se tunnusluvusto ei siihen pysty, niin sitten me voidaan ajautua harhaan ja siinä syitä voi olla just se että ne tunnusluvut laskee väärin tai taas sitten ne on väärin valittuja ja antaa liian hyvää tai liian huonoa kuvaa siitä todellisesta tilanteesta. Tai sitten ne ei kuvaa sitä ollenkaan.” (H4)

”Mutta että jos siinä on semmoinen epäily, että nää ei pidä paikkaansa, että mistä nää luvut tulee? Minkä kanssa me pelataan niin sitten siitä tulee heti semmoinen olo, että on hienot systeemit, mutta se tieto ei välttämättä. Siihen ei voi luottaa.” (H1)

Toisaalta Ulosottolaitoksessa myös tunnistetaan esihenkilöiden sekä muiden Johdon työpöytä työssään hyödyntävien henkilöiden vastuu sen tuottaman informaation tulkittamisessa. Virastossa myös tiedostetaan julkisen sektorin suoritusmittareille ominainen monitulkintaisuus ja Ulosottolaitoksessa lisäksi suositellaan Johdon työpöydän koontinäkyvien informaation täydentämistä muista lähteistä saatavalla tiedolla. Ohjausjärjestelmien informaatiota ja suoritusmittareita tulisi myös tarkastella kriittisesti sekä kokonaisuutena.

”Työpöydän tarkoitushan ei ole olla sellainen kaikelta osin autuaaksi tekevä eli kyllä tietyn tason jälkeen tarkempia tietoja pitää sitten lähteä etsimään sieltä ihan sieltä lähdetietojärjestelmästä joko Uljaasta tai sitten niistä alkuperäisistä tilastoista.” (H2)

”Ja siis vouden pitää tietysti tuntea se alaisensa ja tunteekin ja sitten taas täällä keskushallintotasolla, niin meidän pitää tuntea se toimintaympäristö, josta ne tunnusluvut sitten jossa ne muodostuvat, jotta me pystytään tulkitsemaan niitä oikein, että jos nyt aivan tommoisena todella rautalankaesimerkinä niin voisihan sitä vaikka tunnusluvuista katsoa että tässä nyt yksittäinen virkamies on käsitellyt näköjään todella ison joukon velallisia. Näyttää todella tehokkaalta, käsittelyaikakin on oikein ripeää ja nopeasti on mennyt, mutta sitten katsoin vaikka toista tunnuslukua, että siellä korostuukin, että onpa tehty todella paljon esteitä ja ehkä perintätulos sitä myöten jääkin sitten heikoksi, niin sitten voi olla aiheellista kysyä, että onko näitä tapauksia tutkittu riittävän kattavasti. Tämä nyt on todella palikkaesimerkki sinänsä, mutta vaan esimerkki siitä, että minkä takia pitää katsoa useampia tunnuslukujen muodostamaa kokonaisuutta. Ihan sama millä tasolla ollaan, että ollaanko siellä esimies-alainen tasolla vai sitten keskushallinnossa tekemässä johtopäätöksiä siitä, että mihin koko laitos on ollut menossa sen tiedon valossa mitä vaikkapa ympäröivässä yhteiskunnassa on tapahtunut.” (H2)

”Lähtökohtaisestihan esihenkilön tulisi tosiaan tunnistaa ja tavallaan ymmärtää se, että niin kun pelkät luvut ei sitä kokoa totuutta sinällään kerro vaan sitten pitää tosiaan tai on osattava tavallaan arvioida sitä kokonaisuutta. --kappalemäärät ei kerro sitä koko totuutta, vaan se, että pitää pystyä arvioimaan se, että mitä niin kun tietty työvaihe tai työsuorite miten paljon se vie aikaa ja tavallaan sitten suhteuttaa siihen, että pienikin kappalemäärä on saattanut viedä hyvinkin paljon sitä työaikaa.” (H3)

Tunnuslukujen monitulkintaisuuden lisäksi niiden kehitystrendien tarkastelu korostuu erityisesti vaihtoehtoiskustannuksen omaavissa tulostittareissa, jossa yhden tunnusluvun parantuminen voi johtaa toisen huononemiseen. Esimerkiksi keskimääräinen

käsittelyaika -tunnusluku päivittyä ulosottotarkastajien valmiiksi saamien ulosottoasioiden perusteella. Jos tarkastajalla on jäänyt työjonolle vanhempia käsittelemättömiä asioita, parantamalla suoritustaan ja siistimällä työjonoaan tarkastajan keskimääräinen käsittelyaika voi kasvaa hänen tehdessään kauan työjonolla olleita ulosottoasioita valmiiksi. Tarkastajan työsuorituksen parantaminen voi näin lyhyellä aikavälillä vaikuttaa negatiivisesti yhteen tulostittariin, vaikka pitkällä aikavälillä käsittelyajan tunnusluku normalisoituu edustamaan todellista työjonojen ajantasaisempaa tilannetta.

Rajoituksistaan huolimatta Johdon työpöydän Excel-pohjaisen kehitysversion on operatiivisen toiminnan tukemisen lisäksi koettu edistäneen johdon ohjausjärjestelmien jatkokehitystä Ulosottolaitoksessa. Excel-pohjaisen Johdon työpöydän kehitys myös mahdollisti koontinäköymän ketterän pilottitestauksen sekä muokkaamisen lyhyellä aikavälillä, kun taas tuotantokäyttöön tulevan version ominaisuudet sekä tietojen esitystapa tuli määritellä tarkasti ennen kehityksen aloittamista.

”No se ehkä konkretisoi sen, että mitä se tiedolla johtamisen työpöytä on ja pystyttiin myöskin tänne tätä työpöytää kehittävälle sille varsinaiselle tekijäporukalle myöskin viestimään niistä asioista, joita me toivotaan. Ihan esimerkkien avulla, että tällaiset ovat olleet meille mahdollisia ja ovat olleet meillä käytössä ja sillä tavoin niin se on kyllä varmasti niin kun vienyt eteenpäin --jos ei ole oikein mitään muuta kun vaan sanallisesti yrittää kuvata sellaista mitä ei ole olemassakaan vielä niin se on paljon vaikeampaa, mutta juuri se että pystyttiin ihan konkreettisesti näyttämään että minkälaista dataa meillä on ja millä tavalla se sitten on toimivaa, niin mä luulen että se on myöskin pystynyt sitä Johdon työpöydän kehittämistä nopeuttamaan, että on päästy alusta alkaen tekemään sellaista jo kerran kokeiltua ja tuotannossa ollut versiota, että ei, ei tarvitse tavallaan sitä alkuvaiheen kokeilua tehdä uusiksi.” (H4)

5.4.2 Johdon työpöydän vaikutus organisaation operatiiviseen ohjaukseen

Johdon ohjausjärjestelmien ja tiedolla johtamisen näkökulmasta Johdon työpöytä ja sen jatkokehitys koetaan johdonmukaisena jatkumona modernin Ulosottolaitoksen tietojärjestelmien ja johtamiskäytäntöjen kehittämisessä. Johdon työpöydän kehitysprojektin koetaan vastaavasti konkretisoineen virastossa erilaisten johtamistapojen hyödyntämistä sekä tiedolla johtamista, jota pidetään edellytyksenä organisaation tehokkaalle ja tarkoituksenmukaiselle toiminnalle niin viraston sisäisten kuin ulkoistenkin sidosryhmien näkökulmasta. Virastossa vastaavasti koetaan, että Johdon työpöydän ja tiedolla johtamisen kehittämiseen käytetyt resurssit tulevat

tuottamaan Ulosottolaitokselle lisäarvoa operatiivisen toiminnan tehostamisen kautta. Johdon ohjausjärjestelmien pitkäaikainen kehitys sekä lyhyen aikavälin kehitysprojektien kuten Johdon työpöydän pilottiversion toteuttaminen voivat vastaavasti täydentää toinen toisiaan. Projektin myötä Ulosottolaitos on voinut myös viestiä ulkoisille sidosryhmille tulosvastuun toteutumisesta organisaatiossa.

”Mä en näe edes sellaista vaihtoehtoa, että tätä ei tehtäisi. --kyllähän meidän on pakko tän tyyppisellä toimialalla, jossa me toimitaan, jossa nää asiamäärät ja datamäärät on valtavia, niin kyllä meidän täällä on pystyttävä niitä hyödyntämään, että se on sellainen asia, että se on vaan pakko pitää tässä keskiössä ja sen avulla me huolehditaan myöskin siitä, että me tehdään. työmme järkevällä tavalla ja vaikka sinne menee resursseja niin se varmasti säästetään siinä, että pystytään fiksummalla tavalla tekemään se meidän perustehtävä yhteiskunnassa.” (H4)

”Meillä on ehkä sillä tavalla tää tiedolla johtaminen noussut esiin. Se voi olla jopa sellainen, että silloin kun käytiin ministeriölle esittelemässä tää hanke niin se anto myöskin sinne tulosohjaajalle sellaista signaalia, että meidän pitäisi enempi hyödyntää tätä nimenomaan tätä tiedolla johtamista ja meidän olisi nyt pystyttävä vastaamaan siihen haasteeseen ja että kyllä tää on saanut semmoisia isoja ajatuksia liikkeelle tästä tiedolla johtamisesta.” (H4)

”Projekti on ollut tarpeellinen just siellä perusperinnässä ja siis muutenkin että vähän ravistelee täällä tätä vanhaa tämmöistä valtion organisaatiota, että just et joku tiedolla johtaminenkin ni tää on noussut nyt esiin. Ja kaikki varmaan sitten osaa nyt puhuu tästä, että se taas yksi tärkeä juttu mun mielestä ollut tässä koko hommassa.” (H1)

”Johdon työpöytä on minusta itsessään hyvä esimerkki siitä, että siinä vaiheessa kun me oltiin saatu meidän niin sanotut uudet perustilastot valmiiksi, niin heti nousi siitä se ajatus, että mites olisi tällainen Johdon työpöytä -tyyppinen kokonaisuus. --Ja jo ihan sitä kautta niin ei se kehitystyökään voi lakata ja loppua. --se on pitkäjänteistä hommaa ja se ei mene aina siinä tahdissa ja sillä vauhdilla ja siinä järjestyksessä kun itse toivoisi. Mutta kyllä mä kuitenkin ihan luottavainen olen siihen, että sen merkitys ymmärretään ja tuota Ulosottolaitos toimijana on kuitenkin sellainen, että meillä on vaikuttavuutta moneen suuntaan ja meillä on paljon keskeisiä yhteistyötahoja, joiden oma toiminta on myöskin meistä riippuvainen niin kyllä se on tärkeää että tämmöistä kokonaisuutta johdetaan ajantasaiseen helposti seurattavaa tietoon perustuen.” (H2)

5.4.3 Johdon työpöydän jatkokehitys Ulosottolaitoksessa

Johdon työpöydän tuotantoversion jatkokehitystä ohjaavat Ulosottolaitoksessa edelleen tavoitteet yhtenäisempien toimintatapojen, tasalaatuisemman työn jäljen sekä yhteisen tilannekuvan luomisesta. Toiminnan tasalaatuisuuden varmistamisen osalta johdon ohjausjärjestelmiä sekä suoritusmittausta voidaan vastaavasti käyttää niin työn

vähimmäisvaatimusten kuin riittävän laadun määrittämisessä. Operatiivisen toiminnan tuloksellisuuden lisäksi Johdon työpöydän ja tiedolla johtamisen kehittämisessä virastossa pyritään myös yhteensovittamaan Ulosottolaitoksen yhteiskunnalliset ja strategiset tavoitteet tasavertaisen ja oikeudenmukaisen ulosottoimen järjestämisestä.

”Kysymyksen siitä, että mitä tällä kaikella tavoitellaan, niin mietin tätä nimenomaan Ulosottolaitoksen kautta, että meillä on kuitenkin taustalla organisaatiouudistus, jossa kaksikymmentäkaksi eri samalla alalla, mutta kuitenkin eri tavoin erilaisissa organisaatiokulttuureissa tai erilaisissa; erilaisista taustoista tulevat virastot yhdistettiin yhdeksi laitokseksi, niin kyllähän tällaisessa tilanteessa erityisesti korostuu se, että tietty yhtenäinen linja saavutetaan. Kyse on kuitenkin lainkäyttötoiminnasta, jossa jokaisen jota se koskee oikeudet ja velvollisuudet pitäisi olla samalla tasolla turvattuna ja toteutua oikeudenmukaisesti. Niin kyllä se johtamisjärjestelmä on se menetelmä, jolla sitten sitä yhdenmukaisuutta ja niitä laitoksen tavoitteita pyritään sitten myös ihan siellä arjessa saavuttamaan.” (H2)

”Ja sitten nyt jos vielä tullaan tästä sitten tähän ihan tähän Johdon työpöytätasolle, niin siinä tietenkin keskeinen ajatus on se, että keskeisimpien seurattavien tietojen koonti yhteen alustaan yhteen näkymään siten että kaikki nämä järjestelmän käyttäjät näkevät sitten ne keskeiset tiedot siitä yhdestä näkymästä, niin se on aivan keskeinen tekijä ja sanoisin, että ainakin omasta mielestäni nämä tavoitteet on edelleenkin pitkälti samat kuin mitä ne on ollut, mutta tarkennuksia on toki tullut selvästi tuosta 2022 vuodestakin jo ihan yksittäisten tilastojen tasolla. --Eli tämän tyyppisiä semmoisia detaljipäivityksiä ja täydennyksiä on toki tullut.” (H2)

”Jos nyt ajatellaan mitä siellä oli niitä ongelmia niin osa tekijöistä teki ylilaatua ja kun on hyvät mittari niin se kertoo mikä on riittävä laatu eli hyvälle tekijälle täytyy myöskin olla se yläraja että älä tee enempää niin se on ihan yhtä tärkeä kun sitten sille heikommalle suoriutujalle alaraja josta täytyy päästä yli. Että se on sitä laatua.” (H4)

Työpöydän kehitystyön ja koekäytön myötä virastossa on kuitenkin tunnistettu uusia potentiaalisia käyttötapoja hyödyntää työpöytää ennakoivasti esimerkiksi henkilöstön koulutustarpeiden ja ulosoton ruuhkahuippujen tunnistamisessa. Haastateltavat tunnistivat myös potentiaalia Johdon työpöydän ja havainnollistavan raportoinnin hyödyntämisessä osana henkilöstön motivointia, jos esimerkiksi informaation pohjalta voidaan osoittaa työssä koettujen vaikeuksien olevan ylitettävissä.

”--niiden saatujen tietojen perusteella sitten havaittaisiin noi mahdolliset koulutustarpeet, että jos jotakin tavoitetta nyt ei sitten esimerkiksi saavuteta. Siinä sitten tämmöisetkin ehkä havaittaisiin, että olisiko jollakin, joidenkin tarkastajien osalta esimerkiksi mahdollista katsoa, että onko tarve sitten koulututtautua, opiskella jotain --että se työ sujuisi paremmin tai työntekeminen tai ne tulokset olisi sitten ns. parempia” (H3)

”--myöskin alkoi ymmärtämään sen, että millä rytmillä jos meille tuli vaikkapa veroja jossakin kohtaa valtava määrä, niin sen näki sitten tavallaan aaltoliikkeellä, että millä tavalla se eri työpinoissa ja työvaiheessa sitten eteni se työrüuhka joka toi juuri sitä jos sitä oltaisiin käytetty, niin myöskin meille ennustettavuutta siihen, että kun se tänä päivänä vaikka tulee kaksisataatuhatta veroasiaa niin se on kahden kuukauden päästä sitten niin kun se työvaihe joka vaatii taas sen tietyn työn tekemisen. Se voi olla vaikka lomien suunnitteluun, johonkin koulutusten suunnitteluun, sellainen hyvä tieto, että jos meillä on nähtävissä että kahden kuukauden kuluttua meillä on ruuhkahuippu niin sen voi tiedottaa henkilöstölle, että jos pidätte lomiasia ni älkää mielellään siihen kohtaan laittako niitä sillä teidän tuuraajanne on aivan pulassa.” (H4)

”Sit myöskin se, että jos meillä oli niitä henkilöitä jotka niin kun viestittivät että näistä ei selviydy niin kun meillä on hyvää dataa joka osoittaa että 70 %, 80 % meidän porukasta selviytyy ja todella hyvin niin silloin myöskin semmoinen niin kun miten nyt sanoisin henkinen merkitys sille että jos jollakin tuntuu se työ käyvän ylivoimaiseksi niin voidaan todeta, että kyllä tästä selviydytään, mutta nyt me mennään ja katotaan että mitkä ne sinun vaikeudet on.” (H4)

Johdon työpöydän kehitystä ei myöskään ole rajattu pelkästään Uljas-järjestelmän tietoihin, vaan koontinäkymiä voidaan potentiaalisesti täydentää tulevaisuudessa myös perinteisillä taloudellisen suoriutumisen tunnusluvuilla integroimalla esimerkiksi Ulosottolaitoksen taloushallinnon järjestelmien tuottamaa informaatiota osaksi Johdon työpöytä. Työpöydän tietopohjan laajentaminen vastaavasti voi lisätä sen hyödyntämismahdollisuuksia erilaisissa konteksteissa viraston sisällä.

”--ihan sisältömielessä niin mitä ainakin itse toivoisin sitten pidemmällä aikavälillä, niin tällä hetkellä tilastointi ja raportointi se tulee meidän varsinaisesta ydintietojärjestelmä Uljaasta ja silloin se on meidän toiminnallista dataa mutta kyllähän tällaisessa työpöytä-, Johdon työpöytä ja johtaminen -kontekstissa myös esimerkiksi henkilöstöjärjestelmien tiedot tai taloushallintojärjestelmän tiedot soveltuvien osin niin olisi sellaisia uusia rajapintoja, joita ainakin itse voisinkin hyvin ajatella, että tuollaisessa työpöydässä sitten olisi mukana. Eli kyllä se sitten taas mahdollistaisi erityyppistä tarkempaa asiaa per HTV tai jonkin asian kustannus per jotain -laskentaa kun tällaisiakin sinne pystyttäisiin integroimaan.” (H2)

5.4.4 Uuden julkisjohtamisen opin ilmeneminen työpöydän kehityksessä

Johdon työpöydän kehittämisen yhteydessä tarkasteltiin myös NPM-doktriinin ilmenemistä työkalun kehitystyössä sekä organisaation operatiivisessa toiminnassa. Kysyttäessä haastateltavilta uuden julkisjohtamisen opin käsitteestä termi oli tuttu kahdelle neljästä haastateltavasta. Toinen haastateltavista, jolle NPM-doktriini oli tuttu, myös ilmaisi opin ongelmallisuuden sen ja suoritusmittauksen sovittamisessa osaksi

Ulosottolaitoksen yhteiskunnallisia tavoitteita. Esimerkiksi kvantitatiivisten suoritussmittareiden ja tehokkuusajattelun yhteensovittaminen organisaation vision ja strategisten tavoitteiden kanssa koetaan ongelmalliseksi. Vastaavasti organisaation toiminnan tavoiteltuja lopputulemia on haastavaa jalkauttaa operatiivisen toiminnan tulossmittareiksi.

”Tässä meidän strategiassa esimerkiksi se tällöinen ennaltaehkäisevyys, että pyritään nopeasti puuttumaan velkaongelmiin ja auttamaan sitten meidän asiakkaat saamaan taloutensa kuntoon --että se olisi ydinajatus, että mahdollisimman moni kansalainen selviytyy velvoitteistaan, että sitä vartenhan me ollaan, että velvoitteet tulee hoidettua, mutta että mekin lähdetäisiin siitä ajatuksena että työt tehdään pakolla, mutta kuitenkin se ajatus olisi se, että kansalaiset selviytyy velvoitteistaan niin sinne jää vähän sellainen harmaa alue, jota on vaikea mitata. Ja kun tällöinen keynesiläinen oppi lähtisi semmosesta hyvin kylmästä ja julmasta tavasta ehkä hoitaa ulosottoa ja se ei välttämättä ole taas tässä ajassa se mitä yhteiskunta ulosotolta odottaa.” (H4)

Toisaalta NPM-doktriinille ominaiset piirteet kuten selkeät ja mitattavat tulostavoitteet, resurssien tehokas allokointi, suoritussmittauksen hyödyntäminen sekä tilivelvollisuuden toteutuminen korostuvat haastateltavien käsityksissä hyvistä johdon ohjausjärjestelmistä. Ohjausjärjestelmien myös koetaan olevan keskeinen työkalu päätöksenteon tukemisessa, organisaation toiminnan kehittämisessä sekä tulostavoitteen kanavoimisessa niin operatiiviselle johdolle kuin yksittäisille työntekijöille:

”Hyvässä ohjausjärjestelmässä lähdetään siitä näistä kolmesta komponentista eli silloin jotta se järjestelmä olisi hyvä niitten tavoitteiden täytyy olla selkeät. Oli sitten mitä tahansa, niiden täytyy olla selkeät ja mielellään että ne on mitattavia. Ja silloin kun niissä on mitattavuus, niin silloin niistä voidaan valita sellaiset tunnusluvut, joita seurataan. Ne voi olla absoluuttisia tunnuslukuja, jotka kertoo jostakin että perityistä euroista, mutta sitten ne voi olla tällaisia suhteellisia tunnuslukuja esimerkiksi perinnän onnistumisen prosentti tai käsittelyaika tai virheiden määrä, mutta siihen täytyy tulla sitten semmoinen rajallinen määrä tunnuslukuja, jotka on myöskin niille henkilöille ja tekijöille jotka sitä työtä tekee niin selvästi asetettavissa ja joilla he pystyvät myöskin sitä omaa työtään seuraamaan, että pysytäänkö niissä asetetuissa tavoitteissa.” (H4)

”Ehkä just että se tukee johtoa tai esimiestyötä tai johtoa tästä niin kun jos on asioita ja muita joita voidaan mitata niin sitten tällä tiedolla pystyy suuntaamaan ihmisiä oikeisiin tehtäviin.” (H1)

”--ainakin se on sellainen kokonaisuus mielestäni, jossa on määritely, puhutaan nyt sitten organisaatiosta kokonaisuutena tai sitten jopa aina sinne yksittäisen virkamiehen saakka, niin tietyt tavoitteet ja vastuut mitkä jokaiselle kuuluu. Sitten siihen mielestäni kuuluu niiden mittaaminen sen

puitteissa, kun se on mahdollista. Tähän voi koostua niin kvalitatiivisista kuin kvantitatiivisistakin mittareista. Aina joku numerollinen mittaaminen ei ole kovin yksinkertaista tai helppoa. Mutta jonkinasteinen mittaaminen ja tavoitteiden toteutumisen seuranta siihen johtamisjärjestelmään mielestäni kuuluu. Reagointi siihen, että miltä ne tulokset näyttää suhteessa tavoitteisiin.” (H2)

”Mietin sitä niin että se olisi just semmoinen järjestelmä, minkä kautta just nää esimiehet saisi sen tarvittavan infon vaikkapa just tehdystä työmäärästä. Että he pystyisi sitten tekemään esimerkiksi tähän työnjakoon liittyviä johtopäätöksiä tai kehittämissuunnitelmaa.” (H3)

NPM-doktriinille ominaisesti Ulosottolaitoksella on lisäksi merkittävästi autonomiaa viraston tehdessä operatiivisen toimintansa johtamiseen liittyviä päätöksiä muun muassa johdon ohjausjärjestelmien kehittämisen ja rekrytointien osalta. Viraston tavoitteena on esimerkiksi tuottaa operatiivisen toiminnan johtamisessa hyödynnettävää informaatiota ensisijaisesti tietojärjestelmien kautta sen sijaan, että siinä hyödynnettäisiin data-analyytikkojen palveluita.

”Semmoisen data-analytiikan ja analyytikon ostaminen työmarkkinoilta meille niin se on tietysti houkuttelevaa, mutta kun mulla on vähän sellainen tunne, että jos me ostetaan just data-analyytikko tänne ja laitetaan se työhuoneeseen istumaan niin se ei välttämättä ratkaise sitä ongelmaa ja tuo meille sitä mitä me tarvitaan, vaan se pitää rakentaa sisälle tähän isoon järjestelmään.” (H4)

”Kun pystytään tällaisella teoriatasolla eli siinä että mitä asioita me halutaan seurata, mitä asioita me halutaan hyödyntää siinä tiedolla johtamisessa niin mielestäni laitoksen autonomia on varsin hyvällä tasolla. Me totta kai saadaan tiettyjä tavoitteita meidän ohjaavalta ministeriöltä oikeusministeriöltä, mutta siltä osin kun olen itse ollut tässä tota tulosohjauksesta mukana, niin mielestäni silloin aina kun asioita on pitänyt tai on haluttu esimerkiksi kehittää, tuoda jotain uutta mukaan on se uutta seurattavaa tunnuslukua on se vanhojen tunnuslukujen uudenlaista laskentamallia, niin kaikki on ministeriön kanssa ollut kyllä hyvin aina neuvoteltavissa ja jos asiat on ollut hyvin perusteltu, niin sieltä on yleensä kyllä aina tullut siihen tukea, elikkä mielestäni se siinä mielessä kuitenkin sitten se sekin puoli on toiminut oikein kiitettävästi.” (H2)

Toisaalta Johdon työpöydän ja tiedolla johtamisen kehittämistä rajoittavat viraston käytössä olevien rajallisten resurssien priorisoiminen eri toimintojen välillä:

”Toisella tasolla sitten taas se mitä tulee sitten siihen, että käytännön tekemisessä, kun tätä kehitystyötä tehdään, niin meillä on hyvin jaetut resurssit monen muun kehitettävän osa-alueen kanssa. Eli siinä sitten taas tällainen autonomia mitä tulee siihen tiedolla johtamiseen niin se on rajoitetumpaa ehdottomasti koska tuota ei tämä kaikki kehitystyö ole vain

meistä itsestämme sen vuoksi kiinni, että se vaatii pohjaksi esimerkiksi meidän tietojärjestelmän kehitystä ja sitten se kehityspuoli se joukko henkilöitä, jotka tässä on mukana niin ne on monesti mukana näissä kaikissa ja silloin se on aina sitten sitä priorisointia ja aikataulutusta ja mitä on mahdollisuus tehdä milloinkin että siellä tulee niitä tiettyjä rajoituksia kyllä sitten tekemiseen.” (H2)

Johdon työpöydän kehitys on jatkunut aktiivisesti osana Ulosottolaitoksen tiedolla johtamisen edistämistä. Excel-pohjaiseen työpöydän testiversioon verrattuna järjestelmän testaus kuitenkin tapahtuu rajatun käyttäjäjoukon sisällä, johon kuuluu muun muassa Ulosottolaitoksen sisäisen tarkastustoimen, operatiivisen sekä ylimmän johdon ja Ulosottolaitoksen esikuntayksikön erityisasiantuntijoita. Tuotantokäyttöön implementoitavan Johdon työpöydän vaikutukset ovat realisoituneet vain osittain, mutta se ja työpöydän testiversio ovat kyenneet tuottamaan konkreettista hyötyä Ulosottolaitoksen tulosjohtamiseen, suoritusmittaukseen, yhteisen tilannekuvan muodostamiseen sekä operatiiviseen esihenkilötyöskentelyyn. Johdon ohjausjärjestelmien koetaan myös tukevan viraston uutta organisaatiomallia työ- ja toimintatapojen yhdenmukaistamisen varmistamisen kautta. Johdon ohjausjärjestelmien ja tiedolla johtamisen kehittämiseen sitoutuminen vastaavasti nähdään edellytyksenä organisaation tehokkaalle ja strategisia tavoitteita vastaavalle operationaaliselle toiminnalle.

”Ainakin itse toivoisin sitten niistä vaikutuksista että, että mä toivoisin sen muodostuvan sellaiseksi työkaluksi joka omalta osaltaan, mikä omalta pieneltä osaltaan on luomassa sitä semmoista yhtenäisempää tilannekuvaa ja työkuultuuria koko Ulosottolaitokseen. Eli jälleen se että me ollaan nyt yksi, yksi Ulosottolaitos, ei erillisiä virastoja” (H2)

6 Tulosten tulkinta

6.1 Johdon työpöytä -ohjaustyökalu osana operatiivista tulosjohtamista

Johdon työpöytä mahdollistaa sekä sen interaktiivisen että diagnostisen hyödyntämisen osana Ulosottolaitoksen operatiivista tulosjohtamista. Työpöytä on myös vakiinnuttamassa asemaansa osana organisaation konkreettisia formaaleja ohjausjärjestelmiä (ks. Langfield-Smith 2006). Nykyisessä Johdon työpöydässä painottuu diagnostisille johdon ohjausjärjestelmille ominainen suoritusmittaus ja -arviointi, poikkeuksien tunnistaminen sekä suoritustavoitteiden ylhäältä alaspäin jalkauttaminen operatiivisen toiminnan tulostavoitteiksi (Simons 1991, 49–50, Abernethy & Chua 1996, 570–571; Nuhu ym. 2017, 112–115). Konstruktiivisen tutkimusprosessin aikana Johdon työpöytä hyödynnettiin diagnostisena työkaluna organisaation operatiivisessa toiminnassa esimerkiksi henkilöstön suoritusarvoitien toteuttamisen yhteydessä ja suoritusmittausinformaation keräämisessä sekä raportoisessa. Tuotantokäyttöön rakenteilla olevaa työpöytä vastavasti hyödynnetään osana tulossopimusneuvotteluja, tavoitteidenasetantaa sekä tavoitteiden saavuttamisen arvioimista. Diagnostisuus on kuitenkin myös sisäänrakennettu osaksi Johdon työpöytä koontinäköjen informaation perustuessa organisaation tulostavoitteille ja osa työpöydän koontinäköistä on spesifisti suunniteltu ääriarvojen ja poikkeamien tunnistamiseen, joiden pohjalta organisaation operatiivinen johto voi ryhtyä toimenpiteisiin (Simons 1991, 49–50).

Johdon työpöytä voidaan myös hyödyntää interaktiivisena ohjausjärjestelmänä sen toimiessa vuoropuhelun mahdollistajana sekä oppimistyökaluna esimerkiksi henkilöstön kehityskeskustelujen yhteydessä. Interaktiivisella ohjausjärjestelmän käytöllä voidaan myös tukea itse ohjausjärjestelmän kehitystä henkilöstön vuorovaikutuksen edistäessä sen tarkoituksenmukaista jatkokehitystä. Johdon työpöytä vastavasti tukee organisaation operatiivisen johdon sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön. (Nuhu ym. 2017, 112–115; Nuhu ym. 2019.) Ulosottolaitoksen organisaatiomuutoksen myötä tukipalvelujen rooli esihenkilötyössä hyödynnettävän raportoinnin tuottamisessa on vähentynyt. Samanaikaisesti viraston operatiivisen johdon vastuu omatoimisessa tietojen keräämisessä sekä hyödyntämisessä on kasvanut. Esihenkilöillä on kuitenkin ollut rajallisesti resursseja laaja-alaiseen tietojen hakemiseen sekä hyödyntämiseen sirpaloituneista sekä osittain aikaherkistä raporteista, mikä on vaikeuttanut organisaation uuteen toimintaympäristöön sopeutumista. Johdon työpöydän myötä esihenkilöt eivät ole

riippuvaisia tukipalvelujen raportoinnista, vaan he saavat omatoimisesti haettua esihenkilötyössä relevanttia informaatiota. Johdon työpöydän tuotantoversion perustuessa automaatioon ei organisaation operatiivista toimintaa tukevan tiedon tuottaminen vaadi myöskään säännöllisiä henkilöstöresursseja.

Kohdeorganisaatiossa voidaan tunnistaa muutoksia ohjausjärjestelmien hyödyntämisessä pitkällä aikavälillä sekä osittaista regressiota niiden aktiivisessa käytössä (ks. Chenhall & Euske 2007, 633–635; Berg & Madsen 2020). Johdon työpöydän käyttöä on tilapäisesti vähentänyt sen pilottiversion ylläpidon päättäminen kesällä 2023. Työpöydän voidaan kuitenkin olettaa kokevan uudistumisvaiheen, kun automatisoitu tuotantoversio Johdon työpöydästä jalkautetaan operatiivisten johtajien käyttöön. Marxin ym. (2012) maturiteettimallissa Johdon työpöytä edustaa nykyiseltä kehitysteeltään ohjausjärjestelmien keskitasoa. Perustason ohjausjärjestelmistä Johdon työpöydän erottavat spesifisti operatiivisen johdon, sisäisen tarkastuksen ja ylimmän johdon tarpeisiin luodut koontinäkömät sekä muidenkin kuin ulkoisten sidosryhmien edellyttämien raportointitietojen sisällyttäminen järjestelmään. Työpöydän tuotantoversion toiminta perustuu myös laaja-alaiseen automaatioon ja tietojen havainnolliseen esittämiseen eikä manuaaliseen tietojenkeruuseen taulukkojen ja raporttien muodossa. Kehittyneisiin ohjausjärjestelmiin verrattuna Johdon työpöydässä ei kuitenkaan ole esimerkiksi sisäänrakennettuja riskianalyysityökaluja, eroteltuja pitkän ja lyhyen aikavälin suoritustavoitteita, kokonaisvaltaista tietoa organisaation prosesseista tai integrointia talous- ja henkilöstöhallintajärjestelmiin. Organisaatiossa on kuitenkin tiedostettu mahdollisuus ohjausjärjestelmän laajentamisesta esimerkiksi taloudellisella informaatiolla järjestelmän jatkokehityksen myötä.

Peilattaessa Johdon työpöytä Anthonyn (1965) määritelmään johdon ohjausjärjestelmistä työpöytä jakaa sen kanssa keskeisen tavoitteen organisaation resurssien tehokkaasta sekä tuloksellisesta hyödyntämisestä organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen sektorin ohjausjärjestelmänä Johdon työpöydässä korostuu ohjausprosessin subjektiivisuus ja johtajien oman harkinnan käyttö ohjausjärjestelmän informaatiota hyödyntäessä. Ulosottolaitoksen tulostittarien toimiessa toisinaan toistensa vaihtoehtoiskustannuksina tai tunnuslukujen edellyttäessä mittariston tarkastelua kokonaisuutena tulee myös Johdon työpöydän informaatioon suhtautua kriittisesti. Tarvittaessa sitä tulee myös täydentää totuudenmukaisen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Tulostittarien monitulkintaisuudesta ja ei-taloudellisesta luonteesta

huolimatta Johdon työpöytä pyrkii yksityisen sektorin ohjausjärjestelmien tavoin mahdollistamaan operatiivisen toiminnan säännöllisen tarkkailun, korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymisen sekä tavoitteidenasetannan toimien linkkinä operatiivisen sekä strategisen johdon välillä (van Helden & Reichard 2019, 159–161). Johdon työpöydän monipuolinen hyödyntäminen strategisen ja operatiivisen ohjauksen yhteydessä puoltaa Otley'n (1994) ja Langfield-Smithin (1997) kritiikkiä siitä, miten johdon ohjausjärjestelmiä ei ole tarkoituksenmukaista erottaa omaksi kokonaisuudekseen organisaation strategisen sekä operatiivisen ohjauksen rinnalle. Henkilöstön toimintaan voidaan vaikuttaa jo pelkästään sillä, että toiminnot tai prosessit ovat suoritusmittauksen kohteena (Flamholz 1983, 156). Tällöin Johdon työpöydän käyttö omavalvonnan työkaluna viraston operatiivisessa toiminnassa voi ohjata henkilöstöä toimimaan tulostavien tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta työpöytä hyödynnetään myös viraston strategisen ohjauksen työkaluna tulostavoitteiden määrittämisessä ja saavuttamisessa, jolloin työpöytä kykenee tukemaan organisaation operatiivista johtamista niin strategisen kuin operatiivisenkin ohjauksen työkaluna eikä pelkästään niistä erillisenä kokonaisuutena. (Otley 1994, 289–298.) Työpöydän kehitysprojektin edistymisen raportoinnin kautta organisaatio on myös voinut viestiä sekä havainnollistaa ulkoisille sidosryhmilleen tulosvastuun toteuttamista sen operatiivisessa toiminnassa (Flynn 1986, 391–392; Goh 2012, 32–33; Mättö ym. 2019, 179, 195–197).

Johdon työpöydän ohjausvaikutus perustuu kahteen johdon ohjausjärjestelmien keskeiseen elementtiin: kyberneettisyyteen sekä suunnitteluelementtiin. Suunnittelu kattaa organisaation ohjauksessa muun muassa tavoitteiden asetannan, odotetun suoriutumisen tason määrittelyn sekä toimintojen sekä päämäärien yhdenmukaistamisen. Kyberneettinen ohjaus vastaavasti perustuu toimintojen kvantifiointiin, standardien asetantaan sekä palautteenantoon. (Malmi & Brown 2008, 291–293.) Johdon ohjausjärjestelmien suunnittelu- ja kyberneettinen elementti konkretisoituvat erityisesti työpöydän liikennevalomallissa, jonka toiminta perustuu organisaation tulostavien tavoitetasoon. Nämä osatekijät vastaavasti tukevat tapausorganisaation tavoitetta yhdenmukaistaa toimintaansa sekä luoda yhteistä tilannekuvaa organisaation toiminnan tilasta ohjausjärjestelmien avulla. Ohjausjärjestelmän tavoitteena ollessa tiedontuotanto sekä päätöksenteon tukeminen on myös tavanomaista, että siinä korostuvat suunnittelu, suoritusmittaus sekä palkitseminen (Strauß & Zecher 2012; Flamholtz 1983).

Johdon työpöydän rakentaminen organisaation operatiivisen toiminnan keskeisten tulosmittarien pohjalle vähentää myös julkisen sektorin ohjausjärjestelmille ominaista monitulkintaisuutta, jota aiheuttavat muun muassa intressiriidat ja eroavat arvomaailmat tavoitteidenasetannassa. (ks. Hofstede 1981 & Smith 1993). Tulosmittareiden muodostaessa keskeisen osan tapausorganisaation operatiivisen toiminnan tuloksellisuuden arviointia on niitä hyödyntävän ohjausjärjestelmän informaatio relevanttia niin organisaation esihenkilöille, ulosottotarkastajille kuin sisäiselle tarkastustoimellekin. Toisaalta Johdon työpöytä ei poista epäselvistä tai monimutkaisista syy-yhteyksistä aiheutuvaa monitulkintaisuutta tulostavoitteiden saavuttamisessa tai organisaation tuotosten laadun arvioimisessa tai kvantifioimisessa. Johdon työpöydän kyky ohjata viraston operatiivista johtoa ja henkilöstöä toimimaan organisaation strategisten tavoitteiden mukaisesti onkin riippuvainen tarkoituksenmukaisten tulosmittarien määrittelystä tulossovitusten neuvottelujen yhteydessä.

Toisin kuin perinteisissä julkisen sektorin ohjausjärjestelmissä, jossa korostuvat tehokkuus, taloudellisuus ja tuloksellisuus sekä suorituskyvyn parantaminen, Johdon työpöydän keskeiseksi tavoitteeksi tunnustetaan operatiivisen toiminnan yhdenmukaistamisen tukeminen sekä yhteisen tilannekuvan luominen (Boland & Fowler 2000, 419–420; Berland & Dreveton 2006). Työpöydän tulosmittarien pohjalta on kuitenkin mahdollista subjektiivisesti arvioida organisaation tai henkilöstön suoriutumista. Tällöin työpöydän käyttäjän on kuitenkin käytettävä informaation tulkinnassa omaa harkintaansa, koska osa organisaation tulosmittareista on riippuvaisia myös sen ulkopuolisista tekijöistä kuten velallisten varattomuudesta. Johdon työpöytä kykenee myös epäsuorasti parantamaan organisaation operatiivisen toiminnan tehokkuutta vähentämällä manuaalisen tiedonkeruun määrää pakollisen raportoinnin tuottamisessa. Lisäksi tapausorganisaation tavoitteena on Johdon työpöydän jatkokehityksen ja tiedolla johtamisen myötä toteuttaa organisaation ydintoimintoja mielekkäämmällä tavalla, jolloin investoinneilla johdon ohjausjärjestelmiin tavoitellaan resurssien tehokkaampaa hyödyntämistä operatiivisessa toiminnassa.

Johdon työpöydän rakentuessa tapausorganisaation tulosmittarien pohjalle edellyttää sen käyttö laajaa suoritusmittauksen harjoittamista (Cuganesan ym. 2014, 292–293). Tapausorganisaatiossa suoritusmittausinformaatiota kerätään ensisijaisesti organisaation toiminnan tuotoksista ja panoksista kuten avointen velallisten määrästä ja velkojille tilitetyistä rahamääristä. Vaikka suorituksiin ja panoksiin keskittyvän

suoritusmittausinformaation tuottaminen on yleensä toteuttamiskelpoisempaa ja yksiselitteisempää kuin organisaation toiminnan lopputulemien tai prosessien mittaaminen, ei se välttämättä ole riittävää organisaation toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi. (Flynn 1986, 393–394; Schiavo- Campo 1999, 76–81.) Esimerkiksi nykyisillä Johdon työpöydän tulosmittareilla organisaation strategisia tavoitteita kuten ylivelkaantumisen ehkäisemistä on haastavaa yhteensovittaa tuotoksiin ja panoksiin perustuvaan suoritusmittaukseen. Strategisten tavoitteiden kytkemisen haasteista huolimatta Johdon työpöydän tuottamaa suoritusmittausinformaatiota voidaan silti hyödyntää monipuolisesti organisaation toiminnan arvioimiseen, ohjaamiseen, tiedottamiseen, oppimiseen ja kehittymiseen. (Behn 2003, 587–593). Johdon työpöydän suoritusmittausinformaatio ei myöskään täytä kaikkia Schiavo-Campon (1999) hyvän suoritusmittariston kriteereitä, koska mittariston informaatio ei ole yksiselitteistä tai objektiivisesti arvioitavissa eikä Johdon työpöytä hyödynnä laadullisia mittareita suoriutumisen arvioimisessa. Näitä puutteita on kuitenkin mahdollista kompensoida suoritusmittausinformaatiota hyödyntävien johtajien ammattitaidon ja aktiivisen vuoropuhelun käymisen myötä. Tapausorganisaation näkökulmasta operatiiviset johtajat voivat esimerkiksi arvioida tulosmittareiden kuten keskimääräisen käsittelyajan vaihtoehtoiskustannuksia tai syy-yhteyksiä muuhun suoritusmittausinformaatioon.

Johdon työpöydän ja suoritusmittausinformaation lisääntynyt hyödyntämisen seurauksena myös riski negatiivisten heijastevaikutusten kuten pelikäyttäytymisen, lyhytnäköisyyden ja kapeakatseisuuden ilmenemisestä kasvaa organisaatiossa (Smith 1993, 140–141, 149–150; Jarrar & Schiuma 2007, 6; Cuganesan ym. 2014, 283–284; Siverbo ym. 2019, 18). Formaaleihin ohjausjärjestelmiin sisältyy luontaisesti myös riski organisaation näennäisestä ohjauksesta, jolla ei tueta organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamista (Hofstede 1981, 198–200). Johdon työpöydän kehittämisessä näitä riskejä on pyritty ehkäisemään kehittämällä ohjausjärjestelmää inkrementaalisesti aktiivisessa yhteistyössä työpöydän keskeisten käyttäjäryhmien kanssa, huomioimalla järjestelmän kehityksessä organisaatiolle ominainen toimintaympäristö sekä pitämällä työpöytä irrallaan organisaation palkitsemisjärjestelmistä (Flynn 1986, 401; Schiavo-Campo 1999, 86; Micheli & Neely 2010, 598; Cuganesan ym. 2014, 287–291). Toisaalta juuri Ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanon toimintayksikölle spesifin toimintaympäristön sekä tulosmittareiden huomioiminen rajoittaa Johdon työpöydän

soveltamismahdollisuuksia organisaation muissa toimintayksiköissä ja sen ulkopuolella. Esimerkiksi viraston laajan täytöntöönpanon toimintayksikön työtehtävien ollessa luonteeltaan heterogeenisempiä jää toimenpiteistä kerätyn kvantitatiivinen suoritusmittausinformaation hyöty rajalliseksi operatiivisen toiminnan näkökulmasta. Ohjausjärjestelmien ja suoritusmittauksen negatiivisten heijastevaikutusten riskiä ei myöskään voida kokonaan poistaa vaan ne voivat ilmetä vasta pitkällä aikavälillä. Negatiivisten heijastevaikutusten tunnistaminen voi myös olla välittömien tai lyhyellä aikavälillä ilmenevien positiivisten vaikutusten tunnistamista haastavampaa.

6.2 Uuden julkisjohtamisen opin ilmeneminen

Vaikka tapausorganisaatiossa koetaan haasteelliseksi yhteensovittaa NPM-doktriinia organisaation yhteiskunnallisten tehtävien kanssa, ilmenee muutosoppi kuitenkin laajasti sen toiminnassa. Hoodin (1991, 1995) uuden julkisjohtamisen opin osa-alueista keskeisen osan muodostaa ammattijohto julkishallinnon virastoissa. Ulosottolaitoksessa esihenkilöiden vastuulla on asiajohtamisen lisäksi varmistaa viraston toiminnan tasalaatuisuus, tuloksellisuus sekä yhtenäiset työmenetelmät. Esihenkilöt valvovat alaistensa työskentelyä esimerkiksi rootelitarkastusten kautta ja heiltä edellytetään vahvan substanssiosaamisen lisäksi erityisiä valmiuksia henkilöstön ja sen työkyvyn johtamiseen. (Oikeusministeriö 2023, 5–8.) Tapausorganisaation tulossopimusten tavoitteiden lisäksi organisaation esihenkilöiden kelpoisuusvaatimukset määritellään lainsäädännössä, vaikka henkilöstöjohtamisen osalta esihenkilöille ei ole asetettu spesifejä koulutusvaatimuksia. Esimerkiksi johtavilta kihlakunnanvoudeilta ja kihlakunnanvoudeilta edellytetään ylempää oikeustieteen korkeakoulututkintoa, hyvää perehtyneisyyttä ulosottotoimeen sekä esihenkilötehtävissä tarvittavia johtamistaitoja. (Ulosottokaari 1:14.) Organisaation riskianalyysissä kuitenkin on tiedostettu uhka henkilöstöjohtamisen jäämisestä taka-alalle asiajohtamisen korostuessa esihenkilöiden toiminnassa (Oikeusministeriö 2023, 12). Kokonaisuutena Ulosottolaitoksen johdolta edellytetään laajaa substanssiosaamista, jota on kerrytetty oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon sekä työkokemuksen kautta ja johtamistaitoja, joita on voitu hankkia usealla eri tavalla.

Hoodin (1991, 1995) NPM-doktriinin toinen osa muodostuu täsmällisten ja selkeiden standardien sekä mittareiden hyödyntämisestä tavoitteidenasetannassa ja onnistumisen arvioimisessa. Tämä ilmenee niin organisaation strategisessa kuin operatiivisessakin

ohjauksessa tulossopimusten sekä tulosmittareiden muodossa. Ulosottolaitoksen tulossopimukset määrittelevät tulos- sekä välitavoitteet ja näiden mittarit sekä arviointikriteerit organisaation yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle, toiminnalliselle tuloksellisuudelle, henkilöstölle, taloudelle, kestäväälle kehitykselle sekä ICT-tavoitteille (Oikeusministeriö 2021, 9–19; Oikeusministeriö 2022, 9–19). Operatiivisen toiminnan tulosmittarit taas määrittelevät organisaatiossa seurattavat ja raportoitavat ulosoton tunnusluvut sekä asettavat esimerkiksi keskimääräisiin käsittelyaikoihin raja-arvot. Tulostavoitteiden arviointikriteerit eivät kuitenkaan ole kaikilta osin täsmällisiä tai selkeitä, vaan niissä korostuu julkiselle sektorille ominainen tavoitteidenasetannan monitulkintaisuus (Pollitt 1995, 138–145). Esimerkiksi henkilöstön tulostavoitteille tulossopimuksissa määritellään selkeitä arviointikriteerejä kuten valtion henkilöstötutkimus VMBaro-kyselyn tulokset tai sairauspoissaolojen määrä. Toisaalta ylivelkatilanteiden ennaltaehkäisyä on toteutettu ennakoivan talousneuvonnan palveluiden kautta, joiden arviointikriteereinä ovat medianäkyvyys sekä sidosryhmä- ja kansalaispalaute (Oikeusministeriö 2021, 9–19; Oikeusministeriö 2022, 9–19.)

Kolmas NPM-doktriinin osa-alue on siirtyminen organisaation toimintamallien tarkastelusta toiminnan lopputulemien arvioimiseen sekä mittaamiseen. Näiden perusteella julkishallinto toteuttaa muun muassa resurssien jakamista sekä rahallista palkitsemista. (Hood 1991, 4–5; Hood 1995, 95–98.) Tapausorganisaation toiminnan perustana toimii sen strategiset tavoitteet määrittävä tulossopimus, jonka pohjalta organisaatio vastaavasti pyrkii implementoimaan operatiivisen tason mitattavat tulostavoitteet. Tulostavoitteiden arvioinnissa organisaatiossa hyödynnetään laaja-alaista suoritusmittausta, mutta tätä ei ole suoraan yhdistetty esimerkiksi organisaation palkitsemisjärjestelmiin. Ulosottolaitoksen operatiivisten tulostavoitteiden suoritusmittauksessa hyödynnetään sekä tuotoksiin että panoksiin perustuvaa suoritusmittausta, jonka yhteensovittaminen strategisten tavoitteiden saavuttamiseen on koettu ajoittain haastavaksi organisaatiossa. NPM-doktriinin kolmas osa-alue ilmenee näin osittain organisaation toiminnassa erityisesti sen suoritusmittauksessa, mutta osa-alueelle keskeinen rahallinen palkitsemiselementti ei toteudu tapausorganisaation operatiivisessa toiminnassa.

NPM-doktriinin neljäs osa-alue julkishallinnon monoliittisten rakenteiden hajauttamisesta yksityissektorin yrityksiä vastaaviin erikoistuneisiin toimintayksiköihin konkretisoituu tapausorganisaation rakenneuudistuksessa, jossa Suomen

ulosottovirastoista sekä Valtakunnanvoudinkansliasta muodostettiin keskushallinnosta sekä neljästä toimintayksiköistä koostuva Ulosottolaitos. Ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanon, erityistäytäntöönpanon, laajan täytäntöönpanon sekä yhteisten palveluiden toimintayksiköt jakautuvat edelleen alueellisiin sekä valtakunnallisiin toimipisteisiin. Toimintayksiköillä on myös selkeästi määritellyt tehtäväalueet. (Hood 1991, 5; Hood 1995, 95–98.) Rakenneuudistuksen tavoitteena on vastaavasti ollut ulosottoimen taloudellisuuden, tuottavuuden, tuloksellisuuden ja laadun parantaminen sekä tietoteknologian hyödyntämisen lisääminen (Ulosottolaitos 2022b, 5–6).

Uuden julkisjohtamisen opin viides osa-alue yksityisen ja julkisen sektorin kilpailun korostumisesta ilmenee organisaation toiminnassa vain osittain (Hood 1991, 5; Hood 1995, 95–98). Julkishallinnon organisaationa Ulosottolaitosta sitoo hankintalaki, joka edellyttää kilpailuttamaan kynnysarvot ylittävät hankinnat (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1:1–2:1). NPM-doktriinin mukaisesti kilpailutuksen tavoitteena on muun muassa vähentää kustannuksia sekä edistää laadukkaiden ja kestävien hankintojen tekemistä. Kilpailutusta lukuun ottamatta tapausorganisaatio kuitenkin kilpailun sijaan pyrkii aktiiviseen sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyöhön sekä tietojenvaihtoon esimerkiksi ennakoivan talousneuvonnan palveluiden tuottamisessa sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. (Oikeusministeriö 2021, 3–4; Oikeusministeriö 2022, 5–7; Oikeusministeriö 2023, 7).

Kuudes NPM:n osa-alue koskee yksityistä sektoria mukailevien joustavampien toimintatapojen implementoimista, mikä ilmenee kasvaneena autonomiana esimerkiksi rekrytointien, sisäisten prosessien sekä tiedotustoiminnan harjoittamisessa (Hood 1991, 5; Hood 1995, 95–98). Vaikka tapausorganisaation toiminnan raamit määritellään sen tulossopimuksessa sekä organisaatiota koskevassa lainsäädännössä, on virastolla laaja autonomia esimerkiksi sisäisten ohjaus- ja tietojärjestelmiensä kehittämisessä tulossopimuksen resurssien puitteissa. Virasto vastaa myös omien rekrytointiensä toteuttamisesta rekrytointisuunnitelman mukaisesti (Oikeusministeriö 2023, 11).

Hoodin (1991, 1995) NPM-doktriinin seitsemäs osa-alue eli säästäväisyys ja kurinalaisuus julkisen sektorin rajallisten resurssien käytössä ilmenee laaja-alaisesti organisaation tulosohjauksessa sekä operatiivisessa toiminnassa. Tulossopimuksissa organisaation toiminnan suurimmiksi riskeiksi nousee säännöllisesti määrärahakehityksen riittämättömyys. Tämä osaltaan rajoittaa esimerkiksi operatiivista

tehokkuutta parantavien IT-hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia, jolloin organisaation toimintaa ei voida kehittää ilman lisärahoituksen hankkimista. (Oikeusministeriö 2021, 7; Oikeusministeriö 2022, 8; Oikeusministeriö 2023, 12.) Johdon työpöydän kehityksessä säästäväisyys taas ilmenee työpöydän tuotantoversion kehitykseen allokoitavien resurssien tasapainottamisesta sekä priorisoimisesta muiden IT-hankkeiden sekä organisaation toimintojen välillä. Epävarmuus tulevien vuosien rahoituksesta voi vastaavasti vaikuttaa ohjausjärjestelmien ja tiedolla johtamisen kehittämiseen organisaatiossa, jolloin hankkeet eivät välttämättä etene ennakoidulla tahdilla tai hankkeiden tavoitteita joudutaan myöhemmin karsimaan. Vastaavasti Johdon työpöydän Excel-pohjaisen pilottiversioiden ylläpitovaiheessa tärkeäksi koettiin ylläpidon toteuttaminen mahdollisimman pienillä henkilöstöresursseilla.

Uuden julkisjohtamisen opin osa-alueiden tarkastelun lisäksi muutosopin ilmenemistä tapausorganisaatiossa voidaan tarkastella NPM-reformien implementoimisen osa-alueiden eli johtamisprosessien, uudistumismekanismien sekä rajoitteiden näkökulmasta (Lapsley 2008, 77–80). Johtamisprosessit koostuvat myös Hoodin (1991, 1995) viitekehykseen kuuluvasta perinteiset hallintovirkamiehet korvaavan ammattijohton hyödyntämisestä, yrittäjyysajattelun vahvistamisesta sekä tulosvastuun korostamisesta. (Lapsley 2008, 77–80). Johtamisprosessien osalta muutosoppi ei täysin ilmene tapausorganisaatiossa virastoa ohjaavan lainsäädännön asettaessa spesifit kelpoisuusvaatimukset muun muassa esihenkilöinä toimiville johtaville kihlakunnanvoudeille sekä kihlakunnanvoudeille. Toisaalta tällöin tapausorganisaatiossa ei myöskään synny riskiä jännitteiden syntymisestä ammattijohtajien sekä perinteisten hallintovirkamiesten välille (Pollitt ym. 1988, 231–232). Yrittäjyysajattelun tavoitteena on tukea organisaation joustavaa sopeutumista tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. NPM:lle ominainen yrittäjyysajattelu ilmenee tapausorganisaatiossa sen operationaalisessa autonomiassa, joka kattaa muun muassa resurssienkäytön, henkilöstösuunnittelun, hankintojen toteuttamisen sekä koulutuksien järjestämisen. (Osborne & Gaebler 1993, 229–234.) Johtamisprosessien tulosvastuun osa-alue toteutuu tapausorganisaatiossa vastaavasti niin tulossopimusten, tulossmittareiden kuin lainkäyttötoiminnankin osalta (Koppell 2005, 94–99). Tapausorganisaation laaja tulosvastuu sekä julkisen sektorin toiminnan läpinäkyvyyden edellytys asettavat viraston myös niin poliittisten päätöksentekijöiden, laajan julkisyleisön kuin oikeusministeriönkin intensiivisen tarkastelun alle (Lapsley 2008, 81–82).

Uudistumismekanismien kautta NPM-reformeja toteutetaan rakenteellisten uudistusten, suoritusmittauksen sekä erilaisten kannustimien sekä motivoinnin myötä (Lapsley 2008, 77–86). Viimeaikaisen rakenneuudistuksen lisäksi tapausorganisaatiossa harjoitetaan laajaa suoritusmittausta sen raportoidessa ulkoisille sekä sisäisille sidosryhmille. Julkiselle sektorille tavanomaisesti suoritusmittausinformaatiota hyödynnetään tapausorganisaatiossa pakollisen raportoinnin lisäksi esikuva-analyysiin, jonka kautta organisaatio pyrkii kehittymään ja oppimaan toiminnastaan. (Bowerman ym. 2001.) Muiden julkishallinnon organisaatioiden tai yksityisen sektorin toimintaan esikuva-analyysin soveltamismahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset tapausorganisaation ollessa ainoa ulosoton tehtäviä hoitava organisaatio Suomessa. Palkitsemisjärjestelmien osana suoritusmittauksella on vähäinen rooli esimerkiksi virkasuhteiden palkankorotusten perustuessa ensisijaisesti kokemuksvuosiin. Suoritusmittauksen ohella tapausorganisaatiossa hyödynnetään johdon laskentatoimen työkaluja kuten Johdon työpöytää NPM-uudistusten implementoimisessa ja doktriinin tuomisessa lähemmäksi organisaation operationaalista toimintaa (Kurunmäki 2009; Düren ym. 2019, 346–348, 355–356).

NPM-uudistusten rajoitteet ilmenevät tapausorganisaation toiminnassa auditointiyhteiskunnan sekä lainsäädännön muodossa. (Lapsley 2008, 88.) Tulossopimusten pohjalta tapausorganisaation tulee raportoida toiminnastaan säännöllisesti sen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle, toiminnalliselle tuloksellisuudelle, henkilöstölle, taloudelle, kestäväälle kehitykselle sekä ICT-tavoitteille asetettujen arviointikriteerien mukaisesti. (Oikeusministeriö 2021, 9–19; Oikeusministeriö 2022, 9–19). Organisaation sisäinen tarkastustoimi vastaavasti auditoi laaja-alaisesti Ulosottolaitoksen toiminnan eri osa-alueita. Organisaatiota sitova lainsäädäntö sekä auditointiyhteiskunnan vahva asema sen toiminnassa asettavat NPM-uudistuksille rajoitteita niiden edellyttäessä vaatimuksenmukaisuuden täyttymistä niin johtajien kuin muunkin henkilöstön lainkäyttötoiminnassa. Esimerkiksi tiedolla johtamisen kehittäminen ulkoisen palvelujentuottajan kanssa edellyttää hankintalain soveltamista ennen uudistusten toteuttamisen aloittamista. (Power 200; Lapsley 2008, 89.)

Tapausorganisaatiossa myös ilmenee pohjoismaiselle sekä suomalaiselle NPM-doktriinille ominainen virkamieslähtöisyys, konsensushakuisuus sekä pitkäjänteinen sitoutuminen käytännönläheisten uudistusten toteuttamiseen (Temmes 1998, 442–444;

Tiili 2007, 90–92; Lähdesmäki 2011, 76–78.) Esimerkiksi tiedolla johtamisen osalta tapausorganisaation virkamiehet ovat keskeisessä roolissa johdon ohjausjärjestelmien kehittämisessä sekä organisaation operatiivisessa ohjauksessa. Operationaalisesta autonomiasta huolimatta Johdon työpöytää sekä muita hankkeita kehitetään aktiivisessa läheisessä yhteistyössä organisaation sidosryhmien kanssa. Uudistusten tavoitteena on vastaavasti ensisijaisesti tuottaa pragmaattisia ratkaisuja organisaation ongelmiin sekä toiminnan tehostamiseksi sen sijaan, että uudistuksia toteutettaisiin ideologisilta perusteilta. (Lähdesmäki 2003.) Pitkäjänteisinä projekteina tiedolla johtamisen ja johdon ohjausjärjestelmien kehitys on myös jatkunut tapausorganisaatiossa virkamiesten ohjaamana ja toteuttamana myös hallituskokoonpanojen vaihtumisen yli (Temmes 1998, 441–444; Tiili 2007, 90–92). Laajan operatiivisen autonomian vastapainona tapausorganisaation strateginen ohjaus on NPM-doktriinille tyypillisesti jaettu oikeusministeriön kanssa, joka vastaa viraston strategisten tavoitteiden määrittämisestä tulossopimusten laatimisen yhteydessä (Ylivaska 2015, 451–455). Tulosohtauksen yleinen kehittäminen vastaavasti tapahtuu keskitetysti valtiovarainministeriössä ohjaten esimerkiksi tulosmittareiden ja suoritusmittauksen implementoimista tapausorganisaatiossa (Valtiovarainministeriö 2005, 38–39, 45–52, 91–100).

Muutosopin laajuudesta johtuen uudistusten tarkka luokittelu ja vaikutusten analysointi on haasteellista (Pollitt 1995, 138–145; Gruening 2001, 16–18). Reformeille yhteiseksi piirteeksi voidaan kuitenkin tunnistaa keskeinen tavoite taloudellisen suoriutumisen parantamisesta sekä tehostamisesta julkishallinnon toimintaympäristössä (Düren ym. 2019, 346–348, 355–356). Modernin suomalaisen julkishallinnon ohjauksen perustan luovat tulossopimukset ovat keskeinen uuden julkisjohtamisen opin työkalu uudistusten toteuttamisessa sekä yksityiseltä sektorilta omaksuttujen toimintamallien implementoimiselle. Tulossopimusten myötä NPM-doktriini on juurtunut kiinteäksi osaksi Ulosottolaitoksen strategista ja operatiivista ohjausta. (Greiling 2005, 551, 554–565; Valtiovarainministeriö 2005, 38–39, 45–52, 91–100; Valtiovarainministeriö: Hallinnon ohjaus.)

Yhteenvetona tapausorganisaatiossa uusi julkisjohtamisen oppi ilmenee erityisesti sen uudistumismekanismeissa, jossa esimerkiksi tiedolla johtamista, suoritusmittauksen laaja-alaista hyödyntämistä, johdon ohjausjärjestelmien kehittämistä sekä organisaatiomallin uudistuksia käytetään työkaluina organisaation tehokkuuden, tuloksellisuuden ja taloudellisuuden parantamisessa. Ulosottolaitoksen operatiivisesta

toiminnasta on mahdollista tunnistaa myös uuden julkisjohtamisen opin kova ydin muun muassa ydintehtävääjattelun, talouskurin, menoleikkausten, tuottavuusajattelun, digitalisaation, suoritteiden ja tehtävien määrittämisen sekä mittaamisen kautta (Herranen 2015, 38–40). Toisaalta organisaation johdolle asetettujen kelpoisuusvaatimusten myötä tapausorganisaation perinteinen virkamiesjohto säilyttää vahvan aseman organisaatiossa sekä omaa laaja-alaisen substanssiosaamisen organisaation prosesseista. Ammattijohtajien tapaan virkamiesjohdolta odotetaan kuitenkin vahvoja johtamistaitoja ja heidän vastuullaan on muun muassa viraston toiminnan tuloksellisuuden ja tasalaatuisuuden sekä yhtenäisten työmenetelmien varmistaminen. NPM-doktriinin julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailun korostumisen sijaan organisaatiossa sen sijaan pyritään aktiiviseen sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyöhön sekä tietojenvaihtoon. Pohjoismaille ja Suomelle ominainen muutosopin soveltaminen taas ilmenee organisaatiossa NPM-uudistusten virkamieskeskeisyytenä, pitkäjänteisenä kehitystyönä sekä konsensushakuisuutena.

Johdon työpöytä osaltaan konkretisoi uuden julkisjohtamisen opin viruksenomaista leviämistä julkishallinnossa (ks. Hyndman & Lapsley 2016). Tarkoituksenmukaisen ohjaustyökalun implementoiminen on perustunut tapausorganisaation tulossopimuksen suoritusmittareihin, jolloin uuden julkisjohtamisen opin ja tulosjohtamisen viitekehys ovat sisäänrakennettuja myös Johdon työpöytään. Samalla tulosjohtamista on tuotu selkeämmin osaksi julkishallinnon operatiivista toimintaa johdon ohjausjärjestelmiä hyödyntäen. (ks. Kurunmäki 2009; Düren ym. 2019, 346–348, 355–356). Organisaation tiedolla johtamisen kehittämisessä korostuu myös tietoteknologian rooli NPM-uudistusten toteuttamisessa (Gruening 2001, 16–18).

7 Johtopäätökset, jatkotutkimus ja implikaatiot julkishallinnon johtamiseen

7.1 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on tutkittu, miten Johdon työpöytä -ohjaustyökalulla on kyetty tukemaan julkishallinnon operatiivista tulosjohtamista uuden julkisjohtamisen opin viitekehyksessä. Julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmien implementoimista on tutkittu konstruktivisen tutkimusotteen kautta vuosien 2022–2024 aikana toteutetussa kehitysprojektissa, jonka lopputuloksena Ulosottolaitokselle on luotu Johdon työpöytä -ohjaustyökalu. Johdon työpöydän kehittämisprojektilla on ollut kolme motiivia: tuottaa tieteellinen kontribuutio vähän tutkitulle johdon laskentatoimen osa-alueelle julkisen sektorin ohjausjärjestelmistä (Chenhall 2003, 127–128, 143–144; van Helden & Reichard 2018, 158–159; van der Kolk 2019, 512–515; Felício ym. 2021, 593–594), innovoida tapausorganisaation ongelman ratkaiseva konstruktio havainnollistavaa ja selkeää raportointia tuottavan ohjaustyökalun muodossa sekä pienentää kuilua johdon laskentatoimen teorian sekä sen soveltamisen välillä (Mitchell 2002, 277–278; Vaivio 2008, 79–81).

Johdon työpöytä on läpäissyt onnistuneen konstruktivisen tutkimuksen edellyttämän heikon markkinatestin (Kasanen ym. 1993, 253; Labro & Tuomela 2003; 431; Rautiainen ym. 2017, 19–20) ja työpöydän pilottiversio on ollut tapausorganisaation esihenkilöiden sekä muun henkilöstön aktiivisessa käytössä talvesta 2022 kesään 2023 asti, jolloin Excel-pohjaisen työpöydän pilottiversion ylläpito on päätetty. Työpöydän kehitys kuitenkin jatkuu tapausorganisaatiossa sen nykyisen tuotantokäyttöön implementoitavan version ollessa rajatun avainkäyttäjryhmän testauskäytössä. Tutkielman empiirisen aineiston pohjalta voidaan todeta Johdon työpöydän tukevan tapausorganisaation operatiivista toimintaa ensisijaisesti diagnostisena ohjausjärjestelmänä (Simons 1991, 49–50; Abernethy & Chua 1996, 570–571; Nuhu ym. 2017, 112–115), joka tukee organisaation operatiivista johtamista suoritusmittausta, tavoitteidenasetantaa, suunnittelua sekä tietotuotantoa.

Työpöytää voidaan kuitenkin hyödyntää myös interaktiivisena oppimis- sekä vuorovaikutustyökaluna, joka tukee organisaation operationaalisia johtajia sopeutumaan uuteen organisaatiomalliin. Muuttuneessa toimintaympäristössä operatiivisten johtajien

vastuulla on varmistaa 22 eri virastosta muodostuneen Ulosottolaitoksen toimintatapojen yhtenäisyys sekä tasalaatuisuus. Uusi organisaatiomalli edellyttää esihenkilöiltä johtamistyössä hyödynnettävän informaation omatoimista hakemista sekä hyödyntämistä ja toteuttamaan suoritusmittausta muun muassa rootelitarkastusten muodossa. Johdon työpöydän koontinäkyvät pystyvät tällöin suoraviivaistamaan operationaalisessa johtamisessa hyödynnettävän informaation hankkimista sekä raportoimista organisaation ylemmälle johdolle sekä sisäiselle tarkastukselle.

Ohjaustyökalun muodostamisessa on hyödynnetty johdon ohjausjärjestelmien sekä julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmien kehittämistä ja implementoimista käsittelevää kirjallisuutta (ks. esim. Flamholtz 1983; Simons 1991, 49–50; Abernethy & Chua 1996, 570–571; Otley 1999; Chenhall & Euske 2007, 633–635; Malmi & Brown 2008, 291–295; Ferreira & Otley 2009; Wiersma 2009, 250; Strauß & Zecher 2012). Ohjausjärjestelmän kehittämisessä on pyritty välttämään julkiselle sektorille ominaista suoritusmittareiden ja tulostavoitteiden monitulkintaisuutta (ks. Battistelli ja Ricotta 2005; Berland & Dreveton 2006, 22; Felício ym. 2021, 599–600) rakentamalla Johdon työpöytä tapausorganisaation operationaalisen toiminnan tulostavoitteiden sekä suoritusmittausinformaation pohjalle. Johdon ohjausjärjestelmien ja suoritusmittauksen implementoimisen negatiivisia heijastevaikutuksia kuten pelikäyttäytymistä, lyhytnäköisyyttä sekä kapeakatseisuutta (ks. Jarrar & Schiuma 2007, 6; Cuganesan ym. 2014, 283–284; Siverbo ym. 2019, 18) on pyritty välttämään kehittämällä ohjaustyökalua inkrementaalisesti läheisessä yhteistyössä sen keskeisten käyttäjäryhmien kanssa sekä pitämällä ohjaustyökalu irrallaan palkitsemisjärjestelmistä (Flynn 1986, 401; Schiavo-Campo 1999, 85–86; Greiling 2005, 559–566; Johnsen & Vakkuri 2006, 594; Micheli & Neely 2010, 598; Cuganesan ym. 2014, 287–291).

Työpöydän pilottiversion teknisten rajoitteiden lisäksi konstruktion implementoimista organisaation muissa toimintayksiköissä sekä organisaation ulkopuolella rajoittaa merkittävästi toimintayksikölle ominainen suoritusmittaristo, jonka pohjalle Johdon työpöytä on rakennettu. Ohjaustyökalun kehitysprosessin aikana sen implementoimista testattiin rajoitetusti organisaation laajan täytäntöönpanon toimintayksikön Sisä-Suomen toimipisteellä. Laajan täytäntöönpanon ulosottotoimenpiteiden ollessa merkittävästi perustäytäntöönpanoa heterogeenisempiä, kvantitatiiviseen suoritusmittausinformaatioon perustuvan Johdon työpöydän hyöty operationaalisessa johtamisessa jäi erittäin vähäiseksi. Työpöydän koontinäkyviä oli kuitenkin mahdollista

hyödyntää laajan täytäntöönpanon sisäisen tarkastuksen raporttien muodostamisen yhteydessä vähentäen manuaalisen tiedonkeruun määrää. Konstruktiiivisella tutkimusprosessilla voi kuitenkin olla mahdollista kehittää Johdon työpöytä vastaava konstruktio myös toiseen julkishallinnon organisaatioon. Tämän edellytyksenä on, että organisaation tulossopimuksesta johdetuista operatiivisen toiminnan tulostilastoista tuotetaan organisaation tietojärjestelmissä suoritusmittausinformaatiota, joka koetaan relevantiksi myös operatiivisen johdon näkökulmasta.

Työpöydän kehitysprojektin aikana on muodostettu myös tilannekuva uuden julkisjohtamisen opin ilmenemisestä tapausorganisaatiossa. Tutkimuksen havaintojen perusteella NPM-doktriinin kova ydin ilmenee organisaation johtamisprosesseissa sekä uudistumismekanismeissa ydintehtäväjättelun, talouskurin, menoleikkausten, tuottavuusajattelun, digitalisaation, suoritteiden ja tehtävien määrittämisen sekä mittaamisen kautta (Lapsley 2008, 77–80; Herranen 2015, 38–40). Keskeisen eron NPM-doktriiniin muodostaa perinteisten hallintovirkamiesten vahva asema organisaation johdossa sekä NPM-uudistusten toteuttamisessa (Pollitt ym. 1988; Lapsley 2008, 77–80). Tapausorganisaation NPM-uudistuksiin vaikuttaa myös Pohjoismaisen julkishallinnon kulttuurillinen konteksti, jossa pitkäjänteisiä uudistuksia toteutetaan virkamieskeskeisesti, inkrementaalisesti sekä konsensusshenkisesti (Temmes 1998, 442–444; Johnsen & Vakkuri 2006, 291–295; Tiili 2007, 90–92; Lähdesmäki 2011, 76–78).

NPM-reformit kuten johdon ohjausjärjestelmien onnistunut implementointi osaltaan selittävät, miten uusi julkisjohtamisen oppi on säilyttänyt keskeisen asemansa julkishallinnon tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden edistäjänä sekä uudistajana (ks. esim. Hood 1991, 1995). Vaikka muutosopin reformit ovat herättäneet laajaa kritiikkiä, esimerkiksi johdon ohjausjärjestelmien kehittämisen myötä NPM-uudistukset voivat lyhyellä aikavälillä tuottaa konkreettisia hyötyjä julkishallinnon operatiivisessa johtamisessa. Sen sijaan pitkällä aikavälillä riski muutosopin ihanteiden vääristymisestä ja turmeltumisesta laadun, tulosvastuun, läpinäkyvyyden, sekä ammattimaisuuden vastakohtiksi voi taas kasvaa ja realisoitua (Lorenz 2012, 625).

Tutkielman yhteenvedona voidaan todeta, että Johdon työpöytä -ohjaustyökalu tukee operatiivista tulosjohtamista diagnostisena sekä interaktiivisena ohjausjärjestelmänä ja sen kehittämisessä on pystytty osittain välttämään julkiselle sektorille ominaista suoritusmittareiden monitulkintaisuutta kytkemällä työpöytä tiiviisti tapausorganisaation

tulosmittareihin. Työpöydän implementoimisessa on pyritty ehkäisemään ohjausjärjestelmien sekä suoritusmittauksen negatiivisia heijastevaikutuksia. Työpöydän pilottiversio on onnistunut tavoitteessaan, mutta sen laajamittaista implementointia ovat rajoittaneet tekniset haasteet sekä tapausorganisaatiolle ominainen toimintaympäristö. NPM-doktriinin keskeiset piirteet ilmenevät organisaation johtamisprosesseissa, mutta perinteisten hallintovirkamiesten vahva asema sekä Pohjoismaisen julkishallinnon konsensushenkinen toimintakulttuuri tuovat siihen erityispiirteensä.

7.2 Tutkielman arviointi ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Laadullisen tutkimuksen arvioimiseen on kolme vaihtoehtoa, joista ensimmäinen on perinteisten määrällisten tutkimusten kriteerien omaksuminen. Määrällisen tutkimuksen kriteerit muodostuvat sisäisestä sekä ulkoisesta validiteetista, reliabiliteetista ja objektiivisuudesta. Sisäisellä validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta, kykyä mitata tutkimuksessa kuvattua ilmiötä sekä tutkijan tieteellisen otteen ja tieteenalan hallinnan voimakkuutta. Ulkoinen validiteetti taas kattaa tutkimuksen yleistettävyyden, joka pohjautuu tehtyjen tulkintojen, johtopäätösten sekä tutkimusaineiston välisen suhteen pätevyteen. (Eskola & Suoranta 1998; Kihn & Ihantola 2015, 232–234.) Laadullisessa tutkimuksessa voidaan myös omaksua vaihtoehtoiset arviointikriteerit tutkimuksen uskottavuudesta, siirrettävyydestä, riippuvuudesta sekä vahvistettavuudesta. Tutkimuksen uskottavuus perustuu siihen, että sen tulokset ovat uskottavia esimerkiksi haastateltavien, tutkimuskollegoiden tai laajan julkisyleisön näkökulmasta. Uskottavuuteen sisältyy myös se, että tutkimuksen lukijat voivat luottaa tutkimusaineiston asianmukaiseen keräämiseen sekä huolelliseen analysointiin. Siirrettävyys taas viittaa tutkimustulosten pätevyteen toisessa kontekstissa. Laadullisen tutkimuksen riippuvuus kattaa tutkijan perusteellisuuden esimerkiksi aineiston huolellisen arkistoinnin sekä raportoinnin ja tutkimusprosessin yksityiskohtaisen kuvaamisen kautta. Tutkimuksen vahvistettavuus taas perustuu siihen, pystyykö toinen tutkija tekemään samoja johtopäätöksiä tutkimusasetelmasta. (Eskola & Suoranta 1998; Kihn & Ihantola 2015, 234–237; Puusa ym. 2020.) Kolmantena vaihtoehtona yleiset laadullisen ja määrällisen tutkimuksen arviointikriteerit voidaan hylätä kokonaan. Arviointikriteerien hylkäämistä perustellaan tällöin laadullisen tutkimuksen erityisluonteen perusteella, joka vaatii uusien erilaisten arviointikriteerien omaksumista. (Eskola & Suoranta 1998; Kihn & Ihantola 2015, 237–238.)

Konstruktiiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohteen ollessa jatkuvasti muuttuva kokonaisuus ja tutkijan toimiessa sen keskeisenä mittausvälineenä tutkimuksen validiteetti- ja reliabiliteettikriteerit sulautuvat keskenään. Konstruktiiivisen tutkimusprosessin kolmas, neljäs sekä viides askel ovat keskeisessä roolissa tutkimuksen sisäisen validiteetin varmistamisessa. Nämä askeleet koostuvat kokonaisvaltaisen ja syvällisen ymmärryksen hankkimisesta tutkittavasta ilmiöstä sekä organisaatiosta, tieteelliseen kirjallisuuteen perustuvan konstruktion luomisesta ja konstruktion implementoimisesta sen toimivuuden testaamiseksi organisaatiossa. Sen sijaan tutkimusprosessin kuudes ja seitsemäs vaihe, jossa arvioidaan konstruktion sovellettavuutta sen alkuperäisen kontekstin ulkopuolella sekä konstruktion teoreettisia implikaatioita, liittyvät läheisesti tutkimuksen ulkoisen validiteetin varmistamiseen. (Labro & Tuomela 2003, 415–423.)

Konstruktiiivisessa tutkimuksessa yleistäviä voidaan tehdä kahdella tavalla. Onnistuneen konstruktiiivisen tapaustutkimuksen yleistettävyyden voi perustua tutkimuksen aineiston, tulkintojen ja johtopäätösten välisille riippuvuussuhteille, jotka pätevät myös konstruktion alkuperäisen soveltamisympäristön ulkopuolella. Tämä edellyttää syvällisen ymmärryksen tuottamista tutkimusaineiston tulkintojen ja analyysin kautta esimerkiksi aineistotriangulaatiota hyödyntämällä. Syvällisen ymmärryksen tuottamista tukevat muun muassa yksityiskohtaiset kuvaukset tapaustutkimuksen todellisesta kontekstista sekä siihen sisältyvistä riippuvuussuhteista, jossa konstruktion implementointi on tapahtunut. Näin tutkimustulosten kuvaamisella voidaan muodostaa merkityksellinen sekä vakuuttava yhteys todellisen maailman ilmiöihin, jotka liittyvät tapaustutkimukseen. Vaihtoehtoisesti yleistäminen konstruktiiivisessa tutkimusotteessa perustuu todellisen liike-elämän ongelman ratkaisevan konstruktion implementointiin. Tällöin yleistettävyyden perusteena on konstruktion todettu toiminnallisuus. Tällöin on uskottavaa, että konstruktio voi toimia myös muissa samanlaisissa soveltamisympäristöissä tai organisaatioissa. Tällöin konstruktiiivisen tutkimuksen yleistettävyyden edellytyksenä on, että konstruktio tosiasiallisesti toimii ja ratkaisee ongelman, jota varten se on kehitetty. (Lukka & Kasanen 1995, 82–86.)

Kasanen ym. (1995) argumentoivat konstruktiiivisen tutkimusotteen täyttävän tieteellisen tutkimuksen kriteerit objektiivisuudesta sekä kriittisyydestä. Konstruktiiivinen tutkimusprosessi koostuu toinen toistaan seuraavista askeleista, joiden kautta tutkimusotetta sovelletaan. Jokainen tutkimusprosessin vaihe voidaan vastaavasti

tarkistaa tutkimusotteen noudattamisen varmistamiseksi. Toimiva konstruktio myös mahdollistaa sen testaamisen, jolloin jokainen testaja voi tehdä omat johtopäätöksensä sen toimivuudesta. Testauksen yhteydessä voidaan myös kritisoida laatimisprosessia jossa konstruktio on syntynyt. Ajan kuluessa markkinoiden odotetaan hylkäävän ongelmien ratkaisemiseen soveltumattomat konstruktiot, kun taas jäljelle jäävät toimivat innovaatiot, jotka ovat usein luonteeltaan relevantteja, yksinkertaisia sekä helppokäyttöisiä. Tuloksekkaan tieteellisen tutkimuksen piirteisiin sisältyy sen kyky ratkaista ongelmia sekä tunnistaa uusia ongelmia. Vastaavasti konstruktiivinen tutkimusprosessi on tavoitteelliseen ongelmanratkaisuun perustuva prosessi, joka onnistuessaan kykenee tunnistamaan uusia jatkotutkimusaiheita.

Konstruktiivisena tapaustutkimuksena tätä tutkimusta voidaan arvioida perinteisillä konstruktiivisen tutkimusotteen arviointikriteereillä. Tutkimuksen sisäistä validiteettia on edistetty hankkimalla syvälinen ymmärrys tapausorganisaation toimintaympäristöstä, julkisen sektorin suoritusmittauksesta sekä johdon ohjausjärjestelmistä ja uuden julkisjohtamisen opin soveltamisesta suomalaisessa julkishallinnossa. Tämän pohjalta tapausorganisaatiolle on kehitetty Johdon työpöytä -konstruktio, joka on onnistuneesti implementoitu tapausorganisaation perustäytäntöönpanon toimintayksikköön operatiivisten johtajien esihenkilötyön tukemiseksi. Konstruktion kehitys jatkuu kohdeorganisaatiossa aktiivisesti. Konstruktion jälkivaikutuksia on vastaavasti tarkasteltu niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä sekä arvioitu konstruktion teoreettista ja käytännöllistä soveltuvuutta myös muihin konteksteihin. Jälkitarkkailun toteuttamisessa on hyödynnetty konstruktion kehitykseen osallistuvien avainhenkilöiden haastatteluja sekä kokemuksia työpöydän käytöstä. Haastattelut on toteutettu tieteellisen tutkimuksen eettisiä periaatteita (ks. Puusa ym. 2020) noudattaen haastateltavien anonymiteettia suojellen. Haastattelut ovat perustuneet osallistujien vapaaehtoisuuteen ja niiden toteuttamisessa on pyritty varmistamaan siitä, että ne eivät tuota haastateltaville haittaa. Haastattelut on vastaavasti tallennettu sekä litteroitu ja niistä tehtyjä havaintoja on tuettu runsaalla sitaattien käytöllä (Eskola & Suoranta 1998; Puusa ym. 2020). Keskeisen rajoitteen konstruktion sovellettavuudelle muodostavat tapausorganisaation toimintayksikön uniikit suoritusmittarit, joiden soveltamismahdollisuudet toimintayksikön ulkopuolella ovat rajalliset. Tapausorganisaatiolla ei vastaavasti ole Suomessa muita julkisen tai yksityisen sektorin organisaatioita, jotka jakaisivat sen toimintaympäristön tai tavoitteet. Toisen tutkielman rajoitteen muodostaa sen aikajänne.

Vaikka kokemukset Johdon työpöydän implementoimisesta ovat olleet pääosin positiivisia, voi sen tuottama hyöty surkastua pitkällä aikavälillä. Samoin kuin Dan ja Pollitt (2014) toteavat tutkimuksensa rajoitteissa tutkielmassa raportoidut positiiviset kokemukset johdon ohjausjärjestelmien hyödyntämisestä voivat muuttua negatiivisemmiksi keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

Julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmät tarjoavat yhä useita kiinnostavia tutkimusmahdollisuuksia aihepiirin ollessa vähän tutkittu johdon laskentatoimen tieteellisessä kirjallisuudessa. Vastaavasti konstruktiiivinen tutkimusote voi antaa mahdollisuudet hedelmälliseen yhteistyöhön erityisesti suomalaisella julkisella sektorilla, jonka tulosoajauksessa kannustetaan organisaatioita toteuttamaan ohjausjärjestelmien uudistuksia käytännönläheisten kokeilujen, vuoropuhelun ja hyvien käytäntöjen levittämisen sekä skaalaamisen kautta. Jatkotutkimuksena voidaan tarkastella esimerkiksi miten ja miksi muut julkishallinnon organisaatiot implementoivat johdon ohjausjärjestelmiä. Ulosottolaitoksen kontekstissa voidaan vastaavasti arvioida, miten johdon ohjausjärjestelmien vaikutukset ilmenevät pitkällä aikavälillä. Näin voidaan kartoittaa uuden julkisjohtamisen opin reformien positiivisten sekä negatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisempaa ilmenemistä tapausorganisaation operatiivisessa toiminnassa.

7.3 Implikaatiot julkishallinnon johtamiseen

Johdon ohjausjärjestelmien sekä suoritusmittauksen tullessa yhä lähemmäs julkishallinnon operatiivista toimintaa kasvaa samalla riski negatiivisten heijastevaikutusten kuten pelikäyttäytymisen, lyhytnäköisyyden sekä kapeakatseisuuden ilmenemisestä. Näitä riskejä voidaan kompensoida muun muassa ohjausjärjestelmien sekä suoritusmittausinformaation käyttäjien syvällisellä substanssiasiantuntemuksella sekä johtamistaidoilla ja aktiivisen vuoropuhelun kautta. Tällöin tulostittareiden pohjalta voidaan muodostaa kokonaisvaltaisempi käsitys organisaation tilasta. Ohjausjärjestelmiä sekä suoritusmittausta kohtaan esitettyyn kritiikkiin tulisi vastaavasti suhtautua avoimesti, koska erimielisyydet sekä niiden ratkaiseminen voivat ylläpitää kiinnostusta ohjausjärjestelmiin sekä suoritusmittaukseen. Samalla palaute mahdollistaa myös paremmin eri käyttäjäryhmien tarpeita palvelevan suoritusmittauksen sekä ohjausjärjestelmien kehittämisen. (Arnaboldi & Azzone 2010, 280–281.)

Johdon työpöytä myös havainnollistaa, miten johdon ohjausjärjestelmiä voidaan kehittää ja hyödyntää myös toimintaympäristössä, jonka tulostulot perustuvat laajasti ei-taloudelliseen sekä tulkinnanvaraiseen informaatioon. Joustavat pilottikokeilut voivat toimia pohjana pitkän aikavälin johdon ohjausjärjestelmien sekä tiedolla johtamisen kehitysprojekteille. Tällöin pilottiversion tavoitteeksi voidaan asettaa olemassa olevan informaation ketterä hyödyntäminen konkreettisen hyödyn tuottamiseksi organisaatiolle sen sijaan että pyrittäisiin välittömästi kehittämään parhainta mahdollista ohjausjärjestelmää (Johnsen & Vakkuri 2006, 296–300). Pitkällä aikavälillä ohjausjärjestelmiä voidaan kehittää inkrementaalisesti sisällyttämällä niihin esimerkiksi enemmän laadullisia tunnuslukuja tai integroimalla ohjausjärjestelmiä organisaation muihin tietojärjestelmiin kuten henkilöstö- ja taloushallinnon järjestelmiin. Varovaisuutta tulisi kuitenkin käyttää erityisesti ohjausjärjestelmien kytkemisessä palkitsemisjärjestelmiin, mikä voi kasvattaa riskiä ohjausjärjestelmien sekä suoritusmittauksen negatiivisten heijastevaikutusten syntymisestä. Julkishallinnon kehittämisessä tulisi vastaavasti huomioida Pohjoismaiden uniikki kulttuurillinen konteksti julkishallinnon, johdon ohjausjärjestelmien sekä suoritusmittauksen kehittämisessä. Tälle ominaista on näiden inkrementaalinen kehittäminen konsensushakuisessa yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa. (Johnsen & Vakkuri 2006, 291–295.)

Uutta julkisjohtamisen oppia, suoritusmittausta sekä johdon ohjausjärjestelmiä julkisen sektorin kontekstissa yhdistää julkishallinnon monitulkintainen ja monimutkainen toimintaympäristö. Johdon ohjausjärjestelmät tai suoritusmittaus eivät kykene poistamaan näitä julkisen sektorin ominaispiirteitä, mutta ne voivat toimia keskeisinä työkaluina yhteisen tilannekuvan muodostamisessa sekä auttaa julkishallinnon organisaatioita navigoimaan toimintaympäristössä, jota dominoivat velkakriisit ja sopeuttamispainet (Felicio ym. 2021, 593–595). Julkishallinnon kehittämiseen liittyy vastaavasti aina riskejä, mutta ne eivät ole peruste hylätä yrityksiä parantaa julkishallinnon toimintaa. Sen sijaan julkista sektoria voidaan kehittää varovaisilla askeleilla esimerkiksi rakentamalla yksinkertaisia ohjaus- tai suoritusmittausjärjestelmiä ja laajentamalla niiden käyttöä sekä ominaisuuksia inkrementaalisesti. Kehitystyö tulisi myös päättää siinä kohdassa, kun jatkokehityksen kustannukset tai riskit ylittävät jatkokehityksestä saatavan hyödyn. (Schiavo-Campo 1999, 85–86.)

Lähteet

- Abernethy, M. A. – Chua, W. F. (1996) A Field Study of Control System “Redesign”: The Impact of Institutional Processes on Strategic Choice. *Contemporary Accounting Research*, 13(2), 569–606.
- Adams, J. – Khan, H., T., A. – Raeside, R. – White, D. (2007) *Research Methods for Graduate Business and Social Science Students*. SAGE Publications India Pvt Ltd, New Delhi, Delhi, India.
- Alasuutari, P. – Rasimus, A. (2009) Use of the OECD in justifying policy reforms: the case of Finland. *Journal of Power*, 2(1), 89–109.
- Anthony, R. (1965) *Planning and control systems: a framework for analysis*. Boston: Harvard University.
- Arnaboldi, M. – Azzone, G. (2010) Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(4), 266–282.
- Balabonienė, I. – Večerskienė, G. (2015) The Aspects of Performance Measurement in Public Sector Organization. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 213, 314–320.
- Barretta, A. – Busco, C. (2011) Technologies of government in public sector’s networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22(4), 211–219.
- Battistelli, F. – Ricotta, G. (2005) The Rhetoric of Management Control in Italian Cities: Constructing New Meanings of Public Action. *Administration & Society*, 36(6), 661-687.
- Behn, R., D. (2003) Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
- Bellamy, C., & Taylor, J. (1992). Informatisation and New Public Management: an alternative agenda for Public Administration. *Public Policy and Administration*, 7(3), 29–41.
- Bellone, C. J. – Goerl, G. F. (1992) Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*, 52(2), 130.
- Berg, T. – Madsen, D., Ø. (2020) The evolution of a management control package: a retrospective case study. *Journal of Applied Accounting Research*, 21(4), 763–781.

- Berland, N. – Drevetton, B. (2006) Management control system in public administration: beyond rational myths. *Accounting Reform in the Public Sector: Mimicry, fad or Necessity, Réseau Cigar*, p. 21–37.
- ter Bogt, Henk – van Helden, Jan (2012) The practical relevance of management accounting research and the role of qualitative methods therein. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 9(3), 265–273.
- Boland, T. – Fowler, A. (2000) A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), 417–446.
- Bowerman, M. – Ball, A. – Francis, G. (2001) Benchmarking as a Tool for the Modernisation of Local Government. *Financial Accountability and Management*, 17(4), 321–329.
- Brignall, S. – Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector.” *Management Accounting Research*, 11(3), 281–306.
- Chenhall, R., H. (2003) Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2-3), 127–168.
- Chenhall, R. H. – Euske, K. J. (2007) The role of management control systems in planned organizational change: An analysis of two organizations. *Accounting, Organizations and Society*, 32(7-8), 601–637.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Cooper, D. J. – Morgan, W. (2008) Case Study Research in Accounting. *Accounting Horizons*, 22(2), 159–178.
- Cuganesan, S. – Guthrie, J. – Vranic, V. (2014) The Riskiness of Public Sector Performance Measurement: A Review and Research Agenda. *Financial Accountability & Management*, 30(3), 279–302.
- Dan, S. – Pollitt, C. (2014) NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, 17(9), 1305–1332.
- DeWalt, K., M. – DeWalt B., R. (2011) *Participant Observation a Guide for Fieldworkers*. 2nd ed. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, Print.

- DiCicco-Bloom, B. – Crabtree, B. F. (2006) The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314–321.
- Diefenbach, T. (2009) New Public Management In Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’. *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Dunleavy, P. – Hood, C. (1994) From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16.
- Dunleavy, P. – Margetts, H. – Bastow, S. – Tinkler, J. (2005) New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Düren, P. – Goldstein, S. – Landøy, A. – Repanovici, A. – Saarti, J. (2019) Effects of the New Public Management (NPM) and Austerity in European Public and Academic Libraries. *Journal of Library Administration*, 59(3), 342–357.
- Elo, S. – Kyngäs, H. (2008) The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115.
- Eskola, J.– Suoranta, J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere. Vastapaino.
- Evans, P. – Bellamy, S. (1995) Performance evaluation in the Australian public sector: The role of management and cost accounting control systems. *International Journal of Public Sector Management*, 8(6), 30–38.
- Felício, T. – Samagaio, A. – Rodrigues, R. (2021) Adoption of management control systems and performance in public sector organizations. *Journal of Business Research*, Volume 124, 593-602.
- Ferlie, E. – Steane, P. (2002) Changing developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1459–1469.
- Ferreira, A. – Otley, D. (2009) The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263–282.
- Flamholtz, E. G. (1983) Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: Theoretical and empirical perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2-3), 153–169.
- Flynn, N. (1986) Performance Measurement in Public Sector Services. *Policy & Politics*, 14(3), 389–404.

- Forman, J. – Damschroder, L. (2007) Qualitative Content Analysis. *Advances in Bioethics*, 39–62.
- Funck, E. K. – Karlsson, T. S. (2019) Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 1–29.
- Goh, S., C. (2012) – Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. *Measuring Business Excellence*, 16(1), 31–42.
- Greiling, D. (2005) Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), 551–567.
- Gruening, G. (2001) Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25.
- van Helden, J. – Reichard, C. (2019) Management control and public sector performance management. *Baltic Journal of Management* Vol. 14 No. 1, pp. 158–176.
- Henri, J.-F. (2006) Management control systems and strategy: A resource-based perspective. *Accounting, Organizations and Society*, 31(6), 529–558.
- Herranen, O. (2015) Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon Tutkimus*. 34 (1), 27–42.
- Hirsjärvi, S. – Hurme, H. (2022) *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö* 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Hofstede, G. (1981) Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193–211.
- Hoggett, P. (1991) A New Management in the Public Sector? *Policy & Politics*, 19(4), 243–256.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C. (1995) The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.
- Hood, C. – Peters, G. (2004) The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282.
- Hyndman, N. – Lapsley, I. (2016) New Public Management: The Story Continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 385–408.

- Jarrar, Y. – Schiuma, G. (2007) Measuring performance in the public sector: challenges and trends. *Measuring Business Excellence*, 11(4), 4–8.
- Johnsen, A. – Vakkuri, J. (2006) Is there a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement? *Financial Accountability and Management*, 22(3), 291–308.
- Kasanen, E. – Lukka, K. – Siitonen, A. (1993) The constructive approach in management accounting research. *Journal of Management Accounting Research*, 5: 243–264.
- Kihn, L.-A. – Ihantola, E.-M. (2015) Approaches to validation and evaluation in qualitative studies of management accounting. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 12(3), 230–255.
- Knox, S. – Burkard, A. W. (2009) Qualitative research interviews. *Psychotherapy Research*, 19(4-5), 566–575.
- van der Kolk, B. (2019) Management control packages: a literature review and guidelines for public sector research. *Public Money & Management*, 39(7), 512–520.
- Kominis, G. – Dudau, A., I. (2012) Time for interactive control systems in the public sector? The case of the Every Child Matters policy change in England. *Management Accounting Research*, 23(2), 142–155.
- Koppell, J., G. (2005) Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder.” *Public Administration Review*, 65(1), 94–108.
- Kurunmäki, L. (2009) Management Accounting, Economic Reasoning and the New Public Management Reforms. *Handbooks of Management Accounting Research*, 1371–1383.
- Labro, Eva – Tuomela, Tero-Seppo (2003) On bringing more action into management accounting research: process considerations based on two constructive case studies. *European Accounting Review*, 12(3), 409–442.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.
<<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>>, haettu 16.5.2024.
- Langfield-Smith, K. (1997) Management control systems and strategy: A critical review. *Accounting, Organizations and Society*, 22(2), 207–232.

- Langfield-Smith, K. (2006) A Review of Quantitative Research in Management Control Systems and Strategy. *Handbooks of Management Accounting Research*, 753–783.
- Lapsley, I. (2008) The NPM Agenda: Back to the Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77–96.
- Llewellyn, S. (1998) Pushing budgets down the line: ascribing financial responsibility in the UK social services. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 11(3), 292–308.
- Lorenz, C. (2012) If You're So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management. *Critical Inquiry*, 38(3), 599–629.
- Lukka, K. – Kasanen, E. (1995) The problem of generalizability: anecdotes and evidence in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 8(5), 71–90.
- Lukka, K. (2000) The key issues of applying the constructive approach in field research. In: Reponen, T. (Ed.), *Management Expertise for the New Millennium: In Commemoration of the 50th Anniversary of the Turku School of Economics and Business Administration*, ed. Reponen, T. – Publications of Turku School of Economics and Business Administration, 113–128 (Series A-1:2000).
- Lukka, K. (2003) The Constructive Research Approach. In: *Case study research in logistics* (pp.83-101) eds. Ojala, L. – Hilmola, O-P. 83–101. Publications of the Turku School of Economics and Business Administration.
- Lähdesmäki, K. (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. *Acta Wasaensia*, 113, 1–275.
- Lähdesmäki, K. (2011) New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – Yhä kestoosuusreformissa? Teoksessa: *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*, toim. Esa Hyyryläinen – Olli-Pekka Viinamäki, 75–87. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Malmi, T. – Brown, D. A. (2008) Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287–300.
- Marx, F. – Wortmann, F. – Mayer, J. H. (2012) A Maturity Model for Management Control Systems. *Business & Information Systems Engineering*, 4(4), 193–207.

- Merchant, K. A. – Van Der Stede, W.A. (2003) *Management control systems: Performance measurement, evaluation and incentives*. 4. uud. painos. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- Merchant, K. A. – Otley, D. T. (2006) A Review of the Literature on Control and Accountability. *Handbooks of Management Accounting Research*, 785–802.
- Metodix.fi: Kari Lukka: Konstruktiivinen tutkimusote.
<<https://metodix.fi/2014/05/19/lukka-konstruktiivinen-tutkimusote/>>, haettu 18.3.2024.
- Micheli, P. – Neely, A. (2010) Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread. *Public Administration Review*, 70(4), 591–600.
- Mitchell, F. (2002) Research and practice in management accounting: improving integration and communication. *European Accounting Review*, 11(2), 277–289.
- Mouritsen, Jan – Skaerbaek, Peter. (1995) Civilisation, art and accounting: The royal theatre - An enterprise between institutions. *The institutional construction of organizations*. 91–112.
- Mättö, T. – Anttonen, J. – Järvenpää, M. – Rautiainen, A. (2019) Legitimacy and relevance of a performance measurement system in a Finnish public-sector case. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 17(2), 177–199.
- Nuhu, N. A. – Baird, K. – Bala Appuhamilage, A. (2017) The adoption and success of contemporary management accounting practices in the public sector. *Asian Review of Accounting*, 25(1), 106–126.
- Nuhu, N., A. – Baird, K. – Appuhami, R. (2019) The impact of management control systems on organisational change and performance in the public sector: The role of organisational dynamic capabilities. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 15(3), 473–495.
- OECD (2000) *Result Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience*. OECD Publishing.
- Oikeusministeriö (2021) Oikeusministeriön ja Ulosottolaitoksen tulossopimus 2022–2025. Tulossopimusasiakirja VN/27187/2021.
<https://www.ulosottolaitos.fi/material/collections/20220221155841/7XF6RFJXd/Tulossopimus_oikeusministerio_ja_Ulosottolaitos_01112021.pdf>, haettu 8.4.2024.

- Oikeusministeriö (2022) Oikeusministeriön ja Ulosottolaitoksen tulossopimus 2023–2026. Tulossopimusasiakirja VN/30260/2022.
<https://www.ulosottolaitos.fi/material/collections/20221214093707/Hoe7DGH/Ox/Tulossopimus_oikeusministerio_Ulosottolaitos_01112022.pdf>, haettu 8.4.2024
- Oikeusministeriö (2023) Oikeusministeriön ja Ulosottolaitoksen välinen tulossopimus vuosille 2024–2027. VN/31667/2023.
<https://www.ulosottolaitos.fi/material/sites/vvv2/tulossopimukset/4x4gssevt/Oikeusministerion_ja_Ulosottolaitoksen_tulossopimus_2024_2027.pdf>, haettu 8.4.2024.
- Oikeusministeriö: Ulosottotoimesta tulee Ulosottolaitos. <<https://oikeusministerio.fi/-/ulosottotoimesta-tulee-ulosottolaitos>>, haettu 7.4.2024.
- Osborne, D. – Gaebler, T. (1995) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. *The Academy of Management Review*, 20(1), 229–235.
- Otley, D. (1994) Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. *Management Accounting Research*, 5(3-4), 289–299.
- Otley, D. – Berry, A. J. (1994) Case study research in management accounting and control. *Management Accounting Research*, 5(1), 45–65.
- Otley, D. – Broadbent, J. – Berry, A. (1995). Research in Management Control: An Overview of its Development. *British Journal of Management*, 6(s1), 31–44.
- Otley, D. (1999) Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, 10(4), 363–382.
- Otley, D. (2001) Accounting performance measurement: a review of its purposes and practices. *International Journal of Business Performance Management*, 3(2/3/4), 245–260.
- Parker, L. D. (2012). Qualitative management accounting research: Assessing deliverables and relevance. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(1), 54–70.
- Pee, L., G., – Kankanhalli, A. (2016) Interactions among factors influencing knowledge management in public-sector organizations: A resource-based view. *Government Information Quarterly*, 33(1), 188–199.
- Pollitt, C. – Harrison, S. – Hunter, D. – Marnoch, G. (1988) The Reluctant Managers: Clinicians and Budgets in the NHS. *Financial Accountability and Management*, 4(3), 213–233.

- Pollitt, C. (1995) Justification by Works or by Faith? *Evaluation*, 1(2), 133–154.
- Power, M. (1994) *The Audit Explosion*. Demos.
- Power, M. (2003) Evaluating the Audit Explosion. *Law Policy*, 25(3), 185–202.
- Prior, D. (1993) In search of the new public management. *Local Government Studies*, 19(3), 447–460.
- Puusa, A. – Juuti, P. – Aaltio, I. (2020) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rantanen, Hannu – Kulmala, Harri I. – Lönnqvist, Antti – Kujansivu, Paula (2007) Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 20(5), 415–433.
- Rautiainen, A. – Sippola, K. – Mättö, T. (2017) Perspectives on relevance: The relevance test in the constructive research approach. *Management Accounting Research*, 34, 19–29.
- Salminen, V. – Halme, K. – Järvelin, A–M. – Kettinen, J. – Uusikylä, P. – Lintinen, U. – Stenvall, J. – Vakkuri, J. – Johanson J–E. (2021) *Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi*. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Helsinki.
- Sandelowski, M. (1995) Qualitative analysis: What it is and how to begin. *Research in Nursing & Health*, 18(4), 371–375.
- Schiavo-Campo, S. (1999) “Performance” in the public sector. *Asian Journal of Political Science*, 7(2), 75–87.
- Siltala, J. (2013). New Public Management. *Administration & Society*, 45(4), 468–493.
- Simons, R. (1987) Accounting control systems and business strategy: An empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society*, 12(4), 357–374.
- Simons, R. (1991) Strategic orientation and top management attention to control systems. *Strategic Management Journal*, 12(1), 49–62.
- Siverbo, S. – Cäker, M. – Åkesson, J. (2019) Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public Management Review*, 1–23.
- Smith, P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector. *British Journal of Management*, 4(3), 135–151.
- Smith, G. – Halligan, J. – Mir, M. (2021) Does performance measurement improve public sector performance? A case of Australian government agencies. *Australian Journal of Public Administration*.

- Spekle, R., F., – Verbeeten, F. (2011) Management Control Systems, Results-oriented Culture, and Performance: Evidence from Dutch Municipalities. *SSRN Electronic Journal*.
- Speklé, R., F. – Verbeeten, F., H., M. (2014) The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2), 131–146.
- Strauß, E. – Zecher, C. (2012) Management control systems: a review. *Journal of Management Control*, 23(4), 233–268. doi:10.1007/s00187-012-0158-7
- Temmes, M. (1998) Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), 441–456.
- Temmes, M. (2008) Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. *Hallinnon tutkimus*, 27 (3), 69–79.
- Thurmond, V. A. (2001) The Point of Triangulation. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(3), 253–258.
- Tiili, M. (2007). Strategic political steering: exploring the qualitative change in the role of ministers after NPM reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 81–94.
- Ulosottokaari 15.6.2007/705. <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070705>>, haettu 7.4.2024.
- Ulosottolaitos (2022a) *Ulosottolaitoksen kirjanpitoyksikön tilinpäätös vuodelta 2021*. <https://www.ulosottolaitos.fi/material/collections/20220228134913/7XPc7ITMf/Ulosottolaitoksen_kirjanpitoyksikon_tilinpaaatos_2021.pdf>, haettu 14.9.2023.
- Ulosottolaitos (2022b) *Selvitys URA-hankkeen vaikutuksista: Ulosottolaitoksen sisäinen selvitys vuoden 2020 rakenneuudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista*. <https://www.ulosottolaitos.fi/material/collections/20230331114834/HrHw0QQ5D/Selvitys_URA-hankkeen_vaikutuksista_2022.pdf>, haettu 16.5.2024.
- Ulosottolaitos.fi: Organisaatio.
<<https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ulosottolaitoksenorganisaatio.html>>, haettu 7.4.2024.
- Ulosottolaitos.fi: Tilastot ja julkaisut.
<<https://www.ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/julkaisutjaasiakirjat.html>>, haettu 6.4.2024.

Ulosottolaitos.fi: Ulosottolaitos on valtakunnallinen.

<<https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ulosotontoimintavaltakunnallisesti.html#>>, haettu 7.4.2024.

Ulosottolaitos.fi: Ulosottolaitoksen toimintayksiköt.

<<https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ulosotontoimintavaltakunnallisesti/toimintojenkuvaus.html#>>, haettu 7.4.2024.

Ulosottolaitos.fi: Velallisille myönnettäviin vapaakuukausiin muutoksia 1.5. alkaen.

<<https://ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ajankohtaista/verkkouutisetjatiedotteet/2023/velallisillemyonnettaviinvapaakuukausiinmuutoksia1.5.alkaen.html>>, haettu 3.4.2024.

Ulosottolaitoksen työjärjestys 810/2020.

<<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200810>>, haettu 7.4.2024.

Vaivio, J. (2008) Qualitative management accounting research: rationale, pitfalls and potential. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 5(1), 64–86.

Valtioneuvoston asetus ulosottomenettelystä 20.12.2007/1322.

<<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071322#L1>>, haettu 13.9.2023.

Valtiovarainministeriö: Hallinnon ohjaus. <<https://vm.fi/hallinnon-ohjaus>>, haettu 29.9.2023.

Valtiovarainministeriö (2005) *Tulosohjauksen käsikirja*. Edita Prima Oy, Helsinki.

Verbeeten, F. H. M. (2008) Performance management practices in public sector organizations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 427–454.

Verbeeten, F. H. M. – Speklé, R. F. (2015) Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36(7), 953–978.

Verheijen, T. – Dobrolyubova, Y. (2007) Performance management in the Baltic States and Russia: success against the odds? *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 205–215.

Virtanen, P. (2003) Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon tutkimus*. 22 (4), 298–309.

Whitcombe J. (2008) Contributions and Challenges of ‘New Public Management’: New Zealand Since 1984. *Policy Quarterly* Volume 4, Issue 3 – September 2008, 7–13.

Wiersma, E. (2009) For which purposes do managers use Balanced Scorecards? *Management Accounting Research*, 20(4), 239–251.

Ylivaska, V. (2015) New Public Management as a Response to the Crisis of the 1970s: The Case of Finland, 1970–1990. *Contemporary European History*, 24(03), 435–459.

Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko

Taustatiedot

- Koulutustausta: Kertoisitko koulutustaustastasi?
- Organisaatio ja asema: Kertoisitko nykyisestä ja edeltävistä virka-asemistasi Ulosottolaitoksessa? Mitkä ovat keskeisiä vastuualueitanne?
- Johdon ohjausjärjestelmien kehittäminen: Voitko kertoa omasta roolistasi Johdon työpöydän kehittämisessä?

Johdon ohjausjärjestelmät ja uusi julkisjohtamisen oppi

- Miten määrittäisit johtamisjärjestelmät käsitteenä?
- Miten kuvailisit hyvää johtamisjärjestelmää? Entä huonoa?
- Mitä johtamisjärjestelmien hyödyntämisellä tavoitellaan?
- Oletko kuullut termistä Uusi julkisjohtamisen oppi (*New Public Management*, NPM)
 - Jatkokysymys jos kyllä: Ilmeneekö uusi julkisjohtamisen oppi mielestäsi Ulosottolaitoksen toiminnassa strategisella ja operatiivisella tasolla?
- Ilmeneekö uusi julkisjohtamisen oppi mielestäsi Ulosottolaitoksen toiminnassa strategisella ja operatiivisella tasolla?

Johdon ohjausjärjestelmät ja tiedolla johtamisen kehittäminen Ulosottolaitoksessa

- Voisitko kertoa johdon ohjausjärjestelmien tilasta ennen Johdon työpöydän pilottitestausta syksyllä 2022? (Vahvuudet, kehityskohteet)
- Voitko kertoa tiedolla johtamisen tilasta Ulosottolaitoksessa (esimerkiksi esihenkilötyöskentelyn tai operatiivisen toiminnan näkökulmasta)?
- Mitä tavoitteita tiedolla johtamiseen tähtääville kehitysprojekteille oli? Liittyikö näihin odotuksia? Entä ovatko nämä odotukset muuttuneet vuoden 2022 jälkeen?

- Millaisena koet viraston autonomian tiedolla johtamisen kehittämisessä (operatiivisella tai strategisella tasolla)?

Johdon työpöydän pilottiversio ja jatkokehitys

- Miten käytät Johdon työpöytätyössäsi? Voitko kertoa esimerkkejä sen hyödyntämisestä?
 - Onko virka-aseman muutoksella ollut vaikutusta siihen, miten hyödynnätte Johdon työpöytätyötä?
- Mitä hyötyjä ja mahdollisuuksia Johdon työpöytätyö ja sen jatkokehitykseen liittyy? Entä sisältyykö Johdon työpöytätyön käyttöön riskejä tai uhkia?
 - Ovatko nämä hyödyt tai riskit toteutuneet Ulosottolaitoksessa?
- Miten haluaisit, että Johdon työpöytätyötä tai sen tuottamaa informaatiota kehitetään jatkossa?

Johdon työpöytä osana operatiivista toimintaa ja esihenkilötyöskentelyä

- Voitko arvioida Johdon työpöytätyön kautta saatavan tiedon tarkoituksenmukaisuutta esihenkilötyöskentelyn ja Ulosottolaitoksen operatiivisen toiminnan näkökulmasta? Ovatko työpöytätyön valitut tunnusluvut relevantteja oman työskentelysi kannalta?
 - Koetko, että työpöytätyön tuottama tieto voi olla harhaanjohtavaa?
- Mitä vaikutuksia Johdon työpöytätyön hyödyntämisellä on mielestäsi ollut organisaatiossa (esimerkiksi itsesi, esihenkilöiden tai muun henkilöstön näkökulmasta)?
- Mitkä ovat mielestäsi Johdon työpöytätyön keskeiset käyttötarkoitukset ja tavoitteet Ulosottolaitoksessa?
 - Onko Johdon työpöytätyön tuottaman informaation tarkoitus olla myös muiden kuin esihenkilöiden käytettävissä? Miksi?
 - Halutaanko henkilöstön suoriutumista koskevaa informaatiota tuoda laajemmin saataville Ulosottolaitoksessa? Miksi?

- Miten tärkeää on, että Johdon työpöydän tuottamaa tai hyödyntämää informaatiota voidaan käyttää esimerkiksi sisäisen tarkastuksen raportoinnin helpottamiseksi/automatisoimiseksi tai osana henkilöstön kehityskeskusteluja?

Tiedolla johtamisen ja Johdon työpöydän tulevaisuus Ulosottolaitoksessa

- Miten Johdon työpöytä on mielestäsi vaikuttanut Ulosottolaitoksen tiedolla johtamiseen?
- Koetko, että resursseja tulee jatkossakin käyttää tiedolla johtamisen kehittämiseen? Miksi?
 - Mihin tiedolla johtamisen osa-alueeseen näitä tulisi ensisijaisesti kohdistaa?

Tuleeko aiheesta mieleesi muita asioita, joita haluaisit kertoa?

Liite 2. Tietosuojaseloste

TIETEELLISEN TUTKIMUKSEN TIETOSUOJASELOSTE EU:n yleinen tietosuojasetus artikkelit 13 ja 14

Tiedote tutkittaville koskien projektia “Suoritusmittauksen kehittäminen Johdon työpöytä -raportointityökalulla julkisjohtamisen viitekehyksessä: Konstruktiivinen tapaustutkimus suomalaisessa julkishallinnon virastossa”

Olet ottamassa osaa Turun yliopistossa järjestettävään tieteelliseen tutkimukseen. Tämä tietosuojaseloste kuvaa sitä, miten henkilötietojasi tullaan käsittelemään tutkimuksessa.

1. Rekisterinpitäjä

Tutkija: Pyry Lahtinen, pmjlah@utu.fi, Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö

Yhteyshenkilö projektia koskevilla asioilla:

Nimi: Pyry Lahtinen

Puh.: 0451237930

E-mail: pmjlah@utu.fi

2. Kuvaus tutkimuksesta ja henkilötietojen käsittelystä

Tutkimuksessa kerätään haastatteluja, joissa kysytään Johdon työpöytä -ohjaustyökalun koekäyttäjien kokemuksia ja näkemyksiä työkalun kehitystyöstä sekä hyödyntämisestä muun muassa johtamistyössä, suoritusmittauksessa, suunnittelussa, tuottavuuden ja tehokkuuden parantamisessa sekä muissa käyttötarkoituksissa. Haastatteluaineiston pohjalta analysoidaan Johdon työpöytä -ohjaustyökalun ja sen kehittämisen roolia viraston operatiivisessa johtamisessa tutkijan pro gradu -tutkielmassa.

3. Tietosuojavastaavan yhteystiedot

Turun yliopiston tietosuojavastaava on tavoitettavissa sähköpostitse osoitteesta: dpo@utu.fi.

4. Henkilöt, jotka osallistuvat henkilötietojen käsittelyyn

Pyry Lahtinen, Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö

5. Tutkimuksen nimi sekä tutkimuksen kesto

Tutkimuksen nimi: Suoritusmittauksen kehittäminen Johdon työpöytä -raportointityökalulla julkisjohtamisen viitekehyksessä: Konstruktiiivinen tapaustutkimus suomalaisessa julkishallinnon virastossa

Henkilötietojen käsittelyn ajallinen kesto: Henkilötietoja käsitellään enintään tutkielman valmistumiseen asti.

6. Henkilötietojen lainmukainen käsittelyperuste

Henkilötietoja käsitellään seuraavan, tietosuoja-asetuksen 6(1) artiklassa mainitun, käsittelyperusteiden nojalla:

- rekisteröidyn suostumus;
- käsittely on tarpeen sopimuksen täytäntöön panemiseksi;
- rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen;
- käsittely on tarpeen rekisteröidyn elintärkeiden etujen suojaamiseksi;

käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi:

tieteellinen tai historiallinen tutkimus tai tilastollisia tarkoituksia varten;

tieteellisten aineistojen tai kulttuurisperinnöllisten materiaalien arkistointia varten;

rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettu etu.

7. Tutkimusmateriaaliin sisältyvät henkilötiedot sekä suojaustoimenpiteet

Tutkimuksessa kerätään haastateltavan virkanimike, jota käytetään haastatteluaineiston jäsentelyssä. Virkanimikkeet sisältävä tutkimusaineisto tallennetaan, suojataan ja hävitetään kohdan 13 mukaisesti. Henkilötietojen keräys toteutetaan yhdistelemällä viraston verkkosivuilla julkisesti saatavilla olevaa tietoa haastateltavien sähköposteista sekä virkanimikkeistä Valtakunnanvoudin kanslian tilastoinnin ja raportoinnin asiantuntijoilta saadun Johdon työpöytä -ohjaustyökalun koekäyttäjälistan kanssa.

Haastattelunauhoitteista kirjoitetaan tekstitiedostot ja nauhoitteet tuhoaan. Haastatteluista tehtyjä tekstitiedostoja käsitellään kohdan 13 mukaisesti.

8. Erityiset henkilötietoryhmät (arkaluontoiset henkilötietoryhmät)

Tutkimuksessa ei käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä.

9. Henkilötietojen keräämisen lähteet

Sopivien haastateltavien löytämiseksi Valtakunnanvoudin kanslian tilastoinnista ja raportoinnista vastaavilta asiantuntijoilta on pyydetty lista nykyisistä Johdon työpöytä -ohjaustyökalun käyttäjistä. Haastattelukutsujen lähettämiseksi henkilöiden sähköpostiosoitteet etsitään viraston verkkosivuilta julkisesti saatavilla olevaa informaatiota hyödyntäen. Tutkimusaineiston käsittelyssä ei hyödynnetä suoria tunnistetietoja. Haastatteluaineisto jäsenellään virkanimikkeiden mukaan, jolloin on kuitenkin mahdollista, että julkisesti saatavilla olevaa tietoa hyödyntämällä aineistosta voidaan tunnistaa yksittäisiä henkilöitä virkanimikkeiden perusteella.

10. Henkilötietojen siirtäminen ja jakaminen kolmansille osapuolille

Henkilötietoja ei siirretä tutkimusryhmän ulkopuolelle.

11. Henkilötietojen siirtäminen EU:n tai ETA:n ulkopuolelle

Henkilötietoja ei siirretä Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle.

12. Automaattinen päätöksenteko ja noudatettavat suojatoimet

Automaattista päätöksentekoa ei toteuteta käsiteltäviin henkilötietoihin.

13. Henkilötietojen käsittely tutkimuksen päättymisen jälkeen

Tutkimusaineisto poistetaan.

Minne tutkimusaineisto tallennetaan ja kuinka pitkäksi aikaa: Tutkimusaineisto tallennetaan tutkimuksen toteuttajan Pyry Lahtisen henkilökohtaisessa käytössä olevalle kannettavalle tietokoneelle sekä varmuuskopioidaan tutkijan henkilökohtaisessa käytössä olevalle pöytätietokoneelle ja henkilökohtaisessa käytössä olevalle ulkoiselle kovalevyasemalle. Aineiston sisältävät kansiot ja tiedostot suojataan vahvoilla salasanoilla. Tutkimusaineistoa säilytetään enintään tutkielman valmistumiseen asti, jonka jälkeen aineisto hävitetään tietoturvasääntöjen mukaisesti.

14. Oikeutesi rekisteröitynä sekä näihin tehtävät poikkeamat

Rekisteröidyillä on oikeus pyytää pääsy häntä itseään koskeviin henkilötietoihin sekä oikeus pyytää tietojensa oikaisemista tai poistamista taikka käsittelyn rajoittamista tai vastustaa niiden käsittelyä. Oikeutta henkilötietojen poistamiseen ei sovelleta tieteellisessä tai historiallisessa tutkimustarkoituksessa silloin, kun poisto-oikeus todennäköisesti estää käsittelyn tai vaikeuttaa sitä suuresti.

Poisto-oikeuden toteuttamista arvioidaan tapauskohtaisesti.

Rekisteröidyillä on oikeus tehdä valitus valvontaviranomaiselle.

Oikeus valituksen tekemiseen

Sinulla on oikeus tehdä valitus tietosuojavaltuutetulle, jos koet, että henkilötietojasi on käsitelty soveltuvan tietosuojalainsäädännön vastaisesti.

Tietosuojavaltuutetun yhteystiedot:

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Käyntiosoite: Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Puhelinvaihde: 029 566 6700

Sähköposti (kirjaamo): tietosuoja(at)om.fi