

Palvelun kehittäminen Suomen valtionhallinnossa vuosina 1981–1992 – ohjauksen rationaalisuuden ja sisällön arviointia

Leena Oulasvirta

DEVELOPING SERVICE IN THE FINNISH STATE ADMINISTRATION DURING THE YEARS 1981–1992. EVALUATION OF THE RATIONALITY AND THE CONTENTS OF THE GUIDANCE

This article is based on the author's licentiate's dissertation. The subject of the dissertation was the guidance of the development of service in the Finnish state administration during the years 1981–1992. The study concerned with the contents and the rationality of the guidance. The latter included evaluation of the mutual fitness among the goals, forms and chosen objects of guidance.

The results of the study showed that generally the rationality of guidance was less problematic than the contents. The forms, goals and objects had been chosen carefully and logically so that their mutual fitness was enough taken into account. The main problems of the contents were that they did not take into account the specific characteristics of the public administration, i.e. the restrictions caused by laws, budgets, collective principles and bureaucratic ways of working. Particularly the service literature planned to support guidance neglected these characteristics. It is probable that the organizations under such guidance have made the conclusion that they could be very responsive to the needs of citizens. In reality, however, responsiveness in many public services is largely restricted; particularly concerning such important factors as what services or products a customer can use and who can be a customer. In many cases even the concept of customer or consumer is unsuitable in the context of public organizations. Many key concepts like the service principle and the concept of service itself had been defined insufficiently or the definitions differed from each other.

Due to these things it is concluded that the agencies which aimed to develop their service probably had difficulties and in many cases the results remained at verbal level.

Keywords: guidance, service, service principle

1. JOHDANTO

Palvelun kehittäminen on ollut hallinnon kehittämisen eräs painopistealue 1980-luvun alus-

Saapunut 13. 10. 94. Hyväksytty julkaistavaksi 16. 1. 95.

ta alkaen aina 1990-luvun alkuun saakka Suomen julkisessa hallinnossa. Palvelun kehittämiseen kiinnitettiin voimakasta huomiota sekä valtionhallinnossa että kunnallishallinnossa. Tässä esityksessä tarkastellaan vain valtionhallinnon palvelun kehittämiseen liittyntä ohjausta. Sen sijaan kunnallishallintoa ei tarkastella. Esitys perustuu kirjoittajan lisensiaattityöhön, jossa tutkittiin palvelun kehittämiseen liittyntä ohjausta v. 1981–1992 (Oulasvirta 1993). Tässä tutkimuksessa arvioitiin sekä ohjauksen rationaalisuutta, so. ohjauksen sisällön, ohjausmuotojen ja ohjauksen kohteen välistä yhteensopivuutta, että ohjauksen sisältöä.

Tutkimuksen tavoitteena oli yhtäältä sen arviointi, miten vaikuttavaa palvelun kehittämisen ohjaus on ollut sisältöön ja ohjauksen suunnitteluun liittyvien edellytystekijöiden osalta. Toisaalta tavoitteena oli sen osoittaminen, mitä voitaisiin tehdä ohjauksen sisällön ja suunnittelun ja siten ohjauksen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tutkimuksessa tarkasteltiin ja arvioitiin ohjauksen tavoitetta ja sisältöä suhteessa ohjauksen kohteeseen. Ohjausmuodon tai -muotojen puolestaan tulisi määräytyä ohjauksen tavoitteesta ja sisällöstä mutta soveltua myös ohjauksen kohteen ominaispiirteisiin.

Palvelun kehittäminen nousi hallinnon kehittämisen painopistealueeksi yhtäältä johtuen hallintokeskeisyyden aiheuttamista ongelmista ja toisaalta erityisesti Ruotsin esimerkin vaikutuksesta. Sen lisäksi, että haluttiin ratkaista palveluun liittyviä ongelmia tarkoituksena oli todennäköisesti myös lisätä hallinnon legitimitettiin kansalaisten silmissä (ks. esim. Vartola 1982, s. 107–113). Teoreettista esikuvaa ja auktoriteettia palvelun kehittämisessä haettiin mm. pohjoismaisesta liiketaloustieteellisestä kirjallisuudesta.

Suomen valtionhallinnossa palvelun kehittämistä ohjasivat sekä poliittiset päätöksentekijät, hallitus, valtioneuvosto ja eduskunta että keskushallinto, erityisesti valtiovarainministeriö ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus, entinen Valtion koulutuskeskus. Tärkeimmät ohjausyksiköt olivat

valtiovarainministeriö ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Olisi väärin väittää, että palvelun kehittäminen alkoi Suomen valtionhallinnossa vasta 1980-luvun alussa. Koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan aina 1970-luvulle saakka rakennettiin voimakkaasti hyvinvointivaltion luomiseen liittyen peruspalveluja. Uutta tutkimuksessa tarkastellussa palvelun kehittämisen ohjauksessa oli pyrkimys siirtyä hallintokeskeisestä kehittämisestä asiakkaiden näkökulman huomioon ottamiseen, asiakasohjautuvuuteen.

Verrattuna hyvinvointivaltion luomisen aikaiseen palvelun kehittämiseen, jossa huomio kiinnitettiin peruspalvelujen olemassaoloon, uusi painotus 1980-luvulla oli palvelun kehittämisen ulottaminen koko valtionhallintoon ja muuhunkin julkiseen hallintoon ja sen kaikkiin organisaatioihin. Tällöin sellaisissa organisaatioissa, joita ei välttämättä ole syytä nimittää varsinaisiksi palveluorganisaatioiksi (ks. esim. Kiviniemi 1985, s. 33–38), palvelun kehittäminen merkitsi huomion kiinnittämistä asiointiprosessiin sekä tietojen hankkimista asiakkaiden tarpeista ja odotuksista. Uusia avainkäsitteitä olivat palveluperiaatteen ja palveluajatuksen käsitteet. Palveluperiaatteen käsite koski erityisesti asiointiprosessin kehittämistä kansalaisten kannalta vaivattomaksi. Palveluajatuksen käsitteeseen sisältyi se, että palvelua suunniteltaessa otettiin asiakkaiden näkökulma huomioon.

Ohjauksen sisällön osalta tarkasteltiin tutkimuksessa ohjaukseen liittynyttä kirjallisuutta, palvelua koskevia tutkimuksia sekä nk. hallinnollista ohjausta. Hallinnolliseen ohjaukseen kuuluvaksi aineistoksi luettiin mm. hallitusohjelmat, erilaiset palvelun kehittämistä ohjaavat säädökset, valtioneuvoston selonteot ja valtion tulo- ja menoarvion liitteinä olevat »Katsaus hallinnon kehittämiseen» -asiakirjat. Palvelun kehittämiseen liittyneet lehtiartikkelit samoin kuin ohjaavien yksiköiden harjoittama koulutus- ja konsultointityö jätettiin tarkastelun ulkopuolelle.

2. TUTKIMUKSEN MENETELMÄT, NÄKÖKULMA JA OSAKYSYMYKSET

Tutkimuksen menetelmänä oli nk. dokumenttianalyysi (dokumenttianalyysista ks. esim. Palonen 1987), jossa päätelmät tehtiin ohjaukseen liittyneiden dokumenttien perusteella. Dokumenttianalyysi puolestaan kuuluu nk. ymmärtävään tutkimusotteeseen, jossa laadullisella aineistojen arvioinnilla on keskeinen merkitys. Dokumenttien

laadullinen analyysi on luonteeltaan tekstien vaapaamuotoista tulkintaa (Pirttilä 1979, s. 41–44). Dokumenttianalyysissä pyritään aineistoon liittyviä merkityksiä eksplikoimaan. Tätä tarkastelua kutsuttiin tutkimuksessa tekstieksegeettiseksi tulkinnaksi (Palonen 1987), jossa tämän tutkimuksen osalta huomiota kiinnitettiin aineiston loogisiin ja vähäisessä määrin myös retorisiin rakenteisiin. Loogisten rakenteiden analyysi sisälsi aineiston kuuluvien käsitteiden ja kehittämisajatus-ten ristiriidattomuuden tarkastelun. Retorisia rakenteita analysoitaessa puolestaan kiinnitettiin huomiota siihen, mitä vastaanottajaan vetoavia argumentteja aineistossa esiintyi. Selvästi retorisia rakenteita aineistosta löytyi vähän tai pikemminkin niitä oli vaikea kiistatta osoittaa retoriseksi, koska retorinen argumentointi on tyypillistä lähes kaikessa julkisen hallinnon ja erityisesti keskushallinnon toiminnassa (Summa 1989, s. 92–95). Ilmaisu saatettiin tulkita retoriseksi silloin kun se selvästi poikkesi kielenkäytön yleisestä sopimusjärjestelmästä ja kun sen selvänä tarkoituksena oli tällöin myös vedota vastaanottajaan.

Tekstieksegeettisen tulkinnan lisäksi tutkimuksessa haettiin arviointikriteerejä tekstin ulkopuolelta. Näitä arviointikriteerejä haettiin julkisen hallinnon todellisuudesta, esim. julkisen hallinnon byrokraattisista ominaispiirteistä sekä tutkimuksessa tarkastellun palvelun kehittämisen ohjauksen ulkopuolisesta palvelualan kirjallisuudesta, so. muiden maiden palvelua koskevasta kirjallisuudesta ja jossain määrin myös liiketaloustieteellisestä kirjallisuudesta.

Tutkimuksen tarkasteluajanjaksosta erottui kolme toisistaan poikkeavaa vaihetta. Ensimmäinen jakso ajoittui vuosille 1981–1985, jolloin palvelun kehittäminen oli varsin niukasti resurssoitu kehittämistyön alue ja jolle oli myös ominaista ohjauksen sisällön teoreettinen selkiintymättämyys. Toinen vaihe ajoittui vuosille 1986–1992, jolloin palvelun kehittämiseen panostettiin voimakkaasti ja se organisoitiin Parempaa julkista palvelua hankkeeksi. Palveluhankkeen loppuraportti ilmestyi syksyllä 1993 (Tuloksena palvelu 1993). Tällöin kehittämistyössä suuntauduttiin voimakkaasti pohjoismaiseen liiketaloustieteelliseen kirjallisuuteen. Kolmas vaihe limittyi osin toisen vaiheen päälle. Se alkoi 1990-luvun alussa ja sitä leimasi markkinaohjautuvuuden omaksuminen virallisisakin asiakirjoissa. Ajanjaksoon ajoittuivat myös taloudellinen laskukausi ja julkisen hallinnon säästötoimenpiteet.

Syyinä siihen, miksi haluttiin tutkia palvelun kehittämiseen liittynyttä ohjausta, oli se, että kehittämishankkeiden toteuttaminen ja ohjaaminen

yleensäkin vaativat resursseja. Yhtäältä ohjaavilta yksiköiltä menee resursseja, aikaa ja rahaa, ohjaukseen. Toisaalta ohjattavilta yksiköiltä kuluu resursseja henkilöstön koulutukseen ja kehittämistoimien toteuttamiseen. Kehittämishankkeiden vaikuttavuus ei ole yhdentekevä asia varsinkaan taloudellisten säästöjen sävyttämässä tilanteessa. Kehittämishankkeilta tulee voida vaatia vaikuttavuutta. Tämän teknisen tiedonintressin ohella haluttiin myös ymmärtää itse ohjauksen sisältöä ja sen tausta-ajattelua sekä julkisen hallinnon toimintatapoja kehittämishankkeiden ohjauksessa.

Tutkimuksen näkökulma oli kaksitahoinen, koska ohjauksen suunnittelun rationaalisuutta sekä ohjauksen sisältöä tulee arvioida sekä ohjaavan että ohjattavan organisaation näkökulmasta. Ohjauksen tarkastelussa otettiin huomioon seuraavat ohjauksen osatekijät ja niiden väliset suhteet: ohjaussubjekti, ohjauksen tavoite ja sisältö, ohjauksen muodot sekä ohjauksen kohde samoin kuin ohjausympäristö. Jotta ohjaus olisi vaikuttavaa, tulee ohjauksen tavoitteen ja sisällön, ohjausmuotojen ja ohjauksen kohteen olla toisiinsa nähden sopusoinnussa. Ohjausta suunniteltaessa tulee asettaa seuraavanlaiset kysymykset:

1. Millainen toimivalta ohjaussubjekteilla on ollut tutkimuksessa tarkasteltuun ohjaukseen ja millainen on ollut niiden organisatorinen asema ohjauksessa?
2. Miten tarkoituksenmukainen ohjauskohteen valinta on ollut ohjauksen vaikuttavuuden kannalta vai olisiko ollut parempi kohdistaa ohjaustoimenpiteet muulla tavoin?
3. Miten ohjauksen tavoitteessa ja sisällössä on otettu huomioon niiden sopivuus ohjattavien organisaatioiden kehityshistoriaan ja tilanteeseen sekä erityisesti, miten niissä on otettu huomioon ohjattavien organisaatioiden asteellisesti ja asiallisesti erilaiset tehtävät sekä ohjattavien organisaatioiden byrokraattinen rakenne ja toimintatapa?
4. Onko käytetty ohjausmuoto tai ohjausmuotokombinaatio ollut ohjaustavoitteen ja sisällön omaksomisen kannalta tarkoituksenmukaisin vai olisiko ollut parempi käyttää jotain muuta ohjausmuotoa?
5. Kuinka sopiva käytetty ohjausmuoto tai ohjausmuotokombinaatio on ollut ohjauskohteen kehityshistorian ja -tilanteen kannalta katsottuna ja erityisesti, onko ohjausmuodon valinnassa otettu huomioon ohjausajattelun muutos sekä valtionhallinnon organisaatioiden aseman kehitys suhteessa ohjaaviin yksiköihin?

Ohjauksen vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että ohjauksen sisältö on selkeä ja looginen siten, että ohjattavan organisaation on mahdollista ymmärtää ohjauksen sanoma. Ohjauksen sanoman ymmärrettävyys on edellytystekijä sille, että ohjattavan organisaation on mahdollista toteuttaa ohjausta (Lundquist 1989, s. 72–74).

Ohjaavien yksiköiden toimivalta on perusedellytys sille, että jokin organisaatio voi harjoittaa ohjausta. Organisatorinen asema, esim. kilpailutilanne muiden palvelun kehittämistä harjoittavien organisaatioiden kanssa, puolestaan on hyvinkin keskeinen ohjauksen vaikuttavuuden kannalta, onhan tällöin ohjattavilla organisaatioilla olemassa monia vaihtoehtoja valita parhaana pitämänsä palvelun kehittämismalli. Vaikka tutkimuksessa ei empiirisesti tarkasteltukaan ohjauksen ympäristöä, tarkasteltiin kuitenkin ohjaavien yksiköiden organisatorista asemaa yleisellä tasolla.

Ohjauksen kohteen osalta arvioitiin, edistäkö kohteen valinta parhaiten ohjauksen vaikuttavuutta vai olisiko ohjauksen kohde tullut valita toisin. Ohjauksen kohteena palvelun kehittämistyössä olivat pääasiassa valtionhallinnon organisaatiot ja kyse oli siten Lundquistin (Lundquist 1987, s. 71–72) tarkoittamassa merkityksessä hallinnon ohjauksesta (poliittisten päätöksentekijöiden julkisen hallinnon organisaatioihin kohdistama ohjaus) ja organisaatio-ohjauksesta (ylemmän hallinnon alempaan hallintoon kohdistama ohjaus) eikä nk. yhteiskunnan ohjauksesta, jossa ohjaus olisi kohdistettu suoraan kansalaisiin.

Lennart Lundquist (Lundquist 1989, s. 72–74) katsoi, että voidakseen toteuttaa ohjauksen tavoitetta ohjattavien organisaatioiden tulee ymmärtää se, kyetä toteuttamaan ohjaustavoitetta ja vielä tahtoa toteuttaa ohjaustavoitetta.

Ymmärrykseen vaikuttaviin tekijöihin katsottiin kuuluvan ohjauksessa käytettyjen käsitteiden ja kehittämisajatusien selkeyden ja loogisuuden. Kykyyn vaikuttavina tekijöinä pidettiin ennen muuta ohjattavien organisaatioiden käytössä olevia resursseja sekä sen rakenteisiin ja resurssiin ja toimintatapoihin liittyviä tekijöitä, jotka joko mahdollistavat tai ehkäisevät ohjauksen tavoitteen saavuttamista. Rakenteiden, tehtävien ja toimintatapojen katsottiin puolestaan määräytyvän organisaation kehityshistoriasta, jonka osalta valtionhallinnon organisaatiot poikkeavat toisistaan. Tutkimus ei sisältänyt empiiristä, organisaatioiden kehittämistilannetta tarkastelevaa osaa, joten organisaatioiden käytössä olleista resursseista, kehityshistoriasta, kehityksen nykytilanteesta ja tahtotekijöistä ei ole saatu tietoa.

Valtionhallinnon organisaatioita yhdistäväksi yhteiseksi rakenteelliseksi ja toiminnalliseksi »nimitäjäksi» katsottiin niiden rakenteiden ja toimintatapojen byrokraattisuus, jota vasten ohjauksen tavoitetta ja sisältöä tarkasteltiin. Byrokratioteoria oli ohjattavien organisaatioiden osalta viitekehys. Koska ohjaus oli luonteeltaan hallinnon ja organisaation ohjausta eikä juurikaan yhteiskunnan ohjausta, huomio kiinnitettiin tästä syystä virastojen ja laitosten organisatorisiin ominaisuuksiin, jotka joko edistivät tai ehkäisivät ohjauksen tavoitteen ja sisällön toteutumista. Tavoitteen ja sisällön soveltuvuutta asteellisesti ja asiallisesti toisistaan poikkeaviin organisaatioihin tarkasteltiin yleisellä tasolla.

Käytettyjen ohjausmuotojen osalta tutkittiin, missä määrin ne soveltuivat yhtäältä ohjauksen tavoitteeseen ja sisältöön ja toisaalta ohjauksen kohteen kehityshistoriaan ja -tilanteeseen. Ohjausmuotojen katsottiin liittyvän kiinteästi ohjauksen tavoitteisiin ja sisältöön. Suhteessa ohjauksen kohteen kehityshistoriaan ja -tilanteeseen ohjausmuotojen valinnassa tuli ottaa huomioon, miten ohjaavien ja ohjattavien organisaatioiden suhde toisiinsa nähden on kehittynyt akselilla tiukasti ohjatut – väljästi ohjatut organisaatiot ja toisaalta, edelliseen liittyen, miten ohjausajattelu on kehittynyt ulottuvuudella keskitetty – hajautettu ohjaus.

Ohjattavan kohteen jatkuvasta muutostilasta johtuen itse ohjaus ymmärrettiin aina jonkin verran vanhentuneeksi kuvaksi siitä, mitä pitäisi tehdä. Ohjauksessa tehdään malli ohjattavasta kohteesta, mutta malli ja sen pohjalla oleva kuva vanhenevat nopeasti eikä niitä voida jatkuvasti tarkistaa. Siten ohjausta leimaa rajoitettu rationaalisuus, mikä vaikuttaa siten, etteivät ohjauksen tulokset voi olla optimaalisia, vaan ainostaan tyydyttäviä. Ohjauksessa on oleellista tuntee paitsi ohjattava kohde myös siihen vaikuttavat tekijät, koska ohjauksen kohde on jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. (Stevrin 1974, 2. luku, s. 29–31) Koska organisaatioiden kehityshistoria ja -tilanne poikkeavat toisistaan, ei yhden kehittämismallin voida ajatella soveltuvan kaikille organisaatioille. Ohjauksessa voi keskushallinnolla olla aloitteellinen rooli mutta ohjauksen vaikuttavuutta edistää se, että organisaatioiden ainutlaatuisuus otetaan huomioon ohjauksen sisällössä. Nk. keskusta-periferia-malli, jossa keskushallinnosta käsin tarjottaisiin yhtä yhtenäistä mallia kaikille organisaatioille soveltuvaksi, ei ole niin vaikuttava kuin nk. verkostomalli, jossa organisaatiot oppivat ketjureaktionomaisesti toisiltaan ja tekevät omakohtaisia

sovellutuksia kehittämistyössään. Koska ohjaus on tehokkainta silloin kuin ohjattavien organisaatioiden ainutkertaisuus otetaan huomioon, on verkostomallin mukainen ohjaus vaikuttavampaa (keskusta-periferia -mallista ks. emt. 2. luku, s. 31–33).

3. OHJAUKSEN SUUNNITTELUN ONNISTUNEISUUDEN ARVIOINTIA

Tutkimuksessa tarkasteltiin ohjauksen suunnittelun rationaalisuutta vertaamalla ohjauksen tavoitetta ja sisältöä, ohjausmuotoja ja ohjauksen kohdetta toisiinsa arvioiden, ovatko ne sopusoinnussa keskenään tutkimuksen osakysymyksissä mainitulla tavalla. Tutkimus osoitti ohjauksen suunnittelun rationaalisuuden olevan yleisesti ottaen »kunnossa». Ohjauksen tavoite ja sisältö, ohjausmuodot ja kohde olivat yleisesti ottaen suhteessa toisiinsa onnistuneesti valittuja tutkimuksessa tarkasteltuina eri ajanjaksoina. Tässä arvioinnissa ei arvioitu ohjauksen tavoitetta ja sisältöä vaan niitä tarkasteltiin ikään kuin »annettuina» kysymyksenä niiden yhteensopivuudesta ohjausmuotoihin ja ohjauskohteeseen.

Pääasiallinen ohjausmuoto palvelun kehittämisessä on ollut informaatio-ohjaus, joskin jonkin verran on esiintynyt myös muita ohjausmuotoja. Kaikkien ohjausmuotojen käytöstä ei ole tietoa, koska tutkimus tehtiin pelkästään dokumenttien perusteella. Usein informaatio-ohjaus on ollut informaation muotoon puettua muoto-ohjausta, jolla koetettiin vaikuttaa hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin, jotka usein ovat olleet hyvän palvelun esteitä. Erityisesti hallinnollisessa ohjauksessa on pyritty vaikuttamaan rakenteisiin ja prosesseihin. Rakenteiden ja prosessien ohella erityisesti kehittämiskirjallisuudessa on pyritty vaikuttamaan uudenlaisen johtamiskulttuurin muotoutumiseen. Molemmista näissä on ollut kyse nk. strategisesta ohjauksesta. Informaatio-ohjausta käyttämällä on pyritty vaikuttamaan ohjattavien organisaatioiden ymmärrykseen, kykyyn ja tahtoon.

Itse ohjaus on ollut luonteeltaan nk. verkostomallin mukainen, jossa keskushallinnolla on ollut aloitteellinen rooli. Tämä ei juurikaan käy ilmi dokumenteista (poikkeus esim. Tuloksena palvelu 1993, s. 27), mutta ei ole näyttöä siitä, että keskushallinto olisi halunnut ja kontrolloinut sitä, että kaikki ohjattavat organisaatiot olisivat kehittäneet palveluaan samalla tavalla.

Tutkimuksessa pidettiin perusteltuna ohjauskohteen valintaa, jossa on pyritty kehittämään

organisaatioita eikä kansalaisia. Olisi ollut myös mahdollista, että olisi koulutettu kansalaisia selviytymään paremmin asioinnista valtionhallinnon organisaatioissa. Valittua linjaa, jonka mukaan organisaatiot muuttavat toimintojaan helpottamalla kansalaisten asiointia, pidettiin perusteltuna. Kansalaisten kannalta huonompi ja palveluperiaatteen vastainen vaihtoehto olisi ollut se, että kansalaisia olisi opetettu tuntemaan hallinnon menettelyjä pyrkimättä helpottamaan asiointia. Valittua kehittämislinjaa kritisoitiin tutkimuksessa kuitenkin siitä, ettei siinä otettu huomioon kansalaisten pätevyyttä puolustaa etujaan ja vaatia oikeuksiaan asioidessaan julkisten organisaatioiden kanssa, ts. kontrolloida julkisen hallinnon toimintaa.

4. OHJAUKSEN SISÄLLÖN ARVIOINTIA

Ohjauksen tavoitteen ja sisällön osalta tutkittiin erikseen käsitteistöä ja kehittämisajatuksia. Johtopäätökseksi tuli, että käsitteistö oli eri kirjoittajien kesken ristiriitaista, määrittely puutteellista jopa monien avainkäsitteiden (kuten palvelu ja palveluperiaate) osalta sekä että monet liikeloustieteellisestä kirjallisuudesta peräisin olevat, individualismia heijastavat käsitteet olivat soveltumattomia julkisen hallinnon toimintaan.

Käsitteiden määrittelyn puutteellisuus ja eri kirjoittajien välinen ristiriitaisuus tuli esiin aivan keskeistenkin avainkäsitteiden osalta. Esim. eri kirjoittajat olivat määritelleet palvelun ja palveluperiaatteen käsitteet ristiriitaisesti tai puutteellisesti tai jättäneet määrittelemättä. Tämä on ollut omiaan vaikeuttamaan ohjauksen ymmärrettävyyttä, mikä on ohjauksen vaikuttavuuden eräs edellytystekijä. Tunnollisesti julkisten kehittämiseen suhtautuvalta ohjattavalta organisaatioilta käsitteiden selvittäminen olisi vaatinut melko mittavaa työtä ennen kuin se olisi päässyt varsinaiseen kehittämistyöhön käsiksi.

Koska palvelun kehittämisaltoon sisältyvät käsitteet ovat peräisin liikeloustieteestä, ne heijastavat individualistista ajattelua jossa kansalainen on suvereeni valintoja tekevä yksilö, asiakas tai kuluttaja (kuluttajakäsitteen soveltuvuudesta julkisiin organisaatioihin ks. esim. Potter 1988). Kuitenkin erityisesti julkisten organisaatioiden toiminnalle on leimallista nimenomaan kollektiivinen, yhteisöllinen luonne, jossa toimintaan jonkin yhteisön hyväksi eikä ohjaututa yksittäisen kansalaisen tarpeista ja odotuksista käsin. Individualismia edustavista käsitteistä ja ajattelutavoista saattoi ohjattaville organisaatioille

syntyä harhakuvia suurestakin liikkumatilasta yksittäisten kansalaisten toiveiden ja tarpeiden toteuttamisen suhteen. Julkiset organisaatiot toimivat kuitenkin usein jonkin yhteisön hyväksi. Lisäksi niiden toimintaa ohjaavat hyvinvointivaltion rakentamiseen kuuluneet periaatteet kuten kansalaisten välisen tasa-arvoisuuden periaate, jossa näkökulmana on yhteisöllinen, yhteisön tasarvoisuutta kokonaisuudessaan arvioiva eikä yksittäisen asiakkaan näkökulma.

Lukuisat Suomessa tehdyt julkisen hallinnon palvelua koskevat tutkimukset eivät ole juurikaan heijastuneet palvelun kehittämistä koskevaan kirjallisuuteen mutt kylläkin nk. hallinnolliseen ohjaukseen. Aivan keskeisissä palvelun kehittämiseen liittyvissä kirjoissa (Grönroos 1987, Jylhä 1989) ei viitattu juuri lainkaan suomalaisiin palvelua koskeviin tutkimustuloksiin. Varsinaisen palvelun kehittämiskirjallisuuden ja hallinnollisen ohjauksen sisältö poikkesivat muutenkin toisistaan: hallinnollisessa ohjauksessa puututtiin pitkälti juuri tutkimuksissa esille tullessiin ongelmiin kun taas kirjallisuudessa esiteltiin, miten palveluorganisaatio toimii ja miten sitä johdetaan. Kehittämiskirjallisuudessa ei puututtu juuri lainkaan hyvän palvelun esteinä oleviin byrokraattisten rakenteisiin ja toimintatapoihin. Nämä seikat oli kirjallisuudessa toki mainittu mutta niiden korjaamiseksi ei esitetty toimenpiteitä. Hallinnollinen ohjaus otti paremmin huomioon valtionhallinnon tehtävien valvontapainotteisen (käsitteestä ks. tarkemmin Kiviniemi 1985, s. 33–38) luonteen korostaessaan byrokraattisten piirteiden poistamisen merkitystä. Sekä kehittämiskirjallisuus että hallinnollinen ohjaus ovat jättäneet ottamatta huomioon virastojen asteellisen toimivallan jaosta aiheutuvia virastojen eroavaisuuksia. Tutkimuksessa tämän ei katsottu olevan ongelma, koska palvelun kehittämisessä pätevät samat mallit sekä tarkastettaessa virastojen välisiä suhteita että virastojen suhteita niiden ulkosiin asiakkaisiin. Kehittämiskirjallisuudessa ei otettu riittävästi haltuun valtionhallinnon organisaatioiden luonnetta, ts. ohjauksen kohdetta ei ole riittävästi pohdittu ohjauksen tavoitetta ja sisältöä asetettaessa vaikka ohjauksen vaikuttavuus sitä edellyttäisi (ks. implementaatiotutkimuksesta esim. Sabatier 1986, s. 313–325).

Palvelun kehittämiskirjallisuus antaa kuvan, että ohjattavien organisaatioiden palvelun kehittämisaktiiviteetti on niiden vapaassa harkintavälissä. Julkisen hallinnon erityispiirteiden kuten byrokraattisen organisaatorakenteen ja toimintatavan, budjetti- ja säädössidonnaisuuden sekä yhteisöllisten toimintaperiaatteiden sivuuttaminen

aiheuttaa harhakuvaan, jossa virastoilla ja laitoksilla näyttää olevan suuriakin toimintavapauksia palvelun kehittämisessä. Byrokraattiseen organisaatioon kuuluvat ominaispiirteet eivät kuitenkaan luonnostaan yleensä tue palvelukulttuuria vaan ne pikemminkin ehkäisevät sen syntymistä. Hierarkkinen organisaatorakenne, tiedonkulku ylhäältä alaspäin, tarkat toimenkuvat jne. ovat vastakkaisia piirteitä palveluorganisaation ominaispiirteille. Palveluajatuksen soveltamisessa julkisen hallinnon organisaatioihin tulee hyvin esiin julkisen toiminnan luonne, joka ei salli kovin pitkälle vietyä asiakasohjautuvuutta vaan rajoittuu lähinnä palveluajatuksen miten -kysymyksen ympärille. Palveluajatuksen sisältyvät kysymykset, mitä palveluja ja kenelle palveluja tuotetaan on usein määritelty lainsäädännössä. Asiakasohjautuvuus on julkisten organisaatioiden kyseessä ollessa ongelmallista myös mm. siksi, että kaikki kansalaiset eivät ilmaise preferenssejään ja jos ilmaisevatkin, ne saattavat olla keskenään ristiriitaisia (ks. esim. Mladenka 1981, s. 146).

Voidaankin todeta, että ankkuroituminen yksinomaan liiketaloustieteelliseen kirjallisuuteen pohtimatta riittävästi sovellutuksia julkiseen hallintoon on rasittanut merkittävästi tutkimuksessa tarkasteltua palvelun kehittämisen ohjausta. Sekä kehittämistoimenpide-ehdotukset että käsitteet kirjallisuudessa tarjottiin lähes sellaisenaan julkiseen hallintoon pohtimatta kohteen erityispiirteitä.

Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden kehittämistä sekä näihin läheisesti liittyvää asiakaslähtöisen toiminnan mahdollisuutta ei ole juurikaan käsitelty tutkimuksessa tarkastellussa palvelun kehittämiskirjallisuudessa eikä hallinnollisessa ohjauksessa. Tämän vuoksi tutkimuksessa tarkasteltiin myös näitä kysymyksiä (Oulasvirta 1992).

Vertailun vuoksi tutkimuksessa tarkasteltiin myös muissa maissa tehtyjä palvelua koskevia tutkimuksia ja palvelun kehittämiskirjallisuutta samoin kuin liiketaloustieteellistä kirjallisuutta. Kiintoisa havainto tutkimusten osalta oli se, ettei suomalaisessa tutkimuksessa tuotu esiin asiakastyöntekijöiden asiakkaisiin harjoittamaa kontrolia eikä heidän asenteitaan asiakkaisiin nähden niin kuin erityisesti amerikkalaisissa tutkimuksissa on tehty (ks. esim. Lipsky 1980, esim. s. 149–153, Prottas 1979, s. 15).

Suhteessa liiketaloustieteelliseen kirjallisuuteen suomalaisessa palvelun kehittämiskirjallisuudessa olisi puolestaan opittavaa erityisesti kilpailustrategioissa, laadun kehittämisessä sekä palveluprosessien suunnittelussa ja markkinoinnissa, joskaan nämä ajatukset eivät sellaisenaan

sovi julkiseen hallintoon. Näitä asioita painotetaan esim. liiketaloustieteisiin kuuluvassa Christian Grönroosin Nyt kilpaillaan palveluilla -kirjassa (Grönroos 1990). Erityisesti Grönroos painottaa ko. kirjassa ulkoisen tehokkuuden merkitystä sisäisen tehokkuuden painottamisen asemasta.

Ulkoisen tehokkuuden painottaminen on ristiriidassa pelkkien taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökohtien painottamisen kanssa. Taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökohtia on kuitenkin painotettu esim. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Yhdysvalloissa nk. uustaylorilaisen managerialismin omaksumisen myötä siten että vaikuttavuusnäkökohta on jäänyt sivummalle (ks. lähemmin Pollitt 1990, s. 138–140).

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Vaikka tutkimukseen ei sisältynyt empiiristä aineistoa, voidaan hypoteesinomaisesti olettaa, että palveluajattelun soveltaminen monissa virastoissa on jäänyt lähinnä verbaalitasolle. Tämä johtuu paitsi todennäköisistä vaikeuksista ymmärtää ohjauksen tavoitetta ja sisältöä myös virastojen ja laitosten liikkumatilan puutteesta suhteessa esim. säädöksiin. Myös läpi julkisen hallinnon ulottuvalla byrokraattisella organisaatorakenteella ja toimintatavalla on tässä osuutensa.

Sellaiset rakenteelliset ja toiminnalliset tekijät kuin organisaatorakenteen hierarkisuus, toimenkuvat ja johtamiskulttuuri ovat niin vaikeasti muutettavia asioita että palveluajattelun soveltaminen jo tästä syystä on ollut vaikeaa. Soveltamista on vaikeuttanut myös se, että palvelun kehittäminen tuli hallinnon kehittämisen painopistealueeksi, kuten muutkin painopistealueet, diskurssinomaisesti siten ettei selvitetty sen suhdetta aikaisempiin kehittämiskerrostumiin, ennen muuta sitä edeltäneeseen suunnitteludiskurssiin. Siten palvelun kehittäminen näyttäytyi oletettavasti ohjattaville organisaatioille jonkinlaisena kokonaisratkaisuna, vaikka se itse asiassa istutettiin aikaisempien kehittämiskerrosten »päälle» niitä paikkaamaan ja kyse on siten osittaisratkaisusta julkisten organisaatioiden ongelmiin.

Ohjauksen sisällön perusteella voidaan esittää ohjauksen vaikuttavuutta koskevia hypoteeseja, joiden empiirinen todentaminen ei sisältynyt kuitenkaan tutkimukseen. Tällaisia hypoteeseja ovat seuraavat:

1. Ohjauksessa käytetty käsitteistö on eri lähteissä ollut ristiriitaista ja hämää tarkastelujen ohjaussubjektien osalta, mikä on aiheuttanut

- ymmärtämisvaikeuksia ja siten soveltamisvaikeuksia
2. Em. käsitteistön ristiriitaisuus on vaikuttanut soveltamiseen myös siten, että eri virastot ovat soveltaneet palveluajattelua toisiinsa nähden poikkeavalla tavalla käsitteiden monimerkityksellisyydestä johtuen
 3. Palveluajattelun soveltamista on oletettavasti vaikeuttanut sen kirjallisuudessa tai muussa ohjauksessa selvittämättömäksi jäänyt suhde muihin hallinnon kehittämisen diskursseihin, erityisesti sitä edeltäneeseen suunnitteludiskurssiin ja jossain määrin myös sitä seuraneeseen tuloksellisuusdiskurssiin
 4. Virastojen vaikutusmahdollisuuksien osalta ennalleen jääneet rakenteelliset ja toiminnalliset tekijät (moniportainen hallinto, toiminnan säädösidonnaisuus ja budjettisidonnaisuus jne.) ovat vaikeuttaneet palveluajattelun soveltamista siten, että palveluajattelu on saattanut jäädä lähinnä »verbaalitasolle» (erilaisiin suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoihin, juhlapuheisiin ymv.) eikä se ole tullut osaksi virastojen arkipäivää.

On myös todennäköistä, että monia sellaisia rakenteellisia ja toiminnallisia tekijöitä, jotka puolestaan ovat viraston vaikutuspiirin sisäpuolella, on puolestaan ollut niin vaikeaa muuttaa, että palveluajattelu jo tästäkin syystä on jäänyt puheen tasolle. Esim organisaatorakenteen madaltaminen, johtamisen muuttaminen alaisten työtä tukevaksi ja asiakaspalveluhenkilöstön toimenkuvien muuttaminen itsenäisemmiksi, ovat oletettavasti vaikeasti muutettavia asioita. Tämä hypoteesi ei kuitenkaan nouse palvelun kehittämisen ohjauksen sisältöä tarkastelemalla.

Edellä sanotusta on poikkeuksiakin. On olemassa virastoja ja laitoksia, jotka ovat tuloksellisesti kehittäneet palvelua (ks. esim. Tuloksena palvelu 1993).

Virastojen ja laitosten tahdosta soveltaa palveluajattelua saisi tietoa vain niiden empiirisellä tarkastelulla. Palvelun kehittäminen ei päättynyt 1990-luvun alussa (ks. esim. Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993). Palvelu- ja tuloksellisuusdiskurssin jälkeen on laadun kehittäminen noussut tärkeäksi hallinnon kehittämisen alueeksi (ks. esim. Julkisen sektorin uudistaminen 1992).

Kehitettäessä laatua voidaan hyödyntää pitkälti palvelun kehittämiseen liittyvää ajattelua ja kehittämistoimenpiteitä. On syytä huomata, että laadun kehittämistä julkisissa organisaatioissa

rajoittavat samat julkisten organisaatioiden ominaispiirteisiin liittyvät tekijät kuin kehitettäessä palveluakin. Laadun kehittämisen toteutetaan säädösten, budjettien, yhteisöllisten toimintaperiaatteiden ym. reunaehtojen rajoittamassa liikumatilassa kuten palvelunkin kehittämisen. Nämä reunaehdot on tarpeen tiedostaa, koska ne vaikuttavat laatutavoitteiden asettamiseen. Siten mahdollisuudet yksittäisten kansalaisten ja asiakkaiden tarpeista ja toiveista ohjautuvalle toiminnalle ovat monissa julkisissa organisaatioissa rajalliset.

LÄHTEET

- Grönroos, Christian, Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnalliliitto. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1987.
- Grönroos, Christian, Nyt kilpailaan palveluilla. Ekonomia-sarja. Gummerus Oy. Jyväskylä 1990.
- Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1992.
- Jylhä, Jukka, Palveluorganisaation johtaminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989.
- Kiviniemi, Markku, Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 2/1985. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1985.
- Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation. New York 1980.
- Lundquist, Lennart, Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Studentlitteratur. Lund 1987.
- Lundquist, Lennart, Styrning och byråkratisk etik. Teoksessa Den mångtydiga styrningen. Stefan Sjöblom ja Krister Ståhlberg (red.). Åbo Akademis Förlag. Åbo 1989.
- Mladenka, Kenneth R., Responsive Performance by Public Officials. Julkaisussa The Public Encounter. Where State and Citizen Meet. Ed. Charles T. Goodsell. Indiana University Press. Bloomington 1981.
- Oulasvirta, Leena, Palvelun kehittäminen Suomen valtionhallinnossa v. 1981–1992. Poliittisten päätöksentekijöiden ja keskushallinnon harjoittaman ohjauksen rationaalisuuden ja sisällön arviointia. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Julkaisematon lisen-siaattitutkimus. Elokuu 1993.
- Oulasvirta, Leena, Palvelun laadusta julkisella sektorilla. Hallinnon tutkimus 2/1992. Hallinnon Tutkimuksen Seura r.y. Yhdestoista vuosikerta. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1992.
- Palonen, Kari, Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkit-taitoon. Jyväskylän yliopisto, valtio-opin laitos julkaisuja 54. Jyväskylä 1987.
- Pirttilä, Ilkka, Johdatusta yhteiskuntatieteiden metodologiaan. Oy Gaudeamus Ab. Vaasa Oy:n kirjapaino 1979.
- Pollitt, Christopher, Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Basil Blackwell Ltd. Printed in Great Britain by T.J. Press Ltd, Padstow 1990.
- Potter, Jenny, Consumerism and the Public Sector:

- How Well Does The Coat Fit? Public Administration, vol. 66, number 2/1988.
- Prottas, Jeffrey M., People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. Lexington Books. Massachusetts 1979.
- Sabatier, Paul A., What Van We Learn from Implementation Research? Teoksessa Kaufmann, Franz-Xavier, Giandomenico, Majonen ja Ostrom, Vincent (ed.), Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Walter de Gruyter, New York 1986.
- Stevrin, Peter, Samhällsstyrning – utveckling och tillämpning av en föreställningsram för analys av de statliga myndigheternas styrning av samhället. Kungl. boktr., Stockholm 1974.
- Summa, Hilikka, Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluteoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. Teknillinen korkeakoulu. Espoo 1989.
- Tuloksena palvelu. Palveluhankeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö, palveluhanke. Multiprint. Helsinki 1993.
- Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskuhallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1993.
- Vartola, Juha, Moderni byrokratia ja sen ohjauksen uudet muodot. Hallinnon tutkimuksen vuosikirja, osa 1/1982. Hallinnon Tutkimuksen Seura. Finnpublishers Oy. Tampere 1982.