

Tietoa, osaamista, hallinnollisia rakenteita ja asiakaslähtöisyyttä?

Aineeton pääoma julkisella sektorilla*

Seppo Määttä & Petri Virtanen

1 JULKISEN SEKTORIN ORGANISAATIOIDEN TOIMINTAKULTTUURIN MUUTOS - AINEETTOMAN PÄÄOMAN ESIINNOUSU

Julkisen sektorin toimintaorganisaatiot ovat eläneet kovassa kehittämisspaineessa viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana. Hallintoon kohdistuneiden kasvavien tehokkuusvaatimusten ja 1990-luvun alkupuoliskolla alkaneen taloudellisen laman myötä hallintoon kohdistui muutostarpeita niin hallinnon ulko- kuin sisäpuoleltakin. 1990-luvulla muutosta kuvastivat ensinnäkin uudentyypisen tulosjohtamis- ja ohjaukulttuurin kytkeminen osaksi hallinnon järjestelmiä ja rakenteita ja toisaalta erilaisten laatuprojektien käynnistäminen. 1990-luvulla viimeistään rantautuivat julkiseen hallintoon myös yksityiseltä sektorilta peräisin olevat johtamisopit ja toimintakulttuurit. Perustellusti voi kysyä, miten nämä muutospaineet ovat vaikuttaneet ja miten tätä muutosta voisi kuvata?

1990-luvun jälkipuoliskolla on nostanut voimakkaasti päätään teoria intellektuaalisesta tai aineettomasta (joksi tätä ilmiötä tässä artikkelissa kutsumme) pääomasta. Aineeton pääoma on noussut erityisen kuumaaksi aiheeksi liikkeenjohdon kirjallisuudessa ja "seminaariteollisuudessa". Pelin henki on *Funky Business* – käytä päätäsi, brainpoweria, erotu muista ja valitse itse työpaikkasi (Nordström & Ridderstråle 1999). Ajattelutapa on vallannut alaa liikkeenjohdon oppi-

suuntana - uutena tapana mieltää, jäsentää ja korostaa osaamisen, tiedon ja oppimisen merkitystä.

Julkinen sektori tarkoittaa tässä kirjoituksessa valtion ja kuntien vastuulla olevia tehtäviä ja palveluita sekä niiden hoitamisesta – ylläpito, järjestäminen ja tuottaminen/tilaaminen, kehittämisen - vastaavia organisaatioita¹. Julkinen sektori on kuntien ja valtion muodostama monitasoinen ja -alainen kokonaisuus, jonka keskeisen osan muodostavat pääasiassa kuntien erityistoimialaan kuuluvat hyvinvointipalvelut eli sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelut. On tärkeää huomata julkisen sektorin 80- ja erityisesti 90-luvulla tapahtunut eriytymiskehitys. Julkinen sektorin ei ole yksi anonyymi "hallintomasiina" vaan yhteiskunnan ydintehtäviä, julkisia palveluita ja markkinaehtoisia palveluita järjestävä ja tuottava yhteisö. Näillä tehtävillä ja palveluilla on omat pelisääntönsä, toimintakenttensä ja osaamisvaatimuksensa. Näistä ydintehtävien ja pääosin myös julkisten palveluiden rahoitus toteutetaan verotuksella – julkiset palvelut osin myös käyttäjämaksuin. Markkinaehtoisia palveluita ei pääsääntöisesti tueta budjettirahoituksella, vaan toimintaa ohjaa asiakkaiden kysyntä ja tarjoajien välinen kilpailu.

Kunnissa ja myös valtionhallinnossa on viimeisten vuosien aikana kehitetty uudenlaista kirjanpidon ja tilinpäätöksen mallia, jonka ydin olisi sekä perinteisessä hallinnollisessa kirjanpidossa että uutena käyttöön otettavassa liikekirjanpidossa. Valtionhallinnossa tavoitteena on mm. uusimuotoisen taseen avulla seurata ja hallita paremmin valtion hallussa olevaa omaisuutta. Omaisuus tarkoittaa tässä perinteisesti kirjanpidon rekisteröimää ja raportoimaa käyttöomaisuutta, rahoitus- ja vaihto-omaisuutta sekä kansallisomaisuutta, joista viimeksi mainittu mm. erityisiin kiinteistöihin

* Immo Pohjola, Tuomo Mäki, Veli-Matti Lehtonen, Ari Holopainen ja Seppo Tiitonen valtiovarainministeriöstä osallistuivat kanssamme keskusteluun 25.4.2000 artikkelin aihealueeseen ja käsillä olevaan artikkeliin liittyen. Kiitämme mainittuja henkilöitä hyvistä, perustelluista ja kannustavista kommentista artikkeliluonnokseemme.

kuten eduskuntataloon liittyvä. (Valtiokonttori, 1999)

Aineeton pääoma ei kirjanpituudistuksesta huolimatta näy ministeriöiden, virastojen, hallintokuntien, oppilaitosten tai sairaaloiden kirjanpidossa ja raporteissa. Julkisen sektorin kirjanpito perustuu uudistettunakin perinteiselle tuotantopohjaiselle ja fyysiselle, näkyvien transaktioiden mittaamiselle. Aineeton pääoma on kuitenkin jotain, jota ei voi koskettaa ja jonka arvoa ei voi laskea tai määrittää yksiselitteisesti tuotantoponosten aiheuttamisesta kustannuksista käsin. Tässä ajassa on myös julkisella sektorilla tarvetta uudennäköiselle aineettoman pääoman ymmärtämiselle ja jäsentämiselle.

Tämän artikkelin teemana on analysoida julkisen hallinnon muutosta, nykytilaa ja tulevaisuuden haasteita aineettoman pääoman teorian käsitteiden varassa.² Aineeton pääoma, sen laatu ja kehittäminen on haaste julkiselle sektorilla kahdesta näkökulmasta:

- 1) julkisen sektorin perustehtävä ja yhteiskunnallinen vastuu kansakunnan (kansalaiset, yritykset ja yhteisöt) aineettoman pääoman kehittymisen tukena ja mahdollistajana (makro –näkökulma);
- 2) julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden aineettoman pääoman laatu, kehittäminen ja hyödyntäminen (mikro-näkökulma).

Julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden aineeton pääoma – sen laatu ja hyödyntäminen – on edellytystekijä julkisen sektorin perustehtävän ja yhteiskunnallisen vastuun tulokselliselle hoitamiseksi. Julkinen sektori ei kykene lunastamaan omalta osaltaan em. ensimmäistä haastetta, ellei se pidä huolta aineettoman pääomansa laadusta. Tässä artikkelissa päähuomio on julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden aineettoman pääoman laatua, kehittämistä ja hyödyntämistä koskevassa tarkastelussa.

Pyrimme tarkastelemaan a) mitä aineeton pääoma on ja miten sen avulla voidaan kuvata julkisen toimintaorganisaation toiminta- ja työtapojen muutosta? ja b) miten aineettoman pääoman teorian avulla voidaan analysoida ja jäsentää julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden kehityksen nykyvaihetta ja tulevia haasteita? Esitämme lopuksi kirjoituksen yhteenvedossa joitain keskeisiä teemoja jatkokeskusteluiden ja –projektien selvitettäväksi.

2 MITEN AINEETON PÄÄOMA KYTKEYTYY JULKISEN SEKTORIN ORGANISAATIOIDEN TOIMINTATAPOJEN MUUTOKSEEN?

Miksi aineettoman pääoman teoria on huomion arvoinen nimenomaan juuri julkisen sektorin toimintaorganisaation näkökulmasta? Thomas A. Stewartilla (1998) on vastaus valmiina: teoria on vastaus työelämän toimintatapojen muutoksen parempaan ja kokonaisvaltaisempaan ymmärtämiseen. Työn viitekehys on siis muuttumassa, Stewart puhuu, että elämme jo nyt uutta ”uramallia”, jonka keskiössä on projektimuotoinen tapa toimia. Peter Drucker (1993) on jo vuosia sitten, yhtenä ensimmäisistä, puhunut uudesta tietotyöläisten ammattikunnasta - knowledge workers – eli uusista tiedon etsinnän, jalostuksen ja jakelun ammattilaisista, jotka tietävät miten tietoresursseja tulee kohdentaa tuottavasti. Myös Robert Reich (1995, 99) on jäsentänyt lisäarvokeskeisen organisaation toimijoina uusia professioita ongelman tunnistajan, ongelman ratkaisijan sekä näiden kahden yhteen saattajana ja ”järkkäilijänä” strategisen välittäjän muodossa.

Aineettoman pääoman teorian kulmakivi on sen asiakassuuntuneisuus. Juuri tästä syystä teoria pakottaa ajattelemaan toimintaorganisaatiota laadun kehittämisen ja käyttäjälähtöisyyden näkövinkkelistä. Kaiken takana on asiakas/palvelujen käyttäjä, takavuosien suosikkiduo Matin ja Tepon laulun kertosäettä mukailien! Organisaation kohtalo ratkeaa siis sen perusteella, millaiseen asentoon se on viritetty asiakkaita ja palvelujen käyttäjiä silmällä pitäen.

Millaisia ihmistyyppöjä organisaatioissa sitten Stewartin (1998) mukaan sitten on? Esitämme Stewartin typologian tietoisena sen sisältämää poleemisesta sävystä. Voitaneen siis ajatella, että myös julkisen sektorin organisaatioissa on neljää erilaista ihmistyyppiä. Tärkeimpiä ovat ne, jotka on vaikea korvata ja joista saa paljon lisäarvoa. Tämä on se osajoukko, josta toimitusjohtajat tai virastopäälliköt puhuvat mainesanoilla ”ihmiset ovat tärkein voimavaramme”. Todellisuudessa toimitusjohtajat ja virastopäälliköt puhuvat siis yhdestä neljänneksestä. Toinen ihmistyyppi on sellainen, joita on vaikea korvata, mutta joista ei koidu yritykselle, virastolle tai laitokselle suoranaista – nimenomaan taloudellista – lisähyötyä. Tehokkaat teknisluonteista työtä tekevät

henkilöt lienevät juuri tällainen työntekijätyyppi. Kolmas ihmistyyppi – helposti korvattavat, lisäarvoa tuottamattomat – ovat usein puutteellisesti ammattikoulutettuja henkilöitä, joita tarvitaan, mutta organisaation menestys ei missään nimessä riipu heidän panoksestaan. Mitä vähemmän rutiineja, sen vähemmän kolmannen ihmistyyppin tarvetta. Neljäs ihmistyyppi – helposti korvattavat, mutta asiakkaiden/palvelujen käyttäjien näkökulmasta merkittävää lisäarvoa tuottavat henkilöt – ovat yrityksen tai projektin kannalta suopea ihmisjoukko, koska heitä riittää työmarkkinoilla. Kyse on organisaation näkökulmasta taloudellisen tuloksen kannalta ei-strategisesta asiasta, mutta palvelujen käyttäjät ja asiakkaat arvostavat heitä. Todellisuudessa työntekijöiden ryhmitely Stewartin kuvaamalla tavalla ei varmasti onnistu näin raffaavalla tavalla. Olennaista Stewartin ajattelussa kuitenkin on, että organisaatioissa on työssä aina osaamiseltaan ja kompetenssiltaan eritasoisia työntekijöitä.

Miten erilaiset uudet tavat organisoida työn tekemistä näkyvät? Muutostrendejä on Stewartin mukaan kuusi:

1. Työura ei ole enää etenemistä askel askeleelta eteenpäin, vaan se muuttuu sarjaksi "keikkoja". Perinteinen uraputki siis muuttuu "uraverkossa" etenemiseksi.
2. Projektihallinnan taidot muodostavat ammatillisen osaamisen/kompetenssin selkärangan. Kaikki muu osaaminen rakentuu tämän päälle.
3. Uudessa toiminnallisessa organisaatiokulttuurissa asema ja vaikutusvalta eivät perustu hierarkkiseen asemaan, vaan projektihallinnan ja –osaamisen ekspertisiin.
4. Kaikkia organisaatiossa vaadittavia taitoja ei välttämättä ole pakko löytää organisaation sisältä. Asiantuntijapalveluiden ulkoistaminen muodostuu merkittäväksi sekä volyymiltaan että laadultaan.
5. Vanhat ammatilliset hierarkiat eivät sääntelee ammattitaidon arvoa, vaan nimenomaan (projekti)markkinat. Markkinoilla määräytyy arvosi tehtyjen projektien referenssilistan perusteella.
6. Periaatteellinen uraa edistävä ratkaisu ei enää perustu yrityksen/organisaation valintaan ja siellä pysymisen uskollisuuteen. Sen sijaan merkittävämpää uran kannalta jatkos-

sa on se, miten pystyy ja uskaltaa erikoistua.

7. Aineeton pääoma on yksilöiden ja organisaatioiden menestyksen lähde. Ilman sen vaalimista organisaatiot kuihtuvat.

Stewartin teeseissä korostuu se, että vanha käsitys pysyvyydestä muuntuu. Työsuhteissa ei enää jatkossa ole tärkeätä suhteen pysyvyyttä, vaan muutos. 30 vuotta kestävä palvelu samalla työnantajalla on jatkossa harvinaista, mikäli uskomme Stewartia. Puolalaisyntyisen sosiologin Zygmunt Baumanin termejä lainaten kyse on siitä, että työuralla eteneminen ei ole pyhiinvaeltamista, saman työnantajan palveluksessa olemista, vaan ennen muuta uuden tyyppistä "turismia", "pelaamista", "irtolaisuutta" ja "kuljeskelua" (näistä postmoderneista ihmistyypeistä ks. Bauman 1995, 92-99).

Todellisuudessa Stewartin hahmottama muutos näkyy jo Suomessakin (työministeriön arviosta ks. Työministeriö 1999). Projektityö tekee kovasti tuloaan julkisen sektorin organisoitumismuodoksi. Esimerkkinä voidaan mainita työministeriö, jossa siirryttiin vuoden 1999 alusta projektimuotoiseen työskentelytapaan. Muutoksen volyymista kertoo se, että työministeriössä arvioitiin vuonna 1998 projektityöskentelyn osuudeksi 60-80 prosenttia koko ministeriön työpanoksen määrästä. Ministeriön projektityön jäsentämiseksi joulukuussa 1998 annettiin kansliapäällikön allekirjoittama projektiohjeistus. Ministeriön laskelmien perusteella vuoden 1999 aikana käynnistettiin tammi-lokakuun välisenä aikana kaikkiaan 44 projektia. Vasta jälkikäteen voidaan arvioida sitä, miten perusteellisesti työministeriössä onnistuttiin projektityöhön siirtymisessä ja sitä, miten riittävästi muutosprosessiin kytkettiin koulutuksellista ja konsultatiivista tukea. Työministeriössä toteutettu muutos on joka tapauksessa – vaikkakin, ettei muutoksen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida – merkittävä ja uskomme, että työministeriön esimerkkiä tulee seuraamaan muutkin ministeriöt.

3 JULKISEN ORGANISAATION MENESTYMISEN EDELLYTYKSET JA MITTARIT

Julkinen organisaatio tuottaa palveluita kansalaisille, yrityksille, yhteisöille ja asiakkaille. Palvelut ja tuotteet ovat kansalaisten ja asiakkaiden

saatavilla eri jakelukanavia pitkin. Julkinen organisaatio on usein myös hallinto-organisaatio, joka ei varsinaisesti tarjoa palveluita vaan ylläpitää ja kehittää yhteiskunnan hallinnollista infrastruktuuria, esimerkiksi lainsäädäntöä. Julkinen organisaatio ei eroa yrityksestä juurikaan tuotannon tekijäresurssien – henkilöstö, koneet ja laitteet, kiinteistöt, materiaalit –suhteen. Myös informaatio ja tieto raaka-aineena ja tuotannon tekijänä on keskeinen. Julkisissa organisaatioissa työskentelevien ihmisten osaaminen vaikuttaa ratkaisevasti julkisten palveluiden toimivuuteen ja tehokkuuteen.

Perinteinen tilinpäätös perustuu kirjanpitoon, joka on rahaprosessin kuvausta. Tilinpäätös ei kerro kuitenkaan kaikista organisaation toiminnalliseen menestykseen, tuloksellisuuteen liittyvistä tekijöistä. Tilinpäätös on historiaan perustuva asiakirja. Sen sisältämät luvut eivät kerro tulevaisuudesta. Tilinpäätös ei kerro siitä,

- ketkä ovat organisaation avainhenkilöitä ja kuinka tärkeä avainhenkilö on organisaatiolle,
- kuinka paljon organisaatio on investoinut ihmisten osaamisen kehittämiseen,
- mikä on johdon ja henkilöstön terveydentila,
- mikä on organisaation vaihtuvuus ja miksi,
- kuinka paljon organisaatio sijoittaa tulevaisuuteensa; henkilöstön osaamisen ja jaksamisen varmistamiseen, uusiin tuotekehitysprojekteihin,
- mikä on organisaation kirjanpitooperusteisen varallisuuden suhde kokonaisvarallisuuteen jne.

Organisaation menestymismahdollisuudet perustuvat erityisesti julkisella sektorilla yhä enemmän tekijöihin, joista tuloslaskelma (valtionhallinnossa tuotto- ja kululaskelma), tase tai talousarvion toteutumalaskelma eivät kerro mitään. Yrityssektorilla tämä näkyy varsin konkreettisesti nk. teknologia- ja tietoyritysten kohdalla, joiden kirjanpitoon perustuvan tase-arvon ja markkinoilla määräytyvän markkina-arvon väliset erot ovat huikaisevan suuria. On varsin perusteltua kysyä, täyttääkö kirjanpitoon perustuva tilinpäätös oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusta silloin, kun pörssissä noteeratun yrityksen markkina-arvo on moninkertainen yrityksen kirjanpidon mukaiseen tase-arvoon? Voivatko nykyiset ja tulevat omis-

tajat, henkilöstö, yhteiskunta ja muut sidosryhmät muodostaa käsityksensä yrityksen ja yhteisön menestymisestä ja arvosta perinteiseen kirjanpitoon perustuvan tilinpäätöksen kautta? Kirjanpitooperusteinen oikeat ja riittävät tiedot tuntuu vääärältä ja riittämättömältä, kun yrityksen taseperusteinen arvo on vain joitain prosentteja yrityksen markkina-arvosta tai kun tasearvoltaan pieni, mutta markkina-arvoltaan suuri yritys fuusioituu (ostamalla) tasejättilaisen kanssa.³

Tämä ilmiö ei koske ainoastaan pörssiyrityksiä vaan yhä suurempaa ja laajempaa joukkoa pieniä ja suuria organisaatioita, joiden menestymisen ei perustu niinkään kirjanpidon mukaiseen tasevarallisuuteen vaan osaamiseen, tietotaitoon sekä kykyyn hyödyntää ja kehittää jatkuvasti osaamistaan. Mitä ovat oikeat ja riittävät tiedot näistä organisaatioista? Mikä on julkisen organisaation kriittinen varallisuusperusta? Mitä ovat oikeat ja riittävät tiedot julkisen organisaation tuloksellisuudesta – vaikuttavuudesta, taloudellisuudesta ja tuottavuudesta (ks. true and fair view -keskustelusta Suomessa Määttä 2000)?

Osaaminen ja tieto - aineettomat pääomaerät - ovat keskeisiä virallisen kirjanpidon ja tilinpäätöksen ulkopuolelle jääviä "omaisuuseriä". Ne eivät ole olleet perinteisen taloudellisen tarkastelun ja valtavirtatutkimuksen kiinnostuksen kohteena. Osasyys tähän on ehkä se, että tieto ja osaaminen ovat vaikeasti mitattavia ja kvantifioitavia asioita. Talouden kasvua tutkittaessa ja selitettäessä on tieto ja osaaminen yleensä jätetty selitysmallien ulkopuolelle nk. eksogeenisinä muuttujina. Keskustelu "uudesta taloudesta", talouden kasvusta ja organisaatioiden menestymisen keskeisistä tekijöistä on paljastanut perinteisten, fyysisten ja konkreettisten ilmiöiden mittaamiseen perustuvien lähestymis- ja selitysmenetelmien puutteellisuuden. Näyttää siltä, että tutkijat, yhteiskunnalliset päätöksentekijät ja yritysten omistajat ja johto ovat ymmällään moneillaan olevan kehityksen osalta. Vanhat lääkkeet ja diagnoosimallit eivät tunnu purevan näihin uusiin ja ennalta tuntemattomiin ilmiöihin.

Thomas A. Stewart (1998) korostaa, ettei organisaation aineettomalla pääomalla tarkoiteta esimerkiksi johonkin kehityslaboratorioon lukittuja tohtoritasoisia kemistejä – henkilöitä, jotka keskittyvät kiivaasti jonkun tuotteen tai palvelun kehittämiseen. Sen sijaan aineeton pääoma on "kokonaisorganisatorinen" käsite: se on Stewartin mukaan se summa, joka koostuu organisaat-

tion osaamisesta ja joka antaa organisaatiolle kilpailuvalltia. Kirjanpitäjät eivät siis laske aineetonta pääomaa kirjanpidon taseissa, debeteissä ja krediteissä!

Aineettoman pääoman teoriassa – aivan samoin kuin julkisen sektorin strategiaprosesseissa (esim. Määttä & Ojala 1999) ja projektimuotoisissa kehittämishankkeissakin (esim. Jalava & Virtanen 2000) – olennainen huomio liittyy organisaatioiden hankkiman, jalostaman, varastoiman ja jakaman tiedon hallintaan ja jaettuun käsitykseen tiedon⁴ sisällöstä ja merkityksestä. Thomas A. Stewartin (1998, 71) mukaan olennaista on ymmärtää tiedon merkitys organisaation johtamisessa.⁵ Toisaalta hänen mukaan vähintään yhtä tärkeää on oivaltaa se, mistä suunnasta aineetonta pääomaa tulee etsiä. Pääoma voi nimittäin löytyä ensinnäkin organisaatiosta itsestään, erilaisten tehtävien suorittamisesta, yksittäisistä henkilöistä, tiimeistä jne. Toiseksi aineetonta pääomaa voi löytyä organisaation tiedon hallinnan välineistä. Tällöin katse tulee suunnata itse faktoihin, johtopäätöksiin, informaatioon, raakatietoon, hiljaiseen tietoon jne. – eli harmaaseen alueeseen, jota on käytännössä hyvin vaikea määritellä.

4 JULKISEN ORGANISAATION PÄÄOMAVARALLISUUS

Julkisella organisaatiolla on yrityksen tavoin erilaisia pääoman lajeja. Perinteiset kirjanpitoon sisältyvät pääomalajit jaotellaan rahoitus-, käyttö- ja vaihto-omaisuuslajeihin. Näiden mittaamisesta, kirjaamisesta ja raportoinnista on olemassa tarkat ja yksityiskohtaiset säännökset (esim. valtionhallinnossa Valtiokonttorin ohje tilinpäätösasiakirjasta, Valtiokonttori 1999). Niiden merkitys organisaation menestymisen kokonaistulkinnan osalta antaa aiheen kriittiseen tarkasteluun sen suhteen, mikä on kirjanpidon ja laskenta-toimen rooli julkisen organisaation tuloksellisuuden ja sen edellytysten seuraamisessa, raportoinnissa ja johtopäätösten tekemisessä. Julkishallinnolle kunniaksi on kuitenkin todettava, että henkilöstövoimavarojen hallintaa ja erityisesti henkilöstöraportointia on pyritty kehittämään aktiivisesti viime vuosina (Ahonen 1998; Valtiovarainministeriö 1996; Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö 1998).

Sveibyn (1990, 97) mukaan organisaation

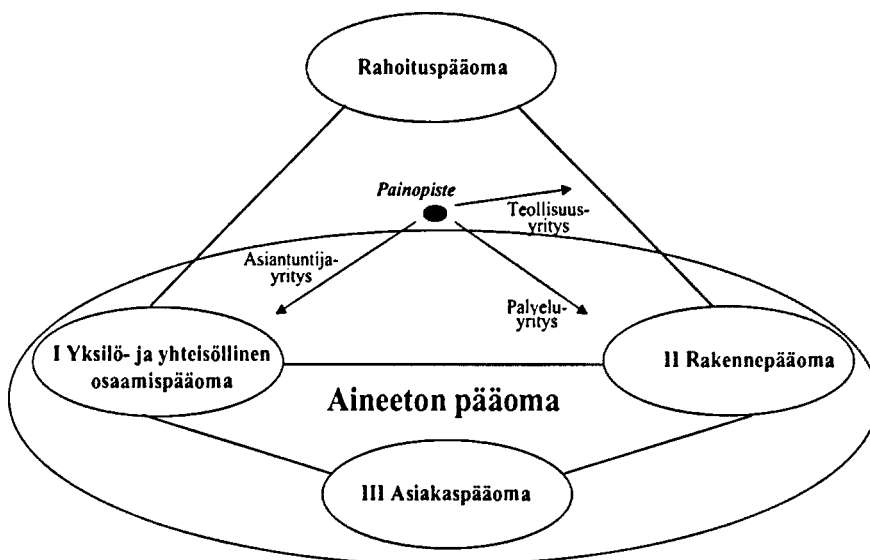
kokonaispääoma muodostuu rahoituspääomasta ja tietopääomasta, josta jälkimmäinen sisältää sekä yksilöön sitoutuneen tietopääoman ja organisaatioon kytkeytyvän rakennepääoman. Jokaisella organisaatiolla on näitä kaikkia: rahoituspääomaa, rakennepääomaa ja yksilöpääomaa. Rahoituspääoma sisältää kirjanpidon perinteiset pääomalajit (koneet, laitteet, tilat ja rahat). Yksilön tietopääoma sisältää yksilön muodollisen koulutuksen, kokemuksen ja valmiudet ja sosiaalisen osaamisen sekä kokonaisuutena kyvyn muuttaa nämä toiminnaksi ja hyödyntää niitä käytännössä. Rakennepääoma sisältää yrityksen tietojärjestelmät ja –kannat (mm. asiakasrekisterit), patentit, tuotemerkit, rutiinit, suhdetverkot ja imagon. Rakennepääoma tekee yrityksen vähemmän haavoittuvaksi henkilöstövaihtuvuudelle ja asiakkaiden menetyksille. Nämä pääomalajit painottuvat organisaation luonteen ja toimialan mukaan. Aineeton pääoma on Sveibyn jäsentelyssä tietopääomaa, joka koostuu yksilö- ja rakennepääomasta.

Aineettoman pääoman teorian juuria on lähettävä tarkastelemaan siis kolmesta näkökulmasta – organisaatioon kuuluvista henkilöistä, organisaatorakenteista ja organisaation palveluja/tuotteita käyttävistä ihmisistä eli asiakkaista käsin (Stewart 1998; Roos ym. 1997; Sveiby 1990 ja 1997).

Henkilöstöön liittyvä pääoma (human capital) viittaa organisaation henkilöstön osaamiseen ja kompetenssiin. Rakenteellisella pääomalla tarkoitetaan toimintaorganisaation rakenteellista ”voimaa” – organisaation toimintakulttuuria, järjestystä, toimintakäytäntöjä, sääntöjä jne. Rakenteellinen pääoma mahdollistaa henkilöstöön kytkeytyvän inhimillisen pääoman kasautumisen. Asiakaspääomalla taas viitataan siihen arvoon, jonka organisaatio saa ollessaan suhteessa/kontaktissa niiden ihmisten kanssa, jotka käyttävät sen tuotteita tai palveluja.

Tässä kirjoituksessa ei paneuduta rahoituspääoman hallintaan liittyvään problematiikkaan, vaikka se sellaisenaan olisikin paitsi haasteellista niin myös aiheellista. Rahamääräinen ja kirjanpitopohjainen pääomaseuranta ja –raportointi ei pitkästä historiasta ja usein esiintyvistä luuloista huolimatta ole ongelmatonta (kirjanpidon roolista ja problematiikasta rahaprosessin kuvaajana ks. esim. Pihlanto 1988).

Oheisessa kuvassa on esitetty aineettoman pääoman teorian peruselementit. Ne ovat edellä



Kuva1. Aineettoman pääoman ulottuvuudet⁶

sanotun perusteella 1) human capital eli ihmisten yksilöllinen ja yhteisöllinen osaamispääoma, 2) rakenteellinen pääoma ja 3) asiakas- ja kansalaispääoma.

4.1 Ensimmäinen ulottuvuus - Yksilöllinen ja yhteisöllinen osaaminen

Yksilöpääoma on yksittäisen henkilön mukanaan kantama osaamiskokonaisuus ja hänen kykynsä tulkita ja ymmärtää osaamistaan käytännön erityisissä tilanteissa.

"Kompetens är ett grundläggande mönster i individens tankegångar och föreställningar om vad arbetet innebär, vad går det ut på, samt i vilket sammanhang det hör hemma. Denna förståelse av arbetsuppgifterna styr i sin tur individens bedömningar av vad som är viktigt, respektive mindre viktigt. Förståelsen styr också vilka kunskaper och färdigheter som man utnyttjar bland dem man besitter, och den styr också intresset när det gäller vilken information man söker och vad skulle vilja lära sig mera om." (Sandberg & Targama 1998, 108. Korostukset kirjoittajien.)

Varsin monet julkiset organisaatiot ovat luonteeltaan palvelu- ja asiantuntijaorganisaatioita. Esimerkkeinä voidaan mainita hyvinvointivaltion kulmakiviä edustavat opetus-, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarjoavat organisaatiot, joiden toiminnalle on luonteenomaista palvelui-

den tarjonta ja korkean asiantuntemuksen vaatimus usein vaikeiden, ei-standardoitujen ongelmien ratkaisussa.

Julkisen sektorin henkilöstö on varsin korkeasti koulutettua; esimerkiksi valtion budjettitaloudessa 84 % on ammatillinen tutkinto, siitä 31 % korkeakoulututkinto (muulla työllisellä työvoimalla 73 % ja 10 %) (Valtion työmarkkinalaitos 1998, 35). Koulutus on kuitenkin vain osa yksilön mukanaan kantamaa kokonaisosaamista. Sen ohella kokemus, sosiaalinen osaaminen ja kyky käyttää ja hyödyntää osaamista käytännössä muodostavat yksilön kokonaisosaamisen eli yksilöpääoman. (Sveiby 1990, 99)

Asiantuntijaorganisaatiolle on Sveibyn mukaan (1990, 40-41) tyypillistä mm.

- pitkälle koulutettu henkilöstö,
- palveluiden tuottaminen ja kehittäminen,
- tehtävänä usein monitahoisten ongelmien ratkaisu,
- varsin suuri riippuvuus yksilöistä,
- ihmispääoman ("ihmisintensiivisyys") osuus kokonaispääomasta hallitseva,
- oppiminen ja kokemus uuden osaamisen lähtökohtina ja
- ihmisten merkitys tuloksellisen toiminnan avaintekijänä.

Sveiby on kuitenkin kriittinen julkisen organisaation asiantuntijaluonteen suhteen. Hän ei pidä ongelmia ylipääsemättöminä, mutta silti vaikeina. Hänen mukaansa moniselitteinen, poliittinen ympäristö ja julkisuusperiaate tekevät työn julkisella sektorilla vaikeaksi. Erityisinä puutteina tai ongelmakohdina hän mainitsee mm. toiminta-ajatushämäryyden, asiakkaan alisteisuuden koneistolle, parhaiden asiantuntijoiden ylentämisen pois tehtävistään, uskon suurtuotannon etuihin ja liukuhintaan ja asiantuntijasuuntautuneisuuden puutteen. Suurin ongelma on hänen mukaansa kuitenkin osaavien johtajien puute. (Sveiby 1990, 217)

Uskomme, että osaaminen on myös julkisten palvelu- ja asiantuntijaorganisaatioiden keskeinen menestyskriteeri. Osaaminen niin yksilöiden kuin yhteisöjenkin tasolla ratkaisee viime kädessä sen, kuinka laadukkaasti ja kustannustehokkaasti julkinen sektorin pystyy vastaamaan asiakkaan ja kansalaisen tarpeisiin ja ongelmien ratkaisuun.

Julkisen organisaation pääoma on markkojen, koneiden ja laitteiden ohella tietoa ja osaamista, joiden perusta on ihmisten tiedoissa ja taidoissa. Henkilöstön kokonaisosaamisen alueet ovat

- muodolliset; koulutuksen kautta saadut tiedot,
- valmiudet; käytännössä hankitut ja saadut tiedot,
- kokemus; oppimalla erehdyksistä ja menestyksistä,
- sosiaaliset; kyky luoda ja ylläpitää sosiaalisia suhteita,
- arvostukset; mihin ihmisenä uskaa ja mikä tuntuu hyvältä. (Sveiby 1990, 95-96)

Yksilön osaamisen keskeisin tekijä on kyky soveltaa oppimaansa ja kokemaansa erityisessä tilanteessa. Yksilön osaaminen ja valmiudet perustuvat merkittävällä tavalla siihen, miten hän ymmärtää maailmaa ja omaa työtään. Osaaminen ja osaamispääoma ei ole siten jotain yksilön ulkopuolella olevaa vaan osa ihmistä, hänen maailmankuvaansa ja ymmärtämisen horisonttia. Ihmisen toiminta perustuu hänen tapaansa tulkita ja ymmärtää erilaisia tilanteita. Muodolliset, kokemusperusteiset ja sosiaaliset valmiudet ovat edellytyksiä mielekkäälle ja tulokselliselle toiminnalle. Niiden realisoituminen edellyttää kuitenkin yksilön tulkintaa ja ymmärtämistä erityisessä ti-

lanteessa. Tulkinta ja ymmärtäminen ovat inhimillisen kompetenssin ydin ja samalla osaamisen kehittämisen edellytys. Johtavassa asemassa olevien henkilöt toimivat tällöin myös pedagogin roolissa; eräs suurimpia mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan on vaikuttaa yksilöiden ja yhteisön tapaan ymmärtää organisaation strategia ja lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet (ymmärtämisperusteisesta osaamisesta ja johtamisesta Sandberg & Targarna 1998 ja johtamisympäristön muutoksesta Kouzmin & Korac-Kakabase 2000).

Yksilön ja yhteisöjen tulevaisuuden osaamisvaatimuksina korostivat tulevaisuudessa globaali tulevaisuusajattelu, erilaisuuden sietokyky, ekologisuus, ihmissuhdeosaaminen, eettisyys ja esteettisyys. Ammatti- ja alaspesifi osaaminen on toki edelleen mukana, mutta se on tasolla "must" -edellytys, eräänlainen pääsylippu, jolla pääsee vasta mukaan kisaan. Muut tekijät viestivät potentiaalista ja laaja-alaisesta maailman ja elämän ymmärtämisen taidoista, joilla on merkittävä rooli organisaatioiden tulevaisuuden menestymisen mahdollistajana. (Mannermaa & Mäkelä, 1993)

"Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta" kirjoittaa Alexandre Dumas Kolmen muskettisoturin yksilön ja yhteisön osaamispääoman "toiminta-ajatuksista". Harvoissa organisaatioissa yksilön osaamispääoma yksinään ratkaisee organisaation menestymisen. Useimmiten yksilön osaaminen ei riitä vaan kokonaisuuden toimiminen ja onnistuminen edellyttää eri tasoilla tapahtuvaa yhteisöllistä osaamista ja kollektiivisen osaamispääoman kehittämistä. Organisaatioiden tulisikin kehittää ja tukea erityisiä välittämismekanismeja, joiden avulla yksilöt siirtävät, välittävät, omaa osaamista muille yhteisön jäsenille.

Jos yksilön osaamispääoman arviointi ja hallinta on haasteellista niin sitä on vähintään kaksin verroin yhteisön osaamispääoman arviointi ja hallinta. Edellä totesimme, että yksilön tulkinta ja ymmärtäminen erityisestä tilanteesta on edellytys osaamisen hyödyntämiselle ja kehittämiselle. Yhteisön osaamispääoman hyödyntäminen ja kehittämisen näkökulmasta edellytyksenä on tilanteen ja problematiikan yhteinen ymmärtäminen. Se sisältää sekä samankaltaisen ymmärryksen yhteisön työstä kokonaisuutena että jokaisen yksilöllisestä kompetenssista yhteisen tehtävän toteuttamisessa (Sandberg & Targarna 1998, 91).

Johtaminen on tästä näkökulmasta merkitysten johtamista. Se on prosessi, jossa ihmiset ra-

kentavat maailmaa ja kokemuksia tarkastelevan viitekehyyksen, tulkitsevat kokemusta viitekehyyksestä käsin ja saavat kokemuksilleen merkityksen ja toiminnalleen perustan ja perusteen. Johtamisen vastuu ja haaste on "johtaa" merkityksiä niin, että ihmiset suuntautuvat ja toimivat sekä yksilöinä että yhteisönä haluttuun suuntaan. (Smircich & Morgan, 1982, 258) Yhteisen ymmärtämis- ja tulkintaviitekehyyksen etsiminen ja löytäminen vaatii avointa dialogia, toisten kunnioittamista, puhumisen että kuulemisen taitoa ja rohkeutta osallistua kriittiseen keskusteluun.

Jos tieto ja erityisesti sen ymmärtäminen on keskeinen osaamisoppeaman varallisuuslaji, niin miten tietoa ja ymmärtämistä tulisi sitten kehittää ja arvioida? Tässä yhteydessä on ehkä syytä tehdä pieni ekskursio näkyvän ja näkymättömän tiedon problematiikkaan.

Näkyvä ja näkymätön tieto osaamisen perustana

Tieto on julkisten organisaatioiden elinehto; se on sekä raaka-ainetta että lopputuotetta, nykyisen ja tulevan osaamisen perusta. Tietoa voidaan hankkia ja luoda sekä oman väen että ulkopuolisten välityksellä. Tietoa hankitaan, varastoidaan, jalostetaan ja jaetaan loputtomalta tuntuvassa prosessissa. Tieto itsessään ei ole vielä mitään vaan sen ymmärtäminen. Ihmiset hankkivat, käyttävät ja ymmärtävät tietoa ja sen merkitystä. Ei ole aivan merkityksetöntä, miten organisaatiossa suhtaudutaan tietoon, sen ymmärtämiseen ja hyödyntämiseen.

Tiedon luonnetta voidaan kuvata useilla eri tavoilla. Näkyvä tieto (explicit knowledge) on meillemme kaikille tuttu tiedon muoto, onhan se näkyvää ja miltei käsin kosketeltavaa. Se on tietoa, joka kulkee ja elää järjestelmissä ja papereissa. Näkyvä tieto on konkreettista, sovitut muodot sekä sisällön että ulkoasun ja teknisten ominaisuuksiensa osalta täyttävää. Näkyvä tieto on hallittavissa ja monistettavissa nopeasti, varmasti ja useimmiten myös varsin edullisesti. Näkyvään tietoon liitetään usein sitä koskevat validiteetti- (tiedon oikeellisuus) ja reliabiliteetti-vaatimukset (tiedon luotettavuus). Näkyvä tieto on todennettavissa oikeaksi ja luotettavaksi juuri siinä ajassa ja paikassa olevan tiedon perusteella. Näkyväänkin tietoon, sen "objektiivisuudesta" ja konkreettisuudesta huolimatta, liittyy tiedon ymmär-

tämisen ja tulkinnan kautta aina subjektiivinen elementti.

Kaikki tieto ei ole näkyvää; itse asiassa suurin osa tietoa ei ole näkyvää ja järjestelmistä tai paperilta luettavaa. Näkymätön, hiljainen tieto (tacit knowledge), on tietoa, jonka merkitys, sisältö ja olemassaolo ei noudata olemassaolevia rakenteita tai järjestelmiä. Se ei ole järjestelmien kautta hallittavissa tai kontrolloitavissa; se ei ole järjestelmä- vaan henkilösidonnainen. "Olemme riippuvaisia hiljaisesta tiedosta. Koska manuaaleja siitä, mitä tehdä seuraavaksi, ei ole, täytyy sietää kaaosta ja jutella vieruskaverin kanssa." (Nokian Oyj:n pääjohtaja Jorma Ollila, Länsiväylä 14.3.2000)

Hiljainen tieto on vahvasti subjektiivista, koska se elää lähtökohdiltaan "irti" valtavirrasta, ainosta oikeasta tiedosta. Se syntyy ja kehittyy yksilöiden sisäisissä ja yksilöiden välisissä kokemus-, oppimis- ja vuorovaikutusprosesseissa. Osa hiljaisesta tiedosta voidaan hyväksyä ajan kuluessa näkyväksi, jos sitä koskevat tulkinnat täyttävät todistettavasti (verifiointi) näkyvään tietoon yleisesti liitetyt oikeellisuus- ja luotettavuusvaatimukset (tiedon luomisesta ks. Nonaka ja Takeuchi, 1995).

Tieto ja osaaminen, "ideoiden talous" ("economics of ideas"), perustuu ideoihin ja innovaatioihin, jotka ovat ei-mitattavia ja abstrakteja ja joiden merkitys avautuu ja syntyy vuorovaikutuksessa. Ideoiden talous eroaa merkittävästi objektien taloudesta ("economics of objects"), jonka suuret ja ilmiöt ovat mitattavia ja konkreettisia. Objektien talouden peruslähtökohta on resurssien niukkuudessa; resurssien niukkuuden myötä tuotot vähenevät (diminishing returns). Ideoiden talous perustuu tiedon runsauteen ja yltäkylläisyyteen; tieto lisäntyy ja jalostuu käytettäessä osaamiseksi (increasing returns). Joidenkin mielestä talouden tarkastelun ja tutkimuksen osalta ollaan paradigman siirtymisvaiheessa, jossa perinteisen paradigman heikkoudet ja puutteellisuudet tulevat yhä selvemmin esiin. (Schwartz ym., 1999, 85.)

Osaamisen arviointi, mittaaminen ja raportointi

Toinen eksursion aihe yksilöllisen ja yhteisöllisen osaamisen yhteydessä on sen arviointi, mittaamista ja raportointia koskeva. Osa-

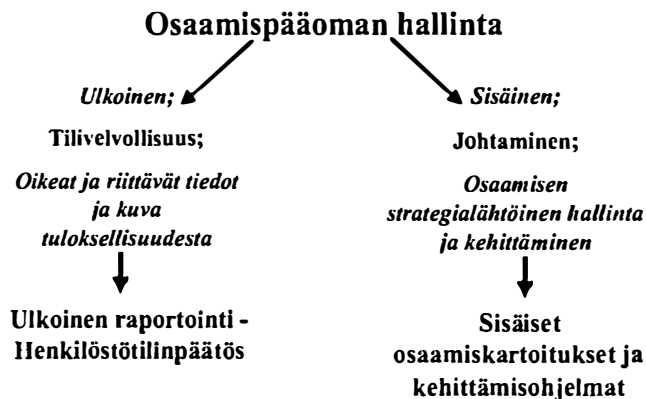
minen on organisaatiossa toimivien ihmisten osaamista niin yksilöinä kuin yhteisönäkin. Osaamisen arvioinnin, mittaamisen ja raportoinnin osalta on syytä tunnistaa näkökulmat ja tavoitteet, joiden pohjalta osaamista tarkastellaan. Yksi mahdollinen tarkastelutapa on ulottuvuudella ulkoinen/sisäinen. Ulkoisen osalta kysymys on siitä, miten organisaatio raportoi eri sidosryhmille osaamispääomansa laadusta, määrästä ja merkityksestä sekä menneitä koskevien tulosten selittäjänä että tulevaisuutta koskevien tulosten mahdollistajana. Sisäisen näkökulman osalta kysymys on osaamispääoman strategialähtöisestä hyväksikäytöstä ja kehittämisestä organisaation itsensä valitsemien menetelmien ja tavoitteiden mukaisesti, ilman muodollista ja yleisesti hyväksyttyä muotoa.

Julkisella sektorilla on jo varsin pitkään kehitetty henkilöstövoimavarojen seuranta ja ulkoista raportointia. Julkinen sektori on ollut edelläkävijä henkilöstötilinpäätösten laadinnassa, joskin niitä on tehty usein erillisinä ja irti virallisesta organisaation tilinpäätösraportoinnista. Henkilöstötilinpäätökset sisältävät paljon osaamista kuvaavaa tilastotietoa mm. koulutustasosta ja koulutukseen panostetuista voimavaroista. Henkilöstötilinpäätöksen perusrakenne sisältää henkilöstövahvuuden (määrätekijät; henkilötyövuodet, markat, ylityöt, alihankinnat), henkilöstön yksilöominaisuudet (laatutekijät; ikä, sukupuoli, koulutus, osaaminen, valmiudet, terveys, työkyky) ja työyhteisön (organisaatiotekijät; työn sisältö, henkilösuhteet, työtyytyväisyys, palkkaus). (Ahonen

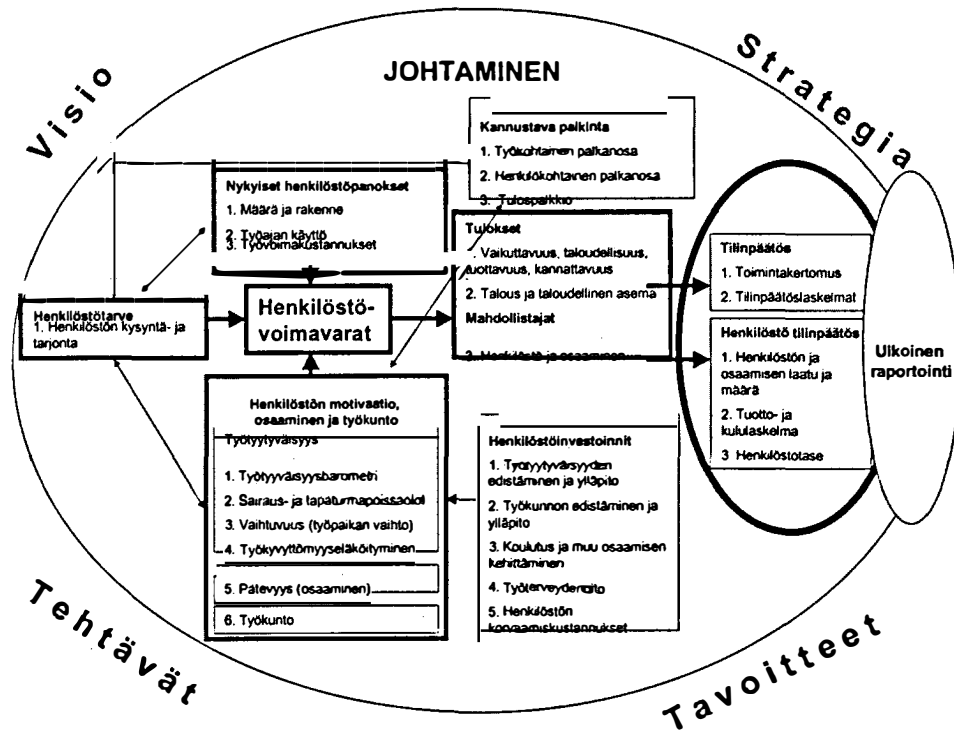
1998, s. 52-53) Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmän ja niiden pohjalta laadittavien henkilöstötilinpäätösten tarkoituksena on tuottaa omistajille, asiakkaille, johdolle ja henkilöstölle aikasarja- ja poikkileikkaustietoja henkilöstövoimavarojen määrästä, rakenteesta ja laadusta nyt ja tulevaisuudessa. Järjestelmä sisältää pätevyyden, kustannukset, osaamisen kehittämisen, palkitsemisen ja tehokkuuden. (Valtiovaraministeriö, 1996, 9).

Henkilöstötilinpäätösten ja niihin sisältyvän osaamisen raportoinnin tavoitteena ja tarkoituksena on täydentää oikeita ja riittäviä tietoja ja kuvaa organisaation tuloksellisuudesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä. Ulkoinen tilivelvollisuus –näkökulma edellyttää yleisiä ja ainakin keskeisiltä osin yhtäläisiä pelisääntöjä osaamisen ja henkilöstövoimavarojen raportoinnin suhteen. Valtionhallinnossa on menossa parhaillaan osaamisen mittaamista ja raportointia koskeva kehittämishanke, jossa on mukana kolme pilottiorganisaatiota (puolustusvoimat, tielaitos, valtion teknillinen tutkimuskeskus). Tavoitteena on luoda erityisesti osaamiseen liittyen uusia kriteereitä seurata ja raportoida osana henkilöstötilinpäätöstä osaamisen muutoksia ja kehittymistä. (Valtiovaraministeriö, 2000)

Osaamisen kartointu, analysointi ja kehittäminen on eräs keskeisimmistä johdon vastuulle kuuluvista asioista. Osaamisen hankkimista, kehittämistä ja suuntaamista koskevat valinnat ovat välittömässä yhteydessä organisaation strategiaan – tai ainakin niiden tulisi olla. Osaamisen



Kuva 2. Osaamispääoman ulkoinen ja sisäinen tarkastelu



Kuva 3. Henkilöstötilinpäätöksen kokonaisviitekehys (Veli-Matti Lehtosta, valtiovarainministeriö, mukailen)

hallinnassa keskeisiä tekijöitä ovat mm. organisaation strategioista ja toiminnoista johdetun osaamisen määrittely, nykyisten osaamisen arviointi, tarvittavan ja olemassa olevan osaamiskuilujen analysointi ja toimintamalleista päättäminen (kehittäminen, rekrytoinnit, ulkoisten kumppanuuksien luominen jne...). Osaamiskartoitusten tavoitteena on tunnistaa eri tasoilla tarvittavat osaamiset. Ylimmän johdon, esimiestason, asiantuntijatasen ja avustavan henkilöstön osaamisalueet saavat sisältönsä organisaation toiminta-ajuksesta ja strategisista tavoitteista.

Yleisellä tasolla voidaan määrittellä esim. valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon osaamisvaatimuksia esimerkiksi seuraavasti:

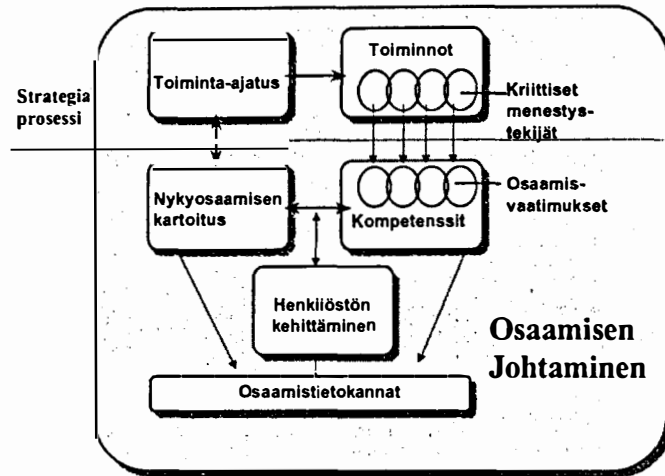
- näkemyksellinen ja tulevaisuuteen uskova johtaminen;
- julkisuuden hallinta ja imagon rakentaminen;
- uuden teknologian mahdollisuuksien ymmär-

täminen;

- eurooppalainen ja globaali näkökulma;
- rahoituksen monimuotoisuuden hallinta;
- henkilöstön osaamispääoma;
- sukupolven vaihdos;
- rekrytointikyky;
- eettisten periaatteiden noudattaminen. (EMP - Executive Management Program, 2000, korostus kirjoittajien).

Henkilöstön osaamispääoman hyödyntäminen ja kehittäminen on keskeinen johtamisosaamisen alue. Osaamisen tulisi olla keskeinen osa vuosittaisia tulos- ja kehityskeskusteluita, joissa sovitetaan esimiehen ja henkilön kesken toiminnallisista tavoitteista ja niihin liittyvistä osaamistarpeista sekä osaamisen kehittämisen keinoista ja resursseista.

Vaikka tarkastelemmekin seuraavassa rakenteellista pääomaa, on syytä korostaa, että *"Det är inte strukturer, system och föreskrifter som i*



Kuva 4. Osaamiskartoitus –viitekehys (Saarinen, 1999)

sig styr människors handlade. Det styrs i stället av hur människorna uppfattar och förstår dessa strukturer, system och föreskrifter." (Sandberg & Targama 1998, 147).

4.2 Toinen ulottuvuus - Rakenteellinen pääoma

Ihmisyttä ei määrittele niinkään kyky luoda biologisen luonnon taakse toinen luonto – taloudellinen, sosiaalinen tai kulttuurinen – vaan paremminkin kyky mennä luotujen rakenteiden taakse luomaan uusia (Maurice Merly-Ponty teoksessa Zuboff 1990, 428).

Organisaation omistuksessa oleva rakennepääoma sisältää tietokannat, asiakasrekisterit, manuaalit, organisaatorakenteen eli kaiken sen, mikä jää jäljelle, kun työntekijät poistuvat työ-

paikalta. Siinä missä yksilöpääoma on jokaisen ihmisen itsensä omistama ja vastuulla, niin rakennepääoma on organisaation omistuksessa ja vastuulla.

Organisaation intressissä on pyrkiä kehittämään ja vahvistamaan rakenteellista pääomaansa ja sisällyttämään ja siirtämään mahdollisuuksien mukaan yksilöpääomaa koko organisaation käyttöön. Tämä voidaan tehdä erilaisten aktiivisten tietokantojen luomisella ja ylläpitämisellä, tekemisen "tuotteistamisella" ja kuvaamisella ja yhteisillä pelisäännöillä ja toimintamalleilla. Juuri tällä tavoin organisaatio pyrkii alentamaan toiminnallisia riskejä ja riippuvuutta yksilöistä. Liiallinen rakennepääoman korostaminen voi haitallisena johtaa jäykkiin standardeihin ja ei-innovaatiiviseen toimintatapaan. Liiallinen yksilöpääomakeskeisyys voi haitallisena johtaa organisaation haavoittuvuuteen, yksilöiden väliseen kilpailuun ja sooloihuun. Kysymys on johtamisen näkökulmasta erittäin herkästä yksilöpääoman ja rakennepääoman välisestä tasapainosuhteesta.

Rakennepääoma sisältää myös tekijöitä, jotka eivät sisälly organisaation taseeseen. Eräs keskeisimmistä on tieto, joka on talletettu erilaisiin tietokantoihin ja rekistereihin. Näille on joissain tapauksessa annettu kirjanpidossa niiden valmistusarvoa vastaava mk-arvo, mutta niiden todellinen, sisältöön perustuva arvo on ihan toista mittaluokkaa – useassa tapauksessa ainutlaatuisuudessaan korvaamaton. Esimerkkeinä voidaan mainita tilastokeskuksen tilastotietokannat,

Rakennepääoma

- rakennukset
- koneet ja laitteet
- tietojärjestelmät
- tietokannat ja -rekisterit
- manuaalit
- organisaatorakenne
- nimi
- ...



= kaikki se, mikä jää jäljelle, kun ihmiset poistuvat työpaikalta

väestorekisterikeskuksen väestötietokannat, verohallinnon verotietokannat jne..

Tietoyhteiskuntakehityksen ja sähköisten palveluiden kehittämisen keskeisin lähtökohta on kansalaisten palvelujen saatavuuden turvaaminen eri alueilla ja eri sosiaaliryhmissä. Tämä edellyttää yksilö- ja rakennepääomaan tehtäviä investointeja, mutta myös niiden tarkkaa tasapainottamista. Kysymys on siitä, että informaatio- ja kommunikaatioteknologian avulla pyritään yhäältä vähentämään organisaatioiden riippuvuutta yksilöiden osaamisesta ja toisaalta kohdentamaan yksilöiden osaamis-pääomaa uusien innovaatioiden aikaansaamiseen ja vaikeasti tunnistettavien ja jäsenettävien ongelmien ratkaisuun. Tärkeimpinä tietotekniikan kehittämisen kohteina julkishallinnossa pidetään sähköistä asiointia ja itsepalvelua, viranomaisten välistä tiedonsiirtoa ja asiakaspalvelutehtäviä (Verkottuva hallinto. Sisäasiainministeriön julkaisuja, 4/1999).

CASE Verohallinto

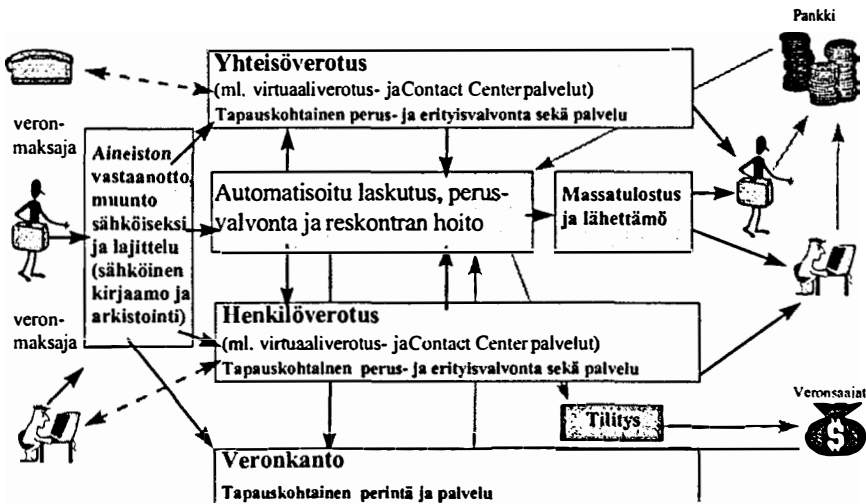
Verohallinnon perustehtävänä on kerätä ja tilittää verot ja veronluonteiset maksut tehokkaasti veronsaajille siten, että veronsaajat saavat verotulonsa mahdollisimman täysimääräisinä ja kustannustehokkaasti. Verojen keräämistötoiminnassa noudatetaan

verotuksen oikeamääräisyyden, oikea-aikaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteita. Verohallinnon perustehtävää tukee veronmaksajien ja ilmoitusvelvollisten neuvonta ja ohjaus, jotta nämä suoriutuvat mahdollisimman hyvin ja vaivattomasti verotukseen liittyvistä velvoitteistaan.

Verohallinto on hahmotellut verotuksen toteutuksen pitkän tähtäimen tavoitteen, jonka ydin nojaa sähköiseen verkkoasiointiin⁷. Sen mukaisesti verohallintoon tuleva aineisto saapuu pääasiassa sähköisessä muodossa. Se osa verotusprosessissa tarvittavaa aineistoa joka ei saavu sähköisessä muodossa, muunnetaan sähköiseen muotoon. Myöskin arkistointi tapahtuu sähköisessä muodossa.

Suurin osa verotustyöstä tapahtuu sekä yhteisöasiakkaiden että henkilöasiakkaiden osalta taustatyönä koneellisessa ja keskitetyssä ohjatussa massaprosessissa. Massaprosessin päätoimintoja ovat aineiston vastaanoton ja sähköiseksi muunnon lisäksi automatisoitu laskutus, perusvalvonta ja reskontran hoito sekä massatulostus ja päätösten lähettäminen asiakkaille.

Tapauskohtainen palvelu ja valvonta hoidetaan yhteisöverotustoiminnossa, henkilöverotustoiminnossa ja veronkannossa. Nämä tarjoavat myös mahdollisuuden virtuaaliverotusasiakkuuteen, jolloin veronmaksaja-asiakas sitoutuu hoitamaan kaikki asiansa pääteyhteyden kautta. Yhteisöverotus ja henkilöverotus sisältävät Contact Center-toiminnon, jonka avulla asiakkaat saavat neuvontapalveluja puhelimitse tai sähköpostitse yhdestä paikasta.



automatisoitu päätöksenteko ja

tapauskohtainen päätöksenteko ja valvonta

prosessivastuu

asiakas- ja asiantuntijavastuu

Kuva 5. Verotusprosessi 2007

Veronkantotoimintoon sisältyy myös perinnän tapauskohtainen käsittely.

Tapauskohtaiseen perus- ja erityisvalvontaan asiakkaat valikoituvat kahta tietä. Ensiksikin massaprosessin yhteyteen on rakennettu erilaisia seurantamenettelyjä, joiden avulla asiakkaat poimituvat vastuullisen organisaation tapauskohtaiseen valvontaprosessiin. Yhteisöverotus ja henkilöverotus poimivat myös omin poimintakriteerien ja menetelyjen avulla asiakkaita tapauskohtaiseen valvontaprosessiin.

Tällä tavoitetilalla pyritään varmistamaan veropäätösten oikeellisuus ja tasapuolisuus koko maassa sekä helpottamaan veronmaksaja-asiakkaiden asointia ja vähentämään heidän asiointitarvettaan. Tavoitella vahvistaa helposti saatavilla olevien tietovarantojen, yhteisten menettelytapojen ja prosessien kautta organisaation rakennepääomaa. (Yhteenveto verohallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmasta vuosille 2001-2004, 12/1999).

Tavoitella ja sen toteutuminen sisältää joukon erilaisia haasteita, joista osa liittyy itse verotusprosessiin (mm. jälkikastusten määrän hallinta ja kehittyminen) ja osa osaamiseen ja verohallinnossa työskenteleviin ihmisiin. Osaavan henkilöstön saaminen ja pitäminen verohallinnon palveluksessa on erittäin kriittinen haaste jo lähivuosina. Tulevien 6-7 vuoden aikana merkittävä osa henkilöstöstä tulee eläkeikään ja kilpailu osaavasta henkilöstöstä tulee olemaan kova.

Sähköisen asioinnin ja tiedonsiirron kasvu tulee vaikuttamaan alue- ja paikallishallinnossa siten, että palvelut nopeutuvat ja niiden saatavuus paranee, viranomaisten välinen yhteistyö paranee, palvelujen tuotannon tehokkuus lisääntyy, henkilöstön osaaminen paranee, alue- ja paikallishallinnon yksiköiden kokoaminen lisääntyy, yhteispalvelujen mahdollisuudet lisääntyvät, henkilöstön määrä vähenee ja päätösvallan siirto alue- ja paikallistasolle lisääntyy. Valtioneuvoston totesi periaatepäätöksessään, että ministeriöiden ja virastojen on huolehdittava siitä, että tiedot keskeisistä kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille suunnatuista palveluista ja niissä tarvittavista lomakkeista ovat saatavina ja että merkittävä osa hakemuksista ja anomuksista voidaan myös saattaa verkkojen kautta vireille vuoteen 2001 mennessä (Valtioneuvosto, 1998). Englannin pääministeri Tony Blair puolestaan on todennut, että vuoteen 2005 mennessä 50% julkisista palveluista on myös saatavilla sähköisesti. Vuoteen 2008 mennessä palvelut on saatavilla myös sähköisesti 100 %:sti. (Modernising Government,

1999)

Sähköisen hallinnon vaikutukset organisaatioiden rakennepääoman sisältöön ja muotoon tulevat olemaan merkittäviä. Vaikutukset ovat sekä sisäisiä että ulkoisia. Sisäiset uudistukset muuttavat toimintatapoja ja –prosesseja, tiedon hankinta-, varastointi-, jalostamis- ja jakeluprosesseja. Organisaation yhteisöllinen osaaminen vahvistuu, koska tieto on ajasta, paikasta ja henkilön läsnäolosta riippumatta periaatteessa koko organisaation käytettävissä. Ulkoiset vaikutukset parantavat parhaimmillaan julkisten palveluiden laatua ja saatavuutta sekä tarjoavat mahdollisuuden asiakkaiden ja kansalaisten näkökulmasta sekä aika- että kustannussäästöihin. Säästöt realisoituvat siinä, että asiakkaiden ei tarvitse matkustaa fyysisesti paikan päälle tiettyyn aikaan vaan he saavat itse valita, milloin asiansa hoitavat ja palvelunsa hankkivat. Edellä esitetyt julkishallinnon toimintaympäristöön vaikuttavat tekijät ovat eri organisaatioiden näkökulmasta eripainoisia ja ratkaisut erisisältöisiä.

Shoshana Zuboff (1990) on kuvannut erinomaisessa kirjassaan "Viisaan koneen aikakausi" informatisoidun organisaation luonnetta. Hänen mukaansa informatisoitu organisaatio on oppimisen organisaatio, jonka eräs päätarkoitus on tiedon laajeneminen – ei akateemisessa mielessä vaan tuottavuuden näkökulmasta. Oppiminen ei ole jotain, joka on pois "oikeasta työstä" vaan joka on tuottavan toiminnan ydin – oppiminen on työn uusi muoto. Älyllisestä taitoperustasta tulee organisaation kallisarvoisin pääoma ja johtajien keskeinen tehtävä on tukea sen laadullista paranemista. Informatisoidun organisaation keskeiset johtamistoiminnot ovat älyllisten taitojen kehittäminen, teknisten menetelmien kehittäminen, strategioiden luominen ja sosiaalisen järjestelmän kehittäminen. Nämä ovat kiinteässä riippuvuussuhteessa toisiinsa. (Zuboff 1990, 436-438).

Zuboff toteaa, että edessämme olevat valinnat uuden informaatio- ja kommunikaatioteknologian suhteen merkitsevät ennen muuta työpaikkojemme ja työtämme koskevan tiedon käsittämistä ja jakamista. Mahdollisia tulevaisuudennäkymiä on varmasti useita, joista seuraavassa Zuboffin esittämät kaksi vaihtoehtoista (emt., 23-24):

Tulevaisuusnäkemys A

Tieto on talletettu viisaisiin koneisiin ihmisen kriittisten arviointimahdollisuuksien kustannuksella. Organisaation jäsenet tulevat yhä riippuvaisemmiksi taipuisammiksi ja salaisesti kyyniksiksi. Yhä enemmän työtehtäviä on suoritettava informaatioteknisten välineiden avulla, aistiva keho menettää tuntuman tiedon lähteenä, mikä aiheuttaa syvää arvojen ja merkitysten menettämistä. Ihmiset etsivät yhä enemmän pakotietä apatiasta ja vihamielisistä konflikteista, koska suuri osa työstämme tulee yhä eristyneemmäksi, kaukaisemmaksi, rutiininomaiseksi ja pinta-puoliseksi.

Tulevaisuusnäkemys B:

Organisaation johto ymmärtää ne tiedon ja taidon uudet muodot, joita tarvitaan älykkään tekniikan mahdollisuuksien todellisessa hyödyntämisessä. He keskittävät ponnistuksensa työvoiman luomiseen, joka kykenee kriittiseen ympäröivän konesysteemin hallinnan arviointiin. Työ tulee abstraktimmaksi, koska se riippuu informaation ymmärtämisestä ja käsitteystä. Tämä puolestaan merkitsee ihmisen kykyjen uusien muotojen alkua ja synnyttää mahdollisuuksia antaa työlle uusia ja laajempia merkityksiä.

Meistä itsestämme riippuu merkittävästi, millaisen tulevaisuusnäkemysten itse luomme ja millaista tulevaisuutta rakennamme. Yksilöllisen, yhteisöllisen ja rakenteellisen pääoman ohella julkiset organisaatiot tarvitsevat asiakkaita ja kansalaisia, joiden merkitys keskeisenä varallisuuslajina vain kasvaa.

4.3 Kolmas ulottuvuus - Laadun edistäminen julkisella sektorilla: asiakkaiden ja kansalaisten odotusten lunastaminen!

Kuten edellä todettiin, asiakasulottuvuus on kolmas aineettoman pääoman teorian perusta. Asiakaslähtöisyys merkitsee katseen suuntaamista palvelujen käyttäjiin ja johtaa väistämättä pohtimaan sitä, mikä on laadun edistämisen tila julkisella sektorilla? Hyppäämme suoraan tähän kysymykseen tietoisena siitä, ettei laatutyön olemus ole suinkaan yksiselitteinen. Tässä kohdin sopii viitata esimerkiksi B. Guy Petersin ja Jon Pierren (2000) viimeaikaisiin pohdintoihin julkisen sektorin laatutyön motiiveista ja valtaistamisen (empowerment) suunnasta: laadun edistäminen edistää parhaimmillaan sekä julkisen sektorin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia,

pahimmillaan se kutistaa palveluja käyttävien ihmisten vaikutusmahdollisuuksia palvelujen tarjoajien maksimoidessa omia etujaan ja työssä viihtymisen muotoja.

Jos laatutyön olemus ei ole yksiselitteistä, ei sitä ole laadun arviointikaan. Arvioinnissa arvioinnin tekijän rooliinhan kohdistuu paineita, on kyseessä sitten sisäinen tai ulkoinen arviointi. Emme tässä kirjoituksessa puutu siihen, kumpi on parempaa – sisäinen vai ulkoinen – vaan kuitaamme tällaisen pohdinnan tässä yhteydessä kiinnostamattomana. Sen sijaan on syytä todeta, että laadun arvioinnissa tai laajemminkin ottaen arviointitutkimuksessa olisi hyvä, mikäli pystyttäisiin yhdistämään toimintaorganisaatioiden sisäisiä (henkilöstön motivointiin, yleiseen kehittämiseen ym. liittyvät näkökohdat) ja ulkoisia (arviointikäytäntöjen uskottavuuden varmentavan) arviointikäytäntöjä. Kokonaisuuden huomioon ottaen näemme tulevaisuuden haasteena julkisen sektorin organisaatioiden itsearviointitoiminnan lisääntymisen (tästä esim. Preskill & Torres 1999).

Mutta miksi laadun edistäminen on julkisen sektorin organisaatioissa tärkeää? Poleemiseen kysymykseen poleeminen vastaus: laatuajattelu edistää toimintaorganisaatioiden tehokkuutta ja suorituskapasiteettia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on tutkittu laatupalkintoja voittaneita yrityksiä ja näissä jopa kymmenen vuotta kestäneissä pitkäaistutkimuksissa on havaittu, että ko. organisaatioiden myynti on kasvanut 67 prosenttia enemmän ja käyttökate 107 prosenttia enemmän kuin vertailussa olleiden yritysten vastaavat tunnusluvut (Hendricks & Singhal 1999). Laatuajattelun edistäminen on tärkeätä sen(kin) vuoksi, että viimeaikaisessa management-kirjallisuudessa on alettu korostaa toimintaorganisaatioiden laatupäälliköiden ja -johtajien strategista merkitystä ja muutosagenttina toimimista (esim. Williams ym. 1999).

Mitä yhteistä on laatuun huomiota kiinnittäville organisaatioilla? Tarkastellessamme vaikkapa laatupalkintokehikkoa on vastaus aika lailla helppo paikantaa (ks. Laatuokeskus 1999; EFQM 1999). Kyseessä on organisaatio, jonka toiminta perustuu asiakaslähtöiseen strategiaan, jatkuvan parantamisen ideaan ja tosiasioihin perustuvaan johtamiseen, vain muutaman seikan mainitaksemme. Haasteet ovat siis kovia.

Usein luullaan, että laatu kohdistuu pelkästään lopputuotteeseen. Jos ostat uuden auton, sinua

kiinnostaa se, onko auto toimiva ja ettei ostamisen jälkeen joudu pettymään erilaisten vikojen suhteen. Uuden auton ostaja ei välttämättä tule ajatelleeksi laadusta toista ulottuvuutta: auton valmistusprosessin virheettömyyttä - sitä, että tuotantolinjat autotehtaan eri valmistuspisteissä on mennyt läpi virheitä. Vastaavasti julkisen sektorin toimintaorganisaatioissa pohditaan valitettavan harvoin prosessien merkitystä, lopputuotteen näkökulmasta ollaan kyllä oltu kiinnostuneita.

Prosesseilla viitataan esimerkiksi sellaisiin toimintoketjuihin, joilla saadaan aikaan haluttu lopputuote. Prosessien tarkastelulla viitataan siis siihen, miten asioita tehdään eikä niinkään siihen, mitä tehdään. Prosessien analyysi laatutyön näkökulmasta on erityisen haastavaa, koska prosessit ovat luonteeltaan hyvin moninaisia. Ne voivat Asko Miettisen (1999, 37-38) sanoin olla lineaarisia, ei-lineaaraisia, suunnattuja, kumulatiivisia, palautumattomia, radikaaleja tai transformatiivisia. Laatujohdaminen nähdäänkin olevan yksi keskeinen prosesseihin keskittyvän liiketoimintaprosessien uudistamistapa.

Kaiken kaikkiaan on syytä huomata, että laadun käsite laajenee. Kun aikaisemmin laadulla ymmärrettiin ainoastaan tuotteiden virheettömyyttä, venyi laadun käsite sittemmin ensinnäkin tuotannon "puolelle", katse kiinnitettiin prosesseihin. Mm. prosessien nopeus, virheettömyys ja kustannustehokkuus kuvaavat käsitteen tätä puolta. Toisaalta laatu on yhdistetty koko toimintaorganisaation kehittämiseen. Näin ajatellen kyse on nimenomaan johtamisesta ja johtamisjärjestelmien toimivuudesta. Tavoitteena onkin toimintaorganisaation kilpailukyvyen edistäminen, mikä on esimerkiksi yksi laatupalkinnon soveltamisen keskeisimmistä "ideologisista" päämääristä. Julkisen sektorin organisaatiot ovat soveltaneet laatupalkintoa jo pitkään ja jatkossa tilanne näyttäisi olevan entistä valoisampi tässä suhteessa (esim. Outinen ym. 1999): esimerkiksi vuonna 2001 tullaan avaamaan Suomen laatupalkintokilpailun oma sarja julkisen sektorin organisaatioille (Salminen 1999).

Mutta miten – ehkäpä kaikkein keskeisin kysymys – asiakaslähtöisyys on näkynyt julkisen sektorin toimintaorganisaatioissa ja miten tämä näkökohta on otettu huomioon 1990-luvun lopun hallinnon kehittämishankkeissa?

Edellä esitettyyn kysymykseen voisi reagoida nopealla vastauksella. Laatu rantautui suoma-

laisen julkisen sektorin toimintaan 1990-luvulla, monestakin syystä (ks. esim. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999). Julkisten palvelujen tehostamispaineet, vaatimukset kansalaisten osallisuusmahdollisuuksien lisäämisestä ja uuden tyyppinen tulosohjauskulttuuri pakottivat suuntaamaan katseen laatuksymyksiin. Esimerkiksi Katja Mäen ja Taija Sorrin (1999) tutkimuksessa analysoitiin julkisen sektorin laadun kokonaiskuvaa 1990-luvun lopun tilanteen valossa. Heidän tutkimuskohteena oli kaikkiaan 91 julkisen sektorin palveluyksikköä. Mäen ja Sorrin mukaan julkisen sektorin kilpailupotentiaali on periaatteessa kohdallaan, mutta kaippaa terävöittämistä. Mainittujen tutkijoiden yksi keskeisimmistä havainnoista liittyy julkisia palveluja tuottavien yksiköiden heterogeenisuuteen: verrattaessa keskenään markkinaehtoisia palveluja, julkista palvelutoimintaa ja ns. valtion ydinpalveluja, ovat erot selviä. Markkinaehtoisissa palveluissa laatuun ja asiakaslähtöisyyteen on kiinnitetty huomiota runsaasti. Kaiken kaikkiaan julkisten palvelujen laatu näyttäisi kehittyneen 1990-luvun kuluessa - ainakin kansalaisten mielikuvien valossa – positiivisempaan suuntaan (Asikainen 1998).

Vastaavasti Johanna Nurmen (1998 ja 1999) mukaan nimenomaan palvelusitoumusten avulla julkisissa palveluissa palvelujen tuottajat saisivat uuden mahdollisuuden asiakaslähtöisyyden edistämiseksi (kansainvälisestä näkökulmasta ks. Kuuttiniemi & Virtanen 1998). Nurmen mukaan palvelusitoumukset ilmentävät uutta kansalaiskeskeisempää tapaa kehittää julkisia palveluja tavalla, jossa myös toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden oletetaan paranevan. Palvelusitoumukset perustuvat laatulupauksille – niiden ideana on, että palvelujen käyttäjä tietää etukäteen millaista palvelua hän voi saada ja viranomaiselta odottaa, edellyttää ja vaatia. Toisaalta tutkimusten valossa näyttää siltä, etteivät valtion virastojen ja laitosten asiakaspalauttejärjestelmät ole vielä kovin pitkälle kehitettyjä (Nurmi & Virtanen 1999). Palvelusitoumusajattelu edellyttää palvelujen tuotteistamista (ks. tästä Holma 1998; Sipilä 1995), minkä toteuttaminen ei suinkaan ole itsestään selvyyttä.

Laatutyöhön ja sen myötä asiakaslähtöisyyteen on periaatteessa kiinnitetty huomiota julkisen sektorin toimintaorganisaatioissa – niin kuntien palveluyksiköissä kuin valtion virastoissa ja laitoksissakin 1990-luvun kuluessa. Vaikka paljon on tehty ja laadun kehittämistä on osittain

tullut ajan hengen mukainen muoti-ilmio, on varmasti vielä paljon tehtävää. Joka tapauksessa tämä artikkelin kysymykseen – onko julkisen sektorin toimintaorganisaatioissa tiedostettu asiakaspääoman merkitys – voidaan ainakin periaatteellisella tasolla vastata myönteisesti.

5 YHTEENVETO – AVAUTUA SOLMUUN?

Julkisen sektorin johtamisessa tarvitaan uusia todellisuuden hahmottamisen horisontteja ja keinoja. Huomion kiinnittäminen organisaation henkilöstön osaamiseen, organisaation rakenteellisiin tekijöihin ja lopuksi aidon käyttäjälähtöisyyden mieltäminen ovat avaimia lukkoihin, joita julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden johtajat ja henkilöstö työssään kohtaavat. Se, missä määrin muutoksen mieltäminen on helppoa ja yksinkertaista, jää nähtäväksi. Organisaatioiden johtaminen ei jatkossakaan ole helppoa, pikemminkin päinvastoin. Tuloksellisuusvaatimusten kasvu ja työorganisaatioiden ulkopuolelta (parempaa palvelua tehokkaammin) ja sisältä kumpuavat haasteet (mm. työntekijöiden ikääntyminen, julkisen sektorin saaminen houkuttelevaksi rekrytointikohteeksi jne.) ovat jatkossa entistä voimakkaampia.

Aineeton pääoma on kriittinen varallisuuden laji jokaiselle julkiselle organisaatiolle. Se on sitä joka tapauksessa ja riippumatta siitä, kyetäänkö sen arvo kattavasti ja selkeästi mittaamaan vai ei. Aineettoman pääoman huomioimisessa ja "haltuunotossa" on kysymys myös oppimisprosessista. Ponnistukset aineettoman pääoman jäsentämiseksi ja ymmärtämiseksi ovat arvokkaita, kuten seuraavassa todetaan. *"We find the process of trying to establish the measures for intangible assets and intellectual property in itself has significant value in bringing consensus and understanding of what drives you toward the future – this has been one of these Eureka's to us as we have gone through the process. The process itself has great value"*. (Johansson ym., 1999, 7). Tämä näkemys korostaa organisaation sisäistä näkökulmaa aineettoman pääoman hallintaan ja kehittämiseen. Samalla se heittää kriittisen kysymyksen pysyvien, yhteisten ja yhtäläisten mittareiden ja standardien suuntaan – onko sellaisia edes mahdollista luoda? Ydin-kysymys ei ole aineettomien pääomamittareiden osalta silti välttämättä ainoastaan siitä, onko ni-

tä olemassa, vaan ennen muuta siitä, kuka ne määrittää ja kuinka niistä tulee standardi (mt., 53).

Aineettoman pääoman teorian avulla voidaan saada käsitteellisesti "esiin" sellaista, jonka olemassa olosta ei tähän asti ole välttämättä oltu tietoisia tai jota ei olla nähty. Tämän vuoksi "tiedostamattoman" merkitystä organisaatioiden menestystekijänä ei ole ymmärretty. Aineeton pääoma tulee "esiin" käsitteellisen lisäksi myös käytännön toiminnan ja kokemusten myötä. Usein sanotaan, että ihminen uskoo sen, minkä näkee, mikä korostaa konkreettista ja aineellista. Aineettoman pääoman osalta ihminen ehkä myös ennen pitkää näkee sen, mihin uskoo.

Tiivistämme lopuksi kirjoituksemme ydin-kohdat:

1. Työorganisaatioiden toimintatapa on muuttumassa. Uuden tyyppinen työskentelytapa tekee tuloaan, ja tälle on leimallista projekti-muotoisuus. Tästä seuraavat osaamisen kehittämistarpeet ovat julkisella sektorilla suunnattomia. Projektikurssien pitäjille lienee kuitenkin syytä osoittaa varoituksen sana. Julkisen sektorin työtävät eivät kokonaisuudessaan ole projektoitumassa, vaan kyse on tietyiltä osin myös henkisestä muutoksesta. Työ alkaa muuttua tavoitteellisemmaksi ja päämäärätietoisemmaksi. Kaikista työtehtävistä ei silti saada aikaan sananmukaisia projekteja. Eikä se ole tarkoituskaan.
2. Perinteinen tilinpäätös- ja kirjanpitoajattelu ei riitä organisaatioiden tuloksellisuuden ja menestyksen kuvaajaksi. Niiden avulla ei pystytä kuvaamaan organisaatioiden aineettomia menestystekijöitä. Kehitettävien henkilöstötilinpäätösten ja muiden nykyisestä ja tulevasta osaamisesta kertovien raporttien tulee saada vahvempi asema julkisen organisaation onnistumisesta annettavan oikean ja riittävän kuvan arvioinnissa.
3. Julkisen sektorin osaamisen varmistaminen on tulevaisuudessa entistä kovempi ja vaikeampi tehtävä. Jo nyt on nähtävissä kilpailua osaavista ja potentiaalisista ihmisistä eikä jo ovella kolkuttava eläköitymisaalto helpota tilannetta.
4. Osaaminen on ihmisissä sekä yksilöinä ja yhdessä. Osaamisen hallinta ei saa muodostua "systeemikahleeksi" olemassa olevan ja

uuden osaamisen kehittämiseksi. Organisaation osaamisen ja yksilöosaaminen välillä on eräänlainen "onnistumisen tasapaino", jossa jomman kumman hallitseva asema voi vahingoittaa kokonaisuutta.

5. Rakenteellinen pääoma lisääntyy ja jalostuu organisaatioissa tulevaisuudessa paljolti informaatioteknologian ansiosta. Ainakin tämä on informaatioteknologian avulla toteutettavissa. Yhteisten tietokantojen, työkalujen ja prosessien myötä organisaatio vahvistaa pääomaansa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tapahdu yksilön osaamisen kustannuksella, vaikka yksilö "joutuukin" luovuttamaan osaamistaan (tieto) yhteiseen käyttöön. Organisaation vahva rakenne pääoma vapauttaa yksilöpääoman analyttiseen ja uuttaa luovaan työhön, joka puolestaan generoi uutta rakenteellista pääomaa.
6. Palvelujen käyttäjien mielipiteiden ja palvelutarpeiden tiedostaminen on palvelutuotannon kulmakivi. Palvelujen käyttäjä ei ole tahdoton toimenpiteiden kohde, vaan Asiakas isolla A:lla. Laatu työ johtaa kehittämään julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden prosesseja ja asiakaslähtöisyyttä.
7. Aineettoman pääoman jatkokeskustelulle ja erilaisille tutkimus- ja kehittämisprojekteille löytyy nähdäksemme tarvetta ainakin seuraavien teemojen tiimoilta: a) julkisen sektorin rooli kansakunnan aineettoman pääoman ja kilpailukyvyyn kehittymisen tukena ja mahdollistajana; b) julkisen sektorin osaaminen ja osaajat - sisältö, laatu ja määrä - uuden vuosituhannen alkuvuosikymmenellä; c) miten ja millä keinoin julkinen sektori menestyy kilpailussa osaavista ihmisistä; d) osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen organisaatioiden johdon ydinosaamisena; e) osaaminen palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmien ydinkriteerinä; f) osaaminen julkisen sektorin eri tasoilla (valtioneuvosto, keskushallinto, alue- ja paikallishallinto); g) osaamisen hyödyntäminen ja kehittäminen osaksi organisaation kokonaisuonnistumisen arviointia; h) tuleeko asiakkaille, veronmaksajille ja muille julkisen organisaation sidosryhmille tehdä tilä tulosten ohella myös aineettoman pääoman laadusta ja kehittämisestä.

Työtä siis riittää aineettoman pääoman saralla. Toivottavasti liukkaasta saippuapalasta saadaan kiinni.

VIITTEET

¹ Julkisen talouden/sektorin määritelmä sisältää kansainvälisesti valtionhallinnon ja kunnallishallinnon lisäksi sosiaaliturvarahastot.

² Aineeton pääoma – sen mittaaminen ja raportointi – on korkealla prioriteetillä myös EU:n piirissä. Suomi on mukana ainakin kahdessa IC-projektissa (Intellectual Capital), joista toinen on EU-lähtöinen MERITUM (Measuring intangibles to understand and improve innovation management) ja toinen Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisen Pohjoismaisen Teollisuusrahaston koordinoima NORDIKA –hanke.

³ Nokia Oyj:n kirjanpitoerusteisen tasearvon ja markkina-arvon välinen ero oli 1998 lopussa 1:6 ja 1999 lopussa huimaavat 1:14 (ks. www.nokia.fi). F-Secure Oyj, Comptel Oyj, Sonera Oyj ovat esimerkkejä samasta ilmiöstä, jonka edessä tutkijat ja päätöksentekijät ovat ymmällään. Markkina-arvo on pörssiyhtiöillä toki tunneittain ja päivittäin jatkuvasti muutoksessa, paljon ja nopeastikin, kuten on voitu kevään 2000 aikana havaita.

⁴ Tieto on sivumennen sanoen hyvä esimerkki sanasta, jossa korostuu suomen kielen ilmaisullinen köyhyys. Kun englannin kielessä erotetaan toisistaan *data* (lämpötila on 10 astetta), *information* (edellinen ilmaisu kontekstoidaan – tähän vuodenaikaan 10 astetta merkitsee melko kylmää ilmanalaa) ja *knowledge* (johtopäätös kahdesta edellisestä – kun lämpötila tällä ko. vuodeajalla on vain kymmenen astetta, meidän lienee tarkoituksenmukaista perua suunnittelemamme uimaretki). Intellektuaalisen pääoman teoria perustuu siihen, että organisaatioita johdetaan tiedon varassa. Ei siis ole ihme, että trendikäs management-kirjallisuus on alkaa puhua tiedolla johtamisesta ja tiedon hallinnasta (knowledge management).

⁵ Tiedon luomisen, jalostamisen ja jakamisen ulottuvuuksista kannattaa lukea enemmän esim. tiedon johtamisen perusteoksena pidetystä Nonakan ja Takeuchin *The Knowledge-Creating Company*, 1995. Suomessa aiheesta tehtiin 1999 Iikka Tuomen toimesta väitöskirjatutkimus nimellä *Corporate Knowledge. Theory and Practice of Intelligent Organizations*.

⁶ Sveiby (1990) mukaillen.

⁷ Verkkoasioinnilla tarkoitetaan perinteistä asiointia täydentävää, korvaavaa tai uudistavaa julkisten palveluiden tuottamista, jakelua, käyttöä ja niihin liittyvää vuorovaikutusta, joka perustuu tietoverkkojen hyödyntämiselle (Sisäministeriö, Julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke JUNA, 1/2000).

KIRJALLISUUS

- Ahonen G. (1998). Henkilöstötilinpäätös – yrityksen ikuna menestykselliseen tulevaisuuteen. Helsinki: Kauppakaari Oyj.
- Asikainen, T. (1998). Julkisen palvelun kuvan muuttuminen 1987-1996. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/1998. Helsinki.
- Bauman, Z. (1995). *Life in Fragments. Essays in Postmodern Morality*. Oxford ym.: Blackwell Publishers.
- Drucker P. (1993). *Post-Capitalist Society*. New York: HarperBusiness.
- EFQM (1999) *The EFQM Excellency Model. Public and Voluntary Sector*. Brussels: EFQM.
- EMP - Executive Management Program (2000). Valtiohallinnon ylimmän virkamiesjohdon valmennusohjelma. Julkaisematon suunnittelutyöryhmän hanke-raportti. Hallinnon kehittämiskeskus.
- Hendricks, K.B. & Singhal, V.R. (1999). Don't Count TQM Out. *Quality Progress*, April 1999, 35-42.
- Holma, T. 1998. Tuotteistus tutuksi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jalava, U. & Virtanen, P. (2000) *Innovatiiviseen projekti-johtamiseen*. Helsinki: Tammi.
- Johansson Ulf, Eklöv Gunilla, Holmgren Mikael & Mårtensson Maria (1999). *Human Resource Costing and Accounting versus The Balanced Scorecard: A Literature Survey of Experience with the Concepts*. Stockholm: School of Business, Stockholm University.
- Julkisten palvelujen laatustrategia (1998). Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita Oy.
- Kouzmin, A. & Korac-Kakabadse, N. (2000). Mapping Institutional Impacts of Lean Communication in Lean Agencies: Information Technology Illiteracy and Leadership Failure. *Administration & Society*. Vol 32, No. 1, March 2000, 29-69.
- Kuuttiemi, K. & Virtanen, P. (1998). *Citizen's Charters and Compensation Mechanisms*. Research Reports 2/1998. Ministry of Finance.
- Laatukeskus (1999). Tavoitteena erinomainen kilpailukyky. Suomen laatupalkinnon arviointiperusteet 1999. Helsinki: Laatukeskus.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. (1999). Laatujohtaminen ja julkisen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus
- Mannermaa M. & Mäkelä K. (1994). *Tulevaisuusbarometri 1993. Yhteiskuntakehityksen ja koulutuksen tulevaisuudennäkymät vuoteen 2017*. Helsinki: Turun kaupporkeakoulu ja Opetusministeriö.
- Miettinen, A. (1999). Organisaatioiden muutos- ja kehittämisprosessit - luonne ja dynamiikka. *Aikuiskasvatus* Vol 19(1), 37-47.
- Ministry of Trade and Industry Finland (1999). *Intellectual Capital – Situation and Joint Work in Finland*. Memorandum 24.9.1999. Helsinki.
- Modernising Government (1999). Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for Cabinet Office. March 1999. London: The Government of United Kingdom.
- Mäki, K. & Sorri, T. (1999). *Julkisten palvelujen laatu ja kilpailukyky*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 2/1999. Helsinki.
- Määttä S. (2000). *True and Fair View - ajatuksia oikeista ja riittävästä tiedoista ja kuvasta erityisesti Suomessa käydyn keskustelun valossa*. Turku: Turun kaupporkeakoulun julkaisuja 2:2000.
- Määttä S. ja Ojala T. (1999). *Tasapainoisen onnistumisen haaste. Balanced scorecard ja johtaminen julkisella sektorilla*. Helsinki: Edita Oy.
- Nonaka I. & Takeuchi H. (1995). *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- NORDIKA (1999). *Memorandum on Nordic guideline on IC – draft framework*. 2.11.1999. Copenhagen.
- Nordström K. A. & Ridderstråle J. (1999). *Funky Business. Pelin Henki – Käytä Päätäsi*. Jyväskylä: Kauppakaari Oyj.
- Nurmi, J. (1998) *Palvelusitoumus – Nyt!* Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 4/1998. Helsinki.
- Nurmi, J. & Virtanen, P. (1999) *Asiakaspalautteen kerääminen valtion virastoissa ja laitoksissa*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 9/1999. Helsinki.
- Outinen, M. & Lempinen, K. & Holma, T. & Haverinen, R. (toim.) (1999) *Seitsemän laatupolkuja. Vaihtoehtoja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, STAKES, Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2000). *Citizens Versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment*. *Administration & Society*. Vol 32, No. 1, March 2000, 9-28.
- Pihlanto P. (1988). *Onko laskentatoimi (kirjanpito) vain rahaprosessin kuvausta*. *Liiketaloustieteellinen aikakauskirja*, 4, s. 320-345.
- Preskill, H. & Torres, R.T. (1999). *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. Thousand Oaks ym.: Sage.
- Reich R. (1995). *Rajaton maailma*. Helsinki: Sitra.
- Roos, J. & Roos, G. & Edvinsson, L. & Dragonetti, N. C. (1997). *Intellectual Capital. Navigating in the New Business Landscape*. London: MacMillan Press Ltd.
- Saarinen Erkki (1999). *Johda organisaatiosi osaamista*. Hallinto-lehti 1999.
- Salminen, M. (1999) *Yhteiset palvelut – yhteinen hyöty*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö ja Laatukeskus.
- Sandberg J. & Targarna, A. (1998). *Ledning och förståelse. Ett kompetensperspektiv på organisationer*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Schwartz P. & Kelly, E. & Boyer, N. (1999). *The Emerging Global Knowledge Economy*. In OECD's *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD).

- Sipilä, J. (1995). Asiantuntijapalvelujen tuotteistaminen. Porvoo: WSOY.
- Sisäasiainministeriö (1999). Verkottuva hallinto. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/1999.
- Sisäasiainministeriö (2000). Julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke JUNA. Hankesuunnitelma. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 1/2000.
- Smircich Linda & Morgan Gareth (1982). Leadership: The Management of Meaning. The Journal of Applied Behavioral Science. Vol. 18, No 3, pp. 257-273.
- Stewart, T. A. (1997) Intellectual Capital. The New Wealth of Organizations. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö (1998). Henkilöstötilinpäätös. Helsinki: Edita Oy.
- Sveiby K.E. (1990). Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa. Porvoo: Weilin&Göös.
- Sveiby K.E. (1997). The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Tuomi I. (1999). Corporate Knowledge. Theory and Practice of Intelligent Organizations. Helsinki: Metaxis.
- Työministeriö 1999. Tiedon valtateiltä luovuuden lähteille. Inhimillinen näkökulma tietoyhteiskunnan työpoliittikkaan. Helsinki: Työministeriö.
- Valtiokonttori (1999). Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat. Ohje tilinpäätösasiakirjasta tilivirastoille ja talouarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille. Helsinki: Valtiokonttori.
- Valtioneuvosto (1998). Valtioneuvoston sähköistä asiointia, palvelujen kehittämistä ja tiedonkeruun vähentämistä koskeva periaatepäätös 5.2.1998. Helsinki.
- Valtion työmarkkinalaitos (1998). Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-1997. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (1996). Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä. Helsinki: Edita Oy.
- Valtiovarainministeriö (2000). Osaamisen johtaminen ja arviointi osana valtion henkilöstötilinpäätöskäytäntöä. Luonnos (14.3.2000) käsikirjoituksesta, joka julkaistaan syksyllä 2000. Helsinki: VM, Henkilöstöosasto.
- Verohallitus (1999). Yhteenveto verohallinnon toimintaja taloussuunnitelmasta vuosille 2001-2004. Helsinki: Verohallitus.
- Williams, R. & Boudewijn, B. & Van der Viele, T. & Dale, B. (1999) The Quality Managers as Change Agents. European Quality Vol 6 (1999), 3, 50-53.
- Virtanen, P. 1999. Jälkikirjoitus: vertailukehittäminen julkisten palvelujen laadun parantamistyökaluna. Teoksessa J. Nurmi & P. Virtanen: Asiakaspalautteen kerääminen valtion virastoissa ja laitoksissa. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 9/1999. Helsinki, 41-53.
- Zuboff, S. (1990). Viisaan koneen aikakausi. Keuruu: Otava.