

Roiha

11.4.2000

KUNNALLISEN PALVELUTOIMINNAN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTIA KOSKEVA SUOSITUS

1

Johdanto

Kunnallinen työmarkkinalaitos on valmistellut tämän suosituksen yhdessä AKAVA-JS ry:n, Kunta-alan Unioni ry:n, Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ry:n sekä Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ ry:n kanssa.

Kunnallinen työmarkkinalaitos suosittaa, että kunnat ja kuntayhtymät ottavat tämän suosituksen huomioon kehittäessään palvelutuotantoaan. Paikalliset osapuolet ryhtyvät valmistelemaan yhdessä henkilöstönsä kanssa suosituksessa esitetyn käsitteistön pohjalta omaa tuloksellisuuden arviointiaan.

Tällä suosituksella korvataan Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirjeellä A 23/89 lähettämä kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus. Uusi suositus selkiinntää käsitteistöä ja lisää arviointiin strategisen ulottuvuuden. Vuoden 1989 suosituksen perusta on kuitenkin myös edelleen käyttökelpoinen.

2

Tasapainotettu arviointi kunnallisen tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmana

Tuloksellisuuden arvioinnin ja kehittämisen lähtökohtana on kunnan henkilöstöjohtamisen, palvelutuotannon ja organisaation strateginen suunnittelu. Mittaristot laaditaan kunnallisen palvelutoiminnan perusarvoista ja niiden pohjalta määritellyistä strategioista, vahvuuksista ja painopisteistä. Pitkän tähtäyksen visiot ja strategiat määrittävät palveluajatuksen ja tavoiteltavan vaikuttavuuden. Ne puolestaan antavat tarvittavat kriteerit asiakaspalvelun, taloudellisuuden sekä henkilöstövoimavarojan arvioinnille. Paikallisesti yhteistoiminnallisesti laadittava mittaristo konkretisoi kunnallisen yksikön palveluvision ja strategiaa kaikista olennaisista näkökulmista: vaikuttavuudesta, asiakasnäkökulmasta, tuottavuus- ja palveluprosessien kehittämisenäkökulmasta sekä henkilöstön aikaansaannoskyvyn näkökulmista.

Tasapainotetun mittaamisen mallissa ovat seuraavat **tuloksellisuuden osatekijät**:

- 1 **palvelujen (kustannus)vaikuttavuus**, riittävyys ja kohdentuvuus
- 2 **palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys**, palvelujen saatavuus ja palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö
- 3 **tuottavuus**, taloudellisuus ja palveluprosessien sujuvuus
- 4 **henkilöstön aikaansaannoskyky**, kuten osaaminen, innovatiivisuus, viihtyvyys, työmotivaatio ja työkyky.

3

Vaikuttavuus

Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia.

Roiha

11.4.2000

Vaikutusta voidaan arvioida vasta palvelutilanteiden jälkeen. Yleensä vaikutus ilmenee muutoksena asiakkaiden hyvinvoinnissa. Vaikutuksia voidaan kuvata subjektiivisina kokemuksina tai asiantilan muutoksina.

Riittävyyden (peittävyys, markkinaosuus) ja **kohdentuvuuden** arviointi on mahdollista liittää osaksi vaikuttavuuden arviointia. Kysymys on siitä, miten hyvin palvelutarjonta peittää palvelutarpeen toimialueella, onko jonoja jne. Kohdentuvuuden arvioinnissa on kyse siitä, kohdistuvatko palvelut oikein niitä tarvitseville.

Vaikuttavuuden, riittävyyden ja kohdentuvuuden arviointia voidaan toteuttaa esimerkiksi seuraavilla mittausasetelmilla:

- asiakkaille koituvat hyödyt/haitat
- asiakkaiden määrä/palvelun tarvitsijoiden määrä
- palvelun riittävyys alueellisesti ja kohderyhmittäin
- palveluun jonottavien/palvelua saavien määrä
- palvelun kohdentuvuus
- palvelun laajuus kohderyhmittäin
- palveluihin käytetyt varat kohderyhmittäin.

Kustannusvaikuttavuus on julkisten palveluorganisaatioiden keskeinen mittari. Palvelun parempi laatu ei saa automaattisesti johtaa kustannusten kohoamiseen. Parempi laatu voi merkitä myös parempaa kustannus-laatu-suhdetta eli palvelun suhteellinen hyöty asiakkaiden näkökulmasta paranee.

4

Palvelun laatu, asiakastytyväisyys

Palvelun laadulla ja asiakastytyvyydellä tarkoitetaan välittömien palvelutilanteiden ja asiakkaiden kohtaamisen laadukkuutta.

Onnistuminen siinä ennakoi suotuisien vaikutusten saavuttamista. Hyvä laatu on edellytys vaikuttavuudelle, mutta ei vielä välttämättä tae sen toteutumiselle. Palvelujen laatua voidaan kuvata objektiivisina havaintoina katsomalla palvelujen tuottamisen puitteita tai subjektiivisina mielikuvina ja kokemuksina.

Asiakastytyvyyttä ja laatua voidaan arvioida asiakastytyväisyysmittauksin esimerkiksi seuraavin kriteerein:

- palvelun käynnistämiseen liittyvät tekijät: palvelun saanti, palvelusta tiedottaminen
- palvelutilanteeseen liittyvät tekijät: henkilöstön palvelualttius ja ystävällisyys, asiakkaan tarpeiden huomioon ottaminen, asioinnin sujuvuus, palveluhenkilöstön ammattitaito, palveluympäristön viihtyisyys.

5

Tuottavuus, taloudellisuus ja palveluprosessien sujuvuus

Tuottavuudella tarkoitetaan suoritteiden ja niiden tuottamiseen käytettyjen panosten suhdetta.

Kokonaistuottavuuden arvioimiseksi lasketaan yhteen vuoden aikana tuotetut erilaiset suoritteet ja selvitetään niiden aikaansaamiseen käytetyt resurssit.

Roiha

11.4.2000

Jos palveluyksikkö tuottaa erilaisia suoritteita, ne muutetaan yhteismitallisiksi painokertoimien avulla siten kuin strategioissa ja visioissa asioita halutaan painottaa.

Tuottavuuslaskentaan voidaan työlään kokonaislaskennan sijaan ottaa ai-noastaan eniten aikaa ja resursseja vievät ydinsuoritteet, jotka suhteutetaan edelleen käytettyihin resursseihin. Tällä pystytään kuvaamaan tuottavuudessa tapahtuneita muutoksia. Tuotavuus voidaan määrittellä myös tietyn resurssityypin mukaan, mistä yleisimmin käytettyjä ovat työn tuottavuuden tai pääoman tuottavuuden määrittäminen. Työn tuottavuutta mitattaessa suhteutetaan tuotos käytettyyn työpanokseen ja pääoman tuottavuutta määritettäessä tuotos pääomapanokseen. Palveluprosessien sujuvuutta mitataan mm. toimitus ja palveluprosessien aikoja kuvaavilla mittareilla.

Taloudellisuus on tuottavuuden käänteisluku. Se kuvaa, miten paljon kustannuksia syntyy yhden tuotoksen tai suoritteen aikaansaamisesta. Taloudellisuuden tyypillinen laskentakaava on mk/suorite. Yksikkökustannustiedoilla tarkoitetaan yleisesti samaa kuin taloudellisuudella.

Eräänä esimerkkinä kapasiteetin käyttöaste kuvaa talouden näkökulmasta, miten paljon käytettävissä olevasta kapasiteetista on vuoden aikana ollut käytössä. Tätä käytetään kuvaamaan mm. palvelujen taloudellisuutta.

6

Henkilöstön aikaansaannoskyky

Henkilöstövoimavarojen tilaa kuvaavat esimies-alaisuhteiden laatu, työpaikan yhteistoiminnallisuus, koettu työelämän laatu, työkyky, työlolot, viestintä, työilmapiiri ja työkuultuuri.

Henkilöstövoimavarojen arviointiin kuuluvat osaamista, työmotivaatiota ja työkykyisyyden kehitystä kuvaavat mittarit. Henkilöstön aikaansaannoskykyyn kuvaajina voidaan käyttää:

- henkilöstön määrällistä panostusta
- innovatiivisuutta
- yhteistyökykyisyyttä
- pätevyyttä ja koulutustasoa
- työmotivaatiota
- työtyytyväisyyttä
- työkykyä
- työn kuormittavuutta
- sairauspoissaoloja
- tapaturmista aiheutuvia poissaoloja
- vaihtuvuutta

Henkilöstötasekuvauksiin liitetään yleensä henkilöstön määrää, työaika, rakennetta, lisätarvetta sekä palkkausta ym. kuluja koskevia tarkkoja tietoja. Laadittavilla henkilöstötaloudellisilla laskelmilla (henkilöstötilinpäätökset) kuvataan henkilöstöä määrällisesti ja rakenteellisesti, indekseihin, markkamäärin ja prosentuaalisin tiedoin.

7

Roiha

11.4.2000

Tuloksellisuuden arviointi kunnan suunnittelussa ja seurannassa

Tuloksellisuuden arviointi on tärkeä osa kunnan toiminnan ja talouden ohjausta. Arvioinnin kohteena ovat valtuuston taloussuunnitelmassa hyväksytyt toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden hallituksen toimintakertomuksessa ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa selvitetty toteutuminen.

Tuloksellisuuden tunnusluvuissa tarvitaan tietoja sekä kunnan toiminta- että rahaprosessista. Toimintaprosessin tietoja ovat tuotannontekijöiden ja suoritteiden määrää ja laatua, tuotantovälineiden kapasiteettia sekä toiminnan vaikutuksia ja asiakaspalautetta koskevat tiedot. Rahaprosessin tietoja ovat liiketapahtumat koskien tuloja, menoja ja rahoitustapahtumia.

Palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointikäsitteistö, joka kattaa sekä toiminnan että talouden, on näin ollen olennaisesti laajempi kuin kunnan kokonaistalouden tunnuslukukäsitteistö, joka perustuu pelkästään rahaprosessia kuvaaviin tulos- ja rahoituslaskelmaan sekä taseeseen ja konsernitaseeseen.

Tuloksellisuuden käsitteistön avulla arvioidaan sitä, kuinka hyvin kunta eri palvelualueilla onnistuu kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä. Kokonaistalouden laskelmilla ja tunnusluvuilla arvioidaan kunnan tulorahoituksen riittävyyttä ja rahoitusaseman vakautta.

LIITTEET

Tuloksellisuussuosituksia koskeva vertailutaulukko

Ismo Lumijärvi: Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus, kuntaryhmä. Helsinki 1999

Luettelo lähdekirjallisuudesta

TULOKSELLISUUSKÄSITESUOSITUKSIA KOSKEVA VERTAILUTAULUKKO

	UUSI SUOSITUS	SUOSITUS VUODELTA 1989
VAIKUTTAVUUS	Haluttujen vaikutusten aikaansaamiskyky Riittävyys Peittävyys Kohdentuvuus	Saavutetut tavoitteet/suunnitellut tavoitteet Tyydytetyt palvelutarpeet/todetut palvelutarpeet
KUSTANNUS-VAIKUTTAVUUS	Kustannusten suhde määrään ja laatuun	Kustannukset/vaikutukset
PALVELUN LAATU, ASIAKASTYYTYVÄISYYS	Välittömän palvelutilanteen ja asiakkaan kohtaamisen laadukkuus – palvelun käynnistyminen – palvelutilanne – palvelutilanteen jälkeen	Ulkoinen palvelukyky: asiakastytyväisyysmittaukset, palvelukuvatutkimukset, jonot, ruuhkat, palvelujen riittävyys, kohdentuvuus
TUOTTAVUUS, TALOUDELLISUUS, PALVELUPROSESSIEN SUJUVUUS	Tuottavuus = suoritteet/panokset Osatuottavuudet (työ, pääoma) Taloudellisuus = panokset/suorite Kapasiteetin käyttöaste	Tuotos/panokset Kokonaistuottavuus, osatuottavuudet Taloudellisuus = panokset/suorite Sisäinen palvelukyky: palvelujen tuottamisen sujuvuus, organisaation rakenteen ja toimintaympäristön sopivuus
HENKILÖSTÖN AIKAANSAANNOSKYKY	Henkilöstövoimavarojen tilaa kuvaavat: esimies–alaissuhteiden laatu, työpaikan yhteistoiminnallisuus, koettu työelämän laatu, työkyky – henkilöstön määrällinen panostus – innovatiivisuus – yhteistyökykyisyys – pätevyys ja koulutustaso – työtyytyväisyys, työmotivaatio – työkyky – työn kuormittavuus – sairauspoissaolot – tapaturmista aiheutuvat poissaolot – vaihtuvuus	Osittain sisäinen palvelukyky: yhteistyötoiminta, työolosuhteet, viestintä, henkilöstön kehittämishalukkuus, työilmasto, organisaatiokulttuuri
TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI OSA KUNNAN TOIMINNAN JA TALOUDEN OHJAUSTA	Oleellinen osa suunnittelu- ja seuranta-järjestelmää	Ei suoranaista kiinnitystä
SUOSITUKSEN KÄYTTÖNOTTO	Perusaineisto, Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmä Opetusmateriaali Kuntakohtaisten tuloksellisuushankkeiden tukeminen mm. tiedottamalla ulkopuolisen rahoituksen hakumahdollisuuksista	Hajanaista tiedotusta mm. osapuolten lehdissä
SUOSITUKSEN KÄYTTÖASTE	Tavoitteena, että kaikissa kunnissa käynnistetään pohdintaa ja kehittämistä	Muutamassa kuntayksikössä käynnistynyt kehittämistä
KÄYTTÖNOTON ARVIOINTI	Noin 3–4 vuoden kuluttua arviointiselvitys	Varsinaista arviointia ei ole suoritettu

Roiha

11.4.2000

LUETTELO LÄHDEKIRJALLISUUDESTA

Hiironniemi Silja	Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Suomen Kaupunkiliitto. Jyväskylä 1992.
Kaplan Robert S. ja Norton David	Tasapainotettu mittaristo strategisena johtamisjärjestelmänä. Yritystalous 1/97
Laamanen Kai ja muut	Mittaamisen parantaminen, Laatukeskus. Helsinki 1999
Liukkonen Paula, Suurnäkki Timo	Työn tulos ja sen tekijät. Työturvallisuuskeskus, kuntaryhmä. Helsinki 1996
Lumijärvi Ismo	Katsaus kuntien tuloksellisuusevaluoinnin kehittämiseen. Työturvallisuuskeskus kuntaryhmä. Helsinki 1998
Lumijärvi Ismo	Kunnallisen tuloksellisuusarvioinnin kehittäminen. Työturvallisuuskeskus, kuntaryhmä. Helsinki 1999
Lumijärvi Ismo	Laadun arviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa 1994
Lumijärvi Ismo	Vaikutavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksiköissä: käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellutus esimerkkejä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa 1994
Lumijärvi Ismo	Tulosindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa 1997
Määttä Seppo & Ojala Timo	Tasapainoisen onnistumisen haaste: johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Helsinki 1999
Olve Nils-Göran, Roy Jan, Wetter Magnus	Balanced Scorecard: yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. WSOY Porvoo 1998
Sarala Urpo, Sarala Anita	Oppiva organisaatio: oppimisen laadun ja tuottavuuden yhdistäminen. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Lahti 1996
Syvänen Sirpa	Tuloksellisuuden arviointi osana kunnallisen palvelutoiminnan kehittämistä. Työturvallisuuskeskus, kuntaryhmä. Helsinki 1998
Vuorela Terho	Asiakaspalaute palvelujen laadun arvioinnissa. Valtionhallinnon kehittämisskeskus. Helsinki 1988
Väänänen Alpo (toim.)	Työn iloa ja menestystä: tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämisen esteet ja edellytykset kunnallisessa työyhteisössä. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Helsinki 1996