

Palvelevuuden tunnusluvut

Mauno Rönkkö

1 JOHDANTO

Virkamiehen edessä tarvitsee nykyään hyvin harvoin seistä ryhdikkäästi asennossa kolmen odotustunnin jälkeen kuuntelemassa ohjeita, jotka jokatapauksessa osoittautuvat virheellisiksi. Julkisen hallinnon palvelevuuden kehittäminen on alkanut kiinnostaa viimeaikoina yhä enemmän. Ensiaskelia on otettu mm. Kanadassa, Tanskassa ja Englannissa¹. Suomessa aihepiiriin parissa on askaroitu niin keskushallinnossa kuin aluehallinnossakin.

Palvelevuutta voidaan tietysti ryhtyä kehittämään »musta tuntuu» -menetelmällä, mutta systemaattisemmalla lähestymistavalla päästään parempiinkin tuloksiin. Tulosohtamisesta² puhuttaessa huomio kiinnitetään usein vain kovien, taloutta kuvaavien tunnuslukujen käyttöön, mutta sama menetelmä soveltuu myös palvelevuuden kohentamiseen. Tällöin puhutaan pehmeistä tunnusluvuista. (Uusi-Rauva 1987.)

Palvelevuuden tunnuslukuihin tutustumista ja sopivimman tunnusluvun valintaa häiritsee kaksi epäkohtaa. Ensimmäinen on termistön hajanaisuus. Se, mikä on yhden mielestä mittari, on toisesta tulostavoite. Keskeisimmät käsitteet, mittari, tunnusluku ja tulostavoite olisi määriteltävä täsmällisesti. Tämän työn puitteissa tätä määrittelyä ei valitettavasti ole ollut mahdollista suorittaa.

Toinen epäkohta on pehmeiden tunnuslukujen systemaattisen jaottelun puute. Seuraavassa on tarkoitus jäsentää julkisen sektorin kansalaisilleen tuottamia palveluita ja niiden palvelevuuden arviointiin soveltuvia tunnuslukuja. Tunnusluvuilla tarkoitetaan tässä nimenomaan palvelutuotannon pehmeitä tunnuslukuja. Syrjään jäävät niin julkisen sektorin eri yksiköiden toisilleen tuottamat palvelut kuin palveluiden taloudellisuuden mittaaminenkin. Myös henkilöstö ja sen merkitys palvelevuudelle jää vähäiselle huomiolle.

Luvussa 2 esitellään käytettävät jaottelut ja luvussa 3 tarkastellaan esimerkkien avulla erityyppisiä palveluita ja niiden palvelevuuden tarkastelun soveltuvia tunnuslukuja. Luvussa 4 siustaan lyhyesti sopivan tunnusluvun valintaa.

Tunnuslukujen alustava jaottelu on tehty kesäl-

lä 1992 Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston palveluhankkeessa. Tehtävänä oli tällöin kartoittaa Hyvän palvelun virasto -kilpailuun osallistuneiden virastojen ja laitosten käyttämät palvelevuuden tunnusluvut. Toinen, lisäjaotteluin täydennetty esitys käsiteltiin Hallinnon tutkimuksen päivillä 14.12.1992, jossa se herätti runsaasti keskustelua. Käsilläolevaa, kolmatta versiota on muokattu esitetyn kritiikin pohjalta.

2 PALVELUIDEN JAOTTELU

Virastot ja laitokset tarjoavat hyvin erityyppisiä palveluja. Palvelut vaihtelevat paitsi virastojen ja laitosten välillä myös niiden sisällä erittäin paljon. Tämän vuoksi palvelutuotannon pehmeitä tunnuslukuja kartoitettaessa virastojen ja laitosten palveluita ja niiden mittaamista ei kannata tarkastella virastoittain vaan palvelutyypeittäin.

Palveluita voidaan ryhmitellä monin eri tavoin. Palvelutuotannon mittaamiseen sopivien pehmeiden tunnuslukujen kehittämisen kannalta yksi hedelmällinen tarkastelutapa on julkisten palvelujen jakaminen kahteen ryhmään niiden kohtaan kilpailun perusteella. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat sellaiset palvelut, joita myös yksityinen sektori tarjoaa eli yksityisen sektorin kanssa kilpailevat palvelut. Toiseen ryhmään kuuluvat sellaiset palvelut, joita tuotetaan vain julkisen vallan toimesta eli julkisen vallan monopolipalvelut. Nämä voidaan jakaa edelleen yhden yksikön ja useamman yksikön tuottamiin palveluihin.

Virastojen jaottelu niiden kohtaaman kilpailun mukaan on erityisen mielenkiintoinen siksi, että tarkastelun siirtyessä yhden viraston tuottamista palveluista useamman viraston tuottamiin palveluihin ja edelleen yksityisen sektorin kanssa kilpaileviin palveluihin käyttökelpoisten tunnuslukujen lukumäärä ja tehokkuus kasvaa. Yksityisen sektorin kanssa kilpailevia palveluita arvioitaessa voidaan siis käyttää paitsi monopolipalveluiden arviointiin käytettäviä tunnuslukuja, myös muita, tehokkaampia tunnuslukuja.

Viraston tuottama palvelu voidaan usein lokeroida useampaan kuin yhteen ryhmään tarkastelukontekstin mukaan. Esimerkiksi Valtionrautatiet

tarjoaa yksityisen sektorin kanssa kilpailevia palveluja tarkasteltaessa eri kuljetusmuotoja, mutta junalla matkustaminen on yhden viraston tuottama monopolipalvelu. Tällöin kannattaa valita kontekstin kannalta tehokkain mittari. Kuljetusmuotojen tarkasteluun sopii markkinaosuus ja junalla matkustamisen tarkasteluun odotus- ja matkustusaika.

Toinen tunnuslukujen kannalta keskeinen jaottelu voidaan suorittaa sen perusteella mihin palveluilla pyritään: panostetaanko määrään vai laatuun? Osa julkisista palveluista, esimerkiksi asiakkaille tarjottava informaatio, kaipaa määrällistä mittaamista. Näille palveluille on ominaista se, että niitä yritetään tarjota mahdollisimman monille asiakkaille. Toisen ryhmän muodostavat palvelut, joiden asiakaskunta on rajoitetumpi tai jotka voidaan muulla tavoin tarjota kaikille asiakkaille.

Kolmas jaottelu tapahtuu palvelujen eri ulottuvuuksien välillä ja perustuu siihen, kuinka tieto tunnuslukujen tuottamiseksi hankitaan. Viranomaiset voivat tilastoida itse palveluja kuvaavia tietoja tai tiedot voidaan hankkia erilaisin kyselyin asiakaskunnalta. Suurin osa viranomaisten tilastoitavissa olevista tunnusluvuista liittyy asiakkaiden ajankäyttöön. Asiakaskyselyin kerätään pääasiassa tietoa siitä, kuinka hyvin palveluiden laatu tyydyttää asiakaskuntaa.

Palveluiden jaottelu niiden kohtaaman kilpailun perusteella on ylläolevista jaotteluista selkein ja tunnuslukujen valinnan kannalta keskeisin. Kaksi muuta jaottelua voidaan nähdä yhden viraston tuottamien monopolipalvelujen alajaotteluna. Niinpä palveluiden mittaamista tarkastellaan seuraavassa palveluiden kohtaamaan kilpailuun perustuvan jaottelun pohjalta.

3 PALVELUIDEN MITTAAMINEN JA TUNNUSLUVUT

3.1 Julkisen sektorin monopolipalvelut

3.1.1 Yhden viraston tuottamat palvelut

Tyypillisiä yhden viraston tuottamia monopolipalveluja ovat lakiin tai asetukseen perustuvina tai liiketaloudellisesti kannattamattomina yhden keskusviraston hoidettavaksi määrättyjen tehtävien ydinpalvelut sekä mittavia infrastruktuuri-investointeja vaativat tehtävät. Jos kansalaiset näitä palveluja käyttävät, he voivat saada ne vain yhdeltä tuottajalta.

Yhden viraston monopolipalveluja ovat esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallitukselle kuuluvat

patenttien myöntäminen, tavaramerkkien ja mallioikeuksien rekisteröinti, toiminimien rekisteröinti kaupparekisteriin ja rekisterin ylläpito, yritysten tilinpäätöstietojen rekisteröinti, yritys kiinnitysten myöntäminen sekä ratkaisut viraston päätöksiä koskeissa valituksissa. Tielaitoksen tuottamia yhden viraston monopolipalveluja ovat teiden suunnittelu, rakentaminen, hoito ja ylläpito. Eri-laisten arkistojen tutkimuskäyttöön tarjoama materiaali sekä Ilmatieteen laitoksen tuottamat sääennusteet kuuluvat myös tähän ryhmään, samoin muut eri ministeriöiden ja keskusvirastojen myöntämät luvat ja tuet, näiden suorittamat rekisteröinti- ja valvontatoimet sekä näiden ylläpitämien rekisteritietojen luovuttaminen.³

Palvelun määrällinen mittaaminen voidaan suorittaa täysin viranomaisten omien rekisteritietojen pohjalta. Palveluiden määrään liittyviä tunnuslukuja ovat mm. palvelusuoritusten lukumäärä, kysynnän suhde tarjontaan, tuloksiin johtaneiden palvelusuoritusten osuus kaikista palvelusuoritteista, käyttöaste sekä suoritettujen palveluiden osuus kaikista pyydytystä.

Palvelun laatua korostettaessa mittaaminen voidaan suorittaa viranomaisten omien rekisteritietojen pohjalta ja asiakaskyselyin.

Suurin osa rekisteritietojen avulla saatavista laatuja kuvaavista tunnusluvuista liittyy asiakkaiden ajankäyttöön, jonka tehostaminen nähdäänkin usein erittäin tärkeäksi palvelun laatua kohentavaksi tekijäksi. Asiakkaiden ajankäyttöä kuvaavia tunnuslukuja ovat mm. asiakaspalvelun odotusajat, käsittelyajat, hälytysviiveaika, toimintavalmiusaika, käyntikertojen lukumäärä asiakasta ja asiaa kohti, palvelutarpeen uusiutuminen ja palvelusta saadun tarpeentyydytyksen kesto, turhien käyntikertojen määrä, virheiden määrä suhteessa käsiteltyihin asioihin, toiminnan katkosajat, sovitussa aikataulussa pysyminen sekä toimintahäiriöiden määrä. Muita rekistereistä saatavia tunnuslukuja ovat mm. tietojen ajantasaisuus, palvelun tarjoajan asiantuntemus ja ammattitaito, toimenpiteisiin johtaneiden aloitteiden ja esitysten osuus kaikista aloitteista ja esityksistä sekä korjauksiin ja tarkistuksiin käytetty työaika.

Asiakaskyselyin voidaan mitata mm. seuraavia palvelun laatuun liittyviä tunnuslukuja: tyytyväisten asiakkaiden osuus, positiivinen ja negatiivinen palaute, muutosehdotusten määrä, saamansa palveluun tyytyväisten, saamansa palvelun ymmärtävien ja viraston tarjoamat palvelut tunnistavien asiakkaiden määrät, asiakkaiden omatoimisuuden kasvu, viihtyisyys, vaikutusmahdollisuudet, palvelun laatutaso, selvitystaso, yksilöllisyys, joustavuus, kattavuus, tavoitavuus,

oikeudenmukaisuus, palvelun tarjoajan viestintätaito, tietojen paikkansapitävyys, oikea-aikaisuus, uskottavuus, käyttökelpoisuus, henkilökunnan palveluhalukkuus ja ystävällisyys sekä palvelupaketin täydellisyys.

Suoritusta arvioitaessa huomio voidaan kiinnittää tunnusluvun absoluuttiseen arvoon tai sen trendikehitykseen. Tärkein on kuitenkin tunnusluvun toteutuneen arvon vertaaminen sille asetettuun tavoitearvoon⁴. Englannissa tätä vertailua on pyritty helpottamaan ilmoittamalla asiakkaalle kyseinen tavoitearvo, esimerkiksi odotusaikojen enimmäiskesto. Lisäksi on tehostettu valitusmenettelyä helpottamalla valitusten tekemistä ja kannustamalla asiakkaita valittamaan mikäli palvelu ei yllä tavoitearvoonsa. (The Citizen's Charter 1991.) Valitusten määrä onkin tehokas tunnusluku mikäli asiakkaat osaavat tunnistaa heikon palvelun tavoitearvojen perusteella.

3.1.2 Useamman viraston tuottamat palvelut

Useamman viraston hoitamia monopolipalveluja ovat erityisesti monet läänin- ja kunnallishallinnon tehtävät, esimerkiksi lääninhallituksen hoitamat lupa-asiat, kaavoitus- ja ympäristönsuojeluasiat, muutoksenhaku- ja kantelumahdollisuudet, lainhaku- ja perintäasiat, yhteisvalinta sekä kehittämisrahan myöntäminen. Alempien oikeusistuinten tehtävät kuuluvat myös tähän ryhmään, samoin eri kirjastojen palvelut sekä useat viranomaisten toimintaan liittyvät neuvonta- ja informaatiopalvelut; opastusta tarjoavat myös muut viranomaiset kuin palvelun tuottaja.

Useamman viraston tuottamien monopolipalvelujen mittaamiseen soveltuvat kaikki edellä mainitut tunnusluvut. Uusi tärkeä tunnusluku on palvelun fyysinen saavutettavuus. Koska palvelun tarjoajia on useampia, pitäisi tarjontaa levittää tasaisesti asiakkaiden ulottuville. Toinen käyttökelpoinen tunnusluku on asiakaspysyvyys, mikäli asiakkaalla on mahdollisuus valita, minkä viranomaisen palveluja hän käyttää.

Tunnuslukujen käytössä on aiemmin esiteltyjen tapojen lisäksi mahdollista myös tunnusluvun vertaaminen muiden tuottajien vastaaviin tunnuslukuihin (Lappeenrantasopimus; Mittarit 1991). Vertailu on harvinaista, mutta sen käyttö voi olla mielekästä esimerkiksi silloin, kun tiedetään tunnuslukujen poikkeavan huomattavasti toisistaan ja etsitään poikkeavuuden syytä.

Englannissa useamman viraston monopolipalvelujen palvelevuutta on soveltuville osin pyritty parantamaan antamalla asiakkaille entistä suuremmat mahdollisuudet valita itse palvelun tuot-

taja ja vaihtaa tätä mikäli tarjottu palvelu ei miellytä. Neuvonta- ja informaatiopalvelut voidaan hankkia jopa ostopalveluina yksityiseltä sektorilta. (The Citizen's Charter 1991.) Näin myös monopolipalveluille saadaan kilpailullisten markkinoiden piirteitä.

3.2 Yksityisen sektorin kanssa kilpailevat palvelut

Julkisen vallan tuottamia yksityisen sektorin kanssa kilpailevia palveluja ovat esimerkiksi Metsähallituksen tarjoamat virkistyspalvelut, maan vuokraaminen ja puun myynti. Kunnallisista palveluista tähän ryhmään kuuluvat mm. terveydenhuolto ja koulutus. Työvoimatoimistojen palvelut ja Kansaneläkelaitoksen toiminta vakuutusturvan antajana kilpailevat myös yksityisen sektorin palvelutuotannon kanssa.

Julkisen valta tuottaa sängen vähän yksityisen sektorin kanssa tasapäisesti kilpailevia palveluja. Syinä ovat hinta- ja saavutettavuustekijät. Julkisen sektorin tuottama palvelu luovutetaan yleensä joko ilmaiseksi tai tuotantokustannukset alittavalla hinnalla. Tällä hinnanerolla voidaan peittää markkinavoimien tärkeä viesti palvelun heikosta laadusta. Asiakas tyytyy heikompaan palveluun saadessaan sen huomattavan halvalta. Myös saavutettavuudella voidaan peittää heikkoa palvelua. Harvempi viitsii hakea hyvää palvelua kilometrien takaa, jos heikompa on tarjolla nurkan takana.

Kun palveluiden hinnoissa ja saatavuudessa ei ole suuria eroja, on käytettävissä erittäin tehokas tunnusluku: markkinaosuus. Jos eroja on tai markkinaosuus alkaa pienetä, voidaan turvautua muiden tunnuslukujen vertailuun yksityisen sektorin kanssa palvelun puutteiden kartoittamiseksi.

Yksityisen sektorin kanssa kilpailevat palvelut ovat yleensä laadullisesti korkeatasoisia. Englannissa tätä kilpailua on lisätty yksityistämisellä ja kilpailuttamisella. Yksityisyrittäjiä on päästetty sekä julkisten laitosten kilpailijoiksi että alihankkijoiksi. (The Citizen's Charter 1991.) Yksityisten yritysten kilpailuttaminen alihankkijoina tuo julkisen vallan monopolipalveluille yksityisen sektorin kanssa kilpailevan yrityksen piirteitä ja helpottaa palvelevuuden kohottamista.

4 PEHMEÄN TUNNUSLUVUN VALINTA

Palvelevuuden tunnuslukua valittaessa on syytä kiinnittää huomiota kolmeen seikkaan: kohtaa-

Taulukko 1: Palvelutuotannon pehmeät tunnusluvut, kun tavoitteet liittyvät palvelun määrään tai tiedot kerätään asiakaskyselyin ja tavoitteet liittyvät palvelun laatuun.

	Huomio palvelun määrään	Huomio palvelun laatuun Kerätään asiakaskyselyin
Yhden viraston monopolipalvelu	<ul style="list-style-type: none"> – palvelusuoritusten lukumäärä – kysynnän suhde tarjontaan – tuloksiin johtaneiden suoritteiden osuus kaikista palvelusuoritteista – käyttöaste – suoritettujen palveluiden osuus kaikista pyydyistä 	<ul style="list-style-type: none"> – tyytyväisten asiakkaiden osuus – positiivinen ja negatiivinen palaute – muutosehdotusten määrä – saamaansa palveluun tyytyväisten asiakkaiden määrä – saamansa palvelun ymmärtävien asiakkaiden määrä – viraston tarjoamat palvelut tunnistavien asiakkaiden määrä – asiakkaiden omatoimisuuden kasvu – asiakkaiden viihtyisyys – asiakkaiden vaikutusmahdollisuudet – palvelun laatutaso – palvelun selvitystaso – palvelun yksilöllisyys – palvelun joustavuus – palvelun kattavuus – palvelun tavoitavuus – palvelun oikeudenmukaisuus – palvelun tarjoajan viestintätaito – tietojen paikkansapitävyys – palvelun oikea-aikaisuus – palvelun uskottavuus – tiedon käyttökelpoisuus – henkilökunnan palveluhalukkuus – henkilökunnan ystävällisyys – palvelupaketin täydellisyys
Usean viraston monopoli		<ul style="list-style-type: none"> – saavutettavuus – asiakaspysyvyys
Kilpailu		<ul style="list-style-type: none"> – markkinaosuus

ko palvelu kilpailua, halutaanko kehittää määrää vai laatua ja kerätäänkö tiedot asiakkailta vai omista tilastoista. Luvussa 3 esitetyt tunnusluvut on koottu jaottelujen mukaisesti taulukkoihin 1 ja 2.

Markkinaosuus on palvelevuuden tunnusluvuisista tehokkain, mutta sen käyttö on harvoin mielekästä julkisella sektorilla. Palveluiden hinnat ja saavutettavuus vähentävät usein markkinaosuuden merkitystä palvelevuutta kuvaavana tunnuslukuna.

Usean viraston tarjoamien palveluiden palvelevuutta mittaa tehokkaasti asiakaspysyvyys, mutta erityisesti saavutettavuus voi estää asiakkaita äänestämästä jaloillaan. Asiakaspysyvyyttä tulisikin arvioida yhdessä toisten palvelutuottajien saavutettavuuden kanssa. Vasta korkea asiakaspysyvyys yhdessä toisten tuottajien hyvän saavutettavuuden kanssa kielii hyvästä palvelevuudesta.

Yhden viraston monopolipalvelujen palvelevuutta arvioitaessa useamman tunnusluvun tarve korostuu entisestään. Suoritteiden nopeutta ja määrää on helppo kasvattaa, jollei välitetä lisääntyvistä virheistä.

LÄHTEET

- ATTRIBUTES OF WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS. A Study by the Office of the Auditor General of Canada. Extract from the 1988 annual Report.
- THE CITIZEN'S CHARTER. Raising the Standard. HMSO. London 1991.
- FRISTYRELSESFORSG. Præsentation af de første fristryrelser. Finansministeriet. København 1991.
- LAPPEENRANTASOPIMUS; MITTARIT. Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden mittarit. Suomen Kaupunkiliitto. Lappeenranta 1991.
- SUCCESKRITERIER OG RESULTATVURDERING. Et ledelsesværktøj i moderniseringsarbejdet. Finansministeriet. København 1991. Udkast.

Taulukko 2: Palvelutuotannon pehmeät tunnusluvut, kun tavoitteet liittyvät palvelun laatuun ja tiedot kerätään viranomaisten omista rekistereistä.

	Huomio palvelun laatuun Tiedot viranomaisten omista rekistereistä	
	Asiakkaan ajankäyttö	Muut tavoitteet
Yhden viraston monopolipalvelu	<ul style="list-style-type: none"> – asiakaspalvelun odotusajat – asioiden käsittelyajat – hälytysviiveaika – toimintavalmiusaika – käyntikertojen lukumäärä asiakasta ja asiaa kohti – palvelutarpeen uusiutuminen – palvelusta saadun tarpeentyydytyksen kesto – turhien käyntikertojen määrä – virheiden määrä suhteessa käsiteltyihin asioihin – toiminnan katkosajat – sovituissa aikatauluissa pysyminen – toimintahäiriöiden määrä 	<ul style="list-style-type: none"> – tietojen ajantasaisuus – palvelun tarjoajan asiantuntemus ja ammattitaito – toimenpiteisiin johtaneiden aloitteiden ja esitysten osuus kaikista aloitteista ja esityksistä – korjauksiin ja tarkistuksiin käytetty työaika
Usean viraston monopoli	<ul style="list-style-type: none"> – saavutettavuus – asiakaspysyvyys 	
Kilpailu	<ul style="list-style-type: none"> – markkinaosuus 	

UUSI-RAUVA, ERKKI: *Palveluyrityksen tunnusluvut.*

Taloustieto r.y. Vammala 1987.

VALPIO, JAAKKO: *Palvelujen uusi vuosikymmen.* Taloustieto Oy. Vammala 1991.

VALTION KESKUSHALLINNON RAKENNE, TOIMINTA JA RESURSSIT. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportin liite 1. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992.

VIRKKUNEN PAAVO, VOUTILAINEN EERO, LAOSMAA MARTTI, SALMIMIES PEKKA: *Tulosjohtaminen julkishallinnossa.* Espoo 1986.

VIITTEET

- 1 Ulkomaisista kehittämishankkeista mm. *Attributes of Well-performing Organizations 1988, Fristyrelsesforsøg 1991, Succesriterier og resultatvurdering 1991 ja The Citizen's Charter 1991.*
- 2 Tulosjohtamisesta esim. Virkkunen ym. 1986, Uusi-Rauva 1987, Valpio, 1991.
- 3 Esityksessä käytetyt palveluesimerkit perustuvat Hyvän Palvelun virasto -kilpailussa virastoilta kerättyihin tietoihin, virastojen toimintakertomuksiin ja teokseen Valtion keskushallinnon rakenne, toiminta ja resurssit 1992.
- 4 Tavoitearvoja on esitetty mm. hallituksen tulo- ja menoarvioesityksessä vuodelle 1993. Tavoitearvojen laajamittaisesta käytöstä esim. Lappeenrantasopimus; Mittarit 1991.