

<input type="checkbox"/>	Kandidaatintutkielma
<input checked="" type="checkbox"/>	Pro gradu -tutkielma
<input type="checkbox"/>	Lisensiaatintutkielma
<input type="checkbox"/>	Väitöskirja

Oppiaine	Laskentatoimi ja rahoitus	Päivämäärä	7.4.2021
Tekijä	Santeri Ojala	Sivumäärä	88+liitteet
Otsikko	Tuloksellisuuden mittaaminen julkisella sektorilla, Case: Talent Boost -toimenpideohjelma		
Ohjaaja	Kirsi-Mari Kallio		

Tiivistelmä

Tuloksellisuusajattelu on noussut suomalaisen valtionhallinnon keskiöön 2000-luvun aikana. Tuloksellisuutta edistetään Suomessa tulosohjausjärjestelmällä, joka on käytössä kaikilla suomalaisen julkisen sektorin hallinnonaloilla. Tuloksellisuutta on mahdollista arvioida ja kehittää suorituksen mittaamisen ja ohjelma-arvioinnin avulla. Tuloksellisuuteen liittyy kuitenkin paljon monitulkintaisuutta esimerkiksi käsitteiden, toimintapolitiikkojen, suorituksen mittaamisen ja sidosryhmien tasolla. Erityisesti alueellisten sidosryhmien liittyvän monitulkintaisuuden ymmärtäminen on tärkeää, koska suomalaisissa julkisissa ohjelmissa on usein vahva alueellinen painotus.

Tutkielmassa tuloksellisuutta analysoitiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) koordinoiman poikkihallinnollisen Talent Boost -toimenpideohjelman näkökulmasta. Talent Boost on yksi Suomen hallituksen kärkihankkeista. Sen tavoitteena on edistää työperäistä maahanmuuttoa Suomeen ja täten tarjota ratkaisuja Suomen hallituksen asettamaan 75% työllisyystavoitteeseen. Tutkielma toteutettiin laadullisena case-tutkimuksena. Tuloksellisuutta tarkasteltiin koko valtionhallinnon, julkisen organisaation sekä ohjelmatoiminnan näkökulmasta. Tuloksellisuuden monitasoinen tarkastelu toi esille, että tuloksellisuudessa sekä sen mittaamisessa on paljon monitulkintaisuutta erityisesti eri julkishallinnon tarkastelun tasojen välillä. Monitulkintaisuutta löytyi teorianmuodostamisen sekä käytännön soveltamisen näkökulmasta. Vaikuttavuuden mittaaminen osoittautui erityisen haasteelliseksi. Lisäksi sidosryhmien sisällyttäminen tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviointiin osoittautui tärkeäksi, mutta käytännössä haasteelliseksi.

Tulosten perusteella tuloksellisuuden mittaaminen ei ole mahdollista lineaarisesti koko valtionhallinnon tasolta ohjelmatasolle, vaan eri tasoja tulee tarkastella itsenäisesti, toiminnan ei-lineaarisuus ymmärtäen. Jotta ohjelmataason vaikuttavuuden mittaamisen ja arvioinnin prosessit olisivat itsessään tarpeeksi vaikuttavia, on niille tärkeää asettaa monipuolisia käyttötarkoituksia. Tilivelvollisuuden lisäksi mittaamista ja arviointia tulee tehdä toiminnan kehittämiseksi, oppimiseksi sekä onnistumisen näkyväksi tekemiseksi. Sidosryhmien huomioiminen vähentää riskiä osa-optimoinnille. Tutkielman tulokset ja johtopäätökset toimivat alustavana teoreettisena viitekehystenä Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamiselle, minkä pohjalta on jatkossa mahdollista tehdä kohdennetumpaa analyysiä ohjelmatoiminnan tuloksellisuudesta.

Avainsanat	Tuloksellisuus, tulosohjaus, suorituksen mittaaminen, arviointi
-------------------	---



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

TULOKSELLISUUDEN MITTAAMINEN JULKISELLA SEKTORILLA

Case: Talent Boost -toimenpideohjelma

Laskentatoimen ja Rahoituksen
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Santeri Ojala

Ohjaaja:
Apulaisprofessori Kirsi-Mari Kallio

07.4.2021
Pori

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

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
1.1	Tutkielman tausta	7
1.2	Tutkielman case-ohjelmana Talent Boost -toimenpideohjelma	9
1.3	Aihe ja tutkimusongelma	11
1.4	Tutkimusote.....	13
1.5	Aineiston keruu ja analyysi.....	14
2	JULKISHALLINNON TULOKSELLISUUS	16
2.1	New Public Management -doktriini	16
2.2	NPM-doktriinin kritiikki.....	17
2.3	Tuloksellisuus Suomen julkishallinnossa.....	19
2.4	Julkishallinnon tuloksellisuuden käsitteellistäminen	21
3	JULKISORGANISAATIOIDEN TULOKSELLISUUS	30
3.1	Suoritusmittaus ja suorituksen johtamisen monitulkintaisuus	30
3.2	Suoritusmittaus tuloksellisuuden mittaamisen keinona.....	31
3.3	Suoritusmittariston laatiminen	33
3.3.1	Mittauskohteen päättäminen ja mittarien suunnitteleminen	33
3.3.2	Suoritusmittariston informaation tulkinta ja kommunikointi	35
3.3.3	Suoritusmittauksen haitat ja riskitekijät.....	36
3.4	Sidosryhmien merkitys julkisen sektorin suorituksen mittaamisessa	37
4	OHJELMATOIMINNAN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI.....	41
4.1	Ohjelma-arviointi vaikuttavuuden mittaamisen keinona	41
4.2	Innovaatioiden arviointi ja muutoksen ymmärtäminen ennakoivan arvioinnin menetelmällä	43
5	TUTKIELMAN ANALYYSI JA TULOKSET	46
5.1	Taso 1: Teorianmuodostuksen monitulkintaisuus asettaa haasteita tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviontiin.....	49

5.2 Taso 2: Tulohjauksen menetelmissä esiintyy paljon teorianmuodostuksen monitulkintaisuutta.....	50
5.2.1 Poliittinen mielenkiinto korostaa tulohjauksen merkitystä	51
5.2.2 Tavoiteasetannassa useita eri näkökulmia	53
5.3 Taso 3: Talent Boost -ohjelman tuloksellisuutta mitataan arvioinnin ja suorituksen mittaamisen keinoin.....	54
5.3.1 Tulosten ja vaikuttavuuden välisen kentän määrittäminen on monitulkintaista	56
5.3.2 Mittaustulosten tulkitseminen on tärkeää oppimisen näkökulmasta .	60
5.3.3 Käytännön rajoitteet vaikuttavat tulosten raportointiin	61
5.4 Taso 4: Alueellisilla sidosryhmillä on tärkeä merkitys Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuteen ja sen mittaamiseen	62
5.5 Yhteenveto keskeisimmistä tuloksista.....	66
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	69
6.1 Julkishallinnon monitasoisuus lisäsi tuloksellisuuden monitulkintaisuutta.....	69
6.2 Vaikuttavuuden mittaaminen osoittautui haasteelliseksi	70
6.3 Poikkihallinnollisuus ja alueelliset sidosryhmät lisäsivät monitulkintaisuutta.....	74
6.4 Tulosten ja johtopäätösten soveltaminen tuloksellisuuden mittaamisen ja arviointiprosessien kehittämiseen.....	76
6.5 Tutkimuksen luotettavuuden ja uskottavuuden arviointi	77
6.6 Jatkotutkimusideoita	78
6.7 Yhteenveto	79
LÄHTEET.....	81

KUVIOT

Kuvio 1 Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden perusmalli	24
Kuvio 2 Tuloksellisuuden käsitteistö vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa ...	25
Kuvio 3 Tulosprisma	26
Kuvio 4 Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana	28
Kuvio 5 Sidosryhmien priorisoinnin viitekehys	39
Kuvio 6 Julkisen sektorin tuloksellisuuden monitulkintaisuus, case: Talent Boost	46
Kuvio 7 Talent Boost -ohjelman vaikutuslogiikka	57

TAULUKOT

Taulukko 1 Seurantamalli: kansainvälinen maakuva ja viestintä.....	58
Taulukko 2 Tutkielman keskeiset tulokset.....	67

LYHENNELUETTELO

AIKO	Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -rahoitus
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OPH	Opetushallitus
Talent Hub	alueelliset Talent Boost -toimijat
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
SM	sisäministeriö
UM	ulkoministeriö
VM	valtionvarainministeriö
VN TEAS	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

Tuloksellisuus ja sen mittaaminen ovat olleet suomalaisen valtionhallinnon keskiössä 2000-luvun aikana. Tuloksellisuusajattelun taustalla on tilivelvollisuus veronmaksajia kohtaan. Tämän seurauksena julkisten organisaatioiden tulee osoittaa, mitä tuloksia verorahoilla on saatu aikaiseksi. Tuloksellisuuden mittaamiseen kuuluvat tulostavoitteet, joille rakennetaan eri seurantajärjestelmiä, mittareita ja arviointeja. (Autero 2009, 111.)

Tuloksellisuusajattelun voidaan katsoa syntyneen 1970-luvulla OECD-maissa alkanesta julkishallinnon uudistuksista, joita kutsutaan kootusti NPM- eli New Public Management -doktriiniksi. NPM-doktriiniin myötä julkisilla sektoreilla on siirrytty kohti yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä ja otettu käyttöön suorituksen mittaamisen ja suorituksen johtamisen menetelmiä. Siirtymä ei ole ollut täysin ongelmaton, vaan uudistukset ovat saaneet osakseen paljon kritiikkiä. Esimerkiksi uusia johtamismenetelmiä on syytetty liian byrokraattiseksi, mikä on aiheuttanut sen, että uudistukset eivät ole onnistuneet tehostamaan julkisen sektorin toimintoja käytännössä. Lisäksi NPM-doktriinia on kritisoitu liian hajanaisiksi, mistä johtuen sen universaali hallinnonalojen välinen yleistettävyys on epäonnistunut. (Hood 1991, 3, 9; de Bruijn 2002, 578.)

Julkishallinnon tuloksellisuuden näkökulmasta tärkeitä tieteenaloja ovat liiketaloustieteen lisäksi hallintotiede, taloustiede sekä politiikan tutkimus. Eri tieteenalat aiheuttavat eroavaisuuksia siihen, mistä näkökulmasta tuloksellisuutta tarkastellaan, ja etenkin mikä painoarvo millekin tuloksellisuuden eri osa-alueelle annetaan. (Vakkuri 2009a, 14.) Tuloksellisuutta on mahdollista tarkastella esimerkiksi tulosohjauksen, arvioinnin, suunnittelun, kehittämisen tai tarkastuksen näkökulmasta. Jokaisessa näkökulmasta tarkastelun kohde, eli tuloksellisuus, pysyy kuitenkin samana. (Meklin 2009, 45.) Tässä tutkielmassa tuloksellisuutta tarkastellaan erityisesti tulosohjauksen, suorituksen mittaamisen ja arvioinnin näkökulmasta.

Suomessa tuloksellisuutta sovelletaan kaikilla hallinnonaloilla, koska valtionvarainministeriö vaatii suomalaisia julkisia organisaatioita toteuttamaan suorituksen mittamista, tavoitteiden asettamista sekä tulosohjausta (Rantanen ym. 2007, 416). Tulosohjaus on Suomen valtionhallinnossa käytössä oleva tuloksellisuuden edistämisen menetelmä, joka tarkoittaa sopimiseen perustuvaa ohjausmallia, jossa pyritään löytämään tasapaino

julkishallinnon käytössä olevien resurssien ja saavutettavissa olevien tulosten välillä. Tulohjaus perustuu hallitusohjelmien politiikkatavoitteisiin, ministeriöiden omiin tavoitteisiin sekä virastojen tavoitteisiin. (VM 2020.) Ministeriöiden ja virastojen väliset tulosopimukset ovat merkittävä keino soveltaa tulohjausta julkisella sektorilla. Ne otettiin käyttöön Suomessa vuonna 1995 pyrkimyksenä kehittää ministeriöiden ja virastojen välistä yhteistyötä. Tulossopimuksissa ministeriöt ja virastot neuvottelevat tulostavoitteista ja niiden toteuttamisen edellytyksistä. Ne vahvistavat strategista ajattelua valtion virastoissa ja ohjaavat niiden toimintaa kustannustehokkaampaan ja tulosorientoituneempaan suuntaan. (Uusikylä & Virtanen 1999, 3; VM 2020.)

Suorituksen mittaaminen on tärkeä ja välttämätön työkalu, jotta tuloksellisuutta voidaan mitata. Se on arvoa lisäävä prosessi, joka linkittää työpanostukset ja saavutetut tuotokset organisaatioiden tavoitteisiin ja strategioihin. Julkisella sektorilla suorituksen mittaamista täytyy arvioida taloudellisen näkökulman lisäksi sosiaalisesta, käytöksellisestä sekä johdollisesta näkökulmasta. (Mwita 2000, 30–31; Goh 2012, 32.)

Tuloksellisuutta ja sen mittaamista voidaan tarkastella myös julkisen sektorin ohjelma-arviointien näkökulmasta. Tulohjauksen ja NPM-doktriinin myötä ohjelma-arvioinneista on tullut merkittävä toiminnanohjauksen muoto ja työkalu suomalaisen julkisen sektorin tuloksellisuuden edistämiseen. (Roininen 2012, 48, 53; Roininen & Valovirta 2009, 37.) Ohjelma-arviointien tarkoituksena on tukea julkisen sektorin päätöksentekoa sekä arvioida julkisen toiminnan vaikuttavuutta (Nieminen & Hyytinen 2015, 451–452; Pesonen 2009, 41). Arvioinnin tutkimus on usein soveltavaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, jonka tiedonkeruu nojautuu vahvasti yhteiskuntatieteiden metodeihin ja metodologiaan. Arvioinnin tieteellisissä julkaisuissa keskitytään usein käytännön näkökulmaan ja arviointikäytänteiden kehittäminen. (Clrake 1999, 3; Pesonen 2009, 41.)

Suomalaisissa julkisissa ohjelmissa on usein vahva alueellinen painotus, mikä tarkoittaa, että ohjelmatoiminnassa on mukana useita alueellisia toimijoita ja alueellisella yhteistyöllä on suuri merkitys. Alueellisten toimenpiteiden ja kehityshankkeiden suorituksen arvioiminen on kuitenkin haasteellista. Onnistuneessa arviointiprosessissa kaikki projektin kehitystyöhön osallistuvat organisaatiot tulee ottaa huomioon, koska se tukee mitattavien prosessien ymmärrystä laaja-alaisesti ja auttaa osallistuvia organisaatioita oppimaan. (Rantala & Ukko 2016, 618.)

Julkisen sektorin tuloksellisuus on haasteellista, mikä johtuu sen monitulkintaisuudesta, jota esiintyy esimerkiksi käsitteiden, toimintapolitiikkojen, suorituksen mittaami-

sen, arvioinnin menetelmien sekä sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta. Ensinnäkin julkisen sektorin käsitekartat ovat osin puutteellisia, niiden käyttö on löyhää tai ne ovat jopa sisällöllisesti keskenään ristiriitaisia. Toiseksi julkishallinnon tuloksellisuutta kehittämään tarkoitetut tuloksellisuuspolitiikat ovat usein monitulkintaisia, jolloin niiden sovellettavuus käytäntöön on haasteellista. Kolmanneksi julkisorganisaatioiden käyttämissä suoritusmittauksen menetelmissä ja arvioinnin järjestelmissä on paljon monitulkintaisuutta. Viimeiseksi sidosryhmien ja kansalaisten suhde tuloksellisuuteen on moniselitteinen. (Vakkuri 2009a, 26–27; Meklin 2009, 45.) Tuloksellisuuden monitulkintaisuus on yksi tämän tutkielman tärkeimmistä teemoista.

1.2 Tutkielman case-ohjelmana Talent Boost -toimenpideohjelma

Tutkielman case-ohjelmana oli Talent Boost -toimenpideohjelma. Toimenpideohjelman tarkoituksena on edistää työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa Suomeen. Työperäisen maahanmuuton nähdään toimivan ratkaisuna työvoimapulaan sekä vahvistavan tutkimus- kehitys- ja innovaatiotoiminnan kasvua. Tutkielman kirjoitushetkellä työperäinen maahanmuutto on poliittisesti kiinnostava ja ajankohtainen ilmiö, koska Suomen työkäisten määrä vähenee ja keskeinen ratkaisu rakenteelliseen osajapulan on tuoda osavaa työvoimaa ulkomailta. Varmasti osittain tästä syystä työperäisen maahanmuuton edistäminen ja mahdollistaminen ovat Suomen pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kärkitavoitteita. (TEM 2020c, 1–2.)

Talent Boost -toimenpideohjelman ohjauksesta ja koordinoinnista vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) sekä opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM). Toimenpideohjelmalla on useita erilaisia toimenpidekokonaisuuksia. Se pyrkii oleskelulupaprosessien käsittelyn nopeuttamiseen, kansainvälisten osaajien ja perheiden houkutteluun, asettautumisen sekä integroitumisen vahvistamiseen, kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseen, yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen tukemiseen, investointien houkutteluun kehittämiseen sekä työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden lisäämiseen. Kaikkien toimenpidekokonaisuuksien yhteisenä tavoitteena on tehdä Suomesta kansainvälisesti houkutteleva paikka työntekoon, opiskeluun, tutkimukseen ja investoimiseen. (TEM 2020a.)

Toimenpideohjelma on vahvasti poliittisesti ohjattu ja se on luonteeltaan hyvin poik-kihallinnollinen. Sen ohjausryhmän puheenjohtajina toimivat tällä hetkellä ohjaavien mi-

nisteriöiden kansliapäälliköt Raimo Luoma (TEM) ja Anita Lehikoinen (OKM). Ohjausryhmälle on annettu tehtäväksi ohjata, koordinoita sekä seurata Talent Boost -toimenpideohjelman toimenpiteitä sekä valmistelua. Ohjausryhmä raportoi Talent Boost -toimenpideohjelmasta vastaaville ministerityöryhmille. Toimenpideohjelman kansallisen tason koordinaatiosta sekä politiikan, lainsäädännön ja hallinnon kehittämisestä vastaavat vastuuministeriöt TEM ja OKM. Toimenpideohjelman toimenpanossa on mukana TEM:n hallinnonalan puolelta Business Finland, TE-toimistot ja ELY-keskukset. OKM:n hallinnonalalta toimeenpanossa vastaavat Opetushallitus (OPH), Suomen Akatemia sekä suomalaiset korkeakoulut. Ulkomailla toimivat Suomen suurlähetystöt sekä Business Finlandin ja OKM:n asiantuntijat vastaavat toimenpideohjelman kansainvälisistä verkostoista. (TEM 2020c, 2–3.)

Kansainvälistymis-, rahoitus- ja vienninedistämispalveluita tuottavalle Business Finlandille, joka on TEM:n alainen virasto ja julkisorganisaatio, on annettu tehtäväksi toteuttaa merkittäviä osia Talent Boost -toimenpideohjelman tehtävistä. Business Finlandin vastuulla Talent Boost -toimenpideohjelmassa on koordinoita toimintaa yritysrajapinnassa, luoda verkostoja ja yhteistyömalleja kansainvälisten rekrytointien kehittämiseksi sekä tarjota rahoituksellista tukea rekrytointien edistämiseksi. (Business Finland 2020a; TEM 2020a).

Tämän tutkielman kirjoitushetkellä Business Finland on valinnut ulkoisen ohjelma-arvioijan, Owl Group:n, toteuttamaan Business Finlandin Talent Boost -ohjelmasta ohjelma-arviointia ennakoivan arvioinnin menetelmällä. Arviointiprosessi sisältää seuraavat toimenpiteet: ”

- 1) Business Finlandin vastuulla olevan Talent Boost – osakokonaisuuden vaikutuslogiikan kuvaus.
 - 2) Arviointimalli sisältäen arvioinnin viitekehyksen, indikaattorit ja arviointisuunnitelman.
 - 3) Toimenpideohjelman toteutuksen nykytilanteen (käynnistymisvaihe) arviointi.”
- (Owal group 2020.)

Arviointiprosessissa vaikutuslogiikan kuvauksen tarkoituksena on selventää, mitkä ovat Business Finlandin Talent Boost -ohjelman tärkeimmät toimenpidekokonaisuudet. Tarkoituksena on siis erottaa Business Finlandin osuus koko Talent Boost -toimenpideohjelman toimenpidekokonaisuuksista. Jatkuvan arvioinnin malli tulee olemaan Business Finlandin Talent Boost -ohjelman suoritusmittaristo, jossa mitataan Business Finlandin

Talent Boost -ohjelman toimenpidekokonaisuuksien välittömiä tuloksia sekä niiden vaikutuksia koko toimenpideohjelman tasolle. Mallia on suunniteltu raportoitavaksi kaksi kertaa vuodessa sekä sen suunnitellaan sisältävän myös jatkuvasti seurattavia indikaattoreita. (Owal Group 2020.)

Tutkielman kirjoitushetkellä ulkoinen arvioija on jo luonut kuvauksen Business Finlandin Talent Boost -ohjelman nykytilasta. Kuvausta käytetään hyödyksi tämän tutkielman empiirisen aineiston analysoimisessa. Business Finlandin Talent Boost -ohjelmatyön tärkeimmiksi toimenpidekokonaisuuksiksi on tunnistettu kansainvälinen maakuvatyö ja -viestintä, yrityksille suunnatut palvelut ja kansainvälisten startup-yritysten perustajien houkuttelu. Lisäksi on tunnistettu kaksi toimenpidekokonaisuutta, joiden nähdään tukevan ydintoimenpidekokonaisuuksien vaikuttavuustavoitteita. Toimintaa tukevat toimenpidekokonaisuudet ovat palveluiden yhteensovittaminen ja koordinointi sekä toiminta Business Finlandin sisällä. (Owal Group 2020.)

Talent Boost -toimenpideohjelmaa toteutetaan useiden sidosryhmien toimesta, ja sen toimenpidekokonaisuudet ovat hyvin poikkihallinnollisia, ministeriöiden tason lisäksi, myös operatiivisella tasolla. Esimerkiksi alueellisesti Talent Boost -toiminta on käynnistynyt n. 30 kaupungissa tai alueella. (TEM 2020c, 3–7.) Kaupunkien rooli on erityisen tärkeä, koska kansainväliset osaajat sijoittuvat suurelta osin kaupunkiseuduille ja täten kaupunkien kansainvälisille osaajille tarjoamat palvelut ovat toiminnan keskiössä. Lisäksi TEM:n kaupunkiohjelmassa korostetaan valtion ja kaupunkien välisen yhteistyön merkitystä. (TEM 2020b; TEM 2018, 34–35.) Tässä tutkielmassa sidosryhmien välistä yhteistyötä tutkitaan erityisesti alueellisen ja kansallisen yhteistyön näkökulmasta, mutta myös eri ministeriöiden kanssa tehtävä yhteistyö huomioidaan osana sidosryhmäyhteistyötä.

1.3 Aihe ja tutkimusongelma

Tutkielman aiheena oli Talent Boost -ohjelman tuloksellisuus sekä sen mittaaminen ja arviointi. Tavoitteena oli luoda alustava viitekehys Business Finlandin Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviointiin. Tärkeänä läpileikkaavana teemana oli tuloksellisuuden monitulkintaisuus.

Tutkielmassa pyrittiin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miten tuloksellisuuden arvioinnin menetelmät asemoituvat valtiohallinnon eri tasojen kontekstissa?
- Miksi ja miten julkisen ohjelman tuloksellisuutta tulisi mitata?
- Miten eri julkiset sidosryhmät vaikuttavat tuloksellisuuteen ja miten ne tulisi huomioida tuloksellisuuden mittaamisessa ja arvioinnissa?

Tulosten analysoimiseen hyödynnettiin Vakkurin (2009a, 25) tehokkuuden monitulkintaisuuden viitekehystä mukailevaa luokittelua, jonka avulla tuloksellisuutta oli mahdollista tarkastella eri valtionhallinnon tasojen välillä. Vakkurin viitekehystä mukaillen tuloksellisuuden monitulkintaisuutta tarkasteltiin, ja tutkimuskysymyksiin vastattiin, neljällä eri tasolla. Viitekehyksestä mukailut tasot olivat teoreettis-metodologinen taso, tulosohjauksen taso, julkisen organisaation suorituksen mittaamisen ja arvioinnin taso sekä sidosryhmien taso. Suomen valtionhallinnon rakenteen näkökulmasta tarkastelussa oli koko valtiohallinnon taso, julkisorganisaation taso, yksittäisen ohjelman taso sekä alueellisen yhteistyön taso. Tuloksellisuutta analysoitiin tarkastelemalla myös Vakkurin viitekehysten tasojen välistä hierarkiaa.

Tämä tutkielma on erittäin ajankohtainen, koska tuloksellisuuden periaatteiden mukaisesti julkisella sektorilla on tärkeää selvittää, käytetäänkö julkisia verorahoja tehokkaasti ja saadaanko toimintaan asetetuilla panostuksilla haluttuja vaikutuksia. Tämä tutkielma eroaa aikaisemmasta Suomen julkiselle sektorille tehdystä tuloksellisuuden tutkimuksesta (vrt. esim. Vakkuri 2009a, Vakkuri 2009b, Meklin 2009, Autero 2009 ja Rantanen ym. 2007), koska työperäisen maahanmuuton ongelmia ratkaisemaan pyrkivien poliittikatoimien tuloksellisuudesta ei ole aiempaa akateemista tutkimusta Suomesta. Julkisen ohjelmatoiminnan vaikuttavuutta yritysten innovaatiokykyyn on kuitenkin tutkittu vuonna 2018 perustettua Business Finlandia edeltäneen Tekesin näkökulmasta (ks. esim. Dalziel & Parjanen 2012; Pesonen 2009; Business Finland 2017).

Rajauksena tässä tutkielmassa keskityttiin erityisesti, mutta ei ainoastaan, Business Finlandin toteuttaman Talent Boost -ohjelman kansainvälisen maakuvan ja viestinnän toimenpidekokonaisuuteen Intiassa. Tästä johtuen tutkielman yhdeksi haastateltavaksi oli valittu Business Finlandin Intian maajohtaja, joka edustaa Talent Boost -ohjelman osalta kansainvälistä maakuvatyötä. Intia on myös yksi Talent Boost -ohjelman kohdemaista

(Business Finland 2020b). Intian valintaa tarkastelun kohteeksi korostaa myös se, että se on tilastollisesti kaikkein merkittävin maa työperäisen maahanmuuton kohdemaana. Esimerkiksi vuonna 2019 Suomeen erityisasiantuntijana töihin EU/ETA alueen ulkopuolelta tulleista kansainvälisistä huippuosajista yli 60% oli intialaisia. (Migri 2020.) Intia on valikoitunut tämän tutkielman kohdemaaksi myös siksi, että tutkielman kirjoitushetkellä tutkielmantekijä oli töissä tutkielman case-organisaatiossa Intiassa.

Tutkielmaraportin selkeyttämiseksi tutkielmassa käytetään seuraavia nimikkeitä ja lyhenteitä: Business Finlandin osuutta Talent Boost -toimenpideohjelmasta kutsutaan Talent Boost -ohjelmaksi. Suomalaisista ministeriöistä käytetään myös niiden nimilyhenteitä: työ- ja elinkeinoministeriöstä käytetään lyhennettä TEM, opetus- ja kulttuuriministeriöstä käytetään lyhennettä OKM, valtionvarainministeriöstä käytetään lyhennettä VM, ulkoministeriöstä käytetään lyhennettä UM ja sisäministeriöstä käytetään lyhennettä SM. Ulkoisesta ohjelma-arviointikonsultista Owl Group:ta käytetään nimeä ulkoinen arvioija.

1.4 Tutkimusote

Tämän tutkielman tutkimusotteena oli deskriptiivinen toiminta-analyttinen tutkimusote, jonka toteuttamiseen käytettiin laadullisen case-tutkimuksen menetelmää. Toiminta-analyttinen tutkimus valikoitui tutkimusotteeksi, koska sillä pyritään käsiteltävien ilmiöiden syvälliseen ymmärtämiseen. (Lukka 2001.) Toiminta-analyttisessä tutkimusotteessa käsiteanalyysi on keskeisessä roolissa. Tällöin tutkija tarkastelee ja ymmärtää tutkittavaa aihetta ymmärtämänsä käsitteellisen linssin läpi ja liittää tätä tulkintaa todellisuuden kuvaamiseen. (Aaltio-Marjosola 1999.) Käsiteanalyysia ja sen tulkintaa tehtiin erityisesti, muttei ainoastaan, Vakkurin viitekehyksen ensimmäisen tason tarkastelussa.

Tutkielma toteutettiin laadullisena tutkimuksena, koska tarkoituksena ei ollut selittää tai yleistää tutkittavaa aihetta, vaan kuvailla tuloksellisuutta julkisen toimenpideohjelman näkökulmasta ja ymmärtää sen dynamiikkaa ja prosesseja paremmin. Tutkielmantekijän ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä ja Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden kentästä myös syveni tutkielmanteon aikana, jolloin laadullisten menetelmän mukaisesti aineiston analysointia tehtiin jo sen keräämisen aikana interaktiivisella tavalla. (ks. Ghauri ym. 2020, 129–130.)

Tutkielma toteutettiin case-tutkimuksena, minkä avulla pyrittiin kuvailemaan Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamisen ja arvioinnin edellytysten nykytilaa. Case-

tutkimukseen päädyttiin, koska tuloksellisuutta haluttiin tutkia ohjelman omassa sosiaalisessa kontekstissa. Lisäksi tutkielman monitulkintaisia ilmiöitä oli haasteellista mitata numeerisesti, joten laadullinen case-tutkimus nähtiin parhaimpana mahdollisena vaihtoehtona.

Metodologisten valintojen tarkoituksena oli luoda edellytys tutkia tuloksellisuutta useammasta näkökulmasta. Käsiteanalyysin sekä laadullinen tutkimusaineiston yhdistämisellä oli tarkoituksena saada monipuolinen käsitys tutkittavasta ilmiöstä, jonka pohjalta on mahdollista tehdä kohdennetumpia jatkotutkimuksia tulevaisuudessa.

1.5 Aineiston keruu ja analyysi

Tämän tutkielman empiirinen aineisto kerättiin teemahaastatteluilla, suomalaisen valtiotukinon asiakirjojen tutkimisella sekä havainnoimalla Talent Boost -ohjelman ilmiöitä osin Business Finlandin sisältä. Tämä oli mahdollista, koska tutkielmantekijä oli tutkielmantekohetkellä Business Finlandin työntekijä. Tutkielmantekijän rooli Business Finlandissa mahdollisesti myös johtopäätösten ja parannusehdotusten hyödyntämisen Talent Boost -ohjelman toiminnan kehittämiseen.

Tutkielman haastatteluaineisto koostui puolistrukturoiduista haastattelusta eli teemahaastatteluista. Teemahaastatteluissa kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä, mutta se ei kuitenkaan ole täysin vapaamuotoinen haastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48.) Strukturoituun haastatteluun verrattuna teemahaastattelut vaativat enemmän sosiaalisia taitoja haastattelijalta, koska haastattelijan on kyettävä tulkitsemaan haastattelun aikana haastateltavan persoonaa, asenteita ja arvoja (Ghauri ym. 2020, 115).

Haastateltavien valinta perustui tarpeeseen saada näkemys usealta eri tarkastelun tasolta. Tästä syystä haastateltavaksi kutsuttiin ohjaavan ministeriön edustaja, Business Finlandin edustaja, vaikuttavuusarvioinnin ammattilaisia sekä alueellisten sidosryhmien edustaja. Haastatteluja varten luotu teemahaastattelurunko perustui valittujen teemojen osalta tutkielman viitekehyksenä toimivaan tuloksellisuuden monitulkintaisuuden viitekehykseen. Haastateltavilta kysyttiin hieman eri kysymyksiä riippuen heidän asiantuntemuksen kohteesta, organisaatiosta ja tarkastelukulmasta.

Kaikki haastatteluun kutsutut henkilöt suostuivat haastatteluun, joten tutkielmaan pystyttiin toteuttamaan tutkimussuunnitelman mukainen empiirinen otos. Haastattelut toteutettiin virtuaalisina Teams-puhelinhaastatteluina. Haastatteluaineistot litteroitiin sekä

teemoitettiin tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisiin teemoihin. Empiirisen aineistoa tulkittaessa muodostettiin valittujen teemojen lisäksi uusia alateemoja, jotka toistuivat useassa haastattelussa. Teemoittelu on yleinen keino analysoida laadullista tutkimusaineistoa (Hirsjärvi & Hurme 2008, 173).

Tarkastelussa oli myös Suomen valtionhallinnon asiakirjoja sekä Talent Boost -ohjelmasta ohjelma-arviointia tutkielmantekohetkellä tehneen Owl Group:n laatima alustava seurantamallin kuvaus, joka sisälsi kuvauksen ohjelman vaikutuslogiikasta sekä käynnissä olevasta ennakoivan arvioinnin prosessista. Aineiston kerääminen saatiin valmiiksi 1.8.2020, jonka jälkeen uutta aineistoa ei enää kerätty. Owl Group:n loppuraportti Talent Boost ohjelma-arvioinnista valmistui joulukuussa 2020, mutta sitä ei ehditty kokonaisuudessaan hyödyntämään tämän tutkielman aineistona. Lähdeviitteeksi merkitty julkinen loppuraportti sisältää kuitenkin kaiken saman aineiston, jota tutkielmantekijän käytössä ollut alustava sisäiseen käyttöön tarkoitettu dokumentti piti sisällään.

2 JULKISHALLINNON TULOKSELLISUUS

2.1 New Public Management -doktriini

Julkisen sektorin suorituksen johtamista ja tulosohjausta on tutkittu paljon New Public Management -doktriinin eli NPM-doktriinin viitekehyksestä. NPM-doktriini toimii koelmana useita samansuuntaisia hallinnollisia uudistuksia, joita on toteutettu OECD-maissa 1970-luvulta lähtien. Useat OECD-maat hyödyntävät ainakin osittain NPM-doktriinin perusoppeja. Doktriini on siirtänyt julkista hallintoa kohti tuloksellisuusajattelua ja yksityisen sektorin johtamiskäytänteitä. Sen tarkoituksena on ohjata julkista sektoria kohti avoimempaa kilpailua, valinnanvapautta, läpinäkyvyyttä sekä vahvempaa kannustinjärjestelmien käyttöä. Doktriinia yhdistää sen alla tehtyjen uudistusten ajatukset julkisen sektorin tuloksellisuuden kehittämistä. Toisaalta doktriinista johdetut julkisen sektorin uudistukset ovat keskenään hyvin erilaisia. Eroavaisuuksia esiintyy eri OECD-maiden sekä hallinnonalojen välillä. (Hood 1991, 3–5; Christensen & Lægreid 2007b, 11.)

NPM-doktriinin alla tunnistettavissa olevia julkisen sektorin uudistuksia ovat ammattimainen käytännönläheinen johtaminen, täsmälliset standardit ja suoritusmittarit, tuloksellisuusajattelu, julkishallinnon yksiköiden jakaminen tulosityksikköihin, painotus julkisorganisaatioiden kilpailukykyyn sekä julkisorganisaatioiden kustannusten tarkempi hallinta. Kaikkia näitä uudistuksia yhdistävät tietyt ydinarvot kuten esimerkiksi universaali sovellettavuus eri hallinnon aloille. (Hood 1991, 8; Lähdesmäki 2003, 80.)

NPM-doktriinin muita ydinarvoja ovat julkisen hallinnon *taloudellisuus, oikeudenmukaisuus sekä luotettavuus ja kestävyys*:

Taloudellisuuden arvolla tarkoitetaan käytössä olevien resurssien jakamista tarkasti määriteltyihin toimenpiteisiin. Resurssien ohjaus tulee tehdä kilpailukykyisesti ja säästäväisesti. Täten mitattavien tavoitteiden asettaminen on tärkeää, jotta toiminta on mahdollisimman tehokasta taloudellisesti ja tuloksellisesti. Taloudellisuuden ja tuloksellisuuden painotuksesta johtuen julkiset organisaatiot ovat NPM-doktriinin myötä ottaneet käyttöön suorituksen mittaamisen menetelmiä. (Hood 1991, 12; Kloot & Martin 2000, 231; Modell 2019, 277; Mwita 2000, 30–31.)

Oikeudenmukaisuuden arvolla tarkoitetaan julkisorganisaatioiden prosessien läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta. Oikeudenmukaisuuden saavuttamista tulee mitata ja seurata. Oikeudenmukaisuuden ja eettisyyden valvontaan on esimerkiksi mahdollista perustaa itsenäisiä julkisia instituutteja ehkäisemään väärinkäytöksiä. (Hood 1991, 12–13.)

Luotettavuuden ja kestävyysarvo tarkoittaa kilpailukykyyn säilyttämistä kriisin tai negatiivisimpien skenaarioiden toteutuessa. Kestävyys saavutetaan varatoimintojen ylläpitämisellä, yksikköjen monimuotoisuudella ja resurssien riittävyyden varmistamisella. Kestävyttä tarkasteltaessa suoritusmittauksen huomion kohteena tulee olla prosessien mittaaminen. Lisäksi laadun ja luotettavuuden turvaamisen kannalta on tärkeää, että julkiselle toiminnalle asetetaan monipuolisesti erilaisia mittareita ja tavoitteita. (Hood 1991 14–15.)

NPM-doktriinin ydinarvojen soveltaminen ja priorisointi ovat hyvin organisaatiokohtaista. Doktriinin toisistaan eroavat arvo-olettamat ja arvojen painotusten eroavaisuudet kuvastavatkin sen hajanaista luonnetta. (Hood 1991, 11–15.)

NPM-doktriinista pohjautuva tutkimusta on paljon ja sitä on sovellettu useiden eri tieteenalojen näkökulmasta. Kuitenkin lähes kaikkien NPM-doktriiniin pohjautuvien tutkimusten taustalla on samoja peruseriaatteita. Ensinnäkin uusien johtamisoppien uskotaan sopivan uuden tietoyhteiskunnan vaatimukseen ja tuovan globalisaation myötä hallintoa yhteen ja yhdenmukaisemmaksi. Toiseksi NPM-doktriinin menetelmien nähdään eroavan merkittävästi aiemmista julkishallinnon johtamismenetelmistä. Viimeiseksi julkisen sektorin tehokkuusajattelu on useiden NPM-doktriinista sovellettujen tutkimusten taustaoletuksena. Doktriinissa tehokkuus nähdään usein teknisenä johtamistyökaluna eikä ideologisenä valintana. Täten tehokkuus ei ole vastakohtana julkishallinnon humaanille arvoille, vaikka tämä joissakin aihealueen tutkimuksissa nouseekin esille doktriinin kritiikkinä. (Hood 1991, 4–5.)

2.2 NPM-doktriinin kritiikki

NPM-doktriini on perusluonteeltaankin hajanainen oppi. Se ei ole yksittäinen uudistus, vaan yhdistelmä useita eri julkisen sektorin uudistuksia. Doktriini kokonaisuudessaan sekä siihen liittyvät yksittäiset julkishallinnon uudistukset ovat saaneet osakseen paljon kritiikkiä. (Hood 1991, 8.)

Ensimmäiseksi NPM-doktriinin uutuusarvo on kriitikoiden mukaan vähäinen. Julkisorganisaatioiden uudistuksista huolimatta doktriinin opit ovat siirtyneet huonosti käytäntöön. Jotta NPM-doktriini olisi mahdollista jalkauttaa paremmin käytännön tasolle, tulee tuloksellisuusajattelua ja uusia käytänteitä hyödyntää organisaation päätöksenteossa ja konkreettisissa toimenpiteissä. (Hood 1991, 9.)

Toiseksi NPM-doktriinin on kritisoitu epäonnistuneen sen ydintehtävässä eli julkisen sektorin yksikkökustannusten karsimisessa. Sen sijaan NPM-doktriinin väitetään vahvistavan organisaatioiden johdon asemaa tarpeettomasti sekä lisäävän raportoinnin byrokratiaa. Byrokratiaa on mahdollista karsia sisällyttämällä kustannuskontrollia sekä tulositartaristoja koskemaan doktriinin myötä lanseerattuja uusia johtamisjärjestelmiä, jolloin myös niiden tuloksellisuutta on mahdollista arvioida. (Hood 1991, 9.)

Kolmanneksi NPM-doktriinia on kritisoitu sen kyvystä, lupauksista huolimatta, tuottaa julkishallinnon palveluita yleisen hyvän periaatteiden mukaisesti. Doktriinin nähdään usein palvelevan eliittiä esimerkiksi julkisorganisaatioiden ylempää johtoa tai korkean aseman virkamiehiä. Tämän välttämiseksi uusien tehostustoimenpiteiden tulee koskea myös julkisorganisaatioiden ylempää johtoa. (Hood 1991, 9.)

Neljänneksi NPM-doktriinin peruseriaatteena olevaa yleistettävyyttä ja universaalia soveltuvuutta on kritisoitu, johtuen hallinnonalojen välisistä merkittävistä eroavaisuuksista ja erityispiirteistä. Doktriinin on pystyttävä osoittamaan, että eri hallinnonalojen yhteensopimattomuus ei esiinny doktriinin käytännön toteutuksissa, vaan korkeintaan aihealueen tieteellisessä tutkimuksessa. Lisäksi doktriinin on pystyttävä osoittamaan, että kyseessä ei ole vain triviaali ja itsestään selvä mallinnus, vaan sen avulla voidaan luoda erilaisia johtamisoppeja ja suoritusmittareita, joista on todellista hyötyä julkisen sektorin toiminnan kehittämiseksi kaikilla hallinnonaloilla. Doktriinin uudistusten on päästävä pois yleiseltä parhaiden käytäntöjen tasolta ja siirryttävä operatiivisemmalle ja käytännönläheisimmälle julkishallinnon tasolle. (Hood 1991, 10.)

Viidenneksi NPM-doktriinin uudistusten on nähty vievän julkishallinnon organisaatioita entistäkin monimutkaisempaan suuntaan. Hallinnon monimutkaisuuden vaikutukset ovat kuitenkin hyvin tapaus- ja kulttuurisidonnaisia. Hallinnon monimutkaisuuden voidaan nähdä lisäävän organisaatioiden jäsenten autonomiaa ja valtaa suhteessa päätöksentekijöihin ja johtoon, koska monimutkaiset prosessit pakottavat poliittisia päättäjiä turvautumaan enemmän virkamiehiin päätöksenteossa. Lisäksi hallinnon monimutkaisuus

lisää neuvottelun tarvetta eri julkishallinnon toimijoiden ja organisaatioiden välille. Lisääntynyt dialogi ja neuvottelut voivat aiheuttaa konflikteja tai liian monimutkaisia kompromisseja eri hallinnonalojen välillä. (Christensen & Lægreid 2007b, 13, 22.)

Viimeiseksi NPM-doktriinin on kritisoitu hajauttavan julkishallintoa liiallisesti tuloksellisuutta ja taloudellisuutta korostaviin tulosityksiköihin. Vastapainoksi useissa OECD -maissa on siirrytty kokonaisvaltaisempaan julkishallinnon johtamiseen, jonka pyrkimyksenä on edistää julkishallinnon ja organisaatioiden horisontaalista yhteistyötä ja täten pyrkiä pois vertikaalisista silloista eri hallinnonalojen välillä. (Christensen & Lægreid 2007a, 1059–1060.)

Ongelmien ja kipukohtien tunnistaminen antaa julkishallinnolle mahdollisuuden kehittää toimintojaan sekä ymmärtää paremmin hallinnollisia uudistuksia kokonaisprosesseina (Hood 2004, 278–289). Kaikkeen kritiikkiin ei kuitenkaan ole mahdollista vastata, koska kaikkiin tarkoituksiin absoluuttisesti soveltuvaa teoriakokonaisuutta ei ole olemassa, vaan doktriinin parhaita käytäntöjä tulee ottaa käyttöön sen puutteista huolimatta (Hood 1991, 10).

2.3 Tuloksellisuus Suomen julkishallinnossa

Suomalaisessa julkishallinnon tutkimuksessa NPM on vakiintunut ja käytetty lyhenne New Public Managementista. Vaihtoehtoisesti suomenkielisessä tieteellisessä tutkimuksessa esiintyy käsite ”uusi julkisjohtaminen”, mutta sen käyttö ei ole yleistynyt, vaan usein käytetään alkuperäistä englanninkielistä termiä. (Lähdesmäki 2003, 53–54, 232.)

Suomessa NPM-doktriinin käyttöönotto ja jalkauttaminen eri hallinnonaloille on tapahtunut virkamiesjohtoisesti (Lähdesmäki 2003, 151–152). Vuosina 1989–1995 Suomessa tuloksellisuutta alettiin toteuttaa tulosohjauksella eri julkisissa yksiköissä. Uudistuksen taustalla olivat NPM-doktriinin aiheuttamat muutokset OECD-maiden hallinnoissa. Suomen valtionhallinnon asiakirjoissa tuloksellisuus nousi esiin 1980-luvulla useiden uudistushankkeiden myötä. Tällöin myös tuloksellisuus termin käyttö yleistyi. Valtion liikelaitosuudistus, joka on johtanut liikelaitoslain säätämiseen, on ollut merkittävä uudistus kohti tuloksellisuutta julkisella sektorilla. Uudistusohjelman alkuna voidaan pitää vuonna 1987 hyväksyttyä toimenpideohjelmaa julkishallinnon kehittämiseksi. (Valtionvarainministeriö 1988, Meklin 2009, 35 mukaan.) Tärkeimpiä uudistuksia Suomen

valtionhallinnossa tulosoajausjärjestelmän luomisen myötä olivat tulorientoitunut budjetointi, tulossopimukset, kuntien valtionavustusten uudistukset sekä rakenteelliset uudistukset virastoissa ja aluehallinnoissa (Uusikylä & Virtanen 1999, 3).

Tulosoajauksella on tarkoitus ohjata ja johtaa toimintaa sekä viestittää toiminnan tuloksista keskeisille sidosryhmille. Suomen valtionhallinnossa luotetaan usein rakenteisiin, joten tulosoajauksessa tavoitteet on jaettu hallinnonaloihin, ministeriöihin, virastoihin ja laitoksiin. Tulosten raportointia tehdään raportoimalla tuloksista tulorisyksiköittäin ja tulosalueittain. Tulorisyksiköt raportoivat organisaation johdolle, jotka raportoivat ministeriölle. Virastot tekevät normaalisti tilinpäätökset ja ministeriöt tekevät raportit oman hallinnonalansa tuloksellisuudesta. Yksikkörakenteisiin painottuvan tulosoajauksen riskinä on osaoptimoinnin ongelma, jossa jokainen organisaatio keskittyy omiin tavoitteisiinsa, eikä koko valtiohallinnon etua välttämättä oteta huomioon. (Autero 2009, 114, 119.)

Englanniksi tulosoajaus käännetään termiksi ”performance management”. Englanninkielisestä termistä voidaan käyttää suomennosta suorituksen johtaminen, jolla viitataan yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille NPM-doktriinin myötä siirtyneeseen suorituksen johtamiseen (VM 2005, 7; Fryer ym. 2009, 479–480.) Tulosoajauksen ja julkisen sektorin suorituksen johtamisen termeissä on paljon yhtäläisyyksiä ja ne tarkoittavat suurelta osin samaa. Tässä tutkielmassa kansainväliseen tutkimukseen viitattaessa käytetään termiä suorituksen johtaminen. Suomen julkishallintoa tarkastellessa käytetään termiä tulosoajaus. Tällä erottelulla mahdollisesti erilaiset kulttuuriset kontekstit pidetään tarkoituksenmukaisesti erillään.

Vuonna 1995 Suomeen rantautuneet tulossopimukset ovat työkalu tulosoajauksen soveltamiseen. Tulossopimuksella tarkoitetaan ministeriön ja viraston välistä sopimusta, jolla selkiytetään niiden välisiä ohjaussuhteita ja koordinaatiota. Tulossopimusten avulla ministeriöt pystyvät valvomaan niiden alapuolella olevia virastoja sekä asettamaan niille tavoitteita ja suoritusmittareita. Tulossopimus on siis ohjaus- ja kontrollijärjestelmä, jolla voidaan mitata valtion politiikkatoimien toimeenpanoa virastoissa. Tulossopimukset perustuvat yhteiseen luottamukseen ja niillä pyritään kannustamaan virastoja etsimään parhaita käytänteitä itsenäisemmin vähentämällä suoraa kontrollia ja lisäämällä tilivelvollisuutta. (Uusikylä & Virtanen 1999, 3–4.) Tulossopimuksien rakenne perustuu valtionhallinnon tuloprismaan (VM 2012a, Meklin 2009, 43). Ne sisältävät mittareita ja tavoitteita seuraavilta tuloprisman osa-alueilta: yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tu-

loksellisuus, toiminnallinen tehokkuus, tulosten- ja laadunhallinta sekä henkilöstön voimavarojen hallinta ja kehittämisen. Jokaiselle tulossopimuksen osa-alueelle on määritelty tavoitteet ja niitä seuraavat tulosmittarit. (Business Finland 2020, 4–11.) Tulosprismaa analysoidaan tarkemmin tämän tutkielman luvussa 2.4.

Suomen valtionvarainministeriö on 2000-luvulla laatinut useita asiakirjoja, joissa määritetään tuloksellisuuden termistöä. Lisäksi VM on uudistanut talousarviolainsäädäntöä ottaen tuloksellisuuden käsitteistön mukaan lainsäädännön ja asetusten terminologiaan. (Meklin 2009, 43.) Valtionvarainministeriön vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteena oli vuosina 2011-2015 kehittää valtionhallinnon tuloksellisuutta. Ohjelman puitteissa VM määritteli ja tarkensi valtiohallinnon käyttämän tuloksellisuuden käsitteistöä ja sen tulkintoja. Ohjelmassa määriteltiin, että Suomen julkishallinnossa tuloksellisuus on yläkäsite julkisen sektorin organisaatioiden tulosten saavuttamiselle. Tuloksellisuuden alakäsitteitä ovat vaikuttavuus, palvelukyky, aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus. (VM 2012a, 1–3; VM 2015.) Valtionvarainministeriön tuloksellisuuskäsitteistö mukailee Kaplanin ja Nortonin luomaa tasapainotettua tuloskortistoa (engl. balanced scorecard). Julkiselle sektorille luodussa tuloskortissa on otettu huomioon myös yhteiskunnallinen vaikuttavuus (Autero 2009, 118–119). Seuraavassa luvussa analysoidaan tarkemmin tuloksellisuuden käsitteistöä yhdistäen sen valtionvarainministeriön käsitteellisiin määritelmiin.

2.4 Julkishallinnon tuloksellisuuden käsitteellistäminen

Suomalaisen tulosohtausjärjestelmän taustalla olevat teoriakokonaisuudet, liitetaloustieteen, politiikan tutkimuksen ja hallinnon tutkimuksen alalla, perustuvat usein täydelliseen rationaalisuuteen eli kokonaisrationaalisuuteen. Kokonaisrationaalisuus tarkoittaa pyrkimystä löytää toiminnan tehokkuutta kuvaava ”kaiken teoria”. Julkishallinnon viitekehyyksessä tämä tarkoittaa pyrkimystä vastata tärkeiden sidosryhmien odotuksiin mahdollisimman hyvin käyttäen samalla käytössä olevia resursseja optimaalisen tehokkaasti. Kokonaisrationaalisuus olettaa oikeiden politiikkatoimien valitsemisen, tavoitetaso määrittelymisen ja tulosten arvioinnin olevan täydellisen rationaalisia ja lineaarisia prosesseja. Käytännössä tuloksellisuuden teoriassa on kuitenkin paljon monitulkintaisuutta. Monitulkinnaisuudella tarkoitetaan, että tuloksellisuuteen vaikuttaa erilaisia subjektiivisia taustaoletuksia. Esimerkiksi tuloksellisuuden termistöt eivät ole aina kaiken kattavia, ja ne ovat joskus jopa ristiriidassa keskenään. Tuloksellisuuskäsitteistön tulkintaan ja laadintaan

vaikuttaa myös useita inhimillisiä tekijöitä, kuten toimijoiden huomiokyky tai muisti. Monitulkintaisuudesta johtuen analyysit julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden syy-seuraussuhteista ovat aina subjektiivista ja täten epätäydellistä. Tästä huolimatta julkisen sektorin toimijoiden tulee tehdä päätöksiä julkisen sektorin tuloksellisuuden kehittämiseksi. (Vakkuri 2009a, 13, 22–23; Autero 2009, 112.)

Julkishallinnon kokonaisrationaalisuuteen perustuvia teoriakokonaisuuksia ovat tehokkuus (engl. efficiency), tuottavuus (engl. productivity) ja tuloksellisuus (engl. performance). Teoriakokonaisuuksien käsitteiden määrittäminen ja käyttö ovat tieteellisissä tutkimuksissa ja ministeriöiden asiakirjoissa paikoitellen vaihtelevaa ja epämääräistä, mikä aiheuttaa sekaannusta teorioiden soveltamiseen. Termistöä käytetään esimerkiksi usein ristiin ja päällekkäin. Tästä syystä eri teoriakokonaisuuksien tunnistaminen on tärkeää. (Vakkuri 2009a, 14; Meklin 2009, 45; Førsund 2017, 93, 101.)

Tehokkuuden ajattelumalli tulee talous- ja hallintotieteistä olettaen ristiriidan julkisen toiminnan tavoitteiden ja käytössä olevien keinojen välillä, mikä johtuu rajallisista resursseista. Tehokkuuden ajattelun mukaan julkinen toiminta on pystyttävä suunnittelemaan niin, että rajallisia resursseja käytetään mahdollisimman tehokkaasti. Tehokkuuden käsitteistössä saavutettuja tuloksia verrataan toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. (Vakkuri 2009a, 14.)

Tuottavuuden teoria on peräisin systeemi- ja mittausteoriasta. Tuottavuudessa keskeisiä termejä ovat panokset (engl. input) ja tuotokset (engl. output). Tuottavuuden käsitteistössä julkishallinnon kontekstissa panokset ymmärretään budjettina ja tuotokset eri palveluiden aikaansaannoksina. Aikaansaannoksen kuvaavat organisaation tai ohjelman vaikuttavuutta. (Vakkuri 2009a, 15.)

Tuloksellisuuden käsitteistö perustuu poliittisiin ja hallinnollisiin vaikutusketjuihin. Tuloksellisuuden käsitteistössä palvelujen tuotanto huomioidaan laajemmin, kuin tehokkuuden ja tuottavuuden käsitteistöistä. Lisäksi tuloksellisuuden käsitteistö eroaa tuottavuuden käsitteistöstä tuotosten määritelmässä. Tuloksellisuuden käsitteistössä tuotokset ymmärretään suppeammin, eli tuotos on väline vaikutusten aikaansaamiseksi. Kun taas esimerkiksi tuottavuuden käsitteistössä tuotokset voivat jo sisältää vaikutuksia. Julkishallinnon tutkimuksessa on perusteltua käyttää mitä tahansa julkisen sektorin kokonaisrationaalisuuden teoriamalla, kunhan käsitteiden käyttö on mahdollisimman johdonmukaista. (Vakkuri 2009a, 14–17.) Tämän tutkielman valittuna teoriakokonaisuutena on tuloksellisuuden käsitteistö, joten sitä analysoidaan vielä muita teoriakokonaisuuksia syvällisemmin.

Tuloksellisuuden käsitteistö rakentuu usein 3E:n mallin ympärille, missä julkishallinnon tuloksellisuus jaetaan taloudellisuuteen (engl. economy), tuottavuuteen (engl. efficiency) ja vaikuttavuuteen (engl. effectiveness). Se on yhteiskunnallinen malli, jolla pyritään ymmärtämään tutkittavan organisaation tai ohjelman kokonaistuloksellisuutta. Malli on luotu erityisesti julkishallinnon tuloksellisuuden arviointiin olettamuksella, että liikelatouden yksityisen sektorin aiemmat tuloksellisuuden arvioinnin menetelmät ovat julkisen sektorin käyttötarkoituksiin vajavaisia. Malli ottaa huomioon myös yhteiskuntataloudellisen näkökulman, mikä erottaa sen puhtaasti liikelatoudellisesta tarkastelusta. (Brignall & Modell 2000, 286; Mouzas 2006, 1123; Vakkuri 2009a, 13–14, 16.)

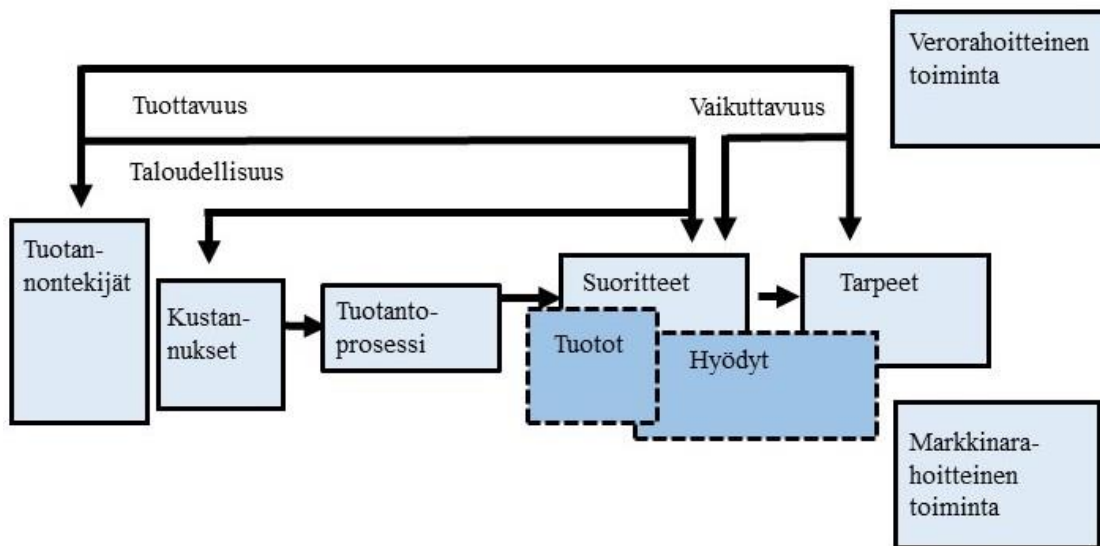
3E:n mallin käsitteistä taloudellisuus kuvaa kuinka kustannustehokkaasti jokin julkinen palvelu voidaan toteuttaa. Tuottavuus kuvaa tuotosten ja panosten optimaalista suhdetta. Vaikuttavuus kuvaa tuotosten ja vaikutusten välistä suhdetta, eli miten toiminnan tuotokset vaikuttavat toiminnalle esimerkiksi tulosoajauksen myötä asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin. Vaikuttavuutta voidaan tutkia arvioimalla esimerkiksi kuinka julkiselle organisaatiolle tai ohjelmalle asetetut vaikutustavoitteet on saavutettu tai esimerkiksi tutkimalla tärkeimpien sidosryhmien arvioita toiminnan vaikuttavuudesta. (Vakkuri 2009a, 16.)

Käytännössä julkisorganisaation saavuttamien tuloksien ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden välisen yhteyden osoittaminen on haasteellista. Esimerkiksi politiikkatoimen käytännön toimenpano voi olla haasteellista ja aiheuttaa sen, ettei yhteiskunnallisia tavoitteita saavuteta, vaikka vaikutuslogiikan teorian perusteella politiikkatoimen tulisi tuottaa toivottuja vaikutuksia. Lisäksi on hankalaa määrittellä miten tai kenen toimesta vaikutukset on saatu aikaan, erityisesti kun toimijaverkossa on useita toimijoita. (Autero 2009, 111.) 3E:n mallin soveltuvuutta huomioimaan muita julkishallinnon arvoja kuten tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta on kritisoitu. Tuloksellisuusajattelun ylikorostuminen voi mahdollisesti kaventaa julkishallinnon toimintaa liiallisesti karsimalla toiminnoista pois muita kuin tuloksellisuuden kannalta tärkeitä arvoja. (Lähdesmäki 2003, 61.)

Tavoiteasetanta on tärkeä osa tuloksellisuutta, mutta se sisältää kokonaisuudessaan paljon monitulkintaisuutta. Poliitiikkatoimien taustaongelmat tunnetaan usein huonosti, mikä hankaloittaa tulostavoitteiden asettamista. Tavoiteasetannassa tulisi myös pystyä arvioimaan politiikkatoimen tulevaisuuden kehitystä, mikä ei aina käytännössä ole yksinkertaista tai mahdollista. (Autero 2009 111.) Näistä syistä suomalaisten virastojen ja val-

tionorganisaatioiden toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet ovat usein puutteellisia. Puutteita ilmenee etenkin taloudellisuutta, tuottavuutta ja palvelukykyä koskevissa tavoitteissa. (VM 2012c, 56.)

Tuloksellisuuden käsitteistöä on mahdollista havainnollistaa erilaisilla teoreettisilla mallinnuksilla, joissa on mukana lähes aina panos-tuotosajattelu, jossa tuloksellisuuden ulottuvuudet on asetettu akselille, jonka avulla havainnollistetaan logiikkaa, miten toimintaan asetetuista panostuksista syntyy yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden perusmallin (kuvio 1) termistö mukailee 3E:n mallia panos-tuotosakselilla. Mallilla pyritään luokittelemaan ja jäsentämään tuloksellisuuden monitulkintaista käsitteistöä lineaarisella mallilla. Kuvion oikean laidan termistöä on mukailtu erottelemaan verorahoitteinen ja markkinarahoitteinen toiminta selvemmin. (Meklin 2009, 46.)

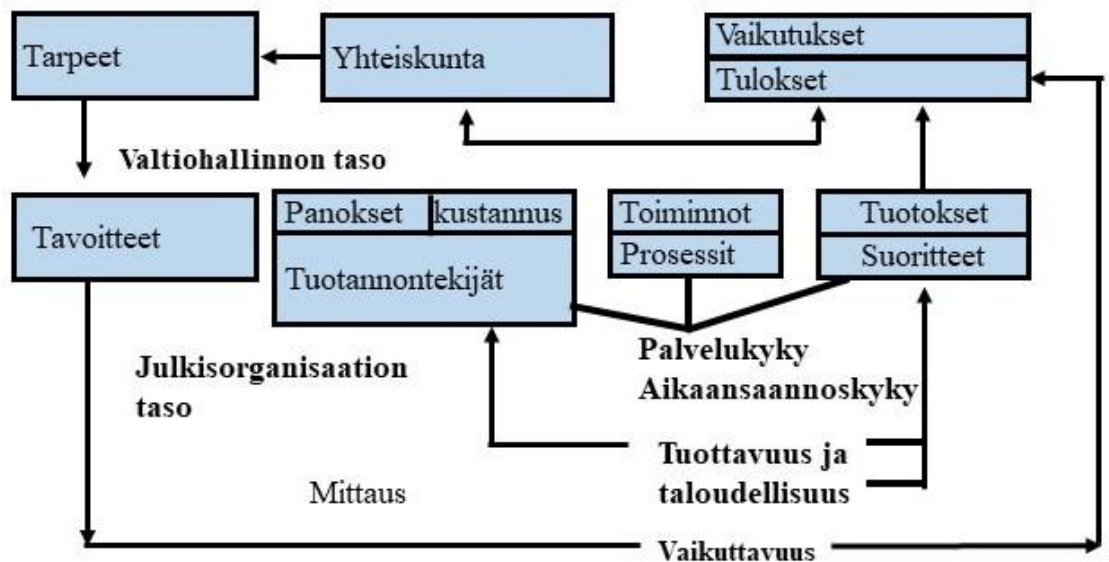


Kuvio 1 Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden perusmalli (Meklin 2009, 46, mukailten)

Kuviossa vaikuttavuus on esitetty suoritteiden ja yhteiskunnallisten tarpeiden välisenä kenttänä. Lisäksi kuviosta on mahdollista erottaa julkisen sektorin verorahoitteinen ja markkinarahoitteinen toiminta toisistaan. Verorahoitteisessa julkisessa toiminnassa tuotoksia ei voi mitata raha-arvoina, koska tuotetut palvelut ovat usein käyttäjille maksuttomia. Markkinarahoitteisessa mallissa sekä panoksia että tuotoksia voidaan mitata euronääräisesti ja täten selvittää toiminnan tuloksellisuutta arvioimalla toiminnan tuloksia suhteessa kustannuksiin. (Meklin 2009 46–47.)

Verorahoitteisessa mallissa tehokkuus kuvastaa tuotosten ja panosten suhdetta, jota voidaan mitata taloudellisuuden tai tuottavuuden näkökulmasta. Taloudellisuudessa panoksia mitataan rahamääräisesti, esimerkiksi budjetteina, kun taas tuottavuutta määritettäessä myös panoksia mitataan fyysisillä mittayksiköillä, esimerkiksi työtunteina. Tehokkuuden mittaamiseksi on usein verrattava kahden eri yksikön välistä tuottavuutta. Saavutettuja vaikutuksia tulee verrata yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettuihin tavoitteisiin. (Meklin 2009, 46–47; VM 2012a, 2.)

Valtionvarainministeriön käyttämä tuloksellisuuden käsitteistö (kuvio 2) toimii perustana Suomen julkishallinnon tuloksellisuuden ohjeistuksiin. Kuviota on mukailtu alkuperäisestä lisäämällä julkishallinnon ja viraston tasot selvemmin näkyville, koska ne ovat tämän tutkielman keskiössä.



Kuvio 2 Tuloksellisuuden käsitteistö vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (VM 2012a, 2 mukailten)

Tuloksellisuuskäsitteistö on asetettu panos-tuotosakselille, jolloin se havainnollistaa toiminnan vaikutuslogiikkaa. Kuviossa vaikutuslogiikka on piirretty jatkuvaksi prosessi, jossa saavutetut vaikutukset linkittyvät yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja muovaavat niistä uusia julkisen toiminnan tavoitteita. VM:n mallissa tuloksellisuuden ulottuvuutena ovat jo aiemmin määritellyt vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus. Uusina ulottuvuuksina valtionvarainministeriön malli nostaa esiin palvelukyvyn ja aikaansaannoskyvyn. Palvelukyvylle mitataan asiakaspalvelun laadulle asetettuja tavoitteita. Aikaansaannoskyky tarkoittaa julkisorganisaatioiden henkilöstön voimavarojen mittaamista, missä tärkeänä

näkökulmana on toiminnan laatu. Aikaansaannoskyky ja palvelukyky vaikuttavat panos-tuotosakselin jokaiseen vaiheeseen. Kuvion yläosa havainnollistaa tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia ja alaosassa virastotason suorituksen mittauksen prosessia, linkittäen täten virastotason työn ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toisiinsa. (VM 2012a, 2–4.)

Suomen valtiohallinnon tuloksellisuuden analysoinnin mallina käytetään usein tulosprismaa (kuvio 3), joka sisältää panos-tuotosajattelun sekä balanced scorecard -mallin ominaisuuksia (Meklin 2009, 43).



Kuvio 3 Tulosprisma (VM 2005, 26)

Tulosprisma esittää kuvioissa 1 ja 2 havainnollistetut tuloksellisuuden käsitteet tulosohjauksen näkökulmasta. Tulosohjaus on yhtäältä alaspäin suuntautuva prosessi, joka pyrkii lisäämään tilivelvollisuutta alhaalta ylöspäin, mikä näkyy tulosprismassa kolmion sivuille merkityissä prosesseissa. Kolmion vasen sivu havainnollistaa, että julkishallinnon toiminnalliset tulostavoitteet tulisi johtaa yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista. Kolmion oikea sivu havainnollistaa, että yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy toiminnallisista tuloksista, mutta välissä on kuitenkin pystyttävä arvioimaan, miten toiminta ja talous ovat synnyttäneet yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tulosprisman varsinaisen kolmion alaosana on henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen, joka kuvastaa panoksia eli tuotannontekijöitä. Tulosprisma ei sisällä mitään muuta tuotannontekijää kuten esimerkiksi muita omia pääomia. Tulosprismassa tuodaan esille kuvioiden 1 ja 2 käsitteisiin

verrattuna uusi tuloksellisuuden alakäsite eli toiminnallinen tehokkuus, joka sisältää taloudellisuuden, tuottavuuden, kannattavuuden sekä kustannusvastaavuuden. Samassa lokerossa on myös tuotoksia ja laadunhallintaa kuvaavia käsitteitä, joita ovat suoritteet ja julkishyödykkeet sekä palvelukyky ja laatu. (VM 2005, 26; Meklin 2009, 44)

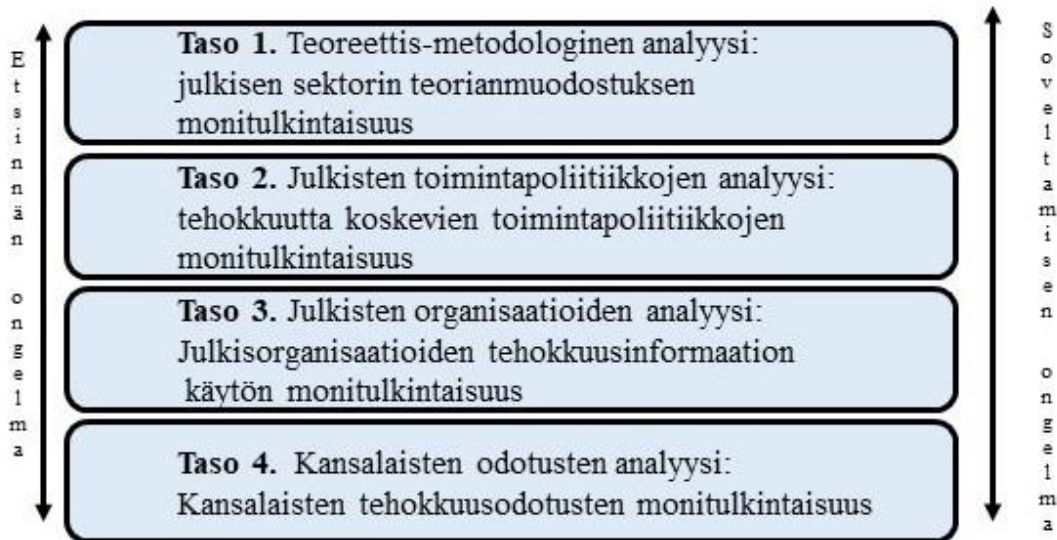
Valtionvarainministeriön tuloksellisuuskäsitteistö ei ole täydellinen, vaan ministeriö on itse raportoinut useita puutteita tulosprismassa ja sitä onkin toivottu uudistettavan, jotta tulosohjausprosesseja olisi mahdollista kehittää. Tulosprisman toivottaisiin esimerkiksi sisältävän koko valtioneuvoston tason tavoitteita, jotta siiloutumiselta eri hallinnonalojen välille vältytään. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden välisiä suhteita toivotaan selkiytettävän, koska tällä hetkellä niiden välinen yhteys on hankala osoittaa. Tulosprisma tulisi laatia poikkihallinnollisesti, jolloin esimerkiksi yhtä virastoa ohjaisi kaksi tai useampi ministeriö. (VM 2012b, 40–41; VM 2012a, 3–4.) Kuvioissa 1, 2 ja 3 esitettyjen mallinnusten perusteella Suomen julkisen sektorin tuloksellisuuden käsitteistö sisältää paljon monimutkaisia mallinnuksia, jotka kuitenkin sisältävät selviä puutteita ja ovat monimutkaisia ymmärtää käytännön tasolla.

Valtionvarainministeriö antaa ohjeistuksia tuloksellisuuden arviointiin. VM on luetellut yhdeksän oleellista periaatetta, jotka tulisi ottaa huomioon tuloksellisuuden arvioinnissa:

- Tuloksellisuuden ulottuvuudet tulee ottaa huomioon tasapainoisesti.
- Tuloksellisuustavoitteiden lähtökohtana tulee olla hallitusohjelman tavoitteet.
- Tuloksellisuutta voidaan tarkastella kaikilla julkishallinnon tasoilla esimerkiksi valtionhallinnon, hankkeen, ohjelman tai kunnan tasolla.
- Tuloksellisuuden arvioinnilla pyritään arvioimaan tuloksellisuuden kehittymistä sekä tulostavoitteiden toteutumista.
- Tuloksellisuuden arviointi tulee kytkeä julkisorganisaation tavoiteasetantaan.
- Tavoiteasetannan menetelmät tulee olla yhteneväisiä koko julkishallinnossa.
- Tuloksellisuuden mittaaminen tulee pyrkiä mahdollisimman tarkasti.
- Jokaiselle tuloksellisuuden pääulottuvuudelle tulee määritellä arviointimenetelmät ja indikaattorit.

VM (2012a, 3–4.)

Kuten aikaisemmin on esitetty, valtionvarainministeriön ohjeistuksista ja käsitteellisistä mallinnoista huolimatta, julkisen sektorin tuloksellisuus on hyvin monitulkintaista. Kuviossa 4 on esitetty Vakkurin (2009a 25) luoma tehokkuuden monitulkintaisuuden viitekehys.



Kuvio 4 Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana (Vakkuri 2009a, 25)

Ensimmäisenä tasona on tehokkuuden teorianmuodostuksen monitulkintaisuus, jota on mahdollista tarkastella tekemällä teoreettis-metodologista tarkastelua, jossa luodaan käsitteistöä ja järjestystä julkisen sektorin toimintaan. Eri teoriakokonaisuudet ovat usein ristiriitaisia keskenään, mikä lisää monitulkintaisuutta. (Vakkuri 2009a, 25–26).

Toisena tasona ovat julkisen sektorin tehokkuutta edistävien toimintapoliitiikkojen monitulkintaisuus. Suomalaisen julkisen sektorin tehokkuuspolitiikka nojaa vahvasti muiden maiden tehokkuuspolitiikkoihin sekä yksityisen sektorin tehostamisoppeihin. Tieteellisen tutkimuksen rooli on tutkia monitulkintaisten tehokkuuspolitiikkojen vaikutusta yhteiskuntaan. (Vakkuri 2009a, 25.)

Kolmantena tasona julkisorganisaatioiden tehokkuuden monitulkintaisuus. Julkisorganisaatioiden tehokkuusajattelu sisältää keinoja parantaa julkishallinnon tehokkuutta ja tuloksellisuutta esimerkiksi johtamisen, arvioinnin ja laskentatoimen keinoin. Julkisorganisaatioiden tehokkuuden monitulkintaisuuden analyysissä tulee pyrkiä ymmärtämään, miten eri mallit ja mittarit otetaan käyttöön huolimatta niiden puutteista ja epätäydellisyydestä. On myös tutkittava, miten eri malleja eli tehokkuusartefakteja sovelletaan käytännössä julkisorganisaatioissa. (Vakkuri 2009a, 27.)

Viimeisenä tasona Vakkuri liittää tehokkuuskeskusteluun kansalaisten näkökulman palveluiden tuotannossa. Tähän ajatteluun sisältyvät myös muut tärkeät ulkoiset julkiset sidosryhmät. Kansalaisten ja muiden sidosryhmien odotukset julkishallintoa kohtaan ovat hyvin monitulkintaisia, sillä niiden odotukset vaihtelevat eri hallinnon alojen ja palveluiden välillä. Haasteista huolimatta sidosryhmien huomioiminen on tärkeää, jotta toiminta olisi mahdollisimman tuloksellista. (Vakkuri 2009a, 27.)

Monitulkintaisuuden monipuolisella ymmärtämisellä voidaan tutkia julkisen sektorin toimijoiden kuten virkamiesten, organisaatioiden ja poliitikkojen rajoittunutta rationaalisuutta, jolloin tehokkuuden tai tuloksellisuuden täydelliseen rationaalisuuteen perustuvien mallien ristiriitaisuutta pystytään ymmärtämään ja analysoimaan. (Vakkuri 2009a, 30.)

Vakkurin (2009a, 25) viitekehys on laadittu tehokkuuden teoriakokonaisuuden mukaisesti. Tässä tutkielmassa Vakkurin viitekehuksesta mukailtua tuloksellisuuden käsitteistön monitulkintaisuuden nelitasoista mallia käytettiin tutkielmassa kerätyn empiirisen aineiston analysoinnin viitekehysenä. Mukailtu malli esitetään tämän tutkielman luvussa 5, *tutkielman analyysi ja tulokset*.

3 JULKISORGANISAATIOIDEN TULOKSELLISUUS

3.1 Suoritusmittaus ja suorituksen johtamisen monitulkintaisuus

Julkisen sektorin suorituksen johtamisen ja mittaamisen tutkimus pohjautuu usein NPM-doktriinista alkunsa saaneisiin julkishallinnon uudistuksiin (Fryer 2009, 479–480; Christensen & Yoshimi 2001, 271; Mwita 2000, 30–31). Suorituksen johtaminen on laaja kokonaisuus, joka sisältää työkaluja ja menetelmiä julkisorganisaatioiden suorituskyvyn kehittämiseksi. Julkisen sektorin suorituksen johtamiseen voi hyödyntää erilaisia liikkeenjohdon suunnitelmia, mittaristoja ja ohjausmenetelmiä. (Mwita 2000, 30–31; Goh 2012, 32.)

Suorituksen mittaaminen on osa suorituksen johtamista. Suorituksen mittaamisen ja johtamisen termistöä käytetään joskus päällekkäin tieteellisessä tutkimuksessa ja käytännön sovelluksissa. Suorituksen mittaaminen on monitulkintaista useasta eri näkökulmasta. (Goh 2012, 32.) Ensimmäiseksi on monitulkintaista, mikä on suoritusmittauksen, organisaation yksilöisen ja organisaation ominaisuuksien välinen suhde eli nähdäänkö mittaristo vain teknisenä toteutuksena vai monipuolisempänä ja kokonaisvaltaisempänä kokonaisuutena. Toiseksi on monitulkintaista, mitä tietoa suoritusmittarien pitäisi tuottaa. Viimeiseksi on monitulkintaista arvioida, miten organisaation tulisi käyttää suoritusmittareista saatua informaatiota. (Vakkuri & Meklin 2006, 238.)

Vaakkuri ja Meklinin (2006, 238–239) mukaan suorituksen mittaaminen on mahdollista nähdä ihmisten tekemän luovan suunnittelun tuloksena, mikä sisältää mittaristojen suunnittelun ja niiden muovaamisen organisaation tarkoituksiin aikaisempien käyttökokemusten perusteella. Toiseksi suoritusmittaus voidaan nähdä organisaation jäsenten toiminnan välittäjänä, jolloin suoritusmittarit ehdottavat sosiaalisia käytäntöjä samalla rajoittaen ja mahdollistaen toimintaa. Kolmanneksi voidaan nähdä, että organisaation jäsenet tekevät johtopäätöksiä suoritusmittarien informaation perusteella, jolloin tulkintaan vaikuttavat organisaation työympäristön institutionaaliset ja usein hankalasti selvitettävissä olevat ehdot. Viimeiseksi organisaation jäsenten suoritusmittareista tekemistä tulkinnoista voidaan nähdä syntyvän seuraamuksia ja vaikutuksia organisaation institutionaalisiin ominaisuuksiin.

Suoritusmittausjärjestelmät voivat olla käsitteellisiä konstruktioita tai teknisiä työkaluja ja prosesseja eli tehokkuusartefakteja (Vakkuri 2009a, 27). Julkisella sektorilla käytössä olevia tehokkuusartefakteja ovat esimerkiksi development analysis -menetelmä (DEA), balanced scorecard -järjestelmä (BSC), toimintolaskentajärjestelmä (ABC) tai kokonaisvaltaisen laatujohtamisen järjestelmä (TQM). (Vakkuri 2009b 128; Mwita 2000, 30–31; Vakkuri 2010, 999; Wilson ym. 2004, 63; Fryer ym. 2009, 482.) Tässä tutkielmassa tehokkuusartefakteja ei analysoida tarkemmin, mutta esimerkiksi Suomen valtionhallinnon käyttämä tuloksellisuuden käsitteistö perustuu osittain BSC-järjestelmän käsitteistöön (Autero 2009, 118–119).

Suorituksen mittaamisessa on tärkeää ymmärtää laajemmat suorituskyvyn tavoitteet sekä organisaation tavoitteet ja missiot. Lisäksi on tärkeää, että suoritusmittauksella on vaikutus operatiiviseen työhön, jotta operatiivinen henkilöstö ymmärtää tekemänsä työn ja organisaation tavoitteiden välisen yhteyden. (Goh 2012, 39; Spekele & Verbeeten 2014, 143.) Julkisen organisaation suorituksen mittaamisen toteuttamiseen ei kuitenkaan ole olemassa teoreettista ideaalimallia, joten julkisorganisaatioiden tulee ymmärtää eri suoritusmittauksen mallien, käsitteiden ja mittareiden rajallisuus (Vakkuri 2009a, 24).

3.2 Suoritusmittaus tuloksellisuuden mittaamisen keinona

Behn (2003, 588) mukaan julkisella sektorilla suoritusmittareita voidaan hyödyntää useaan eri tarkoitukseen kuten arviointiin, kontrollointiin, budjetointiin, motivointiin, legitimitetin osoittamiseen, onnistumisien juhlimiseen, oppimiseen ja organisaation toiminnan kehittämiseen. Nämä käyttötarkoitukset ovat yleisiä aihealueen tieteellisessä tutkimuksessa (ks. esim. Rantala & Ukko 2016, 616; Chelimsky & Shadish 1997, kappale 1, 9–22).

Suorituksen mittaamisen tarkoituksena on usein muu kuin henkilöstön arviointi. Tästä huolimatta siinä voidaan päätyä arvioimaan myös henkilöstöä, koska suoritusmittarit tarjoavat usein henkilöstönkin arviointiin soveltuvaa informaatiota. Arvioinnin ja seurannan käyttötarkoitukset voivat aiheuttaa pelkoa ja epävarmuutta julkisissa organisaatioissa. Tämä korostuu erityisesti, mikäli organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet eivät ole selviä ennen suoritusmittarien laatimista. (Behn 2003, 58–589, 593–594.)

Suoritusmittauksella julkista organisaatioita tai ohjelmaa voidaan ohjata kohdentamaan resurssit haluttuun tarkoitukseen, jolloin mittaaminen toimii budjetoinnin apuväli-

neenä (Behn 2003, 589–590). Samalla suorituksen mittaamisella läpivalaistaan organisaatiota ja tehdään sen avainhenkilöistä tilivelvollisempia tulosten saavuttamiseen. Tästä huolimatta asiantuntijaorganisaatioissa on tärkeä antaa myös vapauksia tiukan kontrollin sijaan. (de Brujin 2002, 581.)

Suoritusmittaristo antaa julkisorganisaatiolle mahdollisuuden osoittaa legitimitetinsä sen tärkeille sidosryhmille. Tämä on tärkeää koska, julkisorganisaatio tarvitsee kansan ja sen poliittisten edustajien hyväksynnän toiminnalleen. Suoritusmittauksella tarjotaan informaatiota julkisorganisaation suorituskyvystä sen tärkeille sidosryhmille kuten esimerkiksi korkeassa asemassa oleville virkamiehille, poliitikoille, medialle ja kansalaiselle. Suoritusmittarit tarjoavat sidosryhmille myös sen tiedon, jos julkisorganisaatio ei suoriudu riittävän tehokkaasti tai vaikuttavasti verrattuna sille asetettuihin tavoitteisiin. (Behn 2003, 591.) Legitimitetin osoittaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, koska organisaatiota ohjaavilla toimijoilla saattaa olla keskenään ristiriitaiset näkemykset ohjattavan organisaation edellytyksistä. Lisäksi vaatimukset organisaatiota kohtaan muuttuvat ajan kuluessa. (Mättö ym. 2019, 19.)

Suoritusmittareita on mahdollista käyttää työkaluna oppimiseen. Oppimisen seurauksena pyritään usein kehittämään organisaation toimintaa, joten oppiminen tulee pystyä kanavoimaan konkreettisiksi kehitystoimiksi. Toiminnan kehittäminen on haasteellista ja vaatii organisaation johdolta kykyä antaa palautetta, tulkita informaatiota sekä tehdä päätöksiä mittaustulosten perusteella. (Behn 2003, 592–593.)

Suoritusmittarit tarjoavat informaatiota organisaation ja työntekijöiden onnistumisista. Onnistumisten juhliminen on tärkeää, koska se lisää henkilöstön motivaatiota sekä edistää organisaation asemaa ja kompetensseja muiden silmissä. Rekrytoinnin näkökulmasta onnistumisten juhliminen ja näkyväksi tuominen edistävät organisaation houkuttelevuutta työnhakijoiden silmissä. (Behn 2003, 591.)

Suoritusmittarit voivat parantaa organisaation jäljitettävyyttä (engl. contractibility) tai selventää organisaation tilaa (engl. exploratory use). Jäljitettävyyden on tutkittu parantavan julkisen organisaation suorituskykyä. Organisaation tilaa selvittävät käyttötarkoitukset edistävät organisaation suorituskykyä esimerkiksi antamalla johtajille mahdollisuuden kommunikoida organisaation tavoitteet selkeämmin tai käyttämällä suoritusmittauksesta saatua informaatiota strategisen päätöksenteon tueksi. (Spekele & Verbeeten 2014, 143.)

3.3 Suoritusmittariston laatiminen

Julkisen sektorin suorituksen mittaamisen ydinprosessi on teoriassa yksinkertainen. Julkinen organisaatio määrittelee haluamansa lopputulokset ja suunnittelee miten niiden saavuttamista tulisi mitata sekä määrittelee siihen soveltuvia suoritusmittareita. (De Brujin, 2002, 578–579.) Onnistuneeseen suoritusmittariston luomiseen tulee sisällyttää viisi tärkeää tekijää. Ensimmäiseksi onnistunut suorituksen mittaaminen on linjassa organisaation muihin suorituksen johtamisen menetelmiin ja strategioihin. Toiseksi suoritusmittarien käyttöönotto vaatii johdon sitoutumista. Kolmanneksi suoritusmittarien pitää, huonojen suoritusten seuraamisen sijaan, keskittyä suorituksen kehittämiseen ja oppimiseen. Neljänneksi tärkeimpien sidosryhmien osallistuttaminen suoritusmittarien käyttöönottoon on tärkeää. Viimeiseksi tuloksia on seurattava säännöllisesti, käytettävä palautteenantoon sekä kommunikoidava eteenpäin. (Goh 2012, 38; Fryer ym. 2009, 480.) Suoritusmittariston luomisen prosessiin kuuluu seuraavat neljä näkökulmaa:

- 1) Päätetään mitä mitataan
 - 2) Suunnitellaan miten mitataan
 - 3) Tulkitaan informaatiota
 - 4) Kommunikoidaan ja raportoidaan tulokset
- (Fryer 2009, 481).

Tämä Fryer ym. (2009, 418) luoma suoritusmittaamisen nelivaiheinen prosessi toimii tämän tutkielman suorituksen mittaamista koskevan kirjallisuuskatsauksen taustalla olevana viitekehyksenä.

3.3.1 Mittauskohteen päättäminen ja mittarien suunnitleminen

Ensimmäiseksi on siis ymmärrettävä, mitkä ovat organisaation tavoitteet sekä tärkeimmät sen tuottamat palvelut ja tuotteet. Tavoitteiden asettamisessa julkisorganisaation tasolla on kuitenkin paljon monitulkintaisuutta. On esimerkiksi monitulkintaista, miten tavoiteasetanta vaikuttaa niiden prosessien tuloksellisuuteen, joille ei aseteta suoranaisia tavoitteita. Lisäksi julkisella sektorilla palveluita tuotetaan usein yhteistyössä muiden julkisten organisaatioiden kanssa, jolloin on hankala määrittellä parantavatko organisaatiokohtaiset

tavoitteet toiminnan tuloksellisuutta, etenkin jos ne eivät ota huomioon yhteistyössä tehtyä työtä. Selkeät ja mitattavat tavoitteet kuitenkin parantavat julkisen sektorin tuloksellisuutta. (Boyne & Chen 2007 474–475.)

Tavoitteiden asettamisen jälkeen tulee määritellä ja luoda indikaattorit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Tässä vaiheessa on määritettävä oletukset indikaattorien takana, käytettävät mittarit sekä niiden tarkkuus ja täsmällisyys. Indikaattorit voivat olla laadullisia tai määrällisiä. Laadulliset indikaattorit ovat usein subjektiivisempia. Täten laadullisia tekijöitä ei saa mitata liian kapeasti. Tästä johtuen erityisesti laadullisten tekijöiden mittaaminen vaatii panostuksia datan keräämiseen. (Lönqvist 2004, 225–227.) Indikaattorit voivat kuvata vain yhtä staattista mittayksikköä tiettyinä ajanhetkenä tai ne voivat olla vektori-indikaattoreita kuvaten muutoksen suuntaa. Vektori-indikaattorit antavat usein kokonaisvaltaisemman kuvan mitattavasta kokonaisuudesta. (Fryer ym. 2009, 481.) Julkisorganisaatioissa joudutaan kehittämään mittaristoja myös itse, koska julkisen sektorin usein voittoa tavoittelemattomasta luonteesta johtuen kaikkia yksityisen sektorin menetelmiä ei ole mahdollista ottaa käyttöön (Behn 2003, 587, 599; Fryer ym. 2009, 491–492).

Julkisella sektorilla on mahdollista asettaa indikaattoreita ja täten mitata julkisen toiminnan eri vaiheita eli panoksia, prosesseja, tuloksia tai vaikutuksia. Organisaation tavoitteiden perusteella tulee määrittää, mitä näistä mitataan. Indikaattorien valinnassa on huomioitava, mitä suoritusmittauksella halutaan saavuttaa sekä huomioida myös laadun mittaaminen. (Stevens ym. 2006, 80.)

Vaikuttavuuden mittaaminen on tärkeää julkisissa organisaatioissa. Vaikuttavuuden mittaamiseksi indikaattoreita tulee asettaa monipuolisesti mittaamaan panoksia, prosesseja, tuloksia sekä vaikutuksia. Vaikuttavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että saavutettuihin vaikutuksiin voivat vaikuttaa myös organisaation tai ohjelman toimenpiteiden ulkopuolella olevat tekijät. Täten on pyrittävä mittaamaan organisaation oman toiminnan osuutta saavutetusta vaikuttavuudesta. (Behn 2003, 593.)

Mittauskohteiden monipuolinen valinta on tärkeää myös oppimisen kannalta. Oppimiseen suunniteltujen mittarien luominen on kuitenkin haasteellista, koska organisaatio ei valmiiksi tiedä, mitä se tulee oppimaan. Esimerkiksi normaaleista poikkeavat mittaus tulokset antavat organisaatiolle mahdollisuuden oppia. Oppimisen näkökulmasta on tärkeää, tulosten ja vaikutusten lisäksi, mitata organisaation prosesseja, jotta toiminnan vaikutuslogiikasta on mahdollista saada parempi ymmärrys. Suoritusmittareita ei saa olla liikaa, koska liiallinen suoritusmittarien määrä vaikeuttaa informaation hyödyntämistä

oppimiseen ja tiedon tulkitsemiseen, koska silloin tulkinnoista tulee moniselitteisempiä. (Behn 2003, 595.)

Organisaation omien tulosten mittaaminen on tärkeää motivoinnin näkökulmasta. Organisaatio ei pysty aina itse vaikuttamaan koko julkishallinnon vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen, joten organisaation omien tulosten mahdollisimman reaaliaikainen mittaaminen on tehokkaampi työkalu organisaation työntekijöiden ja johdon motivoinnissa (Behn 2003, 595.)

Panostuksia mittaavia indikaattoreita tarvitaan, kun organisaation jäsenten toimintaa halutaan kontrolloida. Tällöin on mahdollista valvoa, että organisaation tai ohjelman resursseja käytetään halutulla tavalla. (Behn 2003, 594.)

Käytännössä mittauskohteiden valinta on monimutkaista ja niihin vaikuttavat myös käytännön rajoitteet. Julkisorganisaatioissa päädytään esimerkiksi usein tulosten tai vaikuttavuuden sijaan mittaamaan prosesseja, esimerkiksi toiminnan tehokkuutta, koska se on yksinkertaisempaa käytännössä. (Stevens ym. 2006, 83–84; Rantanen ym. 2007, 419.)

Suorituksen mittaamisessa on myös tärkeää reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Etenkin julkisissa kehityshankkeissa projektin luonne tai toimintasuunnitelma voi muuttua projektin aikana, jolloin suoritusmittausjärjestelmää on tärkeä päivittää projektin aikana. Esimerkiksi valittuja indikaattoreita voidaan joutua arvioimaan uudestaan tai poistamaan, jos ne osoittautuvat tarpeettomiksi. (Rantala & Ukko 2016, 617.)

3.3.2 Suoritusmittariston informaation tulkinta ja kommunikointi

Suoritusmittarien tarjoama informaatio on indikaatio organisaation tilasta. Informaatiota on pystyttävä tulkitsemaan sekä analysoimaan, mikä on kuitenkin hyvin monitulkintaista. Julkisten organisaatioiden on tunnistettava odotukset suorituksen mittausta kohtaan sekä hyväksyttävä useiden erilaisten mittaristojen määritelmien ja mittaustuloksien tulkintojen olemassaolo. Laajasti ymmärretyt ja monipuoliset mittarit myös vähentävät suoritusmittauksen hättävää vaikutuksia ja epätoivottavaa käytöstä. (de Brujin 2002, 586–587.)

Jotta tulkinta olisi mahdollista on suorituksen mittaamisen tuloksia pystyttävä vertaamaan johonkin. Vertailussa on esimerkiksi mahdollista käyttää historiallista dataa lähtötason verrokkina tai verrata organisaation lukuja muun vastaavaa toimintaa tekevän organisaation lukuihin. Tulkinta on aina henkilön oma näkemys ja täten eri ihmisillä voi olla erilaisia tulkintoja samoista tuloksista. Organisaatio tai sen jäsenet voivat oppia, min-

käläinen toiminta tuottaa tuloksia, mutta organisaatio voi myös oppia minkä takia organisaation suoritukset ovat olleet hyviä tai heikkoja. Kysymykseen miksi vastaaminen on tärkeää, jotta organisaatio saa tietoa tulosten ja panostusten lisäksi syy-seuraus suhteista organisaation prosesseissa, eli tiedon minkäläinen toiminta johtaa toivottuihin tuloksiin. (Behn 2003, 590, 592, 596.) Suoritusmittarien informaation tulkinta on kuitenkin monimutkaista. Tämän takia suoritusmittarien pitäisi tarjota välitöntä sekä välillistä informaatiota organisaation suorituskyvystä, jotta informaatiosta olisi mahdollista tehdä mahdollisimman laadukkaita tulkintoja. Lisäksi organisaation kulttuurilla on vaikutusta suoritusmittarien informaation tulkintaan. (Vakkuri & Meklin 2006, 240–241; Vakkuri & Meklin 2003, 757.)

Suoritusmittauksen tulosten raportointi on tärkeää, koska suoritusmittaristo tukee organisaation johtoa sekä sen oppimistavoitteita vain aktiivisessa käytössä (Rantala & Ukko 2016, 61). Suoritusmittauksen tulokset on mahdollista raportoida organisaation vuosiraporteissa, mutta on myös mahdollista tehdä jatkuvampaa seurantaan hyödyntämällä dynaamisempia suorituksen monitoroinnin välineitä kuten esimerkiksi reaaliaikaista dashboard-monitorointia (Fryer ym. 2009, 485). Jääskeläinen & Roitton (2014, 540, 541) mukaan poikkihallinnollisilla suoritusmittareilla sekä onnistuneella tulosten kommunikoinnilla on havaittu olevan positiivinen korrelaatio julkisen sektorin työtyytyväisyyteen.

3.3.3 Suoritusmittauksen haitat ja riskitekijät

Julkisen organisaation suorituksen mittaaminen voi aiheuttaa myös ei-toivottuja vaikutuksia. Ihmiset voivat oppivat suoritusmittarin toimintalogiikan ja täten ymmärtää mitä suorituksia vaaditaan mittariston mukaisen hyväksyttävän suoritustason saavuttamiseksi. Tällöin suoritusmittaus voi kannustaa pelaamaan mitattavilla indikaattoreilla. Tämä voi mahdollistaa, että tavoitteet on mahdollista saavuttaa ammatillisesta näkökulmasta vähäisellä työllä, koska mittarien toimintalogiikka tunnetaan liiankin hyvin. Organisaatiossa voidaan esimerkiksi päätyä priorisoimaan tulostavoitteisiin tarvittavia toimenpiteitä innovaatioiden kustannuksella. Suorituksen mittaaminen voi myös lisätä sisäistä byrokraatia tarpeettomalle tasolle. (de Brujin 2002, 581.)

Suoritusmittarien riskitekijöitä on tutkittu asiantuntijaorganisaatioiden näkökulmasta. Suomen yliopistojärjestelmään toteutetussa tutkimuksessa ilmeni, että laadullisten asiantuntijatyön määrällistäminen sisältää riskejä. Liiallinen numeeristen mittarien käyt-

täminen julkisen sektorin asiantuntijatyössä voi aiheuttaa osaoptimoinnin sekä vapaamatkustamisen ongelmaa. (Kallio ym. 2017, 288–289.) Asiantuntijaorganisaatioissa kaikkea tietoa ja toimenpiteitä ei ole mahdollista mitata. Esimerkiksi tietopohjaisen organisaation sekä sen verkostojen välistä näkymätöntä tiedonkulkua ja hiljaisen tiedon syntyä on haasteellista huomioida suoritusmittaristossa. Päinvastoin suorituksen mittaaminen voi jopa vähentää yhteistyötä ja tiedonjakoa julkisorganisaatioiden välillä, jos suoritusmittarien avulla keskitytään vertailemaan organisaatioita keskenään ja täten kilpailemaan organisaatioiden välillä. (Vakkuri & Meklin 2003, 752; Mättö ym. 2019, 19; de Brujin 2002, 582.)

Joskus suoritusmittauksen voidaan nähdä rankaisevan hyvästä suorituksesta. Hyvä suoritus voi aiheuttaa korkeammat suoritustavoitteet tai pienentää organisaation budjettia, jos organisaation nähdään olevan niin tehokas, että se pärjää pienemmillä resursseilla. (de Brujin 2002, 583.)

Rantanen ym. (2007 423–427) ovat tutkineet suorituksen mittaamisen haasteita Suomessa julkisen sektorin organisaatioissa. Tutkimuksessa ilmeni merkittäviä haasteita suoritusmittarien tehokkaassa laatimisessa ja toimeenpanossa. Ensinnäkin organisaatioissa oli ristiriitoja eri sidosryhmien tarpeiden välillä ja täten epäselvää mitä tulisi mitata. Toiseksi organisaatioissa oli haasteita tavoitteiden asettamisessa, sillä tarvittavia tavoitetasoja ei ymmärretty. Mittaristojen luomiseen ei sitouduttu, koska projektitiimeissä oli liian paljon osallistujia ja kukaan ei kokenut omistajuutta projekteista. Lisäksi heikon johtamisen seurauksena, henkilöstö ei aina nähnyt suoritusmittauksen hyötyä ja päätyivät sivuuttamaan tai vastustamaan suorituksen mittaamisen käytänteitä.

Suoritusmittarien hallittu ja rajoitettu käyttö ei rajoita asiantuntijoita liikaa ja antaa heille tarpeeksi tilaa toimia. Suorituksen mittaaminen ei tällöin nouse asiantuntijatyön pääosaan ja antaa tilaa keskittyä monitulkintaisiin ilmiöihin, joita ei välttämättä pysty mittaamaan ollenkaan. Tätä strategiaa käyttämällä on mahdollista luoda pelisäännöt johdon ja asiantuntijoiden välille. (de Brujin 2002, 593.)

3.4 Sidoryhmien merkitys julkisen sektorin suorituksen mittaamisessa

Suomalaisessa innovaatiopolitiikassa keskiössä on usein eri julkisten toimijoiden välinen ei-lineaarinen yhteistyö, joka on luonteeltaan kompleksista ja perustuu sidoryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön (Hyytinen ym. 2009, 77). Yhteistyön tulisi toimia dynaamisena prosessina, jossa informaatiota jaetaan avoimesti, resursseja käytetään

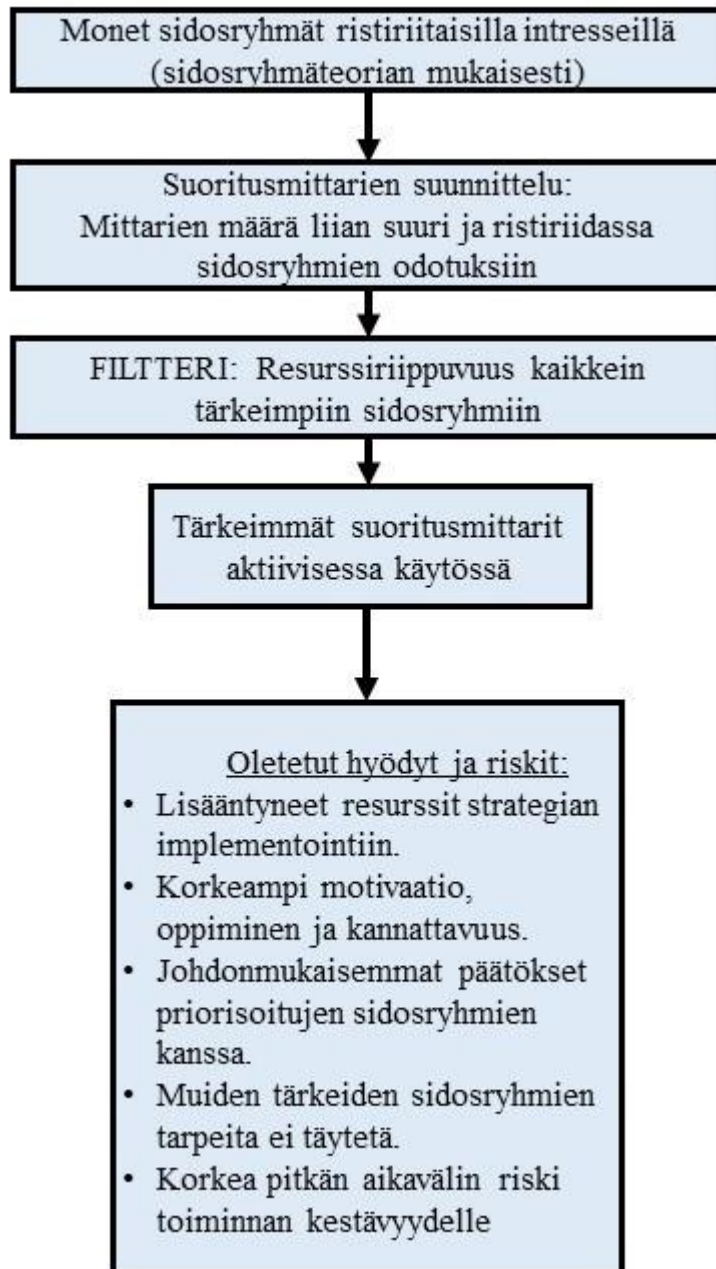
yhdessä ja organisaatioiden jäsenet luottavat toisiinsa. Sidosryhmien kanssa tehty yhteinen päätöksenteko ja luottamus ovat tärkeää tuloksellisuuden kehittämiseksi, koska ne auttavat saavuttamaan sidosryhmäyhteistyölle asetettuja tavoitteita, parantavat organisaation työn laatua, kehittävät organisaatioiden oppimiskykyä sekä luovat uusia mahdollisuuksia tulevaisuuden yhteistyömalleille. (Chen 2008, 349, 360–361.)

Tärkeitä sidosryhmiä julkisella sektorilla ovat esimerkiksi julkishallinnon ylin johto, yritykset, yliopistot, kaupungit tai muiden ministeriöiden virkamiehet. Suomalaisissa julkisissa ohjelmissa on lisäksi usein vahva alueellinen painotus, jolloin toiminnassa on mukana useita alueellisia toimijoita. Esimerkiksi alueellisella kehitystyöllä on suuri merkitys julkisessa ohjelmatoiminnassa. (Hyytinen ym. 2009, 77; Rantala & Ukko 2016, 618.)

Sidosryhmät ovat tärkeä osa julkisen sektorin organisaation suorituksen mittaamista. Sidosryhmät voivat olla mukana suoritusmittaristojen kehittämisestä tai laatimisessa. Lisäksi sidosryhmien edustajat ovat usein suoritusmittarien tarjoaman informaation käyttäjiä kuten esimerkiksi politiikkoja tai julkisorganisaation ylempää johtoa. (Goh 2012, 34.) Sidosryhmien huomioiminen suorituksen mittaamisessa lisää mitattavien prosessien ymmärrystä laaja-alaisesti toimijaverkon tasolla ja tukee osallistuvien organisaatioiden mahdollisuutta oppimiseen. (Rantala & Ukko 2016, 618.) Sidosryhmien aktiivinen osallistuttaminen lisää suoritusmittarien hyväksyntää ja hyödyntämistä organisaatiossa (Länsiluoto ym. 2013, 228, 243; Goh, 2012, 34–36).

Sidosryhmien odotukset eroavat usein toisistaan ja tämä tulisi huomioida suoritusmittarien laadinnassa. Monipuolisten eri sidosryhmien toisistaan eroavia näkemyksiä edustavien indikaattorien sisällyttäminen suoritusmittaristoihin osoittaa sidosryhmille, että niiden näkemykset on huomioitu laaja-alaisesti. (Länsiluoto ym. 2013, 228, 243; Goh, 2012, 34–36.) Toisaalta liiallisen sidosryhmien kuuntelemisen ja sisällyttämisen riskinä on suoritusmittaristojen liika laajeneminen, jonka seurauksena suoritusmittaristo menettää tavoitellun hyödyn. Tästä syystä on tärkeää tunnistaa ja määritellä julkisorganisaation kaikkein tärkeimmät sidosryhmät. (Wisniewski & Steward 2004, 224–230.)

Länsiluoto ym. (2013, 231) luoma teoreettinen viitekehys (kuvio 5) esittää miten eri sidosryhmien laajojen ja paikoin ristiriitaisten vaatimusten välillä on mahdollista tehdä priorisointeja.



Kuvio 5 Sidosryhmien priorisoinnin viitekehys (Länsiluoto ym. 2013, 231)

Viitekehyksessä on hyödynnetty sidosryhmäteoriaa sekä resurssiteoriaa arvioimaan kuinka riippuvainen kohdeorganisaatio on sidosryhmien tarjoamista resursseista. Resurssit voivat olla taloudellisia resursseja, yhteisiä toimintoja, henkilöstöresursseja, henkistä pääomaa tai markkinoinnillisia voimavaroja. Viitekehysten mukaisesti julkisen organisaation on mahdollista priorisoida, sidosryhmien odotusten perusteella, mitä suoritusmittareita korostetaan päätöksenteossa ja organisaation kehittämisessä. Priorisointeja voi-

daan tehdä esimerkiksi sidosryhmien tarjoamien resurssien perusteella, jolloin priorisoidaan niitä sidosryhmiä, jotka tarjoavat kaikkein kriittisimpiä resursseja organisaatiolle. (Länsiluoto ym. 2013, 231.)

Resurssipohjaisen priorisoinnin seurauksena voi syntyä toivottuja sekä ei-toivottuja vaikutuksia. Priorisoinnit mahdollistavat tehokkaamman strategian implementointiin, kasvattavat sidosryhmien motivaatiota sekä lisäävät oppimista ja työn tuottavuutta. Lisäksi priorisoinneilla taataan tehokkaampi ja johdonmukaisempi yhteistyö priorisoitujen sidosryhmien kanssa. Toisaalta resurssipohjaisella valinnalla tehdyt prioriteetit heikentävät yhteistyötä ei-priorisoitujen sidosryhmien kanssa, mikä saattaa olla haitallista pidemmällä aikavälillä. (Länsiluoto ym. 2013, 231.)

4 OHJELMATOIMINNAN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

4.1 Ohjelma-arviointi vaikuttavuuden mittaamisen keinona

Valtionvarainministeriön tulohajauksen kehittämishankkeen loppuraportissa suositellaan ulkopuolisten arviointien lisäämistä julkisissa virastoissa ja organisaatioissa (VM 2012b, 20–21). Arviointi yhdistetään tuloksellisuuteen, mutta usein jää määrittelemättä, mitä itse arviointi tarkoittaa (Meklin 2009, 45). Arvioinneilla pyritään projektin, ohjelman, hankkeen tai suunnitelman kehittämiseen ja arvottamiseen sekä tuottamaan tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi. Englanninkielinen vastine sanalle arviointi on evaluation tai assesment. Vaikuttavuuden arvioinnista käytetään myös termiä impact asesment. Vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointi on kuitenkin vain osa arvioinnin kokonaisuutta. Arvioinnin kohteena voivat olla myös julkisen organisaation resurssit, tulokset, tai relevanssi. (Roininen 2012, 47.) Arvioinnilla on mahdollista parantaa julkisorganisaation suorituksen tasoa. Lisäksi laadukas arviointi mahdollistaa organisaation tai ohjelman tavoitteiden selkeyttämisen. (Chelimsky & Shadish 1997, kappale 8, 6.)

Suorituksen mittaamisella ja arvioinnilla on yhteneväisyyksiä, mutta ne eivät ole sama asia. Molemmat menetelmät tarjoavat informaatiota julkisen sektorin vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Tämän informaation tulee olla tarkkaa, ajankohtaista sekä kokonaisvaltaista. Arvioinnin ja suoritustutkimuksen tarjoama informaatio onkin usein toisiaan täydentävää. Molempien menetelmien informaatiota on mahdollista käyttää samoihin tarkoituksiin kuten esimerkiksi tulohajaukseen, budjetointiin ja politiikattomien suunnitteluun. Arvioinnissa julkista toimintaa, suoritustutkimuksen tapaan, mitataan asettamalla indikaattoreita. (Hatry ym. 2013, 23.)

Ohjelma-arviointi ohjaa julkisen ohjelman toimintaa oikeaan suuntaan sekä selvittää mahdollisia toiminnan kehittämisen esteitä, kuten esimerkiksi liiallista lukkiutumista aikaisempiin päätöksiin ja suuntaviivoihin. Arvioinnilla voidaan tutkia riippuvaisuuksia ja yhteyksiä ohjelman sisällä, ohjelmien välillä sekä niiden toimintoympäristöön verraten. Ohjelma-arvioinnin on hyvä sisältää historian, nykytilan sekä tulevaisuuden tarkastelua. (Nieminen & Hyytinen 2015, 453.)

Chelimsky ja Shadish:n (1997, kappale 1, 7–22) mukaan arvioinnissa voidaan erottaa kolme eri näkökulmaa. Ensimmäisesi arviointia voidaan tehdä tilivelvollisuuden edistämiseksi. Toiseksi arviointia voidaan tehdä julkisorganisaation kehittämiseksi ja

prosessien vahvistamiseksi. Viimeiseksi arviointia voidaan tehdä tiedon keräämiseksi, jotta organisaatio voi saavuttaa laajemman ymmärryksen toiminnoistaan.

Tilivelvollisuudella vastataan julkishallinnon ylemmän johdon ja sidosryhmien odotuksiin ohjelman tuloksellisuudesta sekä perustellaan toiminnan hyödyllisyyttä kustannuksiin nähden. Kehittämisenäkökulma tarkoittaa tulevien kehitystoimenpiteiden ennakointia sekä käynnissä olevien toimintojen parantamista. Kehittävä arviointi parantaa projektien suunnittelua ja havainnointia, suosittelee muutoksia organisaation toimintoihin sekä luo mittaristoja vaikuttavuuden ja reagoitukyvyn edistämiseksi. Tiedon keräämisen näkökulman tarkoituksena on lisätä ymmärrystä julkisen sektorin ongelmista ja arvioitavan ohjelman soveltuvuudesta ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä jaottelu ei ole poissulkevaa, vaan eri näkökulmia sovelletaan usein päällekkäin arvioinneissa. (Chelimsky & Sadish 1997, kappale 1, 9–11.) Chelimsky ja Sadish:n laatimassa jaotellussa on paljon yhdenmukaisuuksia Behn (2003) tekemään suoritusmittauksen syiden jaotellusta, joita on esitetty tämän tutkielman luvussa 3.1.

Julkisten innovaatio-ohjelmien arvioinnin haasteet voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan. Ensimmäisenä haasteena on tavoitteiden asettaminen. On haastavaa asettaa tavoitteita, jotka mahdollistavat reagoinnin mahdollisiin muutoksiin toimintaympäristössä, mutta kuitenkin antavat toiminnalle toivotun suunnan ja ohjauksen. Tavoitteiden tulisi myös huomioida innovaatio-ohjelmien poikkihallinnolliset toimenpiteet ja niihin liittyvät odotukset. Toisena haasteena on indikaattorien määrittäminen. Indikaattorien asettamisella on usein ollut ylikorostettu merkitys Suomessa toteutetuissa arvioinneissa, koska etenkin dynaamisissa asiantuntijaorganisaatioissa indikaattorien asettaminen on haasteellista. Viimeisenä haasteena on varmistaa, että arviointiraporttien tietoa oikeasti hyödynnetään strategisen päätöksenteon tukena sekä organisaation oppimiseen ja kehittämiseen. (Hyytinen ym. 2009, 79–80.)

Ohjelma-arviointien tutkimuksessa esiintyy paljon keskustelua määrällisten ja laadullisten indikaattorien välisestä suhteesta. Ohjelma-arviointien tulee sisältää sekä laadullisia että määrällisiä menetelmiä. Laadullinen arviointi on tärkeää, koska julkisilla innovaatio-ohjelmilla on usein aineettomia tavoitteita esimerkiksi oppiminen, kyvykkyyksien lisääminen sekä tiedon kerääminen. Julkisilla ohjelmilla pyritään muuttamaan yritysten ja alueellisten toimijoiden toimintaa innovatiivisemmaksi. Pitkän aikavälinen aineettomilla vaikutuksilla voi siis olla jopa välittömiä lyhytaikaisia tuloksia suurempi merkitys. Laadullista tietoa on kerättävä suoraan julkisen toiminnon kohteina olevista organisaatioista esimerkiksi haastatteluilla, paneelikeskusteluilla tai työpajoilla. Määrälliset

mittarit puolestaan ovat tärkeitä legitimitetin osoittamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta. (Diez 2001, 911; Chelimsky & Shadish 1997 kappale 1.1, 15–16; Nieminen & Hyytinen 2015, 453.)

Käytännössä toteutetut ohjelma-arvioinnit eivät kuitenkaan aina vastaa dynaamisen toimintaympäristön vaatimuksia. Ohjelma-arvioinnissa käytetään usein lineaarista panostuotos ajattelua, mikä ei ole riittävää, vaan yksinkertaistaa arviointiprosessia liiallisesti. Lineaariset mallinnukset eivät välttämättä huomioi monimutkaisuutta ja dynaamisia toimintaympäristöjä innovaatioiden luomisessa. Lisäksi ohjelma-arvioinnit tehdään usein takautuvasti (engl. *ex post*), mikä ei vastaa julkisen sektorin päättäjien tarvetta reaaliaikaiselle informaatiolle esimerkiksi sosioekonomisten haasteiden arvioimiseksi. (Nieminen & Hyytinen, 2015, 449.)

Arviointityöhön vaikuttavat myös käytännön rajoitteet, esimerkiksi rajalliset resurssit, aikarajoitteet, arvioinnin kohteen informaatiotarpeet tai tilaajan toivomukset. Tästä syystä arviointimenetelmää ei aina valita pelkästään teoriassa optimaalisimman metodologian perusteella. (Clarke & Dawson 1999, kappale 2, 92.)

4.2 Innovaatioiden arviointi ja muutoksen ymmärtäminen ennakoivan arvioinnin menetelmällä

Kasvanut globaali verkottuneisuus on lisännyt yhteiskunnallista monimutkaisuutta. Muutokset vaativat strategisempia ja useammilla horisontaalisilla alueilla vaikuttavia julkisia politiikkatoimenpiteitä. (Nieminen & Hyytinen 2015, 449.) Tämän takia ohjelma-arviointien asema Suomessa on muuttunut viimeisen 20 vuoden aikana merkittävästi. Suuntaus on ollut operatiivisesta kehittämisestä ja tilivelvollisuuden osoittamisesta kohti tiedon tuottamista, ohjelmatoimintaa strategisesti kehittävää arviointia sekä strategisen huippuosaamisen arviointia. (Pesonen 2009, 56–57.) Ohjelma-arvioinneissa, etenkin ohjelmakokonaisuuksien strategisten kokonaisuuksien arvioinnissa on siirrytty ulkopuolisten arvioitsijoiden tekemästä työstä useiden eri toimijoiden väliseen interaktiiviseen arviointiin. Muutoksia on alettu tarkastelemaan yksittäisen ohjelman sijaan koko toimijaverkon tasolla. (Hyytinen ym. 2009, 81.)

Julkiset ohjelmat toimivat usein yhteiskunnassa, jossa teknologia, yhteiskunta ja taloudelliset muutokset ovat kasvavissa määrin yhteyksissä toisiinsa. Tulevaisuuteen katsovien arviointien tulee pystyä tulkitsemaan innovaatioympäristön muutoksia. Muutoksen ymmärtämiseksi arviointiprosessiin tulee sisällyttää monipuolisia menetelmiä, joita

ovat esimerkiksi tulevaisuuden ennakoiminen, systeemiset mallinnukset ja simulaatiot sekä sosiaalisen juurruttamisen näkökulma. (Nieminen & Hyytinen, 2015, 449, 458; Diez 2001, 912.)

Kysyntä ohjelmien toimintaympäristöä ennakoiville ja toimintaa kehittäville menetelmille on siis kasvanut. Yhtenä vaihtoehtona lineaarisille ohjelma-arvioinneille on esimerkiksi ennakoivan arvioinnin menetelmä. Se on nopeasti reagoivaa vuorovaikutteista arviointia, jossa arvioidaan organisaation nykytilaa, täsmennetään organisaation tavoitehierarkioita ja niitä kuvastavia indikaattoreita sekä arvioidaan tulevaisuuden toimintaympäristön suuntauksia. Ennakoivan arvioinnin menetelmässä tietoa kerätään monipuolisilla menetelmillä. Menetelmässä tuotetaan sekä määrällistä että laadullista tietoa organisaatioista. Ennakoivassa arvioinnissa arvioidaan organisaation toimintaa, mutta pyritään myös kehittämään sitä konstruktiiivisesti. Tarkoituksena on kehittää organisaatiota proaktiivisesti löytämään oikea suunta toimialan muutoksissa. Ennakoiva arviointi sisältää myös muutosjohtamisen elementin, jossa organisaation toimintaa voidaan ohjata oikeaan suuntaan. (Hyytinen ym. 2009, 80–84.)

Hyytisen ym. (2009, 81,82) mukaan ennakoivan arvioinnin menetelmässä muutosta tarkastellaan kolmella eri tasolla. Ensimmäiseksi menetelmässä analysoidaan makrotason toimintaympäristön muutosten sekä paikallistason toimenpiteiden välistä vuorovaikutusta. Toiseksi menetelmässä tarkastellaan pitkän aikavälin tavoitteita tai tahtotiloja, joiden perusteella ohjelman toimintaa asetetaan aikajanelle kohti pitkän aikavälin tuloksia. Viimeiseksi menetelmässä muutoksen nähdään tapahtuvan asteittain ja olevan altis suunnanvaihdoksille. Täten pitkän aikavälin tavoitteet eivät ole muuttumattomia, vaan niitä voidaan tarkastella jatkuvasti. Ennakoiva ohjelma-arviointi olettaa toiminnan olevan ei-lineaarisenä, mistä johtuen siinä nähdään, että julkisessa ohjelmatyössä on tehtävä korjausliikkeitä ja uudelleenarviointeja.

Ennakoivaan arviointiin sisältyy ennakointiprosessi, vaikuttavuusarviointiprosessi ja vuorovaikutusprosessi. (Hyytinen ym. 2009, 86.)

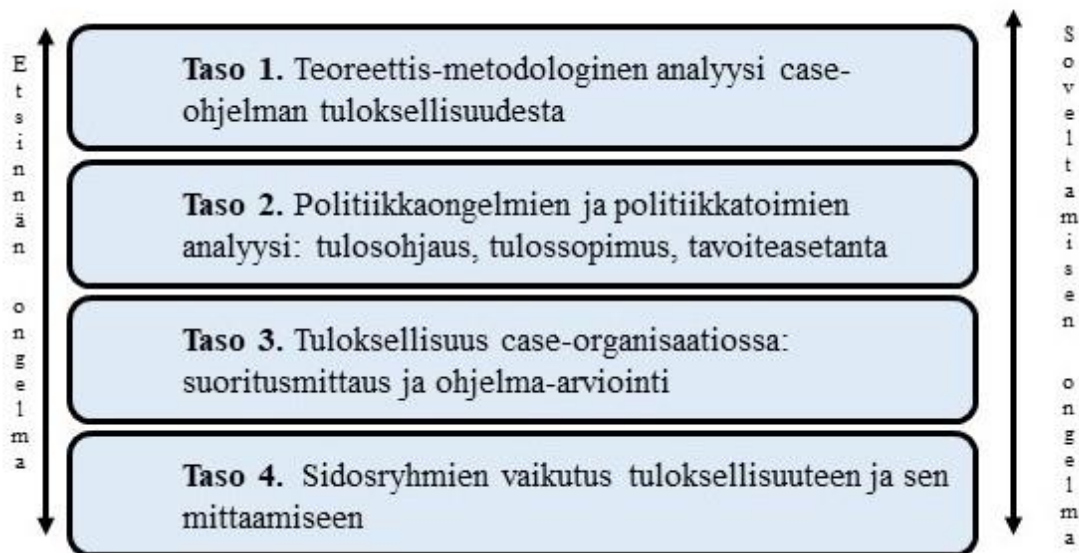
Ennakointiprosessissa arvioidaan hankkeeseen liittyviä tulevaisuuden vaiheita sekä toimialaan liittyviä megatrendejä. Näistä tyypillisesti muodostetaan tiekartat kuvastamaan toimintaympäristön kehitystä sekä kohdeorganisaation kehitystä luoden prosessimallin, jonka avulla voidaan muodostaa arvioinnin kohteelle pitkän aikavälin tavoitteita. (Hyytinen ym. 2009, 86.)

Vaikuttavuusarviointiprosessi tarkastelee ohjelman aikaansaamia vaikutuksia verrattuna ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin. Vaikutuksia voidaan tarkastella ohjelman raportointisyklin eri vaiheissa esimerkiksi puoliväliraportoinnin ja loppuraportoinnin yhteydessä. Tietoa kerätään haastattelemalla esimerkiksi ohjelman asiakkaita tai tärkeitä sidosryhmiä. Ennakoivassa arvioinnissa vaikuttavuusarvioinnin erityispiirteenä on ennakointitiedon hyödyntäminen vaikuttavuusarvioinnin tukena. (Hyytinen ym. 2009, 86.)

Vuorovaikutusprosessissa tavoitteena on oppiminen ja tiedonjako. Tietoa luodaan yhdistelemällä arviointiprosessin havaintoja aiemmin luotuun tietoon. Hiljaista tietoa voidaan kerätä vuorovaikutteisesti ohjelman parissa toimivilta esimerkiksi työpajojen avulla. Hiljainen tieto täytyy kyetä muuttamaan välittömäksi tiedoksi, jotta se on laajemmin hyödynnettävissä. Arvioijan tai ohjelman johdon täytyy kyetä tulkitsemaan hiljaista tietoa ja täten luomaan sille merkitys. (Hyytinen ym. 2009, 86–87.)

5 TUTKIELMAN ANALYYSI JA TULOKSET

Tutkielman tavoitteena oli tutkia Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamista sen monitulkintaisuuden näkökulmasta. Tutkielman empiirinen aineisto koostui teema-haastatteluista, ministeriöiden asiakirjoista sekä Owl Group:n laatimasta Talent Boost -ohjelman arviointimallin kuvauksesta. Tulosten analysoimiseen sekä empiirisen aineiston teemoitteluun käytettiin Vakkurin (2009a, 25) viitekehystä julkisen sektorin tehokkuuden monitulkintaisuudesta. Viitekehys mukailtiin käsittelemään tehokkuuden sijaan tuloksellisuuden monitulkintaisuutta Talent Boost -ohjelman kontekstissa. Kuviossa 6 on havainnollistettu Vakkurin viitekehysten mukaiset tasot tuloksellisuuden monitulkintaisuuden jäsentämiseen. Viitekehys mahdollisti tuloksellisuuden tarkastelemisen eri valtiohallinnon tasojen näkökulmasta.



Kuvio 6 Julkisen sektorin tuloksellisuuden monitulkintaisuus, case: Talent Boost (Vakkuri 2009a, 25 mukaillen)

Ensimmäisenä tasona on teoreettis-metodologisen analyysin taso, jossa analyysin kohteena oli Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden arvioinnin taustalla oleva teorianmuodostukseen liittyvä monitulkintaisuus. Toisena tasona on poliitiikkaongelmien ja poliitiikkatoimien taso, jossa Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden arviointia tutkittiin tuloksellisuutta parantamaan tähtävien menetelmien, kuten tulosohjauksen ja tulossopimuksen näkökulmasta. Kolmantena tasona on tuloksellisuus Business Finlandin organisaation ja sen ohjelmatoiminnan näkökulmasta, missä tarkastelun keskipisteenä olivat eri-

tyisesti Talent Boost -ohjelman suorituksen mittaaminen sekä ohjelma-arviointi. Neljännä tasona on sidosryhmien ja tuloksellisuuden mittaamisen välisen yhteyden analysoiminen. Neljännessä tasossa keskityttiin Talent Boost -ohjelman sidosryhmäverkoston tuloksellisuuden analysointiin. Aineistoa analysoitiin käsitteellistämisen ja soveltamisen näkökulmasta. Kuviossa 6 tätä havainnollistavat sen sivuilla olevat molemmat suuntaiset nuolet.

Tutkielmaan haastateltiin Business Finlandin, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Tampereen kaupungin asiantuntijoita, joista kaikilla oli vahva asiantuntemus ja näkemyksiä Talent Boost -toimenpideohjelmasta. Substanssiasiantuntijoita oli haastateltavana yhteensä viisi henkilöä. Substanssiasiantuntijoiden lisäksi tutkielmaan haastateltiin arvioinnin ammattilaisia Business Finlandista ja Owl Group:ta. Arvioinnin asiantuntijoita oli haastateltavana yhteensä kaksi henkilöä. Kaikkia haastateltiin Vakkurin viitekehyksen tasojen mukaisella teemahaastattelurungolla. Haastateltavilta haluttiin kuitenkin hieman eri näkökulmia, mistä syystä eri asiantuntijoiden haastatteluissa kysyttiin hieman eri kysymyksiä, vaikkakin teemahaastattelurungon teemat mukailivat Vakkurin viitekehyksen neljää tasoa. Kysymyksiä vaihdeltiin riippuen haastateltavan erikoistumisalueesta tai organisaatiosta. Haastattelut täydensivät toisiaan ja muodostivat kokonaisuutena aineiston, jonka avulla oli mahdollista vastata tämän tutkielman tutkimuskysymyksiin.

Business Finlandista haastateltavaksi valittiin yksikköjohtaja, Talent Boost -ohjelman ohjelmapäällikkö sekä Intian toimiston maajohtaja. Yksikköjohtaja valikoitui haastateltavaksi, koska hänen näkemyksensä koko Business Finlandin ohjausrakenteesta oli tärkeää, jotta Talent Boost -ohjelman asemoitumista Business Finlandin sisällä oli mahdollista analysoida tarkemmin. Tämä mahdollisti julkisorganisaation tason analyysin pelkän ohjelmatason sijaan. Talent Boost -ohjelman ohjelmajohtajalla puolestaan oli kokemusta Talent Boost -ohjelmatyöstä sen alkuajoista asti ja täten häneltä oli mahdollista saada hyvin kokonaisvaltainen analyysi Talent Boost -ohjelman nykytilanteesta sekä tulevaisuuden suuntauksista. Intian toimiston maajohtajalta haluttiin saada näkemystä, miten Talent Boost -ohjelma esiintyy Business Finlandin kansainvälisen verkoston kontekstissa.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä haastateltavaksi valittiin projektipäällikkö, jolla oli hyvin kokonaisvaltainen ymmärrys Talent Boost -toimenpideohjelmasta sekä hyvin keskeinen rooli toimenpideohjelman toimeenpanossa ministeriötasolla. TEM:n edustajalta

oli tarkoituksena saada näkemystä erityisesti TEM:n ja Business Finlandin välisestä ohjausrakenteesta Talent Boost:n osalta sekä TEM:n odotuksista Business Finlandin Talent Boost -ohjelmatyölle.

Sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön tutkimiseksi tähän tutkielmaan haastateltiin Tampereen kaupungin International Tampere Hub -hankkeen projektipäällikköä. Tampereen sidosryhmäkumppanilta haluttiin näkemyksiä Business Finlandin ja sen sidosryhmien välisestä yhteistyöstä, sidosryhmien keskinäisestä yhteistyöstä toimijaverkon sisällä sekä koko sidosryhmäverkoston tuloksellisuuden mittaamisesta.

Arvioinnin ammattilaisista ensimmäinen haastateltavista oli Owl Group:n edustaja, joka teki tutkielmantekohetkellä ohjelma-arviointia Talent Boost -ohjelmasta. Toinen haastateltava oli Business Finlandin oma ohjelma-arvioinnin asiantuntija, joka oli ollut mukana laatimassa toimeksiantoa tilaajan näkökulmasta, kun Talent Boost -ohjelma-arvioinnin tarjouspyyntöä laadittiin. Arvioinnin asiantuntijoita haastateltiin, koska haluttiin saada tarkempaa tietoa arvioinnin sekä suorituksen mittaamisen menetelmistä. Oletuksena oli, että substanssityössä olevilla virkamiehillä ei välttämättä ole arvioinnin ja suorituksen mittaamisen viimeisintä osaamista.

Aineistona oli myös Owl Group:n laatima kuvaus Talent Boost -ohjelmalle laadittavasta seurantamallista. Seurantamallin kuvauksesta oli mahdollista saada paljon tietoa Talent Boost -ohjelman vaikutuslogiikan määrittelystä sekä tuloksellisuuden mittaamisesta, vaikka prosessi itsessään oli vielä tutkielmantekohetkellä kesken. Seurantamallin kuvaus tausta-aineistona mahdollisti, että teemahaastatteluissa oli mahdollista keskittyä syvällisempiin aihealueeseen liittyviin ilmiöihin.

Tulosten analysointiin hyödynnettiin empiiristä aineistoa sekä tämän tutkielman kirjallisuuskatsausta. Erityisesti Vakkurin viitekehyksen ensimmäisen tason analyysi tämän tutkielman luvussa 5.1 tukeutuu vahvasti tutkielman kirjallisuuskatsaukseen, koska tarkoituksena oli havainnoida ja tutkia teoreettis-metodologista monitulkintaisuutta Talent Boost -ohjelman kontekstissa. Ensimmäisen tason analyysissä ei käytetty hyödyksi haastatteluaineistoa, mutta käytössä oli TEM:n ja Business Finlandin välinen tulossopimusasiakirja. Vakkurin viitekehyksen tasoissa kaksi, kolme ja neljä, joita on analysoitu tämän tutkielman luvuissa 5.2, 5.3 ja 5.4, oli käytössä kaikki aineisto eli kirjallisuuskatsauksen ja tulossopimuksen lisäksi teemahaastattelujen aineisto, Owl Group:n laatimaa Talent Boost -ohjelman seurantamallin kuvaus sekä ministeriöiden muita asiakirjoja. Aineistoa analysoitiin vertailemalla löydöksiä aikaisempaan aihealueen tutkimukseen. Kaikessa analyysissä pyrittiin huomioimaan tuloksellisuuden mittaamisen monitulkintaisuus ja

monitasoisuus hyödyntäen Vakkurin viitekehystä mukailtua tuloksellisuuden monitulkintaisuuden viitekehystä.

5.1 Taso 1: Teorianmuodostuksen monitulkintaisuus asettaa haasteita tuloksellisuuden mittaamiseen ja arvointiin

Teoreettis-metodologisen tason tarkastelussa aineistona hyödynnettiin aikaisempaa tuloksellisuuden tutkimusta, jota analysoitiin Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamisen näkökulmasta. Tarkastelussa oli myös TEM:n ja Business Finlandin välinen tulossopimus (VN/6637/2019). Tavoitteena oli tunnistaa tärkeimmät teoreettis-metodologiset haasteet, jotka tulisi ottaa huomioon Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamisessa.

Aiemman tutkimuksen perusteella tuloksellisuudessa on paljon monitulkintaisuutta eikä käsitteellisellä tai käytännön tasolla täydellisestä tulosohjausmallia ole onnistuttu luomaan (Vakkuri 2009a, 13, 22–23; Autero 2009, 112, 119). Business Finlandiin kohdistuvan tulosohjauksen keskeisimpänä menetelmänä on Business Finlandin ja TEM:n välinen tulossopimus, jonka käsitteistö vastaa VM:n vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelman (ks. VM 2012b) tuloksellisuuden käsitteistöä. Sama käsitteistö esiintyy myös Suomen valtionhallinnossa käytössä olevassa tulosprisma-mallissa. Tuloksellisuuden käsitteistö on hyvin monimutkainen kokonaisuus, joka sisältää myös selviä puutteita, joista VM on myös itse raportoinut (ks. VM 2012b). Ensinnäkin tulosprismassa ei huomioida kaikkia tuotannontekijöitä (ks. Meklin 2009, 44). Toiseksi 3E:n mallin ulkopuoliset arvot jäävät usein vähälle huomiolle (ks. Lähdesmäki 2003). Viimeiseksi tuloksellisuuden käsitteistöt sekä vaikutuslogiikan kuvaukset sisältävät usein keskenään ristiriitaista termistöä ja logiikkaa (vrt. kuviot 1, 2 ja 3). Teoreettis-metodologisena haasteena olivat siis valmiiksi epätäydelliset ja epärationaaliset käsitteistöt ja ohjeistukset, joihin Talent Boost ohjelman tulosohjausjärjestelmä kuitenkin perustui. Tämän takia ohjelmatason tuloksellisuuden mittaamisen kytkeminen koko valtiohallinnon tason teorioihin oli haasteellista.

Tuloksellisuuden käsitteistön ja suorituksen mittaamisen menetelmien käsitys tuloksellisuuden lineaarisuudesta osoittautui monitulkintaiseksi. Meklinin (2009, 46) esittämä tuloksellisuuden käsitteistö (kuvio 1) pohjautuu lineaarisiin panos-tuotsmallin mukaisiin muuttujiin, joissa panoksista saadaan tuotoksia, joista seuraa tuloksia ja vaikutuksia. Pelkkä lineaarinen mallinnus ei kuitenkaan vaikuta olevan riittävä teorianmalli asian-

tuntijaorganisaation työn mittaamisen. Etenkin innovaatioihin perustuvan julkisen toiminnan arvioinnissa panos-tuotosmalli on vajavainen, koska vaikutuslogiikan määrittelyyn tarvitaan myös strategista osaamista huomioivia ja ennakoivampia arvioinnin ja suorituksen mittaamisen menetelmiä. (Diez 2001, 912; Nieminen & Hyytinen 2015, 440.) Business Finlandin Talent Boost -ohjelman näkökulmasta teoreettis-metodologista monitulkintaisuutta syntyy, kun Business Finlandin ja TEM:n välinen tulossopimus ja siinä käytetty tuloksellisuuden käsitteistö perustuvat ajatukseen lineaarisesta tuloksellisuuden käsitteistöstä ja vaikutuslogiikasta, kun taas Talent Boost -ohjelmasta käynnissä oleva ennakoivan arvioinnin menetelmä perustuu metodologiselta taustaltaan tuloksellisuuden ei-lineaariseen tarkasteluun (ks. Hyytinen ym. 2009).

5.2 Taso 2: Tulohjauksen menetelmissä esiintyy paljon teorianmuodostuksen monitulkintaisuutta

Politiikkatoimien ja politiikkaongelmien tasolla Business Finlandin organisaatiota sekä erityisesti Talent Boost -ohjelmaa tarkasteltiin teemahaastatteluista kerättyä aineistoa hyödyntämällä koko valtionhallinnon tulohjauksen näkökulmasta. Tarkastelussa oli haastatteluaineiston lisäksi Business Finlandin ja TEM:n välinen tulossopimus, jota hyödyntäen tarkasteltiin valtiohallinnon ja julkisorganisaation tuloksellisuuden välistä rajapintaa. Tulosten analysoinnissa hyödynnettiin tutkielman kirjallisuuskatsausta. Taustalla vaikuttaviksi poliittiseksi ongelmaksi haastatteluissa nousi esille Suomen väestörakenteen muutos, johon pyritään vastaamaan tavoittelemalla 75%:n työllisyysastetta Talent Boost -toimenpideohjelman toimenpiteiden kautta.

”Sinne (hallitusohjelmaan) on selkeästi kirjattu lyhyen ja pitkän aikavälin poliittisia tavoitteita, joita halutaan saada aikaan yhteiskunnassa. Hallitusohjelman takana olevat laskelmat osoittivat, että hallituksen 75% työllisyysasteeseen ei päästä pelkästään kotimaisilla toimenpiteillä, vaan tähän vaaditaan myös hallituskauden aikana vähintään 35 000 ulkomaalta Suomeen tulevan henkilön panostusta.” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

75% työllisyysasteen lisäksi haastatteluissa nousi esille toinen hallitusohjelman tason tavoite, eli tutkimus- kehitys- ja innovaatio toiminnan investointien osuuden nostaminen 4%:n Suomen bruttokansantuotteesta. Talent Boost -toimenpideohjelman poliittisen kiinnostavuuden nähtiin lisäävän tulohjaajan mielenkiintoa Business Finlandin toimintaa kohtaan.

”Tällaisessa tapauksessa, kun tämä on poliittisesti hyvin mielenkiintoinen aihe ja TEM ohjaa toimintaa, niin toimenpideohjelma kiinnostaa ohjaavaa ministeriötä. Toimenpideohjelma on annettu tehtäväksi TEM:lle ja sitten TEM on ojentanut koordinoititehtävän Business Finlandille. Siten on hyvin luontevaa, että TEM:ä kiinnostaa, miten Business Finlandin osuus on hoidettu.” (Business Finland, arviointi)

Talent Boost -toimenpideohjelmaa toteutetaan hyvin poikkihallinnollisesti. Se on esimerkiksi osa TEM:n ohjaamaa Suomen Tekoälynaika -toimenpideohjelmaa (TEM 2017, 49). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta suomalaisia korkeakouluja kannustetaan osallistuvan vahvemmin mukaan ohjelmatyöhön, jotta Talent Boost -toimenpideohjelma laajentuisi koskemaan myös koulutusperäistä maahanmuuttoa (OKM 2019a, 13–14; OKM 2020, 21, 28). Poikkihallinnollisuus näkyi erityisesti Talent Boost -toimenpideohjelmalle tärkeiden työlupaprosessien käsittelyssä, josta vastaa maahanmuuttovirasto eli Migri, mutta prosessin ohjausvastuu on siirtynyt vuodesta 2020 alkaen yhteisvastuuseen kolmen hallinnonalan välille. Jatkossa ohjausvastuussa ovat yhdessä TEM, SM, ja UM. (TEM 2020d.) Business Finlandin näkökulmasta työlupaprosessit nähtiin kriittisenä tekijänä Talent Boost -ohjelman toimenpiteiden onnistumiseksi.

”Puhutaan isosta elinkeinoelämän muutoksesta, joka ei tapahdu nopeasti. Suuremmat haasteet ovat meidän prosesseissa. Työlupaprosessit ovat liian pitkiä. Ennen kuin ne on virtaviivaistettu yksinkertaisemmiksi, niin isoa osaajien invaasiota ei tapahdu.” (Business Finland, Intian toimisto)

Haastattelussa esiin noussut poikkihallinnollisen yhteistyön riskitekijä, eli oman toiminnan riippuvaisuus toisen hallinnonalan virastosta, on yhdenmukainen Christensen & Lægreid (2007a, 1059–1060) näkemyksen kanssa tuloksellisuusajattelun ja julkishallinnon hajautuneen yksikkörakenteen riskeistä lisätä siiloutumista hallinnonalojen välille, jolloin eri virastojen toiminta ei välttämättä ole koko valtiohallinnon kokonaisedun mukaista.

5.2.1 Poliittinen mielenkiinto korostaa tulosohtauksen merkitystä

Talent Boost -toimenpideohjelma noudattaa Suomessa käytössä olevaa tulosohtausmallia, jota toteutetaan tulossopimuksilla ja tulospöusteisella budjetoinnilla (ks. VM 2012a, 3–4; Uusikylä & Virtanen 1999, 1). Business Finlandin ja TEM:n välinen tulossopimus (VN/6637/2019) nojautuu Business Finlandin strategiaan ja sisältää kuvauksen Business

Finlandin toiminta-ajatuksesta, visiosta, toimintaympäristöstä ja strategisista valinnoista. Tulossopimuksen strategiset valinnat perustuvat TEM:n yhteisiin strategisiin tavoitteisiin, joista tulossopimuksessa esille on nostettu pääministeri Sanna Marinin hallituksen 75% työllisyystavoite, Suomen hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä sekä TKI-rahoituksen osuuden nostaminen 4% bruttokansantuotteesta. Tulossopimuksessa korostetaan myös innovaatiopolitiikan ja työ- ja elinkeinopolitiikan välistä yhteyttä. (Business Finland 2020c, 1–3.) Verrattuna Talent Boost -toimenpideohjelman poliittisiin tavoitteisiin, tulossopimuksen ja Talent Boost -toimenpideohjelman strategisissa tavoitteissa on paljon yhteneväisyyksiä, mikä korostaa Talent Boost -ohjelman merkitystä Business Finlandille.

Tulossopimuksessa on useita kirjauksia Talent Boost -ohjelmasta etenkin, kun kirjauksia verrataan muihin tulossopimukseen kirjattuihin Business Finlandin ohjelmiin, joista on kirjattu suhteellisesti vähemmän. Kirjallisten mainintojen lisäksi Talent Boost -ohjelmalle on asetettu tulostavoitteita sidosryhmätyytyväisyyden mittaamiseen sekä Talent Boost -ohjelmaan kuuluvan Talent Explorer -rahoituksen myöntöön liittyen. (Business Finland 2020c, 1–3.). Vahvojen kirjausten voidaan tulkita antavan Talent Boost -ohjelmalle merkittävän mandaatin Business Finlandin sisällä. Päinvastaisena löydöksenä tutkielmaan toteutetuissa haastatteluissa nousi kuitenkin esille, että tulossopimuksen ja operatiivisen työn välinen yhteys oli todellisuudessa vähäisempi, kuin mitä tulosohjausmallista on mahdollista tulkita. Yhteyttä operatiiviseen työhön koettiin kuitenkin olevan mahdollista kehittää suorituksen mittaamisen ja ohjelma-arvioinnin keinoin.

”Minun näkökulmasta näiden kahden välinen yhteys on aika vähäinen. Varmaan kuitenkin kaikki toimijat haluaisivat sen olevan substanssimelessäkin nykyistä mielekkäämpi, näin minä ainakin uskoisin, ja silloin voi ajatella niin, että jos arviointimalli onnistutaan tekemään hyvin ja se saadaan pyörimään, niin voisiko ajatella, että arviointimalli ja sen käyttö tulevina vuosina luo mahdollisuuksia uusiin sisällöllisiin lisäyksiin sinne tulosohjaukseen.” (ulkoinen arvioija)

Haasteet tulossopimuksen ja operatiivisen työn välisestä heikohkosta yhteydestä muistuttavat NPM-doktriinin kritiikkiä, jonka mukaan tulosohjauksen menetelmien käyttöönotto käytännön tasolle on haasteellista (ks. Hood 1991, 9–11). Lisäksi näkemykset suorituksen mittaamisen ja ohjelma-arvioinnin mahdollisuuksista tulosohjausjärjestelmän kehittämiseen ovat yhdenmukaisia Behn (2003) kanssa, jonka mukaan suoritusmittarit voidaan laatia toiminnan kehittämiseksi.

5.2.2 Tavoiteasetannassa useita eri näkökulmia

Talent Boost -ohjelman tavoiteasetannassa esiintyi paljon monitulkintaisuutta. Ulkoinen arvioija koki, ettei tavoitetasoja ole määritetty riittävästi, mikä aiheutti haasteita arvioinnin tekemisessä sekä suorituksen mittaamisessa

”Siinä on sellainen huomattava puute, ettei niitä (tavoitteita) ohjelmatoiminnan tasolla ole konkretisoitu sillä tavalla, että missä siellä on tavoitetaso. Jos sanotaan että halutaan lisää kansainvälisiä osajia Suomeen, ja että halutaan yritysten kansainvälistyvän, niin ne ovat varmaan sellaisia toimenpiteitä, joita kaikki pitävät hyvänä, mutta jos et sitä konkretisoi, että mikä on toivottu kansainvälistymisen aste tai haluttuja osajia on nyt tämän verran ja me halutaan niitä tuon verran.” (ulkoinen arvioija)

Business Finlandin arvioinnin asiantuntija näki, että vaikuttavuusarviointi on oikea työkalu tavoitteiden paloitteluun pienempiin ja mitattavampiin osiin. Lisäksi hän korosti, että laajat tavoitteet ovat julkiselle ohjelmatoiminnalle hyvin tyypillisiä.

”Nämä ovat tietysti hirvittävän laajoja nämä tavoitteet. Kuinka paljon Business Finland voi vaikuttaa näihin koko kansantalouden tason tavoitteisiin. Esimerkiksi jos tavoitteena on, että Suomi on houkutteleva kansainvälisten osajien keskuudessa, niin onhan se hirvittävän korkealla se tavoite ja on tosi paljon muitakin asioita jotka siihen vaikuttaa. Mutta se on myös yksi niistä syistä mihin haluttiin laatia se vaikutuslogiikan kuvaus, että sitä saadaan paloitetua pienempiin osiin, että mitkä ovat niitä Business Finlandin tekemän Talent Boostin välittömiä tuloksia joita tavoitellaan. (Business Finland, arviointi)

Kolmantena näkökulmana tavoiteasetannasta nousi esiin, että tavoitetasoissa on haluttu jättää reagoitivaraa ja joustoa elinkeinoelämän työvoimatarpeiden muutoksiin.

”Hallitusohjelmassa on lähdetty määrätyistä numeroarvoista liikkeelle, mutta toisaalta TEM:n puolelta ei olla haluttu tarkasti määritellä sitä, että kuinka monta ulkomaalaista Suomeen halutaan kunakin vuonna hallitusohjelman aikana, koska halutaan jättää enemmän sitä pelivaraa siihen, miten nämä palkkaavat yritykset määrittävät työvoiman tarpeensa ja mennään nimenomaan elinkeinoelämän tarpeet edellä.” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

Tavoiteasetannassa esiintyy myös aikaisemman tutkimuksen perusteella paljon teoreettista monitulkintaisuutta. Suoritusmittauksen ja arvioinnin näkökulmasta tavoitetasojen määrittäminen on tärkeää ja usein ensimmäinen vaihe näissä prosesseissa (ks.

Boyne & Chen 2007, 474–475; Hood 1991, 12; Kloot & Martin 2000, 231; Brignall & Modell 2019, 277; Mwita, 2000, 30–31; VM 2012b, 43). Toisaalta suorituksen mittaamisella voidaan selkeyttää organisaation tavoitetasoja (ks. Spekle & Verbeeten 2014, 143). Lisäksi tavoitteita ja tavoitetasoja pitää pystyä muuttamaan, jos toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia (ks. Autero 2009, 117; Hyytinen ym. 2009, 79).

5.3 Taso 3: Talent Boost -ohjelman tuloksellisuutta mitataan arvioinnin ja suorituksen mittaamisen keinoin

Kolmannessa tasossa tarkasteltiin tuloksellisuutta Business Finlandin Talent Boost -ohjelman näkökulmasta hyödyntämällä teemahaastattelujen aineistoa sekä Owl Group:n tekemää alustavaa kuvausta Talent Boost -ohjelman seurantamallista. Tulosten analysoinnissa hyödynnettiin tutkielman kirjallisuuskatsausta.

Aikaisemman tutkimuksen perusteella suorituksen mittaamista tai ohjelma-arviointia voidaan tehdä toiminnan arvioimiseksi, kontrolloimiseksi, budjetoinnin apuvälineenä, motivointiin, legitimitetin osoittamiseen, onnistumisten juhlimiseen, tilivelvollisuuden lisäämiseen, oppimiseen, tiedon keräämiseen ja toiminnan kehittämiseen. (Behn 2003, 588; Rantala & Ukko 2016, 616; Chelimsky & Shadish 1997, kappale 1, 9–22.) Teemahaastatteluaineistosta nousi esille useita vastaavia perusteita suorituksen mittaamiselle.

Haastattelujen perusteella suorituksen mittaamista ja arviointia haluttiin tehdä, jotta Talent Boost -ohjelman integraatiota Business Finlandin sisällä olisi mahdollista kehittää. Tällä hetkellä integraatiossa nähtiin ongelmia. Syynä tälle haastatteluissa nousi esille, että Talent Boost -ohjelma on hieman erilainen, kuin muut Business Finlandin ohjelmat, mikä hankaloittaa integraatiota. Sitä on hidastanut myös Business Finlandin organisaatiouudistuksista johtuva muutostila.

”Kick-off vaiheessa me ollaan pystytty jonkun verran hyödyntämään näitä valmiita toimintamalleja ja kehyksiä, mutta se mikä on hidastanut Business Finlandin sisäistä integroitumista, on ollut Business Finland:n oma fuusio ja sen kautta tullut organisaatiouudistus, jossa on sulautettu yhteen innovaatorahoituskeskus Tekes sekä investointeja vientiä ja matkailua edistävä Finpro. Fuusiovaiheessa fokus on ollut Business Finlandin ydinprosesseissa, jolloin organisaation kyky vastaanottaa ihan uutta toimintakokonaisuutta on ollut rajallisempi.” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

Ministeriöön tehdyssä haastattelussa nousi esille, että Talent Boost -ohjelmatoiminnalla on tilivelvollisuus ohjaavaa ministeriötä kohtaan onnistua integraatiossa.

”On tärkeää, että Talent Boost on integroituna Business Finlandin sisäisiin ohjelmiin ja on myös arvioitava, miten kansainvälisen osaamisen kysymysten valtavirtaistaminen Business Finlandin organisaation sisällä ja eri ohjelmien välillä on onnistunut.” (TEM)

Talent Boost -ohjelman integraation kehittäminen suorituksen mittaamisen keinoin ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, koska koetuista integraation puutteista huolimatta Talent Boost -ohjelman ja koko Business Finlandin suoritusmittarien välillä nähtiin olevan jo nyt selkeä yhteys. Business Finlandin yksikköjohtajan haastattelussa käytiin läpi neljä koko Business Finlandin laajuista tavoitetta ja indikaattoria, ja nähtiin, että jokaisella on jo yhteys Talent Boost -ohjelmaan, vaikkakin Talent Boost -ohjelman vaikuttavuus tai merkitys laajemmassa kokonaisuudessa voi olla joissakin tapauksissa vähäinen.

Tilivelvollisuus ohjaavaa ministeriötä kohtaan nousi esille myös toisessa asiayhteydessä. Suorituksen mittaamisen ja arvioinnin tekemisen nähtiin olevan tärkeää, jotta ohjaavalle ministeriölle voidaan osoittaa, mitä on saatu kokonaisuudessaan aikaiseksi.

Tämä selkeyttää toiminnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta ministeriön suuntaan, että heille on selvää mitä heidän rahalla ja panostuksilla on tarkoitus tehdä. Sen perusteella voidaan arvioida, onko nämä painotukset oikeita ja jos ministeriö haluaa muuttaa painotuksia, niin sitten käydään niitä keskusteluja ministeriön kanssa.” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

Suorituksen mittaamisella ja arvioinnilla nähtiin olevan mahdollisuus tehostaa rajallisten resurssien optimointia.

”Siinähan on tavallaan sellainen tietty jännite, jos katsoo niitä asioita, joita organisaatiossa tehdään, ja resursseja paljon siihen laitetaan euroissa per vuosi. Ja sitten katsotaan mitä isoja asioita halutaan saada aikaan. Suomella on vähän resursseja, jotka pitäisi käyttää tässä kansainvälisessä kentässä mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tämän takia jatkuvan arvioinnin malli, joka pyörisi ilman ulkopuolista toimijaa, pakoittasi aina puolivuositain tekemään sellaisen, että pysähtymään ja ajattelemaan, että meneekö resurssit oikeisiin paikkoihin.”
(ulkoinen arvioija)

Suoritusmittausta ja arviointia haluttiin tehdä toiminnan kehittämiseksi. Business Finlandin ohjelmapäällikkö korosti, että arviointiprosessiin on tärkeää käyttää Talent Boost -ohjelman henkilöstön aikaa, jotta toimintaa voidaan oikeasti kehittää.

”Minä näen, että tätä kannattaa ehdottomasti hyödyntää toiminnan omaan kehittämiseen. Tähän vaikuttavuusselvitykseen kannattaa panostaa meidän oman tiimin aikaa, ja että me saadaan tätä kautta hyvinkin monesta suunnasta rehellistä palautetta, että mihin asti tässä maratonissa on päästy. Todennäköisesti vasta ensimmäiset pari kilometriä on nyt juostu.” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

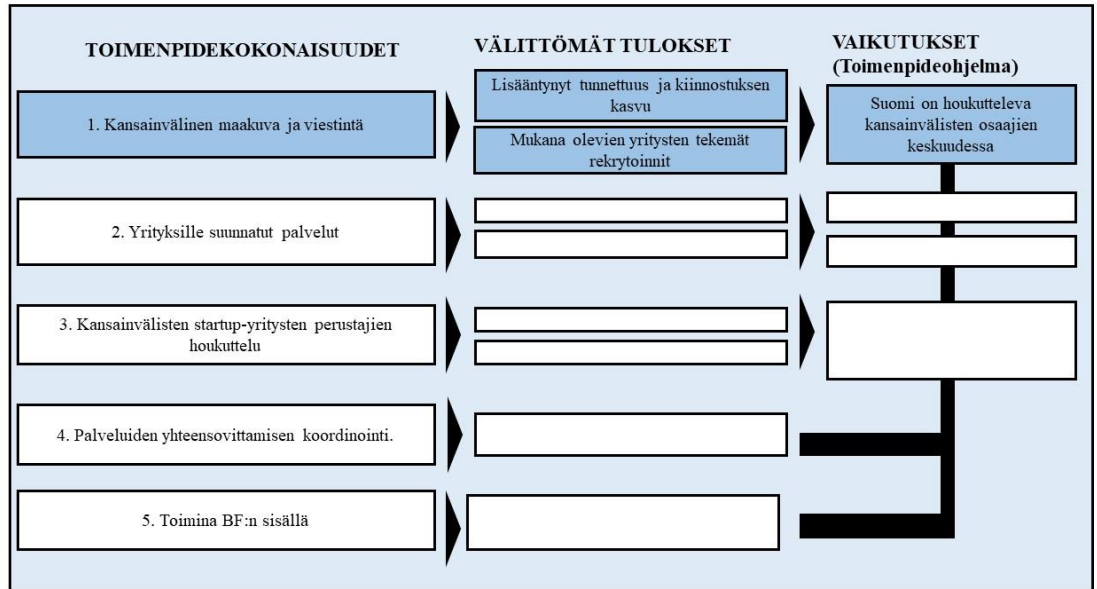
Haastatteluissa nousi myös esille, että päätös mitata tuloksellisuutta ohjelma-arvioinnin ja sen myötä luotavan suoritusmittariston avulla oli määritetty Business Finlandin tulossopimuksessa. Lisäksi arvioinnin metodologiset valinnat oli määritelty tilaajan toimesta, mikä oli yhdenmukaista Suomen julkisen sektorin arvioinnin käytäntöjen sekä Business Finlandin ja sen edeltäjän Tekesin aikaisempien käytäntöjen kanssa.

Esiin nousseista suoritusmittauksen perusteista tilivelvollisuus, legitimiteetin osoittaminen, budjetointi ja toiminnan kehittäminen vastaavat Behn:n (2003), Mätön ym. (2019) ja Hyytisen ym. (2009) tutkimia suoritusmittauksen ja ohjelma-arvioinnin tarkoituksia.

5.3.1 Tulosten ja vaikuttavuuden välisen kentän määrittäminen on monitulkintaista

Teemahaastatteluissa sekä Owl Group:n tekemässä arviointimallin kuvauksessa korostui erityisesti tulosten ja vaikutusten välisen yhteyden selvittämisen merkitys. Tutkielmantekohetkellä Talent Boost -ohjelmasta käynnissä olevassa ohjelma-arviointiprosessissa käytetään ennakoivan arvioinnin menetelmää. Siihen sisältyy ulkoisen arvioijan tekemä vaikuttavuusarviointi sekä suoritusmittariston luominen Talent Boost -ohjelmalle (Owl Group 2020). Ennakoivan arvioinnin menetelmän (ks. Hyytinen ym. 2009) käyttö on perusteltua erityisesti luvussa 5.2.2 esitetyn löydöksen näkökulmasta, minkä mukaan toimintaympäristön, etenkin elinkeinoelämän muutoksiin, on pystyttävä reagoimaan, kun pyritään mittaamaan tuloksellisuutta. Täten ennakoivan informaation saaminen innovaatioympäristön muutoksista arvioinnin ja suorituksen mittaamisen menetelmin on tärkeää.

Kuviossa 7 on havainnollistettu vaikutuslogiikan mallinnusta, jonka perusteella Talent Boost -ohjelman tuloksellisuutta tullaan mittaamaan. Malli sisältää Business Finlandin Talent Boost -ohjelman toimenpidekokonaisuuksien, välittömien tulosten sekä koko Talent Boost -toimenpideohjelman vaikutusten välisen yhteyden ja koko toiminnan vaikutuslogiikan kuvauksen. Kuviossa on tämän tutkielman rajausten mukaisesti havainnollistettu vain kansainvälisen maakuvan ja viestinnän toimenpidekokonaisuus. Muut toimenpidekokonaisuudet on lisätty kuvioon ainoastaan vaikutuslogiikan osalta.



Kuvio 7 Talent Boost -ohjelman vaikutuslogiikka (Owal Group 2020, mukaillen)

Kolme ensimmäistä toimenpidekokonaisuutta sisältää suoran yhteyden tavoiteltuihin koko toimenpideohjelman tason vaikutuksiin. Kaksi viimeistä toimenpidekokonaisuutta puolestaan vaikuttaa toimenpideohjelman vaikutuksiin vain välillisesti, koska ne ovat toimenpideohjelman sisäisiä prosesseja eivätkä välittömästi yhteydessä sen vaikuttavuustavoitteisiin.

Talent Boost -ohjelmalle luotavaa seurantamallia ja valittuja indikaattoreita ja seurannan kohteita on havainnollistettu tarkemmin *kansainvälisen maakuva ja viestinnän kokonaisuudesta* taulukossa 1.

Taulukko 1 Seurantamalli: kansainvälinen maakuva ja viestintä (Owal Group 2020, mukailten)

	Seurannan kohde	Indikaattori	Tietolähde
Vaikutus	Suomi on houkutteleva kansainvälisten osaajien keskuudessa	Oleskelulupien lkm asiantuntijoille ja tutkijoille Suomen sijoittuminen KV vertailuissa Ulkomaalaisten tohtoreiden osuus T&K työntekijöistä	Migri Tilastokeskus Vipunen
Tulos	Lisääntynyt tunnettuus ja kiinnostuksen kasvu tavoiteluissa kohdemaissa ja -ryhmissä Mukana olevien (fyysinen, virtuaalinen) yritysten tekemät rekrytoinnit	Kohdemaakohtaiset arviot Rekrytointien lukumäärä	Maaraportit/UM tai Team Finland yrityskyselyt
Toimenpidekokonaisuus	Kumppanityö ja rekryointitapahtumat kohdemaissa	Tapahtumien lukumäärä, jossa BF mukana	Business Finland:n sisäinen lähde

Talent Boost -ohjelmalle on asetettu indikaattoreita vaikuttavuuden, tulosten ja prosessien mittaamiseen. Vaikuttavuuden ja tulosten mittaamiseen on asetettu sekä määrällisiä että laadullisia indikaattoreita. Vaikuttavuuden mittaamisessa määrällisiä indikaattoreita ovat oleskelulupien lukumäärä ja ulkomaalaisten tohtorien osuus T&K työntekijöistä. Laadullisia indikaattoreita ovat vertailututkimukset Suomen sijoittumisessa kansainvälisissä vertailuissa. Tulosten mittaamisessa määrällisiä indikaattoreita ovat rekrytointien lukumäärä ja laadullisena indikaattorina ovat kohdemaakohtaiset arviot. Erityisesti rekrytointien lukumäärän 3. maista yhteys vaikuttavuuden indikaattoriin on hyvin selvä, koska ulkomaiset rekrytoinnit vaikuttavat eksplisiittisesti vaikuttavuuden indikaattorin tietolähteeseen eli Migrin maahanmuuttotilastoon. Laadullisten indikaattorien, kuten esimerkiksi maaraporteilla kerättävän informaation, yhdistäminen vaikuttavuuteen on puolestaan haasteellisempaa, koska vaikutukset ovat välillisiä.

Owal Group:n aineiston perusteella arviointimallin muissa osa-alueissa kuten *yrityksille suunnatuissa palveluissa* on asetettu myös muutosta kuvaavia vektori-indikaattoreita, jotka ovat laadullisia ja tulevaisuutta ennakoivia. Tulevaisuutta ennakoivien vektori-indikaattorien tietolähteenä ovat esimerkiksi Suomen valtioneuvoston kanslian tuot-

tamat VN TEAS -selvitykset. Sidosryhmät huomioidaan arviointimallissa sidosryhmäkyselyillä sekä mittaamalla sidosryhmille järjestettyjen tapahtumien lukumäärää. Sisäistä integraatiota suunnitellaan mitattavan laadullisten indikaattorien avulla, jossa tietolähteenä tulee olemaan esimerkiksi Talent Boost -ohjelman tiimin jäsenten sekä Business Finlandin muiden työntekijöiden itsearviot. (Owal Group 2020.)

Haastatteluissa korostui tarve vaikuttavuuden ja tulosten välisen kentän tunnistamiselle ja ymmärtämiselle. Tämä on tärkeää, jotta vaikuttavuutta voidaan mitata, mutta samalla saada selville oman organisaation välittömän tekemisen osuus koko toimenpideohjelman tason vaikutuksista. Vaikutusten ja tulosten välisen kentän määrittelemineen on nostettu hyvin tärkeään asemaan myös valtionvarainministeriön ohjeistuksissa, jotta tuloksellisuuden arviointia on mahdollista kehittää (ks. VM 2012b, 40–41; VM 2012a, 3–4).

Se on tavallaan Business Finlandin suoran tekemisen tulosten ja sitten makrotason vaikutusten välillä oleva edellytysten kenttä, johon ohjelmason arvioinnin pitäisi erityisesti jatkuvan arvioinnin keinoin kohdistua. Jos arviointimalli on tehty hyvin, niin tapahtuu muutosta. Syy-seuraus vaikutuksiin pitäisi näkyä pidemmällä aikajänteellä. Vaikutuksia tulisi tarkastella suhteessa toimenpideohjelmaan, parhaassa tapauksessa se vaikutustaso olisi linkki ohjelmiin. Pitäisi olla yhteneväisiä asioita, joita myös TEM seuraa. (ulkoinen arvioija)

Ulkoisen arvioijan esittämällä mallilla Business Finlandissa seurattaisiin välittömiä tuloksia, jotka on määritelty niin, että ne aiheuttavat toivottua vaikuttavuutta koko toimenpideohjelman laajuudesta pidemmällä aikajänteellä. Ulkoisen arvioijan haastattelussa mainittiin, että organisaation ja ohjaavan ministeriön tiedonintressit voivat olla osittain yhteneväisiä, mutta eivät välttämättä täysin, mikä voi asettaa haasteita tulosten ja vaikutusten välisen kentän määrittelemiseen.

Tilivelvollisuuden näkökulmasta ulkoinen arvioija koki tärkeänä, että tavoiteltavia vaikutuksia mitataan asettamalla määrällisiä mittareita osoittamaan saavutetut tulokset selvästi.

Siellä on vaikutuksen tasolla pitää olla myös sitä kovaa tilastollista mittaamista, joka osoittaa poliittisellekin päätöksentekijälle onko koko toimenpideohjelmassa mitään järkeä. (ulkoinen arvioija)

Vastaava näkemys määrällisten mittarien tärkeydestä nousi esille Business Finlandin Intian maajohtajan haastattelussa, jonka mukaan määrälliset mittarit ovat lähes ainoa keino todellisen tuloksellisuuden osoittamiseksi. Näkemys määrällisten indikaattorien

tärkeästä merkityksestä tilivelvollisuuden osoittamiseksi on yhdenmukainen Hyytisen ym. (2009, 80) sekä Chelimsky ja Sadish:n (1997, kappale 1 9–11) tekemien arvioinnin syihin liittyvien tutkimusten kanssa.

Laadullisten mittarien näkökulmasta TEM:n edustaja nosti esille, että indikaattorien asettaminen laadulliselle toiminnalle on haasteellista, koska osa Talent Boost -työn toimenpiteistä asemoituu laadullisen ja määrällisen toiminnan välimaastoon. Toisaalta taulukosta 1 on nähtävissä, että toiminnalle oli jo pystytty asettamaan myös laadullisia indikaattoreita alustavassa seurantamallissa.

Erityisesti tulosten ja vaikutusten välisen yhteyteen liittyvät löydökset ovat yhdenmukaisia esimerkiksi Autero (2009, 11) kanssa vaikuttavuuden arvioinnin haasteellisudesta, kun yritetään mitata tuloksellisuutta.

5.3.2 Mittaustulosten tulkitseminen on tärkeää oppimisen näkökulmasta

Behn (2003, 592, 595, 598) mukaan arvioinnin yhteydessä määritellyt vaikutuslogiikan kuvaukset eivät ole ikinä täydellisiä sellaisenaan, vaan laadukkaan analyysin tekemiseksi on kyettävä tulkitsemaan dataa. Liika suoritusmittarien määrä puolestaan aiheuttaa tulokinnan monitulkintaisuutta. Suoritusmittarien tiedon tulkitseminen koettiin tärkeänä Talent Boost -ohjelman seurantamallin osalta. Tiedon tulkinnan merkitys korostui etenkin ulkoisen arvioijan haastattelussa.

”Pitäisi olla jokin analyysi. Tieto itsessään ei tarkoita mitään. Olen sitä mieltä, että ennemmin sen päällä pitäisi olla jokin opin analyysi. Opin analyysiä on tärkeää tehdä yhdessä ohjelman työntekijöiden kanssa. Tulkintaa voi tehdä ohjelmajohtaja yksin tai projektipäällikkö voi tehdä sitä ohjelmajohtajan kanssa. Tai te voitte tehdä sitä koko tiimin kanssa. Sittenhän se muuttuu toiminnaksi, kun siihen syntyy jokin inhimillinen tulkinta. Analyyttistä tietoa, joka tietona kertoo meille jotain.

Business Finlandin yksikköjohtajan nosti esille näkemyksen, jonka mukaan suoritusmittarien mittauskohteiden laatua on pystyttävä tulkitsemaan.

On tärkeää, että se mittari näyttää mitä tavoitellaan. Usein on helppo mitata kontaktien määrää tai osallistujien määrää, mutta jos ne ovat vääränlaisia kontakteja ja vääränlaisia osallistujia, niin silloinhan se on huonosti käytettyä rahaa, jos se kohdistuu sellaisiin toimijoihin jotka eivät tee niitä asioita, joita niiden odotetaan

tekevän. Eli on niin kuin väärä yleisö. On tärkeää, että tehdään oikeita asioita oikealle porukalle.” (Business Finland, yksikköjohtaja)

Näkemykset suoritustuntien laadun arvioimisen tärkeydestä on yhdenmukainen VM:n (2012a 2–4) ohjeistusten kanssa, minkä mukaan tuloksellisuuden arvioinnissa tulee huomioida myös toiminnan laatu.

5.3.3 Käytännön rajoitteet vaikuttavat tulosten raportointiin

Tulosten raportointi ja kommunikointi ovat oleellinen osa suorituksen mittaamista. Suoritukset voidaan raportoida organisaation vuosiraporteissa, mutta myös esimerkiksi jatkuva seuranta on tärkeää esimerkiksi dashboard-seurantajärjestelmillä, jotka ovat reaaliaikaisia monitoreja tärkeimpien tavoitteiden toteutumisen seuraamiseen. (Fryer ym. 2009, 481.) Talent Boost -ohjelman tulosten raportointi koettiin tärkeänä, mutta sille nähtiin paljon käytännön rajoitteita. Ulkoisen arvioijan haastattelussa nousi esille tarve nopealle raportoinnille, jotta toimintaa pystytään kehittämään toimintaa ja reagoimaan arvioinnin tuloksiin.

”Raportointiin tarvitsisi olla nopeasti jotain, että olisi puolen vuoden välein esittää joku paperi, miten hommat etenevät. Se on todennäköisesti saattaisi myötävaikuttaa enemmän, kuin se, että kahden vuoden päästä sanotaan, että mitä on saatu aikaan. Raportointi tulisi yhdistää talon sisällä siihen päätöksenteon ja raportoinnin sykleihin eli semmoinen 1-2 kertaa (vuodessa). Sitten on toinen kysymys, että jos sitä määrällistä tietoa varsinkin, toki myös laadullista, pitäisi saada keskitetysti tiedonhallinnan kannalta kertymään yhteen paikkaan tai yhden ihmisen silmien alle. Sillä tavalla, että on jatkuvasti päivittyvä raakadata, eikä sen ulosvetämisen työmäärä ei ole liian suuri.” (ulkoinen arvioija)

Parhaimmillaan Talent Boost -ohjelmasta olisi siis tarjolla reaaliaikaista informaatiota esimerkiksi dashboard-monitorilla. Jatkuvaan seuranta koettiin kuitenkin liian aikaa vieväksi, ellei toiminnalle allokoita täyspäiväistä henkilöä tekemään seurantaa.

”Karsintaakin täytyy tehdä, vaikka olisi kiva mitata useaa asiaa, mutta siihen ei ole aikaa kenelläkään, ellei ole täysipäiväinen seurantakontroller töissä. Karsintaanko mittareita vai olisiko järkevää, että olisi ihminen, joka tekee tätä (seurantaa), ja jos ei saada uutta resurssia niin mistä se on sitten pois? Tavallaan tällais-takin harkintaa joudutaan tässä arviointityössä tekemään.” (ulkoinen arvioija)

Käytännön rajoitteet vahvistavat käsitystä tuloksellisuuden mittaamisen monitulkintaisuudesta, koska parhaimpia mahdollisia ratkaisuja ei ole mahdollista ottaa käyttöön.

Clarke & Dawson (1999, 92) mukaan käytännön haasteet ovat erityisesti ohjelma-arvioinneissa yleisiä.

Talent Boost -ohjelman osalta havaittiin lisäksi, että ohjelman raportointi noudatti Business Finlandin sisäistä raportointimallia, jota muutkin Business Finlandin ohjelmat noudattivat. Ohjelmapäällikkö nosti myös esille, että Business Finlandin sisäisen raportoinnin lisäksi Business Finlandin Talent Boost -ohjelman raportointivelvollisuus kohdistuu suoraan Talent Boost -toimenpideohjelman ohjausryhmälle.

5.4 Taso 4: Alueellisilla sidosryhmillä on tärkeä merkitys Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuteen ja sen mittaamiseen

Neljännessä tasossa tarkastelun kohteena olivat erityisesti alueelliset sidosryhmät, joita tutkittiin teemahaastattelujen sekä kerättyä asiakirja-aineistoa analysoimalla. Aineiston analysointiin hyödynnettiin tämän tutkielman kirjallisuuskatsausta. Talent Boost -ohjelman näkökulmasta tärkeimpien sidosryhmien välillä näyttää olevan budjettiohjauksellinen yhteys, joka näkyy erityisesti yhteytenä työ- ja elinkeinoministeriöön. Toimenpideohjelmalla toteuttaa useita eri hankkeita, joissa käytetään eri rahoituskanavia kuten Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) ja Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -rahoitusta (AIKO). (TEM 2020a.) AIKO rahoituksen hankkeissa ovat mukana Suomen suurimmat kaupungit Turku, Tampere, Helsinki, Espoo ja Vantaa (Pirkanmaa 2020). Sidosryhmien rahoitus ei kuitenkaan tule pelkästään TEM:ta, vaan esimerkiksi valtionvarainministeriön kuntatalousohjelmassa painotetaan osajien ja yritysten yhteen saattamista suurimmilla korkeakouluapaikkakunnilla. VM kohdistaa vuosille 2020-2023 kaupunkien Talent Hubeille yhdeksän miljoona euroa rahoitusta. (VM 2019, 56.) Talent Boost -ohjelman ohjelmapäällikön haastattelussa nousi esille, että rahoituksen avulla ministeriö pystyy vaatimaan sidosryhmiltä suorituksen mittaamista.

” Rahoituksia ei koskaan myönnetä ilman, että niitä vastaan olisi hankesuunnitelma ja toimenpidesuunnitelma. Toimenpidesuunnitelmalle täytyy olla tavoitteet ja mittarit. ” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

Toisaalta Tampereen sidosryhmäkumppanin haastattelussa nousi esille, että ministeriön hankerahoitus ei Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan ole ainoa toimintaa strategisesti ohjaavat tekijä, vaan strategiset linjaukset on tehty alueellisella tasolla rahoituksesta huolimatta, ja jo ennen sen saamista.

” Minä hahmotan, että Tampereen kaupunki on hyvin vahvasti mukana ja tietoinen ja pyrkii omalta osaltaan vaikuttamaan valtakunnalliseen Talent Boost -toimintaan. Meillä on edustus eri TEM:n työryhmissä. Lisäksi esimerkiksi kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strategisen ohjelman työstäminen käynnistettiin Tampereella jo vuonna 2018. Siinä jo otettiin Talent Boost -toimenpideohjelma huomioon, vaikka AIKO rahoitusta ei ollut vielä käytettävissä. Joten se ei ollut se joka ohjaa tätä toimintaa ja määrittää ainoastaan, mitä toimia me tehdään. Kaupungin kansainvälisen osaamisen strateginen ohjelma julkaistiin viime syksynä (2019) lokakuussa. Siellä on sitten tuotu esiin ihan konkreettisia edistysaskeleita, esimerkiksi International Tampere Talent Hubin muodostaminen Tampereelle. Rahoituksen kautta työstetään toimenpiteitä konkreettisella tasolla, mutta millä tavalla valtakunnan tason linjaukset näkyvät toiminnassa, niin ne ei perustu rahoitushakuihin, vaan on normaalia toimintaa, että kehityssuuntaa seurataan ja sitten ruvetaan katsomaan, miten toiminta näyttäytyy meidän näköisenä.” (International Tampere Hub)

Aikaisemman tutkimuksen perusteella sidosryhmien välisen yhteistyön tulisi olla dynaaminen prosessi, missä resursseja käytetään yhdessä ja organisaatioiden jäsenet luottavat toisiinsa. Luottamusta tulee kehittää organisaation tasolla ja henkilöiden tasolla. Resurssien ja informaation jakaminen auttavat saavuttamaan yhteistyölle asetettuja tavoitteita, parantavat yhteistyön laatua ja oppimiskykyä sekä luovat mahdollisuuksia uusille yhteistyömalleille. (Chen 2008, 349, 360–361.) Sidosryhmien välisessä yhteistyössä nousi esille useita eri näkemyksiä haastateltavien välillä. Tampereen sidosryhmäkumppanin edustaja antoi positiivisen näkemyksen verkostomaisesta työn tekemisestä ja uskoo sen tuovan lisäarvoa alueelliselle kehitystyölle.

”Ensimmäkin olen ollut positiivisesti yllättynyt, että yhteistyö ja kanssakäyminen, vaikkei konkreettisia yhteistyötoimia olisi, on ollut tosi avointa eikä missään nimessä kilpailuhenkistä. Puhalletaan yhteiseen hiileen ja eri alueilla on ymmärrys, että alueet, alat ja sidosryhmät ovat erilaisia. Me saavutetaan kukin parhaita tuloksia, kun sparraillaan toisiamme. Konkreettisesti se näkyy siinä, että epäsäännöllisen säännöllisesti pidetään yhteyttä alueen sidosryhmien kanssa, osittain Business Finlandin kutsumana ja organisoimana, mutta myös itsekin olemme toisimme yhteydessä” (International Tampere Hub)

Kaupunkien välisen yhteistyön toimivuudesta esiintyi kuitenkin eriäviä näkemyksiä. Esimerkiksi Business Finlandin maajohtajan haastattelussa kaupunkien välisen yhteistyön haasteet nousivat esille.

Kaupungeilla on niin syvällä se kulttuuri, että ne ei tee yhteistyötä ja kilpailee keskenään ja pimittää tietoa. Helpompi on melkein tehdä pohjoismaista yhteistyötä kuin kaupunkien yhteistyötä. Joensuu ja Turku voi tehdä yhteistyötä, jos ei mikään asia kilpaile, mutta se on hyvin syvälle se kulttuuri, että kaupungit kilpailevat. (Business Finland, Intian toimisto)

Kaupunkien välisen yhteistyön todellinen tila on siis melko monitulkintaista. Koordinoitua yhteydenpitoa sidosryhmien välillä toteutettiin Business Finlandin toimesta, mutta huomionarvioista on Tampereen sidosryhmäkumppanin esille nostama näkemys, jonka mukaan tällä hetkellä eri sidosryhmät jakavat tietoa ja kehittävät ideoita yhdessä myös epävirallisissa yhteyksissä. Ulkoinen arvioija toi esille näkemyksen, että arvioinnin ja suorituksen mittauksen keinoin on mahdollista systematisoida sidosryhmien välistä vuoropuhelua entisestään.

”Kun puhutaan ekosysteemisestä kehittämisestä, jossa kaikki on keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja vaikuttavat toisiinsa, niin voidaan luottaa siihen, että se sinänsä jo riittää, että ne tekevät yhdessä ja toivoo että ne tekevät oikeita asioita, mutta kun me pyydetäisiin aina aika ajoin tietyistä asioista palautetta, niin se systematisoisi vuoropuhelua esimerkiksi niiden välillä jotka onkin jättänyt sanomatta tai ei ole satuttu näkemään” (ulkoinen arvioija)

Käytännössä erityisesti alueellisten sidosryhmien sisällyttäminen ja sitouttaminen yhteiseen suorituksen mittaamiseen osoittautui haasteelliseksi. Koko toimijaverkon tason seurantamallin rakentamisesta esiintyi eriäviä näkemyksiä riippuen haastateltavan organisaatiosta ja tarkastelukulmasta. TEM:n edustajan haastattelussa koko Talent Boost -toimenpideohjelman seurantamallin tekeminen nähtiin tärkeänä, jotta kaikkien toimijoiden suoritusta voitaisiin mitata samalla mallilla.

”Talent Boost -toimenpideohjelmalle on valmisteilla seurantamalli. Siinä on paljon samoja palasia ja näkökulmia tai tulokulmia, kuin mitä Business Finlandin arviointimallityössä. Tavoitteena on se, että saadaan samalla luotua Talent Hubin kanssa jonkinlaista yhteistä seurantaa” (TEM)

Toimijaverkon yhteisen seurantamallin rakentamisessa esiin nousi, että eri sidosryhmillä on erilaisia rahoituksen lähteitä, minkä takia yhteiseen seurantaan tulee sisällyttää

vain yhteiset toimenpiteet ja osa toimenpiteistä tulee jättää kunkin toimijan omalle vastuulle.

”Sehän (Talent Boost -toimenpideohjelma) on tavallaan kokoelma asioita, jota tehdään monen eri toimijan toimesta, ja samoin rahoituslähteitä on useita. Silloin pitää ymmärtää, että sen tapainen ohjelma, sen johtaminen, sen seuranta ja arviointikin ovat erilaista eri toimijoiden välillä. Verrattuna, jos kyseessä olisi sellainen ohjelma, jossa rahoitus tulisi keskitetysti ja kaikki, mitä ohjelmassa tehdään, määriteltäisiin tavallaan sen rahoittajan toimesta. Nyt kun kyse on tavallaan talaisesta niin kuin hajaantuneemmasta verkostomaisesta tekemisestä, niin se tarkoittaa sitä, että pitää pystyä arvioinninkin kannalta miettimään, että mitä kannattaa sen ohjaamisen ja kehittämisen näkökulmasta seurata, ja mitä ei, eli mikä tavallaan on enemmän sitten kunkin toimijan omaa hommaa.” (ulkoinen arvioitsija)

Toisaalta rahoituksen avulla nähtiin olevan mahdollista ohjata koko toimijaverkon toimintaa, vaikka yhteistä seurantamittaristoa ei olisi vielä laadittu. Rahoitus lisää rahoitettujen hankkeiden vastuuta raportoida sekä mitata tuloksellisuutta.

”Resurssien allokointi ministeriötasolla eri toimijoille on varsin haasteellinen operaatio, koska rahoituksia ei koskaan myönnetä ilman, että niitä vastaan olisi hankesuunnitelma ja toimenpidesuunnitelma. Toimenpidesuunnitelmalle täytyy olla tavoitteet ja mittarit.” (Business Finland, ohjelmapäällikkö)

Tampereen sidosryhmäkumppani näki olevan tarpeetonta osallistua Business Finlandin arvioinnin ja suorituksen mittaamisen prosesseihin muuten, kuin kyselyiden tai ulkopuolisten lausuntojen avulla, koska se veisi liikaa aikaa. Lisäksi haastattelussa tuotiin esiin, että Business Finlandin on itse pystyttävä selvittämään oman toimintansa vaikuttavuus ja tiedonsaannin intressinsä.

”Kyllä minä näkisin, että riittää että on ulkopuolinen arvio siinä vaiheessa, kun kysely tulee. Siinä voi ehkä taas tulla se, että vaikka olisi vaikuttavan kokonaisarvion kannalta mehevää, että siinä olisi kaikki toimijat mukana, niin jälleen kerran menisin siihen näkökulmaan, että pitää lähteä Business Finlandista, mitä halutaan saada tietoon. Myös resurssi-asiana tämä sitoisi tarpeettoman paljon resursseja arviointityöhön.” (International Tampere Hub)

Business Finlandin arvioinnin asiantuntijan haastattelussa nousi esille näkökulma, että monimutkainen sidosryhmäjoukko tekee arvioinnista ja suorituksen mittaamisesta hyvin monimutkaista toteuttaa käytännössä.

”Meidän (Business Finlandin) kokonaisuus on aika suoraviivainen suhteessa siihen, että koko toimenpideohjelman tasolla yhteistyötä tehdään useiden TE -toimistojen kanssa, ja se on melkoinen suo ja sotku, miten se on siellä organisoitu. Mulla nousisi kylmä hiki pintaan, jos me joudutaan meidän seurantamalli integroimaan heidän kokonaisuuteen ja jos me jouduttaisiin sitä vetämään täältä Business Finlandilta. Kokonaisuuden kannalta tämä on helpompi ja suoraviivaisempi ratkaisu, joka tukee enemmän meidän Talent Boost -toiminnon ohjaamista”
(Business Finland, arviointi)

Myös aikaisemman tutkimuksen perusteella sidosryhmien liika kuunteleminen sisällyttäminen suoritusmittareihin sisältää riskin, että mittaristot ja niiden tavoitteet tulevat liian laajaksi ja ne täten menettävät tavoitellun hyödyn. Täten on tärkeää identifioida tärkeimmät sidosryhmät ja tunnistaa niiden vaihtelevat vaatimukset ja odotukset. (Wisniewski & Steward 2004, 224–230; Länsiluoto ym. 2013, 229.) Business Finlandin yksikköjohtaja näki tärkeimpänä sidosryhmänä ne, joilla on pääsy loppuasiakkaisiin eli yrityksiin.

”Lopulta tärkein sidosryhmä on ne asiakkaat. Verkostot ja kumppanit ovat se keino saavuttaa asiakkaat, yhdellä verkostotoimijalla on se yksi asiakaskunta. Verkostokumppanin merkitys tulee siitä, että kuinka merkittävä se asiakasryhmä on, joka tämän kumppanin kanssa saavutetaan” (Business Finland, yksikköjohtaja)

Lisäksi legitimitietin näyttäminen ulkoisiin sidosryhmiin nousi esille yksikköjohtajan haastatteluissa, joten myös tämä on mahdollinen prioriteetin valinta, eli kuinka tärkeä sidosryhmä on organisaation legitimitietin näkökulmasta. Sidosryhmien priorisointi muistuttaa Länsiluodon ym. (2013, 229) viitekehystä, jonka mukaan tärkeimpien sidosryhmien vaatimuksia on mahdollista priorisoida suoritusmittaristojen käytössä, erityisesti jos suoritusmittareita on useita.

5.5 Yhteenveto keskeisimmistä tuloksista

Tutkimustulosten havainnollistamiseksi taulukossa 2 on koottu yhteen kaikki tutkielman keskeiset löydökset. Tulokset on jaettu Vakkurin (2009a, 25) viitekehyksen mukaisiin tasoihin.

Taulukko 2 Tutkielman keskeiset tulokset (Vakkuri 2009a, 25 mukailen)

Löydös	Yhteys teoriaan
Teoreettis-metodologinen analyysi Talent Boost -ohjelmasta	
Tuloksellisuuden käsitteistössä on paljon monitulkintaisuutta esimerkiksi tulosprismassa ja 3E:n mallissa.	Tuloksellisuuden monitulkintaisuus – Vakkuri (2009a) & Autero (2009) 3E:n mallin kritiikki – Lähdesmäki (2003)
Tuloksellisuuden käsitteistö perustuu lineaariseen panos-tuotosmalliin. Todellisuudessa tarve dynaamisemmalle, vuorovaikutteisemmalle ja tulevaisuuteen katsovalle ei-lineaarille tuloksellisuuden arvioinnille.	Verorahoitteinen panos-tuotosmalli – Meklin (2009) Ennakoivan arvioinnin malli – Hyytinen ym. (2009) Tulevaisuuteen suuntautunut vaikuttavuuden arviointi – Nieminen & Hyytinen (2015) Dynaamisten innovaatio-ohjelmien arviointi – Diez (2001)
Politiikkaongelmat ja poliittikkatoimet	
Talent Boost -ohjelma on poliittisesti ohjattu usean eri hallinnonalan toimesta – riskinä siiloutuminen eri hallinnonalojen ja julkisorganisaatioiden välillä.	Julkishallinnon horisontaalinen yhteistyö – Christensen & Lægred (2007a) Politiikkaongelmat ja poliittikkatoimet – Autero (2009) NPM-doktriinin mukana tulleet tulossopimukset – Hood (1991)
Tulossopimus on Talent Boost -ohjelman tärkein tulohajauksen muoto, jossa Talent Boost -ohjelma on priorisoitu korkealle. Operatiivisella tasolla yhteys on kuitenkin vähäisempi. Tätä on mahdollista kehittää arvioinnin ja suoritusmittauksen keinoin.	NPM-doktriinin toimenpanon haasteet – Hood (1991) Tuloksellisuuden epärationaalisuus – Autero (2009)
Tavoiteasetanta on monitulkintaista. Ohjaava ministeriö oletti organisaation määrittelevän itse tavoitetasot arvioinnin ja suoritusmittauksen prosessin aikana. Kuitenkin arvioinnin näkökulmasta tavoiteasetanta on koko toiminnan lähtökohtana.	Julkisorganisaation hankala ennakoida tulevaa tavoitteita asettaessa – Autero (2009) Tavoiteasetanta tärkeää osa onnistunutta suorituksen mittaamisen prosessia – Boyne & Chen (2007) Hood (1991); Kloot & Martin (2000); Modell (2019); Mwita (2000) Toimintaympäristön muutoksiin pystyttävä reagoimaan – Hyytinen (2009) Suoritusmittareilla voidaan selkeyttää tavoitetasoja – Spekle & Verbeeten (2014)
Tuloksellisuus case-organisaatiossa	
Talent Boost -ohjelman integraatiota Business Finlandissa on mahdollista parantaa suoritusmittauksen ja arvioinnin keinoin.	Suoritusmittaus kehittämistyön ja päätöksenteon tukena – Mättö ym. (2019); Hyytinen ym. (2009); Behn (2003)
Vaikutusten ja tulosten välisen kentän selvittäminen on monitulkintaista	Vaikuttavuuden mittaaminen haastavaa – Autero (2009) Ennakoivan arvioinnin menetelmän ei-lineaarisuus – Hyytinen ym. (2009)
Numeeristen ja laadullisten mittarien asettamisella on eri tarkoituksia. Tilivelvollisuuden kannalta numeeriset mittarit ovat tärkeitä. Laadulliset mittarit ovat tärkeitä etenkin välillisten pitkän aikavälin vaikutusten osoittamiseen sekä tulevaisuuden ennakointiin.	Tilivelvollisuuden osoittaminen – Hyytinen ym. (2009); Chelinsky & Sadish (1997) Ennakoiva arviointi tulevaisuuden ennakoinnin menetelmänä – Hyytinen ym. (2009) Välillisten pitkän aikavälin tavoitteiden mittaaminen laadullisin keinoin – Diez (2001) Osoitustavoitteiden riski asiantuntijaorganisaation suorituksen mittaamisessa – Kallio ym. (2017); de Bruijn (2002)
Oppimisen ja toiminnan kehittämisen kannalta tiedon tulkinta ja opin analyysi ovat keskeisiä. Lisäksi tulee tarkastella mittauskohteiden laatua.	Suoritusmittarien tiedon tulkinta – Behn (2003) Organisaation kulttuuri vaikuttaa tulkintaan – Vakkuri & Meklin (2003)
Suoritusmittauksen tulosten säännöllinen raportointi on tärkeää, mutta liiallinen seuranta voi vaatia liikaa työtunteja.	Suoritusmittarien aktiivinen käyttö tärkeää sen tavoitteiden saavuttamiseksi – Rantanen (2016) Käytännön rajoitteet yleisiä suoritusmittauksessa ja arvioinnissa – Clarke & Dawson (1999)
Sidosryhmien vaikutus tuloksellisuuteen ja sen mittaamiseen	
Suoritusmittauksella ja arvioinnilla voidaan systematisoida yhteistyötä sidosryhmien kanssa, mutta kattavan yhteisen seurannan laatiminen on haasteellista.	Yhteistyö sidosryhmien kanssa tärkeää julkisen sektorin tuloksellisuuden kehittämiseksi – Chen (2008); Rantala & Ukko (2016) Omien tuloksien erottaminen sidosryhmien tuloksista – Behn (2003) Koko toimijaverkon arviointi julkisella sektorilla – Hyytinen ym. (2009) ja Diez (2001)
Sidosryhmiä voidaan priorisoida esimerkiksi eniten yrityskontaktien perusteella.	Sidosryhmien priorisointi – Länsiluoto ym. (2013)

Tutkielman aineistosta saatiin tutkimustuloksia kaikille Vakkurin viitekehysten tasoihin. Taulukossa on havainnollistettu tutkimustulosten yhteyttä tutkielman teoreettiseen viitekehykseen. Tutkimuksiin viitataan taulukossa niiden tutkielman aiheeseen liittyvän sisällön, eikä artikkelin tai kirjan nimen mukaan. Teoreettinen tausta on esitelty tarkemmin tämän tutkielman teoriaosuudessa. Vielä syvällisempää analyysia ja pohdintaa tutkielman tuloksista tehdään tämän tutkielman johtopäätösten yhteydessä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

6.1 Julkishallinnon monitasoisuus lisäsi tuloksellisuuden monitulkintaisuutta

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli, *miten case-ohjelman tuloksellisuuden menetelmät asemoituvat eri julkisen sektorin tasoilla*. Tutkielmassa tuloksellisuutta tarkasteltiin koko valtionhallinnon tasolla, julkisen organisaation tasolla, julkisen ohjelman tasolla sekä sidosryhmien tasolla. Kokonaisuudessaan tutkielman tulokset vastaavat Vakkuri (2009a), Meklin (2009), Autero (2009) ja Lähdesmäen (2003) näkemyksiä tuloksellisuuden ja NPM-doktriinin monitulkintaisuudesta.

Suomessa käytössä oleva tulosohjausjärjestelmä perustuu kokonairationaalisuuteen, mikä teorianmuodostuksen näkökulmasta olettaa julkisen toiminnan olevan täydellisen rationaalista ja käytössä olevien tulosohjausmenetelmien arvioivan tuloksellisuutta optimaalisesti. Tuloksellisuuden käsitteistöt, kuin myös tuloksellisuuden arvioinnin menetelmät, perustuvat monimutkaisiin käsitekarttoihin ja usein lineaarisiin prosessikaavioihin. Tutkielmassa selvisi, että käsitekartoissa on selviä teoreettisia puutteita ja ristiriitoja, joista valtionvarainministeriö on raportoinut myös itse (ks. VM 2012b, 40–41; VM 2012a, 3–4.) Käytännössä julkisen sektorin asiantuntijaorganisaatioiden työ on usein moniulotteisempaa, kuin mitä lineaariset mallinnukset osoittavat. Tämän ovat tuoneet esille esimerkiksi Nieminen & Hyytinen (2015, 449) tutkiessaan julkisen sektorin innovaatioihin perustuvaa toimintaa. Ristiriita lineaaristen mallinnusten ja käytännön monimutkaisuuden välillä nousi esille usealla tasolla kuten koko valtiohallinnon tulosohjausjärjestelmän tarkastelussa tai julkisen organisaation suorituksen mittauksen tarkastelussa.

Tulosohjausjärjestelmän tarkastelussa tulossopimuksen ja ohjelmatyön välinen yhteys osoittautui vähäiseksi. Huolimatta teorian tasolla rationaalisesti toimivasta tulosohjausjärjestelmästä, jossa Talent Boost -ohjelma oli näkyvästi esillä, niin käytännössä haasteita esiintyi esimerkiksi ohjelman integroitumisessa oman organisaationsa sisällä. Integraatiota nähtiin olevan mahdollista kehittää suorituksen mittaamisen ja arvioinnin keinoin. Haasteet integraatiossa korostavat Suomen julkishallinnon monitulkintaisuutta eri julkishallinnon tasojen välillä. Tulosohjauksen ja sen käytännön soveltamisen välinen ristiriita on yhdenmukainen NPM-doktriinin kritiikin kanssa (ks. Hood 1991) ja tuo lisänäyttöä tuloksellisuuden teorianmuodostuksen monitulkintaisuudesta tulosohjauksen ja ohjelmatoiminnan välillä.

Tulosprismassa (ks. Meklin 2009, 43) on havainnollistettu tulosohjauksen tavoiteasetannan malli, jossa yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista laaditaan toiminnallisia tulostavoitteita. Malli ei toteutunut yksiselitteisesti Talent Boost -ohjelman tasolla. Sen sijaan tavoiteasetanta osoittautui hyvin monitulkintaiseksi kokonaisuudeksi eri julkishallinnon tasojen välillä. Ministeriötason näkökulmasta tavoitetasoja ei haluttu lukita tai määrittää etukäteen, koska ne haluttiin määrittää vasta ohjelma-arviointiprosessin aikana. Lisäksi tavoitteisiin haluttiin joustoa ja reagoitivaraa toimintaympäristön muutoksille. Arvioinnin ja suoritusmittauksen asiantuntijoiden näkökulmasta puolestaan tavoitetasojen puute koettiin suurena haasteena, koska suorituksen mittaamisen tulisi lähtökohtaisesti alkaa tavoiteasetannasta (ks. esim. Boyne & Chen 2007, 474–475). Tämän perusteella tulosprisman tavoiteasetannan mallinnus on liian yksinkertaistettu, eikä se sellaisenaan sovellu ohjenuoraksi tuloksellisuuden tarkasteluun ministeriöiden tasolta ohjelmatasolle, vaikkakin VM (2012a, 3–4.) ohjeistuksen mukaisesti juuri siihen tulisi pyrkiä. Tämän tutkielman tulosten perusteella tavoiteasetannasta on haasteellista muodostaa kokonaisvaltaista näkemystä, koska eri julkisen sektorin tarkastelun tasoilla on paljon eriäviä, mutta kuitenkin perusteltuja tarpeita tavoiteasetannalle. Vaikuttaa sitä, että tavoiteasetantaa tulisi tarkastella, joko koko valtiohallinnon poliittisen tavoiteasetannan näkökulmasta tai julkisen organisaation ja ohjelman tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmasta, jolloin käytännön soveltamisen ohjeistuksia olisi mahdollista tarkentaa ja kohdentaa paremmin oikeille soveltamisen tasolle.

Tuloksellisuuden käsitteellistämisen ja soveltamisen haasteet ovat yhdenmukaisia aikaisempaan tutkimukseen tuloksellisuuden monitulkintaisuudesta (ks. esim. Vakkuri 2009a). Tässä tutkielmassa erityisesti eri tarkastelujen tasojen välinen monitulkintaisuus korostui. Teorianmuodostuksen monitulkintaisuus eri tarkastelun tasojen välillä johtuu todennäköisesti siitä, että tuloksellisuuden aiempi tutkimus on hyvin hajaantunutta ja eri tarkastelun tasot, kuin myös tuloksellisuuden käsitteistöt, sekoittuvat helposti keskenään. Tuloksellisuutta on esimerkiksi tukittu arvioinnin, suorituksen mittaamisen, tarkastuksen tai tulosohjauksen näkökulmasta (ks. Meklin 2009, 45).

6.2 Vaikuttavuuden mittaaminen osoittautui haasteelliseksi

Toisena tutkimuskysymyksenä oli, *miksi ja miten julkisen ohjelman tuloksellisuutta tulisi mitata*. Tutkimuskysymyksen asettamisen tarkoituksena oli tarkastella erityisesti julkisen sektorin tuloksellisuuden mittaamisen erityispiirteitä.

On tärkeää pohtia, onko ohjelma-arviointi lähtökohtaisesti edes oikea menetelmä tuloksellisuuden arvioimiseen. Tämän tutkielman tulosten perusteella se vaikutti olevan valmiiksi määritetty ja ylhäältä annettu tapa toteuttaa tuloksellisuuden tarkastelua. Arviointeja oltiin Business Finlandissa koettu tehdyn aikaisemmin lähinnä tilivelvollisuudesta ministeriöitä kohtaan. Julkisen toiminnan tilivelvollisuus on tärkeää, mutta arvioinnilla ja suoritustittauksella tulee olla myös muita monipuolisia käyttötarkoituksia kuten esimerkiksi oppiminen, toiminnan kehittäminen sekä onnistumisten juhliminen (ks. Behn 2003, 591). Talent Boost -ohjelman edustajat kokivat, että arviointia haluttiin tällä kertaa hyödyntää myös toiminnan kehittämiseen, minkä takia ohjelmassa oli päädytty toteuttamaan myös jatkuvaa suorituksen mittaamista. Tästä voidaan päätellä, että lisääntyneet käyttötarkoitukset voivat tehdä arvioinnista ja suorituksen mittaamisesta itsessään vaikuttavampaa.

Julkisen ohjelman arvioinnin ja suorituksen mittaamisen näkökulmasta keskeinen haaste liittyy vaikuttavuuden mittaamiseen. Julkisen toiminnan vaikuttavuus on julkisen sektorin suorituksen mittaamisen keskiössä, mutta sen mittaaminen on haasteellista ja monitulkintaista (Autero 2009, 111). Arvioinnin ja mittauksen menetelmät perustuvat usein vaikutuslogiikkaan, joka tarkoittaa lineaarista selontekoa prosessien, tulosten ja vaikutusten välisestä yhteydestä sekä niiden mittaamisesta (ks. esim. Hyytinen ym. 2009, 80; VM 2012a, 2–4). Haasteeksi nousi jälleen lineaarisen mallinnuksen ja ei-lineaarisen käytännön välinen ristiriita, joka näkyi tulosten ja vaikutusten välisen kentän selvittämisen monitulkintaisuudessa. Sitä ei ollut mahdollista nähdä ainoastaan lineaarisena prosessina. Tulosten ja vaikutusten erotteleminen on kuitenkin tärkeää, koska julkisen organisaation tulee osoittaa, mikä osa vaikutuksista on sen itse saavuttamia. Täten vaikutusten ja välittömien tulosten välisen kentän määrittämiseksi on asetettava sekä määrällisiä että laadullisia indikaattoreita (ks. Behn 2003, 593). Lisäksi käytössä tulee olla muutoksen suuntaa osoittavia sekä tulevaisuutta ennakoivia indikaattoreita (ks. esim. Fryer ym. 2009, 481). Huolimatta tarpeesta mitata vaikuttavuutta ei-lineaarisiin menetelmiin, niin käytännössä arviointeja päädytään Niemisen & Hyytisen (2015) mukaan usein toteuttamaan taakautuvasti sekä liian yksinkertaistetuilla menetelmillä. Esimerkiksi Talent Boost -ohjelmasta tehty vaikutuslogiikan kuvaus perustui lineaariseen panos-tuotosmalliin. Mallissa oltiin kuitenkin asetettu myös ennakoivia indikaattoreita, joiden tietolähteinä oli monipuolisia laadullisia aineistoja. Tämän perusteella tutkielmassa esitettyjen lineaaristen mallinnusten kritiikki ei aina ole perusteltua. Talent Boost -ohjelmalle laaditun lineaarisen vaikutuslogiikan tarkoituksena voidaan nähdä olevan mittaus- tai arviointiprosessin

havainnollistaminen, vaikkakin todellisuudessa käyttöön otettavat vaikuttavuuden mittaamisen toimenpiteet nojautuvat monipuolisempiin ja ennakoivimpiin menetelmiin.

Haastatellut asiantuntijat pitivät määrällisiä indikaattoreita laadullisia indikaattoreita tärkeämpinä etenkin tilivelvollisuuden osoittamisessa, koska ilman määrällisiä mittareita koettiin haasteelliseksi tuoda esille oman toiminnan tuloksia. Lisäksi Talent Boost -ohjelman seurantamittaristosta havaittiin, että välittömiä tuloksia mittaamaan on mahdollista asettaa sellaisia numeerisia indikaattoreita, joiden yhteys vaikutuksiin on hyvin eksplisiittinen. Esimerkiksi Talent Boost -ohjelman välittömien tulosten indikaattorina oli sen järjestämissä tapahtumissa toteutettujen rekrytointien määrä, joka oli yhteydessä vaikuttavuuden indikaattoriin, joka mittasi kaikkien Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten erityisasiantuntijoiden lukumäärää. Näiden välinen vaikutuslogiikka oli siis helppo osoittaa, mutta se ei automaattisesti tarkoita, että helposti mitattavissa oleva vaikuttavuus olisi myös yhteiskunnallisesti merkittävää, kun sitä verrataan esimerkiksi Suomen hallituksen tavoitteeseen 75% työllisyysasteesta. Toiminnan välittömät tulokset olisivat tässä esimerkissä hyvin pieni osa yhteiskunnallista kokonaistavoitetta. Lisäksi numeeristen mittarien käytössä on aikaisemman tutkimuksen perusteella merkittäviä riskejä erityisesti julkisen sektorin asiantuntijaorganisaatioissa. Esimerkiksi liiallinen numeeristen asiantuntijatyön mittarien käyttö voi ohjata toimintaa väärään suuntaan ja aiheuttaa osaoptimointia julkisorganisaatioissa (ks. Kallio ym. 2017, 288–289).

Aikaisemman tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että välillisillä vaikutuksilla voi olla merkittävästi suurempi vaikuttavuus, kuin lyhytaikaisilla välittömällä vaikutuksilla (ks. Diez 2001, 991). Suoritusmittarien tulisi siis pyrkiä tuottamaan myös välillistä informaatiota organisaation vaikutuksista (ks. Vakkuri & Meklin 2006, 240–241). Välillisiä vaikutuksia on mahdollista mitata laadullisilla indikaattoreilla. Talent Boost -ohjelmalle suunnitteilla olleessa seurantamallissa välillisten vaikutusten mittaamiseksi informaatiota oli suunniteltu kerättävän ulkoministeriön maaraporteista, yrityskyselyistä sekä tulevaisuutta ennakoivista VN TEAS -selvityksistä. Käytettyjen tietolähteiden perusteella vaikuttaa siltä, että välillisten vaikutusten tunnistaminen vaatii syvällistä analyysia ja tulkintaa. Tulosten ja vaikutusten välisen kentän osoittaminen laadullisilla indikaattoreilla oli huomattavasti haasteellisempaa ja erityisesti tällöin tämän kentän ei-lineaarisuus korostui.

Tiedon tulkinnan merkitys korostui tutkielman haastatteluissa. Erityisesti laadullisista indikaattoreista on pystyttävä tulkitsemaan, minkälaisia välillisiä vaikutuksia toi-

minnalla on saatu tai on mahdollista saavuttaa tulevaisuudessa. Tämän tutkielman tulosten perusteella tulkinnalla on myös selvä yhteys oppimiseen, koska haastateltujen arvioinnin asiantuntijoiden mukaan oppimisen edellytyksenä on analyysi mittaristojen tuloksista. Tulkinta on kuitenkin aina subjektiivista ja niihin vaikuttavat esimerkiksi organisaation kulttuuri (ks. Vakkuri & Meklin 2003, 757). Lisäksi haastatteluissa nousi esille mielenkiintoinen näkemys, että mittauskohteiden laadun tarkastelu on tärkeää, eli on esimerkiksi analysoitava, onko mittauskohteeksi valitut asiakkaat tai muut prosessit juuri niitä, jotka ovat tärkeitä organisaation tavoitteiden kannalta.

De Brujin:n (2002, 593) mukaan suoritusmittaristojen informaation käyttötarkoituksia etenkin päätöksentekemiseen tai suorituksen arvioimiseen tulee rajata. Esimerkiksi asiantuntijoiden arviointiin käytetty suorituksen mittaus tai ohjelma-arviointi saattavat aiheuttaa pelkoa ja epävarmuutta julkisissa organisaatioissa, etenkin jos toiminnalle asetettavat tavoitteet eivät ole selviä ennen suoritusmittarien laatimista (ks. Behn 2003, 58–589, 593–594). Suoritusmittarien rajoittamaton käyttö voi päätyä ohjailemaan asiantuntijoiden työtä liikaa. Lisäksi esimerkiksi organisaatioiden välisen hiljaisen tiedon vaihtumisesta on hyvin haasteellista todentaa suorituksen mittaamisen avulla (ks. esim. Vakkuri & Meklin 2003, 752, Mättö ym. 2019, 19; Hyytinen ym. 2009, 86–87; de Brujin:n 2002, 593). Tuloksellisuuden mittaamisen haasteista sekä vaikuttavuuden mittaamisen monitulkintaisuudesta johtuen lienee myös perusteltua kysyä, kuinka paljon julkisen ohjelman tulee käyttää omaa energiaansa ja resurssejaan oman toimintansa vaikuttavuuden selvittämiseksi etenkin ainoastaan, koska sen on osoitettava toimintansa tilivelvollisuus sen omalle johdolle. Toisaalta julkisen sektorin tilivelvollisuus ja läpinäkyvyys ovat tuloksellisuusajattelun pääperiaatteita (ks. esim. Autero 2009, 111). On myös pohdittava, onko vaikuttavuuden jatkuva mittaaminen edes mahdollista, vai tulisiko julkisorganisaation johdon luottaa, että toiminnalla saavutetaan haluttuja vaikutuksia pidemmällä aikajännteellä, jos tehdään oikeita toimenpiteitä, joiden on arvioinnin keinoin tutkittu tuottavan vaikutuksia. Toisaalta vaikutusten ja tulosten mittaamisella on myös muita käyttötarkoituksia. Esimerkiksi Behn:n (2003, 595) mukaan vaikutusten ja tulosten erottelu on tärkeää henkilöstön motivoimisen näkökulmasta, jotta oman toiminnan hyödyllisyys tulee osoitetuksi. Erityisesti mittaus tulosten aktiivisella kommunikoinnilla on nähty aikaisemman tutkimuksen perusteella olevan positiivinen yhteys työtyytyväisyyteen (ks. Jääskeläinen & Roitto 2014, 540, 541). Todennäköisesti paras mahdollinen ratkaisu olisi kompromissi vaikuttavuuden mittaamisen, vaikutuslogiikan selvittämisen ja luottamuksen välillä, jolloin suoritusmittauksen kehittämisen ja oppimisen hyödyt on mahdollista

saavuttaa ja tilivelvollisuuden kannalta keskeiset tulokset tulee osoitettua näkyviksi riittävällä tasolla, mutta samanaikaisesti julkisorganisaatio välttää suorituksen mittaamisen haitat ja riskitekijät sekä jättää tarpeeksi vapautta uusille innovaatioille.

6.3 Poikkihallinnollisuus ja alueelliset sidosryhmät lisäsivät monitulkintaisuutta

Viimeisenä tutkimuskysymyksenä oli, *miten eri julkiset sidosryhmät vaikuttavat tuloksellisuuteen ja miten ne tulisi huomioda tuloksellisuuden mittaamisessa ja arvioinnissa*. Tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli tarkastella tuloksellisuutta eri sidosryhmien näkökulmasta.

Talent Boost -ohjelman työn verkostoiminen luonne, poikkihallinnollisuus sekä sidosryhmien yhteiset rahoituksen lähteet lisäsivät tarvetta yhteiselle tuloksellisuuden seurannalle koko toimijaverkon välillä. Tämä on tärkeää, koska aikaisempi tutkimus osoittaa, että etenkin innovaatioihin painottuvassa julkisen sektorin työssä tuloksia saavutetaan toimijaverkon välisessä yhteistyössä (ks. esim. Rantala & Ukko 2016, 618). Yhteinen tuloksellisuuden mittaaminen osoittautui kuitenkin hyvin monitulkintaiseksi kokonaisuudeksi. Haasteet yhteisen seurantamallin rakentamisessa voidaan nähdä perustuvan osittain Suomen julkishallinnon hajaantuneeseen toimijoiden kenttään ja rakenteeseen, jossa julkishallinnon tuloksellisuuden kehittäminen on hajautettu eri hallinnonaloihin, ministeriöihin ja virastoihin. (Autero 2009, 114, 119.) Samanaikaisesti alueellisen kehitystyön korostunut merkitys suomalaisessa julkisen sektorin ohjelmatoiminnassa tekee julkisesta toimintaverkostosta entistä monimutkaisemman (ks. esim. Rantala & Ukko 2016, 618).

Hajaantuneeseen valtionhallinnon rakenteeseen liittyy osaoptimoinnin riski, jolloin sidosryhmät eivät pyri parhaaseen kokonaistuloksellisuuteen, vaan toimivat omien tavoitteidensa mukaisesti, jotka eivät välttämättä ole yhdenmukaisia koko valtionhallinnon edun kanssa. Talent Boost -ohjelman osalta osa-optimoinnin riskiä lisäsivät esimerkiksi sidosryhmien moninaiset rahoituslähteet, mistä johtuen sidosryhmillä oli paljon eriäviä intressejä. Merkittävin rahoituksen myöntäjä oli kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö. TEM rahoituksen myöntäjänä lisäsi budjettiohjauksen mahdollisuuksia sidosryhmien välillä, koska rahoitus itsessään velvoittaa raportoimaan toiminnasta sekä mittaamaan tuloksellisuutta. Sidosryhmäyhteistyön koordinointi oli määritetty alun perin Business Finlandin vastuuksi, mutta rahoittajan ohjausmahdollisuudet lisäsivät ohjaavan ministeriön suoraa roolia toiminnan koordinoijana. Tämä teki Talent Boost -ohjelman työnjaosta

melko monitulkintaista. Huolimatta TEM:n merkittävästä roolista rahoittajana, toimijoiden useat eri rahoituksen lähteet nähtiin pääimmäisenä syynä miksi yhteisten seuranta-järjestelmien luominen koko Talent Boost -toimijaverkolle koettiin haasteelliseksi. Haasteena nähtiin esimerkiksi, että ennen yhteistä seuranta tulisi määritellä mikä osta toiminnasta kuuluisi saman rahoituslähteen yhteiseen seurantaan. Rahoituksella vaikuttaa siis tulosten olevan suuri merkitys sidosryhmäyhteistyön koordinoinnissa.

Tutkimustuloksena esille nousi, että sidosryhmillä voi olla keskenään ristiriitaisia intressejä. Täten organisaatiossa on pystyttävä valitsemaan mitä sidosryhmiä priorisoidaan. Talent Boost -ohjelman kannalta tärkeimmiksi sidosryhmiksi koettiin ne, joilla on pääsy loppuasiakkaisiin eli yrityksiin. Länsiluoto ym. (2013, 231) on ehdottanut sidosryhmien priorisoimiseen menetelmää, jossa suoritusmittarien informaation hyödyntämisessä priorisoidaan niitä indikaattoreita, jotka vastaavat tärkeimpien sidosryhmien odotuksia. Talent Boost -ohjelman osalta olisi siis mahdollista priorisoida sidosryhmiä, joiden kautta on mahdollista luoda kontakteja uusiin asiakkaisiin. Priorisointien tarpeeseen liittyy tutkielman teoreettis-metodologinen löydös tuloksellisuuden 3E:n mallin ulkopuolelle jäävistä arvioista. Jos priorisointeja tehdään vain tuloksellisuuden näkökulmasta, jää huomiomatta ne sidosryhmät tai toimenpiteet joita ei voi asemoida suoraan tuloksellisuuden käsitteiden alle. Riskinä on, että humanit tai muut Talent Boost -toimenpideohjelmalle tärkeät näkökulmat jäävät liian vähäiselle huomiolle. Priorisointien tekeminen ei myöskään ole yksiselitteistä. Talent Boost -toimenpideohjelmalla on useita toimenpidekokonaisuuksia, joiden toimeenpanon vastuuta on jaettu eri organisaatioille. Tämän takia priorisointeja ei kannata tehdä vain yhden julkisen organisaation tavoitteiden mukaan, vaan koko poikkihallinnollisen toimenpideohjelman tavoitteiden mukaisesti. Tämä mahdollistaa, että koko julkishallinnon etu otetaan huomioon.

Kaikki tarkastelussa olleet sidosryhmät olivat julkisilla varoilla rahoitettuja julkisorganisaatioita, joiden välisen yhteistyön systematisoinnin pitäisi teoriassa olla mahdollista, koska kaikki ovat yhtäläisesti tilivelvollisia veronmaksajille. Tutkielman tuloksena esille noussut sidosryhmien välisen yhteistyön monitulkintaisuus korostaa julkisen sektorin epärationaalisuutta ja sidosryhmien yhteistyön systematisoinnin haasteellisuutta.

6.4 Tulosten ja johtopäätösten soveltaminen tuloksellisuuden mittaamisen ja arviointiprosessien kehittämiseen

Tämän tutkielman tuloksista ja johtopäätöksistä on mahdollista tehdä suosituksia Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden mittaamisen sekä arviointiprosessien kehittämiseksi tulevaisuudessa.

On tärkeää, että tuloksellisuuden mittaamisessa pohditaan, miksi arviointia tai suoritusmittausta halutaan ylipäättänsä tehdä. Ensimmäiseksi tilivelvollisuuden osoittamisen lisäksi mittaamista ja arviointia tulee tehdä toiminnan kehittämisen ja oppimisen mahdollistamiseksi. Toiseksi oppimistarkoituksessa suoritusmittarien informaatiota on tulkittava yhdessä organisaation asiantuntijoiden kesken. Kolmanneksi suorituksen mittaamista tai arviointia on mahdollista hyödyntää parantamaan ohjelman integraatiota oman organisaationsa sisällä, koska mittaustulosten avulla on mahdollista tehdä oma työ näkyväksi ja täten osoittaa oman toiminnan legitimitettä organisaation johdolle. Viimeiseksi suorituksen mittaamisen ja arviointia voidaan tehdä henkilöstön motivoimiseksi, jolloin tulostavoitteita on kannattavaa asettaa sellaiselle toiminnalle, joihin organisaatio voi itse vaikuttaa. Motivaatio lisääntyy, koska mittaamisen avulla voidaan tehdä onnistumiset näkyviksi. Työtyytyväisyys organisaatiossa voi nousta, kun suoritusmittauksen tulokset kommunikoidaan aktiivisesti. Lisäksi julkisen ohjelman johdon tulee kommunikoida sen asiantuntijoille selvästi, miksi suorituksen mittaamista tehdään, koska se voi muuten aiheuttaa pelkoa, että asiantuntijoiden asiantuntemusta aletaan arvioida mittariston avulla, minkä ei tulisi olla mittaamisen ensisijaisena tarkoituksena.

Ohjelmatoiminnan tuloksellisuuden mittaamisen ja koko valtiohallinnon tulosohejausjärjestelmän välinen yhteys on tärkeä tunnistaa ja kommunikoida, jotta oman toiminnan ja koko valtiohallinnan edun välinen yhteys selkeytyy ja samanaikaisesti osa-optimoinnin riski vähenee. Lisäksi halutut määrälliset ja laadulliset tavoitetasot ovat tärkeä määritellä ja sopia ennen arviointia ja suorituksen mittaamisen aloittamista, jotta itse mittausprosessista tulisi mahdollisimman vaikuttavaa. Tavoitetasoihin ei kuitenkaan ole suositeltavaa lukkiutua liikaa, vaan niihin tulee jättää joustoa ja reagointivaraa toimintaympäristön muutoksiin sekä oppimiselle, jolloin perusteella mittareita on mahdollista muuttaa ja tavoitetasoja täsmentää.

Ohjelmatoiminnan vaikuttavuuden mittaamiseksi on tärkeää asettaa numeerisia mittareita erityisesti tilivelvollisuuden näkökulmasta, mutta ne eivät saa päätyä hallitsemaan

asiantuntijoiden työtä liiallisesti. Numeeristen mittarien lisäksi on pohdittava miten laadullisilla mittareilla, ja niiden tulkinnalla, on mahdollista ennakoita toimintaympäristön muutoksia sekä tunnistaa toiminnan välillisiä vaikutuksia. Toimintaympäristön muutoksien ymmärtämiseksi suuntaa näyttävät vektorimittarit ovat tärkeitä. Välillisiä vaikutuksia mittaavia indikaattoreita tulee analysoida mahdollisimman monipuolisilla menetelmillä, koska laadulliset mittaustulokset ja niiden tulkinnat ovat usein subjektiivisia.

Oppimiselle, innovaatioille ja niiden seurauksena syntyville välillisille vaikutuksille tulee jättää tarpeeksi tilaa. Lisäksi on hyvä pohtia mitä asioita jätetään mittauksen ulkopuolelle ja varmistaa, etteivät suoritusmittarit ala ohjailla toimintaa liiallisesti, mikä saattaa rajoittaa asiantuntijoiden monimuotoista yhteistyötä ja hiljaisen tiedon jakamista toimijaverkon kanssa.

Vaikuttavuuden mittaamisen haasteellisuus tulisi aina ottaa huomioon. Kaikkia vaikuttavuuden indikaattorien tuloksia ei ole suositeltavaa suoraan käyttää asiantuntijoiden onnistumisen arviointiin. Sen sijaan on tärkeää suunnitella, miten mittaustulosten avulla on mahdollista kehittää ohjelmatoimintaa. Indikaattorien laadun varmistaminen ja tarkasteleminen ovat tärkeitä toimienpiteitä, jotta varmistutaan, että mittauskohteet ovat varmasti toivottuja asioita, kuten esimerkiksi tavoiteltuja yrityksiä tai kansainvälisiä kontakteja.

Julkisissa asiantuntijaorganisaatioissa tulee ymmärtää, että tulokset saavutetaan yhdessä toimijaverkon kanssa, jolloin yhteistyötä sidosryhmien kanssa tulee tarkastella myös arvioinnin ja suoritusmittauksen yhteydessä. Sidosryhmien odotukset ovat todennäköisesti hyvin vaihtelevia, joten niiden välillä on tehtävä myös priorisointeja. Sidosryhmien välistä vuoropuhelua on mahdollista systematisoida suorituksen mittaamisen avulla, mutta yhteisten seurantamekanismien luominen on käytännössä hyvin haasteellista. Kaikesta huolimatta sidosryhmien huomioonottaminen suorituksen mittaamisessa ja mittarien tulkinnassa on tärkeää, jotta kaikki näkemykset tulee huomioitua ja koko toimijaverkon tuloksia mitattua.

6.5 Tutkimuksen luotettavuuden ja uskottavuuden arviointi

Laadullisen tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan tutkimustulosten yleistettävyyttä, paikkansapitävyyttä sekä teoreettista luotettavuutta (Ghauri ym. 2020, 68, 146). Tässä tutkielmassa ei pyritty yleistämään tutkittavaa ilmiötä, vaan ennemminkin kuvailemaan

ja selittämään ilmiötä mahdollisimman tarkasti, jonka pohjalta esitettiin pohdintoja tuloksellisuuden arvioimisen monitulkintaisuudesta. Johtopäätöksissä ja tulkinnoissa pyrittiin noudattamaan varovaisuuden periaatetta, joten tehtyjä tulkintoja ei esitetty ehdottomina faktoina, vaan lähinnä mahdollisina tai korkeintaan todennäköisinä skenaarioina. Teoreettista luotettavuutta pyrittiin lisäämään käsittelemällä aihealueen tutkimusta monipuolisesti eri lähteistä. Tutkielman haastatteluihin kutsuttiin yhteensä vain seitsemän ihmistä, jotta empiirinen aineisto ei olisi kasvanut hallitsemattoman suureksi. Toisaalta rajoitettu haastateltavien joukko saattoi vähentää tutkielman luotettavuutta, kun suurista julkisorganisaatioista tai ministeriöistä ei haastateltu useampaa edustajaa, jolloin yksittäisen haastateltavan omat mielipiteet saattavat vaikuttaa tutkimustuloksiin.

Tutkielmanteon aikana Business Finlandissa oli käynnissä uuden strategian laatimisen prosessi sekä organisaatorakenteen uudistus, mistä johtuen tutkielman empiirinen aineisto kerättiin muutoksen keskellä olleesta organisaatiossa. Lisäksi käytössä Owl Group:n laatima seurantamallin kuvaus perustui tutkielman aineiston aikana kesken olleeseen ohjelma-arviointiprosessiin.

Uskottavuus on yksi luotettavuuden kriteeri, sillä tarkoitetaan arviota vastaavako tutkijan tekemät tulkinnat sekä tutkittavien henkilöiden tai organisaatioiden omat käsitykset tutkittavasta ilmiöstä toisiaan (Eskola & Suoranta 2008, 152). Tutkielman uskottavuutta lisäsi tutkielmantekijän oma rooli case-organisaatiossa, jolloin tutkielmantekijällä oli aiempaa ymmärrystä tutkittavasta Talent Boost -ohjelman tuloksellisuuden taustatekijöistä. Toisaalta tämä on mahdollista nähdä myös tutkielman uskottavuutta vähentävänä tekijänä, koska tutkijantekijän oma rooli organisaatiossa saattoi aiheuttaa, että tutkittavasta ilmiöstä on valmiita ennakkokäsityksiä.

6.6 Jatkotutkimusideoita

Tutkielmassa tuloksellisuutta tarkasteltiin teoreettis-metodologisen teorianmuodostuksen, politiikkaongelmien ja -toimien, julkisorganisaation sekä sidosryhmien näkökulmasta. Yhtenä jatkotutkimusideana voisi olla keskittyminen tuloksellisuuden tarkastelussa vain yhteen tuloksellisuuden tasoon, koska tämän tutkielman johtopäätösten perusteella eri tarkastelun tasojen välillä on merkittäviä eroavaisuuksia. Vastaava tarve jatkotutkimuksille on eri julkisorganisaatioiden välillä tarkastella julkisen sektorin tulokselli-

suutta tarkemmin ministeriötasolla, julkisorganisaatioiden tasolla ja ohjelmatasolla. Tällöin voisi olla hyvä idea luokitella myös kirjallisuuskatsausten aineisto tarkasti eri tasojen mukaan.

Tämän tutkielman tulosten perusteella eri julkisten sidosryhmien välisen yhteistyön systematisoinneille on olemassa selkeä tarve, mutta yhteisten seurantamekanismien tai niiden edellytysten tunnistaminen on haastavaa. Jatkotutkimukset voisivat mahdollisesti syventyä julkisen toimijaverkon kanssa tehdyn yhteisen seurannan haasteisiin, jotta siihen liittyvää monitulkintaisuutta olisi mahdollista ymmärtää syvällisemmin.

Mielenkiintoisena löydöksenä oli julkisen ohjelman tulosten ja vaikutusten välisen kentän selventämisen tärkeys ja haasteellisuus. Tässä tutkielmassa onnistuttiin analysoimaan teorianmuodostuksen tasolla, miten vaikutukset syntyvät tuloksista eri aikahorisonteilla ja miten niitä osoitetaan määrällisillä ja laadullisilla indikaattoreilla. Tämän tutkielman empiirinen aineisto ei kuitenkaan mahdollistanut tarkempaa analyysia vaikuttavuuden mittaamisen monitulkintaisuudesta, joten tätä olisi mahdollista tutkia lisää kohdenetummalla aineistolla.

Lisäksi tutkielman tuloksista nousi esille ajatus suorituksen mittaamisen ja arvioinnin vaikuttavuudesta itse prosessina. Tutkielmassa ei pystytty kuitenkaan analysoimaan arvioinnin ja suorituksen mittaamisen vaikuttavuutta tarkemmin. Tämä jatkotutkimus olisi tärkeää, koska julkisen sektorin tuloksellisuuden mittaamisen monitulkintaisuus tekee mittaamisesta usein niin haastavaa, että arvioinnin ja suorituksen mittaamisen vaikuttavuuteen ja merkityksellisyyteen tulee kiinnittää huomiota. Olisi mielenkiintoista tarkastella ylittääkö julkisen ohjelmatoiminnan arvioinnin laskennalliset hyödyt siitä aiheutuvat rahalliset ja ajankäytölliset kustannukset.

6.7 Yhteenveto

Tuloksellisuuden mittaaminen on hyvin monitulkintainen kokonaisuus sekä teorianmuodostamisen että käytännön soveltamisen näkökulmasta. Tutkielmassa havaittiin, että tuloksellisuuden mittaamiseen vaikuttaa merkittävästi tarkastellaanko sitä koko valtionhallinnon, julkisorganisaation vai julkisen ohjelman näkökulmasta.

Julkisen sektorin suorituksen mittaamisen kaikkein keskeisimmässä osassa oli vaikuttavuuden mittaaminen, joka oli jälleen hyvin monitulkintaista. Organisaation omien tulosten ja vaikutusten välisen yhteyden selvittäminen vaati monipuolisia menetelmiä

sekä panostuksia sekä laadullisiin että määrällisiin mittareihin. Julkisorganisaation tulosten laadukkaalla analysoinnilla voidaan selvittää syy-seuraussuhteita, jotka osoittavat, miten haluttuja vaikutuksia saadaan pidemmällä aikavälillä. Tämän selvittämiseen tarvitaan lisäksi tulevaisuutta ennakoivia ei-lineaarisia menetelmiä.

Tutkielmassa havaittiin, että julkisorganisaatioissa tuloksellisuus syntyy usein toimijaverkon yhteistyöstä. Täten sidosryhmien huomioiminen suorituksen mittaamisessa ja ohjelma-arvioinneissa on tärkeää. Lisäksi suorituksen mittauksella on mahdollista systematisoida sidosryhmien välistä vuoropuhelua. On kuitenkin monitulkintaista, miten yhteistä seuranta sidosryhmien välillä tehdään.

LÄHTEET

- Autero, Anniina (2009) Tuloksellisuuskoherenssi valtionhallinnon päätöksentekongelmana. Teoksessa: *Paras mahdollinen julkishallinto*, toim. Jarmo Vakkuri, 111–125. Gaudeamus, Helsinki.
- Behn, Robert (2003) Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, Vol. 63, (5), 586–606.
- Boyne, G. – Chen, A. (2007) Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17 (3), 455–477.
- Brignall, S. – Modell, S. (2000) An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the ‘new Public Sector. *Management Accounting Research* Vol. 11 (3) 281–306.
- de Bruijn, Hans (2002) Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.15 (7), 578–594.
- Business Finland (2017) Tekes on nyt Business Finland <<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/tekes-on-nyt-business-finland>>, haettu 3.12.2020.
- Business Finland (2020a) Talent Boost <<https://www.businessfinland.fi/en/for-finnish-customers/services/programs/talent-boost-finland/>>, haettu 31.4.2020.
- Business Finland (2020b) Talent Boost activities in India <<https://www.businessfinland.fi/en/do-business-with-finland/kampanjasivut/indiatalentboost>>, haettu 1.9.2020.

- Business Finland (2020c) Tulossopimus <<https://www.businessfinland.fi/48d8b8/globalassets/finnish-customers/about-us/tulosohjaus/tulosop20-23.pdf>>, haettu 1.9.2020.
- Christensen, M. – Yoshimi, H. (2001), A two country comparison of public sector performance reporting: the tortoise and hare? *Financial Accountability & Management*, Vol. 17 (3), 271–89.
- Christensen, T. – Lægreid, P. (2007a) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, Vol. 67 (6), 1059–1066.
- Christensen, T. – Lægreid, P. (2007b) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Taylor and Francis, Denmark.
- Chelimsky, E. – Shadish, W. (1997) *Evaluation for the 21st Century: a Handbook*. SAGE, UK.
- Chen, Bin (2008) Assessing Interorganizational Networks for Public Service Delivery: A Process-Perceived Effectiveness Framework. *Public Performance & Management Review*, Vol. 31 (3), 348–363.
- Clarke A – Dawson R. (1999) *Evaluation research: An introduction to principles, methods and practice*. London Sage, UK.
- Dalziel, M. – Parjanen, S. (2011) Measuring the Impact of Innovation Intermediaries: A Case Study of Tekes. Teoksessa: *Practice-Based Innovation: Insights, Applications and Policy Implications*, toim. Melkas, H. – Harmaakorpi, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 117–132.
- Diez, Maria Angeles (2001) The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Towards a Participatory Approach. *European Planning Studies*, Vol. 9 (7), 907–923.

- Fryer, K. – Jiju A. – Ogden, S. (2009) Performance Management in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22 (6), 478–498.
- Førsund, Finn R. (2017) Measuring Effectiveness of Production in the Public Sector. *Omega*, Vol. 73, 93–103.
- Ghauri, P. – Grønhaugm, K. – Strange, R. (2020) *Research Methods In Business Studies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Goh, Swee C. (2012) Making Performance Measurement Systems More Effective in Public Sector Organizations. *Measuring Business Excellence*, Vol. 16 (1), 31–42.
- Hatry, H. Nielsen, S. – Hunter, D (2013) “Sorting the Relationships Among Performance Measurement, Program Evaluation, and Performance Management.” *New Directions for Evaluation*, Vol. 137, 19–32.
- Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69 (1), 3–19.
- Hood, Christopher (2004) The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 14 (3) 267–282.
- Hirsjärvi, S. – Hurme, H. (2008) *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.
- Hyytinen, K. – Konttinen, J. – Ahlqvist, T. – Pelkonen, A. – Loikkanen, T. (2009). Ennakoiva vaikuttavuusarviointi innovaatio-ohjelmien strategisessa johtamisessa ja arviointiosaamisen uudet tarpeet. Teoksessa: *Arvioinnin teemanumero 2009*, toim. Suomen Arviointiyhdistys, 74–93, Helsinki.
- Jääskeläinen, A. – Roitto, J-M. (2014) Drivers of Personnel Satisfaction Towards Performance Information Usage. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 27 (6), 530–547.

- Kallio, K-M. – Kallio T. – Grossi G (2017) Performance measurement in universities: ambiguities in the use of quality versus quantity in performance indicators. *Public money & management*, Vol. 37 (4), 293–300.
- Kloot, L. – Martin, J. (2000) Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government. *Management Accounting Research*, Vol. 11 (2), 231–251.
- Lukka, Kari (2001) Konstruktiivinen tutkimusote <<https://metodix.fi/2014/05/19/lukka-konstruktiivinen-tutkimusote/>>, haettu 1.1.2021.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*, väitöskirja, Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Länsiluoto, A. – Järvenpää, M. – Krumwiede, K. (2013) Conflicting Interests but Filtered Key Targets: Stakeholder and Resource-Dependency Analyses at a University of Applied Sciences. *Management Accounting Research*, Vol. 24 (3) 228–245.
- Lönqvist, Antti (2003) *Measurement of Intangible Success Factors: Case Studies on the Design, Implementation and Use of Measures*, väitöskirja, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere.
- Meklin, Pentti (2009) Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa: *Paras Mahdollinen julkishallinto*, toim. Jarmo Vakuri, 31–50. Gaudeamus, Helsinki.
- Migri (2020a) Maahanmuuttoviraston päätökset <<https://tilastot.migri.fi/#decisions>>, haettu 31.4.2020.
- Mouzas, Stefanos (2006) Efficiency Versus Effectiveness in Business Networks. *Journal of Business Research* Vol. 59 (10), 1124–1132.

- Mättö, T. – Anttonen, J. – Järvenpää, M. – Rautiainen, A. (2019) Legitimacy and Relevance of a Performance Measurement System in a Finnish Public-Sector Case. *Qualitative Research in Accounting and Management* (ahead-of-print).
- Mwita, John (2000) Performance Management Model: A Systems-Based Approach to Public Service Quality. *The International Journal of Public Sector Management* Vol. 13 (1), 19–37.
- Nieminen, M. – Hyytinen K. (2015) Future-Oriented Impact Assessment: Supporting Strategic Decision-Making in Complex Socio-Technical Environments. *Evaluation*, Vol. 21 (4), 448–461.
- Owal Group (2020) Talent Boost -toimenpideohjelman ennakoiva arviointi, loppuraportti <<https://www.businessfinland.fi/4af797/globalassets/julkaisut/talent-boost-loppuraportti.pdf>>, haettu 31.12.2020
- Pesonen, Pekka (2009) Soveltavaa arviointitutkimusta ja kehityskumppanuutta: Tekesin ohjelma-arviointien kehitysvaiheet ja asemointi tilaajan näkökulmasta. Teoksessa: *Arvioinnin teemanumero 2009*, toim. Suomen Arviointiyhdistys, 41–59, Helsinki.
- Pirkanmaa (2020) Talent Boost hankkeet vauhdittavat yritysten kasvua kansainvälisillä osaajilla <<https://www.pirkanmaa.fi/blog/2019/06/24/talent-boost-hankkeet-vauhdittavat-yritysten-kasvua-kansainvalisilla-osaajilla/>>, haettu 6.4.2020.
- Roininen, Janne (2012) *Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen*, väitöskirja, Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Roininen, J. – Valovirta, V. (2009). Katse Arviointiosaamiseen. Teoksessa: *Arvioinnin teemanumero 2009*, toim. Roininen, J. – Valovirta, V., 37–40. Suomen Arviointiyhdistys, Helsinki.

- Rantala, T. – Ukko, J. (2016) Holistic Performance Evaluation to Support European Regional Development: University-Industry Perspective. *Academic Conferences International Limited*, 611–618.
- Rantanen, H. – Kulmala, H. – Lönnqvist, A. – Kujansivu, P. (2007) Performance Measurement Systems in the Finnish Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20 (5), 415–433.
- Stevens, P. – Stokes, L. – O’Mahony, M. (2006) Metrics, Targets and Performance. *National Institute Economic Review*, Vol. 197 (1), 80–92.
- Speklé, R. – Verbeeten, F. (2014) The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance. *Management Accounting Research* Vol. 25 (2) 131–146.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Suomen tekoälyaika <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80849/TEMrap_41_2017_Suomen_teko%C3%A4lyaika.pdf>, haettu 15.5.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Edelläkävijyydestä kestävää kasvua – Kaupunkiohjelma 2018-2022 <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161136>>, haettu 9.8.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020a) Talent Boost <<https://tem.fi/talent-boost>> haettu 31.4.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020b) Kysymyksiä ja vastauksia Talent Boostista <<https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-talent-boostista>>, haettu 5.5.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020c) Talent Boost -toimenpideohjelma <https://tem.fi/documents/1410877/7552084/TB_toimenpideohjelma_syksy2020.pdf/904edd41-eab3-d34a-e921-f00aa6945592/TB_toimenpideohjelma_syksy2020.pdf?t=1599484600281>, haettu 1.5.2020.

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020d) Asettamispäätös: ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishanke < <https://tem.fi/ulkomaalaislainsaadannon-ja-lupamenettelyjen-kehittamishanke> >, haettu 6.6.2020.
- Uusikylä, P – Virtanen, P (1999) Public Sector Performance Contracting In Finland, *OECD*.
- Vakkuri, J. – Meklin, P. (2003) The Impact of Culture on the Use of Performance Measurement Information in the University Setting. *Management Decision*, Vol. 41 (8) 751–759.
- Vakkuri, J. – Meklin, P. (2006) Ambiguity in Performance Measurement: A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, Vol. 22 (3), 235–250.
- Vakkuri, Jarmo (2009a) Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa: *Paras mahdollinen julkishallinto*, toim. Jarko Vakkuri, 11–30. Gaudeamus, Helsinki.
- Vakkuri, Jarmo (2009b) Monitulkintaisen maailman hallinta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisessa organisaatiossa. Teoksessa: *Paras mahdollinen julkishallinto*, toim. Jarko Vakkuri, 126–151. Gaudeamus, Helsinki.
- Vakkuri, Jarmo (2010) Struggling with ambiguity: Public Managers as users of NPM-Oriented management instruments, *Public Administration*, Vo. 88 (4), 999–1024.
- Valtionvarainministeriö (2005) Tulosohjauksen käsikirja. Valtionvarainministeriön julkaisu 2/2005. <<https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a>>, haettu 31.7.2020.

Valtionvarainministeriö (2012a) Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa <<https://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arviointi+Arvioinnin+tulee+sisältää+historian,+nykytilan+sekä+tulevaisuuden+tarkastelua.+vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelmassa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffbf8/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arviointi+vaikuttavuus-+ja+tuloksellisuusohjelmassa.pdf>> haettu 31.4.2020.

Valtionvarainministeriö (2012b) Kohti strategisempää, kevyempää, poikkihallinnollisempää ja yhtenäisempää tulosohjausta <<https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+kehittämishankkeen+loppuraportti.pdf/c8d7f6ee-1a9a-428e-8665-5a7b3fff0c9/Tulosohjauksen+kehittämishankkeen+loppuraportti.pdf>>, haettu 31.4.2020.

Valtionvarainministeriö (2015) Vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisu, 19/2015 <<https://vm.fi/documents/10623/1252073/VATU+raportti+netti.pdf/3138b5a0-b57d-4b66-80be-0471c7244a72/VATU+raportti+netti.pdf>>, haettu 31.4.2020.

Valtionvarainministeriö (2019) Kuntatalousohjelma 2020-2023 <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161818>>, haettu 8.9.2020

Valtionvarainministeriö (2020) Ohjausjärjestelmät <<https://vm.fi/ohjausjarjestelmat>>, haettu 15.10.2020.

Wisniewski, M. – Stewart, D. (2004) Performance Measurement for Stakeholders: The Case of Scottish Local Authorities. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (2), 222–233.

Wilson, C. – Hagarty, D – Gauthier, J. (2004) Results Using the Balanced Scorecard in the Public Sector. *Journal of Corporate Real Estate*, Vol. 6 (1), 53–64.

LIITE 1

Tutkielmaan haastatellut henkilöt

1. Ohjelmapäällikkö Ulla Hiekkänen-Mäkelä (Business Finland)
2. Intian maajohtaja Jukka Holappa (Business Finland)
3. Yksikköjohtaja Virpi Mikkonen (Business Finland)

Toimintaa ohjaavat ministeriöt

1. Projektipäällikkö Pipa Turvanen (TEM)

Vaikuttavuuden arvioinnin asiantuntijat

2. Arvioinnin ammattilainen Risto Karinen (Owal Group)
3. Arvioinnin ammattilainen Annu Kotiranta (Business Finland)

Ulkoiset sidosryhmät

1. Projektipäällikkö Nuppu Suvanto (Tampereen kaupunki)

