

Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuuden ja raportoinnin arviointi

Sisällysluettelo

1 Johdanto	2
2 Mittareiden valintaa ohjaavia tekijöitä	3
2.1 Kolme peruslähestymistapaa mittareiden valinnassa.....	3
2.2 Tasapainotettu tulokortisto.....	4
3 Minkälaisia tavoitteita voidaan asettaa?	6
4 Minkälainen on hyvä tavoite ja mittari?	9
4.1 Yrity maailman hyvän mittarin kriteerejä.....	9
4.2 Julkishallinnon hyvän mittarin ominaisuuksia	10
4.3 Valtuustotason hyvän tavoitteen kriteerit.....	10
4.4 Palvelun saatavuutta ilmaisevat tavoitteet toimivat parhaiten poliittisena ohjausvälineenä	12
5 Tavoitteiden asettamisessa ja mittareiden laatimisessa huomioon otettavaa	15
6 Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavat tavoitteet ja mittarit Turku-strategiassa 2005 - 2008 ja Turku-strategian tasapainotetussa tulokortistossa	16
6.1 Turku-strategian toteutumisen mittaaminen.....	16
6.2 Turku-strategian toteutumisen raportointi	17
6.3 Turku-strategian ulkoinen arviointi.....	18
6.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset -tulokortin tavoitteiden ja mittareiden toimivuus	19
7 Hallintokuntien yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavat talousarvio- ja -suunnitelmatavoitteet ja mittarit	23
7.1 Talousarvio- ja -suunnitelmatavoitteiden toteutumisen raportointi	23
7.2 Hallintokuntien talousarvio- ja -suunnitelman tavoitteiden ja mittareiden toimivuus	23
8 Yhteenveto ja johtopäätökset	24

LIITTEET

Lähdeluettelo

Liite 1: Esimerkkejä hyvistä mittareista

Liite 2: Yhteenveto raporttiin saaduista lausunnoista ja tarkastuslautakunnan kannanotto niihin

1 Johdanto

Arvioinnin tarkoituksena on edistää kaupungin toiminnan tuloksellisuutta (tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta) tuottamalla raportointitietoa yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavan mittariston toimivuudesta ja yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden toteutumisen raportoinnin toimivuudesta.

Tämän arvioinnin suorittaminen kuului tarkastuslautakunnan talousarviotavoitteisiin vuodelle 2005. Arvioinnin on suorittanut revisiotoimistossa tarkastuspäällikkö Synnöve Niemi syyskauden 2005 aikana.

Arviointi koostui seuraavista osuuksista:

1 Selvitettiin, mitkä ovat valtuustotason hyvän tavoitteen ja mittarin kriteerit arviointialan kirjallisuuden mukaan.

2 Arvioitiin, miten hyvin Turku-strategiaan 2005 - 2008, Turku-strategian tasapainotettuun tuloskorttiin (ts. kaupunginhallituksen talousarvio- ja taloussuunnitelmatavoitteisiin) ja vuosien 2006 - 2008 talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotukseen sisältyvät, yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavat tavoitteet ja mittarit vastaavat alan kirjallisuudessa esitettyjä hyvän tavoitteen ja mittarin kriteerejä.

3 Arvioitiin hallintokuntien talousarvio- ja taloussuunnitelmatavoitteiksi vuosille 2006 - 2008 esitettyjen yhteiskunnallisten tavoitteiden ja mittareiden yhteensopivuutta Turku-strategian tasapainotetussa tuloskortissa (ts. kaupunginhallituksen talousarvio- ja taloussuunnitelmatavoitteissa) asetettujen yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden kanssa.

4 Arvioitiin Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden ja talousarviotavoitteiden toteutumisen raportoinnin toimivuutta.

Aineistona on käytetty arviointialan kirjallisuutta (lähdeluettelo liitteenä), Turku-strategiaa 2005 - 2008, Turku-strategian tasapainotettua tuloskorttia (ts. kaupunginhallituksen talousarvio- ja taloussuunnitelmatavoitteita), kaupunginjohtajan esitystä Turun kaupungin talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotukseksi vuosille 2006 - 2008, toiminnan ja talouden seurantaraportteja, kaupungin asianhallintajärjestelmään sisältyviä päätöksiä sekä muuta mittareiden laatimista, tavoitteiden asettamista sekä niiden toteutumisen raportointia koskevaa aineistoa.

Hallintokuntaakohtaisten talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen tavoitteiden ja mittareiden arvioinnin tuloksesta sekä raportin muusta sisällöstä pyydettiin lausunto alkuvuodesta 2006 niiltä hallintokunnilta, yhtiöiltä ja säätiöiltä, joille oli asetettu talousarviotavoitteita. Yhteenvedon lausunnoista ja tarkastuslautakunnan kannanotto niihin on tämän raportin liitteenä (Liite 2).

Yhteenvedon arvioinnin tuloksista on esitetty tämän julkaisun kohdassa 8 Yhteenvedon ja johtopäätökset.

2 Mittareiden valintaa ohjaavia tekijöitä

2.1 Kolme peruslähestymistapaa mittareiden valinnassa

Mittareiden valinta riippuu siitä, mistä näkökulmasta ja mitä tarkoitusta varten toimintaa halutaan arvioida ja kenelle tietoa kerätään. Terho Vuorela (Valtionhallinnon tutkimuskeskus) esittelee kirjassaan "Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys" kolme arviointitutkimuksen peruslähestymistapaa:

1 Panos-tuotosarviointi

- Arvioinnin tehtävä on pyrkiä löytämään optimisuhte panosten ja tuosten välillä
- Mittareita ovat tuotos/työpanos, hyöty/kustannus, panos/suorite.

2 Päätöksentekijään kytkeytyvä arviointi

- Arvioinnin tehtävä on päätöksentekoprosessin tukeminen ja arviointi on kiinteä osa toiminnan ohjausta. Arvioitsija palvelee uusien päätösten valmistelua.
- Tietotarpeet vaihtelevat päätöksentekijätason ja päätöksentekotilanteen mukaan; onko suunnitteluprosessiin, toiminnan rakenteeseen, uudelleen muotoiluun tai toimeenpanon liittyvä päätös. Päätöksenteon sen hetkinen tarve määrää arvioinnin kysymykset ja arviointikriteerit.
- Arvioinnin tuloksellisuus riippuu siitä, tarvitseeko kukaan arviointitietoa ja missä muodossa. Päätöksentekijät kytetään alusta alkaen mukaan arvioinnin tekemiseen, eli pyritään varmistamaan, että arvioinnilla on tilaus. Sovitaan olennaiset arviointikysymykset, arvioinnin tarkoitus ja mitä arviointitiedoilla tehdään. Päätöksentekijät osallistuvat arvioinnin tulosten analysointiin ja tulkintaan.

Arvioinnilla voi olla erilaisia tarkoituksia kuten

- toiminnan valvonta ja kontrolli
- toiminnan rationalisointi
- toiminnan tehostaminen
- kustannusten säästökohteiden paikantaminen
- toiminnan kokonaisarvon määrittely (esim. resurssien keskittämistä varten)
- toimeenpanon onnistuneisuuden ohjaus
- toiminnan kehittäminen, parantaminen
- vaihtoehtoisten toimintojen vertailu ja
- vastuullisuuden lisääminen.

3 Tavoite-keino-suhdetta korostava arviointi

- Arvioinnin tehtävä on selvittää asetettujen virallisten tavoitteiden saavuttamisaste. Toiminnan vaikutukset verrataan tavoitteisiin.
- Arvioitsijan rooli on ulkopuolinen mittaaaja.
- Arviointitietojen käyttäjä on ensisijaisesti toiminnan ulkopuolinen valvoja.
- Tavoitteet otetaan annettuna, mutta niitä on eriteltävä, paloiteltava tai muutettava käytännön tasolle mitattavissa olevaan muotoon eli indikaattoreiksi.

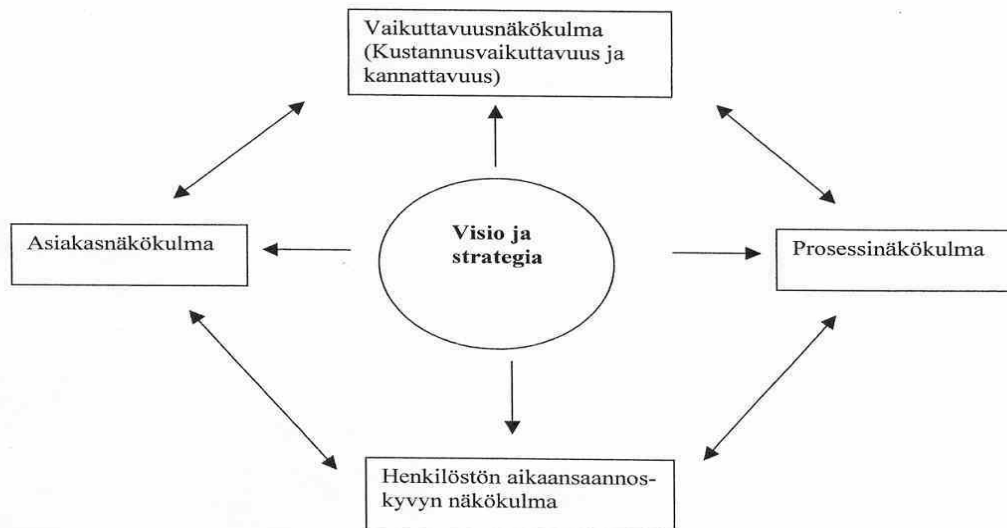
- Tavoitteiden määrittäminen on ongelmallista. Tavoitteet ovat usein epämääräisiä, liian yleisiä, keskenään ristiriitaisia tai kompromisseja.

2.2 Tasapainotettu tuloskortisto

Tavoitteiden ja mittareiden valinnan/laatimisen apuvälineenä voidaan käyttää erilaisia teoreettisia malleja, joista eräs on tasapainotettu tuloskortisto (suomennos käsitteestä Balanced Scorecard, lyhennettynä BSC). Turun kaupungin vuoden 2003 talousarviotavoitteita laadittaessa käytettiin ensimmäistä kertaa apuvälineenä tasapainotettua tuloskortistoa, joka perustuu **Robert Kaplanin** ja **David Nortonin** kehittämään Balanced Scorecard -malliin.

Hallintotieteiden tohtori, professori **Ismo Lumijärvi** toimii Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitoksen johtajana. Ismo Lumijärvi esittää julkaisussa "Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi" (Työturvallisuuskeskus 1999) julkiseen toimintaympäristöön sovelletun mallin Balanced Scorecard -mallista.

Tasapainotetussa mittaristossa kaiken lähtökohdaksi nostetaan organisaation visio ja strategia. Alkuperäisessä mallissa näiden ympärille on rakennettu näkökulmien nelikenttä, jossa osatekijöitä ovat talous, asiakas, prosessien tehokkuus sekä henkilöstön innovatiivisuus ja oppiminen. Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat ovat Lumijärven mukaan seuraavat (Kuvio 1):



Kuvio 1. Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat. (Lähde: Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi/ Ismo Lumijärvi 1999)

Tasapainotetun mittariston malli perustuu siihen, että tuloksellisuuden arviointi tarvitsee pohjakseen ajantasaiset käsitykset kunnan ja sen yksittäisten palveluyksiköiden tavoittelemasta tulevaisuudesta. Ennen tavoitetason määrittelyä on otettava kantaa siihen, mihin palvelujen tarjonnassa pyritään, miten kattavaan palveluun, miten priorisoidaan palveluja ja mitkä painopisteet asetetaan.

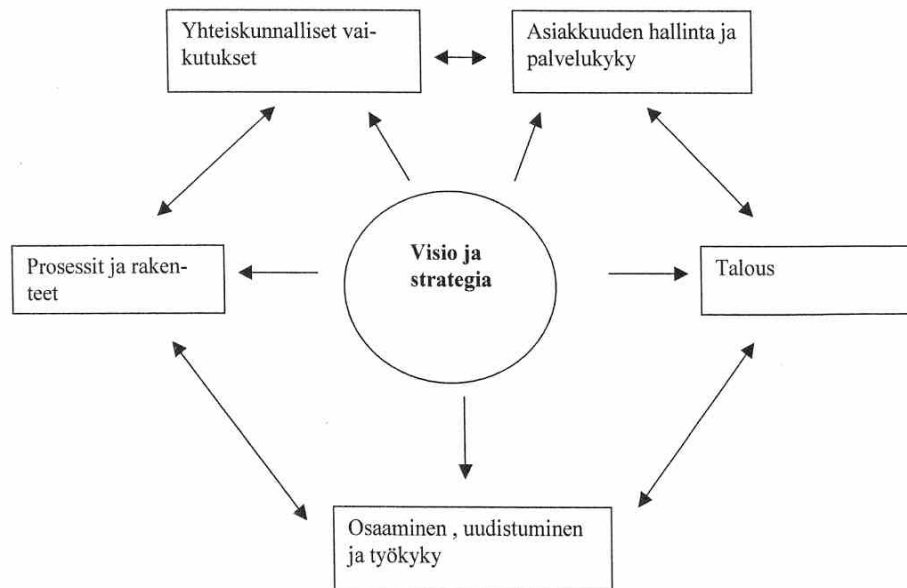
Jotta toiminnan poliittisista tahtotiloista saadaan koko henkilöstöä ohjaavia kiteytyksiä, niiden täsmentämisessä tarvitaan sujuvaa yhteistoimintaa johdon, työntekijöiden, poliittisten päätöksentekijöiden ja palvelun käyttäjien välille. Tasapainotettu mittaristo vaatii eri osapuolten yhteistä näkemystä tuloksellisuuden mittareista ja se korostaa yhteistoiminnan merkitystä yli-päätään kunnallisessa järjestelmässä.

Ismo Lumijärvi luettelee kirjassaan "Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi" tuloksellisuuden kannalta olennaiset seurattavat ja mitattavat alueet tasapainotetun mittariston mallin mukaan. **Lumijärvi painottaa seuraavien tuloksellisuuden osatekijöiden seurantaa ja mittaamista:**

- palvelujen (kustannus)vaikuttavuus, riittävyys ja kohdentuvuus sekä olennaiset kerrannaisvaikutukset
- palvelujen laatu, asiakkaiden tyytyväisyys, palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö ja palvelujen saatavuus
- palveluprosessien sujuvuus, taloudellisuus ja tuottavuus (hallittavuus ja suunnitelmallisuus)
- palveluhenkilöstön osaaminen, innovatiivisuus, jaksaminen ja viihtyvyys.

Turussa käytetään tavoitteiden asettamisen viitekehikkona kunta-alalle kehitetystä mallista omaan käyttöön sovellettua mallia. Kaupunginhallitus on viimeksi 27.6.2005 päättänyt, että Turku-strategian konkretisoinnin välineitä ovat tasapainotettu tuloskortisto, osastrategiat, hallintokuntien strategiat ja ohjelmat. Lisäksi kaupunginhallitus hyväksyi 5.9.2005 § 637 kaupunginvaltuuston ryhmien välisen sopimuksen täytäntöönpantavaksi osana Turku-strategian 2005 - 2008 täytäntöönpanoa ja muuta valmistelua.

Turun kaupunki on ottanut käyttöön mallin, jossa on alkuperäisen mallin neljän näkökulman sijasta viisi näkökulmaa (Kuvio 2 seuraavalla sivulla).



Kuvio 2. Turun kaupungin tasapainotettu tuloskortisto

3 Minkälaisia tavoitteita voidaan asettaa?

Suomen Kuntaliitto on vuonna 1998 julkaissut toisen korjatun painoksen suosituksesta "Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma". Tavoitetyypeinä mainitaan suosituksessa:

1 Määrätavoitteet

Määrää ilmaiseva tavoitetila. Kuinka paljon suoritteita tai tuotteita tulee aikaansaada määritellyllä ajanjaksolla. Määrä ilmaistaan kappale-, paino-, tilavuus-, suhde- ym. määrää ilmaisevilla luvuilla.

2 Laatuavoitteet

Laatuun liittyvä tavoitetila, jonka mukainen palvelun, tavaran tai niiden yhdistelmän tai asian tilan tulee olla.

3 Taloudellisuustavoitteet

Taloudellisuudella ilmaistaan sitä, miten paljon rahaa on käytetty tuotoksen ja suoritteen aikaansaamiseen. Taloudellisuustavoite voidaan asettaa yksikköhintatavoitteena mk/suorite, tuote tai muu tuotos.

4 Taloudellinen tavoite

Talousarvion taloudelliset tavoitteet liittyvät mm. liikelaitosten tulostavoitteisiin, tuloslaskelman ylijäämätavoitteeseen sekä rahoituslaskelman toimintapääoman ja vieraan pääoman muutostavoitteisiin. Nämä ovat kaikille yhteisiä tavoitteita, koska toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen tai toteutumattomuus sekä määrärahojen käyttö ja tuloarvioiden kertyminen vaikuttavat osaltaan kunnan kokonaistulokseen.

5 Ympäristötavoitteet

Kunnan ympäristöstrategiasta johdettu koko kunnan tai tehtävän tasolle asetettu ympäristön tilaa tai toimintaa koskeva tavoite, jota toteuttamalla kunnassa ehkäistään tai korjataan haitallisia ja vahvistetaan positiivisia vaikutuksia ympäristöön.

Yleiskäsitteenä käytetään Kuntaliiton suosituksessa käsitettä **toiminnallinen tavoite**, joka määritellään seuraavasti:

Toiminnallinen tavoite on valtuuston talousarviossa toimielimelle tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelututannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämissuuntaa koskeva tavoite.

Toiminnalliset tavoitteet asetetaan määrä-, laatu-, taloudellisuus-, ympäristö- ym. tavoitteina sen mukaan, mitä eri tehtävissä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja mahdolliseksi käyttää. Tavoitteet johdetaan tehtävän toiminta-ajatuksesta ja asetetaan tunnuslukuina, jos mahdollista. Tavoitteet voidaan esittää myös sanallisesti.

Talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetään siitä, mitkä toiminnalliset tavoitteet ovat sitovia.

Valtiotieteen tohtori **Heikki Helin** on toiminut Helsingin kaupungin tietokeskuksessa erikoistutkijana vuodesta 1993 alkaen. Helinin erikoisalana on kunnallishallinto, erityisesti kunnallistalous. Heikki Helin toteaa tutkimuksessa "Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999" (Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 1999:8), että kunnanhallituksen tehtävänä on etsiä keinot valtuuston asettamien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden (strategioiden) toteuttamiseksi. Talousarvio ja siihen sisältyvät toiminnalliset tavoitteet ovat tätä varten. Kunnan toiminnalliset tavoitteet muodostavat hierarkkisen kokonaisuuden.

Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitoksen johtaja **Ismo Lumijärvi** on vuonna 1997 julkaistussa tutkimuksessaan "Tuloksellisuusindikaattorien käyttö julkisorganisaatioissa" yhdistänyt eri suositusten ja tutkijoiden käyttämiä luokitteluja ja päätenyt seuraavaan luokitukseen:

1 Tehokkuus-, taloudellisuus- ja tuottavuustavoite, esim.:

- suoritteet/henkilöstö

- mk/suorite
- suoritteet/resurssit
- palvelujen toimitusajat

2 Laatu mittaava palvelukykytavoite, esim.

- palvelun toimivuus asiakkaan/käyttäjän arvioimana
- palvelun laatu kuvattuna tuotteen ominaisuuksina (tuotteen virheettömyys, korkealuokkaisuus, valitusten määrä)
- palvelun laatu kuvattuna valmistusprosessin piirteillä (esim. ISO 9000 standardit), prosessin sujuvuus
- palvelun laatu epäsuorasti rakenteiden ja panostekijöiden ominaisuuksien kautta ilmaistuna
- laatu kuvattuna tuotteen standardinomaisuutena (tuotteelle asetetut kriteerit täyttyvät)

3 Vaikuttavuutta mittaava palvelukykytavoite, esim.

- asiakkaille koituvat hyödyt/haitat
- palvelun riittävyys alueellisesti/kohderyhmittäin
- asiakkaiden määrä/palvelun tarvitsijoiden määrä
- palveluun jonottavien määrä
- palvelun saavien määrä/palvelujen tarvitsijat
- palvelun kohdentuvuus: oikea palvelu, oikealle kohderyhmälle

4 Sisäistä palvelukykyä mittaava palvelukykytavoite, esim.

- henkilöstön jaksaminen
- viihtyvyys ja työtyytyväisyys
- työn kuormittavuuskokemukset
- poissaolojen ja työperäisten sairauksien määrä
- työhön samaistuminen ja sitoutuminen
- kurinpidollisten ongelmien vähäisyys
- tavoitteellisuus
- ilmapiirin vapautuneisuus ja luottamuksellisuus
- vähäinen konfliktien määrä

5 Hanketavoite, jota kuvastaa

- yksittäinen täsmennetty toimenpide, suoritus tai tehtävä ilman määritettyä tuloksellisuustavoitetta

6 Muu arviointiperuste

Hallintotieteen tohtori **Sakari Möttönen** on vuodesta 2003 alkaen toiminut Jyväskylän kaupungin kehitysjohtajana. Möttönen esittää yhdessä valtiotieteen tohtori Heikki Helinin kanssa kirjoittamassaan kirjassa "Valitut tavoitteet" (Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 1999:8) seuraavan, tavoitteiden hierarkkisuuteen perustuvan jaottelun:

1 Strategiset tavoitteet

- toiminnan päämääriin liittyviä tavoitteita, kuvaavat tavoiteltavaa tulevaisuuden tilaa

Arviointi: Onko menty tavoitteen osoittamaan suuntaan?

2 Kehittämistavoitteet

- tavoitteet, joilla pyritään edistämään strategisten tavoitteiden toteutumista ja parantamaan organisaation toimintaa, usein kehittämishankkeita

Seuranta: Ovatko kehittämistoimenpiteet onnistuneet?

3 Palvelutavoitteet

- palvelutavoitteita voi pitää kuntalain hengen mukaisina varsinaisina toiminnallisina tavoitteina. Palvelutavoitteiden pitäisi olla konkreettisuusasteeltaan niin täsmällisiä, että niiden saavuttamisen arviointia voi kutsua mittaamiseksi ja seurantavälineitä mittareiksi.

Mittaus: Onko tavoitteet saavutettu?

Nykyinen kuntalaki tekee pakolliseksi talousarviovuoteen sidotun suunnittelun ja siihen liittyvän tavoitteiden asettamisen, jolloin korostuu palvelutavoitteiden merkitys. Kunnan talousarviossa pitäisi näkyä se, miten strategioita operatiivisessa toiminnassa toteutetaan, jolloin palvelutavoitteissa tulisi näkyä kunnan strategiaan sisältyvät linjavalinnat.

4 Minkälainen on hyvä tavoite ja mittari?

4.1 Yritysmailman hyvän mittarin kriteerejä

Yritysmailmasta on haettu seuraavat kriteerit hyvälle mittarille, jotka on julkaistu tekniikan tohtori **Kari Kankkusen**, kauppatieteiden tohtori, diplomi-insinööri **Esa Matikaisen** ja filosofian tohtori **Lasse Lehtisen** kirjassa ”Mittareilla menestykseen” (Enterprise Adviser kirjasarjan nro 33, Helsinki 2005):

1 Oikea-aikaisuus

Mittarin tietoa on pystyttävä keräämään riittävän usein, jotta sitä voidaan käyttää päätöksentekoon. Kuukausittain kerättävä tieto tarjoaa 12 parannusmahdollisuutta vuodessa, viikoittain kerättävä 52.

2 Vertailtavuus

Mittarin arvoa on voitava verrata johonkin, jotta sille saadaan merkitys.

3 Ymmärrettävyys

Mittarin on oltava niin yksinkertainen, että sen käyttäjät ymmärtävät sen toiminnan.

4 Myönteisyys

Nollaa lähestyvät mittarit ovat huonoja sekä psykologiselta vaikutukseltaan että ymmärrettävyydeltään (esim. tavoitearvojen 0,01 ja 0,001 ero on vaikeampi hahmottaa kuin lukujen 100 ja 1000 ero).

5 Oleellisuus

Mittarin on mitattava liiketoiminnan kannalta jotain avaintekijää.

6 Parannettavuus

Ei ole mitään hyötyä seurata mittaria, johon ei voi vaikuttaa.

7 Havainnoitavuus

On hyvä, jos mittariin saadaan tietoja helposti. Ei saa kuitenkaan keskittyä liian helppoihin mittareihin.

4.2 Julkishallinnon hyvän mittarin ominaisuuksia

Hallintotieteiden tohtori, professori **Ismo Lumijärvi** mainitsee kirjassa "Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa" (1997) seuraavat vaatimukset mittaristolle/tavoitteille: **vähäinen määrä, tärkeys, erityisyys, validiteetti (osuvuus), reliabiliteetti (luotettavuus), selvyys, ymmärrettävyys, relevanssi (merkityksellinen kokonaisuuden kannalta), kontrolloitavuus (mitattavaan asiaan voidaan vaikuttaa), täsmällisyys, herkkyys, käytännönläheisyys.**

Ismo Lumijärven tutkimuksessa esitetään seuraava näkemys hyvästä mittarista:

- mittarin tulee olla johdon ja henkilöstön hyväksymä ja ymmärtämä
- mittarin tulee kuvata tuotosta
- mittarin pitää ohjata ja suunnata tekemistä tuotoksen suuntaan
- mittarin pitää tuottaa tarpeeksi usein ja nopeasti palautetta
- mittarin on oltava joustava niin, että sitä voidaan tarvittaessa tarkentaa ja uudistaa
- mittarin pitää olla mahdollisimman yksinkertainen ja seuranta voimavaroja säästävä
- mittarille on mahdollista asettaa painokertoimia
- mittarin on tuotettava sellaista tietoa, jolla on todellakin merkitystä johdon tehtävien kannalta: tuloksia on voitava hyödyntää työyhteisössä ilman ulkopuolista resurssipanostusta
- mittarin osuvuus ja luotettavuus on voitava todentaa ja
- mittarille on voitava asettaa tavoitteita.

Ismo Lumijärven mukaan tuloksellisuuden arviointi edellyttää

- mittaamisen toistettavuutta
- mittareiden vertailtavuutta
- mahdollisuuksien mukaan palautetiedon keräämistä ja arviointia osana normaalia työrutiinia
- tietynasteista standardisointia
- että arvioinnin tulokset ovat nopeasti käytettävissä ja järkevässä suhteessa sen tarvitsemiin aika- ja henkilöresursseihin.

4.3 Valtuustotason hyvän tavoitteen kriteerit

Kauppätieteiden tohtori **Pentti Meklin** toimii Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksella kunnallistalouden professorina. Meklinin tutkimuskohteita ovat mm. kuntien kirjanpito ja tilinpäätöksen tulkinta, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen, tilintarkastus ja tarkastus-

lautakuntien toiminta, kuntakonsernin johtaminen ja kuntien toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Tampereen yliopiston vuonna 2001 julkaisemassa kirjassa ”Tulos, normi, tilivelvollisuus” (toim. Arvo Myllymäki ja Jarmo Vakkuri) Pentti Meklin luettelee artikkelissaan **hyvän kuntalain mukaisen talousarviotavoitteen tunnusmerkit**:

1 Mitattavuus

- tavoitteen on oltava niin täsmällisesti ilmaistavissa, että sen saavuttaminen voidaan todeta

2 Yksiselitteisyys ja ymmärrettävyys

- tavoitteen pitää olla ymmärrettävä ja yksinkertainen

3 Hyväksyttävyys

- kehittyneeseen tulosohjausmalliin liittyy tavoitteista sopiminen tilaajien ja tuottajien kesken. Tuottajapuolen on pystyttävä hyväksymään tavoite ja sitoutumaan sen toteuttamiseen.

4 Keskeisyys

- tavoitteen on oltava toiminnan kannalta keskeinen
- kun kunnan ydintehtävänä on järjestää kuntalaisille palveluja ja tyydyttävät elinolosuhteet, on keskeisten tavoitteiden silloin kohdistuttava näihin asioihin.

5 Kattavuus

- tavoitteen on katettava toiminto riittävästi. Jos tavoite ei ole riittävän kattava, saattavat ponnistukset kohdistua vain osaan toimialasta, jolloin merkittävä osa jää huonolle hoidolle.

6 Tavoitteen realistisuus suhteessa määrärahaan

- tulosohjauksen perusmallin mukaan tuloksilla ja määrärahoilla on oltava yhteys. Tavoitteen pitää olla saavutettavissa osoitetuilla resursseilla.

7 Määrärahan ja tavoitteen ajallinen vastaavuus

- määrärahat ovat vuotuisia, mutta monet tavoitteet, joihin esim. kouluissa tai terveydenhuollossa pyritään, voidaan saavuttaa vasta hyvinkin pitkän ajan kuluttua. Nämä kunnan keskeiset toiminnot ovat luonteeltaan tavaltaan investointeja, joissa uhraus tapahtuu nyt, mutta hyödyt realisoituvat tulevaisuudessa. Tämä aiheuttaa sen ongelman, että tavoitteiden toteutusta ei aina voida todeta talousarviovuoden aikana.

8 Ristiriidattomuus

- kuntien budjeteissa osa tavoitteista saattaa olla ristiriitaisia keskenään tai ristiriidassa kunnan strategian kanssa. Ristiriitaisuutta esiintyy usein eri sektoreiden välillä. Esimerkiksi terveydenhuollon kustannustehokkuuden parantamistavoite saattaa aiheuttaa ongelmia sosiaalipuolen palvelujen laatutasotavoitteille.

9 Vaikutettavuus

- toimintayksikön on kyettävä itse vaikuttamaan tavoitteen saavuttamiseen, sillä vastuussa tavoitteen saavuttamisesta voi olla vain, jos siihen voi vaikuttaa.

Suomen Kuntaliitto käynnisti vuoden 1998 lopulla kunnallisten palvelujen arviointihankkeen (ARVI). Hankkeen suositusluonnos "Valtuustotason arviointi, Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden toteutumisen arviointi osana kuntien johtamista" (kirj. Salme Sundqvist ja Leena Piekola) valmistui helmikuussa 2000. Vuonna 2002 ilmestyi uusittu ARVI-julkaisu nimellä "Miksi arvioida kunnan palveluja - ARVI II" (toim. Karin Creutz ja Salme Sundqvist).

Suomen Kuntaliiton ARVI-hanke asettaa seuraavat kriteerit hyvälle valtuustotason tavoitteelle:

Tavoitteet

- edistävät kunnan menestymistä tehtävissään
- vastaavat kuntalaisten/asiakkaiden tarpeita
- kehittävät palvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta
- kehittävät kunnan palveluja ja toimintaprosesseja
- ovat realistisia suhteessa kunnan voimavaroihin ja
- ovat kunnan omin toimenpitein saavutettavissa yksin tai toimijaosapuolena.

ARVI-hankkeen johtopäätös on, että on itsestään selvää, että kunnan valtuustotasolla asetettävien tavoitteiden **tulee tukea kunnille säädettyjä lakisääteisiä velvoitteita. Valtuustotason tavoitteiden tulee myös tukea kansallisella tasolla ilmaistuja ohjelmia tai suosituksia** (esim. STM:n toiminta- ja tavoiteohjelma, Suomen julkisen talouden vakausohjelma, Vanhushuollon laatusuositus, Terveystieteiden tutkimuskeskus 2015).

4.4 Palvelun saatavuutta ilmaisevat tavoitteet toimivat parhaiten poliittisena ohjausvälineenä

Kuntalaissa ja myös Kunnalliskomitean mietinnössä (1993/415) painotetaan, että **tavoitteet ja resurssit yhdistetään talousarviossa eli talousarvioon on sisällytettävä tavoitteiden vaatimat resurssit**. Tavoitteet ovat tällöin ns. panos-tuotos-tavoitteita, joiden tulisi kuvata sitä, mitä resursseilla saadaan aikaan. Tämän tuo esille hallintotieteiden tohtori **Sakari Möttönen** kirjassa "Valitut tavoitteet".

Kuntalain mukaisessa tavoitteiden asettamisessa on kyse ns. vastinetta rahalle - ajattelusta. Suomessa puhutaan toiminnan tuloksellisuudesta.

Tuloksellisuus voidaan jakaa kolmeen osatekijään:

1 taloudellisuuteen (kustannusten ja suoritteiden välinen suhde)

2 tuottavuuteen (suoritteiden ja tuotannontekijöiden välinen suhde) ja

3 vaikuttavuuteen Vaikuttavuudella on yhtäältä tarkoitettu organisaation kykyä saavuttaa tavoitteensa (sisäinen vaikuttavuus) ja toisaalta aikaansaatuja vaikutuksia kansalaisten tarpeiden tyydyttämisessä (ulkoinen vaikuttavuus).

Sakari Möttönen esittää, että kunnan virkakoneistolle tulisi antaa vastuu siitä, että toimitaan taloudellisesti ja tuottavasti. Vaikuttavuusosatekijän osalta tuntuu Möttösen mukaan luonnolliselta, että poliittisten päätöksente-

kijöiden tulisi vastata pääosin ulkoisesta vaikuttavuudesta eli **kaupunginvaltuuston asettamissa tavoitteissa tulisi näkyä se, miten aikaansaannokset tyydyttävät kuntalaisten tarpeita.**

Möttönen tekee kaksi johtopäätöstä:

1 Hallinnon eri tasoilla tulisi olla erilaisia tavoitteita ja tuloksellisuusajattelussa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välillä tulisi olla selkeä vastuujako.

2 Valtuuston tehtävässä asettaa tavoitteita on kyse vastiketta rahalle - tuloksellisuusajattelusta ja että valtuuston hyväksymiin tavoitteisiin tulisi sisältyä ulkoisen vaikuttavuuden näkökulma. Möttönen käyttää ulkoisen vaikuttavuuden tilalla myös termiä palvelujen saatavuus. Saatavuuden lisäksi palvelun laadun täytyy olla kuntalaisen tarpeen mukainen.

Sakari Möttönen päätyy kirjassa "Valitut tavoitteet" siihen, että talousarvioon sisältyviin **valtuuston hyväksymiin, eli sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiin** kohdistuu seuraavia vaatimuksia:

1 Tavoitteiden pitäisi kertoa palvelujen saatavuudesta.

2 Tavoitteilla pitäisi olla suora ja osoitettavissa oleva yhteys taloudellisiin resursseihin.

3 Tavoitteiden saavuttaminen pitäisi olla todennettavissa.

Lisävaatimuksena Möttönen mainitsee sen, että tavoitteiden tulisi kohdistua kuntalaisten kannalta merkittäviin palveluihin.

"Valitut tavoitteet" -kirjan toinen kirjoittaja, valtiotieteen tohtori **Heikki Helin** asettaa seuraavat kriteerit sitoville toiminnallisille tavoitteille:

1 Toimintaa ohjaava vaikutus

Tavoitteella on oltava toimintaa tiettyyn suuntaan ohjaava vaikutus. Tavoitteen pitää vaikuttaa kaupungin strategiasuunnitelman toteuttamiseen.

2 Palvelujen saatavuus/vaikutus kuntalaisen elämään

Kunnan tehtävä on järjestää palveluja kuntalaisille. Tämän takia tavoitteen tulisi kuvata palvelun saatavuutta ja vaikutuksia kuntalaisen kannalta. Muutoin tavoitteet ovat enemmänkin keinoja, jotka kuuluvat valtuustoa alemmille tasoille.

3 Toteutumista on voitava seurata/mitattavuus/arvioitavuus

Tavoitteen on oltava mitattava tai muuten niin selkeä, että jälkeenpäin voidaan selvittää sen toteutuminen. Aikaisemmin yleistä muotoa olevat tavoitteet, joissa kehitetään, parannetaan, tehostetaan, koordinoidaan, eivät sellaisinaan ole riittäviä. Tavoitteen laskenta- ja seurantatavan tulisi ilmetä talousarviokirjasta. Myös sanallisen tavoitteen toteutumista voidaan seu-

rata ja arvioida. Toiminnan onnistuneisuuden arvioinnissa voidaan joutua käyttämään useita eri mittareita.

4 Yksikön on voitava vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen

Hallintokunnalla pitää olla mahdollisuudet, resurssit, tavoitteen toteuttamiseen. Muutoin siltä on vaikea vaatia tavoitteiden toteuttamista.

5 Yhteys resursseihin

Jos hallintokunnan käytettävissä olevia määrärahoja supistetaan, on tavoitettakin voitava muuttaa. Määrärahojen muutosten vaikutuksista toiminnallisiin tavoitteisiin ei ole paljon kerrottu. Tavoite voi olla kuitenkin käyttökelpoinen, vaikka yhteys resursseihin olisi heikompi.

Kytkeä resursseihin vaikeuttaa se, että kaupungeissa määrärahat ovat suhteellisen karkealla tasolla.

Hallintotieteen tohtori **Erkki Vuorinen** on kunnallispolitiikan dosentti Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitoksella ja on toiminut useiden kymmenien kuntien valvontaa ja tavoitejohtamisen kehittämistä ohjanneena konsulttina. Vuorinen esittää kirjassaan "Valtuuston asettamat tavoitteet" (1999) alla olevan luettelon niistä ominaisuuksista, mitä valtuuston asettamalla hyvällä tavoitteella pitää olla.

Valtuuston asettama hyvä tavoite:

- kuvaa, miten kuntalaisten tarpeita toteutetaan
- on realistinen mutta haastava
- on konkreettinen
- on yksiselitteinen
- on mahdollisimman hyvin mitattavissa tai arvioitavissa
- tavoitteita on rajallinen lukumäärä

Vuorisen kanta on, ettei kaupunginvaltuuston hyväksymiin keskeisiin (sitoviin) tavoitteisiin kuulu esim. tilojen käyttöaste tai henkilökunnan koulutuspäivät. Nämä tavoitteet kun eivät kuvaa sitä, miten kuntalaisten tarpeita on tarkoitus toteuttaa. Talousarvioon voidaan kuitenkin ottaa erilaisia mittareita ja tavoitteita taustaksi ja perusteluiksi, vaikka ne eivät soveltuisikaan sitoviksi mittareiksi.

Sitovien tavoitteiden ihannemääräksi tilivelvollista toimielintä ja sen viranhaltijaa kohti Vuorinen pitää 2-5 tavoitetta. Keskeisiä (sitovia) toiminnallisia tavoitteita oli Vuorisen laskelman mukaan vuonna 1999 Vantaalla 59, Jyväskylässä 53 ja Oulussa 84. Näitä määriä voi Vuorisen mukaan vielä pitää sellaisina, että valtuusto voi hallita tavoiteasetantaa.

Vuorinen korostaa, että **tavoitteiden yhteydessä on mainittava selkeästi se toimielin ja tilivelvollinen viranhaltija, jolle tavoite on asetettu.** Tilivelvollinen viranhaltija on Vuorisen näkemyksen mukaan mainittava nimeltä. Tämä sen vuoksi, että on huomattavasti motivoivampaa kun näkee oman nimensä tavoitteiden toteutumisesta vastaavana.

5 Tavoitteiden asettamisessa ja mittareiden laatimisessa huomioon otettavaa

Valtiotieteen tohtori **Heikki Helin** tuo kirjassa "Valitut tavoitteet" esiin seuraavia asioita, joita tavoitteiden asettamisessa ja mittareiden laatimisessa on otettava huomioon:

1 Painopistealueet

Sitovat tavoitteet kannattaa asettaa niille toiminnoille, joille halutaan varmistaa riittävät resurssit talousarviovuoden aikana. Ne toiminnot, joita ei erikseen seurata, saattavat helposti jäädä resurssien jaossa niiden toimintojen jalkoihin, joille on asetettu selkeät tavoitteet.

2 Lähtö- ja tavoitetason erittely

Tavoitteiden asettaminen ja saavutettujen tulosten arviointi edellyttää lähtökohtatilanteen täsmällisempää tuntemusta. Nykyinen ja tavoitteeksi asetettu tilanne on eriteltävä.

3 Itsestäänselvyyksiä ei tavoitteisiin

Heikki Helin ja myös Erkki Vuorinen ovat tutkimuksissaan todenneet, että monissa kaupungeissa sitovana toiminnallisena tavoitteena esitetään asioita, jotka on lain mukaan hoidettava. Sellaisia ei ole tarkoituksenmukaista hyväksyä sitovaksi toiminnalliseksi tavoitteeksi. Sama koskee hallintokunnalle johto- tai toimintasäännöllä määriteltyjä tehtäviä.

4 Tavoitteiden mitattavuus

Tavoite olisi pystyttävä ilmaisemaan siten, että se on mitattavissa. Yleisluontoisen tavoitteen perään voi myös lisätä erillisen selostuksen siitä, miten tavoitteen toteutuminen mitataan ja mikä on tavoiteltu mittariarvo.

Mitä alemmalle organisaatiotasolle tavoite asetetaan, sen helpompi on muotoilla toiminnalle konkreettinen, mitattava tavoite. Tavoitteiden asettelussa ei kuitenkaan saa unohtaa kokonaisnäkemystä toiminnan painopisteistä, kehittämissuunnasta ja resurssien suuntaamisesta.

5 Tavoitteen selkeys

Tavoitteet ja niiden mittaamistapa on ilmastava niin selkeästi, että ulkopuolinenkin lukija saa selvää siitä, mitä on mitattu ja onko tavoite saavutettu. **Lyhenteistä ja laskentakaavoista, jotka eivät mahdu itse tekstiin annetaan selostus esim. alaviitteenä.**

Tavoitetaso ilmaistaan usein lukuna, esim. käyntimääränä tms. Harvoin kuitenkaan päästään täsmälleen tavoiteltuun lukuun, vaan lopputulos on suurempi tai pienempi kuin tavoiteltu luku. Tavoitteen muotoilusta ei kuitenkaan aina pysty päättämään kumpi vaihtoehto on tavoiteltavampi. Sik-

si tavoitetasoa ilmaistaessa **kannattaa selvyiden vuoksi aina käyttää pienempi kuin - tai suurempi kuin -merkkejä lukujen lisäksi.**

6 Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavat tavoitteet ja mittarit Turku-strategiassa 2005 - 2008 ja Turku-strategian tasapainotetussa tuloskortistossa

6.1 Turku-strategian toteutumisen mittaaminen

Turku-strategia vuosille 2005 - 2008 on hyväksytty valtuustossa 2.5.2005. Voidaan sanoa, että Turku-strategia koostuu yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavista tavoitteista. Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavia tavoitteita sisältyy toiminta-ajatukseen, arvoihin, visioon, strategiaan painopisteisiin ja kriittisiin menestystekijöihin. Turku-strategiaan sisältyviä strategisia painopisteitä ja kriittisiä menestystekijöitä ei itsessään ole muotoiltu mitattavaan muotoon.

Konkreettisemmalla tasolla **Turku-strategian toteutumista mitataan mm. erillisellä kaupunginhallituksen 27.6.2005 hyväksymällä tasapainotetulla tuloskortistolla. Tasapainotettu tuloskortisto on otettu osaksi vuosittain valtuustossa hyväksyttävää talousarviota ja taloussuunnitelmaa, muodostaen kaupunginhallituksen talousarviotavoitteet ja taloussuunnitelmatavoitteet. Muita konkretisoinnin välineitä ovat osastrategiat, hallintokuntien strategiat ja ohjelmat sekä kaupunginvaltuuston ryhmien välinen sopimus.**

Kaupunginhallitus päätti 6.6.2005 § 489, että uudistetun valtuuston hyväksymän päästrategian ja laadittavien osastrategioiden jalkauttamisesta sekä mittaamisen kehittämisestä että kytkemisestä suunnitteluprosessiin tulee tuoda erillinen esitys kaupunginhallitukselle.

Kaupunginhallitus hyväksyi 17.10.2005 sopimusohjausjärjestelmän. Sopimusohjausjärjestelmä on olennainen osa kaupungin johtamisjärjestelmää ja sisältää kaupunginhallituksen ja lautakunnan välisen, luonteeltaan strategisen palvelusopimuksen sekä lautakunnan ja sen alaisten yksiköiden väliset, eri tasoilla tehtävät operatiiviset palvelun tuotantosopimukset. **Palvelusopimuksessa kaupunginhallitus ja lautakunta sopivat palvelukonaisuuksien osalta siitä, miten lautakunta toimii kaupungin strategiassa määriteltyjen tavoitetasojen toteuttamiseksi** palvelustrategiassa määriteltyjä periaatteita noudattaen. (Kaupunginjohtaja asetti 28.11.2005 palvelustrategian valmistelua ja sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen toimeenpanon seuranta varten johtoryhmän.)

Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan kaupunginhallituksen ja lautakuntien väliset palvelusopimukset tuli laatia vuoden 2005 aikana kahden pilotoitavan lautakunnan kanssa. Kaikkien lautakuntien kanssa sopimukset tulee tehdä vuoden 2007 talousarviokäsittelyn yhteydessä. Palvelujen tuotantosopimuksen pilottimallit tuli tehdä vuoden 2006 toimintaa varten palvelusopimusta pilotoivissa hallintokunnissa, jonka jälkeen järjestelmää

laajennetaan asteittain siten, että koko järjestelmä otetaan käyttöön viimeistään vuoden 2007 loppuun mennessä. Sopimukset tulee dokumentoida lomakkeille, jotka sopijaosapuolet allekirjoittavat.

Kaupunginhallitus ja konsernin johtoryhmä ovat Turku-strategian valmistamisen jälkeen tiiviisti seuranneet hallintokuntien strategioiden laatimista. Kaupunginjohtaja antoi kesäkuussa 2005 ohjeet hallintokuntien strategioiden laatimiseksi ja samalla kytkennän osoittamiseksi Turku-strategiaan 2005 - 2008. Asia on ollut esillä mm. kaupunginhallituksen seminaareissa 19.9.2005 ja 4.-5.10.2005. **Kaupunginhallitus käsittelee hallintokuntien strategioita kokouksessaan 31.10.2005, jolloin kaupunginhallitus merkitsi hallintokuntien strategiat ja tasapainotetut tuloskortistot tiedokseen ja totesi, että ne tulevat hyväksyttäväksi kaupunginvaltuuston talousarviokäsittelyn jälkeen. Hallintokuntien strategiat ja tasapainotetut tuloskortit hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 13.2.2006.**

6.2 Turku-strategian toteutumisen raportointi

Kaupunginjohtaja on laatinut vuosittain toukokuussa selonteon valtuustolle Turku-strategian toteutumisesta. Strategiaselonteot ovat olleet luonteeltaan nykytilan selvityksiä. Kaupunginhallituksen hyväksymän tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden ja mittareiden toteutumisselvitys on ollut selonteon liitteenä.

Vuoden 2004 tilinpäätöksessä oli ensimmäistä kertaa mittarikohtainen selvitys Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden ja mittareiden toteutumisesta (ts. kaupunginhallituksen talousarviotavoitteista). Vastaavaa selvitystä tuloskortistosta/kaupunginhallituksen sitovien talousarviotavoitteiden toteutumisesta ei ole sisällytetty kaupungin huhtikuun ja elokuun 2005 toiminnan ja talouden seurantaraportteihin.

Talousarvion noudattamista koskevissa määräyksissä todetaan, että sitoviksi tarkoitettujen kriittisten menestystekijöiden, näiden arviointikriteerien/mittarien ja mittareiden tavoitearvojen vuodelle 2006 sekä muiden mahdollisesti kaupunginvaltuuston sitoviksi hyväksymien tavoitteiden toteutumisesta tulee raportoida kaupunginvaltuustolle, kaupunginhallitukselle ja tarkastuslautakunnalle talousarviovuoden aikana yhdessä talousarvion toteutumisennusteen kanssa kaksi kertaa vuodessa huhtikuun ja elokuun lopun tilanteen mukaan. Lisäksi toiminta ja talous raportoidaan tasekirjaan liitettynä kaudelta 1.1. - 31.12.2006.

Strategiaselontekoa on viime vuosina käsitelty vuosittain toukokuussa kaupunginhallituksessa erillisenä asiana ja sen jälkeen kaupunginvaltuuston seminaarissa. Vuodesta 1999 alkaen Turku-strategioiden toteutumisesta on kaupungin asianhallintajärjestelmän mukaan annettu kerran vuodessa selonteko, yhteensä seitsemän selontekoa, jotka on käsitelty toimielinten kokouksissa seuraavasti: 16.5.2005 (Kh), 24.5.2004 (Kh), 19.5.2003 (asia

palautettiin Kh:ssa otettavaksi esille kaupunginvaltuuston seminaarissa 26.5.2003), 27.5.2002 (Kv) 28.5.2001 (Kv), 29.5.2000 (Kv) ja 24.5.1999 (Kv).

Havainnot ja suosituksia

- ◆ **Tähän mennessä Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden toteutumisesta ei ole raportoitu kolmannesvuosittain kaupungin ylimmille toimielimille. Tuloskortiston tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa tulee jatkossa noudattaa valtuuston hyväksymiä talousarvion noudattamista koskevia määräyksiä, sisältyväthän Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteet kaupunginhallituksen sitovina tavoitteina kaupunginvaltuuston hyväksymään talousarvioon.**
- ◆ **Strategiaselontekoa ei ole käsitelty erillisenä asiana valtuuston kokouksessa vuoden 2002 jälkeen. Asian merkittävyyden kannalta olisi luontevaa, että strategiaselontekoa käsiteltäisiin valtuuston seminaarin lisäksi myös virallisena kokousasiana kaupunginvaltuustossa esim. tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä.**
- ◆ **Strategiaselonteon käsittelyn aikaistaminen on tarpeen, jotta siihen sisältyviä tietoja voitaisiin hyödyntää tehokkaasti jo keväällä kaupungin talousarvion valmistelussa ja kaupungin talousarvion ohjelukujen asettamisessa.**

6.3 Turku-strategian ulkoinen arviointi

Turku-strategiaa 2001 - 2004 arvioitiin ulkoisen arvioitsijan (Efektia Oy) toimesta loppuvuonna 2004. Arviointikyselyllä selvitettiin luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon näkemyksiä strategiaprosessin toimivuudesta, sisällöstä, organisoinnista, ymmärrettävyydestä sekä strategian toteutumisesta suhteessa tavoitteisiin. Kysely lähetettiin kaupunginvaltuutetuille, kaupunginhallituksen jäsenille sekä lautakuntien puheenjohtajille. Kyselyn piirissä olivat myös 33 viranhaltijajohdon edustajaa.

Arvioinnin suorittaja arvioi, että Turun kaupungin strategiatyö kuluneella valtuustokaudella oli pääosin onnistunutta. Kaupunginhallitus oli kriittisin, mutta toisaalta muut strategiatyöhön osallistuneet kokivat kaupunginhallituksen roolin positiivisena. Ulkoisen arvioinnin mukaan Turku-strategian 2001 - 2004 keskeisimmät vahvuudet olivat:

- viranhaltijoiden riittävä osallistuminen strategian laadintaan
- tarkastuslautakunta on arvioinut riittävästi strategian toteutumista
- kaupunginhallitus on osallistunut riittävästi strategian laadintaan
- kaupunginhallituksen vaikuttamismahdollisuudet olivat hyvät
- strategia on tulevaisuuteen suuntautunut
- arvot, visio ja toiminta-ajatus on hyväksytty laajasti
- prosessi noudatti hyvin asetettuja aikataulutavoitteita.

Turku-strategiaan liittyen eniten kehittämistä vaativia vaiheita/osioita olivat:

- strategiasta tiedottaminen ymmärrettävästi kaupunkilaisille ja siihen liittyen strategian tunnettavuus kaupunkilaisten keskuudessa
- poikkeavia tuloksia ilmetessä toiminnan muuttaminen strategian suuntaiseksi
- toimenpiteiden riittävyys tavoitteiden saavuttamiseksi
- toiminnan ja resurssien kohdistaminen strategian mukaisesti
- strategiasta tiedottaminen sidosryhmille
- strategian mukaisten tavoitteiden saavuttaminen.

Arvioinnin tuloksena oli, että luottamushenkilöiden mielestä Turku-strategian konkretisoinnin välineenä käytettyä tasapainotettua tuloskortistoa tulisi huomattavasti kehittää, kun taas johtavat viranhaltijat pitivät välinettä hyvin toimivana.

6.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset -tulokortin tavoitteiden ja mittareiden toimivuus

Seuraavassa esitellään lyhennettynä Turku-strategian 2005 - 2008 tasapainotetun tuloskortiston tuloskorttiin ”Yhteiskunnalliset vaikutukset” sisältyvät kriittiset menestystekijät ja niille vuoteen 2009 asetetut tavoitteet ja mittarit. **Mittareiden tavoitearvoja, selityksiä tai lähtöarvoja ei ole tässä referoitu yksityiskohtaisesti. Tarkemmat tiedot löytyvät talousarvioehdotuksesta.** Kunkin kriittisen menestystekijän kohdalla on lyhyesti (tummennettuna) arvioitu mittareiden ominaisuuksia verrattuna arviointialan kirjallisuudessa esitettyihin hyvän tavoitteen ja mittarin ominaisuuksiin. Lisäksi on nostettu esiin eräitä ristiriitaisuuksia tuloskortiston tavoitteiden ja hallintokuntien asettamien taloussuunnitelmatavoitteiden välillä.

- Kestävää kasvua ja hyvinvointia tukeva kaupunkisuunnittelu
 - Asukasmäärän kasvutavoite 181.500
 - Tyytyväisyys elinympäristöön parempi kuin kuudessa suurimmassa kaupungissa ja ympäristökaupungeissa (Efektia Oy:n suorittama vertailu)
 - Lapsiperheiden osuus vähintään valtakunnallisen kehityksen mukainen

Arviointi: Tavoitetaso on ilmoitettu, mittarit ovat selkeitä ja lähtötaso on tiedossa. Ongelmallista on, että kaupungin mahdollisuus vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen on vain välillinen.

- Vastuullinen ilmasto- ja ympäristöpolitiikka
 - Asemakaava-alueelle rakennettujen asuntojen osuus yli 95 %
 - Ilmanlaatu kauppatorilla (hyväksyttävien päivien osuus yli 70 %)
 - Vesistöindeksi (asema jäteveden puhtauden osalta seitsemän suurimman kaupungin vertailussa kolmen parhaan joukossa)

Arvio: Lähtötaso puuttuu tuloskortista, mutta tavoitetaso on ilmoitettu. Mittarit ovat selkeitä. Toteutumaan voidaan ainakin osittain vaikuttaa kaupungin toimenpiteillä.

- Lasten, nuorten ja lapsiperheiden aseman kehittäminen
 - Merkittävä osa koulujen pihoista palvelee myös alueiden lähiliikuntaa
 - Koulussa viihtyminen on parantunut merkittävästi
 - 64 % 7-29-vuotiaista osallistuu järjestöihin ja harrastusporukoihin
 - Korkeintaan 14 % kaikista lapsiperheistä saavat toimeentulotukea
 - Alle kouluikäisten lasten perheille tarjottavat palvelut ovat seudullisesti ja valtakunnallisesti vetovoimaisia

Arvio: Lähtötasoa ei ole määritelty tuloskortissa. Useat mittarit eivät ole selkeitä eikä tavoitetasoa ole ilmoitettu. Mittausmenetelmää ei ole mainittu. Mittarit kaipaavat tarkentamista tavoitetason ja mittausmenetelmän osalta. Kaupungin toimenpiteillä voidaan vaikuttaa vain osaan tavoitteista.

- Terveiden ja esteettömyyden edistäminen sekä elämänhallinnan ja oman aktiivisuuden tukeminen
 - Koettu terveydentila on erittäin hyvä tai melko hyvä 73 %:lla asukkaista
 - Terveiden kannalta riittävästi liikkuvia on 45 % väestöstä
 - Työikäisen ja senioriväestön kuuluminen järjestöihin ja harrasteporukoihin on kasvanut merkittävästi
 - Esteettömyysohjelma on laadittu ja toteutettu
 - Maahanmuuttajat ovat kotoutuneet yhteiskuntaan nykyistä nopeammin ja paremmin (mitataan kotoutumisindeksillä)

Arviointi: Lähtötasoa tai mittausmenetelmää ei ole ilmoitettu. Useimmille mittareille on määritelty tavoitetaso ja ne ovat selkeitä. Kaikkiin tavoitteisiin ei voida vaikuttaa kaupungin omilla toimenpiteillä.

Terveyslautakunnan taloussuunnitelmassa on käytössä sama mittari, mutta tavoitetaso on alhaisempi, mikä on ristiriidassa tasapainotetun tuloskortiston kanssa. (Koettu terveydentila on erittäin hyvä tai melko hyvä 71 %:lla asukkaista vuosina 2006 - 2008).

Liikuntalautakunnan taloussuunnitelmatavoite vuodelle 2008 on, että 75,5 % kyselyyn vastanneista kokee *vointinsa* melko hyväksi tai erittäin hyväksi. Liikuntalautakunnan antamat mittarin lähtöarvot ovat korkeammat kuin terveyslautakunnan antamat lähtöarvot, joten kyseessä on ilmeisesti eri kyselyt. Mittarit ovat kuitenkin niin samankaltaisia, että on olemassa sekaannuksen vaara.

Liikuntalautakunnan taloussuunnitelmatavoite vuodelle 2008 on, että terveyden kannalta riittävästi liikkuvia on 44,5 % 7-70-vuotiaista vuonna 2008, kun kaupunkitasoisen tasapainotetun tulokortiston mittari kohdistuu koko väestöön. Kaupunkitasoisen tasapainotetun tulokortiston mittarin tarkoittaman väestöryhmän tarkempi määrittely on suotavaa.

- Elävä ja luova kulttuurikaupunki
 - Kulttuuritilaisuuksissa käy aktiivisesti 69 % väestöstä (kulttuuritapahtumien osallistujamäärän summa)
 - Aktiivisia kulttuuriharrastajia on 50 % väestöstä
 - Turku valitaan Euroopan kulttuuripääkaupungiksi 2011 - kulttuuripääkaupunkiohjelman toteuttaminen
 - Elävää ja luovaa kaupunkikulttuuria tukeva kaupungin kokonaissuunnitelma on laadittu ja kaupunkikehittäminen tukee Turun vetovoimaisuutta

Arvio: Lähtötaso puuttuu. Mittarit kaipaavat täsmentämistä mittaamenetelmän osalta. Laskentatapa on ilmaistu epäselvästi. Kulttuuritapahtumien osallistujamäärän summa suhteessa kaupungin väestön määrään ei tarkoita samaa kuin osuus kaupungin väestöstä, joka aktiivisesti käy kulttuuritilaisuuksissa. Kulttuuriharrastajien osuuden mittaamenetelmää ei ole kerrottu. Tavoite ”kaupunkikehittäminen tukee Turun vetovoimaisuutta” ei ole mitattava tai selkeä. Kaupungin mahdollisuus omin toimenpitein vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen on rajallinen.

Kulttuurilautakunnan taloussuunnitelmatavoitteena on, että aktiivisten kulttuuritilaisuuksissa kävijöiden osuus kaikista kyselyyn vastaajista kasvaa 67 %:iin v. 2008. Myös aktiivisten kulttuuriharrastajien osuus mitataan kyselyllä. Mikäli kaupunkitasoisen tulokortiston mittarin tulos perustuu kulttuuritoimen tekemään kyselyyn, mittarin tarkempi määrittely ja maininta kyselystä mittaamenetelmänä tulisi lisätä kaupunkitasoiseen tasapainotettuun tulokortistoon.

- Innovatiivisuutta tukeva korkeakoulu- ja yritysysteistyö
 - Innovaatio-ohjelma laadittu ja tarvittavat kehitystoimenpiteet vastuutettu (2006). Alueella toimii osaamispääoman kasvulla mitattuna Suomen johtava luovuuteen ja yrittämiseen kannustava innovaatiojärjestelmä (2009).
 - Kansallisen ja kansainvälisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen koordinaatiovastuut määritelty (2006). Alueen suhteellinen asema on noussut tutkimus- ja kehitysrahoitusosuuksien kansallisessa vertailussa (2009).
 - Selvitetään toimintaympäristön kehittämistarpeet kansainvälisten osaajien näkökulmasta (2006). Kansainvälisten

työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkimus- ja kehitysyksiköiden määrä on noussut (2009).

Arviointi: Mittarit eivät ole selkeitä, yksiselitteisiä eikä lähtötasoa tai tavoitetasoa ole ilmoitettu. Mittaustavan selostus puuttuu. Tavoitetason tarkempi määrittely on tarpeen. Kaupungin mahdollisuus omin toimenpitein vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen on rajallinen.

- Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja kärkialojen tukeminen

- Osaamis- ja elinkeinostrategia laadittu ja kaupungin tahtotila määritelty (2006). Turku toteuttaa määrätietoista ja tavoitteellista elinkeinopolitiikkaa.

- Elinkeinopolitiikan yhtenäisen johtamisen mahdollistavat rakenne- ja resurssiratkaisut tehty (2006). Elinkeinopolitiikkaa johdetaan ja siitä viestitään yhdensuuntaisesti koko kaupunkikonsernissa (2009)

- Keskeisten toimialojen kehittämishankkeet ja vastuutahot määritelty (2006). Toimialojen kilpailukyky vahvistunut ja yrittäjyys lisääntynyt.

Arviointi: Mittarit eivät ole selkeitä, yksiselitteisiä eikä lähtötasoa tai tavoitetasoa ole määritelty. Mittaustavan selostus puuttuu. Tavoitetason tarkempi määrittely on tarpeen. Kaupungin mahdollisuus omin toimenpitein vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen on rajallinen.

Havainnot ja suosituksia

Tasapainotetun tuloskortiston mittareiden vertailussa arviointialan kirjallisuudessa annettuihin valtuustotason hyvän kriteerin ominaisuuksiin havaittiin, että kaupunkitason tasapainotetun tuloskortiston mittareissa on seuraavia kehittämistarpeita:

- ◆ **Mittareiden riittävään selkeyteen ja yksiselitteisyyteen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Mittareiden määrittely ja mittaustapa tulee ilmoittaa.**
- ◆ **Mittareille on määriteltävä tarkka tavoitetaso. Tavoitetaso on ilmoitettava niin tarkkaan, että voidaan selvästi todeta, onko tavoite toteutunut. Myös lähtötaso tulee ilmoittaa. Lähtötason ilmoittaminen on tarpeen, jotta tavoite voidaan asettaa tarpeeksi haastavalle tasolle.**
- ◆ **Mittarit tulee valita siten, että kaupungilla on mahdollisuus omin toimenpitein tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen.**

7 Hallintokuntien yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavat talousarvio- ja -suunnitelmatavoitteet ja -mittarit

7.1 Talousarvio- ja -suunnitelmatavoitteiden toteutumisen raportointi

Talousarviotavoitteiden toteutumisesta raportoidaan kolme kertaa vuodessa kaupunginhallitukselle seuraavasti:

- Toiminnan ja talouden seurantaraportti 1.1.-30.4. (julkaistaan toukokuun lopulla)
- Toiminnan ja talouden seurantaraportti 1.1.-31.8. (julkaistaan lokakuun alussa)
- Tilinpäätöksen yhteydessä (toimintakertomus) 1.1. - 31.12. (maaliskuun loppuun mennessä).

Kaupunginhallitus lähettää toiminnan ja talouden seurantaraportit edelleen kaupunginvaltuustolle ja tarkastuslautakunnalle tiedoksi. Tilinpäätöksen hyväksymisestä päättää kaupunginvaltuusto. Asiakirjat julkaistaan sähköisenä kaupungin intranetissa ja kaupungin internetsivuilla.

Toiminnan ja talouden seurantaraportti on aiemmin ilmestynyt neljännesvuosittain, mutta vuodesta 2004 alkaen päädyttiin järjestelmään, jonka mukaan katsottiin kolmannesvuosittaisen seurantaraportin olevan riittävä.

Havaintoja ja suosituksia

- ◆ **Raportointi talousarviotavoitteiden toteutumisesta on pääsääntöisesti seikkaperäistä ja kattavaa. Ongelmia raportoinnissa aiheutuu sellaisista mittareista, joista ei ole saatavissa vuoden mittaan tai tilinpäätökseenkään mennessä seurantatietoa. Tällöin tulee ilmoittaa viimeinen käytettävissä oleva seurantatieto ja raportointiväli.**
- ◆ **Parannuksena edeltäviin vuosiin otettiin vuonna 2004 toiminnan ja talouden seurantaraporteissa ja vuoden 2005 tilinpäätöksestä alkaen käyttöön ”liikennevalot”, jotka kunkin toiminnallisen tavoitteen kohdalla ilmaisevat selvästi värillä, onko tavoite toteutunut, toteutumassa vai jääkö se kenties toteutumatta. Värikoodien avulla lukija saa nopeasti yleiskäsityksen tavoitteiden toteutumistilanteesta. Keltaista väriä voidaan käyttää kuvaamaan tilannetta, jossa tavoite on lähes saavutettu.**

7.2 Hallintokuntien talousarvio- ja -suunnitelman tavoitteiden ja mittareiden toimivuus

Arvioinnin pohjamateriaalina on ollut lokakuussa 2005 julkaistu kaupunginjohtajan esitys talousarvio- ja suunnitelmaehdotukseksi 2006 - 2008. Kunkin hallintokunnan yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavia talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksen tavoitteita ja mittareita on arvioitu suhteessa arviointialan kirjallisuudessa esitettyihin hyvän tavoitteen ja mittarin ominaisuuksiin. Lisäksi on tarkasteltu talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksen tavoitteiden ja mittareiden yhteensopivuutta Turku-strategian tasapainotetussa tulostulokortissa asetettujen tavoitteiden ja mittareiden kanssa.

Hallintokuntakohtaisten talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen tavoitteiden ja mittareiden arvioinnin tuloksesta sekä raportin muusta sisällöstä pyydettiin hallintokunnilta lausunto alkuvuodesta 2006. Yhteenvedo lausunnoista ja tarkastuslautakunnan kannanotto niihin on tämän raportin liitteenä (Liite 2).

Havaintoja ja suosituksia

- ◆ **Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen mittarit ovat useimmiten selkeitä.**
- ◆ **Mittaustapa on talousarviossa (ymmärrettävyyden sitä vaatiessa) lähes aina määritelty ja ilmoitettu.**
- ◆ **Tarkkaa lähtötasoa ja tavoitetasoa ei kattavasti ole ilmoitettu. Lähtötason tietäminen on tarpeen, jotta tavoite voidaan asettaa tarpeeksi haastavalle tasolle. Tavoitetaso on ilmoitettava niin tarkkaan, että voidaan selvästi todeta, onko tavoite toteutunut.**
- ◆ **Melko tavallista on, että tavoitteen toteutumiseen voidaan vaikuttaa vain rajallisesti yksikön omilla toimenpiteillä. Tavoitteen tulee olla sellainen, että yksikkö yksin tai yhteistyössä muiden kanssa voi vaikuttaa sen toteutumiseen.**
- ◆ **Jotkut tavoitteet eivät ole täsmälleen linjassa Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden yhdenmukaisuus Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston kanssa on varmistettava.**

8 Yhteenvedo ja johtopäätökset

Arvioinnissa on käyty läpi Turku-strategian 2005 - 2008 tasapainotettuun tuloskortistoon sekä kaupunginjohtajan esitykseen vuoden 2006 talousarvioksi ja vuosien 2007 - 2008 taloussuunnitelmaksi sisältyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevia tavoitteita ja mittareita. Tavoitteiden ja mittareiden toimivuutta on arvioitu suhteessa arviointialan kirjallisuudessa esitettyihin hyvän tavoitteen ja mittarin ominaisuuksiin. Hyvän tavoitteen ja mittarin ominaisuuksia on esitetty tämän muistion kohdassa 4.

Arvioinnissa on lisäksi tarkasteltu valtuustotasolla päätettyjen tavoitteiden toteutumisen seurantajärjestelmän toimivuutta ja siihen liittyviä kehittämistarpeita.

Arvioinnissa on tehty seuraavia havaintoja ja niihin liittyviä johtopäätöksiä:

1 Yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevien tavoitteiden toteutumisen raportoinnin toimivuus

Valtuustotasolla on seurattu yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevien tavoitteiden toteutumista kahdella tavalla:

- 1 Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston toteutumisen kautta
Raportointi: kaupunginjohtajan selonteko edellisvuoden toteutumasta kerran vuodessa toukokuussa.
- 2 Talousarviotavoitteiden toteutumisen kautta
Raportointi: kaupungin toiminnan ja talouden seurantaraportti huhtikuun ja elokuun lopun tilanteen mukaan sekä tilinpäätös vuoden lopun tilanteesta.

Raportoinnin toimivuudesta tehtiin arvioinnissa seuraavat havainnot ja päädyttiin seuraaviin suosituksiin:

Tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden toteutumisen raportointi

- ◆ **Tähän mennessä Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden toteutumisesta ei ole raportoitu kolmannesvuosittain kaupungin ylimmille toimielimille. Tuloskortiston tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa tulee jatkossa noudattaa valtuuston hyväksymiä talousarvion noudattamista koskevia määräyksiä, sisältyväthän Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteet kaupunginhallituksen sitovina tavoitteina kaupunginvaltuuston hyväksymään talousarvioon.**
- ◆ **Strategiaselontekoa ei ole käsitelty erillisenä asiana valtuuston kokouksessa vuoden 2002 jälkeen. Asian merkittävyyden kannalta olisi luontevaa, että strategiaselontekoa käsiteltäisiin valtuuston seminaarin lisäksi myös virallisena kokousasiana kaupunginvaltuustossa esim. tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä.**
- ◆ **Strategiaselonteon käsittelyn aikaistaminen on tarpeen, jotta siihen sisältyviä tietoja voitaisiin hyödyntää tehokkaasti jo keväällä kaupungin talousarvion valmistelussa ja kaupungin talousarvion ohjelukujen asettamisessa.**

Talousarviotavoitteiden toteutumisen raportointi

- ◆ **Raportointi talousarviotavoitteiden toteutumisesta on pääsääntöisesti seikkaperäistä ja kattavaa. Ongelmia raportoinnissa aiheutuu sellaisista mittareista, joista ei ole saatavissa vuoden mittaan tai tilinpäätökseenkään mennessä seurantatietoa. Tällöin tulee ilmoittaa viimeinen käytettävissä oleva seurantatieto ja raportointiväli.**
- ◆ **Parannuksena edeltäviin vuosiin otettiin vuonna 2004 toiminnan ja talouden seurantaraporteissa ja vuoden 2005 tilinpäätöksestä alkaen käyttöön ”liikennevalot”, jotka kunkin toiminnallisen tavoitteen kohdalla ilmaisevat selvästi värillä, onko tavoite toteutunut, toteutumassa vai jääkö se kenties toteutumatta. Värikoodien avulla lu-**

kija saa nopeasti yleiskäsityksen tavoitteiden toteutumistilanteesta. Keltaista väriä voidaan käyttää kuvaamaan tilannetta, jossa tavoite on lähes saavutettu.

2 Yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevien tavoitteiden ja mittareiden toimivuus

Tavoitteiden ja mittareiden toimivuudesta tehtiin arvioinnissa seuraavat havainnot ja päädyttiin seuraaviin suosituksiin:

Tasapainotetun tulokortiston mittareiden toimivuus

Tasapainotetun tulokortiston mittareiden vertailussa arviointialan kirjallisuudessa annettuihin hyvän mittarin ominaisuuksiin havaittiin, että kaupunkitason tasapainotetun tulokortiston mittareissa on seuraavia kehittämistarpeita:

- ◆ **Mittareiden riittävään selkeyteen ja yksiselitteisyyteen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Mittareiden määrittely ja mittaustapa tulee ilmoittaa.**
- ◆ **Mittareille on määriteltävä tarkka tavoitetaso. Tavoitetaso on ilmoitettava niin tarkkaan, että voidaan selvästi todeta, onko tavoite toteutunut. Myös lähtötaso tulee ilmoittaa. Lähtötason ilmoittaminen on tarpeen, jotta tavoite voidaan asettaa tarpeeksi haastavalle tasolle.**
- ◆ **Mittarit tulee valita siten, että kaupungilla on mahdollisuus omin toimenpitein tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen.**

Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen mittareiden toimivuus

Arvioinnissa todettiin, että talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotukseen vuodelle 2006 sisältyvät yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevat mittarit useimmiten vastaavat laadultaan alan kirjallisuudessa asetettuja hyvän mittarin kriteerejä. Mittareissa todettiin kuitenkin seuraavia kehittämistarpeita:

- ◆ **Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen mittarit ovat useimmiten selkeitä.**
- ◆ **Mittaustapa on talousarviossa (ymmärrettävyyden sitä vaatiessa) lähes aina määritelty ja ilmoitettu.**
- ◆ **Tarkkaa lähtötasoa ja tavoitetasoa ei kattavasti ole ilmoitettu. Lähtötason tietäminen on tarpeen, jotta tavoite voidaan asettaa tarpeeksi haastavalle tasolle. Tavoitetaso on ilmoitettava niin tarkkaan, että voidaan selvästi todeta, onko tavoite toteutunut.**

- ◆ **Melko tavallista on, että tavoitteen toteutumiseen voidaan vaikuttaa vain rajallisesti yksikön omilla toimenpiteillä. Tavoitteen tulee olla sellainen, että yksikkö yksin tai yhteistyössä muiden kanssa voi vaikuttaa sen toteutumiseen.**
- ◆ **Jotkut tavoitteet eivät ole täsmälleen linjassa Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden yhdenmukaisuus Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston kanssa on varmistettava.**

Lähdeluettelo:

Creutz, Karin & Sundqvist, Salme (toim.): Miksi arvioida kunnan palveluja? ARVI II. Esimerkkejä valtuuston ja lautakuntatason tavoitteista ja arvioinnista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.

Helin, Heikki & Möttönen, Sakari: Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 1999:8.

Kankkunen, Kari & Matikainen, Esa & Lehtinen, Lasse: Mittareilla menestykseen. Sokkolennosta hallittuun nousuun. Talentum Media Oy. Helsinki 2005.

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Suomen Kuntaliitto. Suositus. Toinen korjattu painos. Helsinki 1998.

Lumijärvi, Ismo: Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Kunta-alan tuloksellisuusprojekti. Työturvallisuuskeskus.1999.

Lumijärvi, Ismo: Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasa 1997.

Myllymäki, Arvo & Vakkuri Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press. Vammala 2001.

Sundqvist, Salme & Piekkola, Leena: Valtuustotason arviointi. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden toteutumisen arviointi osana kuntien johtamista. Kunnallisten palvelujen arviointihankkeen (ARVI) suositusluonnos 10.2.2000.

Vuorela, Terho: Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtionhallinnon tutkimuskeskus. Helsinki 1990.

Vuorinen, Erkki: Valtuuston asettamat tavoitteet. Vuoricon Oy. Pori 1999.

ESIMERKKEJÄ HYVISTÄ MITTAREISTA

Seuraavat esimerkit ovat Heikki Helinin ja Sakari Möttösen kirjoittamasta kirjasta "Valitut tavoitteet - suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999". Suluissa näkyy minkä kaupungin asettama kyseinen tavoite on.

Päivähoitopalveluita järjestetään päivähoitolain edellyttämällä tavalla. Palvelujen saatavuus 2 vk - 4 kk (Oulu).

90 % asiakkaista pääsee sosiaalityöntekijän vastaanotolle viikon kuluessa ajanvarauksesta (Vantaa).

Toimeentuloasiakkaiden jonotusaika lyhenee./Keskimääräinen jonoaika on 3 viikkoa ja kiireelliset asiakkaat hoidetaan 3 päivän kuluessa (Tampere).

Riittävien kotipalvelujen tuella vähintään 90 % 75 vuotta täyttäneistä asukkaista suoriutuu kotonaan jokapäiväisestä elämästään (Vantaa).

Jonotus terveyskeskuslääkäriin korkeintaan 3 päivää (Helsinki).

Keskimääräinen odotusaika lääkärin vastaanotolle muissa kuin kiireellisissä tapauksissa on alle 10 vrk. Kiireellisissä tapauksissa odotusaika on alle 3 vrk (Espoo).

Väestövastuisessa omalääkärijärjestelmässä saa yhteyden omaan lääkäriin kolmen arkipäivän kuluessa lukuun ottamatta keskeisiä loma-aikoja: Mittaus: jonon seuranta (kk-raportointi) (Jyväskylä).

Peruskouluopetuksen taso säilytetään vähintään samana kuin lukuvuonna 1997 - 1998. /Ala-aste: keskimääräinen perusopetusryhmän koko enintään 23,9 oppilasta, opetustuntien määrä vähintään 1,25 tuntia/oppilas/viikko. /Ylä-aste: opetustuntien määrä vähintään 1,75 tuntia/oppilas/viikko. /Eriyisopetus: opetustuntien määrä vähintään 0,22 tuntia/oppilas/viikko (Tampere).

Opiskelijapaikkojen täyttöaste: 95 %/Mittaustapa: opiskelijatilastot (Tampere).

Kirjastojen aukioloajat pidetään vuoden 1998 tasolla, vähintään 630 h/viikko (Espoo).

Pallokentät (56 kpl) pidetään käyttökuntoisina kesäkaudella 6 kuukautta ja talvikaudella 4 kuukautta. Raksilan tekojääkenttä pidetään käyttökuntoisena talvikaudella 5 kuukautta (Oulu).

Nuorisotalon toimintatunnit ja tilapalvelun käyttötunnit 55 000 (Oulu).

Sammutus- ja pelastuspalvelujen antaminen koko kaupungin alueella siten, että operatiivinen toiminta aloitetaan onnettomuuspaikalla (tehtäviä n. 850 kpl) keskimäärin 6 minuutin kuluttua hälytyksestä (Jyväskylä).

Rakennusvalvonnan lupahakemusten keskimääräiset käsittelyajat: kerrostalot neljä viikkoa, rivitalot kolme viikkoa ja omakotitalot kaksi viikkoa (Jyväskylä).

Ympäristölupahakemukset ja vesiasiat valmistellaan päätettäväksi neljän kuukauden kuluessa niiden vireilletulosta, mikäli toiminnanharjoittajan tai hakijan kanssa ei sovita pidemmästä aikataulusta (Espoo).

YHTEENVETO TOIMIELINTEN JA YHTEISÖJEN LAUSUNNOISTA RAPORTTIIN JA TARKASTUSLAUTAKUNNAN KANNANOTTO NIIHIN

Tarkastuslautakunnan kokouksessa 13.12.2005 § 124 käsiteltiin revisio-toimistossa valmisteltu erillisarviointia koskeva muistio "Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuuden ja raportoinnin arviointi". Tarkastuslautakunta päätti merkitä muistion tiedokseen ja päätti pyytää hallintokunnilta vastinelausuntoa muistion havainnoista ja johtopäätöksistä.

Tarkastuslautakunnan käsittelyssä oli 18.4.2006 hallintokuntien lausunnot ja niistä tehty yhteenveto. Tarkastuslautakunta päätti ottaa yhteenvedon osaksi muistiota. Lausunnoista tehtävät johtopäätökset ja kannanotto niihin käsiteltiin tarkastuslautakunnassa 13.6.2006. Tarkastuslautakunnan kannanotto on yhteenvedon lopussa.

Toimielinten ja yhteisöjen lausunnot (lyhennettynä)

Kaupunginhallitus 27.3.2006 § 229:

- Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan tarkastuslautakunnan muistiossa on painotettu liikaa tulostittareita ja annettu liian vähän arvoa käynnistys- ja ohjausmittareiden toimivuudelle mittarina.
- Kaupunginhallitus ei pidä tarkoituksenmukaisena, että Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitetasoja tulisi raportoida kolmannesvuosittain kaupungin ylimmille toimielimille.
- Ehdotusta strategiaselonteon aikaistamisesta kaupunginhallitus pitää oikeana, jos siihen tuloksien valmistumisen perusteella on mahdollisuuksia. Oma merkityksensä on ajallisesti myös strategiatulosten ja talousarvion laatimisen välillä.
- Kaupunginhallitus toteaa, että tarkastuslautakunnan havainnot Turku-strategian 2005 - 2008 ja hallintokuntien tavoitetasojen erilaisuudesta on tärkeä seikka, johon kaupunginhallituksen taholta tullaan kiinnittämään huomiota: Kysymys on johtamisen hallinnasta.

Varsinais-Suomen aluepelastuslautakunta 30.3.2006 § 40:

- Lausunnossa todetaan, että pelastustoimen osalta yhteiskunnallisten vaikutusten mittareita ja tavoitteita pyritään kehittämään raportissa esille tuotujen periaatteiden mukaisesti. Välitöntä tarkistustarvetta ei ole, kuten raportin arvio osoittaa.

Terveyslautakunta 22.3.2006 § 80:

- Terveyslautakunta yhtyy muistiossa esitettyihin huomioihin, mutta haluaa lisäksi kiinnittää huomiota joihinkin muistion yksityiskohtiin:
- Kohta 6.1.: Kaupunginhallitus on 17.10. 2005 hyväksynyt sopimusoh-

jausjärjestelmän. Tätä koskevaa ohjeistusta ei ole saatu.

- Kohta 6.2.: Raportointi kolmannesvuosittain on perusteltua, mutta valitettavasti monet mittarit ovat ns. vuosimittareita, jolloin aktiiviseen ohjaukseen mittariarvojen johdosta vuoden varrella ei ole mahdollisuutta. Toiminnan vaikutukset mittareiden arvoihin ovat nähtävissä ja arvioitavissa pidemmällä aikajänteellä.

Sosiaalilautakunta 22.3.2006 § 406:

Lausunnossa todetaan mm., että

- tarkastuslautakunnan muistiossa on laaja ja varsin hyvin laadittu ja tiivistetty, monipuolinen ja selkeä tiivistelmä arviointialan kirjallisuudesta. Referoinneissa on pystytty nostamaan esiin olennaisimmat tavoitteiden ja mittareiden valintaa, rakennetta ja ominaisuuksia kuvaavat asiat. Kirjallisuusosiossa ei ole sinänsä kommentoitavaa. Lähteinä on käytetty parhaita suomalaisia arviointitutkimuksen asiantuntijoita, joista jokainen on ansiokkaasti tarkastellut asiaa omasta viitekehksestään lähtien.

- muistion kirjallisuusosiossa on erittäin selkeät määritelmät käsitteille taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Valtuuston tavoitteissa tulisi tarkastella ulkoisen vaikuttavuuden näkökulmaa ts. sitä miten kuntalaisten tarpeisiin vastataan. Keskeisenä valtuustotason mittarina tulee siis olla palvelujen saatavuus.

- kirjallisuuskatsauksessa painotetaan sitä, että tavoitteet ja resurssit yhdistetään talousarviossa ja että hallintokunnalla tulee olla realistiset mahdollisuudet tavoitteiden toteuttamiseen annetuilla resursseilla. Kirjallisuuskatsaus ei kuitenkaan anna keinoja tähän. Kommenttina tähän voisi todeta, että Turussa nykyinen talousarvioprosessi ei tue ko. yhteyttä. Talousarvion tavoitteet voivat prosessin aikana muuttua ilman että resursseihin tehdään vastaavia muutoksia. Samoin valtuustokäsittelyssä talousarvioon voi tulla kokonaan uusia tavoitteita, joille osoitetaan joko täysin riittämätön määräraha tai ei osoiteta määrärahaa ollenkaan.

- tavoitteisiin ei kirjallisuuden mukaan tulisi sisällyttää asioita, jotka on jo lain mukaan hoidettava. Sosiaalitoimen kannalta tämä rajausta olisi varsin merkityksellinen; koska lähes kaikki toiminnat ovat lakisääteisiä ja ne on jollain tasolla hoidettava. Kuitenkin on mielekäästä seurata myös sitä, miten ja millä tasolla lakisääteisetkin palvelut toteutuvat.

- arvioinnin lopputulokseen voi yhtyä.

- uuden mittarin kohdalla varsinkin realistisen tavoitetaso määrittely voi olla aluksi vaikeaa ja se seikka täytyy ottaa silloin huomioon kun arvioidaan tuloksiin pääsyä.

- kun kysymyksessä on yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi tulee kaupungin seurata myös asioita, jotka eivät ole suoraan kaupungin vaikutettavissa, vaan kaupunkikonsernin vaikutettavissa yhteistyökumppaneiden avulla.

- yhteiskunnallinen vaikuttavuus on pitkäaikaisen kehittämisen tulos, jossa saattaa käydä niin, että yksi strategiakausi on liian lyhyt aika muutosten aikaansaamiseen. Tästä seuraa se, että kolmannesvuosiraportointi ei tämän kortin osalta ole kovin motivoivaa.

- tarkastuslautakunnan muistiossa ei ole otettu esille sitä näkökulmaa, että miten suuressa organisaatiossa (kuten Turku) pystytään eri osapuolten kesken saamaan todellista synergiaa aikaiseksi. Tasapainotetun tuloskortiston vastuutaho on kyllä määritelty, mutta miten saada aikaan hallintokuntien

välille suurempi ja suuntautuneempi yhteinen ponnistelu kriittisten menestystekijöiden toteutumiseksi.

Opetuslautakunta 15.3.2006 § 50:

Opetuslautakunta yhtyy muistiossa esitettyihin huomioihin, mutta kiinnittää lisäksi huomiota joihinkin muistion yksityiskohtiin:

- Kohta 6.1.: Kaupunginhallitus on 17.10. 2005 hyväksynyt sopimusohjauksenjärjestelmän, jonka piti koskea myös opetustointia. Asia ei ole mitenkään konkretisoitunut eikä tämä johdu opetustoimesta.

- Kohta 6.2.: Raportointi kolmannesvuosittain johtaa kummallisiin tilanteisiin. Ensinnäkin opetustoimi toimii lukuvuosittain, joka on eri kuin budjettivuosi. Tämä aiheuttaa muutenkin suuria ja jatkuvia ongelmia. Opetustoimella ei ole välttämättä mitään raportoitavaa huhtikuun lopun tietojen perusteella.

- Kohta 7.1.: Talousarvion keltaista liikennevaloa on käytetty miten sattuu eri hallintokunnissa. Mitä tarkoittaa "lähes saavutettu"?

Ammattiopetuslautakunta 1.3.2006 § 48:

Lausunnossa todetaan mm., että

- raportti sisältää hyvin monipuolisen ja laajan yleisosan, jossa tasapainotettua tulokortistoa, tavoitteita, mittareita ja mittaamista tarkastellaan teoreettisesta näkökulmasta.

- talousarvio ja taloussuunnitelman tavoitteiden ja mittareiden osalta on todettu "liikennevalojen" käyttöönotto raportoinnissa hyödylliseksi, mikä ammatti-instituutinkin näkökulmasta on toiminut kiittävästi. Keltaisten "liikennevalojen" käyttö tilinpäätösvaiheessa silloin, kun tavoitteet on melkein saavutettu, on hyödyllisempää kuin tarkastuslautakunnan selvityspyyntö siitä, miksi tavoitteita ei ole saavutettu.

- raportin arvio hakuopasta koskevasta tavoitteesta on, että se on hanketavoite, joka kuvastaa yksittäistä toimenpidettä ilman määritettyä tuloksellisuustavoitetta. Ammatti-instituutti kuvaa tällä tavoitteella yhteistyöprosessin alkamista lukiokoulutuksen kanssa, mikä on selkeä tavoite.

Ammattikorkeakoulun hallitus 2.3.2006 § 40:

Lausunnossa otetaan kantaa tasapainotetun tulokortiston viiden näkökulman toimivuuteen seuraavasti:

- Asiakasnäkökulman jako yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja asiakkuuden hallintaan ja palvelukykyyn ei tuo kriittisten menestystekijöiden tai mittareiden ryhmittäen kannalta erityistä lisäarvoa eikä ole muutenkaan erityisen perusteltu. Nämä kaksi näkökulmaa voidaan tarvittaessa yhdistää yhdeksi asiakasnäkökulmaksi. Mahdolliset tarpeet kuvata yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan tarvittaessa kuvata kriittisin menestystekijöin.

- Kaupungin tasapainotettua tulokortistoa kuvaava kuvio voitaisiin kehittää strategisen kartan suuntaan (ks. Kaplan, R. ja Norton, D., 2004, Strategy Maps. Boston, MA: Harvard Business School Press). Niissä on oleellista kuvata pääpiirteittäin maantiekartan tavoin näkökulmien väliset ja näkökulmiin sijoitettujen kriittisten menestystekijöiden väliset kausaalisuussuhteet. Tavanomainen julkiselle sektorille soveltuva menettelytapa on sijoittaa asiakasnäkökulma ja siinä olevat kriittiset menestystekijät ylimmäk-

si ja tärkeimpiä tavoitteita kuvaaviksi. Asiakkaan kokema lisäarvo saavutetaan prosesseilla ja rakenteilla, jotka edellyttävät talouden hallintaa sekä osaamista, uudistumista ja työkykyä.

Liikuntalautakunta 5.4.2006 § 88:

Liikuntalautakunnan lausunnossa otetaan kantaa viiden näkökulman tasapainotetun tuloskortiston ja mittareiden toimivuuteen seuraavasti:

- Kaupungin mahdollisuus vaikuttaa asetettuihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin on vain välillinen. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin on vaikea löytää tavoitteita ja mittareita, jotka täyttävät hyvän tavoitteen ja mittarin kriteerit. Yhteiskunnalliset tulokset ovat seurausta yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista ja mahdollisesti jonkin verran muissa tuloskorkeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Ongelma voitaisiin ratkaista yhdistämällä mittaristosta yhteiskunnalliset vaikutukset ja taluskortti vaikuttavuusnäkökulmaksi, jossa seurataan kustannusvaikuttavuutta ja kannattavuutta suhteessa palvelujen saatavuuteen sekä asukas- ja asiakastuloksiin.

- Vaikuttavuusnäkökulman tulee huomioida myös olennaiset kerrannaisvaikutukset. Kunnan jäsenet ovat kiinnostuneita kunnan tarjoamien palvelujen laadusta ja saatavuudesta sekä "sijoittamansa pääoman tuotosta" eli maksamansa kunnallisveron vastineeksi saamiensa palveluiden määrästä. Jos kaupungin toiminnan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetetaan mitattavia tavoitteita, tulisi ne asettaa vain kunnan lakisääteisten tehtävien ulkopuolisille toiminnoille. Edellä esitetty periaate tekisi tuloskorttiajattelusta ja CAF arviointikehyksestä periaatteiltaan yhtenäisen.

- Raportin yhteenveto- ja johtopäätösosion huomioihin voidaan laajalti yhtyä. Raportoinnin osalta tulisi kuitenkin olla hyväksyttävää asettaa sellaisiakin tavoitteita, joiden mittaaminen ei ole vuositasolla mahdollista. Muussa tapauksessa mittaamisessa huomio kiinnittyy enemmän siihen, mistä saadaan tulokset, kuin siihen, mitä tulisi mitata.

Liikuntalautakunta päätti todeta lausuntonaan tarkastuslautakunnalle että;

- on tärkeää, että Turku-strategian tavoitteiden määrittelyyn ja tulosten oikeellisuuden arviointiin kiinnitetään riittävästi huomiota, mikäli mahdollista nykyistäkin enemmän jo valmisteluvaiheessa ja että arviointia kehitetään esim. edellä hallintopäällikkö Mäkysen lausunnossa esitetyllä tavalla.

- turkulaisten vointia ja terveystilaa on perusteltua kysyä erikseen liikuntatoimen ja terveystoimen omista lähtökohdista

- kortiston painovirhe 7-70 v. korjataan 17-70 v.

Nuorisolautakunta 23.3.2006 § 32:

Nuorisolautakunta ottaa kantaa lausunnossaan tasapainotettuun tuloskortistoon kuuluvien eri näkökulmien hierarkian asettamiin vaatimuksiin tavoitteiden asettamisessa seuraavasti:

- Muistiossa ei ole käsitelty Turun kaupungissa käytettyjen tuloskorttien keskinäistä hierarkiaa. Hierarkiakysymyksellä on vaikutusta siihen, millä tasolla/keille tavoitteita tuloskorkeissa voidaan esittää. Yhteiskunnalliset vaikutukset -kortissa ja asiakkuuden hallinta ja palvelukyky-kortissa mainitut tavoitteet pyritään saavuttamaan muissa kolmessa tuloskortissa määritellyillä tavoitteilla. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat siten luonteeltaan välillisiä. Yhteiskunnallisten vaikutusten tulee nuorisotoimen BSC-

kortiston laatimisvaiheessa saadun ohjeistuksen mukaan näkyä ns. ulkoisvaikutuksina eli siinä, kuinka kaupungin hyvinvointi muuttuu. Siksi näiden tavoitteiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen vaativat seurantaan pitkällä aikavälillä verrattuna esim. asiakkuuden hallintaan ja palvelukykykortissa käytettäviin mittareihin, jotka voivat ja joiden tulee tuottaa palautetta lyhyemmällä aikavälillä.

- Nuorisolautakunta ei katso, että 1-2 kertaa valtuustokaudessa tapahtuva raportointiväli olisi ongelma. Lausunnossa todetaan, että aikaperspektiivi on pakottavista syistä eri silloin kun puhutaan esim. asiakastytyväisyys-tutkimuksesta tai kun puhutaan tutkimuksesta, jonka avulla halutaan seurata suuren joukon käyttäytymisessä tapahtunutta muutosta, esim. osallistumista harrastusporukoihin. Siksi myös sellaiset mittarit, joiden avulla saadaan tietoa kerran tai kaksi valtuustokaudessa täytyy olla käytettävissä.

- Nuorisolautakunta ei tue keltaisen värin käyttöä toimintakertomuksessa ja toiminnan seurannan raportissa, koska sen käytöstä ei ole annettu tarpeeksi tarkkaa ohjetta. Nuorisolautakunta kysyy mikä on se poikkeamaprosentti, jonka tuella on vielä perusteltua käyttää keltaista?

- Nuorisolautakunta toteaa, että jatkokehittämistä varten olisi erittäin tärkeää, että koko kaupungissa ja eri tasoilla olisi yksi yhteneväinen tapa tulkita eri käsitteitä - ne tulisi kirkastaa kaikille. On vaikeaa pyrkiä yhteen ja samaan visiossa määriteltyyn tavoitelaan, jos keskeisten käsitteiden sisältö ymmärretään eriävin tavoin.

- Nuorisolautakunta toteaa, että muistiossa suositellaan toisen, toiminnan tuloksellisuutta kuvaavan mittarin käyttöönottoa. Mikäli pitäydytään tuloskortiston hierarkisessa tavoitepuu -mallissa, on se lautakunnan mielestä kuitenkin vaikeasti toteutettavissa.

Kulttuurilautakunta 15.3.2006 § 95:

Kulttuurilautakunnan lausunnossa todetaan:

- Raportissa käsitellyt kulttuurilautakunnan mittarit ovat uusia ja käytössä ensimmäistä kertaa uuden strategian myötä. Niitä mitataan Efektia Oy:n tekemällä kyselyllä: Harrastukset ja asukkaiden hyvinvointi Turussa vuonna 2004. Kulttuuritoimi voi vaikuttaa mittarin arvon toteutumiseen vain osaltaan, mutta yhteiskunnalliset vaikutukset muutenkin koostuvat useiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta ja kaikki Turku-strategian kriittiset menestystekijät tähtäävät osaltaan vaikuttamaan näihin yhteiskunnallisten vaikutusten mittarin arvoihin.

- Kulttuuritoimi on parhailtaan tekemässä prosessimäärittelyä, jota on tarkoitus jatkaa tuotteistamisella ja kustannuslaskennalla. Tämän työn tuloksena voidaan määritellä entistä paremmin myös hyvälle tavoitteille ja mittareille kulttuuritoimessa asettavia vaatimuksia ja ominaisuuksia. Nykyisistä mittareista saatavien kokemusten perusteella voidaan myös entistä paremmin ottaa kantaa siihen, miten tavoitteita, mittareita ja näihin liittyvää raportointia on tarvetta ja tarkoitus kehittää.

Teknisten palveluiden lautakunta 30.3.2006 § 62:

Lausunnossa todetaan, että

- vuoden 2006 talousarvion laatimisvaiheessa käytiin ympäristötoimessa keskusteluja, onko tarpeen asettaa valtuustotasolla seurattavaksi tavoitteita ja mittareita kaikkiin viiteen näkökulmaan. Silloin todettiin, että tuotantoliikelaitoksilla ei ole niin merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, että niiden seuranta valtuustossa olisi tarpeellista. Sen sijaan lautakuntatasolla seurattavissa strategioissa on kaikille teknisten palveluiden yksiköille asetettu myös yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaava mittari.
- revisiotoimiston raportissa mainittu eroavaisuus ominaislämmönkulutuksen toteutumätiedoissa aiheutuu siitä, että mittarin laskutapaa on muokattu, jotta se olisi valtakunnallisesti vertailukelpoinen. Tilalaitoksen kortissa on korjatut luvut, mutta talotoimen taulukko on laadittu aiemmin, joten siihen on jäänyt korjaamattomat luvut. Asia korjataan jatkossa.

Joukkoliikennelautakunta 30.3.2006 § 69:

Joukkoliikennelautakunta toteaa, että

- muistiota varten on tehty monipuolinen ja perusteellinen selvitys. Muistiossa todetaan perustellusti, että hallintokunnalla pitää olla mahdollisuudet tavoitteen toteuttamiseen. Vastuussa tavoitteiden ja mittareiden saavuttamisesta voi olla vain, jos niihin voi vaikuttaa.
- joukkoliikenteen mittarina on joukkoliikenteen asema liikennejärjestelmässä. Tavoite/mittari ei ole hallintokunnan itsensä asettama eikä hallintokunnalla ole olemassa sille valmista mittaria. Mittaustapa vaatii vielä selvittämistä, eikä tavoitearvoa pystytä selvittämään neljännesvuosittain, vaan pikemminkin mittausväli on muutamia vuosia. Hallintokunnan vaikutusmahdollisuudet tavoitteen saavuttamiseen ovat rajalliset.
- raportoinnissa käyttöönotetuilla liikennevaloilla voidaan havainnollisesti ilmaista värillä, miten tavoite on toteutunut tai toteutumassa. Tämä helpottaa suuresti yleiskuvan saamista kunkin hallintokunnan tilanteesta suhteessa mittareihin.

Ympäristö- ja kaavoituslautakunta, puuttuu

Rakennuslautakunta 23.3.2006 § 158:

Rakennuslautakunta ilmoittaa lausuntonaan, ettei sillä ole huomautettavaa ko. muistiosta.

Vesilaitoslautakunta 8.3.2006 § 37:

Vesilaitoslautakunta toteaa lausunnossaan, että

- muistioon on koottu monipuolisesti ja kattavasti hyvillä tavoitteilla ja mittareilla asetettavia ominaisuuksia eri näkökulmista tarkasteltuna. Jatkossa on syytä ottaa nämä tavoitteet huomioon mittareita asetettaessa, jotta Turun kaupungin strategiaan saadaan aidosti vaikuttavuutta ja toiminnan ohjausta kohti visiossa esitettyä tavoitetilaa.
- yritysmaailman hyvien mittarien kriteerejä voitaisiin käyttää tavoitteena liikelaitosten ja osakeyhtiöiden mittaroinneissa, jollei julkisyhteisön tavoitteet sovellu kyseisille toimialoille.

- osa hyvistä mittareista perustuu valtakunnalliseen seurantaan, tutkimukseen tai selvitykseen. Tällaisille mittareille on tyypillistä, ettei niiden tuloksia ole käytettävissä edes vuosittain, kuten esimerkiksi Kunta-10 tutkimuksen tulokset. Hyviä informatiivisia mittareita tulee voida käyttää, vaikka ne olisivat raportoitavissa vain 1-2 kertaa valtuustokaudessa.
- on perusteltua, että valtuusto seuraisi säännöllisesti Turku-strategian painotetun tulokortiston toteutumista. Tällöin valtuustotasolla pystytään varmistamaan oikean suuntainen kehitys ja tarvittaessa tarkentamaan tavoitteita tai kohdentamaan painopisteitä toisin. Tämä kuitenkin edellyttää, että tulokorttien mittarien tulisi täyttää hyvien mittarien kriteerit. Muistiossa esitetyt aikataulut ovat perusteltuja ja jäntevöittävät strategiatyötä.
- hallintokuntien valtuustoon nähden sitovia toiminnallisia tavoitteita on käsitelty talouden ja toiminnan raporteissa kolme kertaa vuodessa. Esimerkiksi vesilaitoksella osa hyvistä mittareista on lainsäädännön tai yleisen toimialakäytännön vuoksi raportoitava neljännesvuosittain tai vuosittain. Kaupungille tehtävä laskenta tehdään näiltä osin ylimääräisenä.
- talousarvio-ohjeissa on edellytetty, että jokaisella viidestä BSC-kortista tulee olla vähintään yksi mittari. Tällaisia määräyksiä ei tulisi antaa raportointiohjeissa, koska, hallintokunnan toimialasta riippuen, joillekin korkeille ei ole sijoitettavissa valtuustotason seurattavaa hyvää mittaria.
- "liikennevalot" ovat kehittäneet raporttia entistä havainnollisemmaksi. On hyvä, että muistiossa on otettu kantaa keltaisen värin käyttöönottoon, koska tilanne toteutunut/ei toteutunut jaottelu voi antaa harhaanjohtavan kuvan erityisesti silloin, kun hyvin haasteellisen mittarin tavoite on lähes saavutettu.
- talouden ja toiminnan seurannan raportti on teknisesti hankala täyttää eikä lopputulos ole aina luettava. Tämä korostuu erityisesti, kun mittarin tavoite on sanallisesti arvioitava tai muuten laaja, jolloin teksti pilkkoutuu sarakkeisiin.
- kohta, jossa virastopäällikön on kommentoitava toteutumattomia mittaria, pitäisi muuttaa "virastopäällikön kommentteja", koska usein on tarpeellista kommentoida tai selittää laajemmin myös toteutunutta mittaria.
- arviointihavainnot kiteyttävät olennaiset puutteet tai ristiriitaisuudet Yhteiskunnalliset vaikutukset - tulokortin mittareissa ja tavoitearvoissa. Esitetyt suositukset ja kehittämissuhteet ovat oikeansuuntaisia ja perusteltuja.
- lupaindeksistä on arvioinnissa todettu, että tavoite jää epäselväksi, koska laskutavasta tai mittauksesta ei ole annettu tarkempaa selvitystä talousarviossa. Arvio pitää paikkansa. Mittaria on käytetty vesilaitoksen toiminnan seurannan mittarina jo pitkään ja laskentatapaa, tavoitteita sekä mittauksia on laajasti selvitetty vesilaitoksen toimintakertomuksissa ja yhteiskunta-vastuuraporteissa sekä aiempien talousarvioiden yhteydessä. Vuoden 2006-2008 talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksen yhteydessä ei otettu huomioon, ettei kyseinen mittari ole yleisesti tunnettu eikä sitä riittävästi avattu.

Satamalautakunta 21.3.2006 § 93:

Satama toteaa, että

- sataman mittari perustuu vuosittain toistettavaan Varsinais-Suomen yritysbarometriin, joka laaditaan vuosittain yhteistyössä Merenkulkualan koulutuskeskuksen ja Varsinais-Suomen yritysmaailman kanssa. Satama katsoo, että mittarilla voidaan parhaiten seurata satamatoimintaan liittyvän

logistiikkaverkoston kehittymistä alueella, koska tilastoihin perustuu tarkastelumethodit aiheuttavat usein 1,5-2 vuoden viiveitä.

- arviointia koskevassa muistiossa on laajalti käsitelty arviointiin liittyviä lähtökohtia ja periaatteita. Satamalla ei ole toimialansa osalta huomautettavaa asiassa.

Kiinteistölautakunta, kiinteistölaitos, tilalaitos, 12.4.2006 § 366:

Kiinteistölautakunnan lausunto on pitkälti yhteneväinen vesilaitoksen lausunnon kanssa. Lisäksi kiinteistölautakunta toteaa, että

- muistiossa on tehty oikea havainto, että kriittisissä menestystekijöissä ja mittareissa tulisi jatkossa ottaa paremmin huomioon eri organisaatiotasot ja mittareiden hierarkkisuus - valtuustotason mittarit ovat eri kuin hallintokuntatason mittarit - usein voi olla, että hallintokunnan tavoite on keino toteuttaa valtuustotason tavoite. Strategian vaikuttavuuden ja toteuttamisen kannalta katsottuna kriittisiä menestystekijöitä on edelleenkin liikaa, jotta strategia olisi terävä ja valintoja tekevä. Ottamalla huomioon eri hallintotasojen tehtävät ja suorittamalla mittareiden jaon tältä pohjalta voitaisiin strategian jalkautusta selkeästi konkretisoida.

Yhteisöjen ym. lausunnot:

Kiinteistö Oy Lehtolaakso ja TVT Asunnot Oy 10.3.2006:

Lausunnoissa todetaan, että

- tavoitteiden asettaminen ja kriittisten menestystekijöiden mittaaminen on vuosittain parantunut, mutta edelleen on kehittämistarpeita kuten muistiossa on todettu.

- tavoitteiden toteutumisen seurannassa käytössä olevat ”liikennevalot” parantavat osaltaan tavoitteiden toteutumisen seurantaa.

- Turku strategian nykyinen raportointijärjestelmä on toimiva, joten erityisiä kehittämisohdotuksia ei sen suhteen ole.

Myllykoti Oy, puuttuu

Oy Turku Energia Ab 14.3.2006:

Lausunnossa esitetään, että muistiossa esille tulleita havaintoja yhteiskunnallista vaikutusta kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuudesta pidetään oikean suuntaisia. Samalla todetaan, että mittareiden selkeys, yksiselitteisyys ja tavoitetaso ovat haastavia päämääriä silloin kun mittaroidaan tavoitteita, jotka eivät ole helposti tai yksiselitteisesti numeerisesti määrätävissä tai kun on kyseessä niin sanottu muutosmittari.

Liikeryityksenä Turku Energiassa ei ole käytössä viidettä tuloskorttia, koska yritys katsoo, että yhteiskunnallinen vaikutus on muun toiminnan vaikuttavuuteen verrattuna pieni. Sen vuoksi Turku Energia Oy ei ota kantaa tuloskortiston korttiin, joka sisältää yhteiskunnalliset vaikutukset, tavoitteet ja mittarit.

Turku TouRing Oy, puuttuu

Turku Science Park -konserni, puuttuu

Turun Seudun Vesi Oy 24.2.2006:

Lausunnossa todetaan, että Turun Seudun Vesi Oy:n tavoitteet on määritetty osakassopimuksessa sekä mm. Turun kaupunginvaltuuston tekemässä tekopohjavesihanketta varten otettavien lainojen takauspäätöksessä. Turun Seudun Vesi Oy toimii pääasiassa tekopohjavesihanketta toteuttavana projektiorganisaationa. Yhtiön lausunnossa todetaan, että tekopohjavesihankkeessa tärkein seurattava asia on investointien toteutuminen hyväksytyjen suunnitelmien mukaisesti. Tähän seurantaan tasapainotetussa tulokortistossa esitetyt mittarit eivät sovi. Tekopohjavesihankkeen valmistuttua veden toimittaminen osakaskunnille tulee olemaan yhtiön ainoa tehtävä. Tämän toiminnan ja vesihuollon toimivuudelle asetettujen vaatimusten seuranta nyt käytössä oleva, tulokorteissa esitetyt mittarit palvelevat yrityksen näkemyksen mukaan erittäin hyvin.

Turun seudun puhdistamo Oy 13.3.2006:

Yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevia vuositason taloussuunnitelmata-voitteita ei ole asetettu, koska yhtiöllä ei ole jätevedenpuhdistustoimintaa vielä vuosiin.

Koneteknologiakeskus Turku Oy, puuttuu

Pilot Turku Oy, puuttuu

Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy 2.3.2006:

Yhtiötä koskeva strategia tullaan tarkistamaan vuonna 2006, jolloin yhtiö aikoo arvioida uudelleen kriittiset menestystekijät ja täsmentää mittarit entistä paremmin toimiviksi.

Forum Marinum -säätio 13.3.2006:

- Tarkastuslautakunnan arviointityötä ja asiasta laadittua muistiota pidetään hyvänä
- Seurannasta ja järjestelmän kehittämisestä tulisi tehdä pysyvä tai määrävuosivälein toistuva menetelmä.
- Ulkopuolista arviointia tulisi suosia.
- Forum Marinum kehittää vuoden 2006 aikana kriittisen menestystekijänsä ”kansainvälinen verkostoituminen” nykyistä paremmaksi.

Turun Ylioppilaskyläsäätio 8.3.2006:

- Turun Ylioppilaskyläsäätion toiminnan ja tavoitteiden asettaminen Turku-strategian pohjalta ei ole tuottanut ongelmia.

Tarkastuslautakunnan kannanotto lausuntoihin

Lausuntojen nojalla voidaan yleishuomiona todeta, että hallintokuntien näkemykset yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuudesta ja raportoinnista olivat pitkälti yhteneväiset muistiossa esitettyjen johtopäätösten kanssa. Lisäksi lausunnoissa esitettiin lukuisia tavoitteiden asettamiseen liittyviä huomioita, joihin tarkastuslautakunnalla ei ole huomauttamista. Sinänsä on toivottavaa, että hallintokuntien lausunnoissa julkituodut havainnot ja huomiot jatkossa palvelisivat tavoitteiden asettamisprosessia.

Seuraaviin asioihin otettiin eräissä lausunnoissa tarkastuslautakunnan näkemyksestä poikkeava kanta:

- Kaupunginhallitus ei pitänyt tarkoituksenmukaisena, että Turku-strategian tasapainotetun tuloskortiston tavoitetasoja tulisi raportoida kolmannesvuosittain kaupungin ylimmille toimielimille. Myös useat lautakunnat huomauttivat lausunnoissaan, ettei ole mahdollista raportoida kolmannesvuosittain kaikkien niiden mittareiden toteutumisesta, joita niiden on toimintansa kannalta tarkoituksenmukaista seurata ja jotka ovat valtuustoon nähden sitovia. **Tarkastuslautakunta ymmärtää, että eräissä tapauksissa paremmin jatkuvaa seurantaa palvelevaa, korvaavaa mittaria voi olla vaikea löytää. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että tällaisissa poikkeustapauksissa kussakin kolmannesvuosiraportissa annetaan viimeisin käytettävissä oleva tieto ja informoidaan siitä, milloin ja kuinka usein on saatavissa uutta tietoa mittarin arvon kehityksestä.**

Kaupunginhallituksen talousarviotavoitteista on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan raportoitava kunkin vuoden talousarvion noudattamista koskevien ohjeiden mukaisesti.

- Ammattiopetuslautakunta ja ammattikorkeakoulun hallitus toivat esiin ajatuksen, jonka mukaan Yhteiskunnalliset vaikutukset -näkökulman voisi yhdistää Asiakkuuden hallinta ja palvelukyky -näkökulman kanssa, kuten alkuperäisessä Robert Kaplanin ja David Nortonin mallissa. **Tarkastuslautakunta toteaa, että mallin kriittinen tarkastelu aikajoin on suotavaa.**
- Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan tarkastuslautakunnan muistiossa on painotettu liikaa tulosmittareita ja annettu liian vähän arvoa käynnistys- ja ohjausmittareiden toimivuudelle mittarina. **Tarkastuslautakunta toteaa, että käynnistys- ja ohjausmittareiden ongelmana on se, että niiden toteutumisesta ei vielä ilmene se, miten tuloksellinen tai vaikuttava uuden toiminnan käynnistäminen tai suoritettu kehittämistoimenpide on ollut kuntalaisen tai asiakkaan kannalta. Usein kyseessä on hanketavoite, jolle ei ole asetettu tuloksellisuustavoitetta. Käynnistys- ja ohjausmittarit voivat olla eräissä tapauksissa hyvinkin tarkoituksenmukaisia. Uuden toiminnan käynnistyttyä tai hankkeen toteututtua on jatkossa kuitenkin syytä seurata myöskin sen vaikutuksia palvelutasoon pidemmällä aikavälillä.**

Tavoitteiden asettamiseen liittyen terveyslautakunta ja opetuslautakunta toivat lausunnoissaan esille sopimusohjaukseen liittyvän ohjauksen tarpeen. Sosiaalilautakunta toivoi keskustelua siitä, miten saada aikaan hallintokuntien välille suurempi ja suuntautuneempi yhteinen ponnistelu kriittisten menestystekijöiden toteutumiseksi. Nuorisolautakunta peräänkuulutti yhteneväistä tapaa tulkita tavoitteiden asettamiseen liittyviä käsitteitä. **Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että toimielinten yhteistyötä tavoitteiden asettamisessa vahvistetaan ja toteaa, että keskushallinto on avainasemassa kaupunkikonserniin kuuluvien toimielinten, yhtiöiden ja säätiöiden tavoitteiden asettamisen koordinoimisessa ja ohjaamisessa.**

Turun kaupungin tarkastuslautakunnan julkaisuja

- 1:2003 Kuntalais-, osallisuus- ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä
- 2:2003 Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2002
- 3:2003 Turku-strategiasta opetustoimen strategiaan
- 4:2003 Tuloksellisuuden seuranta kaupungin toimintaorganisaatiossa
- 1:2004 Kaupungin kansainvälistymisstrategia, toimeenpano ja seuranta
- 2:2004 Joukkoliikennepoliittisen ohjelman 1998 - 2005 toteutuminen
- 3:2004 Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2003
- 4:2004 Erikoissairaanhoidon kehittämistoimenpiteiden tarkastelu
- 1:2005 Toimitilahallinnon organisointi sekä toimitilahankkeiden suunnittelu ja toteutus
- 2:2005 Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa
- 3:2005 Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2004
- 1:2006 Turku-strategian 2005 - 2008, hallintokuntien strategioiden, talousarvion ja -suunnitelman 2006 - 2008 laatiminen ja merkitys sekä riskien kokeminen Turun kaupungissa
- 2:2006 Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2005
- 3:2006 Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuuden ja raportoinnin arviointi