

Juha Kortesuoma

Yleisen kirjaston taloussuunnittelu

CASE: Espoon kaupunginkirjasto

Opinnäytetyö

Syksy 2019

SeAMK Liiketoiminta ja kulttuuri

Kulttuurituottaja (ylempi AMK)

SeAMK 

SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU
SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

Opinnäytetyön tiivistelmä

Koulutusyksikkö: Liiketoiminnan ja kulttuurin yksikkö

Tutkinto-ohjelma: Kulttuurituottaja (ylempi AMK)

Tekijä: Juha Kortesuoma

Työn nimi: Yleisen kirjaston taloussuunnittelu – CASE: Espoon kaupunginkirjasto

Ohjaaja: Satu Lautamäki

Vuosi: 2019

Sivumäärä: 72

Liitteiden lukumäärä: -

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, millaiset tekijät vaikuttavat Espoon kaupunginkirjaston taloussuunnitteluprosessiin, millaisen rahankäytön suunnitelman se tuottaa ja miten taloussuunnittelua voisi kehittää.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin tapaustutkimusta. Tutkimusaineisto koostui Espoon kaupunginkirjaston tulo- ja menotiedoista, Espoon kaupungin taloussuunnittelua kuvaavista ohjeista ja dokumenteista, havainnoinnin avulla saaduista tiedoista sekä kahdesta teemahaastattelusta. Haastatellut henkilöt olivat kirjastopalveluiden johtaja ja tulosyksikön talousasiantuntija.

Tutkimuksessa selvitettiin, millaista tietoa kirjaston toiminnasta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta tarvitaan, jotta taloudelliset resurssit pystytään kohdentamaan oikein kirjaston palveluihin ja toimintoihin. Taloussuunnittelusta tehtiin nykytila-analyysi, jossa selvitettiin käytössä olevan taloussuunnitteluprosessin sisältö, taloussuunnitteluun liittyvät haasteet ja sitä ohjaavat tekijät. Lisäksi selvitettiin, miten kirjaston käyttämät määrärahat kohdentuvat eri menolajeihin.

Nykytila-analyysin perusteella esitettiin ehdotukset taloussuunnittelun kehittämiseksi. Keskeisiksi kehittämiskohteiksi valikoituivat tarve saada enemmän informaatiota taloussuunnittelun tueksi, henkilöresurssien käytön seuranta ja kommunikation parantaminen taloussuunnittelun osapuolten kesken.

Avainsanat: taloussuunnittelu, budjetointi, yleiset kirjastot, kunnallistalous

SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Thesis abstract

Faculty: School of Business and Culture

Degree programme: Cultural Management (Master's Degree)

Author: Juha Korttesluoma

Title of thesis: The Financial Planning of a Public Library – CASE: Espoo City Library

Supervisor: Satu Lautamäki

Year: 2019

Number of pages: 72

Number of appendices: -

The goal of the thesis was to find out what factors have effects on the financial planning process of Espoo City Library, what kind of budget it provides, and how financial planning could be developed.

The research method used was a case study. The data consisted of four different sources, which were the income and expenses information of Espoo City Library, the instructions and documents on the financial planning of the City of Espoo, information gathered by observation, and two semi-structured interviews. The interviewees were the Head of Library Services and the financial expert of the profit centre.

The study examines what kind of knowledge about the functions, productivity, and efficiency of the library is needed to allocate the financial resources right to the functions and services of the library. An analysis was made of the current situation of financial planning. In the analysis, the process of financial planning itself, the challenges it presents, and the factors influencing it were examined. In addition, the allocation of the appropriation of the library for the different types of expenditure was examined.

Based on the analysis of the current situation, proposals were made for the development of the financial planning process. The selected key development areas were the need to get more information to support the financial planning, control of the use of human resources, and improving the communication between the parties involved with financial planning.

Keywords: financial planning, budgeting, public libraries, municipal finances

SISÄLTÖ

Opinnäytetyön tiivistelmä.....	2
Thesis abstract.....	3
SISÄLTÖ.....	4
1 JOHDANTO.....	6
1.1 Työn tausta.....	6
1.2 Työn tavoitteet.....	7
1.3 Rajaukset.....	8
1.4 Työn sisältö ja käytetyt menetelmät.....	8
1.5 Kohteen esittely.....	9
2 BUDJETOINNIN VÄLINEET KUNTASEKTORILLA.....	11
2.1 Taloussuunnittelu.....	11
2.1.1 Budjetointi kuntasektorilla.....	11
2.1.2 Kustannuslaskenta kunnissa.....	13
2.2 Kuntatalous.....	14
2.2.1 Kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa.....	15
2.2.2 Menojen ja tulojen rakenne.....	16
2.2.3 Netto- ja bruttobudjetointi.....	17
2.2.4 Täydellisyysperiaate ja suunnitelmien sitovuus.....	18
2.2.5 Kuntalaki talousarviosta.....	19
2.2.6 Budjetointi poliittisen ohjauksen välineenä.....	19
2.2.7 Kannustavan budjetoinnin välineet kunnissa.....	20
2.3 Toimintayksikkökohtainen budjetointi kuntasektorilla.....	22
2.3.1 Toimintayksikkökohtaiset budjetointimenetelmät.....	22
2.3.2 Taloudellisuus ja tuottavuus.....	23
2.3.3 Rajallisten resurssien hallinta.....	25
3 ESPOON KAUPUNGINKIRJASTO TAPAUSTUTKIMUKSEN KOHTEENA.....	26
3.1 Tutkimusmenetelmät.....	26
3.2 Espoon kaupungin taloussuunnittelu.....	28
3.3 Palvelutuotteet.....	30

3.4 Osallistuva budjetointi	32
3.5 Kirjaston talousarvio.....	33
3.6 Kirjaston käyttösuunnitelma	35
3.7 Kirjaston talouden seuranta	35
3.8 ICT-kulujen ennustettavuus	37
3.9 Kirjaston toteutunut budjetti.....	38
3.10 Tilastotietoa kirjastosta	43
3.11 Tulevaisuuden taloussuunnittelussa huomioitavaa	46
4 NÄKÖKULMIA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA	48
4.1 Mittaamisen kehittäminen	48
4.2 Henkilöstökulujen kohdentaminen.....	50
4.3 Vaikuttavuuden mittaaminen	51
4.3.1 Standardisoidut menetelmät vaikuttavuuden mittaamiseen	52
4.3.2 Valtakunnallinen yleisten kirjastojen asiakaskysely	53
4.3.3 Kyselytutkimuslaitteet kirjastoissa	54
4.4 Vaihtoehtoiset palvelutuotesuoritteet	56
4.5 Henkilöstökulut säästökohteena	59
4.6 Kommunikaation kehittäminen	62
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	64
5.1 Käytössä oleva taloussuunnitteluprosessi.....	64
5.2 Menojen hillitseminen.....	65
5.3 Resurssien tarkoituksenmukainen käyttö.....	66
5.4 Lopuksi.....	67
LÄHTEET	69

1 JOHDANTO

1.1 Työn tausta

Kirjastoala on ollut jo pitkään murrosvaiheessa ja yleisten kirjastojen tarjoamat palvelut muutosten kohteena. Muun muassa digitalisaatio, teknologian integroituminen arkeen ja erilaisten tiedon hyödyntämisen taitojen korostuminen ovat asettaneet yleisille kirjastoille paineita kehittää toimintaansa uusiin suuntiin.

Digitalisaation on pelätty tekevän kirjastot tarpeettomiksi, mutta toisaalta teknologian kehitys on tuonut mahdollisuuksia palvella kirjaston käyttäjiä aiempaa paremmin. Kirjastoille on myös löydetty uusia tehtäviä yhteisöllisyyteen kannustavina sosiaalisina tiloina erilaisten tapahtumien ja neuvontapalveluiden myötä (Launonen 2015, 45–49). Uusista tehtävistä huolimatta kirjastojen rooli yhteiskunnassa mietittävää monia. Tuoreessa kyselytutkimuksessa jopa 72 prosenttia kirjastojen työntekijöistä oli huolissaan kirjaston tulevaisuudesta (Maarno 2019).

Suunnitteilla olevan maakuntaudistuksen odotetaan vaikuttavan kuntien talouteen, vaikka sen vaikutukset eivät ole vielä täysin selvillä. Haasteita aiheuttavat kuntien tulorahoituksen pieneneminen samalla kun velkataakka pysyy ennallaan ja taloudellisen liikkumavaran kapeneminen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, 12.)

Espoo on taloudellisesti monella tavalla hyvässä tilanteessa muihin Suomen kuntiin verrattuna. Siitä huolimatta sen taloudellinen tilanne antaa myös syitä huoleen. Espoon verotuloennuste on vuonna 2019 alittumassa 70 miljoonalla eurolla ja kalliiden investointien myötä kaupungin velkamäärä nousee ennätysellisen suureksi, yli miljardiin euroon. (Kosonen 2019.)

Kirjastojen muuttuva yhteiskunnallinen rooli, muutokset kirjastojen palvelutarjonnassa ja kuntatalouden haasteet aiheuttavat vaatimuksia kirjaston resurssien kohdentamiselle ja talouden suunnittelulle. Tulevien muutoksien ennakointi helpottaa vaatimukseen vastaamisessa.

Ensimmäinen ajatus tutkimuksen aiheesta heräsi kysymyksistä: Mihin kaikkeen kirjasto käyttää määrärahansa ja käytetäänkö rahat oikeisiin asioihin? Espoon kaupunginkirjastolla on suuren kaupungin toimijana hyvät resurssit järjestää kirjastopalveluita. Espoon kirjastopalvelujen toimintakulut suhteessa asukaslukuun olivat kolmanneksi suurimmat Suomen kaupunkimaisista kunnista vuonna 2018 (Suomen yleisten kirjastojen tilastot 2018). Silti kirjaston henkilökunnan keskuudessa puhe resursseista on tyypillisesti puhetta niiden niukkuudesta.

Tutkimuksen kohteena oli aluksi kirjaston erilaisten palveluiden panos-tuotos-suhteet ja tarkoitus oli vertailla vastaavatko eri palveluihin osoitetut panostukset kirjaston arvoja. Tutkimuksen suunnittelun edetessä aihe kuitenkin laajeni käsittelemään kirjaston talouden suunnittelua ja rahankäyttöä laajemmin ja panos-tuotos-ajattelu jäi taka-alalle.

1.2 Työn tavoitteet

Työn tutkimusongelmana on selvittää miten Espoon kaupunginkirjasto suunnittelee rahankäyttönsä. Julkisen kulttuuripalvelun tuottajana kirjaston tuottavuuden ja vaikuttavuuden arviointi suoraan tunnuslukuja katsomalla ei ole järkevää tai välttämättä edes mahdollista. Siksi rahankäytön järkevyyden arvioimiseksi on selvitettävä käytäntöjä ja valintoja taloussuunnitteluprosessissa ja sen taustalla. Taloussuunnitteluprosessilla tarkoitetaan tässä yhteydessä koko rahankäytön suunnittelun kaarta alkaen kehospaineiden kartoituksesta ja päättyen käyttösuunnitelmaan sekä siihen vuoden mittaan tehtäviin muutoksiin.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa rahankäytöstä ja sen suunnittelusta kirjaston päätöksenteon tueksi ja budjetoinnin kehittämiseksi. Kirjaston budjetointia ja rahankäyttöä tutkimalla selvitetään, mitä kehittämiskohteita taloussuunnitteluprosesseihin sisältyy ja mitkä ovat taloussuunnittelun suurimmat haasteet. Samalla selvitetään konkretian tasolla, millaiset prosessit tuottavat kirjaston budjetin käyttösuunnitelman ja mihin kirjaston käytössä oleva budjetti käytetään. Lisäksi huomiota kiinnitetään jossain määrin lähitulevaisuudessa näköpiirissä oleviin toimintaympäristön muutoksiin, jotka vaativat valmistautumista.

1.3 Rajaukset

Tutkimuksen kohteena on erityisesti kirjaston käyttötalous. Uusien toimipisteiden rakentaminen ja sisustaminen ja muut käyttömenojen ulkopuoliset investoinnit jätetään tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niihin tutkimuksessa viitataan. Syynä tähän rajaukseen on se, että kaupungin taloudenpidossa kirjastopalveluihin tehtävät investoinnit ovat käyttötaloudesta erillisiä eikä kirjaston tarvitse rahoittaa niitä määrärahoistaan.

Tutkimus kohdistuu Espoon kaupunginkirjastoon osana Espoon kaupunkia. Vaikka vertailu Suomen muiden kuntien kirjastojen budjetointiin, rahankäyttöön ja tilastoihin olisi mielenkiintoista ja valaisevaa, ei se kuulu tämä tutkimuksen piiriin. Tutkimuksessa ei myöskään vertailla kaupunginkirjastoa muihin Espoon kaupungin toimijoihin.

Tutkimuksen ulkopuolelle on myös jätetty kaupungin sisäisen tarkastuksen toiminta ja tilintarkastus, koska niillä ei ole roolia päätöksenteossa tai päätösten toimeenpanossa. Myös kirjanpito on jätetty varsinaisen tutkimusalueen ulkopuolelle, joskin siihen viitataan tutkimuksessa.

1.4 Työn sisältö ja käytetyt menetelmät

Työn ensimmäisessä luvussa johdannossa käydään läpi työn taustaa, tavoitteita ja rajoituksia. Lisäksi siinä esitellään työn rakenne ja työn kohteena oleva organisaatio. Toinen luku käsittelee tutkimuksen kannalta oleellista teoriaa kuntasektorin taloussuunnittelusta, kuntien roolista yhteiskunnassa ja toimintayksikkökohtaisesta budjetoinnista. Kolmannessa luvussa tehdään nykytila-analyysi tutkimuksen kohteena olevan Espoon kaupunginkirjaston taloussuunnittelusta ja rahankäytöstä. Nykytilan-analyysin pohjalta esitetään neljännessä luvussa ehdotukset taloussuunnittelu-prosessin kehittämiseksi. Viidennessä luvussa tehdään yhteenveto ja johtopäätökset tutkimuksesta.

Tutkimus tehdään tapaus- eli case-tutkimuksena. Espoon kaupunginkirjaston taloussuunnittelu-prosessin nykytilan selvitykseen kerätään aineisto neljällä eri tavalla.

Kirjaston taustaorganisaation Espoon kaupungin taloussuunnitteluprosessia selvitetään kaupungin virallisten julkaisujen kuten talousarvion ja tilinpäätöksen avulla sekä kaupungin talousasiantuntijoiden käyttöön laaditusta ohjeistuksesta. Kirjaston osuutta kaupungin taloussuunnitteluprosessissa sekä sen omaa taloussuunnittelua ja siihen liittyviä haasteita selvitetään asiantuntijahaasteluiden avulla.

Kirjaston toteutunutta rahankäyttöä tutkitaan Espoon kaupungin avoimesti verkossa jakamista kustannuspaikka- ja tilikohtaisista tulo- ja menotiedoista. Tietoja analysoidaan poimimalla niistä kirjaston kannalta keskeistä dataa ja käsittelemällä sitä hyödyntämiskelpoiseksi informaatioksi taulukkolaskentaohjelman avulla. Muista lähteistä kerätyn aineiston ohella tutkimuksessa hyödynnetään tutkimuksen tekijän omia tietoja ja havaintoja Espoon kaupunginkirjaston työntekijänä.

Lisäksi tutkimusta taustoitetaan kirjastopalveluiden järjestämistä kuvaavien tunnuslukujen avulla, jotka kerätään opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämästä tilastotietokannasta. Tietoja tarkennetaan myös Espoon kaupunginkirjaston omaan käyttöön keräämillä tilastoilla.

1.5 Kohteen esittely

Espoon kaupunginkirjasto vastaa kirjastolain määrittelemistä kirjastopalveluista Espoossa. Kirjastopalveluita tarjotaan Espoon noin 280 000 asukkaalle 17 toimipisteessä ja kahdessa kirjastoautossa (Suomen yleisten kirjastojen tilastot 2018). Toimipisteet jakautuvat Espoon viidelle suuralueelle siten, että neljällä alueella on suurempi aluekirjasto; muut toimipisteet ovat pienempiä lähikirjastoja. Aluekirjastoista kolme, Entressen, Sellon ja Ison Omenan kirjastot, sijaitsevat liikenteen solmukohdissa olevien kauppakeskusten yhteydessä ja yksi, Tapiolan kirjasto, Espoon kulttuurikeskuksen yhteydessä.

Espoon kaupunginkirjaston toimipisteissä oli vuonna 2018 yhteensä 4 277 753 asiakaskäyntiä. Vilkkaimmat yksittäiset kirjastot olivat Ison Omenan kirjasto 1 353 002 asiakaskäynnillä ja Sellon kirjasto 1 144 397 asiakaskäynnillä. (Kirjaston kävijät 2018, 2019.)

Palkallista henkilökuntaa Espoon kaupunginkirjastolla on 264 henkilötyövuoden verran (Suomen yleisten kirjastojen tilastot 2018). Lukuun sisältyy vakituisen henkilökunnan lisäksi sijaiset, oppisopimusopiskelijat ja osa kirjastossa työskentelevistä työllistetyistä. Lisäksi kirjaston henkilökuntaan kuuluu vaihteleva määrä siviilipalvelusmiehiä ja erilaisia palkattomia harjoittelijoita ja työkokeilijoita.

Espoon kaupunginkirjasto toimii yhteistyössä Helsingin, Vantaan ja Kauniaisten kaupunginkirjastojen kanssa tarjoten asiakkaille yhtenäisenä näyttäytyvän kokoelman Helmet-verkkokirjastopalvelun kautta. Asiakkaiden on mahdollista tilata maksutta kirjastoaineistoa toimitettavaksi omaan kirjastoon koko Helmet-alueelta. Espoo ja Vantaa tekevät lisäksi tiiviimpää kirjastokokoelmayhteystyötä kelluttamalla aineistoaan kaikissa toimipisteissään. Kelluttaminen tarkoittaa sitä, että niteillä, esimerkiksi kirjalla, ei ole kotikirjastoa, vaan nide jää sen kirjaston hyllyyn mihin se palautetaan.

Espoon kaupungin organisaatiossa kaupunginkirjasto on osa kulttuurin tulosityksikköä yhdessä kaupunginmuseon, kaupunginorkesterin ja tapahtuma- ja kulttuuripalveluiden kanssa. Kirjaston kokonaiskustannukset muodostavat noin 42 prosenttia kulttuurin tulosityksikön toimintamenoista (Tilinpäätös 2018 2019, 117–118). Kulttuurin tulosityksikkö kuuluu kaupungin organisaatiossa sivistystoimen toimialaan.

Espoon kaupunginkirjasto on tullut tunnetuksi avoimesta suhtautumisestaan erilaisen uusien palvelukonseptien kokeiluun. Espoossa on oltu ensimmäisten joukossa perustamassa nuorisotilamaisia osastoja nuorille, makerspace-tyyppisiä yhdessä oppimisen ja tekemisen tiloja sekä kehitetty uudenlaisia palveluja maahanmuuttajien kotoutumiseen. Näiden uusien palvelukonseptien ansiosta kuntaliitto ja Suomen kirjastoseura valitsivat Espoon vuoden kirjastokunnaksi 2018 (Nurmi 2018). Samoin perustein Lontoon kirjamessut jakoi Espoon kaupunginkirjastolle maailman parhaan kirjaston The Library of The Year -palkinnon 2019 (Ahola 2019).

2 BUDJETOINNIN VÄLINEET KUNTASEKTORILLA

Tässä luvussa esitellään erilaisia kuntasektorin budjetoinnissa huomioon otettavia näkökulmia ja välineitä. Ensimmäiseksi esitellään taloussuunnittelun ja budjetoinnin perusasioita. Toiseksi käsitellään kuntien roolia ja yleisemmin kuntataloutta sekä siihen vaikuttavia tekijöitä. Kolmanneksi käsitellään, mitä seikkoja tulee huomioida toimintayksikkökohtaista budjetointia tehtäessä.

2.1 Taloussuunnittelu

Organisaation talouden suunnittelun lähtökohtana ovat sen perustehtävä ja tavoitteet, joita organisaatio on itselleen asettanut. Taloussuunnitelman on tarkoitus mahdollistaa organisaation strategian toteuttaminen ja esittää organisaation eri toimintojen vaatimat resurssit. Keskeisiä asioita talouden suunnittelussa ovat toimintavaihtoehtojen selvittäminen, organisaation palvelujen ja toimintojen priorisointi sekä toiminnan sopeuttaminen käytössä oleviin resursseihin. (Raudasoja & Johansson 2009, 49–50.)

2.1.1 Budjetointi kuntasektorilla

Budjetti tarkoittaa tietyn ajanjakson, yleensä vuoden, mittaista organisaation rahamääräistä toimintasuunnitelmaa. Sillä asetetaan tavoite mahdollisimman hyvästä taloudellisesta suoritustasosta. Budjetti laaditaan yleensä erikseen eri organisaatiotasolle ja sen aikajänne on tyypillisesti kalenterivuosi. Se sisältää tavoitteet myös lyhyemmille jaksoille kuten kuukausille ja kvartaaleille. (Järvenpää ym. 2015, 135.)

Budjetoinnilla tarkoitetaan prosessia, jonka tuloksena syntyy suunnitelmallisesti laadittu budjetti. Budjetointiprosessilla pyritään konkretisoimaan lyhyellä aikavälillä organisaation strategiassa asetetut suunnitelmat ja tavoitteet. Budjetoinnilla voidaan myös motivoida ja ohjata toimintaa kohti yhteisiä päämääriä ja toisaalta asettaa arviointikriteerit taloudellisen suorituksen mittaamiselle. (Järvenpää ym. 2015, 135–136.)

Organisaatio tai yksikkö, jonka taloudelliset resurssit ovat budjetoinnin kohteena, voi olla mikä tahansa toimija, joka käyttää rahaa tai muita resursseja. Budjetoinnin kohteena voivat olla yritysten, yhdistysten ja julkisyhteisöiden tulojen ja menojen tavoin myös yksityisten henkilöiden tai kotitalouksien rahankäyttö. Erilaisten toimijoiden budjetointikäytännöt kuitenkin eroavat tyypillisesti toisistaan. Kuntien ja liikeyritysten budjetoinnin peruseriaatteet ovat yhteneväiset, mutta erojakin on paljon.

Vaikka kuntien ja osakeyhtiöiden johtamisjärjestelyissä on paljon samankaltaisuutta, ei kuntaa voi johtaa samoilla periaatteilla kuin yritystä. Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa budjettinsa sisältöön ovat rajallisempia kuin yritysten. Kuntien on vaikea vähentää menojaan, sillä niitä sitoo laissa määrättyjen peruspalveluiden tuottamisvelvollisuus. Toinen merkittävä ero tulee tavoitteista: yritys pyrkii kasvattamaan voittoaan, kunta tarjoamaan kuntalaisille edellytykset hyvään elämään. (Moilanen 2008, 85–87.)

Kuntien budjetoinnissa on Suomessa käytössä kaksi päätapaa. Kehysbudjetti voidaan laatia määrittämällä menokehys, johon on arvioitu asukkaiden tarpeiden tyydyttämiseen tarvittavat menot. Vaihtoehtoisesti voidaan ensin selvittää kunnan tulot ja määrittää tulokehys johon menot on sovitettava. Tyypillinen on myös budjointitapa, jossa budjetti laaditaan tekemällä mahdollisimman vähän muutoksia aiempaan budjettiin. Tämä tapa johtaa hitaaseen menojen kasvuun. (Rajala & Tammi 2014, 78–79.)

Keskeinen osa kuntien budjointiprosessia on hyvä valmistelu. Odotettavissa olevien tulojen arviointi ja menojen kasvun rajoittaminen määrittävät budjettikehyksen. Budjettia suunniteltaessa määritellään myös sen sitovuustaso, joka määrittää organisatorisen ja poliittisen vallan ja vastuiden jaon. Väljä kehys ja löyhä sitovuustaso mahdollistaa budjetoidun rahan siirtelyn kunnan yksiköiden välillä, mikä siirtää valtaa poliitikoilta virkamiehille. Toisaalta samalla kuntaorganisaation toimijoille siirtyy enemmän vastuuta, joka voi kannustaa joustavampaan ja sujuvampaan toimintaan. (Rajala & Tammi 2014, 80.)

2.1.2 Kustannuslaskenta kunnissa

Kustannuslaskenta on keino kerätä tietoa yksiköiden toiminnasta. Koska julkisen sektorin toiminta on pääosin rahoitettu verovaroin, odotetaan sen kaikelta toiminnalta ja päätöksenteolta läpinäkyvyyttä. Tämä edellyttää, että yksiköt pystyvät avoimesti kertomaan minkälaisia kustannuksia niiden tuottamista toiminnoista ja palveluista syntyy. Kustannuslaskennan avulla näitä tietoja pystytään tuottamaan ja esimerkiksi laskemaan, mikä on jonkin tietyn palvelun tai suoritteen hinta tai jonkun julkisen yksikön kokonaiskustannukset. Kustannuslaskennan avulla saaduilla tiedoilla on tavallisten veronmaksajien ohella käyttöä päätöksenteon tukena poliittisille päättäjille ja virkamiehille. (Raudasoja & Johansson 2009, 72.)

Jotta julkisessa organisaatiossa voidaan tehdä kustannuslaskentaa, täytyy organisaation tehtävät ja rakenne olla selvillä ja täytyy tunnistaa mitkä ovat organisaation tuottamat palvelut ja suoritteet. Organisaatiosta tulee kyetä määrittelemään sen tulosyksiköt eli sellaiset yksiköt, joilla on omat resurssit, asiakkaat, palvelut ja suoritteet. Lisäksi tulee tunnistaa organisaation ydintoiminnot, joilla tarkoitetaan sellaisia toimintoja, jotka tuottavat palveluja ja suoritteita asiakkaille, ja tukitoiminnot, joilla tarkoitetaan toimintoja, jotka tukevat ydintoimintoja tuottamalla sisäisiä palveluita. (Raudasoja & Johansson 2009, 74–75.)

Tärkeänä lähtökohtana kustannuslaskennalle on aiheuttamisperiaate. Se tarkoittaa sitä, että kullekin laskentakohteelle, eli esimerkiksi jollekin yksiköille tai palvelulle, kohdistetaan kaikki ja toisaalta vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat siitä. Käytännössä tätä loogista ja yleisesti hyväksyttyä periaatetta ei usein pystytä täydellisesti seuraamaan, sillä sen noudattaminen aiheuttaisi kohtuuttomasti työtä. (Raudasoja & Johansson 2009, 76.)

Kustannuslaskennan pohjana voidaan pitää kustannuslajilaskentaa. Kustannustietoa kerätään yleensä kustannuslajeittain ja kustannuspaikoittain, joiden perusteella voidaan suorittaa suoritekohtaista laskentaa. Kustannukset kohdistetaan suoritteille aiheuttamisperiaatteen mukaan. Suoritteen välittömien kustannusten, eli ainekustannusten ja välittömien työkustannusten, kohdistaminen suoritteelle on usein melko helppoa. Haasteita aiheuttaa lähinnä tiedon keruu ja mittaus. Sen sijaan suo-

ritteen välillisten kustannusten laskenta on haastavampaa. Sen helpottamiseksi tarkasteltava organisaatio jaetaan kustannuspaikkoihin. Välilliset kustannukset kohdistetaan kustannuspaikkoihin, jolloin voidaan laskea kustannuspaikkojen yleiskustannukset. Nämä yleiskustannukset voidaan sen jälkeen kohdistaa suoritteille, jolloin saadaan selvitettyä suoritteiden kokonaiskustannukset sekä välittömien että välillisten kustannusten osalta. (Järvenpää ym. 2015, 72.)

Julkisella sektorilla suoritekohtainen kustannuslaskenta on keskeinen työväline suoritebudjetointia tehtäessä. Suoritebudjetoinnilla pyritään ennakoimaan, mitä määrärahoilla voidaan saada aikaan. Suoritteiden kustannustietojen avulla voidaan yhdistää toiminnan suunnittelu, itse toiminta ja sen seuranta toisiinsa. Kunnat käyttävät suoritekohtaista laskentaa kahteen tarkoitukseen: Kuntayhtymät pystyvät määrittelemään hinnan myymilleen ja ostamilleen palveluille niihin käytettyjen resurssien mukaan tai kunta voi rakentaa budjettinsa ikään kuin tilaajana, jolloin se ennakoi suoritteiden hinnat pysyäkseen budjettiraamissa. (Rajala & Tammi, 2014, 64–65.)

Kustannuksia voidaan pyrkiä kohdentamaan myös toimintolaskennan avulla, joka korostaa muun muassa aiheuttamisperiaatetta ja eri toimintojen hyödyllisyyttä. Toimintolaskennassa pyritään hankkimaan tietoa toiminnoista syntyvien palveluprosessien kustannuksista sekä kustannusten ja toimintojen välisistä yhteyksistä. Toimintolaskennan ajatuksena on, että kuntalaisten tarvitsemat palvelut syntyvät prosessiketjuissa, jotka ylittävät tulosityksikkörajat. Toimintolaskennassa on tarkoitus päästä käsiksi näiden tulosityksikkörajat ylittävien toimintojen kustannuksiin eli sellaisiin, joita perinteisellä kustannuspaikkalaskennalla ei saada selville. Toimintopohjaisessa kustannuslaskennassa käytetään erityisiä kustannuspooleja, joihin kustannukset kohdistetaan resurssikohdistimen avulla. Yhdessä kustannuspoolissa on yhden toiminnon kokonaiskustannukset. Edelleen kustannuskohdistimen avulla kustannukset kohdistetaan kustannuspoolista lopulliselle laskentakohteelle eli palvelutuotteelle tai suoritteelle. (Kallio & Valkama, 2009, 90.)

2.2 Kuntatalous

Kunnilla on Suomessa merkittävä rooli osana kansantaloutta ja julkisten palveluiden rahoittajana ja tuottajana. Valtio keskittyy huolehtimaan koko yhteiskunnan kannalta

merkittävistä tehtävistä, kuten maanpuolustuksesta, turvallisuudesta ja valtakunnallisista liikennehankkeista. Kunnat sen sijaan hoitavat laissa niille määritellyt peruspalvelut omilla alueillaan. Laissa määriteltyjen tehtävien lisäksi kunnat tarjoavat asukkailleen muitakin palveluita, kuten kulttuuri- ja urheilutoiminnan tukemista. (Lauslahti 2003, 27.)

2.2.1 Kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa

Kunnallishallintojärjestelmällä on Suomessa pitkä historia ja osittain sen ansiosta kuntien asema on Suomessa poikkeuksellisen merkittävä kansainvälisesti vertailten. Kuntien oikeudellinen asema, tehtävien laajuus ja henkilöstön koulutustaso nostavat suomalaiset kunnat merkittävään rooliin yhteiskunnassa. Käytännön tasolla kuntien merkitys näkyy muun muassa hyvinvoinnin ja koulutuksen kaltaisten perustarpeiden turvaajana. Kunnallishallinnon peruspiirteiden tunteminen onkin tärkeää, jotta voidaan ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan toimintaa. Jopa viidesosa Suomen työvoimasta työskentelee kunnissa ja kuntien osuus julkisista menoista on yli 80 prosenttia. Tämän vuoksi kunnissa johtavissa asemissa olevilla henkilöillä on paljon yhteiskunnallista valtaa ja vastuuta. (Haveri & Anttiroiko 2009, 191–193.)

Suomen kunnilla on korostuneen itsehallinnollinen asema. Se näkyy kuntien verotusoikeutena ja taloudenpidon vapautena. Toisaalta itsehallintoa rajoittaa laissa kunnille määrätty tehtävät, joihin tulorahoitus on käytännössä sidottu. Eduskunta voi lainsäädäntövaltaansa käyttäen osoittaa kunnille uusia tehtäviä, mutta valtion on myös samalla huolehdittava, että kunnilla on taloudelliset mahdollisuudet selviytyä velvoitteistaan. (Valkeinen & Vuorento 2017, 7.)

Kirjanpitolaki ohjaa Suomen kuntien kirjanpitoa ja talouden ohjausta. Kuntien kirjanpidon tärkeimpiä elementtejä ovat tulos- ja rahoituslaskelma ja tase. Kuntien talouden tasapainoa voidaan tarkastella tuloslaskelman avulla. Kun tilikauden tulos on nolla, voidaan kunnan talouden arvioida olevan tasapainossa. Kuntataloutta ohjataan Julkisen talouden suunnitelman osana olevalla Kuntatalousohjelmalla. Julkisen talouden suunnitelman tavoitteena on toimintamalli, jolla kuntien vastuulla olevat

palvelut ja niiden rahoitus saataisiin pidettyä tasapainossa kansantalouden kantokyvyn näkökulmasta. Suunnitelmassa on asetettu niin sanottuja rahoitusasemata-voitteita kuntien taloudelle. (Valkeinen & Vuorento 2017, 9–11.)

2.2.2 Menojen ja tulojen rakenne

Kuntien kirjanpidossa menot ja tulot lajitellaan kahdella tavalla eli tehtävittäin ja meno- ja tulolajeittain. Tehtäviä ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi ja yleishallinto. Nämä tehtävät jakautuvat vielä osatehtäviin, kuten esimerkiksi päivähoito, peruskoulut ja kirjasto. Käyttötalouden menolajeja ovat vastaavasti esimerkiksi palkat ja erilaisten tavaroiden ja palveluiden ostot. Tulolajeja ovat esimerkiksi myyntitulot, maksut sekä tuet ja avustukset. (Suorto 2008, 17.)

Myyntitulot ja maksut muodostavat vain pienen osan kunnan tuloista. Pääosa kuntien tuloista koostuu verotuloista, valtionosuuksista ja EU-avustuksista. Lisäksi kunnilla voi olla tuloja esimerkiksi osingoista tai korkotuotoista. Tulojen lisäksi kunnat ottavat lainarahaa rahoittaakseen menonsa. Kuntalain mukaan lainaa ei käsitellä tulona. Kunnat voivat pyrkiä vaikuttamaan tuloihinsa muun muassa nostamalla tai laskemalla kunnallisveroa tai maksuja tai myymällä omaisuuttaan. (Lauslahti 2003, 81–84.)

Vuonna 2016 Suomen kuntien yhteenlasketut tulot olivat 44,8 mrd. euroa ja menot 44,3 mrd. euroa. Menolajeittain eroteltuna menoista 36 prosenttia meni palkkoihin, 11 prosenttia muihin henkilöstömenoihin, 8 prosenttia materiaalien ostoihin, 21 prosenttia palvelujen ostoihin, 6 prosenttia avustuksiin, 5 prosenttia lainojen hoitoon, 10 prosenttia investointeihin ja 3 prosenttia muihin menoihin. Tehtävittäin lajiteltuna sosiaali- ja terveystoimi käytti menoista 47 prosenttia, opetus- ja kulttuuritoimi 31 prosenttia, muihin tehtäviin käytettiin 16 prosenttia ja rahoitustoimintaan ja muihin menoihin 6 prosenttia. Vuonna 2016 kuntien tuloista 22,1 mrd. euroa eli 49 prosenttia tuli verotuloista jakautuen siten, että kunnallisverosta tuli 18,9 mrd. euroa, yhteisöverosta 1,6 mrd. euroa ja kiinteistöverosta 1,6 mrd. euroa. Verojen ohella tuloista 20 prosenttia tuli valtionosuuksista, 21 prosenttia toimintatuloista, 6 prosenttia lainoista ja 4 prosenttia muista tuloista. (Valkeinen & Vuorento 2017, 13–15.)

Suomen suurimmissa kaupungeissa ja maakunnallisissa keskuksissa kulttuuritoimintojen nettokäyttökustannusten osuus kaupunkien verorahoituksesta vaihteli 1,7 prosentin ja 4,4 prosentin välillä vuonna 2016. Kirjasto oli kaikissa tutkituista 24 kunnasta kustannusten näkökulmasta suurin kulttuuritoiminnan osa-alue. Kirjastojen kustannusten osuus kulttuuritoiminnan kokonaiskustannuksista vaihteli 25 prosentin ja 57 prosentin välillä ja keskiarvoisesti ne olivat 32 prosenttia kokonaiskustannuksista. (Renko & Ruusuvirta 2018, 36-39.)

2.2.3 Netto- ja bruttobudjetointi

Kunta ohjaa sisäisten toimintayksiköidensä toimintaa talousarvion avulla. Sisäisten toimintayksiköiden taloudenpito voidaan toteuttaa kolmella tavalla: bruttoyksiköinä, nettoyksiköinä tai liikelaitoksina. Bruttoyksiköiden menot ja tulot ovat budjetissa erillään ja ne ovat epäitsenäisiä talousyksiköitä. Niillä ei ole omaa rahataloutta ja niiden rahoitus tulee suoraan kunnan budjetista. Nettoyksiköiden kohdalla budjetissa päätetään niiden tulojen ja menojen erotuksesta eli netosta. Nekin ovat epäitsenäisiä talousyksiköitä ja niillä ei ole omaa rahataloutta. Ne voivat kuitenkin saada maksullisesta toiminnastaan tuloja. Liikelaitokset sen sijaan ovat osittain itsenäisiä talousyksiköitä, jotka saavat tulonsa suoritteidensa myynnistä. Niillä on myös oma tase, jossa on liikelaitoksen varat ja velat ja niillä on jonkinlainen kannattavuustavoite. (Meklin ym. 2009, 259–260.)

Käytännössä siis bruttobudjetoiduissa yksiköissä niiden menot ja määrärahat ovat talousarviossa erikseen sitovia. Tuloista ei vähennetä menoja eikä menoista tuloja. Nettobudjetoidussa yksikössä budjettivastuullisesti sitovaa on tulojen ja menojen erotus. Kun tulot kasvavat budjetissa arvioidusta, niin menot voivat myös kasvaa vastaavan verran. Tämä pätee luonnollisesti myös toisin päin, eli tulojen laskiessa myös menojen on joustettava alaspäin. (Raudasoja & Johansson 2009, 53–54.)

Nettobudjetointi on talouden suunnittelun kannalta bruttobudjetointia joustavampi menetelmä. Toisaalta se vaatii yksikön johtamiselta bruttobudjetointia enemmän, sillä tulotavoitteen alittuminen aiheuttaa helpommin haasteita menojen hallintaan. Nettobudjetointia pidetään bruttobudjetointia kannustavampana menetelmänä, sillä

se ohjaa huomiota tulojen hankintaan. Bruttobudjetissa tulotavoitteen alittuminen ei vaikuta käytettävissä oleviin määrärahoihin. (Raudasoja & Johansson 2009, 54.)

Kunnissa brutto- tai nettobudjetoinnin käyttämisestä eri yksiköissä päättää valtuusto. Nettobudjetoinnin käyttäminen on tyypillistä yksiköissä, joilla on merkittävässä määrin toimintatuloja, mutta periaatteessa sitä voidaan käyttää missä tahansa yksikössä, jolla on joitain toimintaan liittyviä maksu- tai myyntituloja. (Raudasoja & Johansson 2009, 54.)

2.2.4 Täydellisyysperiaate ja suunnitelmien sitovuus

Talousarvioon on otettava mukaan kaikki kunnan rahankäyttö ja rahanlähteet. Tätä kutsutaan täydellisyysperiaatteeksi. Kaikki tiedossa olevat tulot ja menot on mainittava talousarviossa. Tämä pitää sisällään myös kunnan yksiköiden sisäiset ostot ja myynnit, vaikka niihin ei liittyisi suoraan rahankäyttöä. (Suorto 2008, 51.)

Kunnan ja sen yksiköiden johto ja henkilöstö ovat velvollisia noudattamaan valtuuston hyväksymää talousarviota ja toiminnan tavoitteita eli niitä koskevat suunnitelmat ovat sitovia. Budjetti oletetaan laaditun realistisesti ja vastuullisesti ja siten toteuttamiskelpoisesti. Yksiköille on asetettu tavoitteet ja annettu niiden toteuttamiseen määrärahat, joilla tavoitteet pitäisi olla mahdollista saavuttaa. Jos yksikön toimintaan kohdistuu budjettivuoden aikana yllättäviä haasteita, lähtökohtaisesti oletetaan, että toiminnalliset tavoitteet on silti mahdollista toteuttaa toimintaa sopeuttamalla. (Raudasoja & Johansson 2009, 66.)

Talousarviosta voidaan kuitenkin joutua poikkeamaan. Poikkeaminen edellyttää valtuuston hyväksyntää. Jos yksikön määrärahat todetaan riittämättömiksi yksikön tavoitteiden saavuttamiseen, on yksikön haettava valtuustolta lisää määrärahaa kesken budjettivuoden. Toisaalta jos yksikkö pystyy pääsemään tavoitteisiinsa budjetoitua pienemmillä menoilla, ei sen ole pakko käyttää kaikkia sillä myönnettyjä määrärahoja. Myös määrärahojen alitus on käsiteltävä valtuustossa. (Valkeinen & Vuorento 2017, 27.)

2.2.5 Kuntalaki talousarviosta

Kuntien talousarvion laadintaa ohjaa kuntalaki. Lisäksi Kuntaliitto on antanut oman tarkemman suosituksensa kuntien talousarviosta ja -suunnitelmasta vuonna 2011, mutta se ei ole kuntia sitova. (Rajala & Tammi 2014, 61.)

Kuntalain 110 § velvoittaa kunnanvaltuuston hyväksymään vuoden loppuun mennessä talousarvion seuraavalle vuodelle. Lisäksi valtuuston on samassa yhteydessä hyväksyttävä kunnan taloussuunnitelma vähintään kolmeksi seuraavaksi vuodeksi. Talousarviossa ja suunnitelmassa määritellään kunnan toiminnan ja talouden tavoitteet. Lisäksi kuntalaki vaatii, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen ja mahdollinen alijäämä tulee kattaa neljän seuraavan vuoden aikana. Talousarvion- ja suunnitelman on sisällettävä erikseen käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. (L 10.4.2015/410.)

2.2.6 Budjetointi poliittisen ohjauksen välineenä

Kuntien päätöksenteko on pohjimmiltaan poliittista ja alisteista poliittisille ohjausmekanismeille. Suoranainen puoluepolitiikkakin näkyy joissain tapauksissa kunnallis-hallinnon päätöksissä. Ylin luottamusjohto eli kunnan- ja kaupunginvaltuustot valitaan suoralla kansanvaalilla ja myös ylimmän virkamiesjohdon valintaan liittyy tunnetusti poliittista harkintaa. Kunnallisen päätöksenteon poliittisuudesta huolimatta tehokkuus-, tuottavuus- ja kannattavuuspyrkimykset kuitenkin vaikuttavat päätöksentekoon usein ohi poliittisten tavoitteiden. (Moilanen 2008, 86.)

Kunnan talousjohtamista ohjaa vuosittainen talousarvio, jonka tulisi perustua selkeään strategiaan. Vallankäytön näkökulmasta kunnanvaltuusto ylimpänä toimielimenä kohdentaa käytössä olevat määrärahat eri tarkoituksiin talousarvion avulla. Talousarvio eli budjetti onkin tutkimusten mukaan luottamushenkilöille kiinnostavampi ohjausväline kuin tilinpäätökset tai muut talouden ohjausvälineet. (Oulasvirta & Aronen 2012, 3–9.)

Valtuusto päättää talousarviokäsittelyn yhteydessä kunnan eri toimintayksiköiden toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista ja siitä, millä resursoinnilla ne toteutetaan. Talousarvio valmistellaan vaiheittaisesti eri hallinnon tasoilla. Kunnanvaltuuston tehtävä on raamittaa, linjata, valita, hyväksyä ja valvoa kunnan taloutta. Kunnanhallitus ohjeistaa palveluja tuottavaa tasoa laatimaan talousarvioehdotukset omalle toiminnalleen. Kunnan talousasiantuntijat valmistelevat yhdessä kunnanhallituksen kanssa palveluja tuottavan tason esitysten pohjalta talousarvioesityksen valtuuston käsiteltäväksi. Kun valtuusto on hyväksynyt talousarvion, huolehtii kunnanhallitus sen toimeenpanosta ja seurannasta. (Meklin ym. 2009, 261–262.)

Yksi apuväline valtuustolle ja muille päättäjille talousarvion laadinnassa on tilinpäätöksen yhteydessä laadittava toimintakertomus. Sen on tarkoitus viestiä päättäjille, millaisia palveluita määrärahoilla on saatu tuotettua ja mitä muutoksia palveluihin on tulevaisuudessa ennakoitavissa. Toimintakertomuksen merkityksen talousarvion laadinnassa koetaan kuitenkin jääneen vähäiseksi. Toimintakertomuksien puutteina nähdään etenkin riittämätön tulevaisuuden investointitarpeiden ja toiminnan uudistamistarpeiden huomiointi. (Rajala & Tammi, 2014, 88.)

Palveluita tuottavien yksiköiden johdon on oltava tietoinen yksiköidensä toiminnan aiheuttamista kustannuksista ja kyettävä viestimään niistä. On tärkeää, että palveluja tuottavan tason toimijat pystyvät kertomaan täsmällisesti kunnan luottamushenkilöille, millaisia resursseja tarvitaan toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi, koska toimijat tuntevat resurssien tarpeensa päättäjiä paremmin. Eri hallinnonalat perustelevat resurssien tarpeitaan lautakunnille ja ylin virkamiesjohto kunnanhallitukselle ja valtuustolle. (Virtanen & Stenvall 2010, 139–141.)

2.2.7 Kannustavan budjetoinnin välineet kunnissa

Pertti Åkerbergin (2017, 27) mukaan Suomessa julkisille organisaatioille on tyypillistä tuhjata loppuvuodesta jäljellä olevat määrärahat, jos näyttää siltä, että niitä muuten jäisi käyttämättä ja vastaavasti ”ruinata” lisää, jos määrärahat näyttävät loppuvan kesken budjettikauden. Vaikka Åkerbergin näkemykset ovat kärjistäviä ja yleistäviä, niin ne kuvaavat julkisen sektorin yksikön rahankäyttöön liittyviä haasteita. Jos julkisen sektorin yksikön johdolla ei ole kannustimia pyrkiä tehokkuuteen

kustannusten ja toiminnan suhteen, niin on olemassa riski, että rahankäyttö muuttuu holtittomaksi ja kokonaiskuva kustannuksista katoaa.

Kannustavan budjetoinnin vaihtoehtoja selvitetessä on kiinnitettävä huomiota siihen, millä tavalla kunnan organisaatio rakentuu talousohjauksen näkökulmasta eli mitkä yksiköt ovat kunnassa budjetti- ja tulosvastuullisia ja mitkä ovat niiden rahoitusmallit. Tulosityksiköille on määriteltävissä karkeasti kolme erilaista rahoitusmallia. Joko (1.) tulosityksikölle annetaan aiemman toiminnan menoihin perustuva määräraha-kehitys budjettivuodelle tai (2.) tulosityksikölle annetaan määräraha-kehitys, joka perustuu toimintaan kohdistuviin palvelutarpeen kriteereihin (esimerkiksi kouluissa koululaisten määrä) tai (3.) tulosityksikön rahoitus perustuu sen tuottamiin palveluihin ja suoritteisiin. Näistä rahoitusmalleista kolmas eli suoritebudjetointi on lähtökohtaisesti parhaiten kustannustehokkuuteen kannustava, mutta se on samalla altis epäkohdille, kuten pyrkimykseen maksimoida rahoitus laadun kustannuksella. (Oulasvirta & Aronen 2012, 14–16.)

Yksi vaihtoehto kunnan yksiköiden budjetoinnin kannustavuuden kehittämiseen on ylivuotinen budjetointi. Sillä tarkoitetaan, että yksikön käyttäessä vähemmän rahaa kuin talousarviossa on määriteltä, se saa osan ylijäämästä tiettyjen kriteerien täytyessä käyttöönsä seuraavalle vuodelle. Kriteereillä on tavallisesti tarkoitus varmistaa, että ylijäämää ei ole saavutettu toiminnallisten tavoitteiden kustannuksella. Ylivuotinen budjetointi on mahdollista toteuttaa sekä netto- että bruttobudjetoiduissa yksiköissä. Ylivuotinen budjetointi voidaan asettaa toimimaan myös toisin päin: Yksikön käyttäessä rahaa yli budjetoidun, se joutuu kattamaan alijäämän seuraavan vuoden budjetistaan. Onnistuneita kokemuksia ylivuotisesta budjetoinnista on saatu esimerkiksi Tukholman maakunnan mallista. Siinä tulosityksikkö saa tiettyin ehdoin ylijäämästään siirretyksi seuraavalle vuodelle käytettäväksi enintään 5 prosenttia tulosityksikön vuoden bruttomenoista. (Oulasvirta & Aronen 2012, 21–22, 29–30.)

Budjetoinnin kannustavuutta yksiköissä voidaan pyrkiä lisäämään myös osallistavalla budjetoinnilla. Siinä käytännön toiminnassa mukana oleva henkilökunta pääsee esittämään toiveita budjettia tehtäessä. Osallistava budjetointi edellyttää siihen osallistavalta henkilökunnalta tietoisuutta toiminnan kustannusvaikutuksista. Myös budjettivalmistelun aikarajoitteiden on koettu hankaloittavan henkilöstön osallista-

mista budjetointiin. Osallistavan budjetoinnin yhtenä etuna voidaan pitää sen positiivisia vaikutuksia työilmapiiriin. Mahdollisena riskinä on sen sijaan koettu, että henkilökunta saattaa olla taipuvainen pyytämään todellista tarvetta enemmän resursseja, koska se tuntee resurssien tarpeen ylemmän tason päätöksentekijöitä paremmin. (Oulasvirta & Aronen 2012, 24–25.)

2.3 Toimintayksikkökohtainen budjetointi kuntasektorilla

Kunnan budjetti rakennetaan tulosohejausmallin mukaisesti. Sen vaikutuksesta toimintayksiköiden toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet määritellään etukäteen. Käytännössä kunnanvaltuusto päättää talousarviokäsittelyn yhteydessä tavoitteista ja niiden saavuttamiseen tarvittavista resursseista. (Meklin ym. 2009, 261.)

2.3.1 Toimintayksikkökohtaiset budjetointimenetelmät

Toimintayksiköiden omaan budjetointiin vaikuttaa keskeisesti käytössä oleva budjetointimenetelmä ja -tyyli. Erilaiset budjetointityylit voidaan jakaa karkeasti kolmeen eri menetelmään: autoritaariseen, demokraattiseen ja yhteistyömenetelmään. Autoritaarisessa menetelmässä budjetin perusteet ja pääkohdat tulevat organisaation ylimmältä johdolta. Toimintayksiköissä ei voida vaikuttaa keskeisiin kustannuksiin tai päätavoitteisiin, vaan toimintayksiköiden tärkein rooli budjetoinnissa on tuottaa vaadittavaa tietoa budjetoinnin tueksi. Demokraattisessa menetelmässä toimintayksiköt määrittelevät itse tuottonsa ja kustannuksensa ja budjetti rakentuu näiden tietojen varaan. Organisaation johto koordinoi ja ohjeistaa budjetointiprosessia, mutta varsin väljästi. Johdon tehtävä on myös koota toimintayksikköjen budjetit yhteen ja tarkastella niitä kokonaisuutena. (Järvenpää ym. 2015, 242–243.)

Yhteistyömenetelmä on kahden edellä mainitun menetelmän yhdistelmä. Organisaation ylin johto määrittelee budjetoinnin tavoitteet yhdessä tulosyksiköiden johdon kanssa, mutta varsinainen budjetointi tapahtuu toimintayksiköissä. Tämä menetelmä vaatii useita budjetointikierrroksia, jotta kokonaisuus saadaan hyväksytyksi yhteisesti. Yhteistyömenetelmää suositellaan erityisesti suurille ja monimutkaisille organisaatioille. (Järvenpää ym. 2015, 242–243.)

Budjettia ei pitäisi laatia vain edellisen vuoden budjetin pohjalta, koska siten toimitessa budjetti ei kannusta uuteen ajatteluun ja tulevaisuuden suunnitteluun. Tavoitteiden ja niihin pyrkimisen pitäisi ohjata budjetointia. Jotta budjetista voidaan laatia realistinen ja hyödyllinen, tulee sitä tehdessä ottaa huomioon merkitykselliset asiat toimintaympäristöstä ja organisaation omasta toiminnasta. (Järvenpää ym. 2015, 246–247.)

Nollapohjabudjetointia pidetään hyvänä keinona yksikön toiminnan kehittämiseen ja uudenlaisien ajattelutapojen etsimiseen budjetoinnin avulla. Siinä budjetointi aloitetaan täysin puhtaalta pöydältä huomioimatta aiempien vuosien budjetteja. Käytännössä nollapohjabudjetointia ei julkisissa organisaatioissa käytetä, koska niiden toiminta on luonteeltaan pysyvää ja siten myös monet budjetissa olevista kustannuksista ovat pysyviä. Nollapohjabudjetointi tulee käytännössä kysymykseen vain kokonaan uusia organisaatioita luotaessa. (Raudasoja & Johansson 2009, 53.)

2.3.2 Taloudellisuus ja tuottavuus

Kuntataloudessa tuottavuuden parantaminen tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että niukoilla resursseilla pyritään tuottamaan mahdollisimman hyvää ja vaikuttavaa palvelua. Kuntien tuottamat palvelut ovat usein varsin työvoimavaltaisia, mutta niiden tuottavuutta voidaan todistetusti parantaa. Keskeiset keinot tuottavuuden parantamiseen ovat nykyisten tuottajien tehokkuuden parantaminen ja tuotannon siirtäminen tehottomista yksiköistä tehokkaisiin. Jotta tuottavuutta voidaan parantaa, tarvitaan mittareita sen arvioimiseksi. Yksi mittautapa on suoritekohtaisten kustannusten seuranta, jolla saadaan arvokasta tietoa suorista taloudellisista vaikutuksista. Suoritekohtaiset kustannukset eivät kuitenkaan kerro tuotettavien palveluiden laadusta tai vaikuttavuudesta. (Valkeinen & Vuorento 2017, 73.)

Jotta toimintayksikköä voidaan johtaa tuloksellisesti ja tuottavasti, tarvitaan sen toiminnasta luotettavaa tietoa. Tietoa tarvitaan toimintaan tarvittavista panoksista, itse tuotantoprosessista ja sen tuotoksista. Tuotantoprosessin toimintaa voidaan mitata läpimenoajoilla, jonotusajoilla, käsiteltyjen asiakkaiden määrällä tai toiminta-asteella, tuotoksia sen sijaan toteutuneilla suoritemäärillä suhteessa tavoitteisiin, reklamaa-

tioilla ja asiakastyytyvyydellä. Taloudellisuutta voidaan mitata katteella, kustannuksilla per suorite tai suoritelmäärällä per henkilötyövuosi. Taloudellisten tavoitteiden toteutumista mitataan seuraamalla talousarvion toteumaa. (Raudasoja & Johansson 2009, 20–21.)

Toimintaan ja sen kustannuksiin tulevaisuudessa vaikuttavia muuttujia voidaan arvioida seuraamalla muutoksia asiakastarpeissa ja tuotantopanosten hinnassa ja saatavuudessa. Asiakastarpeita voidaan mitata asiakasmäärillä ja kysynnän määrällä. Tärkeän tuotantopanoksen, henkilöstön, tilaa voidaan tarkkailla seuraamalla henkilöstötyytyväisyysindeksiä, vaihtuvuutta ja työilmapiiri-indeksiä. (Raudasoja & Johansson 2009, 21.)

Toimintayksikön tuottavuuden seuraaminen on periaatteessa yksinkertaista: tuotetujen suoritteiden määrää verrataan tuotannossa käytettyyn panosten määrään. Käytännössä seuranta ei ole näin helppoa, sillä suoritteiden tuotantoon käytetään erilaisia yhteismitattomia panoksia. Tämän vuoksi usein mitataankin vain osittaistuottavuutta, kuten esimerkiksi suoritteiden määrää yhden henkilötyöpäivän aikana. Erilaisia tuotantopanoksia voidaan kuitenkin laskea yhteen hinnoittelemalla ne. (Raudasoja & Johansson 2009, 125–127.)

Haasteena taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaamisessa on oikein laskemisen ongelma. Vaikka laskennassa käytetään objektiivisuuden periaatetta eli pyritään siihen että laskennan lopputulokset eivät riipu laskijasta, on sen toteuttaminen käytännössä vaikeaa kuntasektorilla. Taloudellisia kustannuksia koskeva tieto on usein epätäydellistä ja monitulkintaista. Lisäksi täydellinen kustannusten laskeminen on paljon resursseja vievää toimintaa, joten on pohdittava, kuinka paljon täydellisestä laskelmasta joudutaan tinkimään tiedon etsinnän kustannusten vuoksi. (Vakkuri 2009, 176.)

Kunnallisen kirjaston taloudellisuuden ja tuottavuuden seurantaan sopivia tunnuslukuja ovat esimerkiksi toimintakulut per asukasluku, fyysiset käynnit per asukasluku, käynnin hinta, kokonaislainaus per asukasluku, lainan hinta, henkilöstökulut per asukasluku, kirjastoaineistokulut per asukasluku ja taloudellisuus, joka lasketaan jakamalla henkilöstö- ja kirjastoaineistokulujen summa fyysisten käyntien ja lainauksen summalla. Tunnusluvut ovat hyödyllisiä, kun niitä verrataan toisten kirjastojen

tai jonkun alueen kirjastojen tunnuslukuihin. Tunnuslukujen avulla voidaan myös asettaa kirjaston toiminnalle ja tuottavuudelle tavoitearvoja. (Raudasoja & Johansson 2009, 137–139.)

2.3.3 Rajallisten resurssien hallinta

Kunnallisen toimintayksikön toiminta voi olla tunnuslukujen valossa taloudellista ja tuloksellista, mutta halutut vaikutukset kuntalaisten toimintaan jäävät saavuttamatta. Tämä voi olla seurausta vääränlaisista palveluista tai kohderyhmistä tai ennakoimattomista palvelun käyttötavoista. Jos kunnan tarjoama palvelu on suosittu, mutta sillä ei ole toivottua yhteiskunnallista vaikutusta, voidaan päätellä että toiminnan priorisoinnissa on epäonnistuttu. (Rajala & Tammi 2014, 29–30.)

Kunnat noudattavat palveluita tarjotessaan pääosin ilmaisperiaatetta. Peruskoulujen ja kirjastojen toiminta ja suurelta osin vapaa-ajan palveluiden ja terveydenhuollon ennaltaehkäisevä toiminta on kuntalaisille maksutonta. Koska palvelut rahoitetaan verovaroin, ei palvelusta aiheutuva kustannus vaikuta sen käyttömääriin. (Meklin ym. 2009, 238–239.)

Julkisen talouden perusongelma on, että tarpeita on aina enemmän kuin resursseja niiden tyydyttämiseen. Resurssit on siksi aina pyrittävä käyttämään siten, että niillä pystytään tuottamaan mahdollisimman suuri määrä hyvinvointia. Koska resursseja on vähemmän kuin tarpeita, on niiden tehokkaan käytön mahdollistamiseksi tehtävä valintoja ja kohdennettava resursseja. (Meklin ym. 2009, 246.)

Pyrkimys rationaalsiin päätöksiin niukkojen resurssien kohdentamisessa ei aina takaa, että lopputulokset olisivat haluttuja. Kunnallisten palveluiden teknisen tehokkuuden parantaminen saatetaan tehdä alloktiivisen tehokkuuden kustannuksella. Vaikka palvelun panos-tuotos-suhde paranisi ja palvelusta tulisi siten edullisempi, saattaa palvelu samalla muuttua saavutettavuudeltaan heikommaksi tarvitsijoilleen. Tehokkuutta saatetaan pyrkiä parantamaan yhtenäistämällä palvelun tuotannon tapoja, joka voi samalla johtaa erilaisten asiakasryhmien tarpeiden sivuuttamiseen. Pyrkimys palvelun tehokkuuden parantamiseen ei siis aina johda oikeudenmukaiseen ja vaikuttavaan lopputulokseen. (Vakkuri 2009, 167–168.)

3 ESPOON KAUPUNGINKIRJASTO TAPAUSTUTKIMUKSEN KOHTEENA

Tässä luvussa käsitellään Espoon kaupunginkirjaston taloutta, sen suunnittelua ja seuranta tapaustutkimuksen keinoin. Tutkimuksen avulla kohteesta muodostuu nykytila-analyysi, joka mahdollistaa kehittämiskohteiden määrittelyn. Luvun alussa esitellään käytetyt tutkimusmenetelmät ja sen jälkeen tarkastellaan tutkimusaineiston avulla kirjaston taloutta eri näkökulmista.

3.1 Tutkimusmenetelmät

Case- eli tapaustutkimusta on syytä ajatella tutkimusstrategiana eikä erillisenä menetelmäkokonaisuutena. Tapaustutkimuksessa hyödynnetään useita tietolähteitä ja se on tyypillisesti sekoitus määrällistä ja laadullista tutkimusta. Tapaustutkimuksen kohteena on yleensä yksi ilmiö, johon syvennytään ja jota pyritään selittämään kattavasti. Koska kohteena on vain yksi tapaus, eivät tapaustutkimuksen tulokset ole yleistettävissä. (Kananen 2013, 23–28.)

Tapaustutkimuksen kohteena eli tutkittavana ilmiönä oleva yksikkö voi olla esimerkiksi ihminen, organisaatio, ohjelma, kurssi tai tapahtuma. Tutkittavia tapauksia voi olla yksi tai useampia. Kun tutkimuksen kohteena on organisaatio, saadaan sitä koskevaa tietoa organisaation toimintaan liittyvistä dokumenteista, kuten toiminta-ohjeista ja vuosikertomuksista, ja organisaation jäseniltä. (Kananen 2013, 75.)

Tapaustutkimuksessa vastausta tutkimusongelmaan etsitään keräämällä tietoa eri lähteistä. Tietolähteitä voivat olla kirjalliset dokumentit, tallenteet, teemahaastattelut, kyselyt ja havainnointi. Juuri tietolähteiden keskinäinen erilaisuus tekee tutkimuksesta tapaustutkimuksen. Kerätty aineisto analysoidaan lähinnä laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmiä käyttäen. Tämän vuoksi aineiston analysointi aloitetaan heti keräämisen alettua. (Kananen 2013, 77–79.)

Tässä Espoon kaupunginkirjaston taloussuunnittelua käsittelevässä tapaustutkimuksessa on käytetty tietolähteenä kahta teemahaastattelua, kirjallisia dokument-

teja ja taloussuunnittelun havainnointia. Tietolähteenä käytettyjä kirjallisia dokumentteja ovat Espoon kaupungin sisäinen ohjeistus yksiköiden taloussuunnitteluun, Espoon kaupungin vuoden 2018 tili- ja kustannuspaikkakohtainen meno- ja tuloerittely, Espoon kaupungin tilinpäätös 2018 ja talousarvio 2019 sekä Espoon kaupunginkirjaston toiminnastaan keräämät tilastot.

Teemahaastattelun ajatuksena on, että haastattelijan ja haastateltavan välille syntyy eri teemojen kautta keskustelua ilmiöstä, joka on tutkimuskohteena. Keskusteluvuoden vuoksi teemahaastattelun kysymykset tai edes teemat eivät voi olla etukäteen päätettyjä. Teemahaastattelu voidaan toteuttaa yksilö- tai ryhmähaastatteluna. Haastateltaviksi pyritään valitsemaan henkilöitä, joihin tutkittava ilmiö liittyy ja jotka ovat ilmiön kannalta tyypillisiä tapauksia. Käsiteltävien teemojen tulisi kattaa tutkittava ilmiö mahdollisimman laajasti. (Kananen 2013, 93–96.)

Tässä tapaustutkimuksessa teemahaastateltiin kaksi Espoon kaupunginkirjaston taloussuunnittelun kannalta keskeistä henkilöä. He ovat sivistystoimen talousyksikön talousasiantuntija Sari Nybacka, jonka vastuualueeseen kuuluu kulttuurin talousyksikön talous, sisältäen kaupunginkirjaston, ja kirjastopalveluiden johtaja Jaana Tyrni. Haastatteluiden teemojen valintaan vaikuttivat aiemmat keskustelut haastateltavien, sekä muiden kirjaston taloussuunnitteluun osallistuvien henkilöiden kanssa, taloussuunnitteluprosessin havainnointi ja julkisen sektorin taloussuunnittelua käsittelevästä lähdekirjallisuudesta nousseet teemat.

Talousasiantuntija Nybackan teemahaastattelu tehtiin 4.4.2019. Haastattelu kesti noin puolitoista tuntia ja sen aikana käsiteltiin erityisesti budjetointiprosessin kulkua ja budjetoinnin kehittämistä. Kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin teemahaastattelu tehtiin 24.6.2019 ja se kesti noin puolitoista tuntia. Haastattelun keskeisiä teemoja olivat budjetin valmistelu ja sen lähtökohdat, talouden seuranta sekä budjetoinnin kehittäminen.

Taloussuunnittelusta havainnoimalla kerättyä aineistoa ja taloussuunnittelua kuvaavista ja ohjeistavista dokumenteista kerättyä aineistoa kirjattiin tutkimuspäiväkirjaan. Tutkimuspäiväkirjaan kertynyttä aineistoa analysoitiin jatkuvasti havainnoinnin ja muun tiedon keruun lomassa, ja sen avulla määritettiin, mistä osa-alueista tarvittiin

lisää tietoa. Espoon kaupunginkirjaston tulo- ja menotietoja analysoitiin taulukkolaskentaohjelmalla. Menodatasta tehtiin vertailevia laskelmia, joiden avulla selvitettiin erilaisten kulukokonaisuuksien osuuksia kirjaston menoista.

Tapaustutkimuksen aineistoja analysoidaan tyypillisesti laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmillä. Tutkimuksessa kerätty aineisto segmentoidaan, luokitellaan ja käydään systemaattisesti läpi useita kertoja. Aineistoa tutkitaan peilaten sitä tutkimusongelmaan, siten että tutkittavasta ilmiöstä saadaan mahdollisimman kattava kuvaus. (Kananen 2013, 103–107.)

Tutkimusaineistoa analysoitiin koko tutkimuksen keston ajan. Erilaisista dokumenteista, haastatteluista ja havainnoimalla kerätystä aineistosta etsittiin eri tutkimuksen osa-alueita koskevia tietoja, ohjeita, näkemyksiä ja mielipiteitä, joita vertailtiin keskenään. Tutkimuksessa keskityttiin erityisesti niihin osa-alueisiin, joista eri lähteistä kerätty aineisto antaa keskenään ristiriitaisen kuvan.

3.2 Espoon kaupungin taloussuunnittelu

Espoon kaupungin vuosittain toistuva käyttötalouden seuraavan vuoden suunnitteluprosessi alkaa alkuvuodesta talousarvion kehyksen suunnittelulla ja tarkentuu syksyllä talousarvioksi ja lopulta käyttösunnitelmaksi. Kaupungin kehysvalmistelun pohjana ovat aiempien vuosien tilinpäätöstiedot ja kuluvan vuoden talousarvio ja ennuste. Niiden lisäksi kehysvalmistelua ohjaavat strategiana toimiva Espoo-tarina, valtuuston hyväksymän talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelman linjaukset ja tavoitteet sekä valtion julkisentaloudensuunnitelma, kuntatalousohjelma ja hallitusohjelman päätökset. (Taloussuunnitelman 2020–2022 laadintaohjeet 2019, 9–10.)

Toimialat ja kaupungin johto valmistelevat kehusehdotuksen yhteistyössä. Käyttötalouden kehysten valmistelu alkaa tulosityksiköiden tasolta. Tulosityksiköiden palvelutuotteiden kustannukset lasketaan kehysvalmistelua varten ja käytettävät palvelutuotteet päivitetään kehyslaskelmiin. Sen jälkeen toimialat valmistelevat tulosityksiköiden kehysesitysten pohjalta toimialojen kehysesitykset ja palvelutuotetavoitteet.

Talousjohto ja toimialat käyvät kehysneuvotteluita ja viimeistelevät kehusehdotukset, joiden pohjalta kaupunginjohtaja antaa kehysohjeen. (Taloussuunnitelman 2020–2022 laadintaohjeet 2019, 9–10.)

Kehysohje ja toimialakohtaiset ohjeet ohjaavat tulosityksiköiden talousarvion laadimista. Toimialat valmistelevat taloussuunnitelmaesitykset kehysohjeen ja valtuuston päättämän lopullisen kehysten pohjalta ja antavat ne lauta- ja johtokuntien käsiteltäviksi. (Taloussuunnitelman 2020–2022 laadintaohjeet 2019, 10–11.)

Valtuuston päättämä lopullinen kehys sisältää toimialojen euromääräiset mitoitukset. Sen perusteella valmistellaan taloussuunnitelman rahojen jako kaupungin yksiköille. Kaupunginjohtaja valmistelee lautakuntien ehdotusten pohjalta ehdotuksen, joka viimeistellään kaupungin johtoryhmässä ehdotukseksi talousarvioksi ja -suunnitelmaksi. (Kaupungin taloussuunnitteluprosessi 2019.)

Kaupunginhallitus käsittelee talousarvioehdotuksen, pyytää siitä lausunnon valtuuston neuvottelutoimikunnalta ja sen jälkeen tekee siitä esityksen valtuustolle. Valtuusto tekee päätöksen talousarviosta ja -suunnitelmasta joulukuussa. (Kaupungin taloussuunnitteluprosessi 2019.)

Espoon kaupunki pyrkii tasapainottamaan talouttaan, parantamaan tuottavuuttaan ja hillitsemään ulkoisten kustannusten kasvua talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelmalla, josta käytetään lyhennettä TATU. Espoolla on jatkuvia paineita toimitalainvestointeihin ja lisäksi investointitasoa nostaa Länsimetro-hanke. TATU:n keskeisenä tavoitteena on parantaa kaupungin investointikykyä hillitsemällä toimintamenojen kasvua. (Talousarvio 2019 2018, 35.)

Työvälineenä toimintamenojen kasvun hillinnässä on palvelujen tuotteistus ja kustannusvaikuttavuuden johtaminen -projekti, josta käytetään lyhennettä Patu. Sen tavoitteena on kehittää mittareita toimialan ja tulosityksiköiden johdon apuvälineeksi ja erityisesti parantaa mahdollisuutta seurata suoritemäärien ja määrärahojen välistä kytettä. Patun keskeinen käsite ovat palvelutuotteet, joilla mitataan palvelutuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta. Patu-tuotteiden suorite- ja kustannuskehitystä seurataan osavuositarkastuksien rytmissä. (Talousarvio 2019 2018, 35–36.)

3.3 Palvelutuotteet

Patu-tuotteet ovat käytännössä suoritteita, joiden avulla on tarkoituksena kehittää tulos- ja toimintayksiköiden budjetointia tulevaisuudessa suoritebudjetoinnin suuntaan. Tällä hetkellä Patu-tuotteita käytetään kirjaston osalta seurantavälineenä, jonka avulla poliittiset päättäjät kulttuurilautakunnassa sekä toimialan ja konsernihallinnon johto pystyvät seuraamaan kirjaston tuloksellisuutta.

Talousarvioon tunnusluvuiksi ohjeistetaan valittavaksi tulosityksikköjen keskeisiä volyymilta ja kustannuksiltaan merkittäviä palvelutuotteita. Niistä pitää esittää tuotteiden kokonaiskustannukset, suoritemäärät ja yksikkökustannukset sekä arvioida suoritemäärien mahdolliset muutokset tulevina vuosina. Ohjeen mukaan palvelutuotteiden tulee kattaa vähintään 70 prosenttia tulosityksikön kustannuksista. (Taloussuunnitelman 2020–2022 laadintaohjeet 2019, 13.)

Kaupungin taloussuunnitelmassa kirjastopalveluiden palvelutuotteen suoritteiksi on kirjattu aukiolotunti ja käynti, ja niille on laskettu yksikkökustannukset vuodelta 2017 ja arvioitu kustannukset vuosilta 2018 ja 2019. Sekä aukiolotuntien että kävijöiden määrän on arvioitu pysyvän myös vuosina 2020–2021 samalla tasolla kuin vuoden 2019 talousarviossa on arvioitu. Aukiolotuntien on arvioitu olevan 69 000, joka on hieman vähemmän kuin vuoden 2017 tilinpäätöksen 69 494 tuntia. Kävijämääräksi on arvioitu 4 100 000, joka myös on hieman vähemmän kuin vuoden 2017 tilinpäätöksen 4 193 123 kävijää. (Talousarvio 2019 2018, 144.)

Myös kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin mukaan kirjaston mitattavat palvelutuotesuoritteet ovat aukiolotunti ja käynti. Sen sijaan sivistystoimen talousasiantuntija Nybackan mukaan kirjaston ensisijainen palvelutuotesuorite on aukiolotunti, jonka lisäksi kokonaisbudjettia verrataan kävijämäärään, mutta sitä ei pidetä varsinaisena palvelutuotesuoritteena.

Kirjaston palvelutuotteen hintaan lisätään kirjaston oman budjetin lisäksi kulttuurin tulosityksikön esikunnan kuluja, jotka ovat kirjaston aiheuttamia. Tällaisia ovat esimerkiksi osa tulosityksikön johdon kuluista sekä osa yhteisistä kehittämiskuluista. Kun näin saatava palvelutuotteen kokonaishinta jaetaan vuoden aukiolotuntien määrällä, saadaan kirjaston palvelutuotesuoritteen eli yhden aukiolotunnin hinta.

Palvelutuotteita kehitettäessä ajateltiin ensin tarkempaa vaihtoehtoa, jossa kirjasto olisi jaettu useammalle palvelutuotteelle, mutta lopulta tulosyksikön johtaja päätti yksinkertaisemmasta yhden palvelutuotesuoritteen mallista. Nykyisillä seurantajärjestelmillä ei ole mahdollista laskea pienempiä tai tarkempia palvelutuotesuoritteita. Myös konsernihallinnon toiveena ovat isommat palvelutuotekokonaisuudet.

Kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin mukaan suoritelukuennusteiden laatiminen useiksi vuosiksi eteenpäin on hankalaa. Kun palvelutuotesuoritteeksi on valittu aukiolotunti, voi esimerkiksi yhden ison kirjaston remontti vaikuttaa suoritemäärään merkittävästi. Hänen mukaansa kävijämääriin saattaa sen sijaan vaikuttaa esimerkiksi Helsingin keskustakirjasto Oodin avaaminen.

Tyrni korostaa, että pelkkä aukiolotunti palvelutuotesuoritteena ei riitä, vaan sen rinnalla on ehdottomasti seurattava kävijämäärää. Pienillä kirjastoilla saa helposti aukiolotunteja, mutta asiakkaalle niillä ei ole samaa arvoa kuin isojen kirjastojen aukiolotunneilla. Jos käytössä olisi vain yksi mittari, niin sen pitäisi Tyrnin mukaan olla kävijämäärä. Budjetin laatiminen pelkän aukiolotuntisuoritteen perusteella olisi hänen mielestään mahdoton ajatus.

Tyrnin mukaan erilaisia yhdistelmiä kokeiltiin palvelutuotteita valittaessa, mutta pienempiin erillisiin palvelutuotteisiin oli mahdotonta kohdistaa henkilöstökuluja. Hän toteaa, että kun mitattavia palvelutuotesuoritteita on kaksi, niin se laittaa kirjaston työskentelemään niiden molempien eteen. Aukiolotunti on hänen mukaansa hyvä olla mukana palvelutuotesuoritteena, koska siihen kirjasto pystyy itse vaikuttamaan enemmän kuin kävijämääriin ja koska se kertoo enemmän siitä mitä kirjasto tarjoaa. Toisaalta kirjasto voi silloin tarjota jotain, jolle ei ole kysyntää, joten vain pelkkien aukiolotuntien mittaaminen ei ole hänen mukaansa järkevää.

Yleisemmällä tasolla Tyrni toteaa, että palvelutuoteajattelu on julkishallinnossa hankalaa, koska pyrkimyksenä ei ole tuottaa euroja viivan alle. Hän toteaa, että kirjastojen toimintaa ohjaavat kirjastolaki ja yhdenvertaisuuslaki, ja on selvää, että samat palvelut maksavat eri paikoissa eri verran.

Tasaisessa taloustilanteessa, ja kun keskusteluyhteys kaupungin ylempään johtoon ja taloushallintoon pysyy hyvänä, ei aukiolotunti pääasiallisena palvelutuotesuoritteena aiheuttane ongelmia. Sen sijaan ongelmia voi ilmetä, jos budjetti määrätään

ylhäältä päin mitoitettuna suoraan palvelutuotesuoritteilla ja palvelutuotesuoritteena on aukiolotunti. Kirjaston yhden aukiolotunnin hinta on täysin erilainen isossa aluekirjastossa, jossa on kymmeniä työntekijöitä ja tuhansia neliötä kauppakeskukselta vuokrattua toimitilaa, kuin kaupungin omassa kiinteistössä toimivassa pienessä lähikirjastossa, jossa on yksi työntekijä.

Lisäämällä usean pienen lähikirjaston aukioloaikaa, olisi mahdollista laskea yhden aukiolotunnin hintaa merkittävästi, mutta asiakkaan siitä saamat hyödyt rajoittuisivat vain pieneen osaan koko kaupunginkirjaston asiakkaista. Vastaavasti lisäämällä maltillisesti aukiolotunteja vilkkaassa aluekirjastossa, asiakkaiden saamat hyödyt olisivat suuremmat, mutta kulut kasvaisivat mahdollisesti niin paljon, että aukiolotuntien lisäys ei riittäisi laskemaan aukiolotuntisuoritteen hintaa.

3.4 Osallistuva budjetointi

Osallistuvasta budjetoinnista käytetään myös muotoa osallistava budjetointi. Se voi tarkoittaa toisaalta palvelua tuottavan henkilökunnan osallistumista budjetointiin ja toisaalta palvelua käyttävän asiakaskunnan osallistumista. Tässä yhteydessä osallistuvalla budjetoinnilla tarkoitetaan ensisijaisesti jälkimmäistä.

Espoon kaupungilla on strategiansa mukaisena tavoitteena lisätä kuntalaisten aktiivista osallistumista. Kaupungin yksiköiden toivotaan ottavan käyttöönsä osallistuvan budjetoinnin menetelmiä, antamalla määrärahojensa käytöstä osan kuntalaisten päätettäväksi. Osallistuvaa budjetointia on kokeiltu esimerkiksi kaupungin nuorisopalveluissa antamalla nuorille mahdollisuus vaikuttaa nuorten vapaa-ajan toiminnasta ja palveluista päättämiseen. (Talousarvio 2019 2018, 34.)

Kirjastossa ei osallistuvaa budjetointia ole kirjastonpalveluiden johtaja Tyrnin mukaan otettu käyttöön, mutta esteitä sen käyttöön ottamiselle ei ole. Toisaalta hän muistuttaa, että kirjasto toimii monella tavalla responsiivisesti kuntalaisten toiveisiin ja tarpeisiin nähden. Esimerkiksi lähikirjastojen kohdalla oli Tyrnin mukaan havaittavissa, että kirjastojen käyttöä haittaa se, että asiakkaat eivät jaksaa tai pysty muistella niiden aukioloaikoja, joten kysyntään vastattiin hankkimalla lähikirjastoihin asiakkaiden omatoimisen kirjaston käytön mahdollistavat järjestelmät ja laitteet.

Osallistavaa budjetointia on Tyrnin mukaan tietyllä tavalla kokeiltu viime aikoina uudessa Otaniemen kirjastossa, jossa samassa rakennuksessa sijaitsevan lukion opiskelijat ovat saaneet päättää kirjaston sisustuksesta. Tosin Tyrnin mielestä kyseisessä toiminnassa on enemmän kyse siitä, että kuntalaiset pääsevät mukaan palvelun suunnitteluun, kuin varsinaisesta osallistuvasta budjetoinnista.

Tyrnin mukaan kuntalaisilla on kirjastolle varmasti myös sellaisia tarpeita, joita kirjasto ei tiedä, mutta niiden selvittäminen tutkimuksilla on hankalaa, koska ihmisillä on taipumus vastata, että kirjasto on hyvä sellaisena kuin se on. Asiakaspalautteiden kautta tulee harvoin sellaisia palautteita, jotka liittyisivät suoranaisesti rahan käyttöön.

Kirjaston nykyinen Espoon suuralueisiin perustuva palvelurakenne päätettiin Tyrnin mukaan vuonna 2005 laajan kuntalaiskeskustelun perusteella. Viime aikoina kuntalaisia on haastateltu laajasti Espoonlahden kirjastopalveluiden tulevaisuuden osalta, mutta tuloksissa ei ole Tyrnin mukaan ilmennyt mitään yllättävää: soukkalaiset haluavat kirjaston Soukkaan, kivenlahtelaiset Kivenlahteen ja espoonlahtelaiset Espoonlahteen. Budjettipäätösten tekeminen tällaisten toiveiden perusteella on mahdotonta, koska tarvittaisiin runsaasti lisää resursseja, jotta kaikki saisivat haluamansa.

3.5 Kirjaston talousarvio

Espoon kaupunginkirjaston talousarvio syntyy yhteistyömenetelmällä, jossa kirjaston, kulttuurin tulosityksikön ja sivistystoimen johto laativat talousarvioehdotuksen neuvottelemalla. Kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin mukaan tulosityksiköiden toimijoiden tulee tehdä toimintaympäristöanalyysi, johon ne laittavat rahantarpeeseensa vaikuttavia muutoksia. Aiempina vuosina kirjasto on laittanut toimintaympäristöanalyysiin esimerkiksi e-aineistojen käyttöönoton ja lastenaineiston lainauksen kasvun. Lisäksi kaupunkirakenteen muutos aiheuttaa Tyrnin mukaan toimintaympäristöön muutoksia, joiden vuoksi lähikirjastojen sijaintia pitää pohtia.

Kirjasto laatii kehyspaine-ehdotuksensa toimintaympäristöanalyysin pohjalta itsenäisesti, mutta kulttuurin tulosityksikön johtajan ja talousasiantuntijan kanssa keskustellen. Tulosityksikön johtaja saattaa vielä myöhemmin pyytää lisäperusteluja johonkin menopaine-esitykseen käydessään kehysneuvotteluja.

Tulosityksikön johtaja kokoaa tulosityksikön kehystoiveet yhteen ja laatii niistä esityksen sivistystoimen johtoryhmälle. Sivistystoimen tulosityksiköiden ehdotukset yhdistetään sivistystoimen kehysesitykseksi, jonka sivistystoimen johtaja vie eteenpäin kaupunginjohtajalle. Kehysesityksiä laadittaessa tapahtuu karsintaa joka vaiheessa. Alkuperäiset kehystoiveet eivät koskaan mene sellaisenaan kaupunginjohtajalle asti. Syksyn aikana talousarviosta käytävät poliittiset neuvottelut saattavat vielä aiheuttaa muutoksia seuraavan vuoden talousarvioon, mutta eivät välttämättä.

Valtuuston joulukuussa seuraavalle vuodelle päättämä talousarvio on sitova ja siitä voidaan poiketa vain valtuuston päätöksellä (Talousarvio 2019 Liite 1 2018, 1). Talousarvion mukainen kirjasto koskeva sitovuustaso on kulttuurin tulosityksikkö pois lukien tulosityksikön nettobudjetoidut yksiköt (Talousarvio 2019 Liite 1 2018, 1). Kirjaston ohella kulttuurin bruttobudjetoituihin yksiköihin kuuluu kulttuurin esikunta, joka pitää sisällään kulttuurin yhteyspalvelut eli yhteistyön ulkoisten taide- ja kulttuuriryhteisöjen kanssa ja avustukset (Talousarvio 2019 2018, 144–146). Kulttuurin tulosityksikön sisällä on kuitenkin erikseen sitovia tasoja, joilla on oma budjetti, ja kirjasto kuuluu niihin.

Vuoden 2019 talousarviossa kirjaston kokonaiskustannukset nousivat 1,1 prosentilla edellisvuodesta ollen 21 328 558 euroa. Perusteluna toimintamenojen kasvulle olivat palkankorotukset sekä toimitilavuokrien ja ICT-kulujen korotukset. Kokonaiskustannusten noususta huolimatta kirjaston menot asukasta kohden laskivat 73 eurosta 72 euroon, koska kaupungin asukasluku kasvoi kirjaston menoja enemmän. (Talousarvio 2019 2018, 144–146.)

3.6 Kirjaston käyttösuunnitelma

Kun valtuusto on tehnyt päätöksen talousarviosta, tehdään sen pohjalta käyttösuunnitelma. Kirjaston käyttösuunnitelman tekoon osallistuvat sivistystoimen talousasiantuntija, kirjastopalveluiden johtaja ja kirjaston taloutta seuraava kirjaston johtoryhmän jäsen. Tulosityksikön johtaja ei osallistu kirjaston käyttösuunnitelman laadintaan. Alkuperäinen talousarvioesitys vaikuttaa käyttösuunnitelmaan, sillä sitä on noudatettava. Jos talousarvioesityksessä on haettu kehyspainetta johonkin tiettyyn kohteeseen ja raha siihen myönnetään, niin se pitää myös haettuun kohteeseen käyttää. Kirjaston talousarvioon ja siten myös käyttösuunnitelmaan tulee paljon edellisvuoden suunnitelmasta eli vanhasta pohjasta.

Käytännössä käyttösuunnitelmassa allokoidaan talousarvion mukaisesti oikeat summat menotileille ja kustannuspaikoille. Tämä allokointi on tehty jo kehusehdotuksessa, mutta koska välttämättä kaikkea kehusehdotuksessa esitettyä ei ole myönnetty, täytyy allokointi tehdä uudestaan. Käyttösuunnitelmaa laadittaessa on kirjaston johdon velvollisuus noudattaa poliittista tahtoa, joskin liikkumavaraakin on. Käyttösuunnitelmasta päättää virallisesti kulttuurilautakunta, mutta käytännössä se ei käyttösuunnitelmaa enää kommentoi.

3.7 Kirjaston talouden seuranta

Talousarvion toteutumista seurataan kaupungin organisaatiossa monelta eri tasolta ja taholta. Sen seurannasta ovat viranhaltijoiden ohella vastuussa toimialat, lautakunnat, kaupunginhallitus, valtuusto ja tarkastuslautakunta. Käytännössä seuranta tapahtuu kuukausiraporttien ja osavuosikatsauksien avulla. Kuukausiraporteissa on keskeiset tiedot toimintaympäristön kehityksestä ja niiden ohella ennusteet käyttötalouden toteutumisesta, poikkeamista ja poikkeamien syistä. Osavuosikatsaukset laaditaan huhti-, heinä- ja lokakuun lopun tilanteista. Ne sisältävät kuukausiraportteja laajemman analyysin tulostavoitteiden ja määrärahojen toteutumisesta. Palvelutuotteiden suoritemääriä ja niiden yksikkökustannusten kehitystä seurataan erityisesti heinäkuun osavuosikatsauksen ja tilinpäätöksen yhteydessä. Osavuosikatsauksien lisäksi tilikauden lopun tilanteesta laaditaan tilinpäätöksen ennakkotieto,

jonka tavoitteena on antaa keskeinen informaatio tilikauden toteutumisesta. (Talousarvio 2019 Liite 1 2018, 6.)

Sivistystoimen talousasiantuntija seuraa kirjaston talousarvion toteutumista koko kirjaston tasolla ja kustannuspaikkakohtaisesti. Seurantaa tehdään yhteistyössä kirjaston johdon kanssa kuukausittain ja lisäksi osavuosikatsaukset raportoidaan lautakunnalle, konsernihallintoon ja valtuustolle. Lisäksi sivistystoimen talousyksiköllä on kuukausittaista omaa seurantaa, josta syntyvät raportit tulosityksikön johtaja esittelee sivistystoimen johtoryhmässä. Näiden raporttien perusteella sivistystoimen johtoryhmä seuraa talousarvion toteutumista kirjaston osalta. Kuukausiraporteissa seurataan käyttötalouden toteutumisen lisäksi kirjaston aukiolotunteja ja kävijämääriä.

Kirjastopalveluiden johtaja Tyrni toteaa, että osavuosikatsaukset ovat kirjastolle mahdollisuus kertoa toiminnastaan ja nostaa haluamiaan asioita esille, koska ylemmät virkamiehet lukevat osavuosikatsaukset. Hän toteaa myös, että demokratian kannalta on välttämätöntä, että kirjasto kertoo mitä se tekee määrärahoillaan. Sen sijaan kirjasto ei voi vaikuttaa siihen, lukevatko poliittiset päättäjät osavuosikatsauksia. Tyrnin mukaan kirjaston voittamat palkinnot, vuoden kirjastokunta 2018 ja The Library of the Year 2019, ovat varmasti tavoittaneet poliitikot osavuosikatsauksia paremmin.

Omassa seurannassaan sivistystoimen talousasiantuntija kiinnittää erityisesti huomiota tiettyihin kustannuspaikkoihin, kuten esimerkiksi venäjänkieliseen kirjastoon, koska sen kulun toteutuminen täytyy raportoida opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tiedetyt menot on arvioitu käyttösuunnitelmassa vain aluekohtaisesti siten, että aluekirjaston kustannuspaikalle on budjetoitu kaikki alueen kirjastojen kustannuspaikkojen menot. Tällaisia menoja ovat esimerkiksi kalusto- ja henkilöstökulut, joita ei käyttösuunnitelmassa ole lähikirjastojen kustannuspaikoilla lainkaan.

Talousasiantuntija Nybackan mielestä olisi hyvä, jos myös kalusto- ja henkilöstökulut voitaisiin jo käyttösuunnitelmassa budjetoida yksittäisten kirjastojen kustannuspaikoille myös lähikirjastojen osalta. Hänen mukaansa kirjastojen menot saataisiin helpommin näkyviksi ja raportoitaviksi, jos niitä käsiteltäisiin kirjastokohtaisesti eikä alueittain. Yksittäisten kirjastojen kustannuksien laskeminen on hänen mukaansa

hankalaa esimerkiksi juuri henkilöstökulujen osalta, jotka on tiliöity kustannuspaikoille vain alueiden tasolla. Nybacka näkee, että raportoinnin helpottuminen henkilöresurssien käytön avaamisella kirjastokohtaisesti olisi tulevaisuudessa myös kirjaston etu.

Kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin mukaan toimipisteiden niputtaminen alueiksi on käytännön välttämättömyys. Hän perustelee käytäntöä sillä, että toimipistekohtaisia henkilöstömenoja seuraamalla syntyisi vääristynyt kuva, sillä osa lähikirjastoista pyörii vakituisemmin kyseisessä kirjastossa työskentelevällä henkilökunnalla ja osa enemmän isommasta aluekirjastosta käyvillä tuuraajilla. Aiemmin työntekijät työskentelivät vakituisemmin vain yhdessä toimipisteessä ja silloin kirjastokohtainen henkilöstökulujen tiliöinti oli mahdollista.

Tyrnin mukaan yhden kustannuspaikan eli kirjaston laskettuja todellisia kuluja ei koskaan ole hyödynnetty muuhun, kuin pohdintaan siitä kuinka paljon yksittäisen kirjaston lakkauttamalla voitaisiin säästää. Hän linjaa, että jos vastakkain ovat henkilöresurssien tehokas käyttö ja se, että on mahdollista laskea jonkun tietyn kirjaston täsmälliset kulut, niin hän valitsee resurssien tehokkaan käytön. Hän toteaa myös, että jos on tarpeen laskea yksittäisen lähikirjaston kulut, niin niiden laskeminen ei karkealla tasolla ole nykyäänkään mahdottoman vaikeaa.

3.8 ICT-kulujen ennustettavuus

Espoon kaupungin toimijoiden ICT-palveluiden kustannukset on budjetoitu keskitetysti kaupungin tietohallintoon. Tietohallinto laskuttaa sisäisesti kustannukset toimijoilta käyttömäärien tai muiden sovittujen periaatteiden mukaisesti. Myös toimialojen tai toimijoiden omien tietojärjestelmien käyttö-, ylläpito- ja lisenssikustannukset on keskitetty tietohallintoon. (Talousarvio 2019 Liite 1 2018, 9.)

Ainoastaan tulosityksiköiden erityislaitteet budjetoidaan tulosityksiköiden ulkoisiin ostoihin. Suurin osa näistä keskitettyjen ICT-palveluiden ulkopuolelle määritellyistä erityislaitteista liittyy kirjaston toimintaan. Kyseisiksi laitteiksi lasketaan kirjastojen 3D-tulostimet, palautusautomaatit, info-näytöt, robotit ja kävijälaskurit. (Taloussuunnitelman 2020–2022 laadintaohjeet 2019, 19–20.)

Talousasiantuntija Nybacka kokee ICT-menot ainoaksi varsinaiseksi epävarmuustekijäksi budjetissa. Hän kertoo, että sivistystoimen yksiköt neuvottelevat tietohallinnon kanssa ICT-menoihin liittyvistä suunnitelmista ja tietohallinto laskee budjetoitavat ICT-menot sivistystoimen tasolla, mutta etukäteen ei tiedetä, kuinka suuri osa niistä jyvitetään kirjastolle. Tarkan ICT-budjetin määrittely on Nybackan mukaan haasteellista myös sivistystoimen tasolla.

Myös kirjastopalveluiden johtaja Tyrni kokee ICT-menojen budjetoinnin haasteelliseksi. Hän toteaa, että muuttuvassa maailmassa budjetointiprosessin aikajänne on todella pitkä, etenkin ICT-menojen osalta, sillä puolentoista vuoden päähän on vaikea tehdä tarkkaa suunnitelmaa siitä, mitä jokin ICT-ratkaisu maksaa tai miten joku asia ratkaistaan, kun tekniikka kehittyy koko ajan. Esimerkkinä hän mainitsee kirjastojen palautusautomaatit, joista ajateltiin pitkään, että ainoa mahdollinen ratkaisu on iso lajittelija. Nyt on kuitenkin havaittu, että pienelläkin lajittelemattomalla itsepalveluautomaatilla pärjätään hyvin. Tyrni kokee ICT-budjetoinnin ongelmaksi myös sen, että ICT on koko ajan enemmän nivellyksissä itse kirjaston toimintaan. Hänen mukaansa on keinotekoista ajatella miten paljon ICT:hen menee rahaa tukitoimintona, kun kirjaston eri palveluissa ICT on sisällä tarjottavassa palvelussa. ICT itsessään voi olla tarjottava palvelu tai sovelluksen sisältö voi olla palvelu.

3.9 Kirjaston toteutunut budjetti

Näissä laskelmissa käsitellään Espoon kaupunginkirjaston menoja vuodelta 2018. Menotiedot on poimittu Espoon kaupungin julkaisemasta taulukkolaskelmaohjelman työkirjasta, joka sisältää kaikki Espoon kaupungin tulot ja menot vuodelta 2018 (Espoon kaupungin tulot ja menot 2019). Tiedot on käsitelty sellaiseen muotoon, että niistä on mahdollista tehdä erilaisia laskelmia kaupunginkirjaston tuloista ja menoista. Luvun lopussa olevassa Taulukossa 1 on listattu kirjaston kannalta oleellimmat menotilit niillä nimillä, joilla ne esiintyvät tulo- ja menotiedoissa. Tekstissä tileihin viitataan niiden selkokielisillä nimillä.

Espoon kaupunginkirjaston vuoden 2018 kaikkien kustannuspaikkojen ja menotilien yhteenlasketut menot olivat 21 843 716,43 euroa. Suurimmat tilikohtaiset menot oli-

vat odotetusti kuukausipalkat ja toimitilavuokrat sisältävillä menotileillä. Kuukausipalkkojen menot olivat 7 165 974,69 euroa ja toimitilavuokrien 5 412 222,19 euroa. Edellä mainittujen lisäksi yli miljoonan euron tilikohtaiset menot kohdistuivat palkka-perusteisiin eläkemaksuihin, joiden menot olivat 1 358 267,98 euroa, ja kirjastoaineistohankintoihin, joiden menot olivat 1 350 545,98 euroa. Näiden lisäksi yli 500 000 euron menot kohdistuivat menotileille jotka sisälsivät sisäiset työasemapalvelut eli työasemien leasingmaksut, käyttöomaisuuden poistot, sisäiset siivouspalvelut ja sisäiset palveluiden ostot.

Kun kuukausipalkkoihin lisätään sijaisten palkat, maahanmuuttajien rekrytointimallilla työllistettyjen palkat, lomarahat, vuorolisät ja muut palkat, saadaan käsitys palkkamenojen kokonaiskustannuksista. Ne ovat yhteenlaskettuna 8 073 436,49 euroa, joka on 39,96 prosenttia kaikista kaupunginkirjaston menoista. Vuorolisät sisältävän menotilin toteutuma muodostaa 4,55 prosenttia kaikista palkkakuluista. Palkkakuluihin sisällyttömän vuokratyövoiman kustannukset ovat suuruudeltaan vain 1,2 prosenttia kokonaispalkkamenoista.

Kun palkkamenojen kokonaiskustannuksiin lisätään vielä sosiaaliturvamaksut, varhaiseläkemenoperusteiset eläkemaksut, eläkemenoperusteiset eläkemaksut, palkkaperusteiset eläkemaksut ja niistä vähennetään sairauspäivärahoista, tapaturmapäivärahoista ja perhekorvauksista saadut Kelan korvaukset, saadaan käsitys paikallisen henkilökunnan henkilöstökuluista. Ne olivat vuonna 2018 yhteensä 9 921 531,60 euroa. Kun summaan lisätään vielä vuokratyövoiman aiheuttamat kustannukset ja matkakorvaukset, joista suurin osa koostuu siviilipalvelusmiehille maksettavista päivärahoista ja muista korvauksista, saadaan henkilöstökulujen, vuokratyövoiman ja matkakorvausten yhteissummaksi 10 386 338,86 euroa. Se on 47,55 prosentilla miltei puolet kaikista Espoon kaupunginkirjaston menoista.

Kaikkien ICT:stä syntyneiden kulujen arvioiminen on vaikeaa, mutta siihen on pyritty poimimalla menotiedoista ICT-menoille varatulta kustannuspaikalta "35011 IT, digitaaliset palvelut" kaikki todennäköisesti suoraan ICT:hen liittyvät menot ja sen lisäksi kaikilta muilta kustannuspaikoilta menot, jotka ovat ICT-menoihin viittaavilla menotileillä. Nämä menotilit sisältävät tietojärjestelmien ja e-palveluiden menot, atk-konsultointipalvelut, tietoliikennekustannukset, atk-laitteiden huolto- ja kunnossapito-palvelut, atk-laitteet, koneiden ja laitteiden vuokrat, monitoimilaitteiden leasingkulut,

sisäiset tietoliikennepalvelut, sisäiset ICT-asiantuntijapalvelut, sisäiset järjestelmäpalvelut ja sisäisesti laskutetut työasemien leasingkulut. Näiden menotilien yhteenlasketut menot olivat 1 293 090,35 euroa, joka muodostaa 5,92 prosenttia kaikista kaupunginkirjaston menoista.

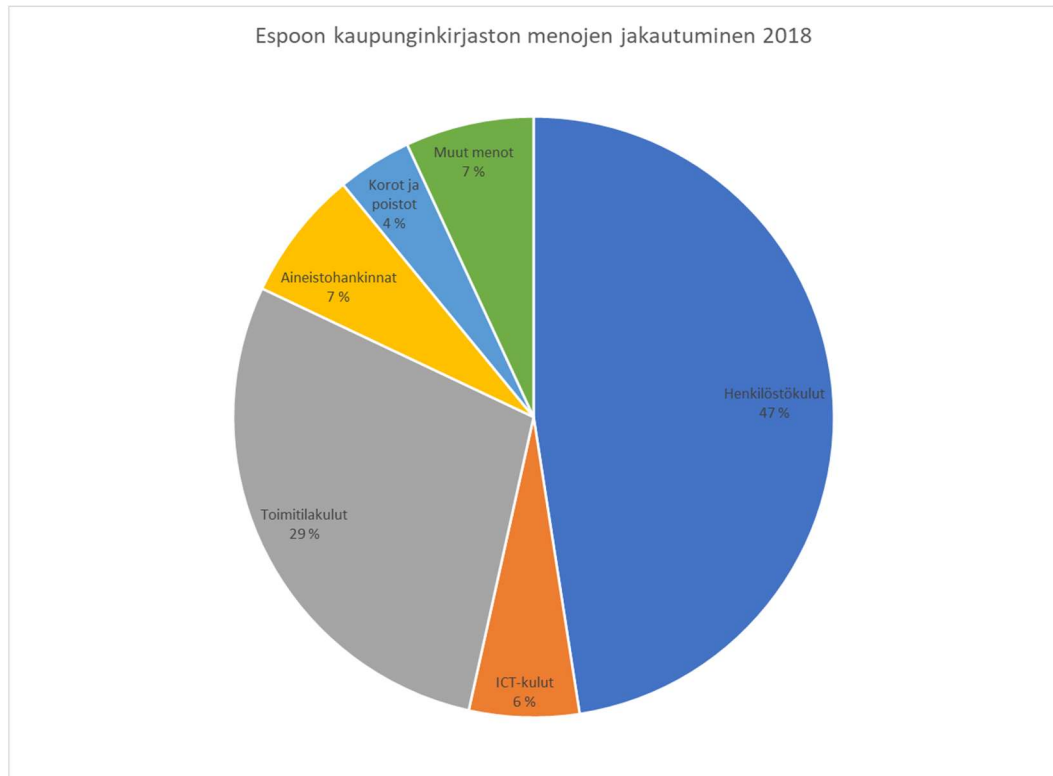
Kaupunginkirjaston maksamien toimitilavuokrien menot olivat 5 412 222,19 euroa. Kun toimitilavuokriin lisätään muut toimitilakulut eli ulkoiset siivouspalvelut, kiinteistön hoito, rakentamis- ja kunnossapitopalvelut, sähkö, vesimaksut, sisäiset siivouspalvelut, vartiointi, sisäiset huolto- ja ylläpitokustannukset, sähköisen huoltopalvelun menot ja sisäiset rakentamispalveluiden ostot, saadaan käsitys kirjaston toimitilakuluista. Ne olivat yhteensä 6 239 920,19 euroa muodostaen 28,57 prosenttia kaikista kaupunginkirjaston menoista.

Kirjastoaineistohankinnat on tiliöity lähtökohtaisesti yhdelle tilille, mutta inhimillisen virheen vuoksi osa aineistohankinnoista tiliöity hallinnon kirjallisuuden hankintamenotilille. Koska jälkimmäinen tili ei muuten ole kirjastolla käytössä, on kirjastoaineistohankintojen kokonaismenot helppo laskea laskemalla edellä mainittujen tilien menot yhteen. Yhteensä kirjastoaineistohankintojen menot olivat 1 536 290,72 euroa, muodostaen 7,03 prosenttia kaikista kaupunginkirjaston menoista. Aineistohankinnoista on olemassa myös tarkempi kirjaston sisäinen tilinpito, josta selviää kuinka paljon rahaa eri aineistolajeihin on käytetty.

Edellä mainittujen menojen lisäksi Espoon kaupunginkirjaston vuoden 2018 korko- ja poistomenot olivat 877 567,72 euroa. Summa muodostuu muiden saatavien poistoista, muista käyttöomaisuuden poistoista, aineettoman käyttöomaisuuden poistoista, muun käyttöomaisuuden korosta ja aineettoman käyttöomaisuuden korkomenoista ja niiden osuus kaupunginkirjaston menoista oli 4,02 prosenttia.

Espoon kaupunginkirjaston vuoden 2018 kaikki henkilöstö-, ICT-, toimitila- ja aineistohankintamenot sekä korot ja poistot muodostavat yhteensä 93,08 prosenttia kirjaston kaikista menoista, kuten voidaan todeta Kuviosta 1. Kaikkiin pienempiin menokokonaisuuksiin jää siten alle 7 prosenttia kirjaston budjetista. Osuus on kooltaan 1 510 508,59 euroa. Siitä noin kolmasosan, 504 480,85 euroa, muodostaa sisäiset palvelujen ostot. Kyseisen menotilin menot koostuvat miltei yksinomaan kirjaston osuudesta Ison Omenan palvelutorin yhteisistä menoista, jotka ovat suurimmalta

osaltaan toimitilan ylläpitoon ja vartiointiin liittyviä kuluja. Tilillä on kuitenkin myös palvelutorin yhteisestä viestinnästä ja henkilökunnasta aiheutuvia menoja, joten sitä ei voi laskea suoraan osaksi toimitilamenoja. Kun sisäiset palvelujen ostot lasketaan vielä mukaan henkilöstö-, ICT-, toimitila- ja aineistohankintamenoihin, korkoihin ja poistoihin, saadaan 95,39 prosenttia kirjaston menoista.



Kuvio 1. Espoon kaupunginkirjaston menojen jakautuminen 2018.

Kirjaston meno- ja tulotietoja, talousarviota tai käyttösuunnitelmaa tarkastelemalla ei saada selville kaikkia kirjaston menoja. Ulkopuolelle jäävät tulosityksikön, toimialan ja kaupungin yhteisten keskitettyjen toimintojen, kuten taloushallinnon, menot siltä osin joka aiheutuu kirjaston toiminnasta. Lisäksi osa henkilöstömenoista jää näkyväksi vain kirjaston kustannuspaikkoja tarkasteltaessa. Kirjastossa työskentelevien työllistettyjen palkkarahat on keskitetty Espoon kaupungin työllisyyspalveluihin ja siten heidän aiheuttamansa henkilöstömenot eivät näy kirjaston budjetissa. Työllisyyspalveluiden kustannuspaikkoja ei ole jaoteltu työllistettyjen työpaikkojen mukaan, joten tietoa kirjastossa työskentelevien työllistettyjen kustannuksista ei ole helposti löydettävissä. Työllistettyjen työpanos on suhteellisen merkittävä kirjastolle ja onkin harmillista, ja myös hieman harhaanjohtavaa, että heidän aiheuttamiaan henkilöstömenoja ei näy kirjaston budjetissa.

Taulukko1. Keskeisten menotilien selitykset ja menot.

Tilin nimi	Selitys	Menot
4021 Kuukausipalkat		7 165 974,69 €
4025 Sijaiset	Vakituisen henkilökunnan sijaiset	98 660,11 €
4027 Työllistettyjen palkat	Maahanmuuttajien rekrytointimallin mukaisesti työllistetyt	151 946,40 €
4029 Lomarahat		287 084,77 €
4033 Erilliskorvaukset	Vuorolisät	367 207,74 €
4059 Muut palkat		2 562,78 €
4071 Sairauspäivärahat		-67 033,39 €
4072 Tapaturmapäivärahat		-9 946,00 €
4074 Perhekorvaus, naispuoliset työntekijät (ei sotuvähennystä)		-5 000,00 €
4100 Sosiaaliturvamaksut		292 764,61 €
4122 Varhe-maksu (Varhaiseläkemenerusteinen eläkemaksu)		44 671,02 €
4123 Eläkemenerusteinen eläkemaksu		234 370,89 €
4124 Kuel, palkkaperusteinen eläkemaksu		1 358 267,98 €
4124 Kuel, palkkaperusteinen eläkemaksu		1 358 267,98 €
4341 Tietojärjestelmät ja e-palvelut (Atk-palvelut)		51 853,97 €
4345 Atk-konsultointipalvelut		76,30 €
4362 Tietoliikennekustannukset		1 420,00 €
4383 Siivouspalvelut	Ulkoiset siivouspalvelut	94,60 €
4385 Kiinteistön hoito		11 363,97 €
4391 Rakentamis- ja kunnossapitopalvelut		21 598,99 €
4402 Atk-laitteiden huolto ja kunnossapitopalvelut		85 013,56 €
4511 Hallinnon kirjallisuus		185 744,74 €
4513 Aineisto/esineistöhankein- nat	Kirjastoaineistohankin- nat	1 350 545,98 €
4572 Sähkö		84 367,63 €
4573 Vesimaksut (ulkoiset)		8 781,30 €
4583 Atk-laitteet		123 900,64 €
4840 Koneiden ja laitteiden vuokrat		5 014,94 €
4842 Monitoimilaitteiden leasing- vuokrat		867,66 €
4946 Muiden saatavien poistot		133,24 €
7161 Muut käyttöomaisuuden pois- tot		513 678,55 €

7162 Aineettoman käyttöomaisuuden poistot		312 605,79 €
9003 Muun käyttöomaisuuden korko		32 263,50 €
9004 Aineettoman käyttöomaisuuden korkomenot		18 886,64 €
9700 Tietoliikennepalvelut, sisäiset		34 738,08 €
9701 Palvelujen ostot, sisäiset		504 480,85 €
9705 Siivouspalvelut, sisäiset		508 034,19 €
9705 Siivouspalvelut, sisäiset		508 034,19 €
9708 Aula- ja turvallisuuspalvelut, sisäiset	Vartiointi	48 403,90 €
9712 Huolto- ja ylläpitopalvelut, sisäiset		214,14 €
9713 Sähköinen huoltopalvelu, sisäinen		50 639,45 €
9714 Rakentamispalvelujen ostot, sisäiset		94 199,83 €
9722 ICT-asiantuntijapalvelut, sisäiset		146 647,59 €
9723 Järjestelmäpalvelut, sisäiset		250 262,86 €
9724 Työasemapaalvelut, sisäiset	ICT-laitteiden leasingmaksut yms.	575 182,69 €
9737 Toimitilavuokrat, sisäiset		5 412 222,19 €

3.10 Tilastotietoa kirjastosta

Espoon kaupunginkirjasto kerää toiminnastaan tilastotietoa opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Suomen yleisten kirjastojen tilastotiedot julkaistaan yleisten kirjastojen tilastotietokannassa ja ne ovat kaikille avoimia. Kerättävät tilastotiedot painottuvat erityisesti kirjastokokoelmiin ja niiden käyttöön. Tilastoihin kerätään yhteensä 117 erilaista, kirjastojen toimintaa mittavaa lukua. Näistä noin puolet, 59 lukua, mittaavat kirjaston kokoelmia, niihin tehtyjä hankintoja ja niiden käyttöä. Noin neljäsosa, 27 lukua, mittaa kirjastossa järjestettyjä tapahtumia ja koulutuksia. Loput tilastoitavista luvuista mittaavat kirjastojen toimipisteiden määrää, aukioloaikoja, kävijämääriä, henkilökunnan rakennetta ja toimintakuluja sekä kuntien asukaslukuja. (Suomen yleisten kirjastojen tilastot 2019.)

Lisäksi tilastotietokantaan on laskettu kerättyjen tilastojen avulla 42 tunnuslukua, jotka kuvaavat esimerkiksi kirjastojen kokoelmia, hankintamääriä ja kävijämääriä

suhteessa kunnan asukaslukuun. Espoon kaupunginkirjaston osalta vuoden 2018 tunnusluvut on esitetty Taulukossa 2.

Taulukko 2. Espoon kaupunginkirjaston tunnusluvut vuonna 2018.

Kokoelmat	
Kokoelmat / Asukasluku	2,68
Kokoelmat: Kirjat / Asukasluku	2,19
Kokoelmat: Musiikkiäänitteet / Asukasluku	0,25
Kokoelmat: Kuvatallenteet / Asukasluku	0,09
Poistot / Kokoelmat	11,8
Hankinnat	
Hankinnat / (Asukasluku / 1000)	289,77
Hankinnat: Kirjat / (Asukasluku / 1000)	268,44
Hankinnat: Musiikkiäänitteet / (Asukasluku / 1000)	4,2
Hankinnat: Kuvatallenteet / (Asukasluku / 1000)	7,8
Hankinnat / Kokoelmat %	10,81
Hankinnat: Kirjat / Kokoelmat: Kirjat %	12,25
Hankinnat: Musiikkiäänitteet / Kokoelmat: Musiikkiäänitteet %	1,67
Hankinnat: Kuvatallenteet / Kokoelmat: Kuvatallenteet %	8,49
Hankinnat - Poistot	-7395
Lehdet	
Lehdet / (Asukasluku / 1000)	5,82
Asiakkaat	
Fyysiset käynnit / Asukasluku	15,33
Fyysiset käynnit / Aukiolotunteja	63
Toimintakulut tilastovuonna / Fyysiset käynnit	5,05
Lainaaajia / Asukasluku %	45,61
Kokonaislainaus / Asukasluku	14,97
Lainaus: Kirjat / Asukasluku	12,46
Lainaus: Musiikkiäänitteet / Asukasluku	0,5
Lainaus: Kuvatallenteet / Asukasluku	0,85
Lainauskierto	
Lainaus / Kokoelmat	5,58
Lainaus: Kirjat / Kokoelmat: Kirjat	5,69
Lainaus: Musiikkiäänitteet / Kokoelmat: Musiikkiäänitteet	2
Lainaus: Kuvatallenteet / Kokoelmat: Kuvatallenteet	9,2
Kaukolainat	
Saadut kaukolainat (Asukasluku / 1000)	0,95
Lainaus: Muut suhdeluvut	
Kokonaislainaus / Aukiolotunteja	61,53
Kokonaislainaus / Henkilötyövuodet: Kirjaston palkkaamat	15808,07
Toimintakulut tilastovuonna / Kokonaislainaus	5,17
Kulut / Asukas	
Toimintakulut tilastovuonna / Asukasluku	77,41

Henkilöstökulut / Asukasluku	37,1
Kirjastoaineistokulut / Asukasluku	4,84
Kirjojen hankintakulut / Asukasluku	3,8
E-aineistokulut / Asukasluku	0,38
Tilakustannukset / Asukasluku	21,67
Muut kulut / Asukasluku	13,8
Taloudellisuus	
(Henkilöstökulut plus Kirjastoaineistokulut) / (Fyysiset käynnit plus Kokonaislainaus)	1,38
Toimintayksiköt	
Hyötypinta-ala neliömetreinä / (Asukasluku / 1000)	69,5
Tapahtumat ja käyttäjäkoulutus	
Tapahtumien osallistujamäärä / (Asukasluku / 1000)	250,29
Käyttäjäkoulutusten osallistujamäärä / (Asukasluku / 1000)	185,8
Henkilökunta	
Henkilötyövuodet: Kirjaston palkkaamat / Henkilötyövuodet yhteensä %	79,04
Henkilötyövuodet: Kirjastoammatilliset / Henkilötyövuodet: Kirjaston palkkaamat % 2017-	70,26
Henkilötyövuodet: Korkeakoulutetut kirjastoammatilliset / Henkilötyövuodet: Kirjaston palkkaamat %	31,25
Henkilötyövuodet: Kirjaston palkkaamat / (Asukasluku / 1000)	0,95
Täydennyskoulutus henkilötyöpäivinä / Henkilötyövuodet yhteensä	2,09

Vertailtaessa Espoon kaupunginkirjastoa tärkeimpiin verrokkeihinsa, Helsingin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunginkirjastoihin, voidaan todeta, että sen kokoelmien kokoa kuvaavat tunnusluvut olivat jossain määrin muita heikompia. Hankintoja ja kokoelmien käyttöä kuvaavissa tunnusluvuissa Espoo oli suurin piirtein samalla tasolla verrokkiensa kanssa. Sen sijaan kirjastokäynneissä suhteessa asukaslukuun Espoo oli selvästi verrokkejaan edellä. Vuonna 2018 Espoossa kirjastokäyntejä per asukas oli 15,33, kun Helsingissä jäätiin 10,07 käyntiin, Vantaalla 8,85 käyntiin ja Tampereella 11,57 käyntiin. Koko maan keskiarvo oli 9,09 käyntiä per asukas.

Myös kirjastopalveluihin käytetyissä taloudellisissa panostuksissa Espoo oli verrokkejaan edellä. Espoo käytti vuonna 2018 kirjastopalveluihin 77,41 euroa per asukas, kun sama luku oli Helsingissä 58,30 euroa, Vantaalla 44,78 euroa ja Tampereella 62,13 euroa. Koko maan keskiarvo oli 58,31 euroa per asukas. Tilakustannuksiin Espoon kaupunginkirjasto käytti huomattavasti enemmän rahaa kuin verrokkinsa,

21,67 euroa per asukas, mutta aineistohankintoihin se käytti vain 4,84 euroa per asukas, saman luvun ollessa Helsingissä 5,38 euroa ja koko maan keskiarvon ollessa 6,73 euroa.

Myös tapahtumien osallistujamäärä suhteessa asukaslukuun oli Espoossa hyvällä tasolla, 250,29 osallistujaa tuhatta asukasta kohden. Myös Turku ylsi hyvään tulokseen, 259,96 osallistujaa tuhatta asukasta kohden, mutta muut verrokkit jäivät selvästi jälkeeseen. Helsingissä vastaava luku oli 182,89 osallistujaa tuhatta asukasta kohden ja Tampereella vain 89,35.

3.11 Tulevaisuuden taloussuunnittelussa huomioitavaa

Vuosien 2020–2022 Espoon kaupungin taloussuunnitelman tavoitteeksi on asetettu palvelutuotteiden tuottavuuden kehittyminen ja yksikköhinnan laskeminen 1,5 prosentilla. Taloudellisten tavoitteiden toteutumista seurataan palvelutuotteiden suoritämäärillä, suoritekustannuksilla ja yksikkökustannuksilla. Kehysehdotusten laadinnassa huomioidaan palveluiden suoritämäärien ja kustannusten kehitys. (Taloussuunnitelman 2020–2022 laadintaohjeet 2019, 9.)

Koska palvelutuotteiden merkitys sekä mittarina että kehysvalmistelua ohjaavana tekijänä tulee kasvamaan, näyttää siltä, että myös kirjaston on varauduttava ajattelemaan budjetointiaan ainakin osin suoritebudjetoinnin näkökulmasta. Myös talousasiantuntija Nybacka arvioi, että tulevaisuudessa budjetti saattaa määräytyä palvelutuotteiden perusteella. Kirjaston taloussuunnittelussa on totuttu budjetointitapaan, jossa kehys määräytyy hyvin pitkälti edellisvuoden pohjan perusteella. Palvelutuo- teperusteinen suoritebudjetointi muuttaisi käytäntöä merkittävästi ja sillä olisi väistämättä vaikutuksia myös kirjaston toimintaan ja palvelutarjontaan.

Toinen tulevaisuudessa huomioitava näkökulma taloussuunnittelussa on sukupuolittietoinen budjetointi. Sukupuolittetun budjetoinnin tavoitteena on palveluiden laadun ja vaikuttavuuden parantaminen ja parempi asiakaspalvelu. Sukupuolittetoista budjetointia on tarkasteltu Espoon kaupungilla neljässä pilottiprojektissa ja sen mukaista tarkastelua on tarkoitus jatkaa myös tulevaisuudessa. Piloteissa pal-

velujen käyttäjiä tarkasteltiin sukupuolittain ja kerätty tieto analysointiin, jonka perusteella tehtiin johtopäätökset ja asetettiin tulevaisuuden tavoitteet. Tulevaisuudessa toimialoja edellytetään varmistamaan, että ne pystyvät tarjoamaan keskeisistä palveluistaan käyttäjä- ja suoritetiedot sukupuolittain. (Talousarvio 2019 2018, 32.)

Kirjastolla on varsin heikosti dataa eri sukupuolten tavoista käyttää kirjastoa lainaus-tietoja lukuun ottamatta. Kirjasto ei tilastoi kävijöidensä tai eri palveluiden käyttäjien sukupuolia, vaan sukupuolijakaumista on mahdollista tehdä arvioita vain kokemusten ja arjen havaintojen perusteella. Siten kirjastolla ei myöskään ole tietoa eri sukupuolien suosimien palveluiden kustannusvaikutuksista. Jos ja kun tulevaisuudessa myös kirjastolta edellytetään budjetoinnissaan sukupuolitietoisen budjetoinnin huomioimista, on kirjaston syytä valmistautua keräämällä dataa sen mahdollistamiseksi.

4 NÄKÖKULMIA JA KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

Tässä luvussa esitellään Espoon kaupunginkirjaston taloussuunnittelun nykytilaan liittyviä näkökulmia ja kehittämisehdotuksia. Esitetyt näkökulmat ja kehitysehdotukset nousivat esiin luvussa 3 esitellyn tapaustutkimuksen avulla. Huomio kiinnittyi erityisesti kolmeen taloussuunnitteluun liittyvään alueeseen, jotka herättivät kysymyksiä. Nämä alueet ovat kirjaston toimintaan ja palveluihin liittyvien tekijöiden ja tuotosten mittaaminen, säästökohteiden kartoittaminen henkilöstökuluista ja taloussuunnitteluprosessin osapuolten välisen kommunikaation kehittäminen.

4.1 Mittaamisen kehittäminen

Kirjaston taloussuunnittelun nykytilaa kartoitettaessa nousi useassa kohdassa esiin tarve tarkemmalle ja helpommin saatavilla olevalle informaatiolle. Tällä hetkellä käytössä olevat tilastot, talousseurantajärjestelmät ja muut tietojärjestelmät eivät tuota riittävästi informaatiota tai informaation ajantasaisuuteen ei voi luottaa. Tarvetta olisi sekä kirjaston toimintaa ja käyttöä kuvaavalle informaatiolle että ajantasaiselle tiedolle kirjaston talouden toteutumisesta.

Miltei kaikki kirjaston käyttöä kuvaava data saadaan kirjastojärjestelmästä saatavista tilastoista ja kävijälaskureista. Kirjastojärjestelmästä saatavasta datasta saadaan hyvin tietoa asiakkaiden lainauskäyttäytymisestä ja aineiston käytöstä. Nykyaikaisessa yleisessä kirjastossa kirjastoaineiston lainaus on kuitenkin vain yksi osa toimintaa. Merkittävä osa kirjaston asiakkaista käyttää kirjastoa myös muuhun kuin aineiston lainaamiseen. Tästä muusta kirjaston käytöstä on tehty satunnaisia tutkimuksia harvakseltaan eri näkökulmista, mutta vertailukelpoista säännölliseen ja tilastokelpoiseen tutkimukseen perustuvaa dataa siitä ei ole saatavilla.

Kyselytutkimuksiin ja tilastoihin perustuvaa tietoa tarvittaisiin useasta syystä. Yksi on vaikuttavuuden mittaaminen. Julkisen organisaation vaikuttavuuden mittaaminen on hankalaa, mutta siihen on kehitetty erilaisia standardeja. Niihin perustuva vaikuttavuuden mittaaminen mahdollistaisi nykyistä paremmin toiminnasta viestimisen poliittisille päättäjille. Niiden avulla saataisiin avattua, miten kirjasto suoriutuu erilaisten palveluiden tarjoamisessa ja miten hyvin se saavuttaa toiminnallisia tavoitteitaan

verrattuna muihin kirjastoihin. Tällainen tieto tukisi myös kirjaston omaa päätöksentekoa, kun sen tueksi olisi subjektiivisten havaintojen, olettamuksien ja kävijämäärien seurannan lisäksi myös tarkempia tunnuslukuja.

Tarkempi tieto kirjaston käytöstä mahdollistaisi myös yksityiskohtaisempien, paremmin kirjaston toimintaa ja suoriutumista mittaavien palvelutuotesuoritteiden laatimisen. Yhdistettynä parempaan henkilöressurssien hallintaan, yksityiskohtaisemmat kirjaston käyttötilastot mahdollistaisivat useamman eri palveluita mittaavan suoritteiden seuraamisen. Siten kirjaston onnistumista tehtävissään ei tarvitsisi mitata enää koko kirjaston tasolla, vaan se olisi mahdollista myös palvelukohtaisesti.

Nykymallin mukainen suoritebudjetointi, jossa suoritteena on joko vain aukiolotunnit tai sekä aukiolotunnit että kävijät, on huono sekä kirjaston että Espoon kaupungin näkökulmasta, ja siten se ei palvele optimaalisella tavalla myöskään kävijöiden tarpeita. On ilmiselvää, että täysimittaiseen suoritebudjetointiin ei näillä kahdella suoritteella voida siirtyä. Aukiolotunti on liian helposti kirjaston manipuloitavissa oleva suorite. Kun erikokoisten ja erilaisia asiakasmääriä palvelevien kirjastojen aukiolotunneilla ei ole eroa suoritetta mitattaessa, voi kirjasto tarvittaessa laskea suoritteiden hintaa melko helposti lisäämällä aukioloaikoja pienemmissä lähikirjastoissa, joiden auki pitäminen ei tarvita paljon resursseja. Tällä hetkellä ajatus tällaisesta manipuloinnista tuntuu lähinnä absurdilta, mutta jos kirjaston käytössä olevat määrärahat olisivat täysin riippuvaisia aukiolotunneista, lisäisi se houkutusta kaunistella suoritteiden hintaa.

Kävijä mittaa suoritteena aukiolotuntia paremmin kirjaston käytön volyyymia, mutta myös se on ongelmallinen kirjaston ja siten myös sen asiakaskunnan kannalta. Suurin osa kirjaston kuluista, kuten valtaosa henkilöstökuluista ja toimitilojen vuokrat, on kiinteitä ja siten suuret heilahtelut määrärahojen määrässä voivat aiheuttaa kohtalokkaita leikkaustarpeita pienempiin kirjaston kulueriin, kuten kirjastoaineistohankintoihin. Jos budjetti olisi sidottu kävijämääriin, olisi olemassa riski tällaisiin heilahteluihin, koska kävijämääriin vaikuttavat monet tekijät, joihin kirjasto itse ei voi vaikuttaa. Kirjastoja on jouduttu aiemminkin sulkemaan yllättäen esimerkiksi sisäilmaongelmien vuoksi, kauppakeskusten isot muutusrakennustyöt ovat vähentäneet hetkellisesti kauppakeskuskirjastojen kävijämääriä merkittävästi ja myös kirjastojen

omien välttämättömien korjaustöiden vuoksi on kirjastoja jouduttu sulkemaan väliaikaisesti. Kävijämäärä ei myöskään millään tavalla mittaa miten kävijät kirjastoa käyttävät.

Suoritebudjetoinnin ohella tarvetta yksityiskohtaisempaan tietoon kirjaston käytöstä lisää Espoon kaupungilla pilotointivaiheessa oleva sukupuolittainen budjetointi. Kaupunki edellyttää, että toimintayksiköt pystyvät tuottamaan keskeisistä palveluistaan suorite- ja käyttäjätiedot sukupuolittain. Kirjaston osalta tätä tietoa ei tällä hetkellä ole saatavissa mistään muusta palvelusta kuin lainauksista.

Myös talouden seurantaan kaivataan tarkempaa tietoa. Kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin toiveissa on talousseurantajärjestelmä, jolla saisi koko ajan ajantasaista tietoa budjetin toteutumisesta. Jotta ketterämmästä seurantajärjestelmästä olisi hyötyä, pitäisi ostolaskituksen toimia nykyistä nopeammalla ja ennakoitavammalla tahdilla. Talousasiantuntija Nybacka sen sijaan odottaa uutta henkilöstötietojärjestelmää toivoen sen helpottavan henkilöstökulujen avaamista ja seurantaa.

4.2 Henkilöstökulujen kohdentaminen

Talousasiantuntija Nybackan ja kirjastopalveluiden johtaja Tyrnin näkemykset henkilöstökulujen kohdistettavuuden tasosta eroavat toisistaan. Nybackan mielestä henkilöstökulut pitäisi voida kohdentaa tiettyyn kirjastoon tai palveluun kustannuspaikan tasolla. Tyrnin mielestä Nybackan toivoma tarkkuus ei ole mahdollinen, koska se heikentäisi henkilökunnan liikkuvuutta kirjastojen välillä ja siten estäisi henkilöresurssien tehokkaan käytön.

Tyrnin näkökulma on ymmärrettävä, mutta johtopäätös voisi olla toisenlainenkin. Henkilöresurssien käytön seurantaa voisi kehittää siten, että henkilöstökulujen kohdentaminen johonkin palveluun olisi mahdollista, vaikka henkilökunnan liikkuvuudesta pidettäisiin kiinni. Kyse on ensisijaisesti resurssien käytön seurannan käytännöistä ja seurantajärjestelmistä. Toinen kysymys on, toisiko henkilöresurssien tarkempi seuranta sellaista hyötyä, joka ylittää siitä aiheutuvan vaivan.

Kirjaston johtoryhmälle esitettiin vuoden 2019 alussa pyyntö arvioida heidän vastuullaan olevan henkilökunnan työajan käyttöä kirjaston eri toimintoihin. Kirjaston

toiminnot oli luokiteltu 13 kategoriaan, kuten lasten kirjastopalveluihin, logistiikkaan ja kirjastotyön tukitoimintoihin. Toiveena oli saada tietää arviot kuhunkin toimintoon vuositasolla käytetyistä henkilötyövuosista. Johtoryhmä vastasi, että pyyntöä työajan käytön arvioinnista ei voida täyttää, koska se olisi liian suuritöinen ja osittain ehkä mahdoton. Vaikka ohjeistus työajankäytön arviointiin olisi voinut olla täsmällisempi ja toimintojen kategorisointi väljempi, oli kuitenkin yllätys, että edes henkilöresurssien käytön summittaista arviointia ei haluttu lähteä yrittämään.

Koska kaikki yhteenlasketut henkilöstökulut muodostavat 47,55 prosenttia kirjaston budjetista, on henkilöresurssi merkittävin kirjaston toimintaan vaikuttava resurssi. Siten sen seuranta on tärkeää, kun halutaan tietää mihin palveluihin ja toimintaan kirjaston resurssit kohdentuvat. Palvelu- ja toimintokohtaisten henkilöresurssien seuranta mahdollistaisi osaltaan myös erillisten palvelutuotesuoritteiden laatimisen kirjaston eri palveluille.

Oma lukunsa kirjaston henkilöresurssien käytön arvioinnissa ovat Espoon kaupungin keskitetyillä työllistämisrahoilla palkatut työllistetyt. Heidän palkkamenonsa eivät näy kirjaston budjetissa, eivätkä siten vaikuta palvelutuotesuoritteiden hintoihin. Työllistettyjen palkkakulujen lisääminen kirjaston budjettiin vaatisi tiivistä yhteistyötä konsernihallintoon kuuluvien työllisyyspalveluiden ja talouspalveluiden kanssa ja se vaatisi todennäköisesti periaatteellisia muutoksia tiliointikäytäntöihin. Loppuviimein työllistettyjen palkat maksetaan Espoon kaupungin budjetista, joten isossa kuvassa ei ole suurta merkitystä mille kustannuspaikalle ne kirjautuvat, mutta kirjaston aiheuttamia kustannuksia arvioitaessa ne aiheuttavat vääristymän.

4.3 Vaikuttavuuden mittaaminen

Tietoa kirjastojen vaikuttavuudesta voidaan kerätä erilaisilla menetelmillä. Vaikuttavuutta voidaan arvioida päättelemällä sitä tuotoksia kuvaavasta tilastotiedosta, kirjaston suorituskykymittareista ja asiakastyytyväisyyden tasosta. Tietoa vaikuttavuudesta voidaan myös kerätä kyselytutkimuksilla, haastatteluilla tai muilla mielipiteen kyselymenetelmillä. Standardissa SFS-ISO 16439 on esitelty esimerkkimalli kirjaston vaikuttavuutta kuvaavasta kyselystä. (SFS-ISO 16439 2016, 18.)

4.3.1 Standardisoidut menetelmät vaikuttavuuden mittaamiseen

Kävijämäärää ja aukiolotunteja käyttökelpoisempia mittareita kirjastolle voitaisiin luoda käyttämällä hyväksi esimerkiksi kirjastojen vaikuttavuuden mittaamiseen kehitettyjä standardeja. Kansainvälinen standardisoimisjärjestö ISO on viimeksi vuonna 2008 määritellyt keinoja kirjastojen vaikuttavuuden mittaamiseen erilaisilla laadun ja suorituskyvyn mittareilla standardissa ISO 11620. Ohjeita kirjastojen vaikuttavuuden ja arvon mittaamiseen on esitelty myös suomeksi käännettyssä standardissa ISO 16439 vuodelta 2016. Standardien ohjeiden mukainen vaikuttavuuden arviointi saattaisi myös mahdollistaa vaikuttavuuden vertailun kirjastojen kesken kansainvälisesti.

Muutokset kirjaston käyttäjien tiedonhakatavoissa ja verkossa olevan tiedon vapaa hyödynnettävyys ovat pakottaneet kirjastot kehittämään menetelmiä, joilla ne voivat osoittaa kirjastopalvelujen hyödyt yhteiskunnalle. Kirjastoilla on jo pitkään ollut kykyä tuottaa tietoa kirjastopalveluihin käytetyistä panoksista, kuten rahoituksesta ja henkilöstöstä, ja niiden tuottamista tuotoksista, kuten lainoista ja käynneistä. Laadullisia mittareita kuvaamaan kirjaston tuottamien palveluiden laatua ja kirjaston suorituskykyä on myös kehitetty. (SFS-ISO 16439 2016, 17.)

Kirjastojen vaikuttavuudella tarkoitetaan vaikutusta, joka kirjaston palveluilla ja toiminnalla on yksilöihin ja yhteiskuntaan. Vaikuttavuuteen vaikuttavat kirjaston käytössä olevat resurssit, prosessit, joiden avulla resurssit muutetaan tuotokseksi ja kirjaston prosessien suoritteet. Vaikuttavuuteen vaikuttavat lisäksi tuotoksen ennalta määritely vaikutus kirjaston tavoitteisiin, kirjaston käytön seurauksena yksilössä tai ryhmässä tapahtuvat muutokset sekä kuinka arvokkaana kirjaston intressiryhmät pitävät kirjastoa. Kirjaston vaikutus yksilöihin ja yhteiskuntaan voi olla laadultaan välitöntä tai pitkäaikaista, kauaskantoista tai rajallista, tarkoituksellista tai tahatonta sekä todellista tai potentiaalista. (SFS-ISO 16439 2016, 18.)

Standardi ISO 11620 (2008, 15–18) esittelee ja määrittelee 45 mittaria kirjaston suorituskyvyn mittaamiseen. Osa mittareista mittaa sellaisia asioita, joista myös Espoon kaupunginkirjastolla on hyvä käsitys tai joiden laskeminen olisi helppoa. Tällaisia

ovat esimerkiksi kirjaston tapahtumien kävijämäärä suhteessa asukaslukuun, asiakastyöasemien määrä suhteessa asukaslukuun tai kuinka monta tuntia asiakastyöasemat ovat käytettävissä vuoden aikana suhteessa asukaslukuun.

Mielenkiintoisempia ovat vaikuttavuuden kannalta hyödylliset mittarit, joiden laskeminen on tällä hetkellä vaikeampaa kirjaston käyttämin keinoin. Tällaisia ovat kirjaston tavoittavuusprosentti kohdepopulaatiossa ja asiakastyytyväisyys. Hyödyllisen oloisia seurattavia mittareita olisivat myös kysytyn aineiston saatavuus, kuinka suuri prosentti kysytystä aineistosta on kokoelmassa, hyllytystarkkuus ja kirjaston varsinaisen kohdepopulaation eli Espoon tai laajemmassa mielessä pääkaupunkiseudun ulkopuolisten asukkaiden prosenttiosuus kävijöistä. Mielenkiintoista tietoa olisi myös asiakaspalveluun käytetyn työajan osuus kokonaistyöajasta ja henkilökunnan asiakkaille antamien vastausten oikeellisuusprosentti.

Kirjaston tavoittavuusprosenttia kohdepopulaatiosta, eli kuntalaisista, arvioidaan otostutkimuksella: Valitaan sattumanvarainen otos kohdepopulaatiosta ja jokaiselta kysytään, ovatko he vierailleet kirjastossa tai käyttäneet kirjaston muita palveluita vuoden aikana. Asiakastyytyväisyyttä mitataan kävijäkyselyllä, jossa on listattu kirjaston keskeisiä palveluita. Sattumanvaraisesti valittua joukkoa pyydetään täyttämään kysely, jossa kirjaston palveluita pitää arvioida ennaltamääritellyllä asteikolla. (ISO 11620 2008, 56–59.)

4.3.2 Valtakunnallinen yleisten kirjastojen asiakaskysely

Yleisten kirjastojen vaikuttavuutta on pyritty selvittämään asiakaskyselyillä. Niiden tavoitteena on tuottaa tietoa kirjastoille ja valtionhallinnolle kehittämisen tueksi. Valtakunnallisia yleisten kirjastojen asiakaskyselyitä on toteutettu yhteensä neljä kertaa vuosina 2008, 2010, 2013 ja 2018. Viimeisimpään kyselyyn saatiin miltei 30 000 vastausta. Vastauksista noin 18 500 saatiin netissä kyselylomakkeen kautta ja noin 10 600 vastaajaa täytti paperilomakkeen kirjastoissa. (Seppänen 2018, 6.)

Ennen kyselyä Espoon kirjastoissa kiersi suullinen ohjeistus, että kyselyä ei saisi pääkaupunkiseudun kirjastoissa mainostaa kovin paljon. Syynä tähän oli huoli, että

muuten pääkaupunkiseudulta tulisi niin paljon vastauksia, että se vinouttaisi tuloksia. Ohjeistus otettiin selvästi vakavasti etenkin Espoossa, sillä vastaajia oli vain 300. Vantaaltakin vastauksia tuli vain vähän yli 300, mutta Helsingissä vastausmäärä oli miltei 2500, joten ohjeistus ei ilmeisesti ollut kaikissa pääkaupunkiseudun kirjastoissa samanlainen.

On itsestään selvää, että näin suuret erot vastaajamäärissä heikentävät kyselyn tuloksien yleistettävyyttä ja vertailtavuutta. Tuloksien hyödynnettävyyttä haittaa myös kyselyn toteutustapa, jossa vastaajajoukkoa ei kontrolloitu mitenkään, vaan tutkimuksella oli niin sanotusti itsevalikoituva otos. Seurannan kannalta olisi myös parempi, että kysely toteutettaisiin samansisältöisenä tasaisin väliajoin, mielellään vuoden välein. Kyselylomake uudistettiin ennen viimeisintä kyselyä (Seppänen 2018, 6), joten vertailu aiempien kyselyiden tuloksiin on osittain hankalaa.

Vaikka valtakunnallisen yleisten kirjastojen asiakaskyselyn toteutus oli monella tavalla ongelmallinen, olisi se silti ollut mahdollisuus kerätä tietoa asiakastyytyväisyydestä ja vaikuttavuudesta. Kyselyn mainostamisen välttäminen kuitenkin toimi tehokkaasti estäen tarpeeksi kattavan otoksen saamisen Espoon kirjastoista. Jatkossa vastaaviin laajemmin toteutettaviin kyselyihin on syytä lähteä myös Espoossa täysipainoisesti mukaan, pyrkien saamaan niistä kaikki hyöty irti. Optimaalinen olisi toteutus, jossa kyselyyn pyritäisiin saamaan vastauksia kirjaston eri käyttäjäryhmiltä suhteessa käyttäjäryhmän kokoon eli pyritäisiin kontrolloimaan otosta edustavamaksi.

4.3.3 Kyselytutkimuslaitteet kirjastoissa

Useisiin Espoon kaupunginkirjaston toimipisteisiin on vuoden 2019 aikana hankittu kyselytutkimuslaitteita, jotka ovat Vantaan kaupunginkirjaston kehittämiä. Laitteet ovat käytännössä tablettitietokoneita, jotka on kiinnitetty niitä varten suunniteltuihin tolppiin. Laitteissa on viisi kysymystä, joihin vastataan viisiportaisella asteikolla. Laitteen kysymät kysymykset ovat “onnistuiako kirjastokäynti odotustesi mukaisesti?”, “oliko kirjasto miellyttävä ja asianmukainen?”, “oliko henkilökunta palveluultista?”, “huomioitiinko sinut henkilökohtaisesti?” ja “saimmeko luottamuksesi tänään?”.

Laitteet on pyritty sijoittamaan kirjastoihin näkyville paikoille. Espoon vilkkaimpien toimipisteiden Sellon ja Ison Omenan kirjastojen asiakkaiden päivittäiset vastausmäärät kyselylaitteisiin ovat vaihdelleet pääsääntöisesti nollan ja viidentoista välillä. Vastausmääriä on pidetty vähäisinä ja niiden lisäämiseksi on järjestetty kampanjoita, joiden aikana henkilökunta on pyytänyt asiakkaita vastaamaan kyselyihin. Kampanjoiden seurauksena vastausmäärät niiden aikana ovat lisääntyneet, mutta samalla on huomattu, että kampanja-aikoina kyselyistä saadaan parempia tuloksia.

Kyselylaitteet ovat askel oikeaan suuntaan, kun tavoitteena on kirjaston vaikuttavuuden ja laadun mittaaminen toiminnan kehittämiseksi. Laitteiden avulla tehdyissä kyselyissä on kuitenkin muutamia ongelmia. Koska laitteisiin voi vastata kuka vaan, on oletettavaa, että innokkaimmin niihin vastaavat ne, jotka haluavat aktiivisesti antaa palautetta. Sellaisia ovat tyypillisesti asiakkaat, joiden asiakaskokemus on ollut joko erittäin hyvä tai erittäin huono. Neutraalit vastaajat jäävät oletettavasti todellista osuuttaan selvästi pienemmäksi vähemmistöksi.

Laitteet eivät myöskään kerää minkäänlaisia taustatietoja vastaajilta. Demografisten muuttujien puute estää erilaisten käyttäjäryhmien vastausten ristiintaulukoinnit ja esimerkiksi sukupuolitietoiseen budjetointiin vaadittava tieto vastaajien sukupuolista jää pimentoon. Suurin ongelma kyselyssä on kuitenkin sen kontrolloimaton vastaajajoukko, jonka vuoksi tulokset eivät ole yleistettävissä.

Otostutkimuksissa on tärkeää, että jokaisella perusjoukkoon, siis tutkittavaan ryhmään, kuuluvalla on etukäteen laskettu todennäköisyys ja mahdollisuus tulla poimituksi vastaajaksi. Jos kaikkien perusjoukkoon kuuluvien ei ole mahdollista tulla poimituksi vastaajaksi, on otoskehikko, eli mahdollisten vastaajien joukko, alipeittävä. Alipeittävä otos ei kata koko perusjoukkoa ja siten siitä saadut tulokset ovat harhaisia. (Kuusela 2009.)

Itsevalikoituvaksi otokseksi kutsutaan vastaajajoukkoa, jossa kaikilla on mahdollisuus vastata kyselyyn, mutta vain kiinnostuneet vastaavat. Itsevalikoituvasta otoksesta ei ole mahdollista määritellä perusjoukkoa, koska ei tiedetä ketkä kyselyyn vastaavat ja ketkä kaikki ovat kyselyn huomanneet. Myöskään vastaamisprosessia ei pystytä kontrolloimaan. Itsevalikoituvuus vinouttaa todennäköisesti otoksia, koska

otokseen saadaan todennäköisesti mukaan vain sellaisia vastaajia, joilla on voimakas ja tunnepitoinen kanta tutkittavaan asiaan. Tutkimuksesta lähtökohtaisesti kiinnostumattomien mielipiteet jäävät silloin pimentoon. (Kuusela 2009.)

Kirjastojen kyselytutkimuslaitteisiin vastaavien asiakkaiden otos on itsevalikoituva ja siten todennäköisesti myös alipeittävä. Laitteilla saadaan kyllä vastauksia, mutta on mahdoton tietää kuinka hyvin vastaukset heijastelevat kaikkien kirjaston käyttäjien mielipiteitä. Tilastokeskuksen kehittämispäällikkö Vesa Kuusela (2009) kirjoittaa lukeneensa tukka pystyssä julkisessa hallinnossa itsevalikoituvalla otoksella tehdyistä tutkimuksista ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä. Hänen mukaansa harhainen otos vie pohjan koko tutkimukselta.

Saadakseen luotettavaa tietoa kirjastojen käytöstä ja vaikuttavuudesta, tulisi Espoon kaupunginkirjaston panostaa säännöllisesti toistuviin kyselytutkimuksiin, joissa otos olisi kontrolloitu. Tällaisten tutkimusten avulla olisi mahdollista saada myös tarkempaa tietoa halutuista toiminnoista ja palveluista ja demografiset muutujat olisi mahdollista ottaa tutkimukseen mukaan. Tutkimuksen tulokset mahdollistaisivat nykyistä paremmin tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja sen avulla olisi mahdollista kehittää uusia paremmin kirjaston onnistumista ja tehokkuutta mittaavia mittareita.

4.4 Vaihtoehtoiset palvelutuotesuoritteet

Nykyistä palvelutuotesuoritetta paremmin kirjaston vaikuttavuutta ja tehokkuutta mittaavalle suoritteelle on selvä tarve, jotta kirjaston toiminnan ja talouden seuranta ei keskity väärin asioihin. Pelkkien aukiolotuntien seuraaminen on liian yksilolotesta eikä kävijämäärän seurantakaan kerro kovin paljon kirjaston vaikuttavuudesta tai tehokkuudesta. Lisäksi molempien suoritteiden panos on laskennassa sama eli toiminnan kokonaiskustannukset. Jos kirjastopalveluiden tuottamisen panokseksi halutaan määritellä vain kokonaiskustannukset, sen enempää niitä erittelemättä, olisi käytännöllistä kehittää mitattavaksi tuotokseksi yksi suorite, joka kuvaa mahdollisimman monipuolisesti kirjaston toimintaa.

Yleisen kirjaston tehokkuuden mittaaminen vertaamalla vain niiden tuotoksia ja niihin käytettyjä panoksia saattaa antaa väärän kuvan kirjaston toiminnan tehokkuudesta, koska osaan kirjaston tuotoksista osallistuvat myös asiakkaat. Kokoelmien kierrolla ja kävijämäärillä voidaan mitata kirjaston toimintaa ja sen tehokkuutta, mutta niihin vaikuttaa myös kysyntä, johon kirjasto ei voi vaikuttaa. Kirjasto voi siis toimia tehokkaasti vaikka sen toiminta tietyillä mittareilla näyttäisikin heikolta ja kalliilta. (De Witte & Geys 2010, 320–321.)

De Witten ja Geysin (2010) tutkimuksessa Flanderin yleisten kirjastojen tehokkuutta arvioitiin määrittelemällä syötteiksi eli panoksiksi henkilökunta, toimintakulut ja infrastruktuuri ja tuotoksiksi viikottaiset aukiolotunnit ja erilaisten aineistojen määrä. Lisäksi tutkimuksessa oli määritelty muuttujiksi erilaisia ulkoisia tekijöitä, kuten asukasmäärä, -tiheys ja asukkaiden tulotaso, joiden vaikutusta kirjaston tehokkuuteen tutkimuksessa arvioitiin. De Witten ja Geysin tutkimuksessa tavoitteena oli tutkia kirjastojen tehokkuutta nimenomaan niiden tarjoaman palvelupotentiaalin, ei käytön näkökulmasta.

Chen (1997) on tutkinut yliopistokirjastojen tehokkuutta ja sen mittaamista. Myös hän myöntää tutkimuksensa rajoitteeksi sen, että siinä selvitettiin onko työ kirjastoissa tehty oikein eli tehokkaasti, mutta se ei ota kantaa onko tehty oikeaa työtä. Chenin tutkimuksessa mielenkiintoista on hänen esittämänsä kaava kirjaston tehokkuuden arvioimiseksi. Yksinkertaistaen kyse on siitä, että valitaan ja painotetaan halutulla tavalla kirjaston keskeiset tuotokset, lasketaan ne yhteen ja verrataan niitä halutulla tavalla painotettuihin, yhteenlaskettuihin panoksiin. Chenin kaavaa hyödyntäen Espoon kaupunginkirjaston tehokkuutta voisi nykyisiä muuttujia käyttäen arvioida laskemalla painotetut aukiolotunnit ja kävijät yhteen ja jakamalla summan kokonaiskustannuksilla. Chenin tutkimuksessa panokset ja tuotokset on arvioitu moniulotteisemmin. Tuotoksiksi on tutkimuksessa esitetty muun muassa kävijämäärää, kokoelmien kiertoa ja kävijätyytyväisyyttä.

De Witten ja Geysin (2010) sekä Chenin (1997) tutkimuksien metodeja ei voi käyttää suoraan hyväksi suoritteiden ja mittareiden kehittämiseksi Espoon kaupunginkirjastolle, mutta ne antavat suuntaa sille, miten monipuolisesti erilaisia kirjaston panoksiin ja tuotoksiin vaikuttavia muuttujia voi käyttää. Parempi resurssien käytön seuranta mahdollistaisi suoritteiden ja siten tehokkuuden seurannan eri palveluiden ja

toimintojen suhteen, mutta myös kirjaston kokonaissuoriutumista olisi mahdollista mitata nykyistä monipuolisemmin. Nykymallissa kirjaston palvelupotentiaali pelkistyy aukiolotunneiksi, tuotokset kävijämääräksi ja panokset kokonaisbudjetiksi. Monipuolisempi tuotoksien tulkinta olisi oikea suunta myös Espoossa.

Uuden, paremmin kirjaston suoriutumista ja vaikuttavuutta kuvaavan palvelutuotesuorituksen määrittelyä voisi systematisoida jakamalla tuotokset ensin palvelupotentiaalia kuvaaviin ja käyttöä ja vaikuttavuutta kuvaaviin. Palvelupotentiaalia kuvaa nykyisellään aukiolotunnit, mutta se voisi saada mittarina seurakseen uuden hankitun aineiston määrän ja henkilökunnan asiakaspalvelutehtäviin käyttämät työtunnit. Käyttöä ja vaikuttavuutta mittaaviksi mittareiksi voisi kokonaiskävijämäärän rinnalle ottaa kävijäytyvyäisyyden, kouluryhmäkäyntien määrän, kirjastoa vuoden aikana käyttäneiden kuntalaisten osuuden ja ehkä pienemmällä painotuksella myös tapahtumien kävijämäärän. Kaikkien mittareiden painoarvo pitäisi määritellä ja huomioida painotukset suoritemäärää laskettaessa.

$$\begin{array}{cccccccc}
 \text{aukiolo-} & & \text{hankitun} & & \text{henkilö-} & & \text{kirjastoa} & & \\
 \text{tunnit} & + & \text{aineiston} & + & \text{kunnan} & + & \text{käyttänei-} & + & \text{tapahtu-} \\
 & & \text{kappale-} & & \text{työtunnit} & & \text{den kun-} & & \text{mien kä-} \\
 & & \text{määrä} & & \text{asiakaspal-} & & \text{talaisten} & & \text{vijä-} \\
 & & & & \text{velussa} & & \text{prosentti-} & & \text{määrä} \\
 & & & & & & \text{osuus} & & \\
 \hline
 & & & & \text{kokonaiskävi-} & & & & \\
 & & & & \text{jämäärä} & & & & \\
 & & & & & & & & \\
 & & & & \text{kokonaiskustannukset} & & & &
 \end{array}$$

Kaava 1. Ehdotus kirjaston palvelutuotesuoritteeksi.

Jotta keskenään yhteismitattomat muuttujat voidaan laskea yhteen Kaavassa 1 esitetyllä tavalla, täytyy niille valita vertailuluku johon verrata. Suurimmasta osasta ehdotetuista tuotoksien mittareista löytyy arvo esimerkiksi vuodelta 2018, joka voisi toimia vertailtavana indeksilukuna, mutta esimerkiksi asiakaspalveluun käytettyjen työtuntien ja kävijäytyvyäisyyden osalta tietoa ei ole saatavilla. Kävijäytyvyäisyyttä voitaisiin vuoden 2019 osalta mitata kirjastojen kyselytutkimuslaitteiden tuloksilla, mutta kyselyn itsevalikoituvan otoksen mahdollisesti aiheuttamien vinoumien vuoksi tulosten hyödyntämisessä kannattaa olla varovainen.

Esitetty esimerkin omainen malli palvelutuotesuoritteeksi olisi huomattavasti nykyistä mallia monimutkaisempi ja siten se olisi vaikeampi viestiä päättäjille. Nykyisten palvelutuotesuoritteiden, aukiolotunnin ja kävijän, etu on siinä, että ne ovat kaikille ymmärrettäviä. Jos kuitenkin halutaan kirjaston vaikuttavuutta ja tehokkuutta

paremmin kuvaava suorite, niin sen monimutkaisuus on hyväksyttävä. Viestinnän vuoksi monimutkaiselle suoritteelle tarvitaan nimi. Sisällön moninaisuuden vuoksi sille ei synny luontevasti nimitystä, joten sitä voitaisiin esimerkiksi kutsua kirjaston palveluindeksiksi.

4.5 Henkilöstökulut säästökohteena

Säästöjen ja sopeuttamisen tarve tuntuu nousevan säännöllisesti ajankohtaiseksi kesken budjettivuoden. Myös kaupungin talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelmalla pyritään jatkuvasti etsimään keinoja toimintamenojen kasvun hillitsemiseksi. Henkilöstökulut ovat 47 prosentin osuudellaan kirjaston merkittävin meno ja siten siitä on luontevaa etsiä mahdollisia säästökohteita.

Hankalaksi merkittävien säästökohteiden löytämisen tekee henkilöstökulujen rakenne. Peräti noin 90 prosenttia henkilöstökuluista koostuu kuukausipalkoista, lomarahosta ja sosiaaliturva- sekä eläkemaksuista eli sellaisista menoista, joista ei voi säästää irtisanomatta tai lomauttamatta henkilökuntaa. Jäljelle jäävät noin 10 prosenttia, 1 085 184,29 euroa, muodostuu sijaisten ja maahanmuuttajien rekrytointimallilla palkattujen palkoista, vuorolisistä, vuokratyövoimasta ja matkakorvauksista. Jälkimmäisimpään sisältyvät muun henkilökunnan matkakorvausten lisäksi siviilipalvelusmiehille maksettavat päivärahat ja muut korvaukset.

Matkakorvaukset muodostavat merkittävimmän osan niistä henkilöstökuluista, joihin sopeutustoimenpiteitä on mahdollista kohdistaa. Niiden kokonaissumma vuonna 2018 oli 368 114,61 euroa, josta merkittävin osa on siviilipalvelusmiesten aiheuttamia kustannuksia. Siviilipalvelusmiehistä säästäminen olisi siis ainakin teoriassa helppo tapa vähentää toimintakustannuksia.

Siviilipalveluksen työpalvelu kestää enintään 11 kuukautta, joten yhden siviilipalvelusmiehen kustannuksiin ei tarvitse sitoutua kovin pitkäksi aikaa. Toisaalta siviilipalvelusmiehet ovat palkalliseen henkilökuntaan nähden edullista työvoimaa. Yhden siviilipalvelusmiehen kustannukset 11 kuukauden työpalvelun ajalta ovat keskimäärin hieman yli 10 000 euroa.

Siviilipalvelusmiesten merkitys kirjastojen asiakaspalvelun sujuvuudelle on merkittävä, sillä heidän työtehtävänsä sisältävät pääsääntöisesti suoraa asiakaspalvelua ja kirjastoaineiston saatavuuteen suoraan vaikuttavia tehtäviä, kuten varatun aineiston käsittelyä ja hyllyttämistä. Siviilipalvelusmiehistä luopumalla olisi siis mahdollista saavuttaa jonkin verran säästöjä, mutta jotta se ei heikentäisi kirjastojen toimintaedellytyksiä kohtuuttomasti, vaadittaisiin samalla merkittäviä muutoksia asiakaspalvelun ja kirjastologistiikan organisointiin.

Toinen merkittävän osuuden mahdollisista säästökohteista muodostava menolaji ovat vuorolisät. Niitä maksettiin vuonna 2018 yhteensä 367 207,74 euroa. Vuorolisä maksetaan iltavuoroista kello 18.00 jälkeen sekä lauantai- ja sunnuntaivuoroista. Iltavuorolisän määrä on 15 prosenttia tuntipalkasta, lauantaiavuorolisän 20 prosenttia ja sunnuntaivuorolisän 100 prosenttia. Siten sunnuntaiaukiolojen merkitys maksettavien vuorolisien määrään on selvästi suurin.

Aukiolotunnit ovat mitattava palvelutuotesuorite ja siten sunnuntaiaukioloajoista luopuminen vähentäisi suoritemääriä. Suoritteen heikkoudesta kertoo, että sunnuntaiaukioloaikojen vähentämistä olisi helppoa kompensoida aukiolotuntien näkökulmasta lisäämällä pienten lähikirjastojen aukioloaikoja. Se ei kuitenkaan olisi missään määrin tarkoituksenmukaista, sillä kauppakeskuskirjastojen kävijämäärät ovat myös sunnuntaisin hyvällä tasolla. Sunnuntaivuoroista säästämistä pohdittaessa on myös hyvä huomioida, että kauppakeskuskirjastojen vuokrakuluihin sunnuntaiaukioloajat eivät vaikuta. Siitä näkökulmasta suljettu kirjasto on aina resurssien vajaa käyttöä.

Toisaalta, jos vuorolisistä halutaan säästää, voisi sunnuntaiaukioloista luopumiselle löytyä vaihtoehto aukiolosta kevennetyin palveluin, joka vaatisi vähemmän henkilökuntaa. Käytännössä silloin kyse voisi olla kauppakeskuskirjastoissakin samankaltaisesta asiakkaiden omatoimiaukioloajasta, joka on käytössä lähikirjastoissa. Vilkaissa kauppakeskuskirjastoissa omatoimiaukioloa ei voisi toteuttaa ilman valvontaa, mutta valvonnan voisi toteuttaa huomattavasti nykyistä vähäisemmällä henkilöresurssien käytöllä.

Tilanteessa jossa henkilöstökuluista täytyy säästää, on vuokratyövoiman käytöstä luopuminen ainoa konkreettinen keino, joka vaikuttaa välittömästi ja joka ei vaadi

erillisiä viranhaltijapäätöksiä. Siviilipalvelusmiehiin sitoudutaan 11 kuukaudeksi, joten siviilipalvelusmiesten rekrytoinnin lopettaminen ei poistaisi heistä aiheutuvia kuluja vielä hetkeen. Aukioloaikojen vähentäminen olisi sen sijaan poliittisesti hankalaa ja se pitäisi tehdä virallisen päätösprosessin kautta.

Vuokratyövoiman käytöstä luopuminen vaatii vain sisäisen päätöksen. Kovin suuria säästöjä vuokratyövoimasta luopumisella ei kuitenkaan ole mahdollista saavuttaa, sillä vuonna 2018 niiden kokonaiskustannukset olivat 96 692,65 euroa. Se on vain 0,93 prosenttia kaikista kirjaston henkilöstökuluista ja 0,44 prosenttia kirjaston kaikista menoista.

Kesken budjettivuoden tulevien säästötavoitteiden yhteydessä on tyypillistä, että henkilöstökulujen osalta säästöjä pyritään saavuttamaan vähentämällä vuokratyövoiman ja siviilipalvelusmiesten käyttöä. Siviilipalvelusmiehistä voidaan saada säästöjä vain olemalla rekrytoimatta kotiutetun siviilipalvelusmiehen tilalle uutta, sillä kenenkään siviilipalvelusta ei voida keskeyttää säästösyistä. Siten siviilipalvelusmiesten vähentämisestä saavutettavat välittömät säästöt ovat varsin vähäisiä. Se että säästöjä joudutaan henkilöstökulujen osalta etsimään kuluista, jotka kattavat kokonaisuudesta alle yhden prosentin, kuten vuokratyövoimasta, kertoo miten vähän liikkumavaraa kirjastolla on henkilöstökulujen osalta.

Henkilöressurssien tehokkaan käytön näkökulmasta siviilipalvelusmiehiin ja vuokratyövoimaan käytetyllä rahalla ei ole käytännössä mitään merkitystä. Niiden aiheuttamat kulut ovat vain murto-osa vakituisen henkilökunnan palkkakulujen rinnalla. Siten tehokkaassa henkilöressurssien käytössä keskeiseksi nousee se, että kirjasto käyttää kuukausipalkkaisen henkilökuntansa työajan järkevästi, vaikuttavasti ja tehokkaasti. Parempi henkilökunnan työajan käytön seuranta mahdollistaisi henkilöressurssien käytön tehokkaan kohdentamisen.

Toisaalta silloin kun absoluuttisia kuluja pitää saada vähennettyä, voivat säästötoimenpiteet kohdistua henkilöstökulujen osalta vain siviilipalvelusmiehiin, vuorolisiin ja vuokratyövoimaan. Kuukausipalkkoista on mahdollista säästää vain jättämällä palkkaamatta sijaisia vakituisen henkilökunnan palkattomien poissaolojen ajalle.

4.6 Kommunikaation kehittäminen

Kirjasto on pieni toimija Espoon kaupungin yksiköiden joukossa. Kirjaston kokonaismenot ovat vain 1,24 prosenttia koko Espoon kaupungin toimintakuluista. Esimerkiksi peruskoulujen suomenkielisen yleisopetuksen kokonaiskulut ovat noin kymmenkertaiset kirjastoon verrattuna. Siksi on ymmärrettävää, että esimerkiksi palvelutuotteiden seurannan periaatteita tai kaupungin tietohallinnon prosesseja ei voida muokata vain kirjaston tarpeiden mukaisiksi.

Kirjaston ja kaupungin tietohallinnon välinen kommunikaatio on jatkuvasti kehittynyt, mutta toteutuvien ICT-kulujen määrä on edelleen liian ennakoimaton. Sekä kirjastopalveluiden johtaja Tyrni että talousasiantuntija Nybacka mainitsivat ICT-kulujen toteutumisen ennakoimattomuuden merkittävimpanä kirjaston budjettiin kohdistuvana epävarmuustekijänä ja kehittämiskohteena.

Asian kehittämiseksi sekä kirjaston johdon että sivistystoimen talousyksikön on syytä pitää tilanteen ongelmallisuutta jatkuvasti esillä tietohallinnon kanssa käytävissä keskusteluissa. On myös ensiarvoisen tärkeää, että kirjasto osallistuu aktiivisesti tietohallinnon ICT-kulujen budjetoinnin tiimoilta järjestämiin kokouksiin ja työpajoihin. Kirjasto on kuitenkin oman toimintansa paras asiantuntija ja sen täytyy saada äänensä kuuluviin sitä koskevia ratkaisuita tehtäessä.

Tiivis yhteydenpito on myös ainoa keino viestiä tietohallinnolle kirjaston toiminnan kokeilevan luonteen ICT-ratkaisuiden hankintaprosesseille aiheuttamista haasteista. Kirjasto pyrkii seuraamaan aikaansa ja reagoimaan nopeasti esimerkiksi erilaisilla laitehankinnoilla asiakkailta tulevaan kysyntään ja toiminnan muutostarpeisiin. Paremmiin tiedossa oleva ICT-budjetin toteuma mahdollistaisi myös talouden puolesta helpommin erilaiset kokeilut.

Tietohallinnon ohella kirjaston on syytä pyrkiä pysymään tiiviisti yhteydessä sekä sivistystoimen että konsernihallinnon talouspalveluihin. Jälkimmäiseen kirjastolla ei ole suoraa kontaktia, koska kirjasto ei yksin ole tulosyksikkö. Silti juuri konsernihallinnon talouspalveluista olisi tärkeä saada informaatiota erilaisten uusien kirjastoja koskevien investointihankkeiden etenemisestä, jotta kirjasto pystyy omassa toiminnassaan varautumaan niihin.

Vastaavasti kirjaston täytyy muistaa kommunikoida toiminnassaan tapahtuvista muutoksista erityisesti sivistystoimen talousyksikön suuntaan. Talousasiantuntija Nybackan mukaan kirjastolla on ajoittain ollut suunnitelmia esimerkiksi kalustohan-kinnoista tai toimitilojen kuluihin vaikuttavista muutoksista, joista viesti ei ole kulke-
nut talousyksikön suuntaan. Jopa Kivenlahden kirjaston sulkeminen sisäilmaongel-
mien vuoksi tuli talousyksikölle yllätyksenä, vaikka haastava tilanne oli kirjastolla
ollut pitkään tiedossa.

Sivistystoimen talousyksikkö on kirjaston tärkein kumppani taloussuunnittelussa ja
pääsääntöisesti kommunikaatio yksiköiden välillä on toiminut hyvin kummankin osa-
puolen mielestä. Yhteistyötä on kuitenkin syytä kehittää jatkossakin ja keskinäisen
kommunikaation ylläpitäminen ja tiivistäminen on sen vuoksi tärkeää.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä luvussa pohditaan luvussa 3 esitellyn tapaustutkimuksen tuloksia ja luvussa 4 esiteltyjä kehittämissuunnitelmia ja näkökulmia sekä niiden vaikutuksia kirjastolle. Samalla käydään läpi niiden pohjalta syntyneet johtopäätökset. Luvun aluksi pohditaan Espoon kaupungin taloussuunnitteluprosessin vaikutuksia kirjastolle. Sen jälkeen pohditaan mahdollisuuksia kirjaston menojen hillitsemiseksi ja keinoja kirjaston resurssien järkevän kohdentamisen edistämiseksi.

5.1 Käytössä oleva taloussuunnitteluprosessi

Kirjaston näkökulmasta Espoon kaupungin taloussuunnitteluprosessi on pääpiirteissään selkeä ja kirjaston tavoitteiden saavuttamista tukeva. Koska kirjasto on pieni yksikkö moniin muihin kaupungin yksiköihin verrattuna ja sen toiminta poikkeaa monella tavalla muista yksiköistä, on käytössä oleva budjetoinnin yhteistyömenetelmä kirjastolle edullinen. Mahdollisuus perustella prosessin eri vaiheissa kirjaston kehyspaine-esityksiä luo edellytykset avoimelle keskustelukuluttuurille. Avoin keskustelu, johon taloussuunnittelun eri osapuolet pystyvät osallistumaan, on välttämätöntä kirjaston toiminnan kehittämiseksi.

Autoritaarisessa budjetointimenetelmässä kirjaston erityispiirteitä ei pystyttäisi huomioimaan ja uhkana olisi toiminnan urautuminen. Demokraattista budjetointimenetelmää on sen sijaan vaikea soveltaa kirjastolle, koska kirjaston omat toimintatuotot ovat sangen vähäisiä. Samasta syystä kirjaston määrittely bruttobudjetoiduksi yksiköksi on tarkoituksenmukaista.

Taloussuunnittelun ohjeistusten mukaista osallistuvaa budjetointia ei käsitteen varsinaisessa merkityksessä ole otettu käyttöön kirjastossa, vaikka sen hengen mukaisia toimenpiteitä asiakkaiden osallistamiseksi onkin kokeiltu. Esimerkiksi syksyllä 2019 avatun Otaniemen kirjaston sisustuksen suunnittelu oli käytännössä niin lähellä osallistuvaa budjetointia, että kirjaston olisi suhteellisen vaivatonta ottaa joissain pienissä kokonaisuuksissa osallistuva budjetointi virallisestikin käyttöön. Osallistuva budjetointi on Espoo-tarinan eli Espoon kaupungin strategian mukaista asuk-

kaiden aktiivista osallistumista, joten kaupunki kannustaa yksiköitään sen käyttööntoon. Mahdollisia osallistuvaan budjetointiin soveltuvia kohteita voisivat olla esimerkiksi määrätyn osin juuri uusien tilojen sisustaminen ja kirjastoaineiston valinta.

Jotta kirjaston toimintaedellytykset pysyvät jatkossakin hyvinä ja toimintaa pystytään kehittämään, on välttämätöntä pitää keskeiset kaupungin sisäiset kumppanit ajan tasalla kirjaston kehittämissuunnitelmista. Merkittävimpiä sisäisiä kumppaneita taloussuunnittelun osalta ovat kaupungin talous- ja tietohallinto ja toimitiloja hallinnoiva tilakeskus. Yhtälailla tärkeää on, että kirjasto pysyy ajan tasalla mainittujen yhteistyökumppanien kirjastoa koskevista suunnitelmista. Muutokset erilaisissa ICT-ratkaisuissa vaikuttavat suoraan kirjastojen arkeen ja uusien kirjastotilojen suunnittelu toimiviksi on mahdollista vain, jos kirjasto saa niistä hyvissä ajoin riittävästi tietoa.

5.2 Menojen hillitseminen

Espoon kaupunki pyrkii hillitsemään toimintamenojensa kasvua talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelman avulla. Sen konkreettiseksi tavoitteeksi on asetettu palvelutuotteiden yksikköhinnan laskeminen 1,5 prosentilla peruspalvelujen hintaindeksin muutos huomioiden. Julkisten menojen kuntatalouden peruspalvelujen hintaindeksin neljännesvuosittain laskettava vuosimuutos on vuosina 2016–2019 vaihdellut -1,9 prosentin ja 2,8 prosentin välillä (Suomen virallinen tilasto 2019). Tulevien vuosien taloussuunnitelmassa on ennustettu kirjaston palvelutuotesuoritteina olevien aukiolotuntien ja kävijämäärien pysyvän suurin piirtein nykyisellä tasolla. Siten palvelutuotteiden yksikköhintojen lasku oletettavasti vaatisi, että kirjaston kokonaismenot laskisivat nykyisestä tai etteivät ne ainakaan nousisi.

Käytössä olevassa, aiempien vuosien pohjan päälle rakentuvassa budjetointitavassa menoilla on kuitenkin taipumus lisääntyä hiljalleen. Nykyisiä palvelutuotteita ja budjetointitapaa käyttämällä ei ole odotettavissa, että kirjasto saavuttaisi asetetun tavoitteen palvelutuotteiden yksikköhintojen 1,5 prosentin laskusta.

Merkittävien säästöjen löytäminen kirjaston budjetista ei ole todennäköistä ilman merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Kuntataloudessa tyypillinen budjetointitapa,

jossa uusi budjetti rakennetaan vanhan budjetin pohjan päälle, estää merkittävien muutoksien tekemisen kulurakenteeseen. Henkilöstökulut ja toimitilojen vuokrat muodostavat valtaosan kirjaston budjetista ja koska niihin on hyvin vaikea tehdä muutoksia, on niiden vaikutus budjetin muovautumiseen suuri. Kirjaston henkilöstömenojen osuus kokonaiskustannuksista on prosenttiyksikön tarkkuudella sama kuin Suomen kuntien henkilöstömenojen osuus kuntien kokonaiskustannuksista, joten kirjasto ei ole haasteen kanssa yksin.

Vaikutuksiltaan suurimmat kehittämismahdollisuudet budjetin rakenteeseen liittyen kohdistuvat ICT-kuluihin ja pienempiin henkilöstökuluihin, joihin voi vaikuttaa. Kirjaston ICT-kulujen ennakoimattomuus hankaloittaa niiden kontrollointia. ICT-menojen merkitys kirjaston kokonaisbudjetissa noin kuuden prosentin osuudella on niin suuri, että huomattavat heilahtelut niissä vaikuttavat merkittäväällä tavalla talousarvion toteutumiseen ja siten myös palvelutuotteiden hintoihin.

Säästömahdollisuudet henkilöstökuluista kohdistuvat ensisijaisesti siviilipalvelusmiehiin ja vuorolisiin. Siviilipalvelusmiehistä säästäminen aiheuttaisi suuria työn organisoinnin muutoksia kirjastoissa ja todennäköisesti myös palvelujen tarjonnan vähentämistä. Vuorolisista säästäminen tarkoittaisi täysimittaisten kirjastopalvelujen tarjonnan lopettamista sunnuntaisin ja pyhäpäivinä kauppakeskuskirjastoissa. Sitä olisi jossain määrin mahdollista korvata asiakkaille omatoimiaukioloajoilla.

5.3 Resurssien tarkoituksenmukainen käyttö

Julkisille palveluille on tyypillistä, että tarpeita niille on enemmän kuin resursseja niiden järjestämiseen. Koska tarpeiden määrä on periaatteessa rajaton, ei resurssien kohdentamiseen liittyviä ongelmia kannata pyrkiä ratkaisemaan hankkimalla lisää resursseja. Kirjaston vaikuttavuus yhteiskunnassa riippuu osittain kirjastopalveluiden järjestämiseen käytettävien resurssien määrästä, mutta myös siitä miten resursseja käytetään.

Henkilöstökulut vievät miltei puolet kirjaston budjetista ja niiden määrään on vaikea vaikuttaa. Siksi onkin tärkeää, että henkilöresurssit käytetään järkevästi ja tehokkaasti kirjaston vaikuttavuuden maksimoimiseksi. Jotta henkilöresursseja voidaan

johtaa toimimaan mahdollisimman vaikuttavasti, tarvitaan tietoa siitä, mihin resurssit käytetään. Sen vuoksi olisi tärkeää, että henkilöressurssien käyttöä ja kohdentamista voitaisiin mitata ja raportoida.

Kustannuslaskennan periaatteisiin kuuluu, että jokaiselle palvelulle ja suoritteelle pystytään jollain tarkkuudella kohdistamaan kustannukset, jotka aiheutuvat siitä. Kirjaston osalta tämä periaate ei täysin toteudu, koska käytössä oleva kustannuspaikkajako ei tue palvelukohtaista kustannuslaskentaa. Kustannuspaikkajaon ja menolajien avulla ei ole mahdollista laskea minkälaisia resursseja esimerkiksi lasten kirjastopalveluihin käytetään, koska kustannuspaikat eivät perustu palveluihin vaan fyysisiin kirjastoihin.

Sen lisäksi, että tietoa tarvittaisiin resurssien käytön jakautumisesta eri palveluille, tarvittaisiin mitattua informaatiota siitä, mihin palveluihin resursseja kannattaisi kohdistaa. Käytössä olevat palvelutuotesuoritteet aukiolotunti ja kävijämäärä eivät kerro mitä palveluita asiakkaat käyttävät. Ne eivät myöskään mittaa kirjaston palveluiden vaikuttavuutta tai kovin hyvin edes palveluiden järjestämisen tehokkuutta. Nykyisten palveluiden käytön lisäksi olisi hyvä saada tietoa siitä, millaisia ovat erilaisten käyttäjäryhmien tarpeet kirjastonkäytölle.

Kirjaston käyttötapoja, asiakastyytyväisyyttä ja kirjaston vaikuttavuutta olisi kannattavaa mitata asiakaskyselyillä, joissa olisi kontrolloitu otos vastaajia. Kyselyitä olisi tarpeen järjestää säännöllisesti, jotta niiden tulokset olisivat vertailukelpoisia. Ohjeita kyselyiden toteuttamiseen on löydettävissä kirjaston vaikuttavuuden arvioinnin menetelmiä määrittelevistä standardeista. Kyselyiden avulla saataisiin myös tietoa, jota kaupunki edellyttää yksiköiden keräävän sukupuolittaisen budjetoinnin mahdollistamiseksi.

5.4 Lopuksi

Vaikka kirjaston taloussuunnitteluprosessiin sisältyy haasteita ja kehittämiskohteita, voidaan kuitenkin todeta, että pääsääntöisesti se toimii hyvin. Espoon kaupungin kirjaston toiminnastaan saamat palkinnot ja suuret kävijämäärät kertovat, että moni asia kirjastossa on tehty oikein. Jos taloussuunnitteluprosessi toimisi heikosti, se ei

mahdollistaisi menestymistä. Vaikka myös kirjaston talouden seurannan taustalla on yritysmaailmasta tuttu kvartaaliajattelu, se ei käytännössä näy kirjaston henkilökunnalle tai asiakkaille. Kirjaston ja tulosityksikön johto ja talousasiantuntijat seuraavat käyttötalouden toteutumista ja tekevät tarvittavat ohjausliikkeet.

Kirjaston ei jatkossakaan kannata pyrkiä maksimaaliseen tehokkuuteen palveluidensa järjestämisessä, sillä se voi pahimmillaan johtaa palveluihin, jotka eivät ole yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti käytettävissä. On kuitenkin muistettava, että myös tehokkuusnäkökulman sivuuttaminen tuottaa asiakkaille heikompia palveluita.

Jos kirjaston taloussuunnittelussa siirrytään suoritebudjetointiin, voi se pahimmassa tapauksessa johtaa suuriin ongelmiin ja vaarantaa kirjaston kyvyn järjestää palveluitaan. Jos suoritebudjetoinnissa suoritteita ei valita järkevästi ja se aiheuttaa merkittävän määrärahojen vähenemisen, on kirjasto pulassa, koska suuri osa sen kustannuksista on sellaisia, joista se ei pysty joustamaan. Näihin joustamattomiin kuuluihin lukeutuvat muun muassa toimitilakulut ja pääosin henkilöstökulut.

Kirjaston kaltaisen pienen toimijan on syytä muistaa viestiä toiminnastaan ja saavutuksistaan päättäjille ja potentiaaliselle asiakaskunnalle aktiivisesti, sillä viestintää helpottavia kansallisia tai kansainvälisiä palkintoja ei ole tiedossa joka vuosi.

LÄHTEET

- Ahola, S. 14.3.2019. Espoon kaupunginkirjasto palkittiin maailman parhaana. [Verkkolehtiartikkeli]. Helsingin sanomat. [Viitattu 8.10.2019]. Saatavana: <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000006034459.html>
- Ahonen, P., Oulasvirta, L. & Tienhaara, P. 2009. Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi, 'FILA', opetus- ja tutkimusalana. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Chen, T. 1997. A measurement of the resource utilization efficiency of university libraries. *International Journal of Production Economics* 53 (1), 71–80.
- De Witte, K. & Geys, B. 2010. Evaluating efficient public good provision: Theory and evidence from a generalised conditional efficiency model for public libraries. *Journal of Urban Economics* 69 (3), 319–327.
- Espoon kaupungin tulot ja menot. 2019. [Verkkodokumentti]. Espoo: Espoon kaupungin rahoitus- ja talousyksikkö. [Viitattu 7.8.2019]. Saatavana: <https://hri.fi/data/fi/dataset//espoo-kaupungin-tulot-ja-menot>
- Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. 2009. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.
- ISO 11620. 2008. Information and documentation - Library performance indicators. Geneva: ISO.
- Järvenpää, M., Lämsiluoto, A., Partanen, V. & Pellinen, J. 2015. Talousohjaus ja kustannuslaskenta. Helsinki: Sanoma Pro.
- Kallio, O. & Valkama, P. 2009. Palveluinnovaatiot kunnallishallinnossa. Teoksessa: Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kananen, J. 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kaupungin taloussuunnitteluprosessi. 2019. [Verkkosivu]. Espoo: Espoon kaupunki. [Viitattu 8.10.2019]. Saatavana: https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksentekeo/Talous

- Kirjaston kävijät 2018. 2019. [Verkkodokumentti]. Espoo: Espoon kaupunginkirjasto. [Viitattu 8.10.2019]. Saatavana: <https://tyotilat.espoo.fi/>. Vaatii käyttöoikeuden.
- Kosonen, P. 31.10.2019. Espoo investoi innolla ennätysvelkataakka niskassaan – kaupunginjohtaja ihmettelee alhaisia verotuloja. [Verkkolehtiartikkeli]. Yle. [Viitattu 24.11.2019]. Saatavana: <https://yle.fi/uutiset/3-11045342>
- Kuusela, V. 2009. Otantamenetelmä on surveytutkimuksen kulmakivi. [Verkkolehtiartikkeli.] Helsinki: Tilastokeskus. Hyvinvointikatsaus 4/2009 - Kulutus. [Viitattu: 14.11.2019]. Saatavana: https://www.stat.fi/tup/hyvinvointikatsaus/hyka_2009_04.html
- L 410/2015 Kuntalaki.
- Launonen, V. 2015. Sosiaalisuuden muutos kirjastoissa. Teoksessa: Hokkanen, L. (toim.) Sosiaalinen kirjasto. Helsinki BTJ Finland Oy.
- Lauslahti, S. 2003. Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY.
- Maarno, R. 2.7.2019. Uutta tietoa kirjastoalan työntekijöistä. [Verkkolehtiartikkeli]. Kirjastolehti. [Viitattu 23.11.2019]. Saatavana: <http://kirjastolehti.fi/artikkelit/uutta-tietoa-kirjastoalan-tyontekijoista/>
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä - rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Moilanen, J. 2008. Voiko kuntaa johtaa kuten yritystä? Liiketaloudellinen aikakauskirja 2008 (1), 84–89.
- Nurmi, K. 27.10.2018. Espoo nousi Vuoden kirjastokunnaksi – voittajasta päätti Duudsonien Jarppi Leppälä. [Verkkolehtiartikkeli]. Länsiväylä. [Viitattu 8.10.2019]. Saatavana: <https://www.lansivayla.fi/artikkeli/715558-espoo-nousi-vuoden-kirjastokunnaksi-voittajasta-paatti-duudsonien-jarppi-leppala>
- Oulasvirta, L. & Aronen, K. 2012. Budjetoinnin kehittäminen ja kannustavuus kunnissa. Helsinki: Kuntaliitto.
- Rajala, T. & Tammi, J. 2014. Budjetointia kuntien muutосkierteessä. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

- Renko, V. & Ruusuvirta, M. 2018. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa IV. [Verkojulkaisu]. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 8.12.2019]. Saatavana: <https://www.sttinfo.fi/data/attachments/00928/00dba087-b5a6-4211-b778-199c53f07aad.pdf>
- Seppänen, A. 2018. "Sinne vain on niin mukava mennä" - Yleisten kirjastojen asiakaskyselyn tulokset 2018. Hämeenlinna: Etelä-Suomen aluehallintovirasto. [Viitattu 18.11.2019.] Saatavana: <https://www.avi.fi/documents/10191/10616116/Julkaistu-47-ESAVI-yleiset-kirjastot-ak-2018.pdf/6bea2edc-ddba-4d69-ab57-f4a042bd06b6>
- SFS-ISO 16439. 2016. Tieto ja dokumentointi. Kirjastojen vaikuttavuuden arvioinnin menetelmät ja toimenpiteet. Helsinki: Suomen standardisoimisliitto SFS.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisten menojen hintaindeksi. 2019. [Verkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus. [Viitattu: 21.11.2019]. Saatavana: http://www.stat.fi/til/jmhi/2019/03/jmhi_2019_03_2019-10-29_tie_001_fi.html
- Suomen yleisten kirjastojen tilastot. 2019. [Verkkosivu]. Helsinki: Valtakunnallinen kehittämissyksikkö, Helsingin kaupunginkirjasto. [Viitattu: 24.11.2019]. Saatavana: <https://tilastot.kirjastot.fi/>
- Suorto, A. (toim.). 2008. Kuntatalous : monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Talousarvio 2019 sekä taloussuunnitelma. 2018. Espoo: Kaupunginvaltuusto.
- Taloussuunnitelman 2020 - 2022 laadintaohjeet. 2019. Espoo: Rahoitus- ja talousyksikkö, Konsernihallinto.
- Tilinpäätös 2018. 2019. [Verkojulkaisu]. Espoo: Espoon kaupunki. [Viitattu 22.11.2019]. Saatavana: https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatokseteko/Talous/Tilinpaaatokset
- Vakkuri, J. 2009. Talousinformaatio kuntien ja kuntakonsernien päätöksenteossa - Mitä tiedetään, mitä ei tiedetä ja miten tutkimus voisi olla hyödyksi? Teoksessa: Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkeinen, T. & Vuorento, R. (toim.). 2017. Kuntatalous : monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2018. Kuntatalouden ohjaus. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 24.11.2019]. Saatavana: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/21093242/kuntatalouden-ohjaus-6-2018.pdf>

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Åkerberg, P. 2017. Budjetointi 2020-luvulla. Helsinki: Alma Talent.