

UUSI JULKISJOHTAMINEN PÄIVÄHOIDOSSA

– case suoriteperusteinen budjetointi

Pirjo Tuosa

Sosiaalityön ammatillinen lisensiaattityö,
hyvinvointipalvelut
Tammikuu 2012
Yhteiskuntatieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto, Kuopion kampus

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Yhteiskuntatieteiden laitos
TUOSA, PIRJO: Uusi julkisjohtaminen päivähoitossa – case suoriteperusteinen
budjetointi
Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus, 117 sivua ja 3 liitettä (12 sivua)
Ohjaaja: YTT Sari Rissanen
Tammikuu 2012

Avainsanat: sosiaalipalvelut, päivähoito, uusi julkisjohtaminen, johtaminen,
suoriteperusteinen budjetointi, päätöksenteko

Tiivistelmä

Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata ja analysoida päivähoiton johtamista erityisesti talouden ohjauksen ja siihen liittyvän suoriteperusteisen budjetoinnin näkökulmasta. Teoreettiset lähtökohdat olivat uusi julkisjohtaminen sekä kunnallisten hyvinvointipalvelujen järjestämistavat, talouden ohjaus ja päätöksenteko. Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia tarkasteltiin kirjallisuuden ja empiirisen tutkimuksen pohjalta. Tutkimuskysymykset olivat: 1) Miten kunnissa lähdettiin pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia? 2) Miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat? 3) Mitä yhteyksiä suoriteperusteisella budjetoinnilla ja uudella julkisjohtamisella on päivähoiton johtamisessa? Empiirinen tutkimusaineisto koottiin haastattelemalla päivähoiton sektorijohtajia seitsemästä kunnasta, joissa mallia pilotoitiin vuonna 2010. Haastattelut toteutettiin pilotoinnin alkaessa ja sen päätyttyä. Haastatteluaineistoa käsiteltiin pääosin aineistolähtöisesti. Teorialähtöinen analysointi perustui Christopher Hoodin (1995) esittämiin uuden julkisjohtamisen ulottuvuuksiin, joita käytettiin myös selvittäessä suoriteperusteisen budjetoinnin periaatteiden ja uuden julkisjohtamisen yhteyksiä.

Suoriteperusteisen budjetoinnin mallin ja uuden julkisjohtamisen yhteydet olivat tunnistettavissa sekä kirjallisuuden että empiirisen tutkimuksen perusteella. Malli näyttäytyi johtamisen ja ohjauksen välineenä, jonka tausta-ajattelu voidaan liittää palvelujen järjestämiseen markkinaperustaisesti ja sen mukaisiin toimintamalleihin. Tutkimuskunnissa suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointi nähtiin käytännöllisenä kehittämishankkeena, jolla lisättiin ennen kaikkea päiväkodinjohtajien kustannustietoisuutta ja talousosaamista. Niitä pidettiin välttämättöminä kuntien taloustilanteen ja johtamisen uudistustarpeiden vuoksi. Pilotointi oli useissa kunnissa vahvistanut johtamista eri tasoilla, mutta johtamisen perusteet ja rakenteet olivat säilyneet ennallaan. Lapsen hyvä hoito, kasvatus ja opetus olivat edelleen johtamisen keskeisin lähtökohta ja tavoite. Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin yhteydessä ei myöskään tehty strategisia linjauksia tai käyty laajempaa keskustelua päivähoiton palvelurakenteen tai tuotantotapojen uudistamisesta.

Tämän tutkimuksen perusteella ei voida arvioida päivähoiton järjestämistapojen ja ohjausmallien paremmuutta. Markkinasuuntautuneita ja verkostomaisia tapoja sekä monituottajamalleja voidaan harkita käytettäväksi perinteisten hierarkkisten järjestämistapojen sijasta, koska päivähoitopalveluiden tuotteistus on todettu selkeämmäksi kuin monissa muissa hyvinvointipalveluissa. Perheiden kuluttaja- ja ostajaroolit palvelujen käyttäjinä tukevat myös asiakkaan valintaan perustuvia ratkaisuja, kuten palveluseteleitä. Ne edellyttävät kuitenkin toimivaa asiakasohjausta ja laadunvalvontaa lapsen tarpeiden mukaisen päivähoiton ja varhaiskasvatuksen varmistamiseksi.

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND, Faculty of Social Sciences and Business Studies
Department of Social Sciences
TUOSA, PIRJO: New Public Management in day care services – case performance-based budgeting
Professional licentiate thesis, 117 pages and 3 appendixes (12 pages)
Advisor: Sari Rissanen, Doctor of Social Sciences
January 2012

Keywords: social services, day care, new public management, management, performance-based budgeting, decision-making

Abstract

The aim of this study was to describe and analyze day care management especially from the perspective of financial management and performance-based budgeting related to it. The theoretical starting points were new public management, as well as the organization methods of municipal welfare services, financial management and decision-making. The model of performance-based budgeting was scrutinized on the basis of various publications and empiric research. The research questions were: 1) How do local municipalities pilot performance-based budgeting? 2) How are the goals set for the piloting reached? 3) What connections are there between performance-based budgeting and new public management, and running a day care services? Empiric research material was gathered by interviewing heads of the day care sectors from seven local municipalities where the model was piloted in 2010. The interviews were conducted at the beginning of the piloting and after it had been completed. The interview materials were mainly processed according to their contents. The theoretical base for the analysis was provided by the new public management dimensions presented by Christopher Hood (1995), which were also used to clarify the connections between the principles of performance-based budgeting and new public management.

Connections between the model of performance-based budgeting and new public management were evident both in existing literature and in the results of the empiric study. The model proved to be a device of management and governance, the background of which can be attached to a market-based organization of services and its relevant operating models. In the local municipalities that were researched, the piloting of performance-based budgeting was viewed as a practical development which increased the cost-consciousness and economic know-how of the day care centre directors. These were considered inevitable due to the economic situation in the local municipalities and the management reform needs. In several local municipalities, the piloting had strengthened management on several levels, but the management principles and structures had remained the same. The children's good care, education and teaching were still the main management premises and goals. In connection with the piloting of the performance-based budgeting, no strategic alignments were made and neither was a more extensive discussion carried out regarding reforms in day cares' service structure or production methods.

Based on this study, it is not possible to rank day care organization methods and operational models. Market-oriented and network-like methods as well as multi-provider models can be considered usable instead of traditional hierarchical organizing methods, as the productization of day care services is deemed clearer compared to many other welfare services. The families' consumer and buyer roles as users of these services also support solutions based on customer choice, such as vouchers. However, a prerequisite for these is functional customer guidance and quality control to ensure that the day care and early childhood education meet the needs of the children.

Sisältö

Tiivistelmä	2
Abstract	3
Sisältö	4
1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus	6
1.1 Tuottavuutta tavoittelemassa	6
1.2 Tutkimustavoite ja keskeiset teoreettismetodologiset valinnat	9
1.3 Lasten päivähoito	15
2 Uusi julkisjohtaminen päivähoidon muutosten taustalla	21
2.1 Uuden julkisjohtamisen käsite ja perustelut	21
2.2 Johtamistyö julkisella sektorilla	26
2.3 Uuden julkisjohtamisen arviointia	29
2.4 Päivähoidon johtaminen	34
2.5 Tasapainotettu tuloskortti johtamisen apuvälineenä	38
3 Palvelujen järjestämisen ja talouden ohjauksen mallit	41
3.1 Päätöksenteko kunnissa	41
3.2 Palvelutuotannon järjestämisen vaihtoehdot	43
3.3 Talouden ohjauksen vaihtoehdot	50
3.4 Suoriteperusteinen budjetointi	54
4 Tutkimuksen teoreettisen taustan yhteenveto	61
5 Empiirisen tutkimuksen aineistot ja analyysi	64
5.1 Tutkimusaineisto	64
5.2 Analyysimenetelmät	66
5.3 Tietoja tutkimuskunnista	69
6 Tutkimustulokset	72
6.1 Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin toteuttaminen	72
6.2 Pilotoinnin tavoitteiden toteutuminen	78
6.3 Suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteydet päivähoidon johtamisessa	86
7 Pohdinta	92
7.1 Tutkimuksen luotettavuus ja yleistettävyys	92
7.2 Johtopäätökset ja suositukset päivähoidolle	95
Lähteet	103

Liitteet	118
Liite 1: Haastattelukysymykset, tammikuu 2010	118
Liite 2: Loppuhaastattelun kysymykset, v. 2011	120
Liite 3: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin kuntakohtainen kuvaus	122

Kuviot

Kuvio 1: Kunnallisten hyvinvointipalveluiden järjestämistavat.....	10
Kuvio 2: Johtamisen tarkastelun painopisteet sosiaali- ja terveysjohtamisen kokonaisuudessa	12
Kuvio 3: Tutkimuksen kokonaisuus	14
Kuvio 4: Päivähoidon kontekstuaalisen johtamisen malli	35
Kuvio 5: Keskijohto rajan ylittäjänä	37
Kuvio 6: Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat.....	39
Kuvio 7: Palveluiden mahdolliset tuottajat.....	44
Kuvio 8: Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan peruselementit	46
Kuvio 9: Kunnan taloudellisten voimavarojen hankinta ja kohdentaminen.....	51
Kuvio 10: Suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteet tasapainotetun tulostarkastuksen näkökulmien mukaan.	57
Kuvio 11: Suoriteperusteinen budjetointi palvelujen järjestämisen kokonaisuudessa	60
Kuvio 12: Suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteydet päivähoidon johtamisessa.....	98

Taulukot

Taulukko 1: Päivähoidon palvelut	17
Taulukko 2: Julkisen hallinnon perinteisen mallin ja uuden julkisjohtamisen periaatteet	26
Taulukko 3: Suoriteperusteisen budjetoinnin yhteydet uuteen julkisjohtamiseen.....	58
Taulukko 4: Haastatteluaineisto ja analysointi	67
Taulukko 5: Taustatietoja tutkimuskunnista.....	69
Taulukko 6: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointiin osallistuneet toimijat ...	73
Taulukko 7: Kuntien tavoitteet suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnille.....	79
Taulukko 8: Suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteiden tärkeys.....	81
Taulukko 9: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin tavoitteiden toteutuminen.....	82
Taulukko 10: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointi uuden julkisjohtamisen näkökulmasta.....	89

1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

1.1 Tuottavuutta tavoittelemassa

Tuottavuutta, tehokkuutta, laatua, monipuolista palvelutarjontaa, hyvinvointia lapselle ja henkilöstölle – päivähoidolle ja sen johdolle asetetut vaatimukset ovat monitahoiset. Päivähoidolla ja varhaiskasvatuksella on merkittävä rooli suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden rakentajana ja se on merkittävä investointi myös taloudellisesti. Kuntien taloustilanteen kiristyessä hyvinvointipalveluiden tuottavuus- ja tehokkuusvaatimukset ovat vahvistuneet ja kunnissa haetaan keinoja selvittää palveluvelvoitteista toimintaympäristön muuttuessa. Suoriteperusteista budjetointia (SPB) on esitetty yhdeksi keinoksi lisätä tuottavuutta henkilöstöä kannustavalla tavalla ja tinkimättä laadusta (Vertikal 2010). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tätä budjetoinnin mallia sekä sen vaikutuksia ja soveltuvuutta päivähoitopalveluihin kunnallisessa toimintakentässä.¹

Vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä on perustuslain (731/1999, 19 §) perusteella pääasiassa kunnilla, joiden on turvattava palvelut niitä tarvitseville. Suomessa kuntien velvoitteet ovat poikkeuksellisen vaativat, koska sosiaali- ja terveyspalvelut ja suurin osa opetuksesta ovat niiden järjestämisvastuulla. Väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa monenlaisia muutospaineita kuntatalouteen, erityisesti vanhusväestön hoidon ja hoivan kustannukset kasvavat. (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 121 ja 142–143.) Myös lasten päivähoitopalvelujen tarpeen on arvioitu kasvavan vuoteen 2020 saakka, jonka jälkeen tilanne tasaantuu (Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelunjärjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet 2011, 35).

Päivähoidon kustannukset ovat mittavat kunnallisten hyvinvointipalvelujen kokonaisuudessa, joten palvelutarpeen ja tuottavuuden muutoksilla on näkyvää vaikutusta kuntien talouteen. Päivähoidon ja esiopetuksen kustannukset vuonna 2010 olivat 17,3 prosenttia sosiaali- ja terveystoimen kustannuksista 17 keskisuudessa,

¹ Tässä tutkimuksessa puhutaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella päivähoidosta, vaikka varhaiskasvatuksen käsite on jo yleisesti käytössä.

keskimäärin 45 000 asukkaan kunnassa. Päivähoidon osuus oli suurin, erikoissairaanhoidon somaattisen laitoshoidon osuus oli 15,4 prosenttia ja toimeentuloturvan 3,1 prosenttia (Mikkola 2011, 14–15). Päivähoidolla on kansantaloudellisesti merkittävä rooli myös syrjäytymisen ehkäisemisessä. Jouko Kajanoja (2005, 244; ks. myös Anttonen & Sointu 2006, 46) toteaa, että hyvän lapsuuden turvaamista voidaan perustellusti pitää yhtenä keskeisenä kestäväen taloudellisen kehityksen perustana. Kajanojan (2011) mukaan tehokkaimmat interventiot kohdistuvat päivähoitoikäisiin lapsiin. Tuen tarpeessa olevien lasten sekä heidän vanhempiensa tukitoimien hyödyt ovat 10–20-kertaiset panostuksiin verrattuna.

Kunnallisten palvelujen tuottavuuden heikkeneminen lisää tarvetta uudistaa palvelutuotantoa julkisen talouden haasteiden ja kuntien palveluvelvoitteiden kasvun ohella. Koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden kokonaistuottavuus aleni koko 2000-luvun ajan lukuun ottamatta vuoden 2005 hienoista paranemista. Valtiovarainministeriön kuntien tuottavuusohjelman työryhmän arvion mukaan kehityksen kääntäminen edellyttäisi kunnilta niin merkittäviä toimenpiteitä, että ne todennäköisesti heikentäisivät palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Tämän välttämiseksi haetaan kuitenkin keinoja tuottavuuden nostamiseksi. Työryhmä katsoo, että tarvitaan muutoksia toimintatavoissa, teknologian tehokasta hyödyntämistä, muutoksia henkilöstö- ja palvelurakenteissa, ammattiryhmien välisessä työnjaossa, uusien työtapojen käyttöönottoa sekä toimivia palvelumarkkinoita. (Kuntia, kuntayhtymiä ja muita... 2011, 38 ja 46.)

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon turvaamiseksi tuottavuuden ja tehokkuuden parantamista tavoitellaan laajemmin sekä niin sanottuun puitelakiin (169/2007) perustuvassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa että syyskesällä 2011 käynnistetyssä kuntarakenneuudistuksessa (Valtionvarainministeriön tiedote 24.11.2011). Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa keskeistä on palvelutuotannon organisoinnin ja toimintatapojen monipuolistaminen sekä palvelujärjestelmän tasapuolisuuden turvaaminen muun muassa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon yhteistyörakenteilla. Monet kunnat ovatkin viime vuosina uudistaneet hallinto-organisaatiotaan, poliittisen johtamisen ja palvelutuotannon järjestelyjä. Uudistusten taustalla on vaikuttanut uuden julkisjohtamisen suuntaus, joka on nähty merkittäväksi muutosvoimaksi julkisella sektorilla 1980-luvulta lähtien. Valtakunnan tason reformit

ovat merkinneet syvällistä toimintakulttuurin sekä kuntien ja valtion välisen suhteen muutosta. (Ks. esim. Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 83; Heinämäki 2011, 18–22; Kaarakainen, Niiranen & Kinnunen 2010, 30–36.)

Kyvykäs ja toimiva johtaminen on keskeistä, kun kuntaorganisaatioilta edellytetään entistä enemmän kykyä uudistaa rakenteita ja toimintatapoja palvelujen järjestämiseksi taloudellisesti, resursseja mahdollisimman tehokkaasti hyödyntäen. Päivähoidon johtamisessa tämä tarkoittaa, että päivähoitopalvelut on pystyttävä järjestämään optimoimalla palvelujen tarjonta suhteessa kysyntään ja organisoitava palvelujärjestelmä joustamaan tarpeiden muuttuessa. Subjektiiivinen päivähoito-oikeus mahdollistaa palvelujen käytön vanhempien määrittelemässä laajuudessa vanhempainrahakauden päättymisestä oppivelvollisuuden alkamiseen asti. Palvelujen kysyntä vaihtelee esimerkiksi työllisyydessä tapahtuvien muutosten mukaan. Tämä vaikeuttaa palvelujen kysynnän sekä tarvittavien resurssien ennakointia.

Kansalaisten odotukset paremmista palveluista ja henkilöstön vaatimukset laajemmista toimintavapauksista ovat lisänneet tehokkuus- ja tuottavuusvaatimusten ohella julkisen sektorin johtamisen ja johtajien paineita. Palveluiden laatu, asiakkaiden odotukset, erilaiset tarpeet sekä henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin kysymykset ovat johtamistyön keskeisiä ulottuvuuksia. Haasteita johtamiselle ja johtamisjärjestelmälle lisäävät henkilöstön ikääntyminen ja työvoimapula erityisesti hoiva- ja huolenpitotehtävissä. (Ks. Narikka 2008, 19–20 ja 85; Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 11; Hiilamo 2005, 68).

Päivähoidon johtamista koskevaa kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta on varsin vähän, jos ajatellaan sen yhteiskunnallista merkitystä. Tehty tutkimus kohdentuu pääosin varhaiskasvatuksen lähiesimiestyön ja päiväkodin johtajan työtehtävien alueille, vaikka muussa johtamistutkimuksessa katse suunnataan laajempiin kokonaisuuksiin (Hujala, Heikka, Fonsén 2009, 4). Julkisen sektorin johtamistutkimus on keskittynyt Inga Nyholmin (2008, 22) mukaan kuntien ylimmän, strategisen tason johtamiseen, mutta kuntien keskijohtoa on tutkittu vähän. Keskijohdolla on kuitenkin erityinen tehtävä päätöksenteon ja palvelutoiminnan vaativassa ja monimuotoisessa kokonaisuudessa.

Tämä tutkimus täydentää osaltaan hyvinvointipalveluiden ja erityisesti päivähoidon johtamistutkimusta. Kunnallisen päivähoidon palvelutuotanto sekä toiminnan ja talouden ohjauksen menetelmät ovat tarkastelun keskiössä. Niitä tutkitaan keskijohdon näkökulmasta. Tapausesimerkkinä on suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointivaihe seitsemässä kunnassa vuonna 2010. Malli on otettu käyttöön sen jälkeen muissakin kunnallisissa palveluissa yhteensä lähes 20 kunnassa. Päivi Hakanen (2011) on tutkinut sen vaikutuksia työhyvinvointiin Jyväskylän päivähoidossa taloustieteisiin perustuvassa pro gradu –työssään. Tässä tutkimuksessa tarkastelua laajennetaan julkisen sektorin johtamisen ja ohjauksen kehityssuuntiin. Tutkimus liittyy myös johtamisen välineiden kehittämiseen, jota tarvitaan uudistettaessa palvelurakenteita ja tuotantotapoja hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi tiukkenevasta kuntataloudesta huolimatta.

1.2 Tutkimustavoite ja keskeiset teoreettismetodologiset valinnat

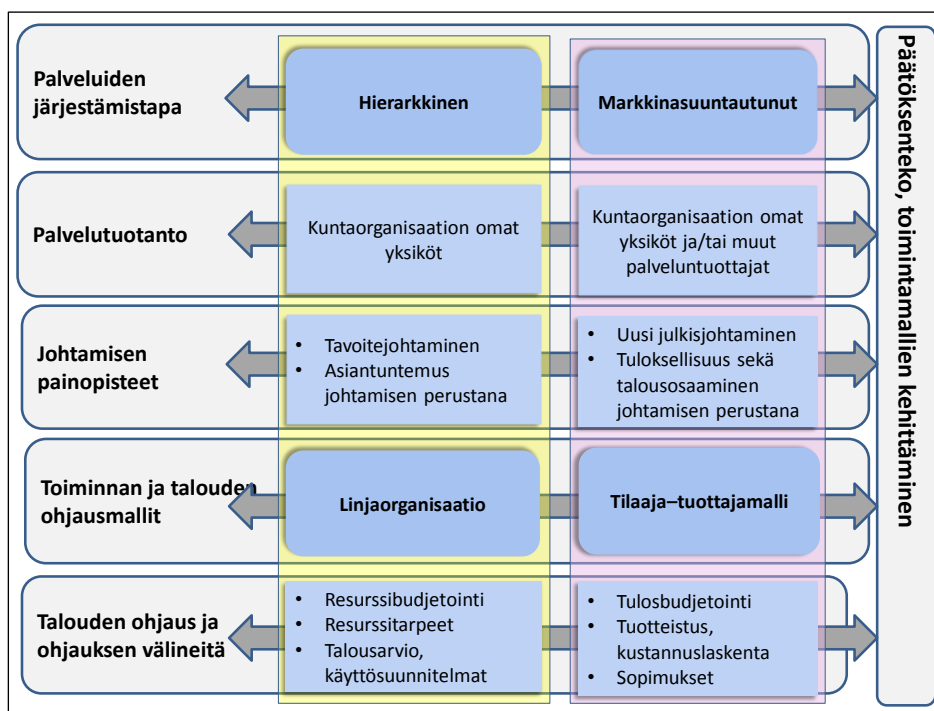
Tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja analysoida *päivähoidon johtamista erityisesti talouden ohjauksen ja siihen liittyvän suoriteperusteisen budjetoinnin näkökulmasta*. Johtamisen tarkastellaan yhteydessä toiminnan ja talouden ohjaukseen seitsemässä suoriteperusteista budjetointia pilotoineessa kunnassa. Pilotointia tutkitaan päivähoidon keskijohdon näkemysten perusteella. Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia tarkastellaan julkisen sektorin johtamista ja ohjaustapoja koskevien muutosten valossa.

Pilotoinnissa käytetty suoriteperusteisen budjetoinnin malli on esitelty tuottavuutta ja työhyvinvointia lisäävänä talouden ja toiminnan ohjauksen välineenä, joka lisää johtamisen ja palveluyksiköiden toimintavapautta (Vertikal 2010 ja 2011). Tavoitteet näyttävät vastaavan pääosin uuden julkisjohtamisen periaatteita. Mallin esittelyn ja pilotoinnin yhteydessä sitä ei ole liitetty mihinkään johtamisoppiin tai suuntaukseen, lähtökohdat ovat olleet varsin pragmaattiset. Tutkimuksessa kokonaisuus on muodostettu näistä lähtökohdista. Yksilöidyt tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten kunnissa lähdettiin pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia?
2. Miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat?
3. Mitä yhteyksiä suoriteperusteisella budjetoinnilla ja uudella julkisjohtamisella on päivähoidon johtamisessa?

Julkisen sektorin johtamisen uudistukset liitetään yleisesti managerialismin ja sen myötä uuden julkisjohtamisen suuntaukseen, joka on herättänyt suomalaisessa hyvinvointipalveluja koskevassa keskustelussa vahvaa kritiikkiä. Uuden julkisjohtamisen keskeisiä periaatteita ovat Kirsi Lähdesmäen (2003, 59–79) mukaan tehokkuus, taloudellisuus, julkinen yrittäjäyys, johtamisen toimintavapaus ja tulosvastuu.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu uutta julkisjohtamista, palvelujen järjestämistä, talouden ohjausta sekä päätöksentekoa koskevasta kokonaisuudesta, joita havainnollistetaan kuviossa 1. Kuvio perustuu pääosin Pentti Meklinin (2011) esittämään perinteiseen jaotteluun, jonka mukaan julkisten palvelujen järjestämistavat voidaan jakaa hierarkkiseen ja markkinalähtöiseen toimintatapaan. Hänen mukaansa verkostoimainen toimintatapa ja erilaiset hybridimallit ovat niiden variaatioita.



KUVIO 1: Kunnallisten hyvinvointipalveluiden järjestämistavat

Tutkimuksen kokonaisuus hahmotetaan tässä pelkistetyn ja dikotomisen jaottelun pohjalta, koska myös markkinasuuntautumista seuraavassa kehitysvaiheessa, verkostomaisessa toimintatavassa, palvelujen tilaus ja tuotanto erotetaan toisistaan. Käytännössä toimintamallien variaatioita on lukuisia ja ne limittyvät toisiinsa kuntien

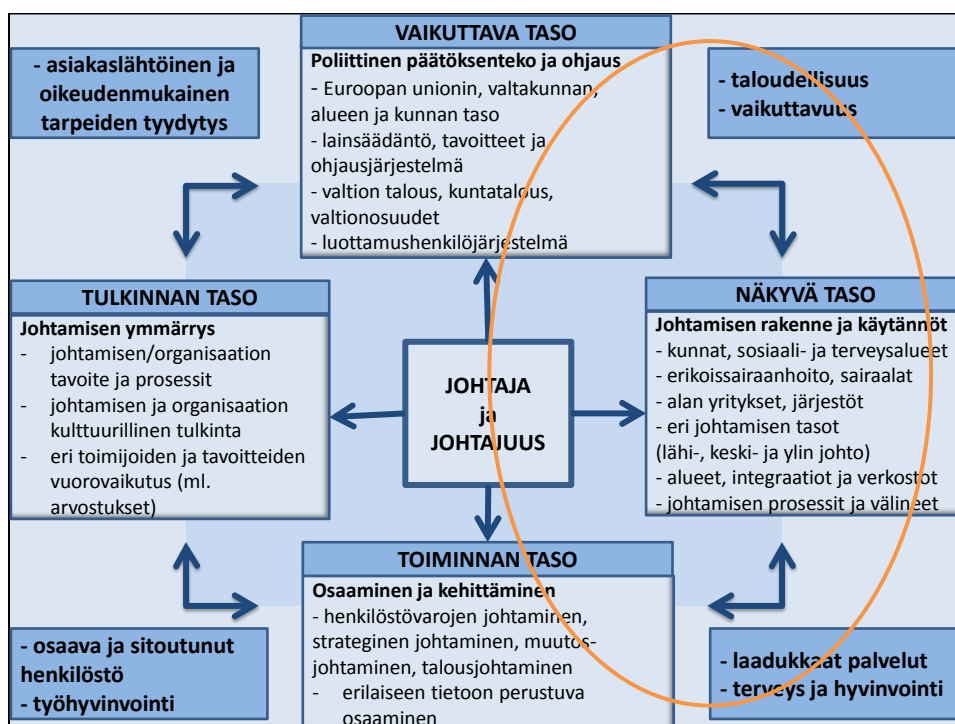
toimintatavoissa (ks. esim. Nyholm 2008, 224–225). Verkostoja ja verkostomaista toimintatapaa on käsitelty myös erillisenä alueena julkisen sektorin toimintaa, organisointia ja johtamista koskevassa uudessa suomalaisessa keskustelussa. Verkostoissa toimiminen edellyttää johtamiselta ja johtajilta muun muassa kykyä hallita monimuotoisia yhteistyösuhteita, tunnistaa ja yhdistää ristikkäisiä intressejä, rakentaa luottamusta ja hyödyntää monialaista osaamista. (Ks. esim. Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010; 130–140; Virtanen & Stenvall 2010, 55–59.)

Inga Nyholm (2008, 224) katsoo, että kuntia johdetaan edelleen hierarkioihin perustuen, ja muutos kohti markkinoita ja verkostoja on käytännössä hidasta. Paula Linna kumppaneineen (2007, 16) on todennut muutoksen kohti verkostoja ja palveluklustereita olevan kuntasektorilla hidasta verrattuna yritysten toimintaan. Syitä hitauteen ovat muun muassa omistajaohjaus, valtarakenteiden jäykkyys, lakisääteiset palvelujen järjestämisvelvollisuudet, kilpailulainsäädäntö, professioihin perustuva johtaminen sekä kustannuslaskennan puutteet. Juhani Määtän (2009, 47) mukaan siirtymää hierarkioista markkinoiden suuntaan on kuitenkin nähtävissä suomalaisessa kuntakentässä.

Siirtymä hierarkioista kohti markkinoihin ja verkostoihin perustuvaa toimintatapaa on muuttanut palvelujen tuottamista, kun tilaajatoiminta eriytyy omaksi toimintakokonaisuudekseen. Tilaaja–tuottaja-mallia on sovellettu kuntien oman toiminnan jäsentämisessä ja kunnallisia palveluja on korvattu tai täydennetty muiden tuottamilla palveluilla. Siirtymään liittyvät muutokset ovat uudistaneet myös talouden ohjausta ja sen välineitä. Talouden ohjauksen ja talouden johtamisen käsitteitä käytetään osin synonyymeina, Tässä tutkimuksessa talouden johtaminen katsotaan yhdeksi johtamisen ja johtamistyön ulottuvuudeksi. Talouden ohjauksen käsitettä käytetään korostamaan sen yhteyttä kunnalliseen päätöksentekoon sekä fokusoimaan tarkastelua resurssien kohdentamisen tapaan ja välineisiin.

Tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen keskeinen elementti on hyvinvointipalveluiden johtaminen, jota käsitellään uuden julkisjohtamisen sekä päivähoiton johtamisen kautta. Päivähoidon johtamista tarkastellaan erityisesti päivähoiton sektorijohtajien näkökulmasta, heillä on näköalapaikka organisaation eri tasoille toimiessaan strategisen ja operatiivisen johtamisen rajapinnassa. Keskijohdolla

on myös näkemys operatiivisen tason toiminnasta, jolloin he pystyvät arvioimaan johtamista sekä ohjausmallien ja toimintatapojen toimivuutta käytännössä. Tässä johtamista tutkitaan lähinnä sen funktion ja perustehtävän näkökulmista, sen sijaan johtajan työsuoritus, osaamisvaatimukset tai organisaatiokulttuuriset tekijät jäävät sivuun. Tutkimusta paikannetaan Johanna Lammintakasen ja Sari Rissasen (2011, 261) sosiaali- ja terveysjohtamisen kokonaisuuden mallin avulla, johon on merkitty tämän tutkimuksen painopisteet kuviossa 2.



KUVIO 2: Johtamisen tarkastelun painopisteet sosiaali- ja terveysjohtamisen kokonaisuudessa, (mukaillen Lammintakanen & Rissanen 2011)

Johanna Lammintakasen ja Sari Rissasen (mts., 260–261) mukaan sosiaali- ja terveysjohtaminen muodostuu vaikuttavasta, näkyvästä, tulkinnan ja toiminnan tasoista. Vaikuttava taso tarkoittaa yhteiskunnallisia tekijöitä, näkyvä taso rakenteita ja käytäntöjä. Tulkinnan taso sisältää muun muassa johtamisen ja organisaation kulttuurillista tulkintaa, joka on osittain tiedostamatontakin. Toiminnan tasolla tasot yhdistyvät johtamiseksi ja johtajuus rakentuu vuorovaikutuksesta eri tasojen ja toimijoiden välillä.

Tässä tutkimuksessa liikutaan poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen, johtamisen rakenteen ja käytäntöjen sekä kehittämisen alueilla. Tällöin erityinen mielenkiinto kohdistuu taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen sekä laadukkaisiin palveluihin terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Päivähoitoa tarkastellaan sosiaalipalvelujen näkökulmasta, varhaiskasvatuksen pedagogiset kysymykset jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

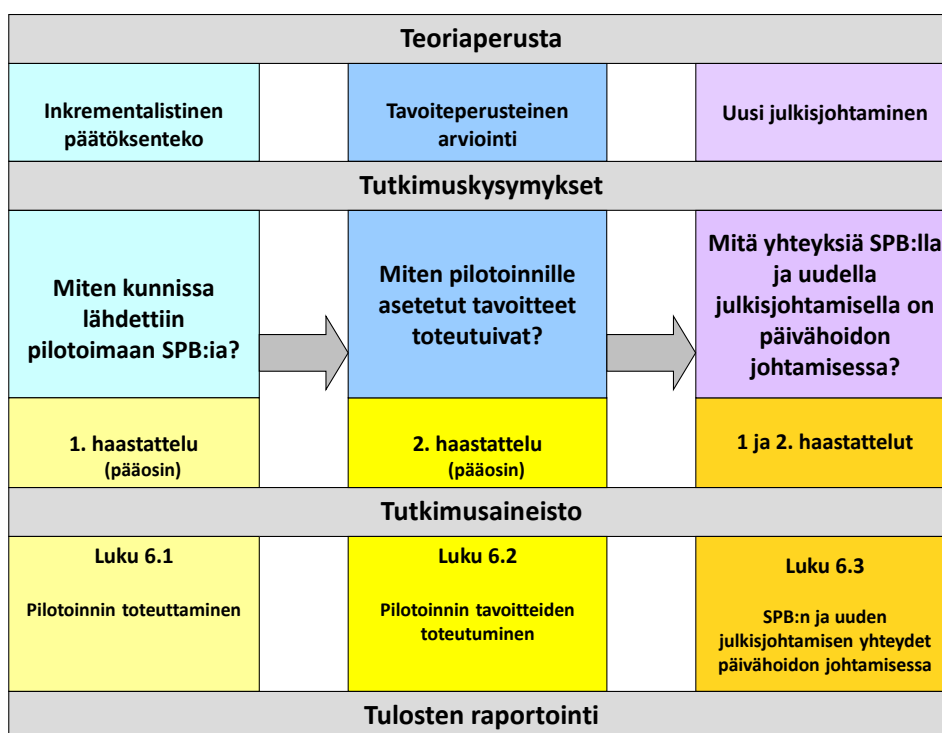
Tutkimus perustuu uutta julkisjohtamista, palveluiden järjestämistapoja ja talouden ohjausta käsittelevään kirjallisuuteen sekä kuntien päivähoidosta vastaavien johtajien haastatteluihin. Heidän nimikkeensä oli haastattelujen aikana päivähoidon johtaja tai päällikkö, varhaiskasvatusjohtaja tai -päällikkö. Tutkimusaineisto koottiin haastatteleamalla johtajia suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin alkaessa ja pilotointivuoden jälkeen. Näin tutkimukseen muodostui ennen–jälkeen–asetelma, joka mahdollistaa suoriteperusteisen budjetoinnille asetettujen tavoitteiden toteutumisen tarkastelun. Alkuhaastattelussa käsiteltiin suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin syitä, tavoitteita ja käynnistämistä. Loppuhaastattelussa paneuduttiin erityisesti siihen, miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat ja mitä seurauksia suoriteperusteisella budjetoinnilla voi olla päivähoidon johtamiseen. Molempien haastattelukertojen aineistojen avulla selvitettiin uuden julkisjohtamisen heijastumista päivähoidon johtamiseen.

Suoriteperusteisen budjetointiin lähtemistä ja pilotoinnin toteuttamista tutkitaan kunnallisen päätöksenteon ja inkrementalistinen päätöksentekoteorian pohjalta. Inkrementalistisen päätöksenteon teoria soveltuu pilotoinnin tarkasteluun, koska kyseessä on kunnan toiminnan ja talouden ohjauksen osittaisuudistuksen rajattu kokeilu. Kunnissa ja yleensäkin julkisella sektorilla länsimaissa tapahtuneet uudistukset on liitetty yleisesti uuden julkisjohtamisen suuntaukseen 1980-luvulta lähtien (ks. luku 2.1). Tässä tutkimuksessa uuden julkisjohtamisen ilmiötä tarkastellaan suomalaisen päivähoidon kontekstissa.

Tutkimus on lähinnä laadullinen ja kuvaileva, lisäksi siinä on tavoiteperustaisen arviointitutkimuksen piirteitä. Tutkimuksen arviointiosuuden tavoitteena on tarkastella suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointivuoden tuloksia suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin. Samalla arvioidaan budjetointimallin soveltuvuutta päivähoidon

johtamisen ja ohjauksen välineenä sekä tunnistetaan sen kehittämistarpeita. Tällöin arviointi on luokiteltavissa Sirkka Sinkkosen ja Juha Kinnusen (1994, 44) luokituksen mukaan lähinnä ”muun arvioinnin” (evaluation, review, scrutinizing) piiriin. Sen ensisijaisena tavoitteena on hankkia ohjaus- ja kehittämistehtävissä välittömästi soveltamiskelpoista tietoa. Arvioinnissa selvitetään, kuinka arvioitavalle ohjelmalle tai toiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Voidaan puhua myös nopean palautteen arvioinnista, jossa palaute kootaan ja raportoidaan nopeasti hankkeen päätyttyä. Tutkimusasetelmassa on myös piirteitä tulosarvioinnista, jossa tuloksia verrataan lähtötilanteeseen. (Ks. myös Virtanen 2007, 39.)

Tutkimuksen kokonaisuutta havainnollistetaan kuviossa 3, johon on tiivistetty tutkimuskysymykset, taustateoriat, tutkimusaineistot ja tulosten raportointi.



KUVIO 3: Tutkimuksen kokonaisuus

Tutkimusraportissa esitellään aluksi lasten päivähoidon hyvinvointipalvelujen kokonaisuudessa ajatellen sen johtamista ja johtamisen kehittämistä. Tämän jälkeen pääluvussa 2 tarkastellaan uuden julkisjohtamisen käsitettä ja suuntauksesta käytyä keskustelua. Luvussa paneudutaan myös julkisen sektorin johtamiseen sekä kuntien

hyvinvointipalvelujen johtamiseen erityisesti päivähoidon keskijohdon näkökulmasta. Julkisen johtamisen toimintamalleista esitellään tasapainotettu tulokortti, jota käytetään kunnissa yleisesti johtamisen välineenä. Tässä tutkimuksessa sitä käytetään suoriteperusteisen budjetoinnin kokonaisuuden ja haastatteluaineiston jäsentämisessä.

Pääluvussa 3 paneudutaan kunnalliseen päätöksentekoon, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen sekä talouden ohjauksen malleihin alaluvuissa 3.1–3.3. Tarkastelu painottuu markkinasuuntautuneiden toimintatapojen mukaisiin ratkaisuihin, kuten tilaaja–tuottaja-malliin ja tulosohtaukseen. Lopuksi alaluvussa 3.4 kuvataan tutkimuksen case-esimerkki, suoriteperusteisen budjetoinnin malli ja analysoidaan sitä uuden julkisjohtamisen näkökulmasta. Pääluvussa 4 esitetään yhteenveto tutkimuksen teoreettisesta taustasta.

Tämän jälkeen tutkimuksen painopiste siirtyy suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointiin. Sitä koskevan tutkimuksen aineiston ja sen analysointimenetelmien sekä taustatietojen kuvaus on pääluvussa 5. Tutkimuksen tulokset raportoidaan pääluvussa 6 siten, että alaluvussa 6.1 vastataan tutkimuskysymykseen ”Miten kunnissa lähdettiin pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia?”. Tutkimuskysymykseen ”Miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat?” vastataan alaluvussa 6.2. Siinä tarkastellaan kaikkien tutkimuskuntien tuloksia yhteisesti, kuntakohtaiset tulokset ovat raportin liitteenä. Alaluvussa 6.3 esitetään tulokset tutkimuskysymykseen ”Mitä yhteyksiä suoriteperusteisella budjetoinnilla ja uudella julkisjohtamisella on päivähoidon johtamisessa?”. Pääluvussa 7 pohditaan ensin tutkimuksen luotettavuutta ja yleistettävyyttä. Tutkimusraportin lopuksi alaluvussa 7.2 tutkimuksen keskeiset tulokset vedetään yhteen ja pohditaan niiden käytettävyyttä päivähoidon johtamisen kehittämistyössä.

1.3 Lasten päivähoito

Päivähoidon perustehtävää voidaan määritellä joko lapsen kasvun ja kehityksen tai päivähoitotarpeen perusteella. Varhaiskasvatuksen näkökulmasta päivähoidon perustehtävä on lasten kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen, mikä ilmenee lasten päivähoidosta annetussa laissa (ks. L 36/1973, § 2 a). Sosiaali- ja

yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta päivähoito näyttäytyy osana perhe- ja hyvinvointipolitiikkaa. Tällöin keskitytään erityisesti perheiden elämäntilanteisiin sopiviin palveluihin ja tukijärjestelmiin perheen ja työelämän yhteensovittamiseksi. (Ks. esim. Anttonen 1999, 88–105; Haataja 2005, 95–102; Takala 2005, 31–36.)

Tässä tutkimuksessa puhutaan päivähoidosta, vaikka varhaiskasvatuksen käsite on jo yleisesti käytössä. Valinta perustuu lainsäädäntöön, jonka mukaan päivähoito luetaan sosiaalipalveluihin kuuluvaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa toistaiseksi päivähoidon toimintaa lukuun ottamatta esiopetusta, josta säädetään perusopetuslaissa. (L 710/1982; L 628/1998). Varhaiskasvatuksen hallinto ja ohjaus on tarkoitus siirtää kulttuuri- ja opetusministeriöön vuoden 2013 alusta (Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011, 32; Kulttuuri- ja opetusministeriön tiedote 4.10.2011).

Lasten päivähoito on vahvasti lainsäädännöllä määritelty.² Se on sosiaalipalveluihin kuuluva peruspalvelu, vaikka sitä säädellään erityislailla (Sosiaalihuoltolaki 710/1982; Raunio 2007, 8). Kunnan velvollisuus on järjestää päivähoitopaikka jokaiselle alle kouluikäiselle lapselle vanhempainvapaan jälkeen, joten päivähoito on niin sanottu subjektiivinen oikeus (L 36/1973). Kunnallisen päivähoitopaikan vaihtoehtona vanhemmat voivat valita lapsen hoidon järjestämiseksi yksityisen hoidon tuen tai alle 3-vuotiaalle lapselle kotihoidon tuen (L 1128/1996). Vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista lapsella on perusopetuslain (628/1998) mukaan oikeus päivähoidon tai koulun yhteydessä järjestettyyn maksuttomaan esiopetukseen. Lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnat järjestävät lapsille monimuotoista leikki- ja kerhotoimintaa.

Päivähoidon palvelurakenne perustuu pääosin päiväkotihoidon ja perhepäivähoitoon. Kuntien olosuhteet, kuten päivähoitoikäisten määrä, elinkeinorakenne ja asutuksen tiheys ovat ohjanneet palvelujärjestelmän rakentumista. Kotihoito on tavallaan palvelujärjestelmän osa, koska kuntien tulee kustantaa kelan kautta maksettavat lain (1128/1996) mukaiset kotihoidontuen menot. Lisäksi useat kunnat maksavat kuntalisää

²

Keskeisin lainsäädäntö: Laki lasten päivähoidosta 36/1973, Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, Perusopetuslaki 628/1998, Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005, Asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 608/2005, Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 504/2002, Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, Henkilötietolaki 523/1999, Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992.

perheille, jotka järjestävät lasten hoidon itse. *Yksityistä päivähoitoa* koskevat samat lait kuin kunnallistakin palvelua ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) velvoittaa kuntia valvomaan alueellaan toimivia yksityisiä päivähoitoyksiköitä. Taulukossa 1 esitetään päivähoidon palvelumuodot, sisältökuvaus ja säädösperusta.

Taulukko 1: Päivähoidon palvelut

Palvelu	Kuvaus	Lainsäädäntö
Päiväkotihoido	Järjestetään tarkoitukseen varatussa tilassa, jonka sopivuutta arvioidaan terveellisuuden ja turvallisuuden näkökulmista. Päiväkodin henkilöstön määrä ja koulutus määritellään suhteessa hoidettavien lasten lukumäärään ja ikään.	L 36/1973 § 1 ja 6; A 239/1973 § 6 Ks. myös Saarsalmi 2008, 3 ja 61 – 74).
Perhepäivähoito	Järjestetään joko lapsen tai hoitajan kotona. Perhepäivähoitajalla voi olla enintään 4,5 lasta hoidossa perheen omat alle kouluikäiset lapset mukaan lukien. Perhepäivähoitaja voi työskennellä myös lapsen kotona.	L 36/1973 § 1 A 239/1973 § 8.
Ryhmäperhepäivähoito	Kaksi perhepäivähoitajaa hoitaa kahdeksaa lasta toiminnalle erikseen varatussa tilassa tai toisen hoitajan kotona. Päivähoitoasetus: poikkeus-tilanteissa tilapäisesti voidaan hoitaa 12 lasta, jolloin perhepäivähoitajien lisäksi tarvitaan lastenhoitaja. Ryhmäperhepäivähoidon tilojen ja henkilöstörakenteen vaatimukset ovat päiväkoteja kevyemmät, minkä vuoksi niitä on perustettu mm. tasaamaan ruuhkahuippuja.	A 239/1973 § 8.
Leikkitoiminta ja avoimet varhaiskasvatuspalvelut	Lasten kerhoja, avoimia päiväkotipalveluja ja koko perheelle tarkoitettua toimintaa. Palveluja järjestetään vastaamaan varhaiskasvatuksen ja päivähoidon tarpeisiin esimerkiksi silloin, kun lapsi ei tarvitse varsinaista päivähoitoa.	L 36/1973 § 1
Esiopetus	Maksuton esiopetus vuotta ennen oppivelvollisuuskään. Järjestetään päiväkodeissa kokopäivähoidon yhteydessä tai kouluilla.	L 628/1998 § 4, 6, 9, 26. L 36/1973 § 11 a.

Vuonna 2009 oli 62 prosenttia 1–6-vuotiaista lapsista kunnallisessa tai yksityisessä päivähoidossa. Alle vuoden ikäisistä lapsista alle prosentti ja vuoden ikäisistä lapsista prosentti oli päivähoidossa, kolmevuotiaista päivähoidossa on yli puolet ja esiopetusikäisistä lähes kaikki. (Säkinen & Kuoppala 2010.) Varhaiskasvatuksen

neuvottelukunnan (Varhaiskasvatus vuoteen 2020, 37) mukaan pitkittäistutkimusta lapsen osallistumisesta varhaiskasvatuspalveluihin ei ole saatavilla, mutta se toteaa kaikkien lasten saavan varhaiskasvatuspalvelua jossakin elämänsä vaiheessa. Suomessa pienimmät lapset hoidetaan pääsääntöisesti kotihoidossa, jota tuetaan myös taloudellisesti myöntämällä kotihoidontukea alle kolmevuotiaista lapsista. Suomessa lasten kotihoito on muutoinkin yleisempää kuin muissa Pohjoismaissa, joiden päivähoitojärjestelmät ovat samantyyppisiä. (Anttonen & Sointu 2006, 46 ja 57; Hanspers & Mörk 2011, 34; OECD 2006, 309–408.)

Päivähoitopalvelut ovat edelleen pääosin kunnan omaa toimintaa. Yksityisten palvelujen osuus on kasvanut hienokseltaan yksityisen hoidon tuesta annetun lain jälkeen vuodesta 1997 lähtien. Vuonna 2009 yksityisessä päivähoidon osuus oli kahdeksan prosenttia päivähoidossa olevien lasten määrästä. (Säkinen & Kuoppala 2010). Joissakin kunnissa on otettu käyttöön palveluseteli tai vastaava järjestelmä, jonka ajatuksena on perheen mahdollisuus valita lapselleen yksityinen päivähoitopaikka, jonka kustannuksissa kunnan tuki on merkittävä (ks. esim. Kähkönen 2007, 22). Useissa kunnissa omaa palvelutuotantoa on järjestetty uudelleen tilaaja–tuottaja-asetelman mukaisesti.

Lasten päivähoito on kunnille merkittävä menoerä. Sen käyttökustannukset olivat koko maassa yhteensä 2,7 miljardia euroa vuonna 2010, kun koko sosiaali- ja terveystoimen vastaavat menot olivat 19,3 miljardia euroa. Päivähoidon nettokustannukset olivat keskimäärin 6503 euroa per 1–5-vuotias vuonna 2009. (Peruspalvelujen saatavuus ja kustannukset vuonna 2009; Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet.) Kuntien on varauduttava lisäämään päivähoitopalveluja tulevana vuosina, koska päivähoitoikäisten määrän arvioidaan nousevan vuoteen 2020 mennessä nykyisestä (Kuntia, kuntayhtymiä ja muita... 2011, 35).

Päivähoidon kustannuksiin voidaan vaikuttaa optimoimalla palvelujen rakennetta ja mitoitusta sekä resurssien käyttöä. Nopeat ja usein ennakoimattomat yhteiskunnalliset muutokset, erityisesti työllisyyden vaihtelut, vaikeuttavat palvelujen suunnittelua, organisointia ja talouden hallintaa, koska kunnan on järjestettävä lapselle päivähoitopaikka subjektiivisen oikeuden perusteella. Kunta on velvollinen järjestämään palvelun riippumatta siitä, onko sen toteuttamiseen talousarviossa varattu

määrärahoja tai onko määrärahoja esimerkiksi loppuvuodesta vielä jäljellä. (Pajukoski 2004, 180; Raudasoja & Johansson 2009, 66). Palveluiden kysyntää voidaan pyrkiä rajaamaan kotihoidon tuen kunnallisilla lisillä sekä muilla perhepoliittisilla ratkaisulla, jotka samalla täydentävät palveluja ja lisäävät perheiden valinnanmahdollisuuksia. Palvelutarjonnan tulee joustaa kysynnän vaihtelujen lisäksi lasten yksilöllisten tarpeiden mukaan. Vuorohoidon järjestäminen edellyttää henkilöstön lisäyksiä ja myös vaatimuksia tiloille. Erityistä tukea tarvitsevien lasten päivähoitoa järjestellään esimerkiksi lapsiryhmän kokoa pienentämällä sekä palkkaamalla erityiskoulutettua ja avustavaa henkilöstöä, jolloin yksikkökustannukset nousevat.

Päivähoito on osa yhteiskunnan lapsiperheille tarjoamaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuki- ja palvelujärjestelmää. Lapsen oikeus päivähoitoon merkitsee perheille oikeutta saada lapselleen hoitopaikka, mutta samalla se takaa lapselle oikeuden varhaiskasvatukseen. Matti Heikkilä kumppaneineen on arvioinut, että päivähoito on määrällisesti mittavin osa-alue suomalaisessa sosiaalipalvelujen kokonaisuudessa, ja että ehdoton oikeus päivähoitopaikkaan on merkittävä poikkeus sosiaalipalvelujen kentässä. Päivähoidon kehittämistä pidetään osana sirpaleittain kehitettyä perheiden tuki- ja palvelujärjestelmää, jota on rakennettu poliittisten kompromissien, sosiaalipoliittisten ja elinkeinoelämän tarpeiden perusteella 1970–1990-luvuilla. Perheiden valinnanvapaus ja tasa-arvopyrkimykset ovat olleet myös perusteluina. (Heikkilä, Kautto & Teperi 2005, 36–40; ks. myös Anttonen 1999, 61; Haverinen & Särkelä 2007, 113; Julkunen 2003, 384.)

Päivähoidon sosiaalipoliittiset ja varhaiskasvatukselliset painotukset voidaan nähdä palvelujen suunnittelussa, johtamisessa ja käytännön toteuttamisessa. Elina Fonsén (2008, 2) havaitsi painotuseroja päivähoidon ylempien johtajuustasojen johtajuus- ja perustehtäväpuheessa sen mukaan, mihin hallintokuntaan päivähoito kunnassa kuului. Sosiaalitoimen hallinnonalalla tuli esille laajemmin perheiden tukeminen ja opetustoimessa kasvatusta ja opetus. Eeva Hujala ja Kristiina Heikka yhdessä Fonsénin kanssa (2009, 71) totesivat saman aineiston perusteella, että hallinnonalasta riippumatta johtajuuspuheessa oli keskeistä hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuus, educare, sekä verkostoituminen. Opetustoimessa puhe rajautui varhaiskasvatuksen pedagogiikkaan. Se nousi perustehtävästä ja sisällölliset kysymykset korostuivat.

Sosiaalitoimessa johtajuuspuhe käsitteli enemmän päivähoitoinstituutiota ja vanhempien näkökulmaa. Työn puitteet ja resurssit nousivat keskeisiksi.

Lähestymistavat eivät ole toisiaan poissulkevia. Ne yhdistyvät esimerkiksi tutkittaessa hyvän lapsuuden merkitystä yhteiskunnan hyvinvoinnin ja kansan-talouden menestyksen turvaajana. Jouko Kajanoja (2005, 244 ja 2011; ks. myös Anttonen & Sointu 2006) on selvittänyt lapsuuden kansantaloudellisia vaikutuksia muun muassa taloudellista kehitystä ohjaavien inhimillisten ja sosiaalisten tekijöiden sekä syrjäytymisen kustannusten pohjalta. Tehokkaimmat tukiohjelmat kohdistuvat hänen mukaansa päivähoitoikäisiin, haittojen on havaittu vähentyneen noin 40 evaluaatiotutkimuksen perusteella 30 prosenttia. Tukitoimien kustannukset ovat kustakin lapsesta 700–1000 euroa ryhmämuotoisessa ja 4000 euroa yksilökohtaisessa tuessa. Kun yhden ”jonkin verran ongelmaisen” elinikäisten lisäkustannusten arvioidaan olevan noin 80 000 euroa ja käytöshäiriöisen 250 000 euroa, hyödyt tuen tarpeessa olevan päivähoitoikäisen tukitoimista ovat 10–20-kertaiset verrattuna panostuksiin.

Suomalainen päivähoito on järjestetty niin sanotun integroidun mallin mukaisesti, kuten muissakin Pohjoismaissa. Integroidussa mallissa vanhemmat osallistuvat päivähoidon kustannuksiin, jotka kuitenkin ovat pääosin yhteiskunnan vastuulla. Ranska, Italia ja Belgia ovat Anneli Anttonen ja Liina Soinnun (2006, 57) mukaan tyypillisiä esikoulumallin edustajia. Niissä päivähoito on vanhemmille maksutonta ja usein osapäiväistä. Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa päivähoito on puolestaan järjestetty kahden rinnakkaisen järjestelmän pohjalta, jossa julkiset ja yksityiset palvelut eroavat muun muassa rahoituksen ja asiakaskunnan suhteen.

Päivähoitolainsäädännön kokonaisuudistuksesta käydyssä keskustelussa on noussut esille tarve uudistaa muun muassa varhaiskasvatuksen tavoitteita, toteuttamistapoja, resursseja ja henkilöstön koulutusvaatimuksia (ks. esim. Varhaiskasvatus vuoteen 2020, 36–58). Subjektiviisen päivähoito-oikeuden kaventamista on myös esitetty julkisessa mielipidekeskustelussa. Tällöin on vedottu kuntien talouden kestävyysongelmiin sekä lapsen oikeuteen kotihoitoon vanhempien ollessa kotona. Lakiuudistukset saattavat muuttaa päivähoitopalvelujen toimintamallien lisäksi resurssitarpeita, mikäli henkilöstön määrää ja koulutusvaatimuksia tai oikeutta päivähoitoon muutetaan.

2 Uusi julkisjohtaminen päivähoiton muutosten taustalla

2.1 Uuden julkisjohtamisen käsite ja perustelut

Toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet hyvinvointipalvelujen johtamisen uudistumiseen, vaikka se on jäänyt Sari Rissasen ja Johanna Lammintakasen (2011, 10) mukaan taka-alalle sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmia ratkottaessa. Hyvinvointipalvelujen tuotantotapojen, ohjausmallien ja johtamisen uudistuksiin on yleisesti liitetty uuden julkisjohtamisen oppisuuntaus, joka on ollut varsin näkyvästi esillä suomalaisessa keskustelussa 1990-luvulta lähtien, vaikka sen historia ulottuu vuosikymmenien päähän, kuten Sari Rissanen ja Anneli Hujala (2011, 92) toteavat. Myös tässä tutkimuksessa hyvinvointipalvelujen johtamista tarkastellaan uuden julkisjohtamisen suuntauksen perusteella. Uusi julkisjohtaminen on suomenkielinen vastine New Public Management –käsitteelle (NPM), jota käytetään yleisesti myös suomalaista julkisen sektorin johtamista käsittelevässä keskustelussa. Puhutaan myös uudesta julkisesta johtamisesta, uudesta julkishallinnosta tai uudesta julkisen sektorin hallinnasta (Kallio ym. 2006, 12). Tässä tutkimuksessa käytetään yhtenäisyyden vuoksi nimitystä ”uusi julkisjohtaminen”, joka on alkanut vakiintua NPM-termin rinnalle.

Uuden julkisjohtamisen oppi syntyi Yhdysvalloissa 1970-luvulla ja yleistyi sittemmin myös läntisessä Euroopassa ja muissa länsimaissa hallintojen uudistamista ohjaavaksi malliksi. Yleisesti se liitetään uusliberalistiseen ajatteluun, joka korostaa tehokkuutta, markkinoiden hyödyntämistä ja kansalaisten valintoja palvelutuotannossa. (Ks. esim. Hood 1995, 93; Julkunen 2006, 77–78; Lähdesmäki 2003, 9–15; Pekkarinen 2010, 21.) Uuden julkisjohtamisen yleistymisellä on todettu olleen yhteyksiä poliittisten voimasuhteiden muutoksiin (Forma, Kuivalainen, Niemelä & Saarinen 2007, 24; Green-Pedersen 2002, 286; Hartman 2011, 9; Määttä 2009, 233–234). Uuden julkisjohtamisen yksiselitteinen määrittely on osoittautunut hankalaksi sen moni-ilmeisyyden ja erilaisten sovellusten vuoksi. Arto Haveri (2002, 5) toteaa, että se on mahdollista nähdä useina eri suuntauksina tai variaatioina, kansainvälisessä keskustelussa ei ole yksimielisyyttä siitä, onko kyseessä kokoelma ohjeita, ideologia, oppi, teoria vai jopa paradigma. Kirsi Lähdesmäen (2003, 11) mukaan uusi julkisjohtaminen ei täytä teorian vaatimuksia ja

päätyy luonnehtimaan sitä doktriinina, ”johtamisteoreettiseen keskusteluun liittyvänä oppina, joka sisältää normatiivisia periaatteita siitä, kuinka julkista johtamista voidaan uudistaa ja parantaa”.

Uutta julkisjohtamista määriteltäessä sitä on lähestytty erityisesti muutoksen, julkisen sektorin uudistamistarpeiden sekä johtamisen kehittämistarpeiden näkökulmista. Christopher Hoodin (1995, 95) mukaan uuden julkisjohtamisen sisällöstä on limittäisiä selityksiä, jotka kuvaavat johtamisessa tapahtuvia muutoksia. Näitä ovat esimerkiksi siirtymät politiikan teosta johtamistaitoihin, työprosessista tuloksiin, hierarkiasta kilpailuhenkisempään toimintatapaan ja kiinteistä maksuista muuttuviin. Keskeinen ilmiö on myös muutos palvelutuotannon rakenteissa, kun yhtenäisten ja kattavien julkisten palveluiden ohella palveluita hankitaan sopimusten perusteella myös markkinoilta. Christopher Pollit kirjoittajakumppaneineen luonnehtii uutta julkisjohtamista kameleonttimaiseksi. Eri maissa vallitsevat olosuhteet vaikuttavat siihen, millaisena sitä sovelletaan. Vaikuttavia olosuhteita ovat esimerkiksi hallintojärjestelmän keskittämisen ja hajauttamisen aste, hierarkian taso sekä hallintohenkilöstön määrä. (Pollit, van Thiel & Homburg 2007, 5–7; ks. myös Meklin 2009, 35; Virtanen & Stenvall 2010, 53).

Lähdesmäki (2003, 59–60) toteaa, että uuden julkisjohtamisen moninaiset periaatteet ja laaja-alaisuus vaikeuttavat sen määrittelyä, ja että yksimielisyyttä sisällöstä tuskin tullaan saavuttamaan. Myös hän näkee käsitteen kuvaavan johtamisessa tapahtuvia muutoksia: siinä tiivistetään länsimaissa 1970-luvulta lähtien tapahtuneita hallinnonuudistuksia, joiden käännteentekevyyttä on haluttu korostaa termillä *uusi julkisjohtaminen*. Uuden julkisjohtamisen sekä managerialismin ja uusmanagerialismin käsitteet liittyvät toisiinsa, mutta Lähdesmäki määrittelee uuden julkisjohtamisen managerialismia laajempaan. Hän näkee uuden julkisjohtamisen taustalta managerialismin lisäksi julkisen valinnan todeten, että nämä lähestymistapojen vaikutus johtamisoppiin on ollut suurempi yhdessä kuin niillä olisi ollut erillisinä. Hän määrittelee (mts., 43) julkisen valinnan ”--taloustieteelliseksi tutkimukseksi markkinoiden ulkopuolella tapahtuvasta päätöksenteosta”. Julkisen valinnan vaikutukset julkisjohtamisen opille ovat mahdollisimman pieni hallinto, virkamieskäsitys veronmaksajien rahoja tuhlaava byrokraattina, vaatimus poliittisen ohjauksen tiukentamisesta julkishallinnossa sekä näkemys kansalaisista valintoja tekevinä

kuluttajina. Managerialismi puolestaan perustuu tieteellisen liikkeenjohdon periaatteille. Sen vaikutteita uudelle julkisjohtamiselle ovat ajatus johtamisen yleistettävyydestä, johtamisen ihannointi, tuloskeskeisyys ja kustannustehokkuusajattelu sekä henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella. (Lähdesmäki 2003, 43–53).

Petri Virtanen ja Jari Stenvall (2010, 46–59) tarkastelevat uutta julkisjohtamista perinteisen julkisen hallinnon ja julkisen hallinnan rinnalla yhtenä julkisen hallinnon mallina. Uuden julkisjohtamisen erityispiirteiksi he näkevät: 1) politiikan tekemisen ja toimeenpanon erottamisen, 2) julkisen sektorin laajuuden kyseenalaistamisen, 3) ammattijohtamisen, 4) tehokkuuden ja tulosten korostamisen, 5) standardien, tulostavoitteiden ja arvioinnin merkityksen, 6) yritysmäisen toimintatavan ja 7) markkinamekanismin, kilpailun ja sopimuksellisuuden hyödyntämisen. He katsovat uuden julkisjohtamisen haastavan perinteisen mallin, jossa periaatteena on lainsäädännön mahdollisimman rationaalinen noudattaminen, mikä korostaa muun muassa sääntöjen noudattamista, asiantuntijuutta, virkahierarkiaa ja selkeitä toimivaltasuhteita. Julkinen hallinta (*governance*) voidaan edelleen Virtasen ja Stenvallin mukaan katsoa olevan vaihtoehto uudelle julkiselle johtamiselle tai sitä täydentävä malli. Sekin on käsitteenä monitulkintainen: sillä voidaan ymmärtää hyvää hallintotapaa, uudenlaisia julkisen hallinnon vaikutussuhteita tai monitoimijaisen organisaatiokokonaisuuden hallintatapaa.

Myös Lähdesmäki (2003, 35–43) käsittelee klassisia johtamisoppeja ja hallinnan käsitettä suhteessa uuteen julkisjohtamiseen. Perinteisillä johtamisteorioilla ja –opeilla on hänen mukaansa ollut merkitystä uuden julkisjohtamisen rakentumisessa niiden määrittellessä esimerkiksi johtamisen tehtäviä, menetelmiä ja suhdetta päätöksentekoon. Hallinnan käsite puolestaan ymmärretään uutta julkisjohtamista laajempänä, se sisältää muun muassa kansalaisten osallistumisen mahdollisuudet. Julkunen (2006, 79) toteaa uuden julkisjohtamisen kasvaneen yhteen uuden hallinnan (*new governance*) kanssa, jonka ydinajatuksena on eri toimijoiden toimintojen koordinointi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Moni-ilmeisyydestä ja tulkintojen moninaisuudesta huolimatta uudesta julkisjohtamisesta käydyssä keskustelussa on löydetty suuntausta yhdistäviä ja luonnehtivia tunnusmerkkejä. Hood (1995, 95–97) kokoaa seitsemän muutoksen

ulottuvuutta, jotka liitetään useimmiten uuteen julkisjohtamiseen. Vincent Homburg (2007, 4–5) yhdessä Christopher Pollitin ja Sandra van Thielin kanssa tunnistaa edelleen kirjallisuudesta samat piirteet. Hood (1995, 95–98) määrittelee uuden julkisjohtamisen tunnusmerkeiksi seuraavat:

Organisaatiorakenteen hajauttaminen julkisissa organisaatioissa tarkoittaa erillisten, yritysmäisesti johdettujen yksiköiden muodostamista. Niillä on omat perustehtävänsä ja budjettinsa sekä entistä suurempi päätösvalta resurssien käytöstä. Tämä eroaa perinteisestä hallinnointitavasta, jossa kasvoton organisaatio järjestää julkiset palvelut yhtenä yksikkönä, jolloin tunnusomaisia ovat yksityiskohtaiset ohjeet, yhtenevät palvelujen järjestämistapa, palkkaus ja henkilöstö. Muutoksesta seuraa palvelutuotannon yhtenäisen rakenteen heikkeneminen; toimintatapojen monimuotoistuminen, talousvastuun siirtäminen yksiköille. Se voi näkyä organisaation kirjanpidossa kustannusyksiköiden määrän lisääntymisenä.

Kilpailun lisääntyminen julkisen sektorin sisällä sekä sen ja yksityisen sektorin välillä tuo uusia vaihtoehtoja palvelutuotannon järjestämiseen. Palveluja tuotetaan entistä useammin sopimusperusteisesti ja kilpailuttamisen perusteella. Tämä eroaa perinteisestä mallista, jossa palvelut järjestetään suljetuilla markkinoilla ja niiden tuottamisesta vastaavat tietyt, yksinoikeutetut palvelujen tuottajat. Kilpailun lisääntymisestä seuraa paineita kustannusten hallintaan ja kustannustietoisuuden lisäämiseen.

Johtamiskäytäntöjä uudistettaessa otetaan käyttöön yksityissektorin johtamiskäytäntöjä ja joustavia toimintatapoja esimerkiksi henkilöstön rekrytoinnissa ja palkkauksessa. Tämä muuttaa erityisesti ylemmän johdon palkkausperusteita ja –tasoa.

Resurssien käytössä korostetaan kurinalaisuutta ja säästäväisyyttä. Etsitään entistä edullisempia tapoja tuottaa palveluja julkisten menojen hillitsemiseksi. Muutos korostaa taloudellista tulosta ja saattaa ilmetä esimerkiksi työntekijöiden työsuhteturvan heikkenemisenä ja toimintatapojen muuttumisena työntekijöitä vähemmän huomioivaksi. Tämä muuttaa perinteistä ajattelua, joka painottaa jatkuvuutta sekä julkisten palvelujen pysyvyyttä ja kehittämistä.

Johtajuuden merkitystä korostetaan. Aktiivinen johtamisote ja johtajien toimintavaltuudet lisääntyvät, ja siirrytään ammattijohtamiseen. Erityisesti ylempien johtajien rooli on näkyvämpi ja vahvempi. Perinteiselle tyylille ominaista on etäinen johtaminen, jossa organisaation ylin johto pysyttelee taka-alalla ja sen toimivalta on tarkoin säännelty.

Toiminnan ja tulosten mittaamista varten luodaan selkeät ja mitattavat standardit ja kriteerit, joilla palvelujen sisältöä ja tasoa arvioidaan. Muutos johtaa myös ammattilaisten itseohjautuvuuden vähenemiseen, kun perinteisessä mallissa painotetaan luottamusta ammatilliseen asiantuntemukseen; sen sijaan luottamus johtajiin ja poliitikkoihin on matala.

Tuotoksia korostetaan ja myös palkkausta ja palkitsemista määritellään entistä enemmän niiden perusteella. Muutos näkyy seurantana kustannusyksiköiden tasolla, kun perinteinen toimintatapa korostaa yksittäisten toimintojen suorittamista ja johtamista. (Hood 1995, 95–98.)

Lähdesmäen (2003, 59) mukaan julkisen sektorin uudistuksissa on kehittynyt monia periaatteita, joiden kuulumisesta uuden julkisjohtamisen yhteyteen on erilaisia näkemyksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi laatu tai kansalaisten osallistuminen. Hän katsoo (mts., 232) uuden julkisjohtamisen keskeisiksi ulottuvuuksiksi tehokkuuden, julkisen yrittäjyyden sekä tulostavasti, jotka vastaavat lähinnä Hoodin näkemyksiä. Tehokkuusperiaatteella Lähdesmäki tarkoittaa tässä yhteydessä julkisen hallinnon ja talouden tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta, joihin liittyy vaatimukset julkisen sektorin koon pienentämisestä ja julkisten menojen radikaalista supistamisesta. Julkisella yrittäjyydellä tarkoitetaan yritysmäisen otteen lisääntymistä ja keskeisten toimijoiden toimintavapauden lisäämistä julkisella sektorilla. Tulostavasti voi ilmetä poliittisen ohjauksen vahvistumisena, virastojen tulostavasti täsmentämisestä, palkkioiden ja sanktioiden käyttönä arvioinnin yhteydessä sekä johdon vastuuna tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Virtanen ja Stenvall (2010, 42-44 ja 46-52) perustavat tarkastelunsa muun muassa Lähdesmäen ja Pollitin teoksiin. Sen perusteella ja ottaen huomioon Hoodin (1995, 95–

98) esittämät uuden julkisjohtamisen tunnusmerkit taulukossa 2 esitetään perinteisen julkisen hallinnon ja uuden julkisen johtamisen keskeiset periaatteet.

Taulukko 2: Julkisen hallinnon perinteisen mallin ja uuden julkisjohtamisen periaatteet (mukaillen Virtanen & Stenvall 2010 ja Hood 1995).

Perinteinen malli	Uusi julkisjohtaminen
Politiikan ja hallinnon erottaminen	Politiikan tekeminen ja toimeenpanon eriytyminen
Asiatuntemus	Ammattijohtajuus
Virkahierarkia ja totteleminen, sääntöjen noudattaminen, dokumentointi ja valvonta	Tehokkuuden ja tulosten korostuminen
Virkamiehen sitoutuminen	Standardit, tulostavoitteet, arviointi
Selkeät toimivaltasuhteet	Yritysmäinen toimintatapa
Tasapuolisuus	Markkinamekanismien, kilpailun hyödyntäminen, julkista sektorin laajuuden kyseenalaistaminen

Uuden julkisjohtamisen yleistymistä julkisen sektorin johtamisoppina voidaan selittää monella tavalla. Homburgin, Pollitin ja van Thielin (2007, 3) mukaan sen lähtökohtana voidaan pitää klassista julkishallintoa. Uuden julkisjohtamisen nousun taustalla voidaan nähdä myös tieteellinen liikkeenjohto, tulosjohtaminen ja strateginen johtaminen. Toisaalta sen katsotaan olevan niistä irrallaan. (Vrt. Lumijärvi 2009, 70; Lähdesmäki 2003, 232; Vartola 2006, 223.) Christopher Hood (1995, 94–95) toteaa, että uuden julkisjohtamisen nousulle ei ole löydettävissä selkeää yhtä syytä. Christopher Pollitt & Geert Bouckaert (2000, 26) näkevät uudistuksen keskeisimmiksi tekijöiksi talouden globaalistumisen, sosioekonomisen muutokset sekä monet uudet johtamisopit.

2.2 Johtamistyö julkisella sektorilla

Käytännön johtamistyössä johtamisopit ovat vaihtuneet tiuhaan erityisesti yritysmaailmassa. Julkisen sektorin johtamisen muutoksia hidastaa Veijo Nivalan (2006, 138; ks. myös Niiranen 1995, 58) mukaan päätöksenteon kahtiajako poliittiseen järjestelmään ja virkamieskuntaan. Se tuottaa hukkakäyntiä strategisten linjausten ja operatiivisen toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Myös julkisen hallinnon

jatkuvuus ja julkinen vastuu rajoittavat riskiottoa. Yksityisen ja julkisen sektorin johtamisessa on painotuseroja organisaation perustehtävien, tavoitteiden ja toimintaprosessien eroavuuksien vuoksi. Kuntajohtajien työn tavoitteet poikkeavat yritysjohtajien tavoitteista: palvelujen taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi heidän tulee muita joskus myös keskenään ristiriidassa olevia arvoja, kuten tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja puoluepoliittiset tavoitteet (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 34).

Christopher Pollit ja Stephen Harrison (1992, 2–11) tunnistavat kahdeksan ulottuvuutta, joissa julkisen sektorin johtaminen eroaa yksityissektorin johtamisesta: 1) johtajien vastuu poliittisille päättäjille, joita ei voi verrata yhtiöiden hallituksiin, 2) palveluiden tavoitteiden ja prioriteettien epäselvyys 3) julkisen sektorin organisaation verkoston kompleksisuus, 4) kilpailun puuttuminen tai vähäisyys, 5) tuotteiden hinnoittelu ja tulojen vähäisyys suhteessa kustannuksiin, 6) julkisten palveluiden suuret asiakas- ja käyttäjämäärät, työvoimavaltaisuus, alhainen standardointimahdollisuus ja tulosten arvioinnin vaikeudet, 7) julkisten palveluiden ammattilaisten suuri autonomia ja sen asettamat haasteet johtamiselle ja 8) lakiperusteisuus. (Ks. myös Raudasoja ja Johansson 2009, 26–27.)

Johtamisopit ja -suuntaukset ovat täydentäneet ja kasvaneet edeltävien päälle syrjäyttämättä niitä kokonaan. Tieteellisen liikkeenjohdon perustalle ovat rakentuneet niin tavoite- kuin tulosjohtaminenkin. Systemaattiset johtamisopit toimivat parhaiten selkeissä organisaatorakenteissa ja vakaassa toimintaympäristössä. Muutosvauhdin kiihtyessä strateginen johtaminen yleistyi 1980-luvulta lähtien ja kehityksen valtasuunnaksi on 2000-luvulla noussut strateginen ajattelu, jossa organisaatio tunnistaa toimintaympäristönsä muutoksia ennakoivia heikkoja signaaleja ja sopeuttaa toimintaansa niihin. Näissä johtamisen suuntauksissa painottuu asioiden johtaminen, johtamistyön *management* –ulottuvuus. Strateginen johtaminen nähdäänkin usein tulos- ja tavoitejohtamisen jatkumona. (Ks. esim. Ansoff 1981, 43; Harisalo 2008, 52, 238–240, 254–255; Kaplan & Norton 2009, 37; Santalainen 2005, 21–22 ja 77–79; Seeck 2008, 189, 323–324, 339.) Kuntajohtamisessa tulosjohtamiseen ja managerialistiseen kulttuuriin siirtyminen on Fredrikssonin (2009, 84–85) ja hänen tutkijaryhmänsä mukaan lisännyt virkamiesten valtaa ja heikentänyt luottamuselinten asemaa.

Johtamiseen katsotaan yleisesti sisältyvän suunnittelun, toimeenpanon ja valvonnan elementit, jotka painottuvat ja rakentuvat tarkastelunäkökulman mukaan. *Johtajat* voivat johtaa suoraan toimintaa, ihmisiä tai informaatiota saadakseen ihmiset toimimaan toivotulla tavalla. (Mintzberg 1998, 25; Niiranen 1995, 30–31.) *Johtaminen* nähdään välineeksi, jonka avulla toteutetaan organisaation tavoitteita ja ohjataan sen kehittämistä. Seeck (2008, 18) tiivistää johtamisen tarkoitukseksi saada erilaiset, usein eri ammateissa olevat ja eri tavoin vaikutusvaltaiset yksilöt toimimaan työorganisaation arjessa, jossa yhteistoiminta on välttämätöntä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Henry Mintzberg (1980, 95–96) toteaa johtajan perustehtäväksi varmistaa organisaation toiminta perustehtävän mukaisesti, tuottaa tiettyjä tuotteita tai palveluja tehokkaasti. Tästä syystä johtajan tulee suunnitella ja ylläpitää organisaation toiminnan vakautta, jolloin hän management-mielessä ohjelmoi ja valvoo organisaation toimintaa ja leaderina rakentaa ja pitää yllä ilmapiiriä. Johtajan tulee myös ottaa vastuu organisaation strategian laadinnasta ja sopeuttaa organisaatio hallitusti muuttuvaan toimintaympäristöön. Lisäksi johtajan tehtävänä on varmistaa, että organisaatio palvelee omistajien/päätäjien tavoitteita, toimia tiedonvälittäjänä organisaation ja sen ympäristön välillä sekä vastata organisaation arvojen toteutumisesta

Richard A. Barker (1997, 344–351) toteaa, että ”*leadership*”-käsitteen määritelmät sisältävät usein sellaiset tiedot, taidot, kyvyt ja johtajan ominaisuudet, joiden avulla muiden oletetaan toimimaan johtajan haluamalla tavalla. Hän katsoo johtajuutta tarkasteltavan tällöin asemavaltaan perustuen, vaikka se ei enää toimi nykyaikaisissa organisaatioissa. Barker kääntää tarkastelun johtamisen prosessiin, jonka avainsanat ovat vastavuoroisuus ja dynaamisuus. Tällöin ”*leadership*” -johtajuuden tehtävänä on luoda muutosta, uusia toimintatapoja ja uskomusjärjestelmiä. Tähän verrattuna ”*management*” -johtajuuden tehtävänä on luoda vakautta. Jillian Rodd (2006, 20–23) tarkastelee *management* ja *leadership* -ulottuvuuksia päivähoidon johtajan työssä. Hänen mukaansa johtajan *management*-tehtävät ovat tavoitteenasettelu, organisointi, koordinointi ja kontrollointi. *Leaderina* johtaja on suunnannäyttävä, ideoija, ryhmätyön tukija ja toimii esimerkkinä.

Ihmissuhdekoulukunta ja muut inhimillisiä voimavaroja painottavat johtamissuuntaukset näkevät ihmisten johtamisen välttämättömäksi organisaation

tavoitteiden toteuttamiseksi. Ne painottavat johtajan työssä *leader* -ulottuvuutta. Johtajan tehtävänä on tasapainottaa ja kehittää työyhteisöä ja työntekijöiden suhteita, lisätä työhyvinvointia sekä innovatiivisuutta. (Ks. esim. Harisalo 2008, 95 ja 122; Mintzberg 1980, 60–61; Santalainen & Huttunen 1993, 135; Seeck 2008, 103–105; Silén 2006, 18–19). Pauli Juutin (2006, 21–33) mukaan ihmisten johtamisessa on kysymys johtajuudesta. Sen määrittely on johtamisen käsitteen tavoin moniulotteinen. Keskeisiä teemoja ovat johtajatyypit, johtajan tehtävät, roolit ja organisaatiokulttuuri. Hannele Seeck (2008, 243 ja 263–264) toteaa innovaatioteorioiden olevan 2000-luvulla vallitseva paradigma. Myös Risto Harisalo (2008, 285–286; ks. myös Silén 2006, 91) puhuu innovatiivisuudesta organisaatioiden haasteena, kun johtajien on kyettävä johtamaan ihmisiä siten, että he ”antavat vastalahjaksi omat ideansa ja oivalluksensa”. Tarve tähän nousee muutoksen nopeudesta, ennakoimattomuudesta ja yllätyksellisyydestä, minkä vuoksi organisaatioilta vaaditaan kykyä kehittää jatkuvasti uusia vaihtoehtoja.

Uuden julkisjohtamisen mukaisessa johtamisessa voidaan katsoa ”*management*”-ulottuvuuden painottuvan ”*leadership*”-ulottuvuutta enemmän, johtajan työssä korostuu taloudellinen ajattelu ja osaaminen sekä markkinatyypisten toimintamekanismien hallinta. Käytännössä johtajien on kuitenkin hallittava myös muutosjohtaminen, viestintä ja muut henkilöstöjohtamisen osa-alueet. Heiltä vaaditaan kykyä henkilöstövoimavarojen ja henkilöstön johtamiseen, koska tavoitteena on saada henkilöstö toimimaan ja kehittämään työtään itsenäisesti ja vastuullisesti. Management ja leadership painottuvat organisaation eri tasoilla eri tavoin, ylimmän johdon tehtävät keskittyvät strategiseen johtamiseen ja yhteistoimintaan poliittisten päättäjien ja yhteistyöverkostojen kanssa. Lähiesimiestyössä henkilöstöjohtaminen on keskeinen tehtäväalue. (Lähdesmäki 2003, 29; Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010, 18; van Thiel, Steijn & Allix 2007, 91; Virtanen & Stenvall 2010, 49–52.)

2.3 Uuden julkisjohtamisen arviointia

Suomeen uuden julkisjohtamisen periaatteet ovat Briitta Koskiahon (2008, 171) mukaan siirtyneet suoraan ulkomaisten asiantuntijoiden välityksellä, joita esimerkiksi

valtionvarainministeriö on käyttänyt. Tämä näkyi jo Kuntaliiton ja muiden toimijoiden laatimassa julkisten palvelujen laatustrategiassa vuonna 1998. Suomessa onkin toteutettu uuden julkisjohtamisen periaatteiden mukaisia valtionhallinnon ja ohjauksen uudelleen järjestelyjä (Kallio ym. 2006, 1213; Koivumäki 2008, 58–60). Leena Eräsaari (2006, 86 ja 98) katsoo, että uuden julkisjohtamisen leviämisen takana on muoti, jolloin järki tai rationaalinen argumentointi ei tehoa. Hänen mukaansa kysymyksessä on aivan uusi tapa ajatella ja järjestää julkinen hallinto.

Ismo Lumijärvi ja Jussi Jylhäsaari (1999, 12) arvioivat, että Suomen uudistukset ovat noudattaneet Ison-Britannian mallia, mutta eivät kuitenkaan ole olleet kopioita siitä. Arto Haverin, Kaija Majosen ja Anni Jäntin (2009, 30) mukaan kansainväliset mallit eivät sellaisinaan sopisikaan suomalaiseen kuntakenttään, koska se poikkeaa jopa muista pohjoismaisista järjestelmistä. Aiemmin Haveri (2002, 17) oli todennut, että pintatasolla uuden julkisjohtamisen opit otettiin käyttöön, mutta syvätasolla entiset käytännöt jatkuivat. Koskiaho (2008, 179) näkee tilaaja–tuottajamallin olevan uuden julkisjohtamisen perusmalli Suomessa.

Raija Julkunen (2006, 80) arvioi, että Suomen julkishallinnossa pätevät Britanniassa sovelletut uuden julkisjohtamisen neljä pääsuuntausta. Ne ovat Juhani Lehdon (2003, 37–38) mukaan 1) tehokkuuslinja, jossa noudatetaan tiukkaa työnantajapolitiikkaa, tulosvaatimuksia, johdon roolia, ulkoista arviointia sekä professioiden itsekontrollia ja poliittisen vaikutusvallan vähentämistä, 2) desentralisointi ja tulosityksiköittämislinja, jossa toteutetaan tilaajan ja tuottajan erottamista, kilpailutusta, puolittaismarkkinoita, sopimusohjausta sekä toimintojen jakamista strategiseen ytimeen ja toiminnalliseen periferiaan joka voidaan ulkoistaa ja markkinoistaa, 3) huippuyksiköiden tavoittelulinja, joka painottaa jatkuvan muutoksenhallinnan ja innovatiivisuuden merkitystä sekä johtamisessa inspiroimista, karismaa ja yhteenkuuluvuutta ja 4) uudistavan julkispalvelun linja, jossa uuden julkisjohtamisen mallia täydennetään laatujohtamisen ja laadunvarmennuksen ohjelmilla sekä käyttäjien kuulemisella. Lehto katsoo (mts., 44), että vapaita markkinoita idealisoiva retoriikka on osaltaan käynnistänyt suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa siirtymän. Esimerkiksi enää ei puhuta niinkään kuntien palvelujen tuottamisvastuusta vaan järjestämisvastuusta.

Uudesta julkisjohtamisesta on käyty kriittistä keskustelua, jossa on korostunut erityisesti ajatus tehokkuustavoitteiden korostumisesta laadun ja julkiselle sektorille ominaisten arvojen, kuten puolueettomuuden, tasa-arvon ja luotettavuuden kustannuksella. Petri Virtanen ja Jari Stenvall (2010, 54) tosin toteavat, että tehokkaat organisaatiot ovat usein myös laadukkaita. Kriittisten arvioiden mukaan uusi julkisjohtaminen ei ole kyennyt ratkaisemaan hyvinvointivaltion kriisioireita (Lähdesmäki 2003, 81), eikä se tuloksista ole saatu empiiristä näyttöä (Julkunen 2006, 81; Virtanen & Stenvall 2010, 54). Ismo Lumijärvi (2009, 113–114) tarkastelee johtamisen merkitystä organisaation tuloksellisuudelle tuottavuutta ja tehokkuutta laajempänä ilmiönä. Hän toteaa, että tutkimukset johtamisen ja tuloksellisuuden yhteydestä ovat pääasiassa tapaustutkimuksia, joiden pohjalta ei synny vahvaa näyttöä. Lumijärven mukaan (mts., 70 ja 75) tulosjohtamisen mukaisen tulostittauksen hyödyistä tuloksellisuudelle ei löydy empiiristä näyttöä, joskaan hän ei näe tulosjohtamisella ja tulostittauksella erityistä sisäistä yhteyttä uuden julkisjohtamisen oppeihin.

Lähdesmäki (2003, 80–81) kokoaa uudesta julkisesta johtamisesta käydyssä keskustelussa keskeiset kriittiset näkökulmat: 1) kaikkiin johtamisen ongelmiin tarjottava yleispätevä ratkaisu, 2) johtamisen yleispätevyyden toimimattomuus julkisen sektorin erityisten poliittisten, eettisten, sosiaalisten ja laillisuusnäkökulmien vuoksi, 3) julkisen sektorin laaja arvoperusta, turbulentti poliittinen toimintaympäristö, monimutkaiset vastuukysymykset ja hajaantunut toimivalta resurssien käytön suhteen, 4) tehokkuuden alle jäävät julkiset toiminnan arvot sekä 5) virkamiesetiikan hämärtyminen. Lähdesmäen esittämät näkökulmat näyttävät osuvilta myös myöhemmän suomalaisen kriittisen keskustelun jäsentäjiltä.

Juha Vartola (2006, 233–234) näkee, että managerialistisen johtamisteorian mukainen ajatus johtamisen yleistettävyydestä ei toimi julkisella sektorilla, jossa monimutkaiset tehtävät edellyttävät paikallista ja kontekstisidonnaista asiantuntemusta. Managerialistisen johtamisen kritiikki kohdistuu myös sen puutteisiin henkilöstön motivoinnin tavoissa: pelkkä tulospalkkaus ei riitä. Myöskään managerialismin tavoitteisiin kuuluva yksiköiden autonomisuus ei ole toteutunut, vaan ”ensi kertaa saatiinkin puhdas ja selkeä komentoketju keskushallinnosta alaspäin” (mts., 234). Informaatioteknologia mahdollistaa toiminnan tarkan seurannan ja kontrolloinnin. Samoin Brita Koskiahho (2008, 28) näkee uuden julkisjohtamisen käytäntöjen sisältävän

sisäisiä ristiriitaisuuksia. Näitä ovat alemman tason toimintavapaus, ylemmän tason asettamat tiukat vaateet sekä pyrkimyksistä huolimatta kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien rajallisuus. Geert Bouckaert (2000, 67) kumppaneineen huomauttaa uuden julkisjohtamisen riskistä. Kun organisaation yksiköiden itsenäisyyttä lisätään ja niiden tuloksien seuranta tehostetaan, saattavat tärkeämmät yhteiskunnalliset vaikutukset jäädä huomiotta.

Raija Julkunen (2006, 99) erittelee uuden julkisjohtamisen seurauksia, joita ovat muun muassa ammatillisen vastuun muuttuminen julkisen palvelun etiikasta yksityisen johtamisen etiikkaan sekä vanhan ammatillisen ilmapiirin syrjäytyminen selon- ja tilinteon, laskemisen ja läpinäkyvyyden tieltä. Johtajia arvioidaan sen mukaan, miten he pystyvät pysymään budjettiraameissa ja toimimaan tavalla, joka pienentää kustannusten kasvua ja tehostaa resurssien käyttöä. Professionaalisessa työssä ammatillinen harkinta puolestaan jää monimutkaisen palvelu-, ja muiden sopimusten jalkoihin. (Ks. myös Koivumäki 2008, 60–61). Leena Eräsaari (2009, 26–28) ja Elina Viitanen (2007, 9–13) ja hänen tutkijakollegansa käsittelevät sosiaalialan ammatillisen eetoksen häviämistä tehokkuusvaatimusten alle. Sosiaalitoimen johtajilla on vahvasta ammatillisesta taustasta kumpuava eetos. Samaan aikaan johtamisessa on menossa siirtymä, ja johtajien odotetaan toimivan uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti.

Liisa Kähkönen (2004, 38–39) arvioi, että opetus- ja terveyssektorin palveluihin olisi järkevämpi muodostaa mieluummin kansallisen tason kuin paikallistason näennäismarkkinat. Sosiaalipalvelut poikkeavat edellisistä ja niiden kesken on suuria eroja, mm. voittoa tavoittelemattomien ja yritysmuotoisten tuottajien toimiessa samoilla markkinoilla. Päivähoito asettuu Suomessa opetus- ja sosiaalipalvelujen rajamaastoon, jossa on Kähkösen mainitsemia elementtejä kummastakin. Kähkösen päätelmiä myötäilevät Staffan Höjerin ja Torbjörn Forkbyn (2010) tulokset Ruotsin lastensuojelun sijoitusten järjestämisestä yksityisillä puitesopimuksilla. He totesivat, että järjestelmä ei ole toimiva nuorten tarvitessa yksilöllistä ja räätälöityä lastensuojelun palvelua. Mia Vabøn (2005) artikkelissaan raportoi tulokset uuteen julkisjohtamiseen perustuvasta reformista Norjan kotihoidossa olivat myös samansuuntaisia.

Sven Siverbon (2004, 21) mukaan Ruotsissa uuden julkisjohtamisen elementit, kuten kilpailu, tilausprosessi, sopimus pohjainen johtaminen ja arviointi, eivät olleet

onnistuneet. Tilaaja–tuottajamallin ei osoitettu tuoneen säästöjä ainakaan terveydenhuollossa. Christoffer Green-Pedersen (2002, 287) toteaa, että uuden julkisjohtamisen mukaiset reformit eivät ole pelkästään hallinnollisia vaan ovat yhteydessä hyvinvointivaltion muutoksiin. Hänen mukaansa Tanskassa markkinaperustaisiin uudistuksiin on suhtauduttu paikallistasolla kriittisesti, kun taas Ruotsissa uudistuksen on nähty lisäävän kansalaisten valinnanmahdollisuuksia. Ruotsissa uudistukset on toteutettu nimenomaan paikallistason valintojen perusteella. Tämä eroaa myös Britannian mallista, joka on toteutettu valtiojohtoisesti (Siverbo 2004, 19).

Petri Virtanen ja Jari Stenvall (2009, 52–54) arvioivat, että erityisesti Suomessa esitetyn uuden julkisjohtamisen runsaan kritiikin taustalla on se, ettei sen taustoja ja käytäntöjen teorianhistoriaa tunneta tarpeeksi. He tunnistavat siinä kuitenkin ilmeisiä ongelmia, kuten julkisjohtamisen opin yhtenäisyyden kyseenalaisuus tai se, ettei se ole korvannut missään maassa julkisen hallinnon teorian mukaisia johtamiskäytäntöjä. Poliittisen vaikutusvallan ja ammatillisen johtamisen yhdistäminen tai henkilöstön sitoutuminen markkinalähtöisiin uudistuksiin ei ole ongelmatonta. Strategisten linjausten tavoitteena on toiminnan linjakkuus, mikä on ristiriidassa yksiköiden itsenäisyyden kanssa. Se saattaa johtaa niiden eriarvoiseen asemaan verrattuna yksityisiin organisaatioihin, joiden kanssa niiden kuitenkin tulee kilpailla. He viittaavat tilaaja-tuottaja-mallista tehtyihin tutkimuksiin, joiden mukaan yrittäjämäisten käytäntöjen synnyttäminen ja tulosten mittaaminen ovat osoittautuneet hankaliksi. Johtamisen kannalta keskeisenä Virtanen ja Stenvall pitävät johtamisen tuloksellisuuden arvioinnin pulmallisuutta ja lopulta johtamisen perimmäisiä tavoitteita.

Vuokko Niiranen (2010, 65) ja hänen kirjoittajakumppaninsa katsovat, että sosiaalialan johtaminen noudattelee pitkälti julkisen sektorin johtamisen yleisiä kehityspiirteitä, joskin sosiaalialan tehtäväkenttä, toiminnan yhteiskunnallinen asema ja toimintamallien luonne ovat muokanneet sosiaalialan johtamisoppeja omanlaisikseen. Heidän mukaan sosiaalialan johtamiselle luonteenomaista on poliittinen tulosvastuu, jossain määrin rajoitettu asiakasorientaatio, lakisidonnaisuus ja oikeudenmukaisuus sekä toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Sosiaalialan johtamisessa on nähtävissä ihmissuhdekoulukunnan ja erityisesti ylemmän johdon toiminnassa strategisen ajattelun periaatteita, mutta siinä on säilynyt myös tieteellisen liikkeenjohdon elementtejä, muun

muassa hierarkiatasojen mukainen johtamisjärjestelmä sekä koulutuksen ja tehtävien mukainen toimintakentän erikoistuminen. Heidän näkemyksensä mukaan hybridijohtaminen olisi tarkoituksenmukaisin malli sosiaalialan johtamisessa tulevaisuudessa. Siihen kuuluu neljä osa-aluetta: kyky tunnistaa ja käyttää monialaisen organisaation toimintatapoja johtamisessa, taito tunnistaa ja käyttää yllättäviä ja epävarmoja tilanteita, kyky hallita valtarakenteita ja verkostoja sekä kyky tunnistaa toimintaprosesseja ja kyky johtaa osaamista. (Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010, 15, 46–47, 72–73, 85, 160.)

2.4 Päivähoidon johtaminen

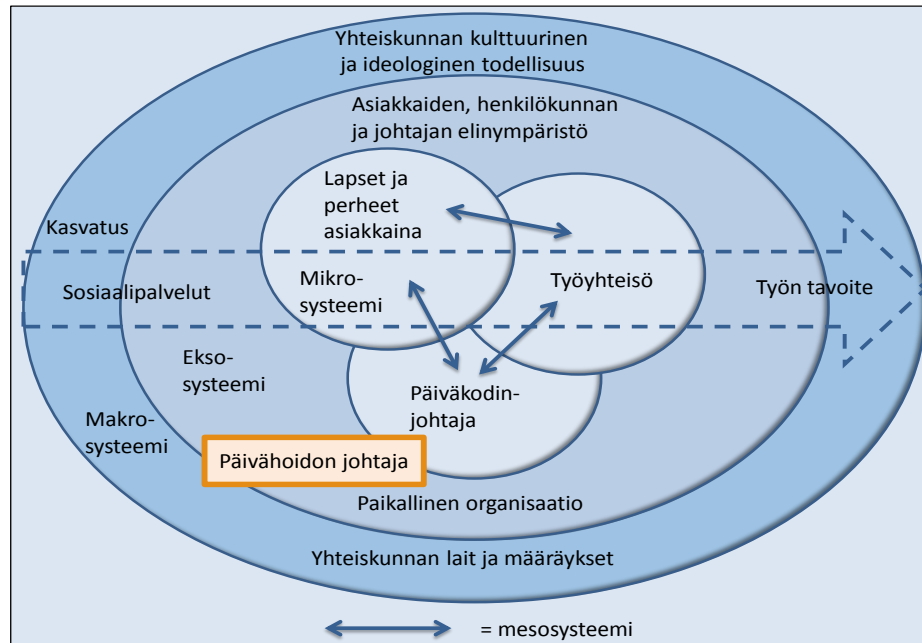
Päivähoidon johtamisesta on melko niukasti tutkimusta niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Se on edelleenkin keskittynyt lähijohtamiseen, jolloin useimmiten tarkastellaan työyhteisöllisiä henkilöstöön, osaamiseen ja toiminnan kehittämiseen liittyviä ilmiöitä (ks. Hujala, Heikka & Fonsén 2009, 4). Päivähoidon johtamisesta käytävää keskustelua myös leimaa varhaiskasvatuksellinen orientaatio, Elina Pekkarisen (2010, 18 ja 29) mukaan päivähoidossa liikutaankin pedagogiikan ja sosiaalihuollon kentän välimaastossa. Pekkarinen havaitsi, että kotimaisista ja kansainvälisistä sosiaalialan johtamistutkimuksista löytyi päivähoidon alueelta ainoastaan kaksi tutkimusta vuosilta 2000–2009.

Kansainvälisessä ILP-tutkimushankkeessa (*International Leadership Project*) vuosina 1998–2000 käytiin merkittävää keskustelua päivähoidon johtajuudesta ilmiönä ja suhteessa kontekstiin ja kulttuuriin. Australia, Englanti, Venäjä ja USA olivat Suomen lisäksi mukana hankkeessa ³, jonka yhteydessä Veijo Nivala (1999 ja 2002; Hujala 2002; ks. myös Aubrey 2007, 2) muotoili kontekstuaalisen johtamisen mallin Eeva Hujalan kontekstuaalisen kasvun teoria pohjalta. Suomalainen päivähoidon johtajuustutkimus on sen jälkeen pitkälti pohjautunut Nivalan teoriaan, jonka mukaan päivähoidon johtaminen on kokonaisuus, johon kaikilla tasoilla toimivat osallistuvat.

³

ILP-hankkeessa vertailtiin myös päiväkodin johtajan työtä Suomessa ja Venäjällä (Puroila, Sarvela-Pikkarainen & Melnik 2002) sekä Suomessa ja USA:ssa (Catherine A. Rosemary ja Anna-Maija Puroila 2002). Tutkimuksissa havaittiin eroja johtajan työtehtävissä mm. hallinnollisen työn ja kasvatustyöhön osallistumisen suhteen sekä eroja johtajan asemassa ja organisaatiokulttuureissa. Erot liittyivät erilaisiin toimintaa ohjaaviin järjestelmiin, palvelutuotannon järjestelyihin ja päivähoitoyksiköiden itsenäisyyden asteeseen.

Nivalan (1999, 83) kontekstuaalisen johtamisen malli esitetään kuviossa 4. Siihen on lisätty Maarit Ottmania (2008, 24) lainaten päivähoiton sektorijohtajan tehtävän sijoittuminen.



KUVIO 4. Päivähoidon kontekstuaalisen johtamisen malli ja päivähoiton johtajan sijoittuminen kokonaisuuteen (Nivala 1999; Ottman 2008)

Mikrotaso tarkoittaa työyhteisöjä ja asiakasperheitä, eksotaso kunnan hallintoa ja makrotaso yhteiskunnan tasoa, kuten lainsäädäntöä. Mikrotasojen vuorovaikutus muodostaa mesotason. Johtajuus nähdään kokonaisuutena, johon liittyy myös tasojen välinen yhteys. (Nivala 2002, 15–16; Halttunen 2009, 133–135). Eeva Hujala, Johanna Heikka ja Elina Fonsén (2009, 6) määrittelevät johtajuuden olevan enemmän vuorovaikutussuhteita kuin henkilöitymä yhteen johtajaan. Erityisesti julkishallinnon organisaation johtaminen ja päätöksenteko ovat yhteisvastuisia ja moniportaisia yhteistyöjärjestelmiä. Määrittely sopii myös Johanna Lammintakasen ja Sari Rissasen (2011, 260–261; ks. s. 12) jäsenyykseen yleisestä sosiaali- ja terveysjohtamisen mallista.

Jaetun johtajuuden näkökulmasta kaikilla johtajilla tulisikin Hujalan ja hänen tutkimusryhmänsä näkemyksen mukaan olla ”pedagogiset silmälasit”. Päivähoidon johtamiskeskustelussa puhutaan usein jaetusta johtajuudesta, mutta

hyvinvointipalveluiden jaettua johtajuutta koskeva tutkimus on vielä vähäistä (Halttunen 2009, 26; Hujala ym. 2009, 74–76; Viitanen ym. 2007, 59. Ks. myös A. Hujala 2008, 26–29).

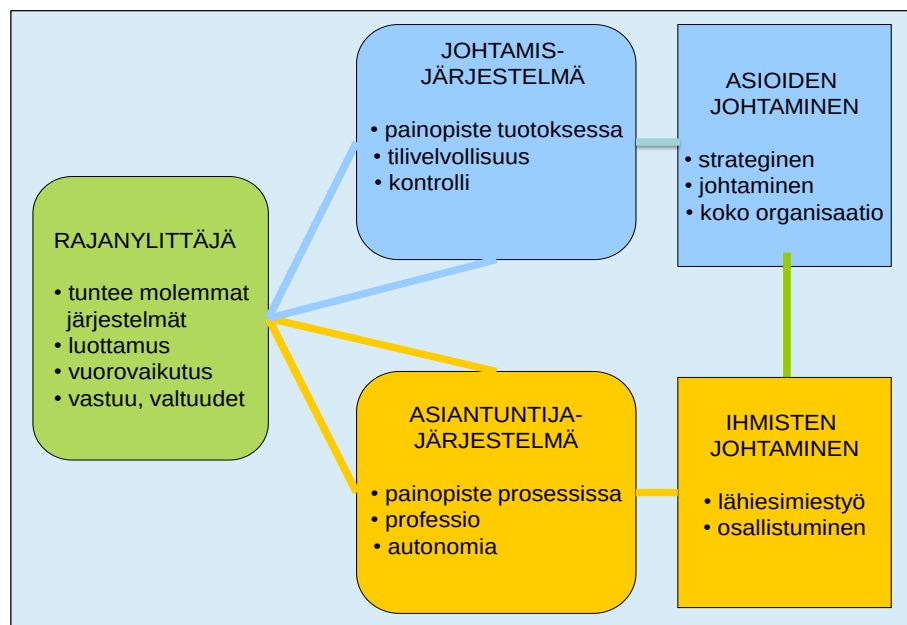
Maarit Ottman (2008, 49 ja 63) katsoo, että päivähoidon johtajuus kulminoituu pitkälti päiväkodinjohtajuuteen. Keskusteltaessa päivähoidon johtamisesta erotetaan tavallaan kaksi eri tasoa: päiväkodinjohtajat ja hallinnolliset johtajat. Hänen tutkimuksensa mukaan päivähoidon johtajatkin käsittelevät usein johtajuutta päiväkodinjohtajan näkökulmasta, eivätkä omasta asemastaan katsottuna. Päivähoidon johtajan on kuitenkin hallittava talouden johtaminen, ymmärrettävä kuntaorganisaation kokonaisuutta ja osattava liittää oman toimialueensa toiminta koko kunnan strategiaan. Usein päivähoidon johtajuustutkimuksissa sivutaan kuntien sektorijohdon työtä tai talouden näkökulmaa, jolloin kuntatalouden paineet ja uuden julkisjohtamisen mukaiset muutokset tunnistetaan (ks. esim. Fonsén 2008; Halttunen 2009; Korkalainen 2009, Tirronen 2007).

Vahvan uusliberalistisen kehitysvaiheen läpikäyneissä Englannissa ja Uudessa-Seelannissa muutokset ovat vaikuttaneet päivähoidon johtamiseen yksikkötasolla. Cathy Wylie (1993, 16) ja Cushla Scrivensin (2002, 98) mukaan Uudessa-Seelannissa päiväkotien johtajien hallinnollinen ja manageriaalinen työ oli lisääntynyt rahoitusperusteen muututtua ja Linda Mitchellin (2007, 9) tutkimuksen mukaan talousasioiden hoitaminen oli johtajien keskeisin työtehtävä. Brittiläinen Carol Aubrey (2007, 13) katsoo, että voimakkaasti muuttuneen yhteiskunnallisen tilanteen vuoksi tarvitaan nykyistä enemmän ja laaja-alaisempaa tutkimusta. Taloudellisen ja tilivelvollisuuden lisääntyminen on lisännyt tarvetta yhdistää tutkimuksessa kasvatuksellista ja liikkeenjohdollista näkemystä. Hänen mukaansa päivähoidon johtamistutkimuksen vähäisyyden lisäksi se on lähinnä ”*tips for leaders*”. Aubreyn (mts.132–140) omassa tutkimuksessa korostuivat johtajien monialainen tehtäväkuva ja osaamisvaatimukset strategisen työn ja talouden osaajana ja tienraivaajana.

Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohde, päivähoidon sektorijohtaminen sijoittuu kontekstuaalisen johtamisen mallissa eri tasojen välimaastoon. Tämä heijastuu myös Maarit Ottmanin (2008,64) ja Elina Fonsénin (2008, 83–84) tutkimusten tuloksissa, joiden mukaan päivähoidon sektorijohtajat kokivat olevansa kahden erilaisen intressin

välissä. Heidän tehtävänä on viedä tietoa ja perustella päättäjille käytännön tarpeita ja selvittää henkilöstölle tehtyjä päätöksiä. Päivähoidon johtaja toimii osapuolten yhdistäjänä ja sitoo ajatukset ja ideat yhteen toimintaa edistäväksi kokonaisuudeksi. Päivähoidon sektorijohtajien asema ja tehtävät eivät näin poikkea kuntien muiden toimialojen keskijohdon asemasta ja tehtävistä (ks. esim. Niiranen 2010 ym., 106; Lammintakanen & Rissanen 2011, 47–48).

Keskijohdolla on Inga Nyholmin (2008, 22 ja 66) mukaan merkityksellinen tehtävä erityisesti muutosprosesseissa ylimmän johdon ja muiden viranhaltijoiden välisenä linkkinä. Keskijohto toimii strategisen tason päätösten operationalisoijana johtaen suoraan toimintaa, jolloin se vastaa resurssien tehokkaan käytön lisäksi palveluiden laadusta, toimintaprosessien sujuvuudesta ja lähiesimiesten työn ohjaamisesta. Keskijohto osallistuu myös strategisten linjausten ja poliittiseen päätöksenteon valmisteluun asiantuntijan roolissa. Keskijohtaja ei siten ole pelkästään linkki päätöksenteon ketjussa, vaan se Nyholmin (mts., 67) mukaan kykenee huolehtimaan asemaan perustuvan vallan ja tietoon perustuvan vallan yhdistämisestä päätöksenteossa. Keskijohtoa voi nimittää Terttu Pakarista (2009, 138) lainaten rajanylittäjiksi. Kuviossa 5 sovelletaan Pakarisen kuvausta keskijohdon asemasta, tehtävistä ja työorientaatiosta organisaation kokonaisuudessa.



KUVIO 5: Keskijohto rajan ylittäjänä (mukaillen Pakarinen 2009, 138)

2.5 Tasapainotettu tulokortti johtamisen apuvälineenä

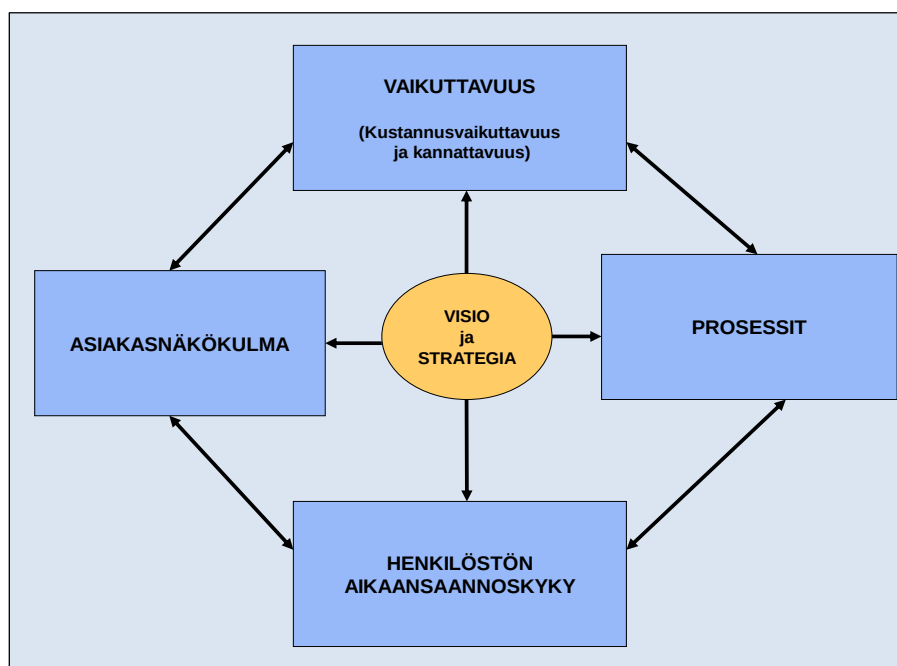
Johtamistyön tueksi tarvitaan toimintamalleja ja menetelmiä, joilla organisaation toimintaa suunnitellaan, suunnataan ja toteutetaan. Julkisen johtamisen käytännössä organisaation toimintaa tarkastellaan taloudellista tuloksellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta laajemmin. (Ks. esim. Julkunen 2001, 109; Lumisaari 2009; ks. myös Paloheimo & Wiberg 1996, 269.) Julkisella sektorilla käytetäänkin monia johtamisinstrumentteja, kuten laatujärjestelmiä ja –standardeja. Tasapainotettu tulokortti on yksi kunnissa laajasti käytössä oleva strategisen suunnittelun ja arvioinnin väline. Tässä tutkimuksessa tasapainotetun tulokortin mallia hyödynnetään tutkimusaineiston selkiyttämisessä. Mallin näkökulmia voidaan käyttää työvälineenä laajan materiaalin jäsentämisessä. Jäsennys tukee aineiston varsinaista analysointia.

Tasapainotettu tulokortti on erityisesti strategisen johtamisen ja ohjauksen työväline. Sitä käytetään strategian määrittämisessä, tarkentamisessa, toiminnaksi muuntamisessa ja arvioinnissa. (Järvenpää, Länsiluoto, Partanen & Pellinen 2010, 285–300; ks. myös Niiranen, Stenvall & Lumijärvi 2005, 27–32; Meklin 2009, 41–43 ja 49–50.) Tasapainotettu tulokortti toimii ohjausvälineenä kohdennettaessa resursseja, jotka kunnanvaltuusto määrittää vuosittain. Keskustelussa käytetään joskus termiä tulokorttijohtaminen luonnehtimaan tämän tyyppistä julkisella sektorilla yleistynyttä johtamistapaa tai –oppia (ks. esim. Julkunen 2001, 109; Seeck 2008, 323; Viitanen ym. 2007, 13). Vakkurin (2009, 148–149) mukaan tasapainotettu tulokortti on yksi julkishallinnon tehokkuusartefakti, jota käytetään johtamisinstrumenttina. Julkiset organisaatiot käyttävät usein artefaktien osarakenteita sen mukaan, mitkä ominaispiirteet soveltuvat päätöksentekoon, ajankohtaan ja artefaktien aiempaan käyttöön. Ne voivat Vakkurin mukaan toimia myös tärkeinä impulsseina julkisjohtajien identiteetin muutoksessa.

Robert Kaplanin ja David Nortonin (1997 ja 2002) aluksi yrityksiä varten rakentaman tulokortin mallia on sovellettu myös julkisella sektorilla. Ismo Lumijärvi (1999) sekä Seppo Määttä ja Timo Ojala (2000) ovat kehittäneet tulokorttia erityisesti Suomen olosuhteisiin. Se on ollut vuodesta 2000 lähtien kunta-alan tuloksellisuussuosituksen pohja. Nykyisessä suosituksessa todetaan tulokortin rakennetta seuraten, että tuloksellisuuden osa-alueita ovat vaikuttavuus, julkinen hyöty, henkilöstönäkökulma,

palvelujen laatu ja toimintaprosessien sujuvuus (Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus 2008, 2). Vuokko Niirasen (2005, 2) ja hänen kirjoittajakumppaneidensa näkemystä soveltaen tasapainotetun tulokortin idean voi pelkistää siten, että se korostaa toiminnan monipuolista tarkastelua ottamalla huomioon taloudellisten tekijöiden ohella myös laadullisia sekä inhimillisen pääoman kehitystä kuvaavia tekijöitä.

Ismo Lumijärven (1999) sovelluksessa tasapainotetusta tulokortista organisaation toimintaa tarkastellaan neljästä eri näkökulmasta, jotka peilaavat sen visiota, toiminta-ajatusta ja strategiaa. Näkökulmat esitetään kuviossa 6.



KUVIO 6: Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat (mukaillen Lumijärvi 1999, 12)

Lumijärven (mts., 15–23 ja 71) esittämässä tasapainoisen tulokortin sovelluksessa *vaikuttavuudella* tarkoitetaan tässä yhteydessä palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia asiakkaan tai laajemmin yhteisön/yhteiskunnallisessa tilanteessa. Myös palvelujen riittävyys, peittävyys ja kohdentuvuus sekä kustannusvaikutusten arviointi liitetään tähän näkökulmaan. *Asiakasnäkökulmassa* on kysymys palvelun laadusta ja asiakastyytyväisyydestä.

Prosessinäkökulmassa tarkastellaan prosessien sujuvuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta. *Henkilöstönäkökulma* sisältää sekä henkilöstön aikaansaannoskykyä että varsinaisia henkilöstöinvestointeja kuvaavia tekijöitä.

3 Palvelujen järjestämisen ja talouden ohjauksen mallit

3.1 Päätöksenteko kunnissa

Siirtymä hierarkkisesta kohti markkinaperustaista toimintatapaa on muuttanut julkisten palvelujen tuotantotapoja. Muutoksen yhteydessä palvelujen tilaamista ja tuottamista on eriytetty ja talouden ohjauksessa on siirrytty tulosohjauksen suuntaan. Kunta voi päättää vastuullaan olevien hyvinvointipalveluiden tuottamistavasta. Päätöksenteko on poliittisen toiminnan ja johtamisen ytimessä. Sen merkitys korostuu muutosvaiheissa, kun arvoja ja faktatietoja sovitetaan yhteen. Risto Harisalo (2008, 145–151) näkee päätösteorian keskeisimmäksi olettamukseksi sen, että asiat ja teot eivät tapahdu itsestään, vaan ne edellyttävät vaihtoehtojen etsimistä, puntarointia, valintaa sekä päätöksentekoa, täytäntöönpanoa ja seuranta.

Kunnanhallitus ja –valtuusto ovat viime kädessä vastuussa kunnan strategisista valinnoista. Viranhaltijajohto vastaa asioiden valmistelusta päätöksentekoa varten ja päätösten toimeenpanosta. Tämä tarkoittaa sitä, että poliittiset päätöksentekijät muokkaavat moniarvoiset näkemykset yksittäisiksi päätöksiksi ja viranhaltijat toteuttavat ne ilman arvoulottuvuutta. Käytännössä ideaalimalli ei toteudu puhtaana, mutta parhaimmillaan ammatillinen asiantuntemus ja poliittinen ohjaus tukevat toisiaan. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 34–37.) Heikki Paloheimon ja Matti Wibergin (1996, 269) mukaan kunnallisdemokratiassa on sattumanvaraista, mitkä asiat nousevat poliittiseen keskusteluun ja asioista päätettäessä monipuoluejärjestelmä tuottaa ristiriitoja. He näkevätkin demokraattisten yhteisöjen päätöksenteossa monia niin sanotun roskakorimallin piirteitä.

Kunta- ja palvelurakenteen monimuotoistuesssa ja kokonaisohjauksen vaikeutuessa kunnanhallitusten ja kuntien viranhaltijajohdon roolit ovat vahvistuneet valtuustojen jäädessä usein taka-alalle (Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009, 168–169; ks. myös Fredriksson ym. 2009, 19–21). Arto Haveri (2009, 38) kollegoineen toteaa, että monimutkaistuvissa olosuhteissa strateginen johtaminen on kunnanjohtajan tärkein tehtävä, jossa tehdään kunnan tulevaisuuden kannalta keskeisimmät ratkaisut. Keskeinen kysymys heidän mukaansa on myös se, miten kunnanhallitukset ja –

valtuustot pystyvät johtamaan moniulotteista palvelupakettia, kun strateginen johtaminen on osoittautunut vaikeaksi nykyistä selkeämmänkin kuntamallin aikana.

Kun ihmisten ja yhteisöjen kyvyt ja voimavarat ovat riittämättömät kaiken asiaan vaikuttavan informaation kokoamiseen, puhutaan päätöksenteosta rajoitetun rationaalisuuden tilanteessa. Herbert A. Simonin (1979, 118–142) mukaan inhimillisessä päätöksenteossa päädytään yleensä valitsemaan tyydyttävä vaihtoehto, josta voidaan olla yksimielistä. Käytettävissä olevan informaation epävarmuuden tai epätäydellisuuden rajoittaessa vaihtoehtojen täydellistä arviointia, klassisen päätösteorian mukainen päätöksenteko ei toteudu. Klassinen päätösteoria perustuu täydellisen rationaalisuuden olettamukselle, joka edellyttää täydellistä tietoa kaikkien vaihtoehtojen toimenpiteiden kaikista vaikutuksista.

Rajoitetun rationaalisuuden ajattelua pidemmälle mennään Harisalon (2008, 160) mukaan puhuttaessa päätöksenteon epäjatkuvuudesta, jossa organisaation kokemukset, henkilöstö, rakenne ja voimavarat vaikuttavat valintoihin. Heikki Paloheimo ja Matti Wiberg (1996, 268) toteavat, etteivät päättäjät aina edes täsmennä tavoitteita ja tyytyvät tekemään vain vähäisiä, inkrementalistisia muutoksia. Inkrementalistisessa analyysissä tarkastellaan muutamia rajattuja vaihtoehtoja ja mahdollisia seurauksia, ja muutosta toteutetaan pienin askelin, jotta voidaan saada kokemusta uudistuksista ja tarvittaessa palata entiseen (Harisalo 2008, 156–163; ks. myös Paloheimo & Wiberg 1996, 262–263 ja 268–269).

James Brian Quinnin (2003, 10) loogisen epäjatkuvuuden päätösteorian mukaan organisaatioiden johtajat etenevät vaiheittain kohti asettamaansa tavoitetta. Quinn (1998, 108–112) yhdessä John Voyerin kanssa arvioi, että johtajien käyttämä looginen inkrementalismin auttaa uudistusten toteuttamisessa. Kun uudistuksessa edetään vaiheittain ja palasittain, voidaan sen vaatimia muutoksia kokeilla, arvioida ja implementoida ennen kokonaisuudistusta. Vaiheittaisen uudistuksen toteuttamisessa johtajat muun muassa johtavat virallista järjestelmää, edistävät ymmärrystä ja luottamusta, kirkastavat tavoitteita, vahvistavat uusia näkökulmia ja varmistavat poliittista tukea.

Harisalo (2008, 164) kiteyttää Quinnin keskeiset havainnot inkrementalistisesta toimintatavasta seuraavasti: Johtajat tekevät merkittäviä strategisia päätöksiä virallisen suunnittelu- ja kehittämistyön ulkopuolella. Uudistaminen toteutetaan vaiheittain, koska johtajilla ei ole tietoa keinoista muutostavoitteidensa toteuttamiseksi. Kolmas keskeinen piirre on, että prosessi ei ole lineaarinen vaan kulkee limittäin eri tasoissa. Johanna Lammintakanen ja Sari Rissanen (2011, 47–48) toteavat, että sosiaali- ja terveysjohtajat voivat osallistua päätöksentekoprosessiin monessa roolissa. He voivat toimia aloitteen tekijöinä, osallistua valmisteluun, huolehtia päätösten toimeenpanosta sekä seurannasta ja arviointitiedon tuottamisesta.

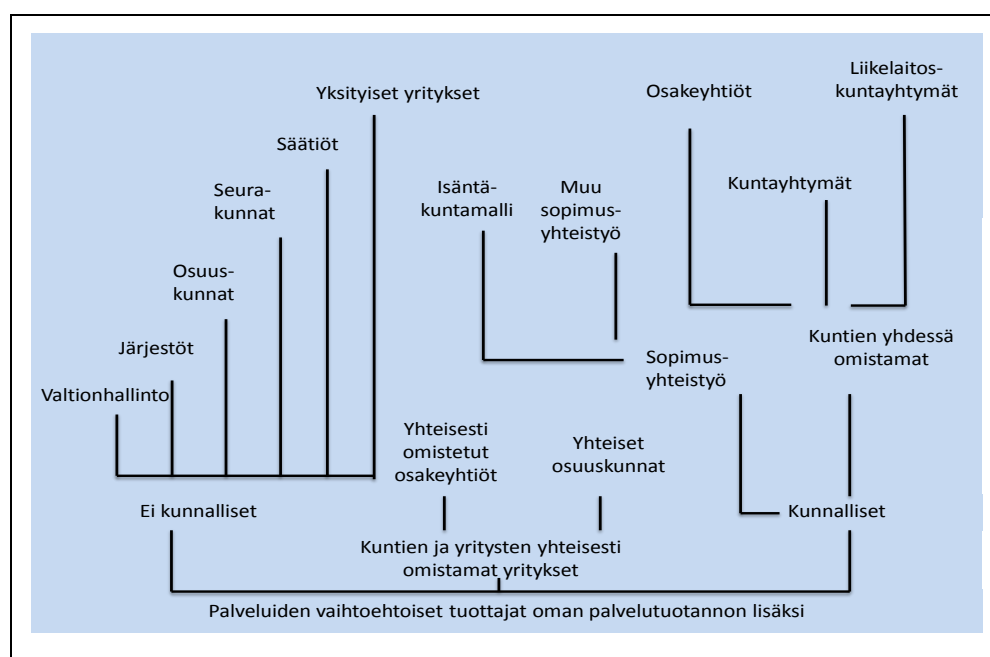
Mielenkiintoinen kysymys näiden näkökulmien perusteella on, miten kunnissa tehdään hyvinvointipalvelujen kannalta keskeisiä valintoja, joita ovat esimerkiksi palvelujen järjestämistavat ja palvelutuotannon ohjaus. Minkälaisissa kysymyksissä toimiva johto tekee ratkaisuja itsenäisesti ja minkälaisissa asioissa poliittiset päätöksentekijät ovat mukana? Toteutuuko Quinnin havainto johtajien strategista päätöksistä virallisen päätöksenteon ulkopuolella myös suomalaisessa kuntakentässä? Ja miten nämä konkretisoituvat suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin yhteydessä?

Inkrementalistisen päätöksenteon teoria soveltuu suoriteperusteisen budjetointimallin kehitys- ja käyttöönottovaiheiden tarkasteluun, koska mallin soveltaminen alkoi rajattuna kokeiluna. Pilotointi kesti yhden vuoden ja kohdentui vain osaan palvelujen kokonaisuudesta Toimintatapojen uudistaminen ja kehittäminen voi näin edetä pienin askelin, *step by step*, kuten Quinn (2003, 10) toteaa. Tarvittaessa suoriteperusteisesta mallista voidaan ainakin alkuvaiheessa luopua ilman suuria korjausliikkeitä.

3.2 Palvelutuotannon järjestämisen vaihtoehdot

Kunta on vastuussa hyvinvointipalveluiden järjestämisestä kunnan asukkaiden tarpeiden mukaisesti, mutta se voi päättää palvelujen tuottamistavasta. Palvelut voidaan järjestää perinteiseen tapaan, jolloin kunnan hallintoyksiköt tuottavat palvelut sektoreittain hierarkkisen toimintamallin mukaisesti. Linjaorganisaation alimman tason tuotantoyksiköitä, kuten kouluja tai päiväkoteja, ohjataan hierarkian ylemmiltä tasoilta. Näitä ovat kunnanvaltuusto ja –hallitus sekä lautakunnat esikuntineen, jotka toimivat

ohjaavina yksikköinä. (Kallio ym. 2006, 19–21.) Hierarkkisen toimintatavan väistyessä kunnissa on otettu käyttöön palvelutuotannon järjestäminen tilaaja–tuottaja-toimintamallilla, jossa palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan hallinnollisesti toisistaan. Ideaalitilanteessa tilaaja kilpailuttaa palveluntuottajat, jolloin kunnan omat ja yksityisen sektorin palveluntuottajat ovat samassa asemassa. Siirtymä kohti markkinaperustaista toimintatapaa on näkynyt myös julkisten palvelujen yksityistämisenä ja ulkoistamisena. Kuntien omaa palvelutuotantoa on täydennetty tai korvattu yksityisillä palveluilla, joille ohjataan taloudellista tukea ostopalvelusopimusten, palvelusetelien tai erilaisten kuntalisten muodossa. (Kallio ym. 2006, 12–14; Kuopila, 2007, 6; Rönkkö 2007, 102. Ks. myös Narikka 2008, 182–283.) Kuviossa 7 esitetään julkisten palvelujen mahdolliset tuottajat.



KUVIO 7: Palveluiden mahdolliset tuottajat (Kuopila et al. 2007, 38)

Kuntien olosuhteet vaikuttavat siihen, miten monimuotoisia ja millaisia palvelujen tuottamismahdollisuuksia on käytettävissä (Narikka 2008, 41: ks. myös Heinämäki 2011, 71). Erityisesti suurissa kaupungeissa on muodostettu näennäismarkkinoita ja palvelutuotanto on siirretty nettoyksiköihin, liikelaitoksiin ja osakeyhtiöihin. Näennäismarkkinat voidaan nähdä Liisa Kähkösen (2007, 20) mukaan hierarkkisen ja markkinaperustaisen toimintatavan välimuotona. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan

markkinaolosuhteiden luomista julkisen sektorin sisälle. Julkinen sektori toimii palvelujen tilaajana ja rahoittajana, palvelujen saaja ja käyttäjä on yleensä yksittäinen kansalainen. (Kuopila et al. 2007, 12 ja 16–17; vrt. Kähkönen 2007, 22; ks. myös Kallio 2006, 32–33.)

Kuntien intressit siirtää palveluita muiden toimijoiden tuottamiksi tiivistyvät Kaisa Raudasojan ja Marja-Leena Johanssonin (2009, 69) toteamuksessa, että kunnat voivat kohdentaa määrärahoja mahdollisimman paljon muuttuviin kustannuksiin täydentämällä omaa palvelutuotantoaan hankkimalla kilpailukykyisiä palveluja muilta palveluntuottajilta. Näin kunta välttyy sitomasta määrärahojaan oman palvelutuotannon kiinteisiin kustannuksiin palvelujen kysynnän enimmäistason mukaan. Taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääminen ovat olleet yleisimmin uudistusten tavoitteena, mutta Suomessa yksityistäminen ja ulkoistaminen on ollut hitaampaa kuin maissa, joissa julkinen palvelutuotanto on ollut suppeaa. Sosiaali- ja terveyspalveluissa on Suomessa edetty hitaammin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Molemmissa toteutettiin 1990-luvun alussa lakiuudistus, joka mahdollisti laajamittaisemman yksityisen palvelutuotannon sosiaali- ja terveyspalveluissa. (Kuivalainen 2008, 33; Soppi & Volk 2007, 1.)

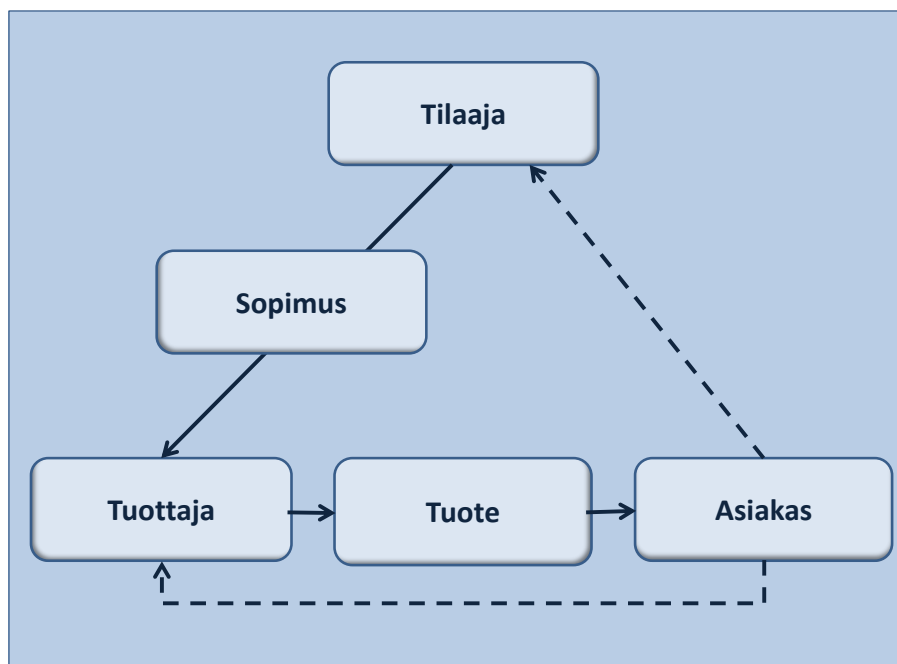
Pauli Forman ja Maria Vaalavuon (2008, 56; ks. myös Fredriksson ym. 2009, 160–162) mukaan kuntien lähtökohta palveluiden järjestämisessä on Suomessa ollut käytännönläheinen. Täällä on haettu ratkaisuja käytännön ongelmiin, kuten työvoiman saatavuuteen, taloudelliseen tilanteeseen, kasvavaan tai erityiseen palvelutarpeeseen. Tilaaja–tuottaja-mallikin on syntynyt Antti Kuopilan ja hänen kirjoittajakumppaniensa (2007, 16) mukaan käytännön työelämän tarpeista ja oivalluksista. Mallin taustaksi he näkevät yritysmaailman organisoimis-, johtamis- ja toimintatapojen leviämisen kuntakenttään. Toimintamallilla tavoitellaan enemmänkin kunnan oman toiminnan tehostamista kuin palvelujen siirtämistä ulkopuolisille tuottajille.

Tilaaja–tuottaja-malli

Palvelujen tuotantotapojen markkinaperustaiset uudistukset perustuvat tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttämiseen. Puhtaassa tilaaja–tuottaja-mallissa tilaaja kilpailuttaa palveluntuottajat, jolloin kunnan omat ja yksityisen sektorin palveluntuottajat ovat samassa asemassa. Mallia voidaan soveltaa kunnan sisäisessä organisoitumisessa,

jolloin palvelutuotantoa ei kilpailuteta, vaan kunnan omat tuotantoyksiköt tuottavat palvelut. Kunnilla on mahdollisuus järjestää palvelut hallinnollisten tuotantoyksiköiden lisäksi kunnallisissa liikelaitoksissa tai yhtiöissä. Kunnalliset liikelaitokset ovat osa kunnan organisaatiota ja ne toimivat nettobudjetoinnin perusteella. Kunnallinen yhtiö on yksityisoikeudellinen yhtiö, jonka toimintaa määrittelee osakeyhtiölaki. Kunnallista liiketoimintaa voidaan toteuttaa myös säätiö-, osuuskunta- tai yhdistysmuotoisina. (Kuopila et al. 2007, 39–41; Meklin 2007, 85–86; Narikka 2008, 49–56.) Tilaaja-tuottaja-toimintatapaa voidaan käyttää myös kuntien yhteisessä palvelutuotannossa ja keskinäisessä yhteistyössä, esimerkiksi isäntäkunta-mallissa.

Tilaaja–tuottaja-mallissa toimintaa ohjataan sopimuksilla, joissa määritellään kunnan kuntalaisia varten hankkimat palvelutuotteet sekä niistä suoritettavat korvaukset, joiden maksamiseen käytetään verotuloja (Kallio 2006, 33–34; Kähkönen 2007, 20). Kuviossa 8 tiivistetään tilaaja–tuottaja-toimintatavan rakenne.



KUVIO 8: Tilaaja–tuottaja-toimintatavan peruselementit (Kallio ym. 2006, 23)

Tilaajatoimintojen erottaminen tuotannosta edellyttää palvelujen tuotteistusta, jotta kilpailutuksessa tai sopimus pohjaisessa hankinnassa pystytään määrittelemään, mitä

tilataan.⁴ Tuotteistamisella tarkoitetaan palvelun käsitteellistämistä, jossa palvelutoiminta jäsennetään asiakkaan palvelukokonaisuuksiksi ja määritellään tuotteen sisältö ja laatuominaisuudet. Tuote voi olla tavara tai palvelu, yksittäinen toimenpide tai pitkäkestoinen palvelukokonaisuus. Tuotteistamisella tähdätään palvelutuotannon hallintaan niin, että sen kustannuksia, laatua ja tuloksia voidaan arvioida. (Kankaanpää 2011, 201; Kuopila et al. 2007, 13; ks. myös Kallio 2006, 34–36.)

Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa tilaajan tehtävänä on hallita se, mitä tuotteita hankitaan ja mistä niitä hankitaan. Palvelun tuottajan vastuulla puolestaan on, miten tilausta vastaavat palvelut tuotetaan. Tuottajan toiminnassa tärkeää on hinnoitella tuotteet taloudellisen kannattavuuden vuoksi. (Kallio ym. 2006, 28; Kuopila et al. 2007, 10.) Eila Kankaanpään (2011, 201–205) mukaan tuotteistamisen avulla voidaan määrittää palvelutuotannon laatutavoitteita ja kehittämistarpeita, koska tuotteistamisprosessin yhteydessä kirkastetaan toiminnan perusteita: toiminta-ajatusta, asiakasryhmiä ja toiminnan vaikuttavuutta. Tuotteistusta ja kustannusten laskentaa käytetään myös päätöksenteossa esimerkiksi vertailtaessa palvelujen tuottamistapoja tai eri toimintojen organisoinnin vaihtoehtoja.⁵

Palvelutuotannon uudistukset käytännössä

Palvelujen tuotantotapojen muutoksista on kokemuksia esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa 1980-luvulta lähtien. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä

⁴ Hierarkkisessa toimintatavassa tuotteistuksen merkitys on pienempi, joskin palvelutuotannon kustannukset on pystyttävä laskemaan esimerkiksi myytäessä palveluja muille kunnille. Sen sijaan toiminta-avustukset yksityisille palveluntuottajille voidaan myöntää ilman tuotteiden ja kustannusten määrittelyä. Kunta voi tukea esimerkiksi yksityisiä päiväkoteja maksamalla avustusta tilakustannuksiin sen lisäksi, että yksityisen hoidon tuki kustannetaan kunnan varoista. Tällöin ei puhuta varsinaisesti palvelujen hankinnasta, koska yksityisen hoidon tuki on lakisääteinen avustus ja tilakustannuksiin myönnettävä avustus voi perustua tilannekohtaiseen arviointiin.

⁵ Kustannuslaskenta voidaan toteuttaa useilla menetelmillä, esimerkiksi jakolaskennan, sen yhden sovellutuksen ekvivalenssilaskennan, lisäyslaskennan tai standardikustannuslaskennan avulla. Jakolaskennassa toiminnan kustannukset jaetaan suoritemäärillä. Se soveltuu tuotantoon, jossa kustannukset ovat suoraan riippuvaisia suoritemääristä. Ekvivalenssilaskentaa voidaan käyttää esimerkiksi valmistettaessa erilaisia palveluita samanlaisella valmistusprosessilla tai silloin, kun keskenään samantyyppisten tuotteiden tuottamiseen tarvittava aika vaihtelee. Ekvivalenssilaskennassa tuotteet yhdenmukaistetaan kustannusten laskemiseksi. Lisäyslaskentaa voidaan käyttää, jos tuotetaan erilaisia tuotteita erilaisilla valmistusprosesseilla. Kustannukset luokitellaan välittömiin ja välillisiin kustannuksiin, jotka kohdistetaan tuotteisiin. Massatuotantoon soveltuvassa standardikustannuslaskennassa käytetään perusteena esimerkiksi toteutuneita kustannuksia. (Järvenpää ym.2010, 103–120.)

hyvinvointipalvelujen alueille on luotu näennäismarkkinoita ja palveluita yksityistetty. Uudistuksista ei ole saatu yksiselitteisiä tuloksia ja muutosten on todettu olevan hitaita monista syistä. Stephen Harrisonin ja Christopher Pollitin (1992, 205) mukaan Britannian julkisen sektorin uudistukset sosiaali-, terveys- ja koulutussektoreilla ovat yhteydessä poliittisiin ja organisaation rakenteellisiin ja kulttuurisiin tekijöihin. Vaikka kysymyksessä olisi ollut tekninen uudistus rahoituksen ohjauksessa, muutokset olivat vieneet aikaa oletettua kauemmin. Liisa Kähkösen (2007, 34) mukaan Britanniassa sosiaalitoimessa näennäismarkkinoita on osittain purettu ja korvattu erilaisilla yhteistyömuodoilla, neuvottelu- ja sopimustoiminnalla. (Ks. myös Soppi & Volk 2007, 10–15 ja 18; Valkama 2006, 61–63.)

Ruotsissa on eri kehitysvaiheiden kautta päädytty asiakkaan valintaan (*kundval*) perustuvaan malliin, jossa noudatetaan vuonna 2009 voimaantulleen kunnallisen palvelutuotannon valinnanvapautta (*Lagen om valfrihetssystem*) koskevia säädöksiä (Hartman 2011, 12; Lith 2011, 4). *Kundval*-malli antaa esimerkiksi mahdollisuuden valita lapselle kunnallinen tai yksityinen päivähoito (*förskol*). Yksityiset päivähoitopalvelut olivat Kajsa Hanspersin ja Eva Mörkin (2011, 54) tutkimuksen mukaan kustannuksiltaan edullisempia kuin kunnalliset palvelut vuonna 2009, joskaan vertailussa ei pystytty ottamaan huomioon laatueroja. Palveluille on kuitenkin asetettu tietyt kriteerit ja asiakastyytyväisyys oli jotakuinkin samalla tasolla. Perheiden valinnanmahdollisuuksia kavensi se, että kaikissa kunnissa ei ollut saatavilla yksityistä päivähoitoa.

Suomalaiset kunnat ovat hakeneet mallia omiin ratkaisuihinsa lähinnä Ruotsista. Aluksi uudistettiin teknisten ja tukipalveluiden organisoitumista 1990-luvun alkupuolelta lähtien (Kallio 2006; Määttä 2009, 55). Juhani Määttä (mts., 239) totesi Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun toimintamallien perusteella, että tilaaja-tuottajamalli on kehittynyt kohti kumppanuuteen perustuvaa hybridijärjestelmää. Jari Stenvallin ja Jenni Airaksisen (2009, 87) mukaan sopimuksilla johtaminen nähdään Tampereella osana arkipäivää ja toiminta on muutoinkin muuttunut niillä toimialoilla, joissa on toteutettu tilaaja-tuottaja-mallin mukainen tuotteistaminen ja ryhdytty soveltamaan uudenlaista johtamisideologiaa. Malliin siirtyminen oli vauhdittanut myös oman toiminnan kehittämistä tuotteistamisen ja kustannustietoisuuden kasvun myötä.

Päivähoitopalveluissa tilaaja–tuottaja-malli otettiin käyttöön ensimmäiseksi Oulussa ja Tampereella. Oulussa alkuvaiheen kokemukset olivat Juha-Pekka Martikaisen ja Pentti Meklinin (2004) mukaan pääosin myönteisiä, kustannusten nousua oli saatu hillittyä ja tuottavuus oli parantunut. Anniina Tirronen (2007, 73) arvioi, että Tampereella päivähoidossa oli saatu hyötyä tilaaja–tuottaja-mallin soveltamisesta. Hän totesi myös, että toimintamalli sopii paremmin päivähoitoon kuin opetustoimeen, joka on normiohjattumpaa. Tulos on samansuuntainen Liisa Kähkösen (2004) kansainvälisen ja Juhani Määtän (2009) suomalaisia kaupunkeja koskevan tutkimuksen kanssa. Kähkösen (2007, 34) mukaan kilpailuttaminen ja palveluseteli sopivat päivähoitoon, koska asiakkaiden palveluntarve on selvästi ennakoitavissa. Määtä (2009, 226) puolestaan toteaa päivähoidon olevan normiohjattuna helppo kilpailuttaa, mutta hyödyt jäävät samasta syystä pienemmiksi kuin esimerkiksi teknisissä tukipalveluissa.

Ruotsin *kundval*-mallia vastaa Suomessa lähinnä palveluseteli, jonka käyttö on laajenemassa erityisesti vanhuspalveluissa, mutta myös päivähoidossa. Palveluseteliä voidaan käyttää vaihtoehtona ostopalvelulle, kun kunta täydentää tai korvaa omaa palvelutuotantoaan muilta tuottajilta hankittavilla palveluilla. Palvelusetelimallissa asiakas valitsee itse palveluntuottajan, kun muissa malleissa kunnan päättäjät ja viranhaltijat määrittelevät tuottajan (L 569/2009 6 §; Meklin 2007, 85–86). Ostopalveluissa asiakkaan maksama asiakasmaksu on sama kuin kunnan omissa palveluissa, jolloin se määräytyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) perusteella. Palveluseteliin perustuvissa palveluissa asiakasmaksu ei välttämättä noudata kunnallisista palveluista perittäviä maksuja, ellei kunta ole asettanut sitä palvelusetelin ehdoksi (L 569/2009 § 7). Kunnan velvollisuus palvelujen valvonnasta koskee sekä omaa tuotantoa että yksityisten palveluntuottajien toimintaa (L 603/1996.) Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta on velvollinen valvomaan yksityisten päiväkotien henkilöstön määrää ja koulutustasoa.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suoriteperusteista budjetointia kunnan oman palvelutuotannon kehittämistoimena. Sen yhteydessä ei ole esitetty palvelutuotannon uudelleen järjestelyjä tai liittymiä tilaaja–tuottajamalliin (Vertikal 2010). Tämän vuoksi tutkimuksessa keskitytään erityisesti kunnan oman palvelutuotannon toimintatapojen tarkasteluun, mutta sivutaan myös näennäismarkkinoita ja päivähoitopalvelujen monituottajaista toimintamallia.

3.3 Talouden ohjauksen vaihtoehdot

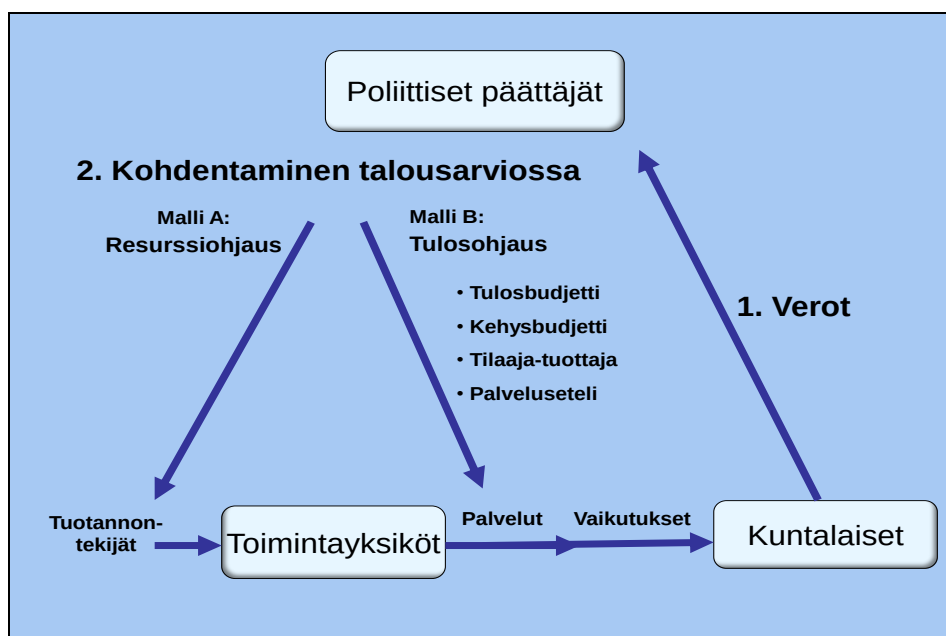
Kunnan talouden ohjauksella tarkoitetaan Oiva Myllyntauksen (2002, 17) mukaan tavoitteiden asettamista, toiminnan järjestämistä sekä tulosten seuranta ja arviointia, jotka liittyvät taloudellisten voimavarojen hankkimiseen ja niiden jakamiseen palvelujen tuottamiseksi ja järjestämiseksi kuntalaisille. Voimavarojen hankkimisella hän tarkoittaa tällöin tulo- ja pääomarahoituksen hankkimista ja jakamisella niiden kohdentamista kunnan tehtäville määrärahoina talousarviossa. Talouden ohjausjärjestelmät ovat säännösten, päätösten, sopimusten, ohjeiden, johtosääntöjen ja suositusten muodostamia kokonaisuuksia.

Alpo Karila (1998, 27–28) määrittelee ohjauksen käsitettä talouden näkökulmasta ja toteaa sen sisältävän kunnallispoliittisen päätöksenteon, suunnittelun, talousarvion ja tulosohjauksen. Niille on yhteistä tietoinen vaikuttaminen toimintaan halutun lopputuloksen aikaansaamiseksi. Ohjauksen käsitteessä yhdistyvät toisaalta valtasuhteet ja niiden käyttö, toisaalta ohjaamisen tekniikka. Karila toteaa, että ohjauksen käsitteen rinnalla voitaisiin käyttää hallinnan (*governance*) käsitettä.

Karilan esittämässä ohjauksen määritelmässä voidaan nähdä johtamisen käsitteeseen liitettyjä elementtejä. Niitä käytetäänkin osin synonyymeina, jolloin talouden ohjauksen rinnalla puhutaan talouden johtamisesta. Tässä tutkimuksessa talouden johtaminen katsotaan yhdeksi johtamisen ja johtamistyön ulottuvuudeksi. Talouden ohjauksen käsitettä käytetään korostamaan sen yhteyttä kunnalliseen päätöksentekoon sekä fokusoimaan tarkastelua resurssien kohdentamisen tapaan ja välineisiin.

Kuntien talouden ohjausjärjestelmän keskeiset elementit ovat peruspalveluohjelma- ja budjetti sekä kunnan talouden tasapainotusvelvoite, jonka mukaan kunnan taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen neljän vuoden suunnittelukaudella (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 148). Kuntalain (365/1995 § 65) mukaan kunnan talousarviossa määritellään toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, Toiminnalliset tavoitteet liittyvät toimintaprosessin ohjaamiseen ja taloudellisilla tavoitteilla ohjataan rahoitusta sekä resurssien jakoa. Kunnanvaltuustot päättävät voimavarojen kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Rahoituksen ohjaustavat voidaan

erotella kohderahoitukseen ja budjettirahoitukseen. Kuviossa 9 esitetään Pentti Mekliniä (2007, 81) lainaten kunnan taloudellisten voimavarojen kohdentamisen resurssiohjauksen ja tulosohjauksen mallit.



KUVIO 9: Kunnan taloudellisten voimavarojen hankinta ja kohdentaminen (Meklin 2007)

Resurssiohjauksessa määrärahat kohdennetaan kunnanvaltuuston päätöksellä tuotannontekijöihin, esimerkiksi henkilöstömenoihin tai aineiden ja tarvikkeiden hankintaan. Määrärahat jaetaan tämän jälkeen toimintayksiköille palvelujen tuottamiseksi. Resurssiohjauksessa keskitytään erityisesti määrittelemään tarvittavat resurssit ja ohjeistamaan niiden käyttöä. Resurssiohjausta käytetään hierarkkisessa toimintamallissa, jossa talousarvio, ja taloussuunnitelma, säädökset ja ohjeet ovat toiminnan ohjauksen keskeisiä välineitä. Hierarkkisessa mallissa huomio kiinnitetään siis resurssitarpeisiin, ja toiminnan aikaansaannokset jäävät taka-alalle. (Kallio ym. 2006, 19–21; Kuopila et al. 2007, 12.)

Tulosohjauksen ideaalimallin ydinajatuksina on rahoituksen kytkeminen palvelusuoritteisiin sekä palvelun tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan. Taloudelliset voimavarat jaetaan tilaajille, joille asetetaan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tulosohjauksmallissa on useita eri sovelluksia ja käytännössä ne limittyvät

toisiinsa. Tulosbudjetoinnissa tulokset, suoritteet ja vaikutukset, liitetään yhteen rahoituksen kanssa ja niitä arvioidaan jälkikäteen. Kehysbudjetoinnissa toimintayksikölle osoitetaan raha toiminnan järjestämiseen, mutta tuloksia ja rahaa ei kytketä tiukasti yhteen. (Kallio ym. 2006, 33; Meklin 2007, 85.)

Talouden ohjaustavat ovat seuranneet julkisen sektorin kehitystä kohti markkinaperustaista toimintatapaa ja palvelutuotannon järjestämistapojen uudistumista. Oiva Myllyntaus (2002, 20) jakaa kuntien talouden ohjauksen perinteiseen ja uuteen kunnallispoliittiseen ohjaukseen ja toteaa samalla jaon olevan kaavamainen. Käytännössä muutokset ovat tapahtuneet vähitellen usean vuosikymmenen aikana. Kuntien sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa käytetään rinnakkain eri järjestelmiä, jotka liittyvät palvelujen tuotantotapoihin ja edellyttävät johtamistehtävissä toimivilta erilaista osaamista. Joissakin organisaatioissa määrärahat jaetaan resurssiohjauksen periaatteella, jolloin taloussuunnittelussa on tärkeintä arvioida tarvittavat resurssit mahdollisimman tarkasti ja johtamisessa painottuu henkilöstö- ja muiden keskeisten resurssien suunnittelu. Toisissa organisaatioissa toimitaan tulosohjauksen periaatteen mukaisesti, jolloin palvelujen ja toiminnan tuotteistus ja kustannuslaskenta ovat keskeisiä taloussuunnittelun tehtäviä. (Kankaanpää 2011, 200; Kuopila 2007, 8–9.)

Päivähoito on subjektiivisen päivähoito-oikeuden ja palvelun järjestämisvelvollisuuden vuoksi ensisijaisesti budjettirahoitteinen. Kunnan on varattava sitä varten tarpeen mukaiset määrärahat vuotuisen talousarvion. Palvelua ei voi evätä sillä perusteella, ettei siihen ole varattu määrärahaa tai varaus on riittämätön. (Myllyntaus 2011, 10–13). Verorahoitus voidaan muuntaa Myllyntauksen (2002, 71) mukaan sisäiseksi kohderahoitukseksi tilaaja-tuottaja-mallia soveltaen, jolloin siihen ei liity suoranaista käyttötarkoituksivaatimusta, vaan ainoastaan tuotokseen liittyviä vaatimuksia. Jos päivähoito järjestetään tilaaja-tuottaja-mallia soveltaen, budjetoinnissa voidaan käyttää sisäistä kohderahoitusta. Tämä antaa kunnan omille palvelutuotantoyksiköille tavanomaista enemmän liikkumavaraa toiminnan ja talouden järjestämiseen. Järjestely ei kuitenkaan vapauta kuntaa velvollisuudesta varata talousarvioon tarvittavaa määrärahaa päivähoidon järjestämiseksi.

Talouden palvelujen tuotantotapojen monimuotoistuminen ja talouden ohjausmallien uudistaminen liittyvät myös johtamismallien muuttumiseen. Suomessa julkishallinnon 1990-luvulla toteutetut johtamisen uudistukset vaikuttivat Ismo Lumijärven ja Jussi Jylhäsaaren (1999, 12) mukaan aluksi lähinnä uudenalaisten ohjaustapojen käyttöön ottamiseen hallinnon eri tasojen välillä. Normi- ja resurssiohjauksen tilalle tuli tulosohjaus, jossa tavoitteet ja resurssit kytketään yhteen ja lisätään hallintoyksiköiden itsenäisyyttä. Talousohjauksen uudet mallit, kuten esimerkiksi kehysbudjetointi valtionhallinnossa, vapauttivat menolajikohtaisesta talousarviosta. Sitä pidettiin tulosohjauksen kannalta välttämättömänä. (Koivumäki 2008, 59; Meklin 2007, 84; Myllyntaus 2002, 82.)

Valtion ja kuntien välisessä rahoituksessa merkittävin uudistus on ollut valtionosuusuudistus (SVOL), joka vahvisti kuntien itsenäistä päätöksentekoa rahoituksen kohdentamisessa (Kallio 2006, 13; ks. myös Kaarakainen ym. 2010, 139–142; Lammintakanen & Rissanen 2011, 53–54). Kunnan johtamisjärjestelmää tulisi valtiovarainministeriön työryhmän (Julkinen talous tienhaarassa 2010, 147–149) näkemyksen mukaan arvioida kuntakonsernin sisäisen ohjauksen parantamiseksi. Sen merkitys korostuu, kun kuntataloutta joudutaan sopeuttamaan ikärakenteen muutokseen ja talouden tiukkenemiseen sekä taloudellisesti merkittävien sosiaali- ja terveystalouden tuotannon siirtyessä esimerkiksi ylikunnallisiin palveluorganisaatioihin. Tätä taustaa vasten huomion arvoista on Fredrikssonin (2009, 84) ja tutkimusryhmänsä toteamus, että budjetin yksityiskohtaisuusperiaatteesta luopuminen on heikentänyt kunnanvaltuustojen asemaa ja talousarviosta on tullut ennen muuta viranhaltijajohtajien johtamisväline.

Talousohjausta on uudistettu jo aiemmin muun muassa Ruotsissa, Iso-Britanniassa ja Uudessa Seelannissa, joissa hyvinvointipalvelujen tuotantoa on viety markkinoiden suuntaan jo 1980-luvulta lähtien. Iso-Britannian kouluissa otettiin käyttöön oppilaskohtainen budjetointi ”pupil-driven funding”, jossa vähintään 75 prosenttia koulujen rahoituksesta laskettiin oppilaiden määrän ja iän perusteella. Loppuosan määrittelyssä otettiin huomioon koulukohtaisia eritystekijöitä, kuten oppilaiden erityistarpeet. (Levacic 1992, 137–138.) Malli toteutui Liisa Kähkösen (2007, 34) mukaan noin puolessa Iso-Britannian kouluista. Uudessa Seelannissa siirryttiin 1990-luvun alussa rahoitusmalliin ”*bulk funding*”, jossa päiväkodeille annetaan tietty summa

suhteutettuna hoidossa olevien lasten ja hoitotuntien määrään (Davison 1997, 12). Ruotsissa kunnat voivat nykyisin järjestää päivähoidon (*förskola*) asiakkaan valintaan perustuen, jolloin kunta tukee sekä kunnallisia että yksityisiä palveluntuottajia samalla summalla. Esimerkiksi Eskilstunassa jokainen yksikkö saa tuen tilavuokriin sekä lasten lukumäärän mukaisesti summan, joka on suurempi alle kolmevuotiaista lapsista. (Barnomsorgsguiden 2011; Eskilstuna kommun 2011.)

Iso-Britannian ja Uuden-Seelannin kokemuksista voidaan päätellä, että talouden ohjauksen muutos vaikuttaa johtamiseen myös organisaation alemmilla tasoilla. Esimerkiksi Iso-Britannian julkisen sektorin uudistamiseen liittynyt koulujen talousohjauksen painottuminen yksittäisten koulujen tasolle ja budjetoinnin perustuminen kouluun tulevien oppilaiden määrään johti rehtoreiden työtehtävien muuttumiseen, koska kouluja ei voitu johtaa enää perinteisellä kasvatusalan professionaalisella otteella. Rehtorien työssä painottuivat manageristiset tehtävät ja osaaminen. (Levacic 1992, 139–140). Päivähoidon johtamisen muutoksista on saatu samansuuntaisia tuloksia sekä brittiläisestä (Aubrey 2007, 132–140) että uusseelantilaisesta (Mitchell 2007, 9; Scrivens 2002, 98; Wylie 1993, 16) tutkimuksessa (ks. s. 36).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltava suoriteperusteinen budjetointi on esitetty toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmänä. Sen taustaksi on esitetty kuntien talousohjauksen haasteita ja mallin tarjoamia vastauksia niihin. (Vertikal 2010 ja 2011.) Seuraavassa luvussa käydään läpi mallin peruslähtökohtia ja tarkastellaan sitä myös resurssien ohjauksen näkökulmasta.

3.4 Suoriteperusteinen budjetointi

Suoriteperusteisen budjetoinnin mallilla haetaan palvelujen talouden ja toiminnan ohjauksen uudistamista kunnallisten palvelujen tuottavuuden parantamiseksi. Sen keskeisiksi periaatteiksi on esitetty yksiköiden vallan ja vastuun lisääminen, esimiesten talousosaamisen ja -ymmärryksen kasvattaminen, kannustava ohjaus sekä selkeät tavoitteet johtamisen tueksi. (Vertikal 2010 ja 2011.) Mallin pääajatus on, että toimintayksikkö saa rahoituksen toiminnalleen tehdyn työn mukaisesti siten, että

ansainta määritellään työsuoritteiden perusteella. Päivähoidossa ne määräytyvät päivähoitolain ja asetuksen perusteella lasten määrän, iän ja hoitotarpeiden mukaisesti (Hakanen 2011, 33–34). Mallin rakentaminen alkoi vuonna 2008 konsulttiyhtiö Vertikal Oy:n aihion pohjalta yhteistyössä joidenkin kuntien ja konsulttiyhtiön kesken. Sen lähtökohdat, periaatteet ja toimintatavat ovat toistaiseksi pysyneet alkuperäisinä, vaikka kokonaisuutta ja erityisesti käytännön työvälineitä on tarkennettu.

Suoriteperusteisen budjetoinnin malli on esitetty vastauksena kuntatalouden ohjaamisen ongelmiin, joita Vertikalin (2011) mukaan ovat esimerkiksi seuraavat: 1) järjestelmä ei automaattisesti kannusta taloudellisesti järkevään toimintaan, 2) toiminnan ohjaus on pikkutarkkaa, mutta lopputulos sumeaa, 3) käyttösuunnitelmissa on epätasaisuutta, 4) tuotteistus, hinnoittelu ja kustannuslaskenta ovat osin puutteellisia, 5) suoritelmääriä seurataan puutteellisesti, 6) yksiköiden esimiehet eivät seuraa taloutta, koska se koetaan hyödyttömäksi, 7) resurssien lisääminen eli ”resurssipuhe” on vastaus kaikkeen ja 8) tuottavuuden parantaminen nähdään vain säästämiseksi. Näistä osa voidaan nähdä talouden ohjauksen lisäksi johtamisen kehittämistarpeina. Mallin lähtökohdat ovat olleet käytännönläheisiä, kehittämistyön yhteydessä sille ei ole esitetty varsinaisia teoreettisia perusteita tai yhteyksiä (vrt. Vakkuri 2009, 126).

Päivi Hakanen (2011, 9–12) on määritellyt suoriteperusteista budjetointia käsitteenä tutkiessaan suoriteperusteisen budjetoinnin vaikutuksia työhyvinvointiin. Hänen toteaa, että suoriteperusteinen budjetointi tarkoittaa menojen ja vastikkeellisten tulojen budjetointia ja kirjaamista sen varainhoitovuoden talousarviomenoksi tai –tuloksi, jolloin suorite vastaanotetaan tai luovutetaan (ks. myös Jaakonsaari & Myhrman 1994, 52–53). Tässä tarkasteltavana oleva suoriteperusteisen budjetoinnin malli liittyy ilmaistujen lähtökohtiensa perusteella yleisemmin johtamisen ja talouden ohjauksen toimintojen kehittämiseen kuin budjettitekniisiin kysymyksiin. Tosin esimerkiksi Tyrone M. Carlin ja James Guthrie (2001, 89–90) toteavat laskentatoimen ja kirjanpidon uudistusten olevan kiinteä osa julkisen sektorin managerialistisia ja markkinaperusteisia uudistuksia. Tämä tarkastelu kohdennetaan siihen suoriteperusteisen budjetoinnin malliin, jonka pilotointia tässä tutkimuksessa analysoidaan.

Suoriteperusteista budjetointia pilotoitiin päivähoidossa yli 10 kunnassa. Pilotoinnissa oli kaksi vaihetta, joita kutsuttiin laskennalliseksi ja toiminnalliseksi pilotoinniksi.

Laskennallinen pilotointi tarkoitti päivähoidon palvelujen tuotteistamista ja palvelutuotekohtaista kustannuslaskentaa⁶ edellisenä vuonna toteutuneiden suoritteiden ja kustannusten perusteella. Varsinainen, toiminnalliseksi nimitetty pilotointi käynnistettiin vuonna 2010. Siinä päivähoitoyksiköt suunnittelivat ja seurasivat toimintaansa malliin kuuluvan excel-pohjaisen laskentatyövälineen avulla. Kokeiluun liittyi hyvin erikokoisia paikkakuntia, joiden päivähoitopalvelujen rakenne ja toimintaympäristöt poikkeavat toisistaan. Suoriteperusteista budjetointia valmisteltiin kuntien yhteisissä seminaareissa sekä kussakin pilottikunnassa erikseen.

Pilotoinnissa käytettiin sen perusmallia, jossa kertyneitä suoritteita tarkastellaan neljä kertaa vuodessa vertaamalla niitä käytettyihin resursseihin. Mikäli tulokset osoittavat toiminnan olleen taloudellisesti tuloksekasta, osa tuloksesta voidaan kunnan harkinnan mukaan käyttää työyhteisön palkitsemiseen ja osa jää kunnalle. Mikäli tulos jää tavoitteesta, toimintayksikkö etsii ratkaisun tilanteen tasapainottamiseksi. Henkilöstön työsuhteturva taataan kuitenkin julkisen sektorin käytännön mukaisesti. Lasten ja perheiden näkökulmasta päivähoidon laadun odotetaan säilyvän ja toimintamallin tavoitteena on houkuttaa toimintayksiköitä kehittämään palvelumuotoja ja huomiomaan asiakkaiden tarpeita nykyistä paremmin. (Ks. Jyväskylän perusturvalautakunta 21.1.2010; Vertikal 2010 ja 2011.)

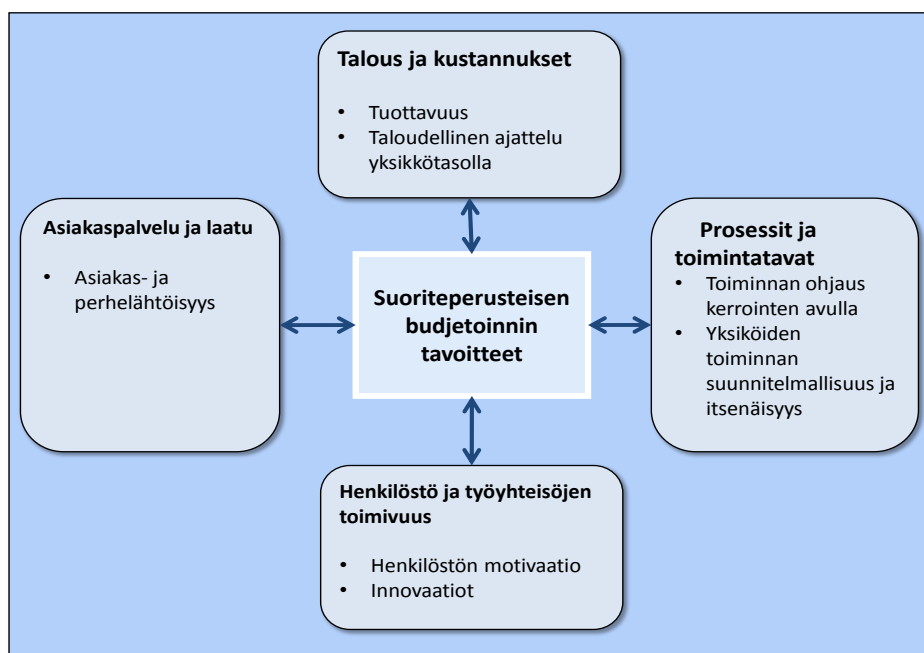
Suoriteperusteinen budjetointi uuden julkisjohtamisen ja talouden ohjauksen valossa

Suoriteperusteisella budjetoinnilla tavoitellaan organisaation taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamista yhtä aikaa paremman asiakaspalvelun, laadun ja henkilöstön hyvinvoinnin kanssa. Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden ja taloudellisuuden lisääminen on liitetty keskustelussa usein uuden julkisjohtamisen yleistymiseen. Suoriteperusteisen budjetoinnin yhteyksiä siihen voidaan tarkastella mallin julkilausuttujen periaatteiden, tavoitteiden ja toimintatapojen perusteella.

⁶

Palvelutuotekohtainen kustannuslaskenta toteutettiin päivähoidossa ekvivalenssi-laskennalla. (Ks. Järvenpää ym. 2010, 110–112 ja 244–250; Hakanen 2011, 11–12.) Siinä päivähoidon ”perustuote”, esimerkiksi päiväkotihoidossa yli 3-vuotiaan lapsen tavanomainen hoito, määriteltiin suoritteen peruskustannukseksi. Hoidon tarpeen vähentyessä (esimerkiksi osa-aikainen osa-aikainen hoito) tai kasvaessa (esimerkiksi iltahoidon tarve), suorittekustannusta muunnettiin muodostettujen kertoimien avulla, kun peruskustannuksessa kerroin oli 1.

Suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteiksi määriteltiin pilotoinnin alkaessa (Vertikal 2010): a) henkilöstön motivaatio paranee, b) organisaation tuottavuus paranee, c) toiminta muuttuu asiakas- ja perhelähtöisemmäksi, d) keskitetyn valvonnan määrä vähenee, e) yksiköiden toiminta muuttuu suunnitelmallisemmaksi, f) uusi toimintamalli mahdollistaa toiminnan tarkemman ohjaamisen asiakaskohtaisten kerrointen avulla, g) innovaativastuu on myös yksikkötasolla ja h) yksikkötasolla motivoidutaan pohtimaan toiminnan resursseja ja taloudellisuutta uudella tavalla. Näitä havainnollistetaan kuviossa 10 jäsentämällä ilmaistut tavoitteet tasapainotetun tulokortin (ks. s. 39–40) näkökulmien mukaan. Tässä tutkimuksessa käytetään jäsenystä myös myöhemmin mallin pilotoinnin analysoinnissa.



KUVIO 10: Suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteet tasapainotetun tulokortin näkökulmien mukaan.

Suoriteperusteisen budjetoinnin mallin yhteyksiä uuteen julkisjohtamiseen tarkastellaan taulukossa 3 vertailemalla mallin tavoitteita ja toimintatapoja uuden julkisjohtamisen tunnusmerkkeihin. Vertailussa käytetään Christopher Hoodin (1995, 95–98; ks. luku 2.1) esittämiä uuden julkisjohtamisen tunnusmerkkejä, jotka kuvaavat suuntauksen ydinajatuksia.

Taulukko 3: Suoriteperusteisen budjetoinnin yhteydet uuteen julkisjohtamiseen

Ulottuvuus/tunnusmerkkejä (Hood 1995)	SPB-mallin tavoitteiden ja toimintatapojen vertailu (Vertikal 2010 ja 2011)
Organisaatiorakenteen hajauttaminen: - erillisiä kustannusyksiköitä talousvastuun korostuminen - yksiköiden omat budjetit	Lautakunta ohjaa määrärahan yksikölle suoritettavien ja suoritekustannusten perusteella. Yksiköillä on talousvastuu ja omat budjetit.
Kilpailun lisääntyminen, palvelutuotannon monimuotoisuus: - kustannustien hallinta ja kustannustietoisuus - ostopalvelut, palvelusetelit	Kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisääminen sekä kustannusten hallinta ovat tavoitteina. SPB:lla haetaan kunnallisen palvelutuotannon kehittämistä. Mallin tavoitteissa ei ole esitetty yksityisen palvelutuotannon lisäämistä.
Johtamiskäytännöt: - yksityissektorin mallit henkilöstön rekrytoinnissa ja - palkkauksessa	SPB:ssa henkilöstön työsuhteturva ja –ehdot säilyvät ennallaan. Mallissa ehdotetaan taloudellisesta tuloksesta palkitsemista.
Resurssien käyttö: - taloudellisen tuotoksen korostaminen - tuottajalähtöisten toimintatapojen väheneminen - verovarojen vastuullisen käytön korostaminen	SPB:ssa taloudellisuus on keskeinen tavoite. Samalla korostetaan palvelun laatua ja henkilöstön motivaatiota.
Johtajuus: - johtamisvapaus - toiminnan seuranta tunnusluvuilla	SPB-mallissa haetaan aiempaa suurempaa johtamisvapautta. Toimintaa seurataan tunnusluvuilla.
Toiminnan ja tulosten mittaaminen: - tunnuslukujen käyttö - arviointi - professiolähtöisten toimintatapojen väheneminen	SPB:ssa toiminnan tuloksia mitataan tunnusluvuilla. Toisaalta korostetaan ammattiosaamisen merkitystä ja henkilöstön innovatiivisuutta.
Tuotosten korostuminen: - resurssien ja palkkauksen määräytyminen tulosten perusteella - seuranta laajemmissa kokonaisuuksissa	SPB:ssa yksikön resurssit määrittely perustuu tuotoksiin, mutta tulospalkkausta ei esitetä, tulospalkkiota suositellaan käytettäväksi esim. työyhteisöjen kehittämiseen. Resurssiohjaus ja seuranta tuotteisiin ei tuotannontekijöihin.

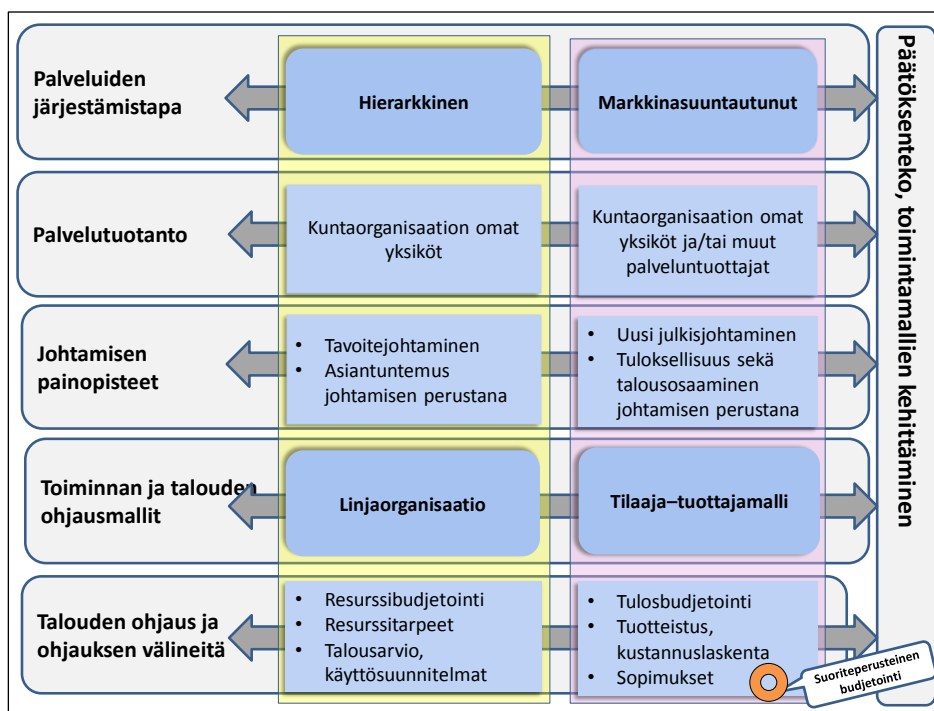
Suoriteperusteisen budjetoinnin periaatteet, tavoitteet ja toimintatavat korostavat taloudellisuutta ja tuottavuutta, asiakasvaikuttavuutta sekä tulosten seurantaa ja palkitsemista, minkä perusteella niiden voidaan nähdä pitkälti vastaavan uuden julkisjohtamisen periaatteita. Malli muuttaa palvelutuotannon ansaintalogiikkaa ja kääntää sitä yritysmäisen ajattelun suuntaan. Se mahdollistaa yritysmäistä toimintaa myös antamalla johtamiselle ja johtajille toimintavapautta määritellyissä puitteissa. Mallin mukaan henkilöstön työsuhteturva ja ehdot säilyvät ja lisäksi hyvästä tuloksesta

palkitaan. Keskeiseksi mallissa nähdään henkilöstön motivoituminen ja innovatiivisuus, jonka nähdään lisäävän työhyvinvointia. (Vertikal 2010 ja 2011.) Suoriteperusteisen budjetoinnin ideaalimallissa näyttäisikin olevan ”kovien” manageriaalisten elementtien lisäksi inhimillisiä voimavaroja painottavien johtamissuuntauksien ulottuvuus (ks. s. 28–29).

Suoriteperusteinen budjetointi esitetään toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmänä, joka keskittyy kunnallisen palvelutuotannon toimintatapojen ja välineiden kehittämiseen. Sen yhteydessä ei ole esitetty yksityisen palvelutuotannon lisäämistä tai näennäismarkkinoiden luomista. (Vertikal 2011). Mallia voidaan kuitenkin käyttää välillisesti palvelutuotannon tapojen monipuolistamiseen, koska se perustuu tuotteistamiseen ja kustannuslaskentaan. Nämä ovat puolestaan edellytyksiä palvelujen hankkimiselle tasavertaisesti kuntakonsernin omilta yksiköiltä tai yksityiseltä sektorilta. Ne luovat pohjaa myös palveluseteliin verrattavissa olevalle mallille kunnallisissa hyvinvointipalveluissa.

Suoriteperusteisessa budjetoinnissa voidaan nähdä yhtymäkohtia tilaaja–tuottaja-toimintatapaan. Vertikalin (2011) mukaan mallin elementit ovat tuotteistaminen ja hinnoittelu, kertoimet sekä suoritetaivoitteiden ja –hintojen määrittely. Lautakunta määrittelee niiden perusteella ”tilaajana” yksiköiden määrärahat. Mallissa ei kuitenkaan tavoitella puhdasta tilaaja–tuottaja-toimintatapaa kilpailutuksineen eikä varsinaisesti tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden eriyttämistä (ks. s. 45–47). Suoriteperusteista budjetointia voidaan tämän perusteella luonnehtia kevennetyksi tilaaja-tuottaja-malliksi. Talouden ohjauksessa se sijoittuu tulosohjauksen alueelle, koska resurssit ohjataan tuotteiden perusteella palveluille, ei tuotannontekijöihin.

Suoriteperusteinen budjetointi on näin yksi johtamisen ja ohjauksen väline, joka tausta-ajattelu voidaan liittää palvelujen järjestämiseen markkinaperustaisesti ja sen mukaisiin toimintamalleihin. Sen ilmaistut tavoitteet ja toimintatavat vastaavat varsin pitkälti uuden julkisjohtamisen periaatteita. Suoriteperusteisen budjetoinnin malli on sijoitettu tämän mukaisesti palvelujen järjestämisen kokonaisuuteen kuviossa 11.



KUVIO 11: Suoriteperusteinen budjetointi palvelujen järjestämisen kokonaisuudessa

4 Tutkimuksen teoreettisen taustan yhteenveto

Tässä luvussa tiivistetään luvuissa 2 ja 3 esitetyt, tämän tutkimuksen kannalta keskeiset teoreettiset lähtökohdat. Niitä tarkastellaan tutkimuksen tavoitteen ja tutkimuskysymysten perusteella. Tämä luo pohjaa empiirisen tutkimusaineiston analyysille, jossa hyödynnetään myös edellisessä luvussa esitettyä suoriteperusteisen budjetoinnin mallin teoriaperusteista tarkastelua.

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja analysoida päivähoiton johtamista erityisesti talouden ohjauksen ja siihen liittyvän suoriteperusteisen budjetoinnin näkökulmasta. Keskeisimmät teoreettiset lähtökohdat ovat uusi julkisjohtaminen, sen periaatteet ja sovellukset Suomen julkisella sektorilla sekä kunnallisten palvelujen tuotantotapojen ja talouden ohjauksen kehittäminen. Läpileikkaavana näiden tarkastelussa ovat hyvinvointipalveluiden ja erityisesti päivähoiton johtaminen sekä sen toimintamallien kehittäminen kuntapalvelujen kontekstissa. Tutkimuksen teoreettisena kivijalkana on kunnallinen päätöksenteko, joka antaa organisaatiolle muodon ja liike-energian. (Harisalo 2008, 145; ks. myös luku 3.1).

Tässä tutkimuksessa suoriteperusteinen budjetoinnin vuoden kestänyt pilotointi on case-tapaus, jonka pohjalta analysoidaan hyvinvointipalvelujen toimintamallien ja johtamisen kehittämistä kuntatasolla päivähoiton näkökulmasta. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen ”*Miten kunnissa lähdettiin pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia?*” selvittämiseksi analysoidaan kehittämistoiminnan käynnistymistä, toteuttamista ja eri toimijoiden osallistumista prosessiin kunnallisen päätöksenteon ja johtamisen näkökulmista. Tarkastelu perustuu inkrementalistisen päätöksentekoteoriaan, jonka mukaan toimintaa uudistetaan vähitellen ja kokeillen. James Brian Quinnin (2003, 10; ks. myös Quinn & Voyer 1998, 108–112) mukaan organisaatioiden johtajilla on usein näkemys pidemmälle menevästä uudistuksesta, mutta he etenevät sitä kohti vähitellen. Näin toimien voidaan kertarysäystä paremmin varmistaa lopullisen tavoitteen toteutuminen ja tarvittaessa voidaan tehdä korjausliikkeitä. (Ks. s. 42–43.)

Luottamushenkilöiden ja virkamiesten työnjaon tarkastelu on myös ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyvä ulottuvuus. Uuden julkisjohtamisen seuraukseksi on katsottu muun muassa vallan siirtyminen luottamushenkilöiltä virkamiehille (Fredriksson ym. 2009, 159; ks. s. 53).

Toinen tutkimuskysymys ”*Miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat?*” sijoittuu arvioinnin ja arviointitutkimuksen alueelle. Tässä kyseessä on tavoiteperusteinen arviointi, jossa analysoidaan kehittämistoimelle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tällaista arviointia käytetään esimerkiksi nopean palautteen saamiseksi kehittämistoimesta ja sen jatkokehittämisen tueksi. (Ks. s. 13–14.) Menetelmä sopii inkrementalistiseen vaiheittaiseen toimintatapaan.

Kolmatta tutkimuskysymystä ”*Mitä yhteyksiä suoriteperusteisella budjetoinnilla ja uudella julkisjohtamisella on päivähoiton johtamisessa?*” tutkitaan sekä teorioiden että empiirisen aineiston perusteella. Teoreettisena lähtökohtana tarkastelussa on uuden julkisjohtamisen ”hoodilainen” tulkinta, joka keskittyy talouden ja johtamisen tehtäviin. Christopher Hoodin (1995, 95–98) näkemykset uuden julkisjohtamisen periaatteista on valittu tämän tutkimuksen lähtökohdaksi, koska uutta julkisjohtamista koskeva kriittinen keskustelu korostaa juuri niitä. Ne haastavat myös päivähoiton johtamista eri tavoin kuin laadun kehittäminen tai vastaavat ulottuvuudet, joita sittemmin on liitetty uuden julkisjohtamisen kokonaisuuteen. (Ks. luku 2.1.)

Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia tarkasteltiin uutta julkisjohtamista, palvelujen järjestämistapoja ja talouden ohjausta käsittelevän kirjallisuuden pohjalta luvussa 3.4. Tarkastelun tuloksena todettiin, että suoriteperusteinen budjetointi on yksi johtamisen ja ohjauksen väline, jonka tausta-ajattelu voidaan liittää palvelujen järjestämiseen markkinaperustaisesti ja sen mukaisiin toimintamalleihin. Mallin tavoitteet vastaavat pitkälti uuden julkisjohtamisen periaatteita ja se kääntää palvelutuotantoa yritysmäisen ajattelun suuntaan. Mallia voidaan luonnehtia kevennetyksi tilaaja-tuottaja-malliksi ja talouden ohjauksessa se sijoittuu tulosohjauksen alueelle. Johtamisen kannalta suoriteperusteisen budjetoinnin ideaalimallissa näyttäisi olevan talouden ulottuvuutta korostavien ”kovien” managerialististen elementtien lisäksi inhimillisiä voimavaroja painottavien johtamissuuntauksien ulottuvuus.

Päivähoidon johtamisessa painottuvat kotimaisen tutkimuksen perusteella pedagogisen toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen sekä henkilöstöjohtaminen (ks. s. 34–36). Taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoittelu eivät nouse erityisesti johtamistyön keskiöön, usein talouteen liittyvät on mainittu ”hallinnosta” tulleina paineina tai päivittäisjohtamisen rutiineihin. (Ks. esim. Nivala 1999, 208; Hujala ym. 2009, 3–4.) Tätä taustaa vasten on kiinnostavaa tarkastella päivähoidon johtamisen kehityssuuntia suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin yhteydessä.

5 Empiirisen tutkimuksen aineistot ja analyysi

5.1 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto koottiin haastattelemalla kuntien päivähoidosta vastaavia johtajia seitsemästä kunnasta suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin alkaessa sekä sen päätyttyä. Tutkimuskunnat valittiin suoriteperusteista budjetointia pilotoimaan lähtevien joukosta asukasmäärän perusteella. Pienimmät, alle 10 000 asukkaan kunnat jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle. Valinnan perusteena oli pienimpien, usein maaseutumaisten, kuntien päivähoitopalvelujen pienet volyymit ja palvelurakenteen selkeys. Niissä on usein kotona tapahtuvan perhepäivähoidon lisäksi ryhmäperhepäivähoitoa ja mahdollisesti 1-2 päiväkotia. Tällöin palveluiden järjestäminen, toimintaprosessit ja johtaminen ovat hallittavissa paremmin kuin suuremmissa kokonaisuuksissa. (Ks. Ikola-Norrbäck 2004, 62–66 ja 110–114.) Kun tutkimuksen keskeinen kysymys liittyy johtamisen ja johtamisjärjestelmän kehittämistarpeisiin, tutkimuksen kannalta validimpaa tietoa oletettiin saatavan suurempien kuntien päivähoidon johtajilta.

Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia suunniteltiin ja pilotoitiin tutkimuskuntien lisäksi myös Jyväskylässä viidessä päivähoidon toimintayksikössä tutkimusvuoden 2010 aikana. Sitä arvioitiin asiakas-, henkilöstö- ja talouden näkökulmista (Hakanen 2011; Tuosa 2011). Tuloksia esitellään tämän tutkimuksen tulosten vertailussa. Muutoin Jyväskylän päivähoito jäi tutkimuksen ulkopuolelle, koska toimin pilotoinnin aikana Jyväskylän lasten päivähoitopalvelujen vastuualuejohtajana ja pilotoinnin vastuuhenkilönä tehden samalla tätä tutkimusta muiden pilottikuntien näkökulmasta.

Tässä tutkimuksessa oli seitsemän haastateltavaa, he vastasivat kukin oman kuntansa päivähoitopalveluiden tuottamisesta. Haastateltavissa oli neljä naista ja kolme miestä. Heillä oli pitkä työkokemus, he olivat työskennelleet päivähoidossa 14–38 vuotta, keskimäärin 28 vuotta. Yksi haastateltavista oli toiminut välillä myös sosiaalihoitajan ja aluejohtajan tehtävissä. Tyypillisesti työura alkoi lastentarhanopettajan tehtävissä, josta siirryttiin muutaman vuoden kuluttua päiväkodin johtajaksi ja edelleen nykyiseen tehtävään, jossa he olivat toimineet 6–15 vuotta, keskimäärin 9 vuotta.

Kuusi haastateltavista oli peruskoulutukseltaan lastentarhanopettajia ja yhdellä oli sosiaalikasvattajan koulutus esi- ja alkuopetuksen tutkinnolla täydennettynä. Kolmella oli myös kasvatustieteiden maisterin tutkinto. Johtamiskoulutusta oli lähinnä johtamisen erikoisammattitutkinto (JET), jonka kolme haastateltavaa oli suorittanut. Haastateltavien koulutus ja työkokemukset vastasivat tavallista päivähoiton johtajan tehtävissä toimivien työuran kulkua, jonka myös Maarit Ottman (2008, 52) tunnistaa: tavallista on, että lastentarhanopettaja toimii ensin päiväkodin johtajana, josta siirtyy päivähoiton ohjaajaksi tai johtajaksi ilman varsinaista johtamiskoulutusta.

Tutkimuskuntien valinnan jälkeen niiden päivähoitopalveluista vastaavilta viranhaltijoilta tiedusteltiin puhelimitse halukkuutta ja mahdollisuutta lähteä mukaan tutkimukseen. Kaikki ilmoittivat kiinnostuksensa, ja puhelinhaastatteluajat, haastattelutapa sekä tutkimuslupamenettelyt sovittiin. Haastateltavat saivat etukäteen haastattelukysymykset, jotka käytiin läpi sovittuna ajankohtana puhelimitse. Haastattelut olivat puolistrukturoituja, valmiita vastausvaihtoehtoja ei ollut yhtä kysymystä lukuun ottamatta (Eskola & Suoranta 1998, 86). Pilotoinnin suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuneita tahoja koskeviin kysymyksiin oli annettu valmiit vastausvaihtoehdot, joista haastateltavat saattoivat valita pilotointiin osallistuneet tahot. Muutoin valmiita vastausvaihtoehtoja ei käytetty. Samaa menettelytapaa käytettiin myös toisella haastattelukierroksella.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointia koskevat haastattelukysymykset laadittiin ajatellen tavoiteperusteista arviointia, mallin jatkokehittämistä ja kuntien päätöksenteon tukemista. Tämä oli mahdollista, koska tutkimuksessa tarkasteltiin uuden toimintamallin toimivuutta kokeilun alkaessa sekä sen loputtua vuoden kestäneen pilotoinnin jälkeen. Haastattelurungon ja kysymysten laatimisessa hyödynnettiin suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin taustasta, valmistelusta ja toteuttamisesta saatuja kokemuksia Jyväskylän päivähoidossa.

Ensimmäinen haastattelukierros toteutettiin tammikuussa 2010 kahta haastattelua lukuun ottamatta. Ne ajoituivat helmikuun alkuun ja maaliskuulle kuntien tehtyä pilotointipäätöksen muita myöhemmin. Toinen haastattelukierros toteutettiin pilotointivuoden loputtua, tammi- ja helmikuussa 2011. Puhelinhaastattelut tapahtuivat haastateltavien ollessa työhuoneissaan ja kestivät 25–60 minuuttia, ensimmäisellä

kierroksella keskimäärin 40 minuuttia ja toisella noin 50 minuuttia. Ensimmäisen haastattelun yhteydessä esitettiin suoriteperusteisen budjetointimallin tavoitteita tarkentava kysymyssarja, jota haastateltavat eivät olleet saaneet etukäteen, koska se olisi mahdollisesti ohjannut vastauksia.

Puhelut nauhoitettiin, niiden yhteispituus oli 10 tuntia 5 minuuttia. Vastaukset litteroitiin nauhoitusten perusteella pääosin sanatarkasti. Pilotoinnin suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin prosessiin osallistuneita tahoja koskevat vastaukset (kysymys 3) litteroitiin pääpiirteissään, koska kysymyksen rakenne mahdollisti analysoinnin tällä tavoin käsitellystä aineistosta. Yksi haastateltavista oli vaihtanut työpaikkaa pilottivuoden päättyessä, mutta hän lupautui myös toiseen haastatteluun.

5.2 Analyysimenetelmät

Haastatteluaineistoa käsiteltiin pääosin aineistolähtöisesti ja analysoinnissa käytettiin laadullisia menetelmiä. Aineistoa teemoiteltiin, tyypiteltiin, ryhmiteltiin ja luokiteltiin. Suoriteperusteisen budjetoinnin lähtökohdat vastaavat uuden julkisjohtamisen periaatteita, joten ne ovat implisiittisesti mukana tutkimusaineiston analyysissä vaikka eivät ohjaa sitä. Tämän perusteella voidaan puhua teoriasidonnaisesta analyysistä, jossa on Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven (2002, 98) mukaan teoreettisia kytkentöjä ja analyysissä tunnistetaan aiemman tiedon vaikutus puhdasta aineistolähtöistä analyysiä rikastaen. Suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteyksien haastatteluaineiston perusteella tehty teorialähtöinen tarkastelu ei edellyttänyt varsinaisesti käsitteiden operationalisointia, koska uuden julkisjohtamisen käsitteet ovat varsin käytännönläheisiä (ks. Eskola & Suoranta 1998, 76–77).

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointiprosessin selvittämiseksi se jaettiin vaiheisiin, jotka perustuvat mukaillen Heikki Paloheimon ja Matti Wibergin (1996, 270–272) kollektiivisen päätöksenteon vaiheistukseen: aloite, ongelman muotoilu, vaihtoehtojen selvittäminen, vaihtoehtojen arviointi ja päätöksen tekeminen, päätöksen täytäntöönpano, evaluaatio ja palaute. Vaiheistusta sovellettiin kysymyksessä pilotointiin osallistuneista tahoista. Prosessin vaiheet määriteltiin seuraavasti: 1) aloite, idean esittäminen 2) harkinta muutoksen tarpeesta 3) päätös pilotoinnista 4)

pilottiyksiköiden valinta 5) suunnittelu ja valmistelu 6) toteutus, 7) arviointi ja 8) johtopäätökset. Taulukossa 4 esitetään kootusti tutkimuksen haastatteluaineisto, analysointitavat sekä teoriaperusta tutkimuskysymyksittäin.

Taulukko 4: Haastatteluaineisto ja analysointi

Kysymys (suluissa haastattelukerta)		Analysointi
Tutkimuskysymys 1: Miten kunnissa lähdettiin pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia?		
Päätöksenteon mukaiset vaiheet	Milloin päätös pilotointiin lähtemisestä tehtiin? (1) Kuka tai mikä päätöksentekoeelin teki päätökset? (1) Miten pilottiyksiköt valittiin? (1)	Ryhmittely
	Ketkä ja millä tavoin ovat osallistuneet pilotoinnin suunnittelutyöhön?(1) Ketkä osallistuivat pilotoinnin toteuttamiseen, arvioimiseen ja miten jatkosta on päätetty/päätetään? (2)	Luokittelu (vaiheistus)
	Liittyykö pilotointiin joitakin uhkakuvia tai ei toivottuja seurauksia? (1)	Ryhmittely
	Miten pilotointi sujui? (2)	Teemoittelu Tyypittely
	Millaiseksi arvioit suoriteperusteisen budjetoinnin merkityksen jatkossa? (2)	Teemoittelu Tyypittely
Tutkimuskysymys 2: Miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat?		
Tavoiteperusteen arviointi	Mitkä ovat keskeiset tavoitteet pilotointivuodelle? (1)	Teemoittelu Tyypittely
	Haastateltavien arvio budjetointimallin tavoitteiden tärkeydestä (täydentävä kysymys) (1)	Luokittelu
	Alkuhaastattelussa mainittujen tavoitteiden toteutuminen. (kokonaan, osittain, ei lainkaan)? (2)	Luokittelu
	Ilmenikö pilotoinnin aikana uusia tavoitteita? Miten ne ovat toteutuneet? (2)	Teemoittelu Tyypittely
Tutkimuskysymys 3: Mitä yhteyksiä suoriteperusteisella budjetoinnilla ja uudella julkisjohtamisella on päivähoiton johtamisessa?		
Uusi julkisjohtaminen	Miksi kuntanne päätti lähteä pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia? (1) Onko kunta asettanut pidemmän tähtäimen tavoitteita palvelujen järjestämiselle tai organisoinnille, joita pilotoinnin odotetaan tukevan?(1) Onko kunnassanne keskusteltu tai asetettu tavoitteita päivähoitopalvelujen johtamisen tai johtamisjärjestelmän muuttamiseksi? Jos on, minkälaista keskustelua on käyty tai tavoitteita asetettu? Mitä syitä näihin on esitetty? Edistääkö/estääkö/hidastaako suoriteperusteinen budjetointi muutosten toteuttamista? (1) Onko sinulla päivähoitopalvelujen johtajana odotuksia johtamisen tai johtamisjärjestelmän kehittämiseksi? Jos on, minkälaisia odotuksia ja miksi? Katsotko, että suoriteperusteinen budjetointi voi edistää/estää niiden toteutumista? (1) Miten spb on näkynyt tai muuttanut johtamistyötä kunnan tasolla, omassa työssäsi tai yleensä päivähoito/varhaiskasvatuspalveluissa? (2)	Teemoittelu Tyypittely Luokittelu

Pilotoinnin syiden, tavoitteiden ja niiden toteutumisen tarkastelu perustui aineistolähtöiseen analyysiin. Ensimmäisessä vaiheessa näitä koskevien kysymysten vastaukset teemoiteltiin aineiston jäsentämiseksi. Tämän pohjalta aineisto edelleen tyypiteltiin jatkoanalyysia varten. Puolistrukturoitu haastattelurakenne helpotti teemojen jäsentämistä. (Ks. Eskola & Suoranta 1998, 86 ja 174–181.) Pilotoinnin syiden ja tavoitteiden kokonaistarkastelun selkiyttämiseksi rakennettiin luokittelukehikko soveltaen tasapainotetun tulokortin näkökulmia (ks. s 39–40). Sen avulla koottiin yhteen tutkimuskuntien syyt lähteä pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia ja sille asetetut tavoitteet (taulukko 7).

Aineiston tyypittelyä hyödynnettiin toisen haastattelukierroksen haastattelulomakkeen laatimisessa. Jokaiselle kunnalle laadittiin erilliset haastattelukysymykset pilotoinnin tavoitteiden toteutumisesta. Tavoitteet oli ryhmitelty suoritettun tyypittelyn mukaisesti siten, että kunkin kunnan omat tavoitteet oli tunnistettavissa. Haastateltavia pyydettiin arvioimaan, olivatko ensimmäisessä haastattelussa mainitut tavoitteet toteutuneet kokonaan, osittain tai ei lainkaan. Muilta osin haastattelulomakkeet olivat yhtenevät.

Haastateltavilta pyydettiin myös havaintoja ja kokemuksia pilotoinnin sujumisesta. Tätä oli sivuttu jo ensimmäisessä haastattelussa kysymällä pilotoinnin mahdollisia uhkakuvia tai ei-toivottuja seurauksia. Lisäksi selvitettiin päivähoiton johtajien näkemyksiä suoriteperusteisen budjetointimallin merkityksestä ja soveltuvuudesta päivähoiton talouden ohjausmalliksi. Tällöin liikutaan päätöksentekoprosessin evaluaation vaiheessa, josta palataan päätöksenteon alkuun, mikä on ominaista inkrementalistisessa päätöksenteossa (ks. Harisalo 2008, 164 ja 176).

Molemmilla haastattelukerroilla haettiin vastauksia tutkimuskysymykseen suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteyksistä päivähoiton johtamisessa. Empiirisen tutkimusaineiston teorialähtöistä analysointia varten muodostettiin tulkintakehys, jota käytettiin myös suoriteperusteisen budjetoinnin mallin analysoimisessa (ks. luku 3.4). Kehys perustui Hoodin (1995, 95–98) esittämiin uuden julkisjohtamisen tyyllisen johtamisopin ulottuvuuksiin. Hoodin lähestymistapa valittiin tarkastelun pohjaksi sen perusteella, että suomalaisessa keskustelussa uusi julkisjohtaminen on nähty lähinnä talouden ja tehokkuuden tavoitteiden sekä näitä

tukevien toimintatapojen johtamisotteena. Hoodin näkemyksiä uudesta julkisjohtamisesta on käsitelty laajemmin luvussa 2.1.

Tutkimuksen tulokset raportoidaan yhteisesti kaikista kunnista, vetämällä kuntakohtaiset tulokset yhteen. Suoriteperusteisen budjetoinnin syitä, tavoitteita, niiden toteutumista sekä pilotoinnin kulkua kuvataan aineistolähtöisen analyysin perusteella. Kuntakohtaiset kuvaukset näistä ovat raportin liitteenä 3. Johtamisen kehityssuunnat ja painotukset raportoidaan kuntakohtaisia esimerkkejä lukuun ottamatta yhteisesti. Tällöin tarkastelu perustuu sekä aineistolähtöiseen että teorialähtöiseen analyysiin.

5.3 Tietoja tutkimuskunnista

Tutkimuksessa mukana olleita kuntia ei identifioida haastateltavien tunnistamisen välttämiseksi. Tutkimusaineiston analysoinnin ja tulosten raportoinnin selkeyttämiseksi kunnille on annettu tunnistekirjain (A–G) satunnaisjärjestyksessä. Taulukossa 5 on esitetty tietoja tutkimuskuntien väestömäärästä ja päivähoidosta suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin käynnistyessä vuoden 2010 alussa. Tässä taulukossa tiedot ovat kuntien väestömäärän mukaisessa järjestyksessä, ja niitä on pyöristetty tunnistettavuuden poistamiseksi.

Taulukko 5: Taustatietoja tutkimuskunnista 31.12.2009

Kunta	1	2	3	4	5	6	7
Väestö	90 000	55 000	55 000	50 000	40 000	30 000	20 000
Lapsia kunnan kustantamassa kokopäivähoidossa	2 200	2 000	1 600	1 900	1 200	1 200	500
joista -kunnallisissa päiväkodeissa	1 400	1 000	1 100	1 400	800	1 000	350
-perhepäivä-hoidossa	500	800	500	300	300	200	100

Huom. Lähteet Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet ja Tilastokeskus. Tiedot pyöristetty.

Tutkimuskunnissa päivähoito oli järjestetty pääosin kuntien omana toimintana. Niissä oli 10–42 kunnallista päiväkotia sekä 1–12 yksityistä päiväkotia, joilta kunnat hankkivat palveluita ostopalveluina tai avustivat toimintaa lähinnä yksityisen hoidon tuen kuntalisällä. Lisäksi oli erilaista kunnallista ja yksityistä perhepäivähoitoa ja muita päivähoidon palveluita. Kuusi kuntaa maksoi lakisääteisen yksityisen hoidon tuen lisäksi lapsikohtaista kuntalisää, jonka määrä vaihteli päiväkotihoidossa 200 eurosta 560 euroon kuukaudessa. Päivähoidon palveluseteleitä ei ollut käytössä. Neljä kuntaa tuki lasten kotihoitoa maksamalla lakisääteisen kotihoidontuen lisäksi kuntalisää 150–200 euroa kuukaudessa. Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisille oli määritelty ehtoja esimerkiksi kokopäivähoito yksityisissä päivähoidossa tai perheen kaikkien lasten hoitaminen kotona. (Kotihoidon tuen kuntalisät 2010.)

Päivähoitopalvelut oli organisoitu jokaisessa kunnassa omaksi kokonaisuudekseen, jonka johtajia haasteltavat olivat. Neljässä kunnassa päivähoito oli jaettu alueyksiköihin, joissa oli joko esimiesvastuussa oleva aluejohtaja tai toimintaa koordinoiva aluevastaava. Organisaatioyksiköiden nimet ja virkanimikkeet vaihtelivat kunnittain. Päiväkotien johtajat toimivat kaikkien päivähoitopalvelujen lähiesimiehinä kahdessa kunnassa, muissa oli erikseen perhepäivähoidon johtaja tai ohjaajia. Päiväkotien johtajat olivat johtamistyönsä ohessa lapsiryhmätyössä kolmessa kunnassa. Neljässä kunnassa kaikki tai ainakin osa johtajista oli niin sanotusti hallinnollisia, jolloin he olivat kokoaikaisesti johtamistyössä.

Kuntarakenteiden muutos oli ajankohtainen useissa tutkimuskunnissa, viidessä oli toteutettu merkittäviä kuntaliitoksia kolmen vuoden sisällä ennen päätöstä lähteä pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia. Muutosten ja taloudellisen tilanteen vuoksi kunnissa oli tarve tarkastella resurssien jakoa, palvelutuotannon taloudellisuutta ja kehittää johtamisosaamista. Useissa vastauksissa mainittiin myös henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat, jotka edellyttävät muutoksia työyhteisön toimintatavoissa ja johtamistavoissa.

Pilotoinnin alkaessa kunnissa ei ollut meneillään tai odotettavissa merkittäviä uudistuksia palvelutuotannon järjestämiseen, kuten päivähoidon ulkoistamis- tai yksityistämissuunnitelmia. Yhdessä kunnassa oli asetettu tavoitteeksi yksityisen päivähoitopalvelun lisääminen muutoin. Palvelutuotanto oli useimmiten organisoitu

perinteisen sektorikohtaisen lautakunta- ja virasto-organisaatiomallin mukaisesti. Yhdessä kunnassa oli siirrytty tilaaja-tuottajamalliin kuntaliitoksen yhteydessä, tässä tutkimuksessa mukana oli tuottajaorganisaatio. Toisessa kunnassa tilaaja-tuottajamallista oli keskusteltu, mutta se ei ollut enää esillä. Palvelustrategioiden ja palveluverkkojen uudistaminen, palvelutuotannon analysointi tai toimintaprosessien kuvaaminen ja päivittäminen oli käynnissä tai odotettavissa kaikissa kunnissa.

Merkittävä uudistus haastateltavien mukaan oli ollut päivähoiton hallinnonalan muutos, siirtyminen sosiaalipalveluista sivistys-, opetus- tai koulutoimen yhteyteen. Siirtyminen oli toteutettu kuudessa tutkimuskunnassa ennen pilotoinnin alkamista. Kahdessa kunnassa hallinnonalan äskettäinen vaihdos oli jonkin verran hidastanut pilotointia toimialojen taloushallintohenkilöstön ja toimintatapojen vaihtuessa.

6 Tutkimustulokset

6.1 Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin toteuttaminen

Idea suoriteperusteisen budjetoinnin kokeiluun tuli kuntiin yhteistoimintaverkostojen kautta, usein kustannus- ja vertailulaskennan yhteydessä. Mallin aihion kehittänyt konsulttiyhtiö oli toiminut viidessä kunnassa tai niiden lähiseudulla tuotteistamisen, kustannuslaskennan tai vertailutietojen kehittämishankkeissa. Suoriteperusteinen budjetointi perustuu palvelujen tuotteistamiseen ja kustannusten laskentaan, joten se oli luonteva jatko päivähoiton talousohjauksen kehittämisessä. Kunnat saivat tietoa mallista myös kuntien päivähoiton johtajien epävirallisemmissa yhteistyökeskusteluissa. Yhdessä kunnassa ylempi virkamiesjohto ja talousasiantuntijat olivat tehneet aloitteen mallin kokeilemisesta päivähoidossa toisen toimialan kokemusten perusteella.

Suoriteperusteisen budjetoinnin laskennallinen pilotointi oli suoritettu yleisimmin vuonna 2009. Kahdessa kunnassa pilotointipäätös oli juuri tehty ennen ensimmäistä haastattelua. Niissä oltiin vasta käynnistämässä laskennallista vaihetta, mutta toiminnallinen pilotointi oli tarkoitus toteuttaa vuoden 2010 aikana. (Ks. s. 56.) Suoriteperusteisen budjetoinnin kokeilu rajattiin tutkimuskunnissa 3–5 päivähoitoyksikköön, koska mallia kehitettiin vielä pilotointivuonna ja sen käyttökelpoisuutta haluttiin testata. Pilottiyksiköt valittiin useimmissa kunnissa vapaaehtoisuuden perusteella. Päivähoiton henkilöstöä oli informoitu budjetointimallista ja mahdollisuudesta osallistua kokeiluun, mutta useimmiten yksikön esimiehen näkemys oli ratkaiseva tekijä pilotointiin lähtemisessä.

Päivähoiton johtajat valitsivat pilotointiin lähtevät yksiköt ilmoittautuneista yksiköistä. Yhdessä kunnassa johtaja kutsui tietyt yksiköt hankkeeseen. Johtajien toiveena oli saada mukaan erilaisia yksiköitä kunnan eri alueilta, eri päivähoitomuodoista ja kaksikielisissä kunnissa myös molemmista kieliryhmistä. Haastatteluissa ei tullut selkeästi esille muita valintakriteereitä, esimerkiksi yksiköiden henkilöstön tai esimiesten toimintaan liittyviä tekijöitä. Pilotointiin valittiin kustakin kunnasta 3–5 päiväkodinjohtajan johtamaa

yksikköä, joihin kuului useita päiväkoteja ja perhepäivähoitoa. Yhdessä kunnassa yksi pilottiyksiköistä oli irtaantunut hankkeesta ja sen tilalle päivähoidon johtaja oli kutsunut uuden yksikön. Kahdessa kunnassa yksiköiden rakennetta oli muutettu pilottivuoden aikana, mikä haastateltavien arvioiden mukaan ei kuitenkaan vaikuttanut merkittävästi pilotoinnin toteuttamiseen.

Pilotointiprosessin kokonaisuuden tarkastelu jäsennettiin sekä prosessin vaiheiden että pilotointiin osallistuneiden toimijoiden mukaan. Taulukossa 6 tutkimustuloksia tarkastellaan samanaikaisesti molemmista näkökulmista kokonaiskäsityksen muodostamiseksi.

Taulukko 6: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointiin osallistuneet toimijat tutkimuskunnissa A–G

Vaihe Osallistujat	Idea	Harkinta, tiedotus	Päätös	Pilottien valinta	Käynnistäminen	Pilotointi	Arviointi	Johtopäätökset
Pilottiyksiköiden henkilöstö		B,C,D, E,F		D	B	B,D,E ^{a)} F,G	F	F
Pilottiyksiköiden johtajat		B,C,D, E,F,G		A,B,D, E,F,G	B,C,D, E,F,G	A,B,C D,E,F, G	A,B,F G	A,F
Päivähoidon muut yksiköt: henkilöstö tai esimiehet		B,C,D, E,G			B	B,D,E ^{a)} F ^{a)} , G	B, F,	F ^{b)}
Päivähoidon johto	C,E,F, G	A,B,C, D,E,F, G	A,B,G	A,B,C, D,E,F, G	A,B,C, D,E,F, G	A,B,C, D,E,FG	A,B,C D,E,F ,G	A,B,C, D,E,F, G
Kunnan asiantuntijat	A,E,F, G	A,C			A,B,E, F	B, D ^{a)} , E	B,D,G	D,
Kunnan virkamiesjohto	E,F	A,C,G	A,B,C, D,E,F	B,D	A,B,D, E,F	B,C,E, F ^{a)} , G	B,D,E G	A,B,D, E,F
Henkilöstöjärjestöt		B,D,E			B,E	B,D,F ^{a)}	B, E ^{a)} , G	
Poliittiset luottamushenkilöt		B,F,G	B ^{a)}		B	B ^{a)} ,C ^{a)}	E ^{a)} , G ^{a)}	C

Huom. Kunnissa A ja C päätös pilotoinnista oli tehty juuri ennen ensimmäinen haastattelua

a) Viety tiedoksi tai informoitu

b) Osa ao. ryhmästä

Päivähoidon johtajat ja päiväkodinjohtajat olivat keskeisiä toimijoita pilotoinnin käynnistämisessä ja toteuttamisessa. Useimmissa kunnissa pilottiyksiköiden henkilöstö oli mukana alusta lähtien, mutta jäänyt passiiviseen rooliin kunnissa, joissa päätös mallin kokeilemisesta oli tehty vasta seurantavuoden alussa. Henkilöstön mukana olo nähtiin niissäkin tärkeäksi. Pilottiyksiköiden välillä oli joissakin kunnissa eroja henkilöstön mukana olost:

”No se vaihteli vähän yksiköittäin. Mulla on semmonen käsitys, että parissa yksikössä oli henkilöstö hyvinkin tiiviisti siinä mukana ja sitä käytiin useamman kerran siellä läpi. Ja sitten toisissa oli ehkä enemmän – parissa yksikössä se oli enemmän yksikön johtajan ja varajohtajan hanskassa.”

Kolmessa kunnassa hanke oli suunnitteluvaiheessa esillä lautakunnassa tai kunnanhallituksessa ja kahdessa kunnassa lisäksi hanketta arvioitaessa. Poliittisille päättäjille asiaa lähinnä esiteltiin esimerkiksi muiden kehittämishankkeiden yhteydessä. Virallista päätöksentekoa hankkeeseen lähtemisestä oli tarkasteltu lähinnä hankinnan ja määrärahojen käytön näkökulmasta, jolloin päivähoiton johtajalla tai muulla viranhaltijalla oli oikeus tehdä päätös. Haastateltavat luonnehtivatkin pilotoinnin olevan ”niin pieni ja rajattu” hanke, ettei sitä tarvinnut viedä poliittiseen keskusteluun. Kolmessa kunnassa asia ei ollut lainkaan esillä poliittisissa päätöksentekoeleimissä pilotointivuoden aikana.

Kunnan johtavat viranhaltijat, useimmiten toimialajohtaja ja talousjohto sekä taloushallinnon asiantuntijat osallistuivat hankkeen käynnistämiseen. Viidessä kunnassa ylempi virkamiesjohto oli jollakin tavalla mukana alkuvaiheessa, he suhtautuivat pääosin myönteisesti ja pitivät mallia kokeilemisen arvoisena. Neljässä kunnassa talousjohto ja asiantuntijat kannustivat aloitusvaiheessa ja auttoivat mallin käyttöönotossa. Kahdessa kunnassa ylin johto oli jäänyt hankkeen ulkopuolelle käynnistämisen jälkeen muun muassa pilotoinnin jäätyä kunnan isojen taloushaasteiden ja organisaatiomuutosten varjoon.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin suunnittelu- ja käynnistämisen vaihe sujui kunnissa pääsääntöisesti yksimielisesti ja myönteisellä mielellä. Haastatellut päivähoiton johtajat eivät nähneet siihen liittyvän uhkakuvia tai ei-toivottuja seurauksia. He pitivät suoriteperusteista budjetointia hyvänä vaihtoehtona, vaikka kaksi

heistä aprikoi sen suhdetta sisällölliseen kehittämiseen ”*ohjaako budjetointimalli toimintaa vai päinvastoin*”. Myös muut toimijat, henkilöstö, henkilöstöjärjestöt, kuntien ylin johto sekä poliittiset päätöksentekijät olivat suhtautuneet kokeiluun myönteisesti, mikäli he olivat osallistuneet valmisteluun tai olivat tietoisia siitä. Yhdessä kunnassa henkilöstöjärjestö oli aluksi kyseenalaistanut hanketta. Haastatteluaineiston mukaan kunnissa ei käyty tässä vaiheessa laajempaa keskustelua suoriteperusteisen budjetoinnin mallin seurauksista tai sen käyttämisestä toiminnan ja talouden ohjausmallien tai johtamisen uudistamiseen.

Toisen haastattelukierroksen mukaan pilotointi oli sujunut hyvin ja suunnitelmien mukaisesti kolmessa kunnassa. Niissä pilottiyksiköiden esimiehet ja henkilöstö olivat innostuneita asiasta ja vuoden aikana myös muissa yksiköissä oli herännyt kiinnostus ottaa malli käyttöön. Kolmessa kunnassa pilotoinnissa oli tullut hidasteita tai epäilyä mallin toimivuudesta. Näissä malli oli ollut enemmänkin päivähoiton johtajan ja päiväkodinjohtajien hallussa. Malliin kuuluvan suunnittelutyövälineen käyttö oli osoittautunut hankalaksi tai sitä hyödynnettiin vain osittain: ”*Joillakin jäi irralliseksi, suoritettiin alta pois.*” Yhdessä kunnassa pilotointi ei ollut käynnistynyt lainkaan muiden kiireisempien tehtävien ja vähäisten kehittämis- ja johtamisen tukiresurssien vuoksi.

Päivähoidon henkilöstöstä osa oli epäillyt suoriteperusteiseen budjetointimallin toimivuutta kahdessa kunnassa, joissa rekrytoitiin uusia yksiköitä pilotointiin kesken vuotta. Toisessa kunnista pelättiin talouden korostumista laadun kustannuksella. Toisessa mallin ei nähty tuovan mitään lisäarvoa: turhauttavaksi koettiin, ettei tilavuokriin ja muihin sisäisiin kustannuksiin ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Kahden kunnan talousjohto oli suhtautunut kriittisesti suoriteperusteisen budjetoinnin käyttöönottoon. Haastateltavien oletusten mukaan syynä saattoi olla hankkeen tulo ”*ulkopuolelta*” tai keskustelu tulospalkkiosta.

Yhteistyön lisääntymisellä kuntien taloushallinnon kanssa oli merkitystä päivähoiton johtamiselle ja asemalle. Yhdessä kunnassa tästä oli erittäin myönteisiä kokemuksia. Kunnan taloushallinnossa alettiin ottaa huomioon päivähoiton erityispiirteitä, talousarviorakennetta uudistettiin, kirjanpitoa tarkennettiin ja muutoinkin toiminnalle oli tullut arvostusta ja ymmärrystä: ”*On tullut sellanen henki, että tukipalvelut on*

saatava kuntoon, että te pystytte ihan oikeesti toteuttamaan sitä teidän systeemiä.” Toisaalta kahdessa kunnassa taloushallinnon tai -johdon näkemys oli *”jollakin lailla nihkeämpi”* ja toisessa oli suoranaista vastustusta. Tässä kunnassa oli muita tutkimuskuntia suuremmat taloudelliset säästötoimet, jotka veivät johtamisen voimavaroja ja lisäsivät osaltaan päivähoidon henkilöstön turhautumista tehostamistoimiin, kun he kokivat mahdollisen säästön menevän kaupungin velkojen maksuun tai tukipalveluille.

Päivähoidon ja taloushallinnon yhteistyön sujuminen kuvaa muutoinkin pilotoinnin sujumista ja sen vaikutuksia johtamiseen eri kunnissa. Kunnassa, jossa päivähoidon asema oli vahvistunut kunnan sisällä, pilotointi oli saavuttanut tavoitteensa ja päivähoidon johtaja koki työnsä helpottuneen huomattavasti. Haastattelussa oli kuultavissa tietynlainan ”flow”-ilmiö. Toisessa kunnassa päivähoidolle annettiin euromääräiset säästövelvoitteet, mutta talousjohto ei tukenut talousohjauksen uudistamismallia, jonka päivähoidon johto arvioi pilotoinnin perusteella toimivaksi. Tässä kunnassa uudistustyö vaikutti työläältä ja hitaasti etenevältä verrattaessa sitä myös toiseen talousvaikeuksissa olevaan kuntaan, jossa päivähoidon johto sai pilotoinnista apua keskusteluun kunnan taloushallinnon kanssa.

Pilotoinnin toteuttamisen seuranta ja tulosten arviointi tapahtui lähinnä päivähoidon johdon keskusteluina yksiköiden esimiesten ja ylemmän virkamiesjohdon kanssa. Yhdessä kunnassa hankkeella oli kunnan virkamiesten muodostama arviointiryhmä ja kahdessa kunnassa pilottiyksiköiden henkilöstö oli ollut mukana arvioinnissa. Mallin yhteydessä konsulttiyhtiö oli tarjonnut pilotointiin liittyviä asiakas- ja henkilöstötyytyväisyyskyselyitä erillisenä osiona, mutta kunnat eivät olleet hankkineet niitä. Kunnat olivat tehneet tai aikoivat tehdä omia, usein yksikkökohtaisia kyselyitä, joiden yhteydessä ei erikseen arvioitu suoriteperusteisen budjetoinnin mallia tai pilotointia. Yhdessä kunnassa päivähoidon johtaja oli tarkastellut pilotoinnin tuloksia talouden näkökulmasta, haastatteluhetkellä tarkastelu oli alkuvaiheessa ja keskittyi sijaiskulujen muutoksiin. Muutoin haastatteluaineistosta ei tullut esille tulosten arviointia talouslukujen näkökulmasta, vaan taloutta koskevia tuloksia tarkasteltiin enemmän talousosaamisen kehittymisen kautta.

Päivähoidon johto oli päättänyt useimmissa kunnissa yhdessä ylemmän johdon kanssa suoriteperusteisen budjetoinnin mallin käytöstä pilotoinnin jälkeen. Kahdessa kunnassa lautakunnat olivat olleet mukana jatkosta päätettäessä, kun kunnan talousarvioon oli varattu rahaa hankkeen jatkamiseen, mallin laajentamiseen ja esimerkiksi tulospalkkauksen kehittämiseen. Näissäkään yhteyksissä kunnissa ei käyty laajempaa keskustelua tai arvioitu toimintamallin mahdollista käyttämistä palvelutuotannon, sen ohjauksen ja johtamisen uudistamisen välineenä.

Keskeiset tutkimustulokset pilotoinnin toteuttamisesta

Päivähoidon johtajien rooli oli keskeinen idean syntyvaiheessa, he pitivät yhteyksiä kollegoihinsa yhteistyöverkostoissa ja seurasivat myös sitä kautta alan kehitystä. He arvioivat vastuullaan olevan toiminnan kehittämistarpeita ja saattoivat ryhtyä käytännön toimiin kehittämishankkeiden käynnistämiseksi. Keskijohdolle ominaiseen tapaan päivähoitojohtajat välittivät kehittämisnäkyymiä ylemmille virkamiehille ja poliittisia päätöksentekijöitä informoitiin pilotoinnista muiden kehittämishankkeiden tai konsulttiyhtiön palveluiden hankinnan yhteydessä. Kunnissa ei käyty tällöin laajempaa keskustelua hankkeen mahdollisista vaikutuksista palvelutuotannon järjestelyihin tai johtamiseen. Tämän hankkeen yhteydessä johtamistyön poliittinen ulottuvuus näytti muutoinkin vähäisemmältä, haastatelluista ainoastaan yksi totesi sen tärkeyden päivähoitoon menestyksen kannalta.

Lähiesimiesten rooli korostui pilotoinnin onnistumisessa. He olivat ratkaisevassa asemassa sen käynnistämisessä, läpiviennissä ja mukana myös arvioitaessa tuloksia ja jatkoa. Henkilöstön osallistuminen jäi hieman taka-alalle. Tähän saattoi vaikuttaa suoriteperusteisen budjetoinnin mieltäminen erityisesti johtajien taloussuunnittelun ja –seurannan välineeksi. Parhaiten pilotoinnin arvioitiin kuitenkin sujuneen niissä kunnissa ja yksiköissä, joissa myös henkilöstö oli tiiviisti mukana.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointia seurattiin ja arvioitiin lähinnä päivähoitoon sisäisissä keskusteluissa. Hankkeelle ei ollut laadittu yhtä kuntaa lukuun ottamatta arviointisuunnitelmia tai systemaattista seuranta (ks. esim. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 58–59; Virtanen 2007, 22–24;). Pilottiyksiköiden talouden muutoksia tarkasteltiin välillisesti talousosaamisen kehittymisen ja toiminnan yleisen tehostumisen

näkökulmista, mutta ei esimerkiksi talouden tunnuslukujen avulla. Päivähoidon johto yhdessä ylemmän johdon kanssa oli useimmissa kunnissa tehnyt päätöksen suoriteperusteisen budjetoinnin mallin jatkamisesta ja laajentamisesta pilotoinnin perusteella. Systemaattisen arvioinnin ja seurannan puuttumisen vuoksi päätökset perustuivat ilmeisesti kokemuseräiseen tietoon asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, jota käsitellään tutkimusraportin seuraavassa luvussa.

Loogisen inkrementalistisen toimintatavan näkökulmasta suoriteperusteinen budjetointi saattaa olla yksi askel palvelutuotannon järjestämisen ja toimintatapojen uudistamisessa (Harisalo 2008, 164; Quinn & Voyer 1998, 108–112; ks. s. 42–43). Onkin kiinnostavaa tarkastella, kytkeytyikö suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointi johonkin suurempaan kehityskulkuun ja oliko tavoite päivähoidon johtajien hahmotettavissa. Tätä pyrittiin selvittämään suoriteperusteiselle budjetoinnille asetettujen tavoitteiden, odotusten ja johtamisen kehittämissuuntien tarkastelulla, josta raportoidaan luvuissa 6.2 ja 6.3.

6.2 Pilotoinnin tavoitteiden toteutuminen

Ensimmäisellä haastattelukierroksella selvitettiin kuntien syitä lähteä pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia ja pilotoinnille asetettuja tavoitteita. Niiden toteutumista tarkasteltiin toisella haastattelukerralla pilotointivuoden loputtua. Haastatteluissa kysyttiin myös kunnissa yleisemmin esille tulleita ja päivähoidon johtajien omia pidemmän tähtäimen kehittämistavoitteita, joita käsitellään tarkemmin luvussa 6.3.

Taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyvät syyt ja tavoitteet olivat keskeisiä, kun kunnat lähtivät kokeilemaan uudenlaista budjetointimallia. Ensimmäisen haastattelukerran vastauksissa korostuivatkin erityisesti kuntatalouden tilanteen vaatimukset. Kunnissa nähtiin, että tarvitaan uusia keinoja palvelutuotannon kustannusten hillitsemiseksi: *”Jotain uutta on löydettävä, nykyiset keinot eivät enää toimi. SPB tuli juuri sopivaan aikaan.”* Asiakas- ja henkilöstönäkökulmat jäivät lähes kokonaan huomiotta. Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin syiden ja sille asetettujen tavoitteiden tarkastelun selkiyttämiseksi vastaukset on koottu tasapainotetun tulostiedon näkökulmien mukaan taulukkoon 7.

Taulukko 7: Kuntien tarve ja tavoitteet suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnille

Tavoite	Kunta						
	A	B	C	D	E	F	G
Asiakaspalvelu ja laatu							
Laadunarvioinnin kehittäminen					x		
Talous ja kustannukset							
Kuntavertailut		x		x		x	x
Kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisääminen	x	x		x	x	x	x
Tuottavuuden parantaminen, talouden tasapainottaminen, talousarvion pitävyys, vastuullisuus resurssien käytössä	x		x	x	x		x
Määrärahojen jakoperusteiden tarkistaminen						x	
Tuotteistus ja kustannuslaskennan osaaminen			x	x		x	x
Työkalu talouden hallintaan	x	x					x
Prosessit, toimintatavat, palvelujen järjestäminen							
Strategian, palvelurakenteen, palvelutuotannon ja prosessien analyysi		x	x	x	x		
Yksityisen palvelutuotannon lisääminen							x
SPB:n laajentaminen organisaatiossa						x	x
Henkilöstö ja työyhteisöjen toimivuus							
Johtamisjärjestelmän tai organisaation uudistaminen							x
Tulospalkkauksen selvittäminen		x					

Taulukossa x = kunnalla on kyseinen tarve tai tavoite pilotoinnille.

Kustannustietoisuuden kasvu ja talousosaamisen lisääminen olivat yleisimmät ja tärkeimmäksi asetetut tavoitteet. Kaikki haastateltavat mainitsivat ne jossakin muodossa, kuten esimerkiksi:

” – – esimiesten osaamiseen, ett tulee semmonen ymmärtämys siitä, ett miten ne [numerot] näkyy siellä mun talousarviossa, ett ne on muutakin kuin pelkkiä teknisiä numeroita”.

Pilotointivuoden keskeiset tavoitteet keskittyivät taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Painetta talouden hallintaan loivat osaltaan kuntien päättäjien käyttämät vertailutiedot muiden kuntien kustannuksista. Neljä vastaajaa näki tavoitteeksi entistä luotettavamman vertailutiedon saamisen kuntien väliseen kustannusvertailuun.⁷ Useissa kunnissa suoriteperusteinen budjetointi oli luonteva jatko erilaisille kustannuslaskennan ja tuotteistamishankkeille, joita oli toteutettu kuntien omina hankkeina tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Suoriteperusteisesta budjetoinnista odotettiin myös välinettä määrärahojen jakoperusteeksi sekä tulospalkkauksen mahdollistajaksi.

Suoriteperusteisen budjetoinnin kehittänyt konsulttiyhtiö oli esittänyt mallille tavoitteita, joiden ulottuvuuksien merkitystä selvitettiin kysymyksellä, jota ei lähetetty etukäteen, jotta se ei ohjaisi pilotoinnin keskeisiä tavoitteita koskevia vastauksia. Haastateltavia pyydettiin arvioimaan kouluarvosana-asteikolla 4–10, miten tärkeinä he pitävät budjetointimallin tavoitteita a) henkilöstön motivaatio paranee, b) organisaation tuottavuus paranee, c) toiminta muuttuu asiakas- ja perhelähtöisemmäksi, d) keskitetyn valvonnan määrä vähenee, e) yksiköiden toiminta muuttuu suunnitelmallisemmaksi, f) uusi toimintamalli mahdollistaa toiminnan tarkemman ohjaamisen asiakaskohtaisten kerrointen avulla, g) innovaatiovastuu on myös yksikkötasolla ja h) yksikkötasolla motivoidutaan pohtimaan toiminnan resursseja ja taloudellisuutta uudella tavalla.

Haastateltavat arvottivat talousnäkökulman tavoitteet muita tärkeämmiksi myös valmiita vastausvaihtoehtoja tarjottaessa. Tärkeinä pidettiin myös henkilöstö- ja työyhteisöjen näkökulman tavoitteita. Asiakas- ja prosessinäkökulman tavoitteita ei arvioitu aivan yhtä merkittäviksi lukuun ottamatta yksiköiden toiminnan suunnitelmallisuuden paranemista. Haastateltavat arvioivat tavoitteita paitsi kysymyksen tarkan asettelun mukaisesti (miten tärkeinä he pitivät niitä), osittain myös sen mukaan, miten he uskoivat niiden toteutuvan. Vastauksia ei ollut mahdollista erotella luotettavasti vastaajan arviointiperusteen mukaan, mutta ne kertovat ainakin suuntaa-antavasti suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteiden tärkeydestä ja varmistavat muiden kysymysten perusteella tehtyä tulkintaa pilotoinnin tavoitteista.

⁷ Vertailukelpoisten tietojen saaminen on haasteellista kuntien erilaisten palvelujärjestelmien, palvelujen kysyntään vaikuttavien väestö- ja elinkeinorakenteiden sekä talousarviorakenteiden vuoksi. (Ks. myös Ottman 2008, 63)

Vastaukset on koottu tasapainotetun tulokortin näkökulmien mukaan taulukkoon 8.

Taulukko 8: Suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteiden tärkeys asteikolla 4–10

Pilotoinnin tavoitteet	SPB:n tavoitteet	Tavoitteen tärkeys
Asiakaspalvelu ja laatu		
Asiakas- ja perhelähtöisyys	Toiminta muuttuu asiakas- ja perhelähtöisemmäksi (c)	7,8
Talous ja kustannukset		
Tuottavuus	Organisaation tuottavuus paranee (b)	8,6
Taloudellinen ajattelu yksikkötasolla	Yksikkötasolla motivoidutaan pohtimaan toiminnan resursseja ja taloudellisuutta uudella tavalla (h)	8,9
Prosessit, toimintatavat, palvelujen järjestäminen		
Toiminnan ohjaus kerrointen avulla	Uusi toimintamalli mahdollistaa toiminnan tarkemman ohjaamisen asiakaskohtaisten kerrointen avulla (f)	7,7
Yksiköiden toiminnan suunnitelmallisuus	Yksiköiden toiminta muuttuu suunnitelmallisemmaksi (e)	8,7
Yksiköiden itsenäisyys	Keskitetyn valvonnan määrä vähenee (d)	7,6
Henkilöstö ja työyhteisöjen toimivuus		
Henkilöstön motivaatio	Henkilöstön motivaatio paranee (a)	8,0
Innovaatiot	Innovaativastuu on myös yksikkötasolla (g)	8,3

a) SPB:n tavoite: henkilöstön motivaatio paranee

b) SPB:n tavoite: organisaation tuottavuus paranee

c) SPB:n tavoite: toiminta muuttuu asiakas- ja perhelähtöisemmäksi

d) SPB:n tavoite: keskitetyn valvonnan määrä vähenee

e) SPB:n tavoite: yksiköiden toiminta muuttuu suunnitelmallisemmaksi

f) SPB:n tavoite: uusi toimintamalli mahdollistaa toiminnan tarkemman ohjaamisen asiakaskohtaisten kerrointen avulla

g) SPB:n tavoite: innovaativastuu on myös yksikkötasolla

h) SPB:n tavoite: yksikkötasolla motivoidutaan pohtimaan toiminnan resursseja ja taloudellisuutta uudella tavalla.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin *tavoitteiden toteutumisen* arviointi perustui tutkimuskuntien päivähoidon johtajien haastatteluihin, koska kunnissa ei toteutettu alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa oletettuja asiakaskyselyitä tai yksikkötason talousseurantaa. Näin ollen pilottiyksiköiden toiminnassa tapahtuneita muutoksia ja vertailua kunnan muiden päivähoitoyksiköiden kanssa todennettiin ainoastaan

haastateltavien arvioiden pohjalta. Niiden mukaan pilotoinnille asetetut tavoitteet olivat toteutuneet ainakin jossakin määrin lukuun ottamatta kuntaa, jossa pilotointi ei ollut käynnistynyt seurantavuoden aikana. Pilotoinnin tavoitteiden toteutumista tarkastellaan kokonaisuudessaan taulukossa 9.

Taulukko 9: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin tavoitteiden toteutuminen, yhteenveto

Kunta Tavoite	A	B	C	D	E	F	G
Kuntavertailut	ei tav.	+++	ei tav.	+++	ei tav.	++	+++
Kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisääminen	+	+++	ei tav.	++	+++	+++	+++
Tuottavuuden parantaminen, talouden tasapainottaminen, talousarvion pitävyys, vastuullisuus resurssien käytössä	++	ei tav.	-	+	++	ei tav.	+++
Määrärahojen jakoperusteiden tarkistaminen	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	+++	ei tav.
Tuotteistus ja kustannuslaskennan osaaminen	ei tav.	ei tav.	-	++	ei tav.	++	+++
Työkalu talouden hallintaan	+++	++	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	++
Strategian, palvelujen rakenteen ja tuotannon sekä prosessien analyysi	ei tav.	+++	-	+	+	ei tav.	ei tav.
Yksityisen palvelutuotannon lisääminen	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	-
Johtamisjärjestelmän tai organisaation uudistaminen	ei tav.	ei tav.	ei tav.	++	ei tav.	ei tav.	(++)
Tulospalkkauksen selvittäminen	ei tav.	-	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.
Laadunarvioinnin kehittäminen	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	-	ei tav.	ei tav.
SPB:n laajentaminen organisaatiossa	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	ei tav.	++	+++

ei tav.: kunta ei asettanut pilotoinnille kyseistä tavoitetta

- tavoite ei toteutunut lainkaan

+ työskentely tavoitteen suuntaan on aloitettu

++ tavoite on jossakin määrin toteutunut

+++ tavoite on toteutunut

(++) toteutunut, mutta SPB:llä ei merkitystä

Kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisäämiseen liittyneet tavoitteet oli saavutettu useissa kunnissa. Päivähoidon johtajien mukaan suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointi oli vaikuttanut nimenomaan mukana olleiden yksiköiden esimiehinä toimineiden päiväkodinjohtajien osaamiseen. Nämä olivat myös entistä

kiinnostuneempia talousasioista ja pystyivät hahmottamaan toiminnan ja talouden yhteyksiä, mikä näkyi esimerkiksi aiempaa tarkempana henkilöstösuunnitteluna.

Tuottavuuden parantaminen, talouden tasapainottaminen, talousarvion pitävyys, ja vastuullisuus resurssien käytössä olivat tavoitteita, jotka olivat toteutuneet osittain. Voidaan olettaa, että näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii kalenterivuotta pidemmän ajan jo siitäkin syystä, että päivähoidon toiminnalliset ja rakenteelliset muutokset voidaan toteuttaa luontevimmin toimintavuoden vaihtuessa elokuun alussa, jolloin muutokset vaikuttivat pilotointivuoden talouteen vain viiden kuukauden ajan. Mahdollinen toiminnan tehostuminen pilottiyksiköissä saattoi jäädä myös huomioimatta, koska tuottavuuden kehitystä ja talouden tasapainottumista ei seurattu yksikkötasolla. Näin yksittäisten yksiköiden muutokset eivät välttämättä näkyneet päivähoidon kuntatason tarkastelussa. Esimerkiksi yhdessä kunnassa sijaismäärärahojen käyttö oli vähentynyt arviolta 20 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Haastateltavan mukaan pilotoinnilla oli tähän osuutta, mutta tarkempi analyysi oli haastatteluajankohtana vielä suorittamatta.

Strategian, palvelurakenteen, palvelutuotannon tai prosessien analyysien laatiminen oli toteutunut odotusten mukaisesti kunnassa, jossa palveluanalyyseja oli tehty aiemminkin ja palvelurakennetta uudistettu. Muissa kunnissa työ oli aloitettu tai siinä oli edistytty hieman. Haastattelujen perusteella on ilmeistä, että suoriteperusteista budjetointia sovellettaessa päivähoidon johtajille alkoi syntyä näkemystä palvelutuotannon ja toimintaprosessien uudistamistarpeista sekä mahdollisuuksista. Yhdessä kunnassa oli oman tuotannon kustannusten laskennan yhteydessä pohdittu yksityisen palvelutuotannon osuutta ja käynnistetty palvelusetelin valmistelu. Muissa kunnissa yksittäisiin yksiköihin rajattu pilotointi ei näyttänyt merkittävästi vaikuttaneen strategisen tason linjauksiin tai palvelurakenteisiin. Rajatummalla, operatiiviseen toimintaan liittyvät tavoitteet, kuten päivähoidon määrärahojen jakoperusteiden uudistaminen, näyttivät sen sijaan toteutuvan hyvin.

Useassa kunnassa tavoitteina oli palvelujen *tuotteistuksen* ja *kustannuslaskennan osaamisen* lisääminen sekä *uuden työvälineen* saaminen talouden hallinnan avuksi. Tuotteistus ja kustannuslaskenta olivat edistyneet parhaiten kunnassa, jossa niitä oli jo aiemmin tehty ja tarkennettiin pilotoinnin aikana. Suoriteperusteisen budjetoinnin

malliin kehitetty työväline, excel-taulukkolaskentaan perustuva laskentapohja, saatiin käyttöön ja se vastasi tavoitteita. Laskentapohjan käyttöönottoa hidasti menetelmän oppiminen sekä sen työläys, kun toiminta- ja taloustiedot oli siirrettävä manuaalisesti laskentapohjiin. Tämä myös heikensi mallin käyttökelpoisuutta. Tosin yksi haastateltavista piti työvälinettä helppona ja nopeana.

Kuntavertailut olivat erillinen hanke, jota toteutettiin pilotoinnin ohella. Vertailussa oli mukana useiden kymmenien kuntien päivähoitopalvelut ja osa tutkimuskunnista. Kustannus- ja toimintatiedot oli muokattu vertailukelpoisiksi esimerkiksi tarkistamalla tukipalvelujen kustannusten tasoa. Vertailut lisäsivät tutkimuskunnissa kustannustietoisuutta ja tukivat siten suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin tavoitteita. Toimintaa kehitettiin ja uudistettiin suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin lisäksi monin tavoin. Esimerkiksi laatujärjestelmiä kehitettiin erillisenä hankkeena kunnassa, jossa se alun perin oli pilotoinninkin tavoitteena.

Suoriteperusteiselle budjetoinnille oli hahmottunut uusia tavoitteita neljässä kunnassa pilotointivuoden aikana. Kahdessa kunnassa toiveena oli talousarvion ja/tai käyttösuunnitelman rakentaminen suoriteperusteisen budjetoinnin mallin mukaisten suoritteiden avulla. Toisen kunnan päivähoiton johtaja odotti järjestelmän työvälineen kehittymistä, jotta yksikkökohtaisista toiminta- ja taloussuunnitelmista saataisiin helposti koko päivähoiton suunnitelmat ja koko kunnan tason suunnitelmia simuloimalla muodostuisi yksikkötason vaihtoehtoisia suunnitelmia. Kahden kunnan tavoitteena oli mallin yhteensopivuus asiakas- ja taloussuunnittelun tietojärjestelmien kanssa, mikä lisäisi sen käytettävyyttä. Muita uusia tavoitteita olivat: tulospalkkauksen käyttöönotto, suoriteperusteisen budjetoinnin laajentaminen koko päivähoitoon, erityispäivähoidon/varhaiserityiskasvatuksen, vuorohoidon, perhepäivähoidon sekä koululaisten iltapäivähoidon ottaminen mukaan sekä mallin laajentaminen muihin sosiaalipalveluihin. Uudet tavoitteet olivat joko päivähoiton johtajien näkemyksiä tai muodostuneet yhteisessä työskentelyssä. Ne eivät olleet vielä toteutuneet pilotoinnin aikana, ja osa niistä vaatii pitkäjänteistä kehittämistyötä, uusia hankintoja tai sopimuksia eri toimijoiden välillä. Jotkut tavoitteista olivat kehityskohteina muissa tutkimuskunnissa, kuten vuorohoidon tuotteistaminen ja kustannuslaskenta.

Suoriteperusteista budjetointia käytetään haastateltujen päivähoiton johtajien arvioiden mukaan jatkossakin tutkimuskunnissa A, B, E, F ja G. Kunnassa C, jossa pilotointi ei ollut käynnistynyt, aiottiin toteuttaa pilotointi seuraavana vuonna. Kunnassa D talousjohdolla oli harkinnassa palvelutuotannon kehittäminen toimintolaskennan avulla, johon mallin ei nähty istuvan. Suoriteperusteisen budjetoinnin perusmallia aiottiin soveltaa myös tutkimuskuntien muihin palveluihin. Sen laajentamista harkittiin muun muassa opetukseen ja vanhustenhuoltoon.⁸ Muut suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin syiden, tavoitteiden ja tulosten kuntakohtaiset tulokset ovat raportin liitteenä 3.

Keskeiset tutkimustulokset pilotoinnin tavoitteiden toteutumisesta

Taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyvät syyt ja tavoitteet painoutuivat haastateltavien näkemysten mukaan, kun kunnat lähtivät kokeilemaan uudenlaista budjetointimallia. Ensimmäisen haastattelukierroksen vastauksissa korostuivatkin erityisesti kuntatalouden tilanteen vaatimukset. Tulosten mukaan kustannustietoisuuden ja talousosaamisen tavoitteet saavutettiin useissa kunnissa. Erityisesti pilottiyksiköiden johtajien osaaminen oli lisääntynyt. Asiakas- ja henkilöstönäkökulmat jäivät lähes kokonaan huomiotta.

Tutkimuksessa ei tullut esiin suunnitelmia palvelutuotannon järjestämisen suurista muutoksista, kuten ulkoistamisesta tai organisatorisista uudelleen järjestelyistä.⁹ Suoriteperusteinen budjetointi näyttäytyi enemmänkin kustannustietoisuutta ja talousosaamista lisäävänä käytännön menetelmänä ja koulutusprosessissa kuin strategista suunnanmuutosta valmistelevana toimenpiteenä. Pilotoinnin syyt, tavoitteet ja tulokset ovat mukana, kun seuraavassa alaluvussa 6.3 analysoidaan päivähoiton toimintatapojen ja johtamisen kehitysnäkymiä.

⁸ Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia pilotoitiin päivähoiton ohella vuonna 2010 yhden kunnan teknisessä toimessa ja yhden kunnan vanhuspalveluissa.

⁹ Yhdessä kunnassa oli jo käytössä tilaaja–tuottaja-malli, tuottajaorganisaatio oli mukana tässä tutkimuksessa.

6.3 Suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteydet päivähoiton johtamisessa

Päivähoidon johtamista sekä sen kehittämistavoitteita ja –suuntia selvitettiin molemmilla haastattelukerroilla. Kaikki haastateltavat mainitsivat kunnan yleisten kehittämistavoitteiden liittyvän strategisten linjausten päivittämiseen: palvelunanalyysiin, tuotantotapojen määrittämiseen tai palveluverkon tarkistamiseen. Organisaatioita oli uudistettu äskettäin kahdessa kunnassa kuntaliitosten yhteydessä. Toisessa otettiin käyttöön tilaaja-tuottaja-malli ja toisessa muodostettiin hierarkkisesti matala organisaatio. Muissakin kunnissa oli viime vuosina toteutettu organisaatiouudistuksia, kuten päivähoiton siirtäminen sivistys- tai opetuspalvelujen yhteyteen. Haastateltavista yksi mainitsi koko kunnan johtamisnäkemyksen painottavan strategista johtamista, muut eivät nimenneet käytössä olevaa tai tavoitteeksi asetettua johtamismallia tai -käytäntöä.

Pilotoinnin toteuttaneiden kuntien päivähoiton johtajat tunnistivat suoriteperusteisen budjetoinnin vaikuttaneen päivähoiton johtamiseen. He olivat huomanneet muutosta erityisesti päiväkotien ja aluejohtajien työotteessa. Se oli kuvausten mukaan aiempaa ”analyttisempaa”, ”kustannustietoisempaa” ja ”itsenäisempää”. Näillä tarkoitettiin johtajien kykyä nähdä arkipäivän päätösten merkitys kokonaisuuden kannalta: miten lasten sijoittelu tai sijaisten palkkaaminen vaikuttivat päivähoiton talouteen. Pilotointi oli ”napakoittanut” myös päivähoiton johdon omaa työtä esimerkiksi siten, että he olivat aiempaa enemmän kiinnittäneet huomiota hoitopaikkojen täyttöön. Kolme haastateltavaa oli huomannut oman työnsä helpottuneen päiväkotien tai aluejohtajien työotteen muutoksen ansiosta. Helpottuminen oli näkynyt toiminnan ja talouden suunnittelussa, seurannassa ja yhden haastateltavan kokemuksen mukaan myös raportoinnissa.

”Meidän esimiesten osaaminen on lisääntynyt aivan huimasti ja se helpottaa tosi paljon mun työtä. He on kiinnostuneita oman yksikkönsä taloudesta ja osallistuu meidän toimintakertomuksen tekemiseen. Ne on nyt aivan upeita, nyt ne on oikeesti rakennettu tavoitteita vasten.”

Kolmessa kunnassa oli tehty tai suunniteltu uudistuksia johtamisjärjestelmään pilotoinnin kokemusten perusteella tai sen yhteydessä. Uudistukset koskivat päiväkodin johtajien tai aluejohtajien työtehtäviä, työnjakoa, päätösvallan hajauttamista yksiköille sekä päiväkodinjohtajien vastuualueiden kasvattamista. Tavoitteena oli selkeyttää ja helpottaa palvelujen koordinoitua, palveluohjausta ja henkilöstön liikuteltavuutta.

”On keskusteltu henkilöstön ja sijaisten käytöstä, ett aluejohtajalla on mahdollisuus hoitaa tätä henkilöstöasiasia sillä tavalla, että hän voi siirtää omalla alueellaan henkilöstöä tarpeen mukaan – ei olla enää niin sen oman yksikkösidonnaisia. Henkilöstökin tietää, että tässä voi olla, että mä meen pariin päiväksi jonnekin muualle vähän jelpimään ja palaan sitten omaan perustaloon. Se on aika iso muutos, ei oo kaikille ihan luontevaa, mutt me on päästy hyvään alkuun. Aluejohtajat on kertoneet, että käyttävät aika paljonkin. Isosta yksiköstä helpommin pystyy irrottamaan pieneen.”

Johtamisen ja johtamisjärjestelmän muutosten ja muiden kehittämistarpeiden arveltiin luovan johtamisosaamiselle haasteita, jotka näkyvät jatkossa rekrytointitilanteissa. Eräs haastateltavista totesi, että johtajia rekrytoitaessa ajantasaisen osaamisen lisäksi arvioidaan heidän asennettaan ja sitoutumistaan. Johtamisessa tapahtuneet muutokset vaikuttivat muidenkin ammattiryhmien toimintaan, eräs kunta oli esimerkiksi siirtänyt pilotoinnin yhteydessä asiakasmaksujen määrittelyn toimistosihteerille vapauttaen näin päiväkodinjohtajille aikaa toiminnan suunnitteluun ja esimiestyöhön.

Suoriteperusteinen budjetointi nähtiin tutkimuskunnissa ennen kaikkea keinoksi synnyttää motivaatiota taloudelliseen ajatteluun ja resurssien käytön tarkentamiseen. Päivähoidon johtajat korostivat talouden hallinnan ja talousosaamisen merkitystä jatkossakin. Mallia pidettiin kyllin yksinkertaisena esimerkiksi tulospalkkion määrittämiseksi, joskaan sitä ei pidetty vielä valmiina. Johtamisosaamisen kehittämisen ja muutoksen välineenä sitä pidettiin kahdessa eri mielessä. Budjetointimallista odotettiin toisaalta konkreettista työvälinettä, jonka avulla lähiesimiehet voivat suunnitella ja seurata oman yksikkönsä taloutta, ja jonka avulla määrärahoja voidaan jakaa yksiköiden kesken. Toisaalta malli nähtiin osaamisen kehittämisen välineenä, joka yhdistää vallan ja vastuun, talouden ja toiminnan sekä lisää kokonaisvaltaista ajattelua.

”Kyllä siitä nimenomaan hyötyä on. Aluejohtajien hanskassa olevat rahat ovat erisuuruiset nyt, kun alueet on erityyppiset. Tästä

[suoriteperusteisesta budjetoinnista] on hyötyä näitten alueitten koon tarkistamisessa.”

”Se on saanu meidän esimiehet puhumaan samaa kieltä, musta se on aivan äärettömän tärkeä. – –. Sillon [aiemmin] kun se talousosaaminen on ihan äärestä laitaan, nii se juttu aina halkeaa – –. Kun me nyt ruvetaan puhumaan laadusta, se [talous] on siellä taustalla. Ei me tietenkään euroista puhuta, mutta jokainen osaa asettaa sen oikeeseen kohtaan.”

Päivähoidon johtajat korostivat varhaiskasvatuksen näkökulmasta ohjaavia arvoja ja sitä, että linjaukset ja raamit resurssien käytölle on luotava lapsen tarpeiden ja pedagogiikan laadun pohjalta. Toimintaa ei perusteta ainoastaan taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Kolmen haastateltavan kehittämistavoitteena oli päivähoidon, tai varhaiskasvatuksen, ja opetuksen esimiestyön lähentäminen ja yhteinen kehittäminen.

Johtamisen, ohjauksen tai palvelujen järjestämisen laajempia kehittämisnäkyjä ei tullut esille. Syynä saattaa olla tutkimuksen mieltäminen vain suoriteperusteisen budjetoinnin malliin liittyväksi, jolloin puolistrukturoitu haastattelu ei avannut laajempaa tarkastelua. Mahdollista on myös se, että kunnissa ei ollut keskusteltu johtamisen kehittämissuunnista, jolloin yksittäisten sektorijohtajien on vaikea hahmottaa niitä. Johtamistyön sanoittaminen on jo sinällään haastavaa johtamisen monien ulottuvuuksien ja teoriapohjan moninaisuuden vuoksi. Haasteltujen näkemykset johtamisen kehittämisestä liittyivät lähinnä päiväkotien johtamiseen.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointi uuden julkisjohtamisen näkökulmasta

Uuden julkisjohtamisen ja suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin yhteyksiä analysoidaan tässä pilotoinnin tavoitteiden ja tulosten perusteella. Apuna käytetään tulkintakehystä, jota käytettiin myös suoriteperusteisen budjetoinnin mallin analysoinnissa (ks. luku 3.4). Se perustuu Christopher Hoodin (ks. luku 2.1) näkemykseen uuden julkisjohtamisen ulottuvuuksista ja tunnusmerkeistä. Tarkastelu on tiivistetty taulukkoon 10, jossa haastatteluaineistossa ilmenneet suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteet ja tulokset on luokiteltu tulkintakehyksen mukaisiin ulottuvuuksiin.

Taulukko 10: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointi uuden julkisjohtamisen näkökulmasta

	Kunta A	Kunta B	Kunta C	Kunta D	Kunta E	Kunta F	Kunta G
Organisaatio-rakenne	Tilaaaja–tuottaja-malli käytössä	-	Päätösvalta yksiköktasolle (tavoite)	Talousvastuuta korostava org. kunnassa (ei liity SPB:iin)	Talousvastuu esimiehillä. SPB voisi olla tilaaaja–tuottaja-mallin koeversio.	Yksiköiden kustannus-vertailuja, määrärahojen jako	Tuoteperusteinen budjetointi käytössä.
Kilpailu ja palvelutuotanto	Tilaaaja–tuottaja-malli, kustannus-tietoisuus tavoite, kasvoi.	Yksityisten palveluiden lisääminen, oman tuotannon kustannusten vertailu siihen. Tuotteistus ja kustannusten vertailu eteni.	Tuotteistus (tavoite)	Kustannus-vertailut, tuottamistavat olleet esillä kunnassa (ei liity SPB:iin).	Kustannustietoisuus tavoitteena, toteutui	Kustannus-tietoisuus ja vertailutiedot tavoitteena, toteutuivat.	Kustannus-tietoisuus, vertailutiedot, tuotteistus. Yksityisten palvelujen lisääminen tavoitteena kunnassa.
Johtamis-käytännöt	Henkilöstön liikuteltavuus tavoitteena	-	-	Sisäisiä järjestelyjä tehty.	-	-	-
Resurssien käyttö	Talousarvion pitävyys tavoitteena ja toteutui.	-	Tuottavuus- ja säästötavoitteet	Talouden tasapainottamis-ohjelma (ei liity SPB:iin)	Vastuullisuus resurssien käytössä.	-	Kertoimien käyttö täytössä; tehokkuus
Johtajuus ^{a)}	Talous-osaamisen tukeminen: malli auttaa	Talous-osaamisen lisääminen.	Johtamis-osaamisen kehittäminen tavoitteena.	Taloulosaamisen vahvistaminen koko kunnan tavoite. SPB:ssä toteutui.	Taloulosaamisen lisääminen, joskin henkilöstö-johtaminen keskeistä.	-	Taloulosaamisen lisääminen. Tiimi-johtaminen keskeistä.
Toiminnan ja tulosten mittaaminen	-	Kertoimet hoitopaikkojen täytössä.	-	-	Laatukriteerit valmisteilla, ei liittynyt SPB:iin.	-	Täyttö- ja käyttöaste-seuranta.
Tuotosten korostaminen	-	Tulospalkkaus tavoitteena.	-		-	Tulospalkkaus tavoitteeksi	-

^{a)} Taloulosaaminen on tässä osa johtajuutta: se vie päivähoiton johtamista kohti ammattimaista johtamista.

Organisaatiorakenteen hajauttamiseen liittyviä tavoitteita pilotoinnissa ei ollut. Sen yhteydessä ei myöskään tapahtunut merkittäviä organisatorisia uudistuksia tai rahoitusperusteiden muutoksia kunnan tasolla. Yhdessä kunnassa tilaaja–tuottaja-asetelma ja toisessa tuoteperusteinen budjetti oli ollut jo käytössä. Useimmissa kunnissa pilotoinnin tavoitteiden kylläkin voidaan nähdä korostavan yksiköiden talousvastuuta, jonka Hood sijoittaa tähän ulottuvuuteen. *Kilpailun lisääntyminen* ilmeni yhdessä kunnassa palvelusetelin valmisteluna ja oman tuotannon kustannusten tarkasteluna sen rinnalla. Muissa kunnissa pilotointivaiheessa tarkennettiin kustannusvertailua muihin kuntiin ja kasvatettiin muutoinkin tietoisuutta palvelutuotannon kustannuksista.

Johtamiskäytäntöjen uudistukset osalta Hoodin tarkoittamassa mielessä (yksityissektorin käytäntöjen soveltaminen henkilöstön rekrytoinnissa ja palkkauksessa) eivät olleet pilotoinnissa esillä. Palkkaus- ja kannustinjärjestelmien uudistuksina mainittiin tuloksiin sidotun tulospalkkiojärjestelmän kehittäminen. *Resurssien käytön* vastuullisuus oli puolestaan lähes kaikkien kuntien tavoitteissa. *Johtajuuden merkityksen korostaminen* näyttäytyi kaikissa kunnissa johtajien talousosaaminen kasvattamisena, joka voidaan liittää moniin eri ulottuvuuksiin. Sitä tarvitaan taloussuunnittelussa ja –seurannassa, tuotteistamisessa, toiminnan tulosten arvioinnissa sekä tehtäessä arkisiin työsuorituksiin liittyviä ratkaisuja. Tässä se nähdään päivähoidon eri tasojen johtajien taustakoulutuksen, työkokemuksen ja orientaation vuoksi pienenä askeleena kohti niin sanottua ammattijohtajuutta.

Toiminnan ja tulosten mittaamisen ulottuvuus näyttäytyi kahdessa kunnassa suoriteperusteiseen budjetointiin liittyvien lapsikohtaisten kertomien hyödyntämisenä hoitopaikkojen täytössä ja niiden käyttöasteita seurattaessa. Profioliähtöisten toimintatapojen tai ammatillisen asiantuntemuksen vähenemistä toiminnan arvioinnissa ei tullut selkeästi esille. Sitä voidaan tunnistaa kuitenkin välillisesti tavoitteissa päiväkotien johtajien osaamisen ja toiminnan arvioinnin rikastamisessa taloudellisella näkökulmalla, mikä ei välttämättä vähennä pedagogisen asiantuntemuksen merkitystä. Hoodin tarkoittamassa mielessä *tuotosten korostaminen* ei toteutunut pilotoinnin aikana tulospalkkauksena, mutta se oli tavoitteena jatkossa kahdessa kunnassa.

Haastattelujen perusteella suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin tavoitteet ja tulokset näyttävät vastaavan uuden julkisjohtamisen keskeisiä periaatteita. Tätä saattaa

korostaa suoriteperusteisen budjetoinnin mieltäminen nimenomaan keinoksi lisätä talouden hallintaa, ohjausta ja osaamista, joita Hoodin tulkinta uudesta julkisjohtamisesta painottaa. Päivähoidon johtamisen kehittämistavoitteet liittyivät nekin toiminnan ja talouden sekä vallan ja vastuun yhdistämiseen organisaation kaikilla tasoilla. Keskeiseksi tavoitteeksi nähtiin kaikkien tasojen esimiesten talousosaamisen ja henkilöstöjohtamisen vahvistamisen. Kokonaisuuksien ymmärtämistä ja hallitsemista pidettiin myös tärkeänä.

”Päätösvalta, se valta ja vastuu pitäis olla jollakin tavalla tasapainossa. Ja edelleen tätä byrokratiaa pitäis tuoda alemmas, kuka valitsee nämä lapset – ja samalla tavalla talousmäärittelyt olis vietävä lähemmäs sitä arkityötä.”

”Me ei selvitä tästä johtamisesta, ellei se talous oikeesti oo sellanen, että se hahmotetaan. – – Sellanen tietämys pitää mun mielestä olla jokaisella esimiehellä, että ne tietää sen, että kun mulla on tässä talousarvio ja jos mä tässä nyt jotakin ruuvaan, mihin se sitten vaikuttaa.”

Haastattelujen perusteella saadut tulokset suoriteperusteisen budjetoinnin yhteyksistä uuteen julkisjohtamiseen vastaavat mallin teoreettisen tarkastelun päätelmiä.

7 Pohdinta

7.1 Tutkimuksen luotettavuus ja yleistettävyyys

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida päivähoiton johtamista erityisesti talouden ohjauksen ja siihen liittyvän suoriteperusteisen budjetoinnin näkökulmasta. Johtamista tarkasteltiin yhteydessä toiminnan ja talouden ohjaukseen. Melko laajan ja monipuolisen teoreettisen aineiston tarkastelun tarkoituksena oli hahmottaa hyvinvointipalveluiden ja erityisesti päivähoiton johtamiseen vaikuttavia yleisiä muutostrendejä. Toisena syynä oli suoriteperusteisen budjetoinnin mallin ja sen taustajatteluun sanoittaminen, koska malli on konsulttiyhtiön markkinoima tuote, joka näyttää syntyneen johtamisen ja talouden ohjauksen käytännön tarpeista. Tutkimuksen kohteen lähestymisellä monesta eri suunnasta haluttiin lisätä luotettavuuden lisäksi validiutta empiirisen tutkimusaineiston analyysissä (ks. Hirsjärvi 1997, 232–233; Eskola & Suoranta 1998, 213).

Empiirinen tutkimusaineisto koottiin seitsemästä kunnasta, joissa suoriteperusteista budjetointia pilotoitiin päivähoidossa vuonna 2010. Budjetointimalli oli alun perin suunniteltu ajatellen päivähoitoa, jossa sitä yleisimmin ryhdyttiinkin kokeilemaan yli 10 kunnassa. Tutkimuksen validiuden turvaamiseksi aineisto koottiin seitsemästä suurimmasta kunnasta. Ulkopuolelle jätettyjen kuntien päivähoiton johtamisen kysymykset eroavat suurempien kuntien tilanteista muun muassa erilaisen palvelurakenteen ja volyymin vuoksi. Myös talouden ohjaamisen haasteet ovat suuremmat monimutkaisemmissa kokonaisuuksissa. (Ks. Ikola-Norrbacka 2004, 62–66 ja 110–114.)

Tutkimusaineisto koottiin kuntien päivähoiton johtajilta puhelimitse kahdella haastattelukierroksella. Eskolan ja Suorannan (1998, 91) mukaan puhelinhaastattelujen luotettavuutta on epäilty. Tässä tutkimuksessa luotettavuutta lisättiin sopimalla haastattelujen tarkat ajat, lähettämällä kysymykset etukäteen ja käyttämällä puolistrukturoitua haastattelumuotoa. Sitä lisäsi myös haastateltavien asiantuntijuus päivähoiton johtamisesta sekä heidän asemansa organisaatiossa. Keskijohdossa

toimiessaan heillä oli näköala päivähoidoyksiköihin sekä kunnan ylempään johtoon ja poliittiseen päätöksentekoon.

Haastattelut tapahtuivat vuoden välein, ja eräs haastatelluista oli vaihtanut työpaikkaa juuri ennen toista haastattelua. Vaihdos oli vasta tapahtunut ja hän oli vastannut pilotoinnin saattamisesta loppuun, joten hän lupautui toiseenkin haastatteluun. Tämä ei vaikuttanut olennaisesti luotettavuuteen. Luotettavuuteen saattoi sen sijaan vaikuttaa se, että yksi haastateltava ei ollut saanut haastattelukysymyksiä etukäteen. Haastattelu kuitenkin toteutettiin ja kysymykset toimitettiin hänelle jälkeinpäin, jotta hän voi tarvittaessa täydentää tai korjata antamiaan tietoja. Eräs haastateltavista puhui ruotsia äidinkielenään, mikä saattoi hänen oman arvionsa mukaan vaikuttaa ilmaisujen tarkkuuteen.

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin huolellisesti. Kirjallista materiaalia käytiin useaan kertaan läpi kokonaisuuksina sekä tiettyjen teemojen näkökulmista. Aineiston käsittelyssä käytettiin apuvälineitä, kuten tasapainotettua tulokorttia jäsentämisessä ja laadittua tulkintakehystä teorialähtöisessä analyysissa. Ne vahvistivat tarkastelun luotettavuutta, mutta todennäköisesti jättivät huomiotta mahdollisesti kiinnostaviakin yksityiskohtia ja sivujuonteita. (Ks. Eskola & Suoranta 1998, 215 ja 225; Metsämuuronen 2006, 252.) Tutkimuksessa arvioitiin myös suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin tavoitteiden toteutumista. Analyysi oli luonteeltaan tavoiteperusteista arviointia, joka ei toteutunut puhtaana siksi, että kuntien palvelutuotannossa kehitettiin samaan aikaan muita uusia toimintamalleja. (Ks. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 44 ja 82.)

Laadullisessa tutkimuksessa tulkinta on monisäikeistä, tutkimusprosessin eri vaiheissa tehty valinnat vaikuttavat lopputulokseen (Eskola & Suoranta 1998, 216–218). Tässä tutkimuksessa tulosten tulkintaa avattiin haastatteluaineiston suorilla lainauksilla ja tulkintakehyksellä. Tulkinnessa haastatteluaineistoa käsiteltiin siten, että niiden alkuperäinen konteksti säilyi (ks. Metsämuuronen 2006, 252). Tulkinta ja johtopäätökset perustuivat uutta julkisjohtamista, palvelujen järjestämistä ja toimintatapoja koskevaan kirjallisuuteen ja tutkimustietoon. Tällä pyrittiin luotettavuuden ohella lisäämään tutkimuksen yleistettävyyttä.

Tutkijan positio oli tässä tutkimuksessa sekä luotettavuutta lisäävä että horjuttava tekijä. Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnista omassa kunnassa vastaavana toimiminen ja muissa kunnissa toimivien kollegoiden haastattelemisen lisäsi asiantuntijuutta aineiston käsittelyssä ja tulosten tulkinnassa. Samalla se toi niihin tahatonta subjektiivisuutta, vaikka pyrkimyksenä oli irrottautua työroolista ja asettautua tutkijan rooliin. Tämä pohdinta alkoi jo tutkimusprosessin kynnyksellä, kun punnitsin läheisesti omaa työtä koskettavan aiheen valintaa. (Ks. Eskola & Suoranta 1998, 210: Tuomi & Sarajärvi 2002, 135.) Tässä tapauksessa kiinnostus aiheen tutkimiseen perustui omiin visioihini päivähoiton johtamisen ja palvelutuotannon järjestämisen uudistuksista pidemmällä aikavälillä. Siirtyminen päivähoidosta toisiin tehtäviin ennen toista haastattelukierrosta toi aiheeseen etäisyyttä ja mahdollisesti lisäsi objektiivisuutta tulosten analyysivaiheessa.

Tutkimustulosten yleistettävyyttä pohditaan laadullisessa tutkimuksessa Jari Eskolan ja Juha Suorannan (1998, 69) mukaan tulkintojen kestävyiden ja syvyyden perusteella, aineiston koko ei ole ratkaisevaa. Pertti Alasuutari (1999, 250–251) puolestaan näkee yleistettävyyden pikemminkin suhteuttamisena, jolloin laadullisessa tutkimuksessa pohditaan, miten tutkimus valottaa muutakin kuin ensisijaisesti analysoimaansa yksittäistä tapausta. Tämän tutkimuksen haastatteluaineisto oli melko pieni puhelinhaastattelujen ja tutkimuskuntien määrän vuoksi. Aineisto käsitteli suoriteperusteisen budjetoinnin pilotointia päivähoidossa yhden vuoden aikana. Näiden rajoitusten vuoksi tulosten yleistettävyyteen on syytä suhtautua varauksella.

Tutkimustulokset valottavat kuitenkin kunnissa toteutettavaa kehittämistä ja päivähoiton sekä muiden hyvinvointipalveluiden johtamisen ilmiöitä samansuuntaisina kuin muissa tutkimuksissa. Sen perusteella niitä voidaan käyttää keskusteltaessa esimerkiksi päivähoiton johtamisen kehittämistarpeista. Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia koskevia tuloksia voidaan hyödyntää kunnissa pohdittaessa mallin ottamista käyttöön päivähoidossa tai muissa palveluissa. Tulokset tuovat keskusteluun näkökulmia, joita suoriteperusteisen budjetoinnin yhteydessä ei ole tätä ennen käsitelty.

7.2 Johtopäätökset ja suositukset päivähoidolle

Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata ja analysoida päivähoidon johtamista erityisesti talouden ohjauksen ja siihen liittyvän suoriteperusteisen budjetoinnin näkökulmasta. Keskeisimmät teoreettiset lähtökohdat olivat uusi julkisjohtaminen, sen periaatteet ja sovellukset sekä kunnallisten palvelujen järjestämistavat, talouden ohjaus sekä kunnallinen päätöksenteko. Läpileikkaavana näiden tarkastelussa olivat hyvinvointipalveluiden johtaminen ja sen toimintamallien kehittäminen.

Suoriteperusteisen budjetoinnin vuoden kestänyt pilotointi oli case-tapaus, jonka pohjalta analysoitiin päivähoidon toimintamallien ja johtamisen kehittämistä kuntatasolla. Suoriteperusteisen budjetoinnin mallia tarkasteltiin uutta julkisjohtamista, palvelujen järjestämistapoja ja talouden ohjausta käsittelevän kirjallisuuden sekä mallin pilotointia koskevan empiirisen tutkimuksen pohjalta. Sen aineisto koottiin haastatteleamalla suoriteperusteista budjetointimallia vuonna 2010 pilotoineiden kuntien päivähoidon johtajia pilotoinnin alkaessa ja sen päättyttyä. Kunnat olivat keskisuuria kaupungeja ja suuria kuntia eri puolilla maata.

Tutkimuskysymykset olivat: 1) Miten kunnissa lähdettiin pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia? 2) Miten pilotoinnille asetetut tavoitteet toteutuivat? 3) Mitä yhteyksiä suoriteperusteisella budjetoinnilla ja uudella julkisjohtamisella on päivähoidon johtamisessa?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi analysoitiin pilotoinnin käynnistymistä, toteuttamista ja eri toimijoiden osallistumista prosessiin kunnallisen päätöksenteon ja johtamisen näkökulmista. Tulosten mukaan päivähoidon johtajat olivat avainasemassa suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin käynnistämisessä, useimmiten he toivat idean erilaisten yhteistyöverkostojen kautta. Pilotointiprosessin toteuttamisessa myös päiväkodinjohtajien rooli korostui. Lähiesimiehinä he olivat ratkaisevassa asemassa pilotoinnin käynnistämisessä, läpiviennissä sekä arvioitaessa tuloksia ja jatkoa. Henkilöstön osallistuminen hankkeeseen aktiivisena toimijana oli useimmissa kunnissa melko vähäistä. Pilotoinnin tavoitteet saavutettiin kuitenkin parhaiten kunnissa, joissa henkilöstö oli aktiivisesti mukana.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnissa poliittinen ulottuvuus jäi useimmissa kunnissa pieneksi, päätöksentekijöitä informoitiin pilotoinnista muiden kehittämishankkeiden tai konsulttiyhtiön palveluiden hankinnan yhteydessä. Päätös suoriteperusteisen budjetoinnin jatkamisesta ja laajentamisesta tehtiin useimmiten virkamiesjohdossa, eikä siinäkään yhteydessä käyty laajempaa poliittista keskustelua esimerkiksi palvelutuotannon järjestelyistä tai johtamisen uudistuksista. Pilotoinnin seuranta ja arviointi perustui lähinnä pilottiyksiköiden ja päivähoidon johdon keskusteluihin. Hankkeelle ei ollut laadittu arviointisuunnitelmia tai systemaattista seurantaa, yhdessä kunnassa toimi laajempi arviointiryhmä. Taloudellisia vaikutuksia seurattiin välillisesti talousosaamisen kehittymisen ja toiminnan yleisen tehostumisen näkökulmista, ei esimerkiksi talouden tunnuslukujen avulla.

Suoriteperusteinen budjetointi ja sen pilotointi näyttäytyi tutkimuksen perusteella kahdella tavalla *tavanomaiselta kehittämishankkeelta*, jollaisia kunnissa toteutetaan virkamiestyönä tai kuntien yhteistyöhankkeina. Ensinnäkin hanke nähtiin käytännönläheiseksi ja rajatuksi, jolloin uudenlaisen talouden ohjauksen vaikutusten arviointia ei pidetty tarpeellisena. *Systemaattisen seurannan ja arvioinnin puuttuminen* liitti pilotoinnin toisella tavalla monien kehittämistoimien joukkoon: usein *tulokset jäivät täysimittaisesti hyödyntämättä*, tavallisesti kuntien kehittämistyöhön käytettävien voimavarojen vähäisyyden vuoksi.

Toiseen tutkimuskysymykseen pilotoinnille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta haettiin vastauksia tavoiteperusteisella arvioinnilla. Ensimmäisessä haastattelussa selvitettiin kuntien syitä ja tavoitteita pilotoinnille ja tavoitteiden toteutusta toisessa haastattelussa pilotoinnin päätyttyä. Tulokset perustuivat päivähoidon johtajien haastatteluihin, kunnissa ei ollut asiakas-, henkilöstö- tai talousseurantaa, joiden perusteella tuloksia olisi voinut täydentää tai varmentaa.

Keskeiset pilotoinnin syyt ja tavoitteet liittyivät taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Tulosten mukaan kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisäämisen tavoitteet saavutettiin useissa kunnissa. Erityisesti pilottiyksiköiden johtajien osaaminen oli lisääntynyt. Asiakaspalveluun, laadun kehittämiseen tai henkilöstön työhyvinvointiin liittyviä tavoitteita oli asetettu niukasti. Suoriteperusteisen budjetoinnin mallissa myös niiden on katsottu lisäävän tuottavuutta. Tutkimuksessa ei tullut esille suunnitelmia

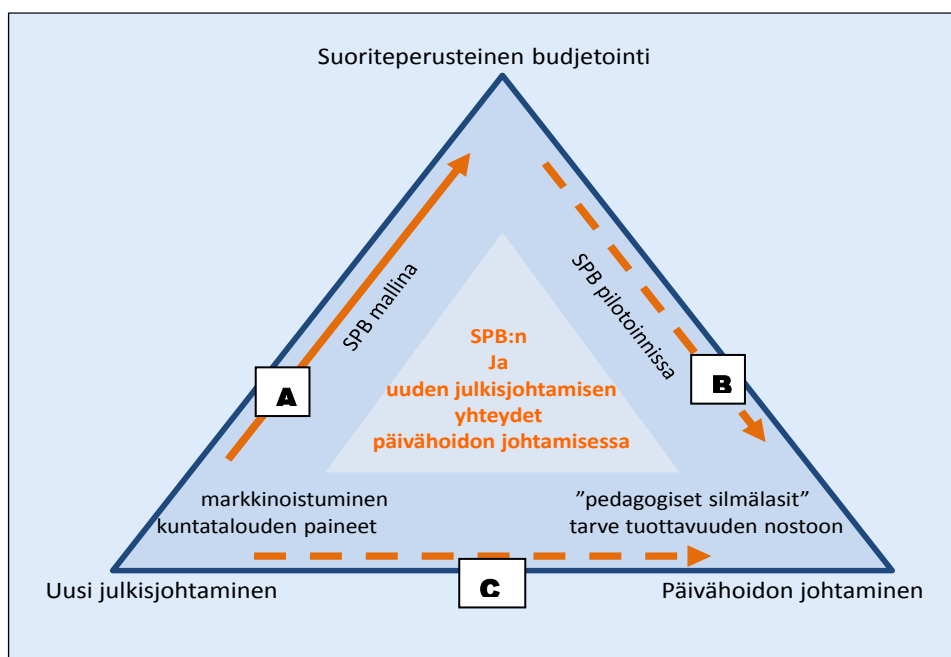
palvelutuotannon järjestämisen suurista muutoksista, kuten ulkoistamisesta tai organisatorisista uudelleen järjestelyistä. Suoriteperusteinen budjetointi näyttäytyikin tässä yhteydessä *enemmän kustannustietoisuutta ja talousosaamista lisäävänä käytännön menetelmänä ja koulutusprosessina kuin strategista suunnanmuutosta valmistelevana toimenpiteenä.*

Kolmanteen tutkimuskysymyksen, suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteyksistä päivähoiton johtamisessa, haettiin vastauksia tarkastelemalla tutkimuskunnissa esitettyjä syitä ja tavoitteita suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnille sekä kuntien ja päivähoiton johtajien omia näkemyksiä johtamisen kehittämissuunnista. Lisäksi suoriteperusteisen budjetoinnin mallia analysoitiin uutta julkisjohtamista, palvelujen järjestämistapoja ja talouden ohjausta käsittelevän kirjallisuuden pohjalta. Uutta julkisjohtamista tulkittiin Christopher Hoodin (1995) määrittelemien ulottuvuuksien ja tunnusmerkkien avulla.

Uutta julkisjohtamista ja sen mukaisia toimintatapoja koskevan *kirjallisuuden* valossa suoriteperusteinen budjetointi näyttäytyi johtamisen ja ohjauksen välineenä, jonka tausta-ajattelu voidaan liittää palvelujen järjestämiseen markkinaperustaisesti ja sen mukaisiin toimintamalleihin. Mallin tavoitteet vastaavat pitkälti uuden julkisjohtamisen periaatteita ja se kääntää palvelutuotantoa yritysmäisen ajattelun suuntaan. Mallia voidaan luonnehtia kevennetyksi tilaaja-tuottaja-malliksi ja talouden ohjauksessa se sijoittuu tulosohjauksen alueelle. Suoriteperusteisen budjetoinnin ideaalimallissa on talouden ulottuvuutta korostavien elementtien lisäksi henkilöstön työhyvinvointia ja innovatiivisuutta painottava ulottuvuus, jonka katsotaan myös lisäävän tuottavuutta. Kuviossa 12 merkintä A kuvaa mallin ja uuden julkisjohtamisen selkeää yhteyttä.

Suoriteperusteisen budjetoinnin *malli* nähtiin tutkimuskunnissa ennen kaikkea keinoksi synnyttää motivaatiota taloudelliseen ajatteluun ja resurssien käyttöön. Siitä odotettiin myös konkreettista työvälinettä, jonka avulla lähiesimiehet voivat suunnitella ja seurata oman yksikkönsä taloutta, ja jonka avulla määrärahoja voidaan jakaa yksiköiden kesken. Päivähoidon johtajat pitivät tärkeänä erityisesti päiväkodinjohtajien kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisäämistä, jossa suoriteperusteinen budjetointia voidaan käyttää välineenä.

Kuntien tavoitteet suoriteperusteisen budjetoinnin *pilotoinnille* ja sen tulokset vastaavat uuden julkisjohtamisen keskeisiä periaatteita. Tätä saattaa korostaa suoriteperusteisen budjetoinnin mieltäminen nimenomaan talouden hallinnan, ohjauksen ja osaamisen keinoksi huolimatta mallin yhteydessä esitetyistä asiakaslähtöisyyden ja henkilöstön motivoinnin ulottuvuuksista. Suoriteperusteisen budjetoinnin malli ja pilotoinnin tulokset vahvistavat uuden julkisjohtamisen mukaisia periaatteita ja käytäntöjä päivähoiton johtamisessa. Päivähoidon johtajat eivät nähneet niiden kuitenkaan muuttaneen tai odota muuttavan johtamisen perusteita tai rakenteita merkittävästi. Kuviossa 12 yhteys B kuvaa uuden julkisjohtamisen näkymistä päivähoiton johtamisessa välillisesti suoriteperusteisen budjetoinnin kautta.



KUVIO 12: Suoriteperusteisen budjetoinnin ja uuden julkisjohtamisen yhteydet päivähoiton johtamisessa

Päivähoidon johtamisen kehittämistavoitteet liittyivät toiminnan ja talouden sekä vallan ja vastuun yhdistämiseen organisaation kaikilla tasoilla. Päivähoidon johtajat korostivat talouden hallinnan ja talousosaamisen merkitystä ja sen kehittämistä johtamistyössä organisaation kaikilla tasoilla, jotta talouden haasteisiin voidaan vastata. Kokonaisuuksien ymmärtämistä ja henkilöstöjohtamista pidettiin myös tärkeinä. Tuloksissa ei tullut esille uuden julkisjohtamisen mukaisia uusia merkittäviä

palvelurakenteen tai tuotantotapojen muutoksia, vaikka markkinoistuminen ja uusi julkisjohtaminen ovat vaikuttamassa kuntien palvelutuotantoon ja toimintatapoihin monin tavoin (ks. luvut 2 ja 3). Päivähoidon johtajat eivät myöskään visioineet johtamisen laajempia tai syvempiä kehittämisnäkyjä.

Päivähoidon johtajat korostivat varhaiskasvatuksen näkökulmasta ohjaavia arvoja ja sitä, että linjaukset ja raamit resurssien käytölle on luotava lapsen tarpeiden ja pedagogiikan pohjalta. Taloudellisen tuloksen ja tuottavuuden tavoittelu eivät ole toiminnan ensisijaisimpia tavoitteita myöskään johtamisessa. Kuviossa 12 yhteys C kuvaa uuden julkisjohtamisen ja päivähoidon johtamisen kehittämisen yhteyttä sinällään, huomioimatta suoriteperusteista budjetointia. Päivähoidon johtajien näkemykset johtamisen ankkuroimisesta pedagogisiin lähtökohtiin voidaan nähdä uudelle julkisjohtamiselle vastakkaisena tai hidastavana tekijänä, joten yhteys ei ole kovin vahva vaikkakin se on nähtävissä.

Tulokset muiden tutkimusten valossa

Tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia monien suomalaisten kuntien toimintatavoista sekä harvalukuisten päivähoidon johtamisesta tehtyjen tutkimusten kanssa. Päivähoidon johtaminen keski johdon näkökulmasta näyttäytyi tässä tutkimuksessa hyvin samanlaisena kuin Elina Fonsénin ja Maarit Ottmanin tutkimuksissa. Fonsénin (2008, 87) tulosten mukaan johtajien osaamisvaatimukset ovat muuttuneet, perinteinen kasvatusalan ammattitaito ei enää ole riittävä. Lisäksi tarvitaan muun muassa talousosaamista, henkilöstöhallintoa sekä organisaation rakenteiden uudistamiskykyä. Sen vuoksi todettiin tarvittavan johtamiskoulutusta, joka toisi ammattijohtajia myös päivähoitoon. Tässä tutkimuksessa havaittiin liikahdusta ammattijohtajuuden suuntaan, kun talousosaamisen tarve tuli korostuneesti esille.

Tässä tutkimuksessa, samoin kuin Ottmanin (2008, 49) tutkimuksessa päivähoidon johtajat hahmottivat johtamisen kehittämistarpeet lähinnä oman sektorinsa sisällä lähiesimiestyössä. Taustalla pystyi tunnistamaan kontekstuaalisen johtamisen mallin, jossa päivähoidon johtaja liikkuu eri tasojen välillä. Näkemykset johtamisen kehittämisestä liittyivät lähinnä päiväkodinjohtajan työhön. Tutkimuksen havainnot olivat linjassa myös Eeva Hujalan (2009, 58) ja hänen tutkimusryhmänsä tulosten

kanssa: johtamisessa ja johtajuuspuheessa keskeisimmäksi nousivat hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuus sekä varhaiskasvatussuunnitelma työn perustana.

Suoriteperusteinen budjetointi ja sen pilotointi näyttäytyi tutkimuksen perusteella kehittämishankkeelta, jollaisia Juha Kaakisen, Jarmo Niemisen ja Jukka Ohtosen (2007, 44) mukaan toteutetaan kunnissa virkamiestyönä tai kuntien yhteistyöhankkeina. Toiminnan kehittämistä ja kehittämishankkeita on runsaasti ja niihin käytetään merkittävä työpanos. Tuloksia ei kuitenkaan pystytä hyödyntämään täysimääräisesti esimerkiksi kehittämistyöhön, sen arviointiin ja implementointiin käytettävien voimavarojen puuttuessa. Kuntien kehittämistyöhön käytettävät resurssit ovat erilaiset, mutta esimerkiksi tämän tutkimuksen kaltaisissa keskisuurissa kunnissa kehittäminen tapahtuu pääosin muiden työtehtävien ohella.

Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin tavoitteet ja niiden toteutuminen tutkimuskunnissa vastaavat Jyväskylän päivähoidon pilotointia ja sen tuloksia. Jyväskylässä pilotointia tutkimuskunnista poiketen seurattiin asiakas- ja henkilöstökyselyiden avulla. Päivi Hakanen (2011, 74–79) arvioi pilotoinnin vaikutuksia erityisesti työhyvinvointiin. Tulosten mukaan suoriteperusteisen budjetoinnin käyttöönotto vaikutti myönteisimmin työhyvinvointiin, työilmapiiriin avoimuuteen, innovatiivisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin. Talousseurannan (Tuosa 2011, 48) mukaan pilottipäiväkotien henkilöstömenot olivat toteutuneisiin hoitopäiviin suhteutettuina pienemmät kuin muissa yksiköissä. Asiakastytytyväisyys parani pilotoinnin alkaessa, mutta notkahti uuden toimintakauden alkaessa elokuussa lähtien sitten uudelleen nousuun.

Suoriteperusteisen budjetoinnin merkitys nähtiin tutkimuskunnissa enemmän kustannustietoisuutta ja talousosaamista lisäävä käytännön menetelmä kuin strategisesti merkittävänä askeleena palvelujen järjestämistapojen uudistamisessa, vaikka se voi osaltaan edistää niitä. Kun malli perustuu palvelujen kysynnän mukaiseen resurssitarpeen suunnitteluun sekä palvelutuotekohtaiseen kustannuslaskentaan, sitä voidaan käyttää esimerkiksi talouden ohjauksen muuttamisessa sopimusohjaukseen perustuvaksi. Tällöin se muistuttaisi Tampereen tilaaja–tuottaja-toimintatavan ohjausmallia, jossa valtuusto hyväksyy sekä tilaaja- että tuotanto-organisaation budjetit (Stenvall & Rannisto 2011, 32–33). Tässä tutkimuksessa oli mukana kunta, jossa

tilaaja–tuottaja-mallin tuotanto-organisaatiossa hyödynnettiin suoriteperusteisen budjetoinnin mallia päiväkodinjohtajien talousosaamisen lisäämisessä ja talouden hallinnassa.

Tutkimuskunnissa ei ollut keskusteltu laajemmin mallin mahdollisista vaikutuksista johtamiseen tai palvelujen järjestämiseen, sen muun muassa kuvattiin ”*uineen sisään*”. Poliittiset päätöksentekijät olivat mukana vähäisessä määrin pilotointiprosessissa ja jatkosta päätettäessä. Samanlaisia havaintoja tekivät Pauli Forma ja Maria Vaalavuo (2008, 50; ks. myös Fredriksson ym. 2009, 158–160) virkamiesten ratkaisevasta roolista palvelutuotannon pienemmissä ulkoistamisissa. Palvelujen järjestäminen nähtiin ensisijaisesti pragmaattisena kysymyksenä huolimatta siihen liittyvistä poliittisista elementeistä. Myös Raija Julkusen (2001, 300) luonnehdinta markkinaehtoisten uudistusten ”hiipimisestä” sopii kuvaamaan tätä ilmiötä.

Päivähoidon johtamisen tulevia näkymiä

Erityisesti päivähoitoa koskettava iso uudistus tulee olemaan valtakunnan tason ohjauksen ja uuden varhaiskasvatuslain valmistelun siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriöstä kulttuuri- ja opetusministeriöön vuonna 2013. Hallinnonalan muutoksen voi olettaa vahvistavan päivähoidon johtamisen perustehtävää lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen tukemisessa. Tämän tutkimuksen teeman kannalta olisi kuitenkin kiinnostavaa seurata, vaikuttaako siirto palvelujen järjestämistapoihin tai talouden ohjaukseen. Jos päivähoito vertautuu sosiaalipalvelujen sijasta vahvemmin perusopetukseen, se voisi vaikuttaa esimerkiksi tilaaja–tuottaja-mallien soveltamiseen, yksityisten palvelujen rooliin ja ehkäpä myös suoriteperusteisen budjetoinnin kaltaisten ohjausmallien käyttöön.

Tämän tutkimuksen perusteella olisi uskaliaasta arvioida päivähoitopalveluiden järjestämistapojen ja ohjausmallien paremmuutta. Markkinasuuntautuneita ja verkostomaisia tapoja ja monituottajamalleja voidaan harkita käytettäväiksi, koska päivähoitopalvelujen tuotteistus on todettu selkeämmäksi kuin monissa muissa sosiaali- ja hyvinvointipalveluissa. Myös perheiden asiakkuuden ostaja- ja kuluttajaroolit tukevat asiakkaan valintaan perustuvia ratkaisuja (ks. Möttönen 2010, 3–10). Ne edellyttävät

kuitenkin toimivaa asiakasohjausta ja laadunvalvontaa lapsen tarpeiden mukaisen päivähoidon ja varhaiskasvatuksen varmistamiseksi.

Kuntatasolla talouden paineet ja monimutkaistuvan toimintaympäristön muut muutokset lisäävät päivähoidon johtamistyön vaativuutta. Tämän tutkimuksen perusteella talousosaamisen lisääminen on tärkeää kaikilla johtamistasoilla. Haasteena on johtaa toiminnan määrätietoista kehittämistä, jotta muutoksen aalloilla ei ajelehdita vaan edetään tietoisesti valittua reittiä. Keskijohdolla on tulosten mukaan keskeinen asema kehittämistyössä, mutta päivähoidon johtaminen näytti hahmottuvan enemmän päiväkodinjohtajan kuin päivähoidon johtajan työnä. Tämän vuoksi olisi syytä selvittää tarkemmin keskijohdon toimintaa operatiivisen ja strategisen tason rajapinnassa. Myös osaamisvaatimusten tarkastelu sekä johtamisosaamisen päivittäminen koulutuksen avulla olisi tarpeellista.

Suoriteperusteisen budjetoinnin seurauksia päivähoidon johtamisessa olisi kannattavaa tutkia vielä pidemmällä aikavälillä ja monitahoisemmin kuin tässä ollut mahdollista. Tämän tutkimuksen mukaan suoriteperusteisen budjetointi ei muuttanut ratkaisevasti päivähoidon johtamista. Se ei kuitenkaan näyttäytynyt pelkkänä teknisenä talouden ohjauksen tai seurannan uudistuksena vaan osana johtamisen muutosta.

Lähteet

- Alasuutari P. 1999. Laadullinen tutkimus. 6. painos (3. uudistettu painos) 2007. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Ansoff, H. Igor. 1981. Strateginen johtaminen. Ekonomia-sarja. Espoo: Weilin+Göös.
- Anttonen, A. 1999. Lasten kotihoidon tuki suomalaisessa perhepolitiikassa. Helsinki: Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 52.
- Anttonen, A. & Sointu, L. 2006. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa: Hyvinvointivaltion rajat –hanke. Helsinki: Stakes.
- Asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.7.2005/608. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050608?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=asetus%20sosiaalihuollon%20ammatillisen%20henkil%C3%B6st%C3%B6n>. Luettu 15.12.2011.
- Asetus lasten päivähoitosta 16.3.1973/239. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730239?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=asetus%20lasten%20p%C3%A4iv%C3%A4hoitosta>. Luettu 15.12.2011.
- Aubrey, C. 2007. Leading and Managing in the Early Years. London: Sage Publications.
- Barnomsorgsguiden. 2011. Saatavissa
http://www.barnomsorgsguiden.se/news_1.html. Luettu 15.12.2011.
- Barker, R.A. 1997. How Can We Train Leaders if We Do Not Know What Leadership Is? Human Relations, Vol. 50, No. 4, 1997, 343-362.
- Bouckaert, G, Ormond, G. & Peters, G. 2000. A Potential Governance Agenda for Finland. Turnin 90° in the Administration's Tasks and Functions. Ministry of Finance, Finland. Research Report 8. Helsinki.
- Carlin, T. M. & Guthrie, J. 2001. Lessons from Australian and New Zealand experiences with accrual output-based budgeting. Teoksessa L. Jones, J. Guthrie & P. Steane (ed.) Learning from international management reform. Research in public policy analysis and management. Vol. 11 A. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Davison C. 1997. The sinking of the early childhood education flagship? Government's plan to privatize kindergartens: the bulk-funding story. Occasional Paper No. 3.

1997. Institute for Early Childhood Studies. Victoria University of Wellington, New Zealand. Saatavissa: <http://researcharchive.vuw.ac.nz/handle/100063/901>. Luettu 3.11.2011.
- Eräsaari, L. 2006. New Public Managementi on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa T. Helne & M. Laatu. Vääryyskirja. 2. painos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Eräsaari, L. 2009. New Public Management kaupungin hallinnossa. Teoksessa T. Heikkinen ja H. Mattila (toim.), Minne menet kaupunki. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisuja C 73, 19–33.
- Eskilstuna kommun 2011. Budget förskolan. Saatavissa: <http://www.eskilstuna.se/sv/Kommun-och-politik/Organisation/Forvaltningar-och-namnder/Namnder/Barn--och-utbildningsnamnden/Budget/Budget-forskolan/> Luettu 15.12.2011.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos 2008. Tampere: Vastapaino.
- Fonsén, E. 2008. Pedagoginen johtajuus – Varhaiskasvatustyön punainen lanka. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteellinen tiedekunta. Opettajankoulutus-laitos. Varhaiskasvatuksen yksikkö. Pro gradu –tutkielma.
- Forma, P., Kuivalainen, S., Niemelä, M & Saarinen, A. 2007. Kuinka hyvinvointivaltio kesytetään? Julkisen sektorin uudistaminen ja hyvinvointipalvelujen muutos Pohjoismaissa. Turun yliopiston Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja B:32/2007.
- Forma, P. & Vaalavuo, M. 2008. Miksi ja minkälaisen prosessin kautta kunnat päätyvät kilpailullisiin toimintatapoihin hyvinvointipalveluissa? Teoksessa P. Forma, M. Niemelä & A. Saarinen (toim.) Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallisan lehtämässätiön kunnat ja kilpailu sarjan julkaisu nro 7. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Fredriksson, S., Hyvärinen, O., Mattila, M. & Wass, H. 2009. Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallisan kehittämässätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Green-Pedersen, C. 2002. New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. Governance:

- An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 15, No. 2. April 2002, 271–294.
- Haataja, A. 2005. Lasten hoitomuodon valintaoikeudet – mahdollisuuksia ja riskejä? Teoksessa P. Takala (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 80–108.
- Hakanen, P. 2011. Suoriteperusteisen budjetoinnin vaikutukset talouteen ja työhyvinvointiin – kunta-ala. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu. Johtaminen. Pro gradu -tutkielma.
- Halttunen, L. 2009. Päivähoitotyö ja johtajuus hajautetussa organisaatiossa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Saatavissa: <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/22480>. Luettu 15.12.2011.
- Hanspers, K. & Mörk, E. 2011. Förskola. Teoksessa Laura Hartman (red.) Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Stockholm: SNS Förlag.
- Harisalo, R. 2008. Organisaatioteoriat. 2. painos. Tampere: Tampere University Press.
- Harrison, S. & Pollit, C. 1992. New Approaches to Resource Management: Reflections. Teoksessa C. Pollit & S. Harrison (ed.) Handbook of Public Services Management. Oxford: Blackwell Business, 205–207.
- Hartman, L. 2011. Inledning. Teoksessa L. Hartman (red.) Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Stockholm: SNS Förlag.
- Haveri, A. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus. Vol. 21, 1/2002, 4–19.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa A. Haveri, K. Majoinen & A. Jäntti (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 26–42.
- Haverinen, R. & Särkelä, R. 2007. Sosiaalipalveluiden tuottamisen mallit kilpailutaloudessa. Teoksessa E. Hörtanainen & R. Salo (toim.) Kunnat ja globalisaatio. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heikkilä, M., Kautto, M. & Teperi, J. 2005. Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. valtioneuvoston kanslia . Saatavissa www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja. Luettu 15.12.2010.
- Heinämäki, L. 2011. Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystaloudet 2010. Järjestämisen , tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Raportti 41/2011. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Saatavissa:

<http://lib.thl.fi:2345/lib4/src?PBFORMTYPE=01002&TITLEID=53769&SQS=1:FI:1::10:50::HTML&PL=0>. Luettu 3.1.2012.

Henkilötietolaki 22.4.1999/523. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>.

Hiilamo, H. 2005. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutuminen Ruotsissa ja Suomessa 1990-luvulla. Teoksessa P. Takala (toim.), Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 58–79.

Hirsjärvi, S. 1997. Tutkimuksen reliabelius ja validius. Teoksessa S. Hirsjärvi, P. Remes & P. Sajavaara, Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos 2009. Helsinki: Tammi, 231–233.

Homburg, V., Pollit, C & van Thiel, S. 2007. Introduction. Teoksessa C. Pollit, C., S. van Thiel, S. & V. Homburg (ed.), New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives. NY, 1–9.

Hood 1995 The "new public management" in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society. Vol 20. No. 2/3, 93–109.

Hujala, A. 2008. Johtamisen moniäänisyys. Johtaminen vuorovaikutuksena ja puhuntana hoivayrityksissä. Terveystalouden ja -talouden laitos. Kuopion yliopisto.

Hujala, E. 2002. Leadership in a child care context in Finland. Teoksessa V. Nivala & E. Hujala (ed.) Leadership in Early Childhood Education. Cross-cultural perspectives. Department of Educational Sciences and Teacher Education, Early Childhood Education, University of Oulu. Oulu University Press, 77–95.

Hujala, E., Heikka, J. & Fonsén, E. 2009. Varhaiskasvatuksen johtajuus kuntien opetustoimessa ja sosiaalitoimessa. Kasvatus- ja opetusalan johtajuus –projekti. Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Varhaiskasvatuksen yksikkö.

Höjer, S. & Forkby, T. 2010. Care for Sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden. British Journal of Social Work. Volume 41, Issue 1, 93–110.

Ikola-Norrbacka, R. 2004. Päivähoito – kuntien kilpailuvaltti? Tutkimus lasten päivähoidosta vuosina 1996–2003. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 46. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jaakonsaari, T. & Myhrman, R. 1994. (toim.) Valtion rahoitustuen suoriteperusteinen budjetointi. VATT-julkaisuja 12. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

- Julkinen talous tienhaarassa. 2010. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010. Valtionvarainministeriö. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/name.jsp. Luettu 7.9.2011.
- Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. 2003. Naiset ja miehet. Teoksessa T. Helne, R. Julkunen, J. Kajanoja, S. Laitinen-Kuikka, T. Silvasti & J. Simpura. Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY.
- Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Juuti, P. 2006. Johtamisen kehityslinjoja. Teoksessa P. Juuti (toim.), Johtaminen eilen, tänään, huomenna. Helsinki: Otava, 13–29.
- Jyväskylän perusturvalautakunta 21.1.2010. Saatavissa: <http://www.jkl.fi:8081/ktweb/>. Luettu 14.12.2011.
- Järvenpää, M., Lämsäluoto, A., Partanen, V. & Pellinen, J. 2010. Talousohjaus ja kustannuslaskenta. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Kaakinen, J., Nieminen, J. & Ohtonen, J. 2007. Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan arvioinnin loppuraportti Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:12. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Karakainen, M., Niiranen, V. & Kinnunen, J. (toim.) 2010. Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Acta nro 219. Helsinki: Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Kajanoja, J. 2005. Hyvä lapsuus – avain menestyvään kansantalouteen? Teoksessa P. Takala, P. (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? 2005 Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 234 – 247.
- Kajanoja, J. 2011. Sosiaalinen pääoma, terveyspolitiikan ja syrjäytymisen kustannukset. Luentomateriaali. Saatavissa www.sosnet.fi/. Luettu 15.12.2011.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere.

- Kankaanpää, E. 2011. Talouden johtaminen. Teoksessa S. Rissanen & J. Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveystalouden johtaminen. Helsinki: WSOYPro Oy.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. 1997. Tasapainotettu mittaristo strategisena johtamisjärjestelmänä. Yritystalous 1/97.
- Kaplan, R. S. & Norton D. P. 2002. Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaproessin toteutus. Suom. M. Heinämäki. Helsinki: Kauppakaari.
- Kaplan, R. S. & Norton, D.P. 2009. Strategiaverkko. Suom. K. Iivonen. Helsinki: Talentum.
- Karila, A. 1998. Kuntien taloudellinen ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Koivumäki, J. 2008. Työyhteisöjen sosiaalinen pääoma. Tutkimus luottamuksesta ja yhteisöllisyyden rakentumisesta ja merkityksestä muuttuvassa valtion asiantuntijaorganisaatiossa. Tampere: University Press.
- Korkalainen, P. 2009. Riittämättömyyden tunteesta osaamisen oivallukseen: ammatillisen asiantuntijuuden kehittäminen varhaiskasvatuksen toimintaympäristössä. Jyväskylä studies in education, psychology and social research. Jyväskylän yliopisto.
- Koskiahon B. 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.
- Kulttuuri- ja opetusministeriön tiedote 4.10.2011. Saatavissa: http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/10/Tyxryhmx_valmistelemaan_varhaiskasvatuksen_hallinnon_siirtoa.html?lang=fi&extra_locale=fi: Luettu 8.12.2011.
- Kotihoidon tuen kuntalisät. 2010. Kunnat.net. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lastenpaivahoito/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisa-vauvaraha2010/Sivut/default.aspx>. Luettu 8.12.2011.
- Kuivalainen, S. 2008. Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa P. Forma, M. Niemelä & A. Saarinen (toim.) Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallisan kehittämissäätiön kunnat ja kilpailu sarjan julkaisu nro 7. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy.
- Kuntalaki 17.3.1995/365. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. Luettu 15.12.2011.

- Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelunjärjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet. Valtionvarainministeriön julkaisuja. Kunnat 26/2011. Saatavissa:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110517Kuntia/Kuntia%2c_kuntayhtymiae_tuottavuustavoitteet.pdf. Luettu 15.12.2011.
- Kuopila, A. et al. 2007. Tilaaja–tuottaja-toimintatapa – ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kähkönen, L. 2004. Quasi-markets, competition and market failures in local government services. Kommunal ekonomi och politik. Volym 8, nummer 3, 31–47.
- Kähkönen, L. 2007. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 9.2.2007/169. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/?number=169&year=%C2%B42007&send=Siirry&goto=1>. Luettu 15.12.2011.
- Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961128>. Luettu 15.12.2011.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>. Luettu 15.12.2011.
- Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 14.6.2002/504. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020504>. Luettu 15.12.2011.
- Laki lasten päivähoitosta 19.1.1973/36. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>. Luettu 15.12.2011.
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050272>. Luettu 15.12.2011.
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>. Luettu 15.12.2011.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920734>. Luettu 15.12.2011.
- Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960603>. Luettu 15.12.2011.

- Lammintakanen, J. & Rissanen, S. 2011. Poliittikka ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa. Teoksessa S. Rissanen & J. Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYPro Oy, 39–58.
- Lammintakanen, J. & Rissanen, S. 2011. Sosiaali- ja terveysjohtaminen 2020-luvulla. Teoksessa S. Rissanen & J. Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYPro Oy, 259–269.
- Lehto, J. 2003 Uusi julkissektorin hallinto ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Julkaisussa E. Ollila, M. Ilva & M. Koivusalo (toim.), Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes. Raportteja 276. Helsinki.
- Levacic, R. 1992. Local Management of Schools: a New System of Resource Allocation and Accountability. Teoksessa C. Pollit & S. Harrison (ed.) Handbook of Public Services Management. Oxford: Blackwell Business, 136–150.
- Linna, P., Harmaakorpi, V., Hennala, L., Pihkala, T., Uotila, T. & Tura, T. 2007. Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä. Lahti: Päijät-Hämeen Liitto A 163.
- Lith, P. 2011. Ulkopuolisella osaamisella luovuutta ja tehokkuutta kuntien palvelutuotantoon. Helsinki 15.01.2011. Ei julkaisutietoja.
- Lumijärvi, I. 1999. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Helsinki: Edita.
- Lumijärvi, I. 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee? Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 1999. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tulokset tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus.
- Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia No 113. Hallintotiede 7. Universitatis Wasaensis. Vaasa.
- Martikainen, J.-P. & Meklin, P. 2004. Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli. Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen. Oulun kaupunkisuunnittelu. Sarja B 41 Saatavissa: <http://www.ouka.fi/talous/julkaisut/YPK-raportti.pdf>. Luettu 20.10.2011

- Meklin, P. 2007. Kunnallistalous. Teoksessa A-V. Perheentupa, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryyänen & P. Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: University Press, 76–87.
- Meklin, P. 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, 31–50.
- Meklin, P. 2011. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – vaihtoehtoiset toimintatavat. SOSNET Hyvinvointipalvelut erikoisalan 11 lähiopetusjakso. Hyvinvointipalvelujen laatu ja talous – johtamisen näkymä. Tampere 9–10.6.2011. Luentomateriaali. Saatavissa www.sosnet.fi. Luettu 15.9.2011.
- Metsämuuronen, J. 2006. Tutkimuksen tekemisen prusteet ihmistieteissä 2. Opiskelijalaitos. 3. uudistettu painos. Helsinki: International Methelp KY.
- Mikkola, T. 2011. Keskisuurten kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannukset vuonna 2010. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mintzberg, H. 1980. The Nature of Managerial Work. Eaglewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. 1998. The Manager's Job. Teoksessa H. Mintzberg & J. B. Quinn, Readings in the Strategy Process. 3. painos. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 19- 34.
- Mitchell, L. 2007. Early childhood education services in 2007: key findings from the NZCER national survey. New Zealand Council for Educational Research. Wellington. Saatavissa: www.nzcer.org.nz/PDFS/16545.pdf. Luettu 3.11.2011.
- Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Myllyntaus, O. (toim.) 2011. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja –suunnitelma. Suositus. Talousarviosuositus 2011. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Määttä, J. 2009. Palvelutuotantojärjestelmien konsernijohtamisen muutoksesta suurehkoissa kaupungeissa. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen palvelutuotantojärjestelmän strategisesta konsernijohtamisesta. Tampere: Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 9/2009.
- Määttä, S. & Ojala, T. 2000. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtionvarainministeriö. Kolmas painos. Helsinki: Edita.

- Möttönen, S. 2010. Kuntalaisen muuttuvat roolit. Uutta kuntaa rakentamassa. Uusi Kunta 2017 -julkaisu 1/2010. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Narikka, J. 2008. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanoma.
- Niiranen, V. 1995. Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. 2010. Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. 2005 (toim.). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimusohjelman julkaisuja 3. PS-kustannus.
- OECD. 2006. Starting Strong II. Early childhood education and care. Saatavissa: http://www.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=us7uH-G0JaIC&oi=fnd&pg=PA3&dq=starting+strong&ots=xV66cqRrrl&sig=3G4FV7VevnCA9DkJByZ8J3-J8g&redir_esc=y#v=onepage&q=starting%20strong&f=false. Luettu 10.12.2011.
- Ottman, M. 2008. Aitiopaikka hiekkalaatikon reunalla. Johtavien virkamiesten näkemykset varhaiskasvatuksen johtajuuden kehittämistarpeista. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma.
- Pajukoski M. 2004. Asiakkaan asema sosiaali- ja terveydenhuollossa – oikeudellinen näkökulma. Teoksessa M. Heikkilä & M. Roos (toim.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Pakarinen, T. 2009. Henkilöstö strategisen johtamisen ytimessä. Teoksessa A. Haveri, K. Majoinen & A. Jäntti (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. 1996. Poliitiikan perusteet. 1. painos. Porvoo: WSOY
- Pekkarinen, E. 2010. Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit. Laadullinen katsaus sosiaalialan johtamisen tutkimuksesta. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Avauksia 7/2010.
- Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>.
- Peruspalvelujen saatavuus ja kustannukset vuonna 2009. Valtionvarainministeriö. Saatavissa

http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/03_tilastoja/index.jsp.

Luettu 30.8.2011.

Perustuslaki. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki>.

Pollit, C. & Bouckaert, G. 2000. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Pollit, C. & Harrison S. 1992. Handbook of Public Services Management. Oxford: Blackwell Publishers.

Pollit, C., van Thiel, S. & Homburg, V. 2007 (ed.) New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives. Basingstone: Palgrave Macmillan.

Puroila, A.-M., Sarvela-Pikkarainen, H. & Melnik, O. 2002. Day care centre directors' work in Finland and Russia: A comparative analysis. Teoksessa V. Nivala & E. Hujala (ed.) Leadership in Early Childhood Education. Cross-cultural perspectives. Department of Educational Sciences and Teacher Education, Early Childhood Education, University of Oulu. Oulu University Press, 49-64.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Saatavissa www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma. Luettu 15.12.2011.

Quinn, J. B. 2003. Strategies for Change. Teoksessa H. Mintzberg, J. Lampel, J.B. Quinn & S. Ghoshal. The Strategy Process. Concepts, context, cases. 4. edition. New Jersey: Prentice Hall, 10–16.

Quinn, J. B. & Voyer, J. 1998. Logical Incrementalism: Managing Strategy Formation. Teoksessa H. Mintzberg & J.B. Quinn. Readings in the Strategy Process. 3. painos. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 107–113.

Raudasoja K. & Johansson M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Helsinki: WSOYpro Oy.

Raunio, K. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä. Katsaus peruskäsitteisiin, palvelujen toteuttamiseen ja palvelujen käyttäjän asemaan. Versio syyskuu 2007. Tampereen yliopisto. Sosiaali- ja terveystalouden moniammatilliset johtamisopinnot. Ongelma 7. Saatavilla

<http://www.uta.fi/laitokset/sospol/hlokunta/raunio/luento.pdf>. Luettu 20.5.2008.

Rissanen, S. & Hujala, A. Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen lähtökohdat. Teoksessa S. Rissanen & J. Lammintakanen (toim.). Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYproOy, 81–104.

- Rissanen, S. & Lammintakanen, J. 2011. Johdanto. Teoksessa S. Rissanen & J. Lammintakanen (toim.). Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYproOy, 10–12.
- Rodd, J. 2006. Leadership in early childhood. 3rd edition 2007. Maidenhead: Open University Press.
- Rosemary, C. A. & Puroila, A.-M. 2002. Leadership potential in day care settings: Using dual analytical methods to explore directors' work in Finland and the USA. Teoksessa V. Nivala & E. Hujala (ed.) Leadership in Early Childhood Education. Cross-cultural perspectives. Department of Educational Sciences and Teacher Education, Early Childhood Education, University of Oulu. Oulu University Press, 35-48.
- Rönkkö, P. 2007. Kuntien toimintaympäristön muutossuuntia. Teoksessa A-V. Perheentupa, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryynänen & P. Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: University Press, 88–109.
- Saarsalmi, O. (toim.) 2008. Päivähoidon turvallisuussuunnittelu. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: STAKES. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Oppaita 71.
- Santalainen, T. 2005. Strateginen ajattelu. Helsinki: Talentum.
- Santalainen, T. & Huttunen P. 1993. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Jyväskylä: Gummerus.
- Scrivens, C. 2002. Tensions and constraints for professional leadership in the kindergarten service in New Zealand. Teoksessa V. Nivala & E. Hujala. 2002. Leadership in early childhood education. Department of Educational Sciences and Teacher Education, Early Childhood Education, University of Oulu, 97-106.
- Seeck, H. 2008. Johtamisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Silén, T. 2006. Johtamisen ja strategisen ajattelun näkökulmia. Helsinki: Yliopistopaino.
- Siverbo, S. 2004. The Purchaser provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden. Financial Accountability and Management, 2004. Vol.20, Issue: 4, 401-420.
- Simon, H. A. 1979. Päätöksenteko ja hallinto. 2. painos 1982. Suomentanut P. Rajala. Englanninkielinen alkuteos Administrative Behavior, 3rd ed. Espoo: Weilin+Göös

- Sinkkonen, S. & Kinnunen J. 1994. Arviointi julkisella sektorilla. Kuopio: Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22.
- Soppi, P. & Volk, R. 2007. Julkisen palvelutuotannon kilpailuttaminen taloudellisesta näkökulmasta – katsaus kansainvälisiin kokemuksiin. Helsinki: Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksentyöpapereita N:o 92.
- Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>. Luettu 15.12.2011.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. 2009. Jari Stenvall ja Jenni Airaksinen. 2009. Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 211. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, J., Majoinen, K. & Harisalo, R. 2009. Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa A. Haveri, K. Majoinen & A. Jäntti (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 166–181.
- Stenvall, J. & Rannisto, P-H. 2011. Sopimusohjausmallit. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.) Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy, 26-50.
- Säkkinen, S. & Kuoppala, T. 2010. Lasten päivähoito 2009. Tilastoraportti 32/2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavissa
http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr32_10.pdf.
 Luettu 15.12.2011.
- Takala, P. 2005. Perheen muutos ja pohjoismainen perhepolitiikan malli. Teoksessa P. Takala (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 20–56.
- van Thiel, S. , Steijn B. & Allix M. 2007. New public managers in Europe. Teoksessa C. Pollit, S. van Thiel, S. & V. Homburg 2007 (ed.), New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives. NY, 90–106.
- Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavissa:
<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu/hakusivu/tulossivu?regionCount=1¤tEvent=getData&sexCount=1&setId=p85c1a784c430d8e800f5ae326b4662bda0a759686b9dd9&indCount=2&yearCount=1>. Luettu 10.12.2011.
- Tilastokeskus. Väestötilastot. www.tilastokeskus.fi/vaestotilastot

- Tirronen, A. 2007 Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja-tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 2/2007. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus 2008. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 24/2008, 18.12.2008. Saatavissa: www.kuntatyonantajat.fi/yleiskirjeet. Luettu 9.8.2011.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 1.–4. painos 2006. Helsinki: Tammi
- Tuosa, P. 2011. Taloudellisuus tukee myös työn laatua. Kuntalehti nro 8, 16.6.2011, 47–48. Saatavissa: <http://www.kuntalehti.fi/Pdfarkisto/KL-1108.pdf>. Luettu 22.11.2011.
- Vabø, M. 2005. Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin. New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. Suom. Leena Eräsaari ja Milja Markkanen. Janus. Vol. 13. Nr 2. 2005, 172–178.
- Vakkuri, J. 2009. Monitulkintaisen maailman hallinnasta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisissa organisaatioissa. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, 126–151.
- Valkama, P. 2006. Britanniassa pakkokilpailutuksesta Best Value –ohjelmaan. Teoksessa S. Fredriksson & T. Martikainen (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu –sarja 1. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Valtionvarainministeriön tiedote 24.11.2011. Saatavissaa: http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20111124Hallin/nahme.jsp. Luettu 7.12.2011.
- Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti. 2008. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2007:72.
- Vartola, J. 2006. Näkökulmia byrokratiaan. 4. muuttamaton painos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Vertikal, 2010. Tarjous 10.5.2010. Vertikal OY. Saatavissa: <http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/kokous/KOKOUS-1710-16-Liite-1.PDF>. Luettu 14.12.2011.
- Vertikal 2011. Yleinen kuvaus SPB-mallista. Vertikal Oy. Saatavissa: http://www.vertikal.fi/images/spb_yhteensopivuustila%20.pdf. Luettu

14.12.2011.

- Viitanen, E. Kokkinen, L., Konu, A., Simonen, O., Virtanen, J.-V. & Lehto, J. 2007. Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 59. Vammalan kirjapaino.
- Virtanen, P. 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. 1. painos. Helsinki: Tietosanoma
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Wylie, C. 1993. The Impact of Salary Bulk Funding on New Zealand Kindergartens: Result of the Second National Survey. New Zealand Council for Educational Research. Wellington. Saatavissa: <http://eric.ed.gov/PDFS/ED368465.pdf>. Luettu 3.11.2011.

Liitteet

Liite 1: Haastattelukysymykset, tammikuu 2010

- Tutkimuksessa on mukana 6 pilotoinnissa mukana olevaa kuntaa.
- Päivähoidon johtajien haastattelujen lisäksi käytän Simo Pokin ja Kimmo Tenhusen toteuttamien asiakas- ja henkilöstökyselyiden tuloksia.
- Aineistot käsittelen siten, ettei kuntia voida tunnistaa. Hävitän haastatteluaineistot välittömästi tutkimuksen valmistuttua.
- Alkuhaastattelussa keskitytään erityisesti pilotoinnin tavoitteisiin ja suunnitteluvaiheen toteutukseen. Loppuhaastattelussa noin vuoden kuluttua paneudutaan sitten kokemuksiin ja tuloksiin. Kysymykset lähetin etukäteen, joten noudatetaan sitä järjestystä.

1. Pilotoinnille asetetut tavoitteet

- Miksi kuntanne päätti lähteä pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia?
- Mitkä ovat keskeiset tavoitteet pilotointivuodelle?
- Onko kunta asettanut pidemmän tähtäimen tavoitteita palvelujen järjestämiselle tai organisoinnille, joita pilotoinnin odotetaan tukevan?
- Liittyykö pilotointiin joitakin uhkakuvia tai ei toivottuja seurauksia

Haluaisin vielä tarkentaa suoriteperusteisen budjetoinnin tavoitteita. Tätä kysymystä ei ole etukäteen lähetetyssä lomakkeessa. Pyydän sinua nyt arvioimaan, miten tärkeänä pidät kouluarvosana-asteikolla, siis 4-10, seuraavia tavoitteita. Luettelen ensin kaikki tavoitteet ja käydään sitten yksitellen läpi:

- ▶ Henkilöstön motivaatio paranee
- ▶ Organisaation tuottavuus paranee
- ▶ Toiminta muuttuu asiakas- ja perhelähtöisemmäksi
- ▶ Keskitetyn valvonnan määrä vähenee
- ▶ Yksiköiden toiminta muuttuu suunnitelmallisemmaksi
- ▶ Uusi toimintamalli mahdollistaa toiminnan tarkemman ohjaamisen asiakaskohtaisten kerrointen avulla
- ▶ Innovaativastuu on myös yksikkötasolla
- ▶ Yksikkötasolla motivoidutaan pohtimaan toiminnan resursseja ja taloudellisuutta uudella tavalla

2. Päätöksenteko

- Milloin päätös pilotointiin lähtemisestä tehtiin?
- Miten pilottiyksiköt valittiin?
- Kuka tai mikä päätöksentekoelin teki päätökset?

3. Suunnitteluvaihe

Ketkä ja millä tavoin ovat osallistuneet pilotoinnin suunnittelutyöhön?

- Pilottiyksiköiden henkilöstö
- Pilottiyksiköiden johtajat
- Päivähoidon henkilöstö laajemmin
- Kunnan virkamiesjohto
- Henkilöstöjärjestöt
- Poliittiset luottamushenkilöt

Miten suunnittelu sujui? Minkälaisia haasteita ja pulmia mahdollisesti tuli vastaan? Miten ne ratkaistiin?

4. Odotukset muutoksille päivähoitopalvelujen johtamisessa ja johtamisjärjestelmässä

Onko kunnassa keskusteltu tai asetettu tavoitteita päivähoitopalveluiden johtamisen tai johtamisjärjestelmän muuttamiseksi?

- Jos on, minkälaista keskustelua on käyty tai tavoitteita on asetettu? Mitä syitä näihin on esitetty?
- Edistääkö/estääkö/hidastaako suoriteperusteinen budjetointi muutosten toteuttamista?

Onko sinulla päivähoitopalvelujen johtajana odotuksia johtamisen tai johtamisjärjestelmän kehittämiseksi? Jos on, minkälaisia odotuksia ja miksi?

- Katsotko, että suoriteperusteinen budjetointi voi edistää/estää niiden toteutumista?

5. Mitä muuta haluat kertoa suoriteperusteisen budjetoinnin aloitusvaiheesta?

Liite 2: Loppuhaastattelun kysymykset, v. 2011

1. Alkuhaastattelussa mainittujen tavoitteiden toteutuminen (kullekin kunnalle omien tavoitteiden mukaiset lomakkeet).

Alkuhaastattelussa käytiin läpi kunnan tavoitteita suoriteperusteiselle budjetoinnille, sen pilotoinnille sekä päivähoito/varhaiskasvatuspalveluiden johtamisen kehittämiseksi. Lisäksi kartoitettiin omia näkemyksiäsi kehittämistarpeista. Seuraavaan taulukkoon on koottu esiin tulleet tarpeet ja tavoitteet. Arvioi niiden toteutumista:

(Kuntien tavoitteet yhteensä tyypiteltyinä)

Tavoite	Onko toteutunut kokonaan, osittain, ei lainkaan	Huomioita
Kuntavertailut		
Kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisääminen		
Tuottavuuden parantaminen, talouden tasapainottaminen, talousarvion pitävyys, vastuullisuus resurssien käytössä		
Määrärahojen jakoperusteiden tarkistaminen		
Tuotteistus ja kustannuslaskennan osaaminen		
Työkalu talouden hallintaan		
Strategian, palvelurakenteen ja tuotannon sekä prosessien analyysi		
Yksityisen palvelutuotannon lisääminen		
Johtamisjärjestelmän tai organisaation uudistaminen		
Tulospalkkauksen selvittäminen		
Laadunarvioinnin kehittäminen		
Spb:n laajentaminen organisaatiossa		

2. Ilmenikö pilotoinnin aikana uusia tavoitteita? Miten ne ovat toteutuneet?

3. Ketkä osallistuivat pilotoinnin toteuttamiseen, arvioimiseen ja miten jatkosta on päätetty/päätetään

	pilotoinnin toteutus	arviointi	päätös jatkosta
pilottiyksiköiden henkilöstö			
pilottiyksiköiden esimiehet			
päivähoidon henkilöstö laajemmin			
kunnan virkamiesjohto			
henkilöstöjärjestöt			
poliittiset luottamushenkilöt			

4 Miten pilotointi sujui?

5. Miten spb on näkynyt tai muuttanut johtamistyötä kunnan tasolla, omassa työssäsi tai yleensä päivähoito/varhaiskasvatuspalveluissa?

6. Minkälaiseksi arvioit spb:n merkityksen jatkossa?

Liite 3: Suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnin kuntakohtainen kuvaus

Kunnassa A päätös pikaisesti toteutettavasta laskennallisesta pilotoinnista oli tehty vasta muutama viikko ennen haastattelua. Samalla oli päätetty käynnistää myös toiminnallinen pilotointi. Tässä vaiheessa odotukset suoriteperusteisen budjetoinnin pilotoinnille keskittyivät talouden hallintaan ja välineisiin: esimiesten kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisäämiseen sekä taloussuunnittelun ja – seurannan työvälineen haltuunottoon. Päivähoidon esimiesten talousosaaminen ja käytänteet olivat kirjavia tapahtuneen kuntaliitoksen jälkeen. Suoriteperusteinen budjetointimalli nähtiin helpoksi ja yksinkertaiseksi, joten sen käyttöönotto olisi mahdollista

Toisen haastattelun perusteella voidaan arvioida, että kunnassa oli vähintään edetty asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Kustannustietoisuus ja talousosaaminen oli kasvanut pilottiyksiköissä, joskin kehittämistarpeita oli edelleen. Pilotoinnin kuluessa oli huomattu päiväkodinjohtajien talousosaamisen kapea-alaisuus:

” Mutt jollakin tavalla pilotoinninki kuluessa toivois, että päiväkodinjohtajilla olis ihan yleistäkin tietoa esimerkiksi siitä, mistä tuotteen hinta muodostuu, ja mitkä siihen vaikuttaa. Aika vähän siitä tuntuu olevan tietoa, kuntataloudesta. Varmast pilotoinnin kautta sen oman yksikköhinnan muodostumine – – mikä siinä on henkilöstömenojen osuus, ja miten sitä voidaan hallita, tavallaan sillä mitä tuotteet tuottaa. Siltä osin se on kirkastunut näillä, jotka oli pilotoinnissa mukana. Osoitti, että tästäkin tarviis tietää enemmän.”

Talouden tasapainottamiseen ja talousarvion pitävyyteen liittyvät tavoitteet olivat toteutuneet. Haastateltavan kokemuksen mukaan suoriteperusteisen budjetoinnin malli helpottaa päiväkodinjohtajan mahdollisuutta hallita taloutta ja huolehtia talousarviossa pysymisestä. Hän näki mallin arjen välineeksi, joka on tarpeeksi yksinkertainen ja nopea käyttää. Näin toteutui myös tavoite saada työväline talouden hallintaan.

Kunta B oli asettanut pilotoinnille tavoitteeksi esimiesten talousosaamisen lisäämisen, koska jo toteutetuista koulutuksista huolimatta parannettavaa oli:

”Kun me lähdettiin keräämään näitä lukuja, nii sitt me huomattiinkin, ettei meillä välttämättä ollukaan esimiehillä ihan hallinnassa ne työkalut, joita

me taloudessa käytetään. Eli niistä tulikin äärettömän vaikeita hakee jotakin toiminnan hintaa.”

Tavoitteena oli myös konkreettinen työväline talouden hallintaan ja kannustavuuden tueksi sekä tulospalkkauksen mahdollisuuden selvittäminen. Kunnassa oli meneillään kuntaliitosselvityksiä sekä palveluverkkoselvityksiä, johon liittyi myös palvelujen tuottamistapojen pohdinta. Pidemmän tähtäimen tavoite olikin, että budjetointimalli voisi helpottaa palvelujen yhdenmukaistamista mahdollisten kuntaliitosten yhteydessä.

Toisen haastattelun mukaan kunnassa asetetut tavoitteet pilotoinnille toteutuivat varsin hyvin. Haastateltava oli tyytyväinen kuntavertailuihin, koska niistä näkee oman kunnan tilanteen verrattuna muihin. Hän arvioi kustannustietoisuuden ja talousosaamisen lisäämistä koskeneen tavoitteen toteutuneen erittäin hyvin. Päiväkotienjohtajille tulee ymmärrystä talousasioista, esimerkiksi kustannusten muodostumisesta. Tämä oli huomattu myös kunnan taloushallinnossa siten, että päivähoidossa osataan kysyä juuri oikeita asioita talousarviota laadittaessa.

Talouden hallinnan työväline oli otettu käyttöön ja todettu helppokäyttöiseksi, vaikka aluksi sitä oli jouduttu ”*jumppaamaan*”. Päiväkodinjohtajien lisäksi pilottiyksiköiden henkilöstö oli mukana työvälineen käyttämisessä. Tämä oli auttanut havainnoimaan lasten ja henkilöstön välisiä suhdelukuja ja hoitopaikkojen kustannusten muodostumista. Henkilöstö oli pitänyt hyvänä malliin kuuluvien lasten hoitotarpeita kuvaavia kertoimia. Ne tuovat toimintaan avoimuutta, kun aiemmin ”*aina on oltu aina sitä mieltä, että itsellä erityislapsia*”.

Strategian ja palvelurakenteen analysointia koskevat tavoitteet olivat toteutuneet hyvin. Kunnassa oli pohdittu koko palvelurakennetta, esimerkiksi yksityisen palvelutuotannon osuutta ja taloudellisen tukemisen mallien uudistamista. Suoriteperusteisen budjetoinnin malli ja pilotointi oli auttanut kehittämistyössä, koska kertoimien kautta voidaan miettiä hintoja, ja että ne olisi jollakin tavalla vertailukelpoisia omiin hintoihin. Haastateltava arvioi, että vuodessa on tapahtunut enemmän kuin etukäteen osattiin odottaa.

Pilotoinnin tavoitteena oli myös tulospalkkauksen mahdollisuuden selvittäminen. Tämä tavoite ei toteutunut. Sen kokeilu siirrettiin kunnes kunnan koko päivähoito siirtyy käyttämään suoriteperusteisen budjetoinnin mallia vuodesta 2011 lähtien.

Kunnassa C pilotoinnilla haettiin erityisesti uusia keinoja tuottavuuden parantamiseksi. Kunnassa oli juuri tehty palveluanalyysi, jonka seuraava vaihe oli tuotteistaa tuotteet ja päästä sillä tavoin tuottavuustoimenpiteisiin. Suoriteperusteisen budjetoinnin odotettiin auttavan tuotteistuksessa.

”Tuottavuus on tärkein syy [lähteä pilotoimaan suoriteperusteista budjetointia]. Kun nyt olemme tehneet tämän palveluanalyysin, olemme siinä miettiny millä tavalla saadaan nostettua tätä tuottavuutta. Ainakin minä oon tullu siihen tulokseen, että erittäin vaikee on löytää nykysellä systeemillä ratkaisua.”

Päätös pilotoinnista oli tehty pari kuukautta ennen ensimmäinen haastattelua ja ennen tarkempien tavoitteiden määrittelyä haluttiin ensin toteuttaa pilotoinnin laskennallinen vaihe.

Toisen haastattelun aikaan pilotointi ei ollut käynnistynyt. Haastateltavan mukaan tämä ei liittynyt suoriteperusteiseen budjetointiin sinänsä, vaan syynä oli päivähoitopaikkojen kysynnän äkillisestä kasvusta johtuvat kiireet. Mallin käyttöönottamiseen ei ollut mahdollisuutta, kun päivähoidon johdon aika meni hoitopaikkojen järjestämiseen. Hankkeesta ei kuitenkaan kokonaan luovuttu, vaan sille oli varattu projektirahoitusta vuoden 2011 talousarvioon.

Kunnan D tavoitteissa painottuivat kustannusten hallinta kunnan taloustilanteen vuoksi. Sitä varten tarvittiin työvälineitä sekä yksiköiden esimiesten talousosaamisen ja talousvastuun vahvistamista. Suoriteperusteisen budjetoinnin ajateltiin olevan yksi keino siinä. Pilotoinnin tavoitteet tiivistettiin seuraavasti:

”Oppia tarkastelemaan toimintaa talouden näkökulmasta. Oppia ymmärtämään niitä tuotteita, joita tuotetaan. Ja määrittelemään suoritehintoja: mistä ne kustannukset oikeen koostuu.”

Kunnan johto ja päätöksentekijät olivat kiinnittäneet huomiota päivähoidon kustannustasoon, minkä vuoksi tarvittiin entistä luotettavampaa tietoa kustannusvertailuja varten. Kunnan talouden tasapainottamisohjelmaan ja strategiaan linjauksiin liittyi myös palvelutuotannon analysointi sekä palvelujen lakisääteisyyden ja tuottamistapojen tarkistamista.

Pilotoinnin tavoitteet olivat toteutuneet pääosin melko hyvin tai ainakin toimintaa oli kehitetty niiden suuntaisesti, vaikka haastateltava totesi mallin käyttöönoton vieneen aikaa ja uudistuksen olevan pitkä prosessi:

”Aina kun me kokoonnutaan tuntuu, että me alotetaan alusta ja kysytään että onko me viisastuttu yhtään onko meidän päässä tapahtunut mitään, onko meidän toiminnassa muuttunut mitään muuttaako tämä meidän ajattelua. – – se on prosessi, se on se pitkä prosessi.”

Haastateltava totesi, että odotukset entistä paremmalle kuntavertailulle olivat olleet isot, mutta tavoite oli toteutunut hyvin:

”Olen ollut tyytyväinen kustannusvertailun tuomiin tietoihin, että sen avulla pystytään avaamaan mistä varhaiskasvatuksen kustannukset koostuu ja mitkä on meillä erityispiirteet, ettei voi verrata muihin esim. koulutuspalveluihin. Kun täällä on nämä lakisääteiset selittävät henkilöstömitoitukset ja lapsimäärät. – – Me ollaan tehostettu toimintaa ja saatu kustannuksia alas mutta on myös saatu selityksiä että mikä siellä maksaa. Ja miten meidän toiminta on järjestetty verrattuna johonkin muuhun”

Kuntavertailut olivat lisänneet myös kustannustietoisuutta koko päivähoidossa. Suoriteperusteisella budjetoinnilla oli haastateltavan mukaan suuri merkitys sille, että päiväkodinjohtajat olivat aiempaa kiinnostuneempia taloudesta ja pystyivät näkemään toiminnan ja kustannusten välisiä yhteyksiä. Aiemmin talousajattelu oli rajoittunut lähinnä talousarviossa myönnettyjen rahojen käyttöön paneutumatta siihen, miten määräraha on muodostettu ja mitä se sisältää.

Tuottavuuden parantamiseen, talouden tasapainottamiseen ja talousarvion pitävyyteen liittyvät toimenpiteet eivät olleet liittyneet suoranaisesti suoriteperusteiseen budjetointiin, vaan kunnassa oli supistettu määrärahoja ja edellytetty toiminnan sopeuttamista sen mukaisesti. Tämän vuoksi kunnassa oli tehty tarkka analyysi päivähoitotoiminnasta ja selvitetty muun muassa lakisääteiset ja ei-lakisääteiset palvelut. Myös tuotteistuksen ja kustannuslaskennan osaamisen lisäämiseksi oli tehty toimenpiteitä, jotka kaikki eivät liittyneet suoriteperusteiseen budjetointiin. Päivähoitohenkilöstöä oli osallistunut tuotteistamiskoulutukseen, jonka yhteydessä kirkastettiin kunnan päivähoidon tarjoamia palvelupaketteja:

”Meidän on tarkoitus tehdä näkyväksi näitä meidän tuotteita myös asiakkaille, mitä he voi meiltä odottaa. Kun heidän palvelutarpeensa on tämä, niin me voidaan siihen vastata tällä ja tällä tuotteella.”

Strategian, palvelurakenteen, prosessien kehittämistä oli tehty kunnassa jo pitemmän aikaa, eikä pilotoinnilla ollut tässä erityistä merkitystä. ensimmäinen haastattelussa oli tullut esille, että kunnan strategiassa oli vahvasti esillä palvelujen tuottamistapa, mutta toisessa haastattelussa tätä ei enää käsitelty. Kunnan tavoitteet johtamisjärjestelmän ja organisaation uudistamiseksi olivat liittyneet toimialatasoihin muutoksiin, jotka eivät suoranaisesti koskeneet päivähoitoa. Pilotointivuoden aikana päivähoidossa oli kuitenkin tehty johtamisjärjestelmän uudistuksia, joiden ideat lähtivät pilotoinnista ja siitä saadut kokemukset rohkaisivat päätöksissä.

Kunnassa E oli toteutettu jo aiemmin tuotteistusta ja kustannuslaskentaa. Ne loivat pohjaa pilotoinnille, jolla tavoiteltiin päivähoitoyksiköiden ja niiden esimiesten talousosaamisen lisäämistä, koska

”Kustannustietoisuuden lisääminen siellä yksiköissä, koska oikeesti se raha mitä meilläkin talousarviossa on suunniteltu, enhän minä sitä täällä toimistossa käytä, vaan kyllä se menee levälleen siellä meidän yksiköissä.”

Lisäksi haastateltava mainitsi kiinnostavaksi mallin tilaaja-tuottaja-järjestelmää muistuttavan periaatteet, kun yksiköihin ohjataan rahaa toteutuneiden suoritteiden mukaan. Pilotoinnissa voidaan kokeilla yhdenlaista harjoitusmallia mahdollisia tulevia uudistuksia varten. Äskettäin toteutetun usean kunnan kuntaliitosta suunniteltaessa tilaaja-tuottajamalli oli ollut esillä, mutta sitä ei lähdetty toteuttamaan.

Pilotointi oli lisännyt kustannustietoisuutta erityisesti päiväkodinjohtajien tasolla:

”Ihan selkeästi se talousarvio ja kaikki ne talouden luvut rupesi kiinnostamaan entistä enemmän mitä enemmän he siinä oli mukana ja niihin perehtyivät sitä haastavampia kysymyksiä he rupesi asettamaan ja tarkemmin tutkimaan sitä. – – He hyvin tarkkaan sitä aina pohti, mistä nämä luvut on tulleet.”

Vastuullisuus määrärahojen käytössä oli haastateltavan mukaan näkynyt erityisesti sijaisten palkkaamisessa. Päiväkodinjohtajat olivat paneutuneet muun muassa kesäajan järjestelyihin, kun palvelujen tarve on talvikautta vähäisempää. Toiminnan tehostaminen oli ollut pilottivuonna kunnan strategiatason tavoitteena tiukan taloudellisen tilanteen vuoksi. Pilotointivuoden aikana ei kuitenkaan ollut tapahtunut

muutosta strategisessa työskentelyssä, kuten tavoitteiden asettamisessa. Haasteelliseksi oli koettu suoriteperusteisen budjetoinnin mallin työläys, kun tiedot oli siirrettävä manuaalisesti laskentapohjiin. Tämä vaikutti osaltaan siihen, että kunnassa oli pohdittu mallin käyttökelpoisuutta:

”Nyt vielä oli sellaista opettelua ja hakemista. Että en mä ainakaan ehkä pysty heti vielä sanomaan, että onko tää oikeasti hyvä malli - siitä vielä tarttee kokemuksia saada. – – pitäisi tavallaan ne luvut, mitä niihin saadaan, tulla kuin napin painalluksella, eikä siirrellä ja naputella niitä tietoja ja lukuja järjestelmästä toiseen.”

Laadunarvioinnin kehittäminen oli erillinen projekti, jossa suoriteperusteisella budjetoinnilla ei ollut varsinaisesti merkitystä.

Kunta F odotti entistä parempaa ja oikeampaa vertailutietoa sekä muihin kuntiin että päivähoitoyksiköiden välille. Kustannus- ja suoritettietoja oli tarkoitus käyttää määrärahojen jakamisessa yksiköille:

”Kun tehdään seuraavaa talousarviota, me siirrellään ja jyvitetään oikein näitten yksiköitten kesken – – ja samalla se antaa johtajille työkalun seurata niitten omien yksiköitten määrärahan käyttöä ja sitä, onko ne jakoperusteet oikeudenmukaiset.”

Kustannustietouden lisääminen organisaation eri tasoilla, tuotteistus ja kustannuslaskenta sekä suoriteperusteisen budjetoinnin laajentaminen koko päivähoitoon olivat myös pilotoinnin tavoitteita.

Kuntavertailut olivat toteutuneet pilotointivuonna lähes kokonaan. Suoriteperusteisen budjetoinnin hankkeen osana oli saatu kustannusvertailuja, mutta heikkoutena oli ollut kunnan vertailukuntien puuttuminen. Vertailutiedot olivat kuitenkin olleet hyödyllisiä ja kunnassa oltiin päivähoitoa laajemminkin kiinnostuneita niistä. Kustannustietoisuus oli kasvanut pilottiyksiköissä haastateltavan arvion mukaan merkittävästi:

”Tähän on ollu ihan huikea kehitys noissa yksiköissä, nimenomaan päiväkodeissa, kustannustietoisuuden lisääntymisenä – – meillä on ollu yksiköitä, joissa ei o ollu käsitystä miten kustannukset muodostuu ja mitä milläkin on vaikutusta. Nyt ne pystyy laskemaan, mikä vaikutus sillä on, jos me otetaan se yks laps, mitä se tarkoittaa omalle yksikölle ja tähän talouteen.”

Pilotoinnin tuloksena kunnassa oli kehitetty myös perusteet määrärahojen jakamiseksi yksiköille. Tämä oli lisännyt oikeudenmukaisuutta yksiköiden välillä. Kustannuslaskennassa oli edistytty siten, että palvelujen myyntihinnat muille kunnille pystyttiin määrittelemään. Sen sijaan palvelujen tuotteistus oli jäänyt keskeneräiseksi. Nämä kehittämistoimet koskivat kaikkia päivähoitoyksiköitä, mutta haastateltava näki pilottiyksiköiden edistyneen hankkeissa muita nopeammin.

Suoriteperusteisen budjetoinnin laajentaminen koko päivähoitoon siirtyi vuodella alkuperäisestä aikataulustaan, mutta malli oli otettu päiväkodinjohtajien toivomuksesta käyttöön monissa yksiköissä. Haastateltava piti tärkeänä, että palkitsemisen muodot on ratkaistava ennen kuin malli otetaan koko päivähoidossa käyttöön. Hän katsoi, että työntekijöiden tulee saada hyötyä tuloksesta työstä.

Kunnassa G aiemmin tehtyjen kuntavertailujen mukaan oli vertailukuntia suuremmat päivähoitokustannukset. Sitä selittivät muassa tilojen epätarkoituksenmukaisuus, minkä vuoksi ryhmien lapsimäärät olivat pienemmät kuin henkilöstömitoitus olisi sallinut.

”Loi paineita, kun me on jouduttu kauheesti todisteleen näitä kustannuksia ja jouduttu niitä kovin keräämään ja kertomaan ja miettimään. Nii kyll silläki tavalla tää hanke, mä nään oman työni kannalta, ett kaikki mikä kustannuksiin liittyy, kyllä niihin kannattaa lähteä mukaan.”

Pilotoinnin tavoitteena oli tarkentaa resurssien käyttöä ottamalla malliin kuuluvat kertoimet käyttöön ja pilotoinnilta odotettiin kokemusta, voidaanko hoitopaikkoja täyttää aiempaa tehokkaammin. Suunnitelmissa oli levittää suoriteperusteinen budjetointi koko päivähoitoon pilotointivuoden loppupuolella. Päivähoidon johtamisjärjestelmää oli myös tarve tarkistaa, kun palveluita laajennettiin lasten määrän kasvun vuoksi.

Pilotointi oli onnistunut kokonaisuudessaan hyvin ja asetetut tavoitteet oli valtaosin saavutettu. Kuntavertailut olivat toteutuneet toivotulla tavalla ja tuottaneet haastateltavan arvion mukaan luotettavaa tietoa kunnan kustannustasosta muihin kuntiin verrattuna. Kustannustietoisuutta ja talousosaamista koskevat tavoitteet olivat nekin toteutuneet:

”Näiden lähiesimiesten, päiväkodin johtajien ja perhepäivähoidon esimiesten kustannustietosuuden lisääntyminen ollut ihan havaittavaa. – Kustannustietosuus [on kasvanut] lähinnä esimiesporukassa, mutta tuleehan se sitä kautta henkilöstölleki, että henkilöstölle esim. täyttöprosentti voidaan osoittaa, ja sitä kautta tietoisuus heillekin vähitellen tulee. Ja tavallaan huomaa, että mahtuuhan se yksi lapsi vielä tähän.”

Vastuullisuus resurssien käytössä oli lisääntynyt edelleen, vaikka tilanne oli ollut hyvä ennenkin ja päiväkotien johtajat olivat tottuneet harkitsemaan tarkkaan sijaisten palkkaamista. Päivähoito pysyi talousarviossaan edellisten vuosien tapaan. Kunnassa oli päivähoitopalvelut tuotteistettu jo aiemmin, mutta tuotteistus ja kustannuslaskenta oli edelleen syventynyt:

”Ja kyllä siinä on jo tämän hankkeenkin myötä, johtajien ymmärrys siihen. Että vaikka meillä on ollu nämä tuotteet, niin must tuntuu että ne on ollu mun käsissä. – Se osaaminen on selvästi lisääntynyt.”

Suoriteperusteiseen budjetointiin liittyvien kertoimien käyttäminen hoitopaikkojen täyttämässä oli tärkeä tavoite pilotoinnille. Haasteltava näki sen ratkaisevaksi tuottavuuden lisäämisessä. Hän odotti saavansa siitä itselleen välineen palvelutuotannon suunnitteluun ja seurantaan, kun kaikki yksiköt ovat ottaneet mallin käyttöön. Suoriteperusteisen budjetoinnin laajentaminen koko päivähoitoon olikin toteutunut tavoitteen mukaisesti, kun kaikki päivähoitoyksiköt tulivat mukaan pilottivuoden lopulla. Tällöin kriittiset näkemykset olivat lisääntyneet, kun malli velvoitettiin ottamaan käyttöön jokaisessa yksikössä. Kritiikki koski toiminnan tehostamista laadun kustannuksella. Pilottiyksiköt olivat olleet mukana vapaaehtoisesti ja niiden henkilöstö oli haastateltavan mukaan yhtä mieltä siitä, että malli oli *”ihan hyvä juttu”*.

Kunnassa oli tehty ensimmäisessä haastattelussa mainittuja uudistuksia johtamisjärjestelmään, mutta suoriteperusteisella budjetoinnilla ei ollut niiden toteuttamisessa merkitystä.