

Laatujohtamisen soveltuvuus julkiselle sektorille

Ismo Lumijärvi

ABSTRACT

(Lumijärvi: Applying total quality management to public services)

In the article the aim is to study what are the main requirements in applying the total quality management (TQM) model to public organizations. The point of view is theoretical and the material recent management and administrative literature. In the beginning the core idea of TQM is described and defined and the review of the latest discussion on the topic is brought up. The following features are discussed more deeply: the role of the customers in the public sector, the implications of manufacture background of TQM, the market orientation dependency, the narrow and large content of quality, the quality policy of the supreme political managers of public organizations. The central observation of the analysis is that in spite of its original corporate background the total quality management model is very well applicable also to public organizations. The management philosophy is applicable both in a corporate and in a government agency. TQM has much to contribute for the modernization of public agencies. Some modification of the original model is needed. The model must be tailored according to the real environment and the requirements of public service and policy. In the public sector the main driver to continuing renewals is not the market situation of agencies but the needs and claims of customers and citizens and the representatives on the political level.

Key words: total quality management, public services,

JOHDANTO

Kokonaisvaltaisen laatujohtamisen mallia (TQM) pidetään yhtenä merkittävimmistä toisen maailmansodan jälkeisen ajan organisaatiomaailman johtamisinnovaatioista. Tämä Japanista lähtöisin oleva laatujohtamismalli kehitettiin alun alkaen tuotannollisten liikeyritysten johtamisen välineeksi. Yritysanalyttikot ovat nähneet paljolti juuri laatujohtamismallin käyttöönoton syyksi Japanin nousulle johtavaan asemaan toisen maailmansodan jälkeisessä globaalissa teollisessa taloudessa. Yhdysvaltalaisten yritysten taloudel-

lisen kilpailukyvyn huomattavan kohentumisen 1980-luvulla on katsottu aiheutuneen monelta osin juuri laatujohtamisajattelun soveltamisesta.

Tässä artikkelissa kysytään, mikä on laatujohtamismallin soveltuvuus ja yhteensopivuus julkiselle sektorille. Millaisia kynnystekijöitä tai rajoitteita nousee esille, jos mallia sovitetaan erityisesti tämän päivän suomalaisen julkishallinnon palvelukulttuuriin ja julkisjohtamisen tarpeisiin? Mitkä ovat niin sanottuja kriittisiä soveltuvuustekijöitä? Istuuko laatujohtaminen ylipäätään johtamismallina ei-kilpailuille aloille? Toimiiko se yhtä hyvin palvelujen johtamisessa kuin niissä tavara- tuotannon organisaatioissa, joissa idea aikanaan kypsyi?

Kysymys laatujohtamismallin soveltuvuudesta on kaikkienensa tärkeä ja ajankohtainen tänä päivänä niin kunnissa kuin valtionhallinnossakin monien laadun kehittämisen hankkeiden näkökulmasta. Esimerkiksi yleisen lautupalkintokriteeristön käyttöönotto julkisella sektorilla saattaa edellyttää omien soveltamiseksi identifiointia ja tarkentamista.

Artikkelin alussa kuvataan 'pähkinänkuoressa' laatujohtamisen perusajatus, jonka jälkeen pyritään identifioimaan lähinnä kirjallisen aineiston pohjalta, mitkä todennäköisimmin ovat laatujohtamisen soveltuvuuden kriittiset pisteet julkisjohtamisessa. Varsinaisessa tarkastelussa käydään läpi laatujohtamisen ja julkissektorin toimintaympäristön keskeiset yhteensovittamisdilemmat. Lopussa arvioidaan vielä erikseen, mihin tarpeisiin laatujohtaminen ankkuroituu julkisella sektorilla. Viime mainittu kysymys on tärkeä siksi, että originaalisen laatujohtamisen välinearvo kytkeytyy yrityselämässä selkeästi kilpailukyvyn käsitteeseen, jota ei sellaisenaan esiinny julkispalveluissa.

LAATUJOHTAMISEN IDEA JA PERUSPERIAATTEET

Laatujohtaminen on käännös englannin kielen sanoista 'Total Quality Management'. Lyhenne

TQM tulee siten kolmesta termistä: 'Total', 'Quality' ja 'Management'. Näihin kolmeen käsitteeseen sisältyy samalla laatujohtamisen tiivistetty sanoma. "Quality" viittaa johtamisfilosofian keskiöön eli laatuun, mutta samalla myös asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden ensisijaisuuteen laadun määrittäjinä ja palvelun onnistumisen parametrien asettajina. 'Total Quality' viittaa yhdessä siihen, että kaikki organisaation jäsenet pyritään saamaan laadun kehittämiseen mukaan. Toisaalta käsitteyhdistelmä viittaa laadun totaalisuuteen, pyrkimyksen kehittää organisaatiossa laatua sen kaikissa ilmenemismuodoissaan eli palvelun laaduna, prosessin laaduna, työyhteisön laaduna, työympäristön laaduna ja niin edelleen. 'Management' ei kuvaa pelkästään sitä, että kyseessä on johtamismalli, vaan erityisesti johdon sitoutuneisuuden keskeisyyttä laatuajattelun toteuttamisen onnistumiselle. Johdon hyväksyntä laadun kehittämiseksi ei riitä, vaan tarvitaan johdon omaa aktiivisuutta ja osallistumista. sekä johtamismenetelmien muokkaamista tukemaan laadun kehittämistä. Laadusta tulee strateginen elementti ja laatu politiikasta organisaation keskeinen politiikan lohko. (Lau & Anderson 1998, 87–89; Harrison & Stupak 1993, 5)

Laatujohtamisesta on kirjallisuudessa suppeampia ja laajempia määrittämiä. Suppeasti määritellen laatujohtaminen on prosessi, joka korostaa tietoista pyrkimystä laadulliseen virheettömyyteen organisaation kaikissa toiminnoissa. Laatujohtaminen tähtää asiakkaan odotusten kohtamiseen tekemällä oikeat asiat oikein ensimmäisellä kerralla (...focuses on meeting customer expectations by doing the right things right the first time, Wagenheim & Reurink 1991).

Edward W. Demingille (Aguayo 1990) laatujohtaminen tarkoittaa sellaisen organisaatiokulttuurin aikaansaamista, joka tukee jatkuvaa asiakkaiden tarpeiden tyydyttämistä erityisten laatu-työkalujen, -tekniikoiden ja -koulutuksen muodostaman kokonaisuuden kautta. Demingille laatujohtaminen on monisäikeinen kokonaisuus. John Oakland (1993) viittaa laatujohtamismallilla johdon ja työntekijöiden yhteistoiminnan järjestelmään hyvälaatuisten palvelujen tuottamiseksi, kehittämiseksi ja markkinoimiseksi asiakkaiden tarpeiden ja odotusten mukaan. Tavoitteena on luoda laatuorientoitunut organisaatiokulttuuri, johon sisältyy koko organisaation sitoutuminen laatuun sekä laadun jatkuvaan nousuun. Tärkeitä johtamismenetelmiä ovat henkilökunnan koulutus ja vastuun delegoiminen alemmas organisaatioissa. Phil Crosby (1980) puhuu 'askelistä' laadun parantamiseksi. Näitä ovat johdon sitoutuminen, osasto-

jaon ylittävien tiimien perustaminen, prosessien evaluointi potentiaalisten ongelmakohtien löytämiseksi, koko organisaation kattavan laatu-tietoisuuden synnyttäminen, edistymisen seuranta, koulutus, yksilöiden rohkaiseminen laadunparanusehdotusten tekemiseen, laatu-työhön osallistumisen palkinta sekä pysyvien laatu-neuvostojen perustaminen. Crosby korostaa myös laadun nollavirhetavoitetta (zero defect) sekä poikkeamien yhteistä käsittelyä virheiden vähenemisketjityksen aikaansaamiseksi.

Yleensä laatujohtamisen osat liitetään laadun kokonaisvaltaisuuteen ja laaja-alainen ymmärtämiseen. Samoin oleellisia ovat asiakkaiden tarpeiden ja odotusten kohtaaminen, johdon ja työntekijöiden yhteistoiminnan muodot ja sitoutuminen, kvantitatiivisten menetelmien käyttäminen sekä prosessorientaatio. Laatujohtaminen painottaa organisaation kokonaisvaltaista mukautumista yhtäältä kuluttajan tarpeisiin, toisaalta jatkuvaan prosessiensa kehittämiseen käyttämällä tietopohjaisia ongelmanratkaisumenetelyjä sekä mahdollistamalla työntekijäryhmien ja tiimien vaikuttamisen (Westphal etc. 1997, 367). Tässä tarkastelussa otetaan perustaksi seuraava 12-kohtainen laatujohtamisen ydinperiaatteiden lista, kun lähdetään pohtimaan laatujohtamisen soveltuvuutta julkiselle sektorille:

1. johdon sitoutuminen ja tuki
2. laatu ja sen totaalisuus
3. asiakasorientaatio
4. valvonnasta varmistamiseen
5. henkilöstön osallistuminen laaturyhmien ja tiimien myötä
6. laadun jatkuva parantaminen
7. laatu-kustannussuhteen parantaminen
8. sisäistä motivaatiota korostava henkilöstöpolitiikka
9. lopputuotteen laadun homogenisointi
10. prosessit huomion kohteeksi
11. tilastollisten ja muiden tutkimusmenetelmien aktiivinen käyttö sekä koulutus
12. kumppanuus ja verkostoituminen

KESKUSTELUA MALLIN SIIRRETTÄVYYDESTÄ JA SOVELTUVUUDESTA

Laatujohtamisen soveltuvuutta ja siirrettävyyttä julkiselle sektorille on puitu runsaasti 1990-luvulla hallintotieteellisessä ja johtamiseen liittyvässä kirjallisuudessa. Ehrenberg ja Stupak

(1994, 76) nostavat soveltuvuuden kannalta keskeisiksi piirteiksi julkisille organisaatioille ominaiset suuret ympäristöpaineet, poliittisen ohjautuvuuden, ylimmän (poliittisen) johdon vaihtuvuuden sekä legalistisen yhtenäiskulttuurin, joka sitoo yksittäisen viraston toimintamahdollisuuksia. Laatujohtamista sovelletaan ympäristössä, jota luonnehtii asiakkaiden jakautuminen ryhmiin erilaisine tarpeineen ja ristiriitaisine intresseineen. Julkiseen päätöksentekoon kuuluu alustusmenettely veto-oikeuksineen. Virastojen tehtävistä on säädetty lailla, mutta niiden päivittäistavoitteet eivät ole välttämättä selvästi eksplikoituneet. Toiminnan pysyvyys on virastokulttuurin yksi perustekijä. (myös Younis et al. 1996, 373; Vinzant & Vinzant 1996, 208; sekä White & Wolf 1995, 217.)

Raymond (1995, 90–92) näkee laatujohtamis-mallin erityishaasteiksi julkisella puolella hallinnon kompleksisuuden sekä ylhäältä alas tulevien aloitteiden toimimattomuuden. Henkilöstösystemi on yksityistä sektoria hierarkkisempaa, johtaminen kompleksisempaa ja johtajan toiminta tyyppillisesti sidotumpaa. Poliittinen taso on otettava huomioon. Fiskaalinen systemi sekä budjettiprosessi toimivat omintakeisella tavalla. Lainsäätäjät määrittävät monelta osin myös palvelujen sisällöllisiä rajoja.

Swiss (1992, 358) nimeää laatujohtamisen soveltamisen haasteiksi julkisten palvelujen luonteen, asiakkaan määrittämisen vaikeuden, huomion korostumisriskin yksinomaan panoksiin ja tuotantoprosessiin sekä organisaatiokulttuurin muuttamisen työläyden.

Pollitt ja Bouckaert (1994, 4) tarkastelevat laatujohtamisen soveltuvuutta julkishallinnossa enemmän asteellisena kysymyksenä. He rajavat soveltuvuutta edistävät (tai vaihtoehtoisesti estävät) tekijät seuraavasti:

- organisaatioon kohdistuvan kilpailun aste
- organisaatioon kohdistuvan ulkoisen säätelyn ja autonomian aste
- palvelun ominaispiirteet, kuten:
 - asiakasvuorovaikutuksen henkilökohtaisuuden aste
 - riippuvuuden aste teknologiasta
 - hyvinvoinnin tuottamis- tai velvoitepainotisuus.

Soveltuvuus ilmenee Pollitin ja Bouckaertin (1994, 18) mukaan seuraavasti: Mitä vähemmän kilpailua on, mitä enemmän palvelua säännellään ulkoapäin (esim. poliittisilla päätöksillä tai lainsäädännöllä), mitä vähemmän palvelu on kasvotusten tapahtuvaa ja teknistynyttä sekä mitä enem-

män siinä ilmenee pakottavuutta, sen vaikeampaa on laatujohtamisen soveltaminen ja päin vastoin. Laatujohtamisen mahdollisuuksia edistävät kirjoittajien mukaan lisäksi palvelujen integroituneisuus, laadun mitattavuus, tuotannollisuus, päätöksenteon desentralisoituneisuus, henkilökunnan mahdollisuudet vaikuttaa sekä edellytykset intensiiviseen henkilöstökoulutukseen. Kirjoittajat näkevät, että esimerkiksi postilaitoksella on valmiimmat lähtökohtaiset edellytykset laatujohtamistyyppisen mallin käyttöönotolle kuin lastensuojeluvirastolla.

Colin Morgan ja Stephen Murgatroyd (1995, 42–59) toteavat, että virastojen professionaalinen luonne on yksi soveltamista vaikeuttava ympäristötekijä, samoin julkissektorin asiakkuuden kompleksisuus sekä julkissektorin resurssien omaperäinen allokointimalli. Lisäksi he tuovat esille käyttöönottoa jarruttavina tekijöinä julkissektorin muutoshitauten, resurssien allokoinnin ja tuloksellisuuden keskinäisen riippumattomuuden, suorituspalkkiojärjestelmien puuttumisen, yksilöpohjaiset työprosessit (esim. koulunopettajan työ) ja hierarkiat.

Beryl Radin ja Joseph Coffee (1993) näkevät laatujohtamisen toteuttamisessa julkisella sektorilla kolme 'akilleenkantapäätä': 1) tuottavuuden erityisluonteen, 2) johtajuuden ja budjettitalouden ja 3) organisaatiokulttuurin pysyvyyden ja yhtenevyyden. Tuottavuus on pidettävä julkisella sektorilla esillä laadun kehittämisestä huolimatta, koska laatu ei välttämättä korreloi itsessään kustannustekijöiden kanssa. Toisaalta budjettitalous ei mahdollista virastoissa samanlaista asiakaslähtöistä laadun tarkastelutapaa kuin yrityksissä. Johtajien sitoutuminen ja vakuuttuminen laatujohtamisen tarpeellisuudesta ja uusien roolien omaksuminen on uudistuksen olennainen ehto. Poliittishallinnollinen ympäristö ei tee ylimmän johdon sitoutumista laadun kehittämiseen mitenkään itsestäänselvyydeksi. Organisaatiokulttuurin muuttaminen on hidas ja vaikea prosessi julkisella sektorilla, jolla pitkä historiallinen perinne on voinut kehittää virastolle hyvinkin vahvan ja omaleimaisen kulttuurin.

On yhtenevyyttä siinä, mitkä piirteet nähdään laatujohtamisen soveltuvuuden keskeisimpinä kynnystekijöinä. Tyyppillisesti tällaisina mainitaan julkisen sektorin päätöksenteon, talouden ja asiakaspalvelun erityisluonne, suhde markkinoihin sekä (legalistisen) organisaatiokulttuurin pitkät perinteet. Seuraavassa otetaan läheisempään tarkasteluun juuri nämä soveltuvuuden kannalta keskeisimmiksi katsotut kynnys- ja kontekstitekijät:

- asiakasnäkökulman yhteensovittaminen kansalais- ja yleisen edun näkökulmiin
- tavaratuotantonäkökulma vs. palveluorganisaatiot
- markkinaalaadun yhteensovittaminen yhteiskunnalliseen laatuun
- markkinaolosuhteet suhteessa julkistalouden toimintaympäristöön ja pitkäjänteisyyteen
- laatu politiikan mahdollisuudet ja poliittisen johdon luonne
- prosessikeskeisyyden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhteensovittaminen
- kulttuurisen taustan vaikutus kynnystekijänä

Vastausta haetaan lähinnä siihen, mikä on kriittinen rajapinta kussakin soveltuvuustekijässä. Millä mekanismilla konteksti vaikuttaa laatujohtamisen soveltamiseen tai vaikeuttaa sen soveltamista originaalisessa muodossaan? Onko kyseessä este, joka on kierrettävissä vai aiheuttaa este laatujohtamisen uudelleenmodifiointitarpeen? Missä määrin soveltamiskyvykset ainoastaan tuovat lisähaasteita laatujohtamisen toteuttamiselle?

Oma kysymyksensä on, mikä on laatujohtamisen tarveperusta julkisella sektorilla. Alkuperäisessä ympäristössä laatujohtamismallin käyttöönoton keskeisenä lähtökohtana oli pyrkimys parantaa yritysorganisaatioiden asemaa markkinoilla ja kannattavuutta pitkällä aikavälillä. Laatu nostettiin yritysten elinkelpoisuuden takaajaksi. Julkisten organisaatioiden palvelujen kysyntää eivät säätele ainakaan ensisijaisesti hyödykkeiden ostomarkkinat, vaan kansalaiset ja yhteisöt legitiimeine tarpeineen ja odotuksineen. Mikä on laatujohtamismallin käyttöönoton peruste julkisella sektorilla? Miten palvelujen laadun jatkuvan kehittämisen tarvetta perustellaan? Näitä kysymyksiä tarkastellaan lopuksi. Tarkastelu pohjaa kirjallisuudessa esille tuotuun aineistoon sekä äskettäin julkaistuun laajempaan aihetta käsittelevään teokseen (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999).

ASIAKASNÄKÖKULMAN YHTENSOVITTAMINEN KANSALAI- JA YLEISEN EDUN NÄKÖKULMIIN

Asiakaskäsitteen ja asiakasorientaation sopivuus julkisiin palveluihin on ollut kenties eniten esillä laatujohtamismallin soveltamispuhdistamisessa. Laatujohtamisen filosofian mukaan asiakkaan näkökulman pitäisi vaikuttaa keskeisesti siihen, miten palvelua ja sen laadullisia ominaisuuksia kulloinkin muutetaan ja kehitetään. Yrityksessä

asiakas päättää ja vastaanottaa hyödykkeen ja siten hän 'päättää' laadusta ostopäätöksellään. Asiakkaat ovat usein selkeästi identifioitavissa. Asiakkaiden odotukset palvelua kohtaan ovat tyypillisesti hyvin yhdensuuntaiset. Yrityksen pitää tietää, mitä asiakkaat palvelulta odottavat. Palvelulla tähdätään asiakkuuden uudistumiseen. Vakinaiset asiakkaat ovat erityisen tärkeitä, koska he ovat vaihtoehdoista huolimatta säilyttäneet asiakkuutensa. Palveluun liittyvien uudistusten pitää olla sellaisia, että ne saavat asiakkaan hyväksynnän. Miten tämä filosofia toimii julkisissa palveluissa?

Julkisella sektorilla asiakkuusnäkökulmaa 'häiritsee' ensinnäkin se, että viraston (esim. ympäristövirasto) asiakkailta voi olla keskenään ristiriitaisia odotuksia. Hyvän laadun ominaisuuksista ei vallitse välttämättä yksimielisyyttä (vrt. esim. psyykkinen hoitotyö taikka opetustyö, Walsh 1991, 506–507). Palvelulla saattaa olla voimakas yhteiskunnallinen luonne. Siihen voi kytkeytyä poliittista taikka eettistä arvolutausta ja erilaisia moraalisia sekä ammatillisia perspektiivejä, jotka heijastelevat erimielisyyttä siitä, mikä ylipäätään on laadukasta palvelua (Younis et al. 1996, 380; sekä Lumijärvi 1996). Ovatko esimerkiksi maankäytön suunnittelussa harjualueen kaavoituksen asianosaisia maatalouden harjoittajat, sorankaivajat vaiko tulevaisuuden biodiversiteetistä eli ympäristön monimuotoisuudesta huolta kantavat ympäristöaktivistit? Miten paljon painoa kunkin asianosaisryhmän odotuksille ja palautteille annetaan maankäytön suunnittelussa ja päätöksenteossa? Joissakin ääritapauksissa viraston asiakkaat saattavat olla toisilleen riita-asian osapuolia.

Yrityksen asiakaskunnalla on usein sen tavaroihin tai palveluihin kohdistuvia erilaisia odotuksia, mutta yritys reagoi niihin taloudellisella perusteella. Tyypillisen tasa-arvon ihannetta toteuttavan viraston on sovittava toimintansa kaikkien asiakkaiden tasavertaiseen kohteluun lain nojalla. Viraston henkilökunta joutuu siten kiinnittämään huomionsa samalla tavoin kaikkiin asiakkaisiinsa (Wagenheim & Reurink 1991). Pfeffer ja Coote (1991) toteavatkin, että laatua arvioidaan julkisissa palveluissa markkinanäkökulman sijaan demokraattisen näkökulman (*democratic approach*) mukaisesti.

Julkisten palvelujen ero yritysten asiakkuuksiin syntyy myös siinä, että eräissä infrastruktuuripalveluissa asiakkaiden identifiointi on vaikeaa (Swiss 1992). Kuka tosiasiallisesti käyttää esimerkiksi kunnallista katuvalaistusta? Kustannuksia on vaikea kohdentaa yksittäisiin asiakkuuksiin.

Vaikka asiakkuus voi olla sinänsä selkeästi rajattavissa, asianosaisuutta joudutaan yleensä tarkastelemaan julkisissa palveluissa monin tavoin jakautuneena. Suuri yleisö voi olla kollektiivisesti asiakkaana. Varsinkin infrastruktuuripalveluissa, kuten turvallisuutta ylläpitävissä ja kriisejä ehkäisevissä palveluissa (esim. maanpuolustus) asiakkuus hajautuu koko kansaan tai ainakin usealle taholle ilman, että asiakkaita aina edes pystytään ymmärtämään erillisinä palvelun käyttäjinä ja hyödynsaajina. Jo itse yksittäisen asiakkaan tarkka rajaaminen saattaa olla vaikeaa. Laatujohtamisen ongelma on siinä, että se antaa julkisissa palveluissa liian suppean asiakkuustulkinnan. Palvelut tuotetaan kokonaistarpeen näkökulmasta.

Julkisella sektorilla asiakkaat eivät useinkaan ole palvelun yksinomaisia rahoittajia, vaan palvelua ylläpidetään verovaroin. Kunta on kokonaisuudessaan edustajiensa välityksellä päättämässä palvelujen tuottamisesta samalla kun kenties vain muutama yksilö täyttää kriteerit palvelun saamiseksi (esim. tiettyjen vammaispalvelujen saanti) ja käyttää palveluja. Osa käyttää palveluja, osa osallistuu ainoastaan palvelujen rahoittamiseen verovaroin. Rahoittajan intressissä saattaa olla palvelun tuottaminen suhteellisen halvalla, kun taas käyttäjät haluavat mahdollisimman laadukasta palvelua. Käyttäjät ei välttämättä huomioi palvelun hintaa, koska käyttäessään palvelua hän ei joudu maksamaan siitä, ei ainakaan täysimääräistä maksua. Kun asiakkuuteen ei sisälly palvelun rahoitusta, ei tästä näkökulmasta asiakkaan asemaa voida pitää julkisella puolella yhtä ensisijaisena kuin markkinapalveluissa. Olennaista on, määritelläänkö laatu ensisijaisesti tuottajan, käyttäjän vaiko yleisen edun näkökulmasta. (Pollitt & Bouckaert 1994, 5.)

Julkispalvelujen tarjonnassa joudutaan ottamaan huomioon asiakkaan ohella myös suuren yleisön ja poliittisten päättäjien intressit. Tämä ei ole välttämättä riippuvainen suuren yleisön palveluun kohdistamasta mielenkiinnosta. Suuri yleisö osoittaa harvoin suoraan kiinnostusta esimerkiksi julkiseen pankkitarkastukseen sinänsä. Se osoittaa kiinnostusta viraston työhön kenties vain jonkun akuutin kriisin ollessa julkisuudessa. Silti virastossa joudutaan jatkuvasti toimimaan asiakastilanteissa siten, ettei suuren yleisön etua uhata (Swiss 1992).

Usein varsinkin valtion ydintehtävissä (esim. poliisin valvonta- tai rikostentorjuntatyö, oikeuslaitos) kokonaisuhyöty ajaa yksittäisen toimien kohteena tai asianosaisena olevan toiveiden ohi. Sääntelyä harjoittaville hallinnon aloille asiakas-

yhteistyön muodot sopivat vain rajoitetusti. Palvelua on kehitettävä enemmän kokonaisuhyödyn kuin asiakasmarkkinoiden näkökulmasta. Kansalaisille ja edustuselimille kuuluu 'perusvalta' määrittää palveluperiaatteet. Palvelun käyttöä säädelään primääristi lakien ja päättäjien hyväksymien strategioiden avulla, eikä markkinoiden asettamalla standardeilla. Standardeilla voidaan toki tämentää laatuun kohdistettavia vaateita. Jos periaate 'asiakas on aina oikeassa' asettuu vasten lain tarkoitusta, sitä ei voida seurata. Jos tilaa asiakasvaikutuksille jää, sen on jätävä lain harkinta-alueen sisälle. Toisaalta yleensä säädökset ja ohjeistot jättävät mahdollisuuksia palvelujen joustavuuteen ja monimuotoisuuteen tilanteissa, joissa kohdataan yksittäisten ihmisten tarpeet. Varsinaisissa hyvinvointipalveluissa kuluttajien ja kuluttajaryhmien 'äänivalta' tai asianosaisuusaste on tyypillisesti suuri. Poliittisten päättäjien lakisääteinen asema on kuitenkin näidenkin palvelujen ohjauksessa vahva ja ajaa asiakkaiden 'äänivallan' ohi. Päättäjien välityksellä palvelujen sisältöön heijastuu samalla ideaalisesti myös veronmaksajien etu. Tämä prosessi on välttämättä dynaaminen, koska osapuolten pyrkimykset ja valta-asetat muuttuvat kaiken aikaa.

Kieron Walshin (1995, 251) mukaan asiakkuuteen sisältyy julkisella sektorilla vääryymmärtämisen mahdollisuus. Asiakaspalvelutilannetta tulkitaan ikään kuin siinä verot vaihdettaisiin palveluiksi. Poliitiikka pelkistyy kuluttamiseksi mieluummin kuin redistributiiviseksi (uudelleenjakavaksi) ja kollektiiviseksi palveluihin vaikuttamiseksi. Käsitteet, joita käytetään ymmärtämään julkista realismia, eroavat markkinakäsitteistä. Julkishallinnon asiakkuus viittaa enemmän tarpeisiin kuin vaatimuksiin, kansalaisuuteen mieluummin kuin kuluttamiseen, vaikuttamiseen mieluummin kuin valintaan.

Edellä mainituista syistä asiakaskäsitettä pitää julkisella sektorilla muokata ottamaan huomioon palvelujen yhteisöllinen luonne. Palveluyksikkö on jotakin muuta kuin vain palveluja 'myyvä' yksikkö. Se jakaa ja tarjoaa palveluja. Ne ovat vastaus siitä, mitä kansalaiset veronmaksajina ja päättäjinä haluavat sen tuottavan asettaen tarvittaessa myös erityisiä käyttömaksuja tiettyihin yksilöityihin palveluihin. Julkisessa verotaloudessa palvelujen määrä, laatu ja jakelu ovat usein samalla sosiaalipolitiikan instrumentteja. Palvelu toimii demokraattisen mallin pohjalta eikä kuluttajavastuulla. Julkisesti rahoitetun sairaalan on kyettävä vastaamaan vastualueensa hoitoa tarvitsevan väestön, sisään otettujen potilaiden ja heidän läheistensä odotuksiin, hoidosta maksa-

van tahon odotuksiin, potilaan lähettäneen ja potilaasta sairaalan jälkeen huolehtivan hoitojärjestelmän odotuksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon keskuselinten määrittämiin puitteisiin (Kivimäki & Elovainio 1998, 390). Kysymys on yhtäältä potilaan oikeuksista, toisaalta sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta yleensä. Pelkästään asiakkaan priorisoima balanssi ei ole mahdollinen, vaikka palvelun ostaja (veronmaksaja) tai tilaaja (kunnan päättäjät) olisivatkin samalla palvelun käyttäjän asemassa. (Younis etc. 1996, 376–377; Mäntysaari 1998, 12.)

Julkisella puolella johtamisen yhteys julkisen talouden fiskaaliseen taustaan tulee esille monin tavoin. Resurssien niukkuus saattaa johtaa palvelujen voimakkaaseen priorisointiin. Rajaudutaan tiettyihin palveluihin, joita tuotetaan mahdollisimman paljon ja nopeasti. Laatujohtamismallin soveltaminen saattaa tällaisessa tilanteessa jopa synnyttää suoranaista vahinkoa kehottaessaan kiinnittämään huomiota yksinomaan ja vain välittömien asiakkaiden tarpeisiin. Toiminnan puitteet on voitava asettaa olemassa olevien resurssien tasolle. Fiskaalisen taustan eroista ei kuitenkaan voi päätellä sitä, että julkisissa palveluissa laadun ja hinnan suhde toimisi jotenkin toisin kuin yksityisellä sektorilla.

Laatujohtamismalliin implisiittisesti sisältyvä olettamus asiakkaasta passiivisena kuluttajana vaikuttaa ongelmalliselta varsinkin sellaisilla julkisilla aloilla, joissa jo laki edellyttää asianosaisten kuulemista ennen päätöksentekoa. Kansalaisen roolina ei ole pelkästään tehdä ja vaikuttaa valintoihin ('exit'). Vaikuttamisen mahdollisuus ('voice') on kansalaisoikeus. Se nousee kansalaisten subjektiivisista oikeuksista sanoa käsityksensä arvojen muodostuksesta ja korostuu erityisesti paikallisella tasolla. Vaikuttamisen mahdollisuus on enemmän kuin ohjeellinen oikeus valittaa saadusta palvelusta siten kuin esimerkiksi 'citizen's charterit' tämän kansalaisoikeuden rajaavat (Younis etc. 1996, 380; Mäntysaari 1998, 13). On jopa katsottu, että kansalaisaseman samaistaminen markkina-asiakkaan käsitteeseen itse asiassa heikentää kansalaisten vaikuttajaa-asemaa (Cox 1995, 93.).

Asiakkaiden vahvempaa roolia julkisissa palveluissa korostaa myös palveluiden läpinäkyvyyden vaatimus. Esimerkiksi laatustandardien ja palvelusitoumusten on oltava julkisia (Pollitt 1990, 437). Kuluttajien tyytyväisyystutkimusten käyttö ei voi korvata kollektiivista julkista keskustelua julkisten palvelujen luonteesta.

Suuri osa julkisista organisaatioista on niin sanottuja professionaalisia organisaatioita (kou-

lut, sairaalat, oikeusistuimet), joissa asiantuntijoiden merkitys laadun määrittäjänä korostuu. Asiakkaiden tietopuoliset mahdollisuudet arvioida huippuammattilaisten tai eksperttien työn laatua ovat puutteelliset. Asiakkaalla voi olla silti roolinsa myös professionaalisen palvelun laadun määrittäjänä esimerkiksi palvelun psyko-sosiaalisissa, viestinnällisissä taikka ulkoisissa piirteissä.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että julkishallinnon kontekstin luonteessa on sekä asiakkaan asemaa rajoittavia että vahvistavia piirteitä. Julkispalveluasiakkaan asemaa rajoittaa yrityksen asiakkaaseen verrattuna se, että asiakas ei rahoita suoraan käyttämiään palveluja. Hänen valintansa eivät heijastu välittömästi organisaation elinmahdollisuuksiin. Toisaalta julkispalvelujen asiakkaan asemaa taas korostaa kansalaisen asemasta nouseva vaikuttajan rooli. Useimmissa tapauksissa yritykselle ominainen asiakasorientaatio ei riitä julkisella puolella arvioinnin tai kehittämisen perustaksi, eikä sitä aina voida pitää edes keskeisimpänä argumenttina. Arviota siitä, onko palvelu hyvää vai huonoa, ei tee pelkästään palvelun vastaanottaja. Enemmän julkisella sektorilla kysymys on siitä, miten henkilökunnan ja asiakkaiden näkemykset otetaan huomioon ja miten painottaen (Cox 1995, 94). Julkisen palvelun laadun määrittelemiseen osallistuu epäsuorasti useita ryhmiä: poliittiset päättäjät, eri alojen asiantuntijat ja järjestöt.

Julkisella sektorilla joudutaan tavoittelemaan yleisen edun ja asiakkaan edun balanssia. Asiakaspalautteiden lisäksi tarvitaan käsitys palvelujen kehittämisen strategisesta suunnasta. Tämän pitää perustua julkiseen keskusteluun ja edustukselliseen demokratiaan. Pelkkä palvelujen käyttöön kohdistuva orientaatio ei siten anna useimmissa julkisissa palveluissa riittävää arvioinnin eikä varsinkaan kehittämisen perustaa. Mitä lähemmäksi julkisella sektorilla tullaan perinteisen yvartijavaltion toimintoja, sitä kriittisemmin ja varovaisemmin joudutaan suhtautumaan asiakaslähtöisen laatuksitteen soveltamiseen sellaisenaan. Perinteiset valtion ydintehtävät liittyvät usein juuri pakottavaan valtaan ja järjestyksen pitoon, jossa toiminnan kohde ei tavallaan ole edes asiakas. Vankilatuomion vastaanottava rikkolinen ei välttämättä halua tätä 'palvelua'. Vankienhoitopalveluissa tai tietyissä poliisipalveluissa ei tähdätä asiakkuuden 'uusiutumiseen', vaan pikemminkin siihen, ettei 'vakiasiakkuutta' synny. Yhteiskunta on tällaisissa tapauksissa enemmän asiakkaan roolissa yhteiskuntarauhan vaatijana kuin varsinainen kohde. Kuitenkin myös näissä

julkisen sektorin perustoiminnoissa alkuperäisen asiakaskäsitteen käyttötavalle ja asiakaslähtöiselle laadun tulkinnaalle jää toki osittainen peruste.

Julkisen sisällä on erityyppistä asiakkuutta. Paljon riippuu siitä, miten suvereenia asiakkaat ovat palvelun kuluttajina. Miten tuottaja- tai asiakaslähtöiseksi palvelu on säädetty? Suuri suverenisuus palvelussa tarkoittaa puhtaan asiakaslähtöistä lähestymistapaa. Toisessa ääripäässä on täysin tuottajan ohjaama palvelutilanne. Yleensä kummatkin aspektit joudutaan ottamaan huomioon.

Julkisella puolella edellytetään alkuperäistä laatujohtamismallia avarampaa asiakkuustulkintaa. Toimintaa ei voida nähdä vain ja ainoastaan asiakkaiden intresseistä. Laatujohtamisen asiakaskonseptio sopii periaatteessa helpoimmin hyvinvointipalveluihin, joissa palvelulla on vapaaehtoinen luonne. Aina on silti tärkeää kerätä palvelupalautetta asiakkailta ja käyttää tätä yhtenä perusteena arvioinnissa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. (Swiss 1992)

TAVARATUOTANTONÄKÖKULMA VS. PALVELUORGANISAATIOT

Laatujohtaminen koski alun alkaen Japanissa tavaratuotantolaitoksia ja niiden laatua. Tähänkin seikkaan on sittemmin viitattu usein pohdittaessa laatujohtamismallin soveltuvuutta. Yleisesti on katsottu, että laatujohtaminen toimii parhaiten sellaisissa julkisen hallinnon organisaatioissa, joiden toiminta muistuttaa tavaratuotantoa ja yritystoimintaa. Muilla sektoreilla tarvitaan laatujohtamismallin modifiointia. Mitä kauempana tavaratuotannon organisaatioista ollaan, sen varauksellisempaa ja usein myös vaikeampaa on mallin käyttöönotto. Esimerkiksi laatuopetusohjelmia on pidetty taloudellisesti ja henkilöresurssien näkökulmasta vaikeina toteuttaa monissa pienissä palvelualan organisaatioissa. (Vinzant & Vinzant 1996, 208)

Tavaratuotannossa lähdetään siitä, että prosessista valmistuvien tuotteiden tulee olla teknisesti yhdenmukaisia ja laadun tulee olla tasalaatuisia. Virheet heikentävät laatua. Tuotepohjaisuuteen liittyy, että valmistumassa olevaa tuotetta katsotaan voitavan testata ennalta ja arvioida sekä todeta sen virheellisyys tai virheettömyys ja standardinmukaisuus. Tyypillisesti tuote edustaa markkinoille menevää kappaletavaraa, jolloin virheiden estäminen jo tuotannossa estää huonolaatuisten tuotteiden pääsyä markkinoille 'pilaamaan mainetta'. On kysytty, soveltuuko laa-

tujohtamisen malli vain massatavaratuotantoon. Esimerkiksi laatujohtamismalli Deming (1988, xi) katsoi, että malli soveltuu palvelualoille ja julkiselle sektorillekin, vaikka hänen pääasiallinen laatujohtamisen soveltamiskenttensä oli tavaratuotanto.

Walsh (1991, 503–513) pitää laatujohtamisen laatuksena liiksi tavaratuotannosta lähtevänä. Walshin mukaan sekä virheettömyyden tulkinta että tasalaatuisuuden vaade laadun indikaattorina ovat hankalia käsitteitä julkisten palvelujen arvioinnissa. Tavara (esim. auto, elektroniikkatuote) saatetaan vakioita tiettyyn muotoon. Tavoitteena voi olla tavarantasaatavuus. Palveluissa tilanne on huomattavasti mutkikkaampi. Palvelut saattavat olla asiakkaiden erilaisista tarpeista nousevia uniikkeja kokonaisuuksia. Julkisten palvelujen tasalaatuisuuden tavoittelu tulee ymmärtää enemmän kansalaisten yhdenvertaisena kohteluna palvelutilanteesta sekä virheiden välttämisenä, joka jälkimmäinen merkitsee julkisen toiminnan lainmukaisuutta. Palveluissa usein suoranaisesti pyritään joustavuuteen sekä kansalaisläheisyyteen, joka merkitsee käytännössä asiakkaiden tarpeiden yksilöllisempää huomioonottamista palvelutilanteesta. Tällöin on jopa haastavaa puhua palvelun standardisuustavoitteesta, koska kukin palvelun tarvitsija haluaa ja saa palvelun hieman erilaisena 'pakettina'.

Nollavirheperiaatetta on hankala soveltaa palveluihin. Virheellisyys tai virheettömyys eivät ole palveluissa yksiselitteisiä kriteerejä. Palvelun virheellisyys on enemmän kokemuksellinen asia kuin tavarantasaatavuus. Palvelu syntyy vasta palvelutilanteen yhteydessä, eikä sitä voida ennalta testata. Siksi palvelun standardisoiminen ja laadun ennalta varmistaminen virheiden välttämiseksi on vaikeampaa kuin tavarantasaatavuus. Palvelussa laadunvarmistus painottuu tavarantuotantoa enemmän edellytyksiin, prosessinohjaukseen ja resurssitekijöiden laadukkuuteen.

Tavarat syntyvät tuotantoprosessin tuotoksina. Sen sijaan palvelu voi olla itsessään monivaiheinen kokonaisuus, jolle on ominaista pitkä ajallinen kesto, kuten esimerkiksi vanhusten laitoshoidossa. Sitä on vaikea mitata tarkoin määrällisesti siten, kuin laatujohtaminen edellyttää. Palveluun saattaa liittyä useita dimensioita, ja tästäkin syystä virheettömyyden toteaminen ei ole helppoa. Palvelun prosessuaalisuus edellyttää laadun monitahoista määrittämistä. Tavara on selkeärajainen kokonaisuus, jolle on verrattain helppo määrittää laatuvaatokset. Tästä syystä myös vertailujen käyttö on vaikeampaa julkisissa palveluissa. Samaa vaikeuteen johtaa palvelujen ainutker-

taisuus. Ehkäisevä palvelu (esim. ympäristönsuojelu) saattaa olla vaikutuksiltaan hyvin laaja-alainen ja pitkäaikainen. (Connor 1997, 501, 505.).

MARKKINALAADUN YHTEENSOVITTAMINEN YHTEISKUNNALLISEEN LAATUUN

Teollisuudessa laatua kuvataan tuotettavan tavaran ominaisuuksina. Kun laatu kytketään palvelun kuvaajaksi, sen ilmaiseminen tulee monitahoiseksi. Tätä ilmentävät 'Julkisen sektorin laatulinjauksia' -julkaisuun (Valtiovarainministeriö 1998, 45) kootut julkisten palvelujen laatu-tekijät. Ne antavat oivallisen kuvan julkisen sektorin palvelun laadun määrittelyn monitahoisuudesta. Laatutekijöinä mainitaan muun muassa:

- asiakaskeskeisyys ja palvelujen saatavuus
- luotettavuus ja turvallisuus
- oikeudenmukaisuus ja oikeusturva
- asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu
- luottamuksellisuus
- tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus sekä virheiden korjaaminen
- asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet
- asiallisuus ja ystävällisyys palvelutilanteissa
- henkilöstön koulutus ja ammattitaito
- kustannustehokkuus, asioiden hoito viivytyksettä

Hyvälaatuinen palvelu on julkisella sektorilla monen tekijän summa. Palvelun 'kulutusarvoihin' eivät kuulu vain niin sanotut markkinaalaadun ominaisuudet (asiakaskeskeisyys, ystävällisyys, palvelualltius jne.), vaan myöskin yhteiskunnallisen laadun piirteet, kuten sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja oikeusturva, tasa-arvo, yhdenvertaisuus, demokratia ja kumppanuus. Hyvä palvelu on julkisella puolella enemmän tai vähemmän kombinaatio kansalaisyhteiskunnasta, asiakaskeskeisyydestä, ammattitaidosta sekä poliittisesta näkökulmasta. (Younis, etc. 1996, 377–378).

Mäntysaari (1998, 11–13) viittaa tarpeeseen kuvata palvelun laadullisia ominaisuuksia sekä objektiivisilla että subjektiivisilla mittareilla. On olemassa objektiivisia perustarpeita, joiden merkitys yksilön hyvinvointiin pysyy suhteellisen vakiona. Näitä ovat esimerkiksi hyvä terveys, seksuaalisuus ja sosiaaliset tarpeet. Perustarpeet liittyvät yleiseen hyvinvointiin, oikeudenmukaisuuteen ja demokratiaan. Yhteiskunnan on huoleh-

dittava sen vastuulla olevien perustarpeiden täytymisestä. Ihmisillä on lisäksi subjektiivisia tarpeita, joissa odotukset muuttuvat tilanteiden ja valinnaisuuden mukaan.

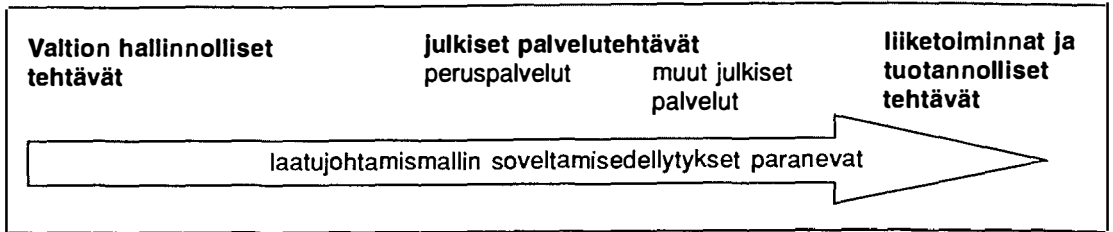
Usein palvelun ongelmana on, että asiakaspalvelun laatuna mitataan helposti vain 'kosmeettisten' subjektiivisten toiveiden toteutuneisuutta. Tämä saattaa hämärtää perustarpeisiin liittyviä puutteita. Toisaalta asiakas saattaa olla suuresti riippuvainen saamastaan hoidosta tai julkisesta tuesta, jolloin mahdollisuus palvelujen objektiiviseen arviointiin estyy. Asiakas ei esimerkiksi pysty vaihtamaan palvelun tuottajaa. Asiakaskeskeisyyden rinnalla tulisikin julkisissa organisaatioissa kerätä tietoa myös palvelujen saatavuudesta sekä jonotus- ja odotusajoista.

Julkiset organisaatiot ovat perinteisesti korostaneet palvelujen lainmukaisuutta, puolueettomuutta, velvoittavuutta sekä asiakkaiden tasarvoista kohtelua. Vasta tämän jälkeen tulevat palvelutilanteeseen ja palveluympäristöön liittyvät viihtyvyys- ja miellyttävyystekijät. Virasto tähtää laadun avulla usein samalla oman toimintansa tai koko hallinnonalan legitimointiin.

MARKKINAOLOSUhteet SUHTEESSA JULKISTALOUDEN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN

Laatujohtamisen menetelmien käyttöönotto Japanissa liittyi tuotantolaitosten pyrkimykseen säilyttää ja parantaa kilpailuasemaansa ja laajentaa markkinaosuuttaan. Tällä tavalla laatujohtamisen innovaatio kytketty tavallaan markkinoiden pakkoon. Juuri Japanissa talouden kilpailutilanteen on katsottu olleen tappiollisen sodan jälkeen erityisellä tavalla armoton. Tuotanto oli saatava nopeasti käyntiin ja tuotteille oli raivattava tilaa. Laadusta luotiin kilpailutekijä. Laatujohtamismallia lähdettiin soveltamaan erityisesti niissä organisaatioissa, joissa tuotannolle oli ominaista nopeasti muuttuva mallisto. Uutuudet myydään laadulla.

Julkiselta palvelulta puuttuvat tuotto- ja kannattavuustavoitteet. Jo Henry Fayol (1916) kuvasi aikoinaan julkisia organisaatioita 'yrityksiksi ilman rahalliseen tuottoon liittyviä tavoitteita' ('entreprises having no monetary objectives'). Julkiselta sektorilta löytyy tosin liiketoimintaa harjoittavia yksiköitä, joissa edellytykset laatujohtamismallin käyttöönotolle ovat yritysten kannattavuusasetelmaan rinnastuvia (ks. kuvio 1). Suurin osa ydintehtävistä koostuu kuitenkin viranomaistehtävistä



Kuvio 1. Laatujohtaminen ja valtioyhteisön organisaatiomuodot.

tä, lainkäytöstä ja pakottavasta hallinnosta, jossa toiminnan arvot ovat etäällä markkinaehtoisen organisaation liiketoiminnallisista arvoista. Väli-maastoon asettuvien hyvinvointipalvelulaitosten palvelun arvoihin liittyy sekä viranomaisuutta että liiketoiminnallisuutta. Palvelut pohjaavat kuitenkin näissäkin organisaatioissa oikeudenmukaisuuteen, yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon sekä yhteiskunnallisiin ja moraalisiin velvoitteisiin.

Virastojen toiminnassa on normaalitapauksessa vähän tai ei lainkaan kilpailua tai muotitavaroita. Asiaksmarkkinat eivät edellytä laadun kehittämistä kilpailutekijänä. Silloin kun palvelut ostetaan markkinoilta, ne hankitaan yleensä kuluttajan puolesta ilman että kuluttamistilanteessa ilmeneisi aitoa markkinavalintaa. Palvelun tuottaja on yleensä vain rajoitetusti vastuussa kuluttajalle, koska palvelut ostetaan häntä varten. Julkinen tuottaja suunnittelee ja mahdollistaa, mutta vastuu kuluttajalle tai veronmaksajalle on välillinen. Yrityksen toiminnassa ja kannattavuuden ylläpitämisessä on markkinoiden lakien mukaan välttämätöntä mukautua asiakkaiden vaatimuksiin.

Koska julkinen organisaatio ei toimi markkina-tilanteessa, on sen tehokkuuden varmistamiseksi suunniteltava muita instrumentteja. Julkisessa organisaatiossa kehittämisen 'pakko' nousee kansalaisten ja muun yhteiskunnan palveluihin kohdistamista vaateista. Julkisen toiminnan kehitys perustuu kansalaisten hyvinvoinnin parantamiseen sekä yhteiskunnan toimintojen parempaan tukemiseen. Näin esimerkiksi koulutusjärjestelmän laadullinen kehittäminen näkyy työvoiman koulutuksen kohoamisena, joka edelleen antaa kilpailutekijän laadun kehittämistyölle yksityisissä yrityksissä ja tekijän niiden menestymiselle kansainvälisessä kilpailussa. (Boland & Silbergh 1996, 352)

Laatujohtamismallin toiminnallisina tavoitteina voidaan korostaa pitkän aikavälin kasvua, markkinaosuuden lisäämistä sekä työturvaa. Tärkeä näkökulma laatujohtamishankkeen aloittamiseen

on rohkeus sopeutua hyötyjen realisoitumisen vaatimaan pitempään aikaan. Aikaväli, jolla laatujohtaminen tuottaa selvästi positiivisia tuloksia, saattaa olla 3–4 vuotta. Tämä on aiheuttanut ongelmia niissä yrityksissä, jotka ovat pyrkineet lyhyellä aikavälillä mahdollisimman hyvään tuloksen. Lyhyen aikavälin tuloksen maksimoiminen voi johtaa pitkän aikavälin tuloksen heikentymiseen. Pitkäaikaista sitoutumista vaativien hankkeiden läpiviemisen mahdollisuudet ovat saattaneet heikentyä suurentuneiden ja nopeasti realisoituvien voittovaateen takia (Edwards etc. 1998, 454). Laatujohtaminen ei sovellu hyvin yhteen lyhytjänteisen toiminnan kanssa. Sen 'hedelmät' kerätään vasta uhrausten (esim. laajan koulutuksen) ja pitkän sisäänajovaiheen jälkeen. (Blenkorn & Gaber 1995, 40–41.)

Julkisen sektorin organisaatioilla pitkäaikaisen laatujohtamishankkeen läpivieminen on todennäköisesti yrityksiä helpompaa, vaikkei niiden toiminta nykyisin olekaan välttämättä erityisen pitkäjänteistä. Aikajänteiden pidentämismahdollisuudet löytyvät budjettiteknikasta, säästöistä, poliittisista päätöksistä sekä strategisen suunnittelun kehittyneisyydestä.

LAATUPOLITIIKAN MAHDOLLISUUS JA POLIITTINEN JOHTO

Laatujohtamisen on onnistuakseen saatava tukea organisaation tavoitteista. Se on tunnistettava osaksi organisaation strategiaa. Ongelmaksi julkisella sektorilla saattaa nousta pyrkimys toteuttaa samanaikaisesti laatujohtamisen kansa esimerkiksi toimintojen ulkoistamista, leikkauspolitiikkaa sekä privatisointia, jolloin laatuajattelun strateginen asema jää epäselväksi. Laatu ei nouse riittävän korkealle ylimmän johdon prioriteeteissa. Laatufilosofiasta ei tällöin tule organisaatiokulttuuria dominoivaa uudistusta.

Ongelmaksi julkisella puolella voivat nousta vähenevät resurssit. Viraston edellytetään tuot-

tavat palvelut vähenevillä resursseilla entisen tasoisina, vaikka asiakkaiden palvelutarpeet ja odotukset kasvavat (Wagenheim & Reurink 1991). Laatu politiikka ja leikkauspolitiikka asetuvat vastakkain tavalla, joka vie pohjaa viraston laatuorientaatiolta. Ei ole mahdollista valita, mikä hintaista palvelua tuotetaan.

Laatujohtaminen kuitenkin edellyttää ylimmän johdon pitkänaikavälin laatustrategiaa, käytännön tukijärjestelmiä sekä ohjausta ja evaluointia (Lilrank 1995, 982). Voiko johto sitoutua laatuun ja mikä johto: poliittinen vai virkajohto vai molemmat? Poliittinen paine saattaa johtaa palveluresurssien leikkaamiseen samaan aikaan kuin asiakkaiden palveluodotukset kasvavat. Joka tapauksessa poliittisten päättäjien on oltava laatuajat- telun takana, ei pelkästään ylimmän virkamiehistön.

Sitoutuminen laadun kehittämiseen on haaste niin kunnallisille kuin valtionkin virastoille. Se vaatii ylimmältä johdolta poliittiselle tasolle saakka herkkyyttä laadun innovaatioille. Kehittämissu- ryhmien pitäisi voida viedä esityksiään sille tasolle, jolla on valta tehdä asiassa ratkaisu.

Poliittisesti johdetuissa julkisorganisaatioissa ylin johto vaihtuu määräajoin poliittisen vaalijär- jestelmän mukaisesti (Swiss 1992, 359). Poliittisen johdon vaihtuvuus vaikuttaa kuitenkin vain hallinnon ylimmällä tasolla ja laatujohtamisen soveltamisessa ei poliittisen johdon puoluetas- talla liene suurta merkitystä, mikäli asenne pal- velujen kehittämiseen on sinänsä myönteinen. Alue- ja paikallistasolla virkamiesjohto on perin- teisesti valittu tehtäviinsä pysyvästi, jolloin vai- huvuuden ongelmat eivät ole periaatteessa suu- rempia kuin yrityksissä. Organisaatiomuutosten myötä määräaikaisuutta on lisätty. Vähäinen vai- huvuus on laatujohtamisen yksi tavoite myös siinä mielessä, että laadun kehittämisessä katso- taan syntyvän henkistä pääomaa esimerkiksi sisäisen koulutuksen kautta. Tämä menetetään henkilön siirtyessä toiseen organisaatioon. Laa- tujohtamisessa korostetaan runsaan ulkoisen vaihtuvuuden sijaan sisäistä tehtäväkiertoa.

PROSESSIKESKEISYYDEN JA YHTEISKUNNALLISEN VAIKUTTAVUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN

Laatujohtamisen ensimmäiset sovellutusalueet olivat liukuhihnatyö sekä vastaavat rutiinityöt. Tämä selittää laatujohtamisen prosessikeskei- syyttä. Boland ja Silbergh (1996, 358) toteavat, miten laadun varmistaminen yleensä tavaratuo-

tannossa merkitsee sitä, että panokset johonkin tiettyyn prosessiin täyttävät riittävän laadutason. Palvelujen laadussa sen sijaan jälkikäteen laa- dun arviointi on lähes välttämätöntä, koska laa- tua ei voida testata ennalta. Panosten korkea- laatuisuus ei riitä varmistamaan, että asiakas saa laadukkaan palvelun.

On esitetty epäilyjä siitä, että julkisen hallinnon ympäristössä prosessikeskeisyys saattaa merki- tä paluuta takaisin toiminnan tarkkaan ohjeista- miseen, kontrollipainotteisuuteen sekä normioh- jauksen filosofiaan. Huomio siirtyy säädösten toteuttamiseen mieluummin kuin palvelemiseen. Tulokontrolli korvautuu prosessikontrollilla. Laa- tujohtamisessa toki lähdetään siitä, että pros- sin paraneminen merkitsee myös laadun koho- amista asiakkaan kokemana. Tärkeää on, että asiakasnäkökulma todella säilyy mukana silloin- kin, kun huomiota kohdistetaan sisäisten pros- sien kehittämistyöhön.

Edellä kuvattu ongelma piilee laatujohtamisen tavassa korostaa panoksia tulosten ja vaikutta- vuuden kustannuksella. Tavaratuotannossa täl- laisen painopisteen asettamisen voi ymmärtää, mutta julkisissa palveluissa tuntuu välttämättö- mältä kohdistaa huomiota myös vaikuttavuuteen. Laatu ei välttämättä kuvasta vaikutusta. Julkisen sektorin palvelujen tuottajat kantavat laajemmin vastuuta tuottamistaan palveluista kuin pelkän asiakasvastuun. Tässä ero yritykseen on ilmei- nen. Yrityksen tavoitteena on esisijaisesti tehdä asiakas tyytyväiseksi. Julkisella puolella myös valvontatehtävät, moraaliset velvollisuudet ja demokratian vaatima vastuullisuus perustelevat sitä, miksi on omaksuttava laajempi, yhteiskun- nallinen vastuu. (Swiss 1992, 358.)

KULTTUURISEN TAUSTAN MERKITYS SOVELTAMISKYNNYKSENÄ

Onko mahdollista siirtää yritysympäristössä kehitettyä mallia julkiseen ympäristöön? Voidaan- ko Japanissa kehitettyä mallia soveltaa Suomes- sa? Onko organisaatioiden kulttuurisissa taustois- sa joitakin sellaisia piirteitä, jotka estävät tai vai- keuttavat laatujohtamismallin rakenteiden ja joh- tamiskulttuurin omaksumista? Useimmat tutkijois- ta korostavat, ettei laatujohtamismallia voida siir- tää menestyksellisesti ottamatta riittävästi huo- mioon organisaatioiden kulttuurisia ominaisuuks- sia (ks. Younis etc. 1996, 372).

Erlaisia kulttuurisia perusvireitä on pidetty jopa laatujohtamisuudistuksen 'akilleenkantapäänä'. Esimerkiksi erään yhdysvaltalaisen osavaltion lii-

kenneviraston laatujohtamisuudistuksen katsottiin kaatuneen siihen, ettei vanhaa organisaatiokulttuuria kyetty yhdistämään uuteen johtamisparadigmaan. Syvä epäluottamus viraston johtoon säilyi, jolloin jouduttiin palaamaan vanhaan organisaatiokulttuuriin. (Klagge 1997.).

Kim etc. (1995. 699–701) ovat pohtineet laatujohtamisen käyttöönoton suhdetta organisaatiokulttuurin muuttamiseen. Kirjoittajien keskeinen sanoma on, että organisaatiokulttuurin muuttaminen on tärkeää laatujohtamisen menestykselle soveltamiselle julkisella sektorilla. Kulttuurin muuttaminen vaatii kirjoittajien mukaan samalla toteutettavia rakennemuutoksia, kuten organisaatiotasojen vähentämistä sekä organisaation yleistä madaltamista. Muutosta voidaan avittaa tukemalla työntekijöitä, ottamalla käyttöön tiimityötä sekä avonaistamalla viestintää.

Kulttuurikysymystä on tarkasteltava suomalaisesta näkökulmasta erityisen tarkoin. Laaturyhmätoiminnan katsottiin aikanaan näivettyneen 1980-luvun puolivälissä osin juuri siksi, etteivät yritysten ja virastojenkaan organisaatiokulttuuriset ja organisaatioilmastolliset piirteet tukeneet riittävästi laatujohtamistoimintaan siirtymistä (Sarala 1988, 125). Jant Vinzant ja Douglas Vinzant (1996, 209) katsovat, että Yhdysvalloissa ainakin puolet ellei peräti kolme neljänestä yrityksistä luopui laatujohtamismallista kahden vuoden kuluessa uudistuksen käynnistymisestä. Syyksi nähtiin useimmissa tapauksissa se, ettei organisaatioiden muu kulttuuri tukenut riittävästi laatuohjelman toimeenpanoa.

Innovatiivisuudella, asiakassuuntautuneisuudella ja sisäisellä yrittäjyydellä ei ole perinteisesti ollut yhtä voimakasta roolia suomalaisissa virastoissa ja laitoksissa kuin japanilaisissa laatujohtamisorganisaatioissa. Sama koskee avoimuutta ja luottamuksellista ilmapiiriä. Yhteistoiminnan kulttuuri ei ole yhtä voimakas, vaikka Suomessakin on toki korostettu viime vuosina organisaatiohumanismin piirteitä. Tulosajattelu on tuonut yksilövästuisempaa ajattelua. Ylipäättään sosiaalisuuden ja kokonaisuuden korostaminen ei ole niin keskeisellä sijalla Suomessa kuin Japanissa.

Muutosalttius on oletettavasti virastoissa viime vuosina lisääntynyt muun muassa liikelaitostamisten, rakenteellisten fuusioiden ja tulosohejausudistuksen seurauksena. Byrokratian pitkä perinne tuo kuitenkin staattisuutta. Työvoiman osamisen kohottaminen on ollut esillä, samoin tehtäväkierto, mutta enemmänkin puheissa kuin käytännöissä. Ammatillista tasa-arvonäkemystä ei ole korostettu, kylläkin sukupuolista tasa-arvoa.

Virastokohtainen samaistuminen on usein vähäisempää kuin ammatillinen. Ryhmytyöskentely on lisääntynyt ja jonkin verran vähentänyt edelleenkin varsin voimakkaana ilmenevää hallinnon hierarkkisuutta. Virastojen päätöksenteko ei ole yleisesti konsensuskeeseen tähtäävää tai ylipäättään osallistuvaa. Virastojen työpaikkademokratialla on tyyppillisesti varsin vaatimaton funktio. Aiemmin korostettiin työsuhteiden elinikäisyyttä, muttei viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana tällaisesta korostuksesta on pyritty kaikin tavoin eroon. Työkokemus ja virkaikä vaikuttavat virastojen sisäisillä työmarkkinoilla vähäisesti. Näistäkin on pyritty eroon. *Paternalismia* ei ole julkisella sektorilla esiintynyt laajemmin enää vuosien. Työnantajavastuu on rajattu toimintaan työpaikalla.

Kaiken kaikkiaan laatujohtamisuudistuksella on todennäköisesti suomalaisessa valtion tai kunnan virastossa vastassaan ympäristö, jossa melkoinen paino on edelleen normatiivisuudessa, muutosidonnaisuudessa ja hierarkkisuudessa. Koska virastokulttuuri on pitkän historiallisen kehityksen tulosta, muutos uuteen kulttuuriin ei voi olla nopeaa. Myös muutoskynnys ja -vastarinta ovat ilmeisen suuret: uuden organisaatiokulttuurin omaksuminen vaatii ylipäättään voimakasta uudistuspolitiikkaa. Byrokraattinen ympäristö pyrkii jarruttamaan muutosta, jolloin on tärkeää, että uudistuksen taakse saadaan riittävä tuki jo alussa ja nimenomaan ylimmäältä johdolta.

Virkamiesjohdon rooli on muutoinkin varsin keskeinen uuteen kulttuuriin siirtymisessä. Julkisen sektorin laajan yhtenäiskulttuurin olemassaolo ei sinänsä estä muutosta laatujohtamiskulttuurin suuntaan. Päinvastoin, koska perinteisesti on totuttu yhdessä toimeenpantuihin muutoksiin, on todennäköistä, että myös laatujohtamiskulttuurin laajalle omaksumiselle löytyy hyvät edellytykset. (Boland & Silbergh 1996, 362)

Professionaalisissa julkisorganisaatioissa kulttuurimuutosta saattaa hankaloittaa se, että niissä esiintyy erilaisia ammatillisia fraktiileja eli alakulttuureja. Kulttuurisia erityisryhmiä esiintyy myös poliittisesti sensitiivisillä yhteiskuntapolitiikan alueilla. Tällaisten 'monikulttuuristen' organisaatioiden kulttuurin muuttaminen on ilmeisen haasteellinen tehtävä. Johtajat eivät ole välttämättä aiemmin edes pyrkineet luomaan yhdenmukaista kulttuuria. Näissäkään tapauksissa kulttuurin muuttaminen laatujohtamisen suuntaan ei ole mahdotonta. Se vaan vaatii aikaa ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Viime vuosina toteutettu tulosohejausudistus on osaltaan tuonut ainakin valtionhallintoon muutosvalmiutta ja moder-

nisoanut organisaatiokulttuurisia piirteitä, mikä todennäköisesti edesauttaa laatujohtamiskulttuurin omaksumista.

LAATUJOHTAMISEN TARVEPERUSTA JULKISELLA SEKTORILLA

Onko julkisella sektorilla olemassa reaalista tarveperustaa laatujohtamisen käyttönotolle? Younisin *etc.* (1996, 371) viittaavat siihen, että erityisesti niillä julkisilla aloilla, joilla on syntynyt kilpailua asiakkaista, on ollut havaittavissa lisääntyntä kiinnostusta laadun kehittämiseen. Aivan kuten yrityksissä myös julkisomisteisissa laitoksissa laadun kehittäminen on oivallettu avaimeksi kilpailussa menestymiseen. Mikä on sitten laatujohtamisesta saatava lisäarvo ei-kilpailuilla aloilla? Kirjoittajien mukaan kuluttajien odotukset laadusta pyrkivät kohoamaan nykyisin myös tavantomaisissa julkisissa palveluissa, jolloin laadun arvioinnin kautta syntyy tarvetta laadun jatkuvalle kehittämiselle.

On myös nähtävissä, että yksityinen ja julkinen sektori toimivat lisääntyvästi samojen johtamisvaatimusten ja edellytysten alaisuudessa. Julkisten palvelujen tuottamisessa on erilaisia järjestelmiä. Maksullista palvelutoimintaa on lisätty perinteisissä budjettivirastojen palveluissa. Yksityisen ja julkisen sektorin johtamismenetelmiä vertaillaan yhä enemmän keskenään. Monissa maissa julkinen sektori yrittää aktiivisesti parantaa imagoaan ottamalla oppia yksityiseltä sektorilta. Lisäksi julkisten palvelujen tuottaminen joutuu suuremman tarkkailun alaiseksi niin toiminnaltaan kuin palvelujen tarkoitukseltaan.

Julkiseen hallintoon on muodostettu liikelaitoksia, joiden toimintaympäristöt muistuttavat monessa yritys ympäristöjä. Tällaiset yksiköt toimivat laadun kehittämisen tarkoituksessa samoilla 'vesillä ja apajilla' kuin yksityiset yritykset. Tilaa- ja -tuottaja -mallin käyttöönotto on lisännyt laatuksymysten merkitystä erityisesti kunnallisella sektorilla. Tilaa- ja -tuottajan on sovittava palvelujen laadukkuudelle asetettavista ehdoista loppukäyttäjien näkökulmasta. Tilauksista riippuvaisilla palvelu-aloilla on tuotettava laatua, muuten tuotanto ei säily elinkelpoisena, eikä synny uusia sopimuksia. Laatu on huomioonotettava osana tuloksellisuuden sekä hyötykustannussuhteen optimointia.

Younis *etc.* (1996, 374–375) viittaavat laatujohtamisen tarpeeseen julkisella sektorilla kiinnittämällä huomiota huonon laadun esiintyneisyyteen sekä sen aiheuttamiin kustannuksiin. Kirjoittaji-

en mukaan huonon laadun kustannusrasitteet syntyvät esimerkiksi:

- uudelleentyöstämisestä ja korjaamisesta,
- valitusten käsittelystä ja mahdollisista takuuvaateista,
- ylisuurista varastoista,
- huonosta tuottavuudesta,
- korkeista työntekijöiden vaihtuvuuskustannuksista,
- huonosta moraalista ja korkeasta tyytymättömyydestä,
- innovaatioiden vähäisyydestä,
- huonosta informaation kulusta sekä
- huonon imagon aiheuttamista työntekijöiden värväsongelmista.

Laatujohtamisen käyttöönottoa kuvaavissa kustannus selvityksissä kiinnitetään tavallisesti huomiota ainoastaan käyttöönoton aiheuttamiin kustannuksiin (koulutus jne.). Huomattavia kustannussäästöjä saadaan kuitenkin juuri poistamalla huonoon laatuun kiinnittyvät 'turhat' kustannuserät. Säästöjä syntyy turhan työn, asiakkaiden valitusten sekä liian suurten varastojen vähene- misen seurauksena.

Laatujohtamismalli tuottaa taloudellista hyötyä myös edistämällä asiakkaiden tarpeiden parempaa ymmärtämistä, parantamalla sisäistä kommunikaatiota ja ongelmanratkaisutaitoa, edistämällä työntekijöiden organisaatiosamaistumista, motivaatiota sekä kiinteämpiä suhteita alihankkijoihin sekä vähentämällä virheiden määrää ja hukka-aikaa.

Younis *etc.* (1996, 374) viittaavat vielä Osbornen ja Gaeblerin (1992) kuvaamiin julkisen sektorin muutospiirteisiin täsmentäessään käsitystään siitä, miksi laatujohtamismallille on ajankoh- taista tarvetta julkisella sektorilla:

- kansalaisten suorat vaikutus- ja valvontamahdollisuudet ovat lisääntyneet erityisesti kunnissa
- tuloksellisuutta mitataan,
- prosesseja ja vaikutuksia halutaan korostaa mieluummin kuin panoksia
- visioita asetetaan mieluummin kuin lakeja ja sääntöjä
- kansalaisille on annettu lisää valinnanmahdollisuuksia
- ongelmia estetään ennalta mieluummin kuin rekisteröidään jälkikäteen
- valtaa on hajautettu ja korostetaan osallistuvaa johtamista
- 'energiaa' käytetään enemmän rahojen säästämiseen kuin pelkästään rahojen kuluttamiseen

LOPPUKOONTA JA POHDINTAA

Laatujohdantamisen malli on ollut kaiken aikaa esillä 1990-luvulla julkisen sektorin johtamiskeskusteluissa. On toimeenpantu yksittäisiä laatujohdantamiskokeiluja. Eräät julkisorganisaatiot ovat omaksuneet pysyvämmiin laatujohdantamisen elementtejä. Lähestyttäessä vuosituhannen vaihdetta on ollut havaittavissa laatujohdantamisen entistäkin voimakkaampaan tulemiseen viittaavia piirteitä. Laatu politiikka on otettu 'virallisesti' hallinto-politiikan osaksi. Valtionneuvosto antoi huhtikuussa 1998 hallinnon kehittämisen periaatepäätöksen 'Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta'. Päätöksessä käsitellään julkisten palvelujen laadun ja saatavuuden parantamista muun muassa seuraavasti:

»Palvelujen laatua, kansalaiskeskeisyyttä ja asiakaskeskeisyyttä kehitetään asiakkaille annettavien palvelusitoumusten avulla. Sitoumusten avulla palvelun käyttäjä voi jo ennakoon tietää, millaista palvelua hän voi viranomaiselta edellyttää ja tarvittaessa myös vaatia. Tavoitteena on palvelusitoumusten laaja käyttöönotto julkisissa palveluissa. Asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi kiinnitetään huomiota hallinnon palvelukykyyn ja palvelukuvaan. Esimerkiksi lupien, hakemusten ja muiden palvelujen käsittelyaikaa nopeuttamalla voidaan lisätä asiakastyytyväisyyttä.»

Laatuasiaa nosti Suomessa voimakkaasti esille myös vuoden 1998 keväällä valtion ja kuntien yhdessä antama julistus: Julkisten palvelujen laatu strategia. Julistuksessa korostetaan julkisten palvelujen asiakaslähtöisyyttä, asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia, palveluprosessien näkyvyyttä, arviointia, palvelusitoumuksia sekä johdon ja henkilöstön sitoutumista laadun parantamiseen. Lisäksi henkilökunnan osaaminen, viihtyisän työympäristön sekä hyvinvoinnin kehittäminen nähdään tärkeiksi laatutekijöiksi. Laadunhallinnan työkaluiksi suositellaan laatupalkintokriteereitä sekä soveltuvien osien myös kansainvälisiä laatustandardeja (ISO).

Joissakin valtion ja kuntien laitoksissa on otettu käyttöön Kansainvälisen standardisoimisliiton ISO 9000-standardien mukaisia laatujärjestelmiä. EU on ollut niinkään vaikuttamassa laatu kysymysten esille nousemiseen edellyttämällä jäsenmaiden julkisilta sektoreilta avoimempaa kilpailua muun muassa hankinnoissa. EU:n komissio on painottanut laatu ajattelun merkitystä tiedonannoilla. Maailmantalouden globalisoituminen on ollut vaikuttamassa kilpailun kiristymiseen. Laatu halutaan nostaa kilpailutekijäksi Japanin ja Yhdysvaltojen tavoin: yhä useamman organisaat-

tion on markkinoilla säilyäkseen ja menestyäkseen pystyttävä kehittämään jatkuvasti tuotteitaan laadullisesti – eikä kysymys ole pelkästään muodin muutoksista. (Boland & Silbergh 1996, 352–354)

Yritysmailmassa strategisen johtamisajattelun keskiöön ovat nousseet kulttuuritekijät, henkiset voimavaratekijät, hallinnolliset taidot, imago ja maine, tieto-taito, oppiminen, prosessien parantaminen ja organisaation ilmapiiri. Kysymys on organisaation immateriaalisista, aineettomista resursseista, joista on tullut vaurauden lisäämisen väline ulkoisten, taloudellisten, käyttäytymistekijöiden ja materiaalien tekijöiden rinnalle. Paremmasta laadusta on tullut myös rahoittajien tavoite, koska laatu heijastuu kannattavuuteen, markkinaosuuksiin sekä kilpailuedun saamiseen (Lawler 1994, 69).

Tässä artikkelissa tarkastelu kohdistui julkisen sektorin erityisluonteeseen, edellytysten ja tarveperustan arviointiin laatujohdantamallin käyttöönoton näkökulmasta. Kokonaisarvioni on, että edellytykset ja tarve laatujohdantamisen nykyistä laajemmalle käyttöönotolle kuntien ja valtion toimintayksiköissä ovat olemassa. Olosuhteet ja erityispiirteet on kuitenkin otettava huomioon, kun mallia sovitetaan käytäntöön. On eri asia soveltaa laatujohdantamista massapalveluun (esim. sairaanhoito, verotus, koulupalvelu) kuin yksittäisiä ihmisiä koskevien räätelöityjen ongelmanratkaisutilanteiden ohjaamiseen sosiaalitoimessa. Erilaisuutta syntyy myös siinä, onko asiakas oikeustoimen objekti tai vallankäytön kohde, kuten vankeinhoidossa ja osassa poliisin toimintaa vai onko asiakas tekemässä valintaa hänelle mieluisesta lasten päivähoitomuodosta.

Julkisella sektorilla tavoitteena ei ole markkinaosuuksien valtaaminen, vaan palvelujen tarjonnan vaikuttavuus, riittävyys ja oikea kohdentuvuus. Kansalaisten ja asiakkaiden vaateet aikaansaavat julkisorganisaatioille markkinoiden kaltaisen ympäristön, joka synnyttää riittävän dynamiikan laadun jatkuvaan kehittämiseen. Vaikka ympäristöpaineet näkyvät kiistatta julkisella sektorilla esimerkiksi sosiaalitoimessa, turbulenti ympäristö on olennainen osa myös yritys ympäristöä, jonne laatujohdantamisen malli alunperin kehittyi. Tyypillisen suomalaisen kunnan tai valtion viraston kulttuurinen ympäristö epäilemättä eroaa vastaavasta japanilaisen laatujohdantamisyrittäjän taustasta. Kulttuuriset piirteet eivät silti ole soveltamisen kynnystekijöitä. Ne on nähtävä enemmän uudistusta tukevinä piirteinä kuin sen toteuttamisen ehtoina. Sitä paitsi organisaatiokulttuuriakin voidaan muuttaa. Todennäköisesti laa-

tujotamismalli muuttaa osaltaan julkisorganisaatioiden kulttuurisia piirteitä palvelukulttuurin suuntaan.

LÄHTEET:

- Aguayo, Rafael (1990). Dr. Deming. The American who Taught the Japanese About Quality. New York: Simon & Schuster Publ.
- Blenkhorn, David L. & Wilfrid, Gaber (1995). The Use of "Warm Fuzzies" to Assess Organizational Effectiveness. *Journal of General Management* 21:2, 40–51.
- Boland, Tony & David Silbergh (1996). Managing for Quality: the Impact of Quality Management Initiatives on Administrative Structure and Resource Management Processes in Public-Sector Organizations. *International Review of Administrative Sciences* 62:3, 351–367.
- Connor, Patrick E. (1997). Total Quality Management: A Selective Commentary on Its Human Dimensions, with Special Preference on its Downside. *Public Administration Review* 57:6, 501–509.
- Cox, Raymond W. (1995). Getting Past the Hype: Issues in Starting a Public Sector TQM Program. *Public Administration Quarterly* Spring, 89–103.
- Crosby, Philip (1980). *Quality is Free*. New York: McGraw-Hill.
- Deming, W. Edward (1988) *Out of Crisis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Edwards, Paul, Margaret Collins & Chris Rees (1998). The Determinants of Employee Responses to Total Quality Management: Six Case Studies. *Organizational Studies* 19:3, 449–475.
- Ehrenberg, Rudolph H. & Ronald J. Stupak (1994). Total Quality Management: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behaviour in the Public Sector. *Public Administration Quarterly* Spring, 75–98.
- Fayol, Henry (1949, alk. 1916). *General and Industrial Management*. London: Pitman Publ.
- Harrison, Stephen & Ronald Stupak (1993). Total Quality Management: The Organizational Equivalent of Truth in Public Administration. *Public Administration Quarterly* 16: 4, 416–429.
- Kim, Pan S., Wolfgang Pindur & Keith Reynolds (1995). Creating a New Organizational Culture: The Key to Total Quality Management in the Public Sector. *International Journal of Public Administration* 18:4, 675–709.
- Klagge, Jay (1997). The Reinvention Trail: An Account of one State Agency's Quality Journey. *Public Administration Quarterly* 1, 433–448.
- Lau, R.S.M. & C. A. Anderson (1998). A three-dimensional perspective of total quality management. *International Journal of Quality and Reliability Management* 15: 1, 85–98.
- Lawler, Edwards III (1994). Total Quality Management and employee involvement: Are they compatible? *Academy of Management Executive*, 8:1, 68–76.
- Lillrank, Paul (1995). The Transfer of Management Innovations from Japan. *Organizational Studies* 16:6, 971–989.
- Lumijärvi, Ismo (1996). Mikä on laatua sairaanhoitopalveluissa? Vertailututkimus sairaalan henkilöstöryhmien ja potilaiden priorisoimista hoidon laatutekijöistä – esimerkkinä Pietarsaaren sairaala. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 207. Hallintotiede 21. Vaasa.
- Lumijärvi, Ismo (1999). Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Gaudeamus. Helsinki 1999.
- Morgan, Colin & Stephen Murgatroyd (1994). *Total Quality Management in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.
- Mäntysaari, Mikko (1998). The risks of using TQM philosophy in developing the quality of social welfare services. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 7, 9–16.
- Oakland, John (1989). *Total Quality Management* Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Osborne, David & Peter Gaebler (1992). *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts etc.: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Pfeffer, Naomi & Anna Coote (1991). Is Quality Good for You. *Social Policy Paper No. 5*. London: Institute for Public Policy Research.
- Pollitt, Christopher (1990). Doing Business in the Temple? Managers and Quality Assurance in the Public Services. *Public Administration* 68: winter, 435–452.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (1995). Improving the Quality of Public Services: Guidelines for Success and Recipes for Failure. Paper presented at EGPA-conference. Tatzmannsdorf.
- Radin, Beryl A. & Joseph N. Coffee (1993). A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector. *Public Administration Quarterly* 1, 42–53.
- Rago, William V. (1994). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View. *Public Administration Review* 54:1, 61–64.
- Sarala, Urpo (1988). Kohti oppivaa organisaatiota. Helsingin yliopisto. Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Lahti: Salpausselän Kirjapaino.
- Swiss, James E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review* 52:4, 356–362.
- Wagenheim, George & John Reurink (1991). Customer Service in Public Administration. *Public Administration Review* 51: May/June (3), 263–268.
- Walsh, Kieron (1991). Quality and Public Services. *Public Administration* 69: Winter (4), 503–514.
- Valtiovarainministeriö (1998). Julkisen sektorin laatulinjauksia. Tutkimuksia ja selvityksiä 5/98. Helsinki.
- Westphal, James D, Ranjay Gulati & Stephen M. Shortell (1997). Customization or Conformity? An Institutional and Network Perspective on the Content and Consequences of TQM Adoption. *Administrative Science Quarterly* 42, 366–394.
- White, Orion F. & James F. Wolf (1995). Deming's Total Quality Management Movement and the Baskin Robbins Problem. Part 1: Is It Time To Go Back to Vanilla. *Administration & Society* 27:2, 203–225.
- Vinzant, Jant C. & Douglas H. Vinzant (1996). Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices. *Public Administration Quarterly* Summer, 201–219.
- Wilkinson, Andrian, Tom Redman, Ed Snape & Mick Marchington (1998). *Managing with Total Quality Management: Theory and Practice*. London: Macmillan.
- Younis, Tahib, Stephen J. Bailey & Carolyn Davidson (1996). The application of total quality management to the public sector. *International Review of Administrative Sciences* 3, 369–382.