

Johdon rooli julkisen sektorin tulosjohtamisjärjestelmän kehittämisessä¹

Kari Neilimo

JOHTAMISJÄRJESTELMÄN YDINOSAT

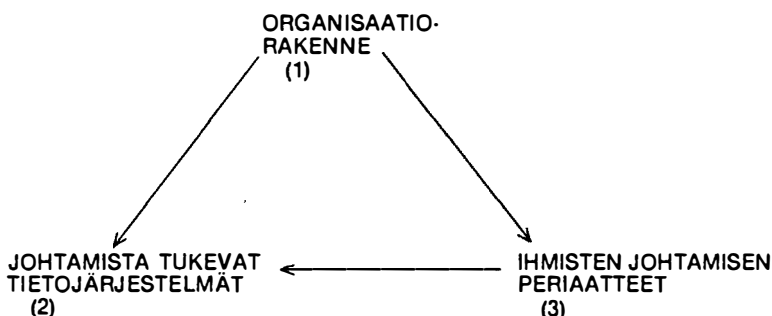
Organisaation johtamisjärjestelmän keskeisen osan muodostaa *organisaatorakenne*. Organisaatorakenteeseen sisältyvät organisaatioitoimielinten ja avaintoimihenkilöiden tehtävä- ja vastuualuekuvaukset sekä edellä mainittujen toimielinten ja toimihenkilöiden valta- ja vastuusuhteet. Johtamisjärjestelmään voidaan katsoa liittyvän myös organisaation noudattamat yleiset toimintaohjeet ja -säännöt, kuvaus organisaatioissa noudatettavista suunnittelu- ja valvontaohjeista sekä vielä edellä mainittujen lisäksi organisaation kehittämisohjeet. Organisaatorakenne määrittelee organisaation.

Johtamisjärjestelmän toisen keskeisen elementin muodostavat ne periaatteet, joita organisaatio soveltaa johtamisprosesseissaan. Näitä periaatteita voidaan kutsua *ihmisten johtamisen avainperiaatteiksi organisaatioissa*. Tällaisia avainperiaatteita voivat olla mm. tulosaatteluun korostaminen, delegointi sekä pyrkimys selkeisiin tavoite- ja vastuualueisiin, palvelukyvyyn ja osaamisen arvostus, joustavuus toiminnoissa, demokraattisuus sekä henkilöstön osallistuminen omien työtehtävien ja tavoitteiden suunnitteluun, koulutusmyönteisyys, innovatiivisuus, päätöksenteon ja toiminnan nopeus, kustannustietoisuus sekä laadun korostaminen.

Johtamisjärjestelmän kolmannen keskeisen

osan muodostavat *johtamista tukevat tietojärjestelmät*. Erityisen tärkeitä ovat johdon päätöksentekoa avustavat ns. sisäisen laskentatoimen tietojärjestelmät. Johtamista tukevien tietojärjestelmien on siten kyettävä tuottamaan erityisesti johtamisessa tarvittavaa relevanttia ja virheetöntä tietoa joustavasti ja suhteellisen lyhyellä viiveellä erilaisille päätöksentekijöille toisistaan poikkeaviin päätöstilanteisiin. Tietojärjestelmän on myös nopeasti kyettävä mukautumaan esimerkiksi organisaatorakenteen muutoksiin. Nämä vaatimukset edellyttävät tietojärjestelmien kehittäjiltä käyttäjäpainotteista lähestymistapaa tietojärjestelmiä luotaessa, mutta samalla järjestelmien laatiminen pakottaa myös päätöksentekijät yksilöimään omat päätöksentekotilanteensa ja niiden vaatimat tietotarpeet.

Organisaation johtamisjärjestelmä muodostuu edellä esitetyn mukaisesti organisaatorakenteesta, organisaatioissa noudatettavista ihmisten johtamisperiaatteista ja johtamista tukevista tietojärjestelmistä. Näistä organisaatorakenteen hahmottelu muodostaa johtamisjärjestelmien kehittämisen lähtökohdan. Vasta tämän jälkeen on mahdollista määritellä organisaatioissa noudatettavat ihmisten johtamisperiaatteet sekä hahmotella käytettävien tietojärjestelmien perusteita.



Kuva 1. Johtamisjärjestelmän ydinosat.

Johtamisjärjestelmän laadinta voi lähteä liikkeelle poliittisen luottamusmiehijohdon tai organisaation ylimmän operatiivisen johdon toimesta. Tällöin on usein kysymyksessä organisaation johtamisjärjestelmän *kokonaisvaltainen kehittäminen*, josta esimerkkinä voi olla koko organisaation siirtäminen funktionaalisesta ja käskytysohjetusta organisaatiosta tulosjohtettuun tulosyksikköorganisaatioon. Kokonaisvaltainen organisaation johtamisjärjestelmän kehittäminen edellyttää organisaation toimintajatuksen, päämäärien, tavoitteiden sekä toiminta-alueiden ja -tapojen eli organisaation toimintaidean uudelleenarviointia sekä organisaatorakenteen, ihmisten johtamisperiaatteiden ja tietojärjestelmien sopeuttamista uuteen toimintaideaan.

Johdon rooli kokonaisvaltaisessa ja ohjatussa johtamisjärjestelmän kehittämisessä on keskeinen. Sekä poliittisen luottamusmiehijohdon että operatiivisen johdon on osallistuttava johtamisjärjestelmälle asetettävien kehittämissävoittojen asettamiseen, oltava mukana johtamisjärjestelmän suunnittelu- ja toteuttamistyössä sekä vielä kyettävä valvomaan johtamisjärjestelmän toteutuksen läpivientiä. Jos ylin johto ei täysimittaisesti ja aktiivisesti sitoudu johtamisjärjestelmän kehittämiseen, kasvaa epäonnistumisen mahdollisuus johtamisjärjestelmän kehittämisessä merkittävästi.

Kokonaisvaltainen johtamisjärjestelmän kehittäminen rakentuu ylimmän johdon voimakkaan tulosjohtamispanostuksen, organisaatiostruktuurin design'in ja management-painotuksen lähestymistavan varaan luotaessa tulosjohtamisjärjestelmää organisaatioon. Vaihtoehtoisesti johtamisjärjestelmää voidaan kehittää myös siten, että kehittäminen aloitetaan *kokeiluluonteisesti* jostakin organisaation yksiköstä, minkä jälkeen kokeilua voidaan myöhemmin saatujen tulosten ja kokemusten mukaisesti laajentaa koko organisaatiota koskevaksi johtamisjärjestelmän kehittämiseksi. Tällainen pilot-tyyppinen johtamisjärjestelmän kehittäminen sisältää monia etuja, mutta koko organisaation johtamisjärjestelmän kehittämisen kannalta pilot-tyyppinen johtamisjärjestelmän kehittämisstrategia voi jo keskipitkällä aikavälillä johtaa koko organisaation kannalta katsottuna heterogeeniseen johtamisjärjestelmään, jossa osa organisaatiosta on tulosjohdettua ja osa käskytysohdettua. Usein on lisäksi niin, että pilot-tyyppisiin johtamisjärjestelmien kehittämisprojekteihin näyttää liittyvän enemmän leadership- kuin management-tyyppistä paino-

tusta johtamisjärjestelmien luonnissa.²

Organisaation toimintaympäristön muutokset sekä organisaation sisäiset rakenteelliset muutokset johtavat usein johtamisjärjestelmän muuttumiseen. Organisaatorakenteen voidaan olettaa osaltaan määrittävän organisaation toimintaa, mutta toisaalta taas organisaation toiminta voi rakenteistaa organisaation. Johdon näkökulmasta tarkasteltuna organisaation johtamisjärjestelmä kuitenkin ensisijaisesti muodostaa johdolle keskeisen instrumentin ohjata organisaatiota halutulla tavalla kohti sille asetettuja tavoitteita.³ Sen kehittäminen on johdon tärkeä tehtäväalue.

KESKUSJOHDETUSTA FUNKTIONAALIS-BYROKRAATTISESTA ORGANISAATIOSTA KOHTI JOUSTAVAN JOHTAMISEN SALLIVAA TULOSJOHTAMISORGANISAATIOTA

Julkisen sektorin organisaatioihin on jo 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen kohdistunut monia sellaisia merkittäviä muospaineita, jotka ovat kukin osaltaan vaikuttaneet julkisten organisaatioiden johtamisjärjestelmien muuttumiseen. Organisaatio on pyrkinyt mukautumaan ulkoisiin ja sisäisiin muospaineisiin joustavoittamalla toimintaansa, mikä on näkynyt mm. johtamisjärjestelmien uudistamisena.

Organisaation johtamisjärjestelmän muuttamista edesauttavia *ulkoisia tekijöitä* on useita. Ne voidaan ryhmitellä seuraaviin pääryhmiin

1. Yksityisen sektorin talouskasvun hidastuminen ja taittuminen pakottavat julkisen sektorin sopeuttamaan toimintansa laajuuden kansantalouden kantokyvyn mukaiseksi. Nykyisen laajuista julkista sektoria ei ole mahdollista ylläpitää. Kansantalouden tuotannollisia resursseja Suomessa on siirrettävä erityisesti vientisektorin käyttöön.
2. Viime vuosina on yhä useammin esitetty pohdintoja julkisen sektorin funktioista suomalaisessa yhteiskunnassa. Julkiselta sektorilta vaaditaan entistä enemmän joustavuutta toiminnoissa ja päätöksenteossa jäykän byrokraattisen ja yksityiskohtaisen keskusjohtetun säätelyohjauksen sijaan.⁴ Julkista valtaa on myös kehoitettu keskittymään vain yhteiskunnan tarvitsemien peruspalveluiden tuottamiseen sekä takaamaan hyvinvointipalvelujen saannin yhteiskunnassa. Sen sijaan joidenkin nykyisin julkisen vallan toimesta tuotettujen palvelusten tuottami-

nen voi tapahtua yksityisenkin sektorin toimesta, mikäli se on yhteiskunnan edun kannalta tarkoituksenmukaista.

3. Julkisen vallan tuottamia palveluita ei nykyisin enää arvioida vain määrällistä saatavuutta korostaen. Julkisilta palveluilta vaaditaan tämän lisäksi myös hyvälaatuisuutta sekä tarvittaessa myös käyttäjän yksilölliset tarpeet huomioivaa palveluiden tuottamista. Lisäksi vaatimukset julkisen palvelun tuottamiskustannusten selvittämiseksi ovat voimistuneet.

Edellä esitetyt julkisten organisaatioiden ulkoiset muutospainetekijät edellyttävät organisaatioilta ja niiden johtamisjärjestelmiltä joustavuutta, päätöksenteon nopeutta, tilanne- ja tapauskohtaisuutta, yhä useammin yksilöllisyyttä palveluiden tuottamisessa sekä toiminnallista kustannustietoisuutta. Tiukasti keskusohjattu, byrokraattinen ja funktionaalisesti organisoitu julkinen organisaatio ei kykene täyttämään näitä vaatimuksia. Johtamisjärjestelmiä on muutettava.

Organisaation johtamisjärjestelmien uudistamiseen vaikuttavat myös monet *organisaation sisäiset tekijät*. Seuraavassa on esitetty eräitä keskeisiä näistä tekijöistä

1. Julkisten organisaatioiden koon kasvu pakottaa delegoimaan toimivaltaa organisaatioissa mahdollisimman lähelle niitä toimintayksiköitä, joissa varsinainen toiminta tapahtuu ja jotka ovat läheisimmän kanssakäymisissä palveluiden käyttäjien kanssa. Näiden toimintayksiköiden henkilöstöllä on paras asiakastuntemus ja kyky tarvittaessa tehdä nopeita päätöksiä.
2. On myös huomattava, että suurten organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuden selvittäminen vaatii jo organisaation sisäisen ohjauksen vuoksi organisaatioiden jakamista pienempiin toiminnallisiin yksikköihin. Lisäksi on korostettava sitä, että julkisen sektorin varsin hyvin koulutetun henkilöstön tietotaitojen hyödyntäminen organisaatioiden toiminnassa ei onnistu tyydyttävästi käskytysjohdetuissa byrokraattisissa organisaatioissa.
3. Voidaan myös väittää, että keskusjohdettu funktionaalinen organisaatio ei edistä kokonaisnäkemysten saamista organisaation toiminnasta ja tavoitteista eikä se myöskään tuo selkeästi esille organisaation eri osien panosta organisaation kokonaistavoitteiden saavuttamisessa.

Funktionaalis-byrokraattinen organisaatio, jollaisia useimmat julkiset organisaatiot ovat olleet ja ovat suurella määrällä vieläkin tapahtuneesta kehityksestä huolimatta, korostaa korkean asiantuntemuksen merkitystä funktioissa. Asiantuntijat hallitsevat organisaation kapeita toimintasektoreita. Samalla käy usein niin, että päätöksenteko byrokraatisoituu ja keskittyy sekä funktioissa että koko organisaatiossa organisaation ylimmälle johdolle myös verrattain vähäpätöisten kysymysten osalta.⁵ Organisaatioiden päätöksentekokyky hidastuu, kokonaisnäkemys koko organisaation tavoitteista ja funktioiden roolista organisaatiossa jää vaillinaiseksi.

Tulosityksikköorganisaatiossa pyritään toiminnassa ja päätöksenteossa asiakasläheisyyteen ja selkeiden johtamisvastuiden määrittelyyn. Tulosityksikkö muodostaa johtamisen ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin perusalueen. *Tulosityksikkö* voi olla mikä tahansa organisatorinen osakokonaisuus, joka muodostaa organisaatiossa toiminnallisen tai hallinnollisen tulosjohtamisalueen, on organisatorisesti erotettavissa muusta organisaatiosta itsenäiseksi kokonaisuudeksi sekä on niin merkittävä johtamisalue organisaatiossa, että sille voidaan suoda tulosityksikön asema. Organisaation koko määrittää merkittävässä määrin tulosityksikköraakenteen. Suuret organisaatiot tarvitsevat yleensä monitasoisen tulosityksikköorganisaatoratkaisun, koska keskushallinto ei yleensä kykene ohjaamaan tehokkaasti 4—6 tulosityksikköä suurempaa kokonaisuutta. Tällöin perustulosityksiköistä voidaan yhdistämällä muodostaa suurempia tulosityksiköitä (tulosalue, divisioona, liiketoiminta-alue). On myös mahdollista jakaa perustulosityksiköt pienemmiksi tulosityksiköiksi (kustannuspaikat, solut, tulosityksiköiden sisäiset tulosryhmät).

Tulosityksikköorganisaatioissa tyypillisiä organisaation toiminnallista joustavuutta lisääviä tekijöitä ovat juuri päätöksenteon voimakas hajauttaminen tulosityksikköihin, henkilöstön sitominen toiminnan tavoitteisiin mahdollistamalla heidän osallistumisensa tavoiteasetteluun, erilaisten toimintojen erilaisen johtamisen salliminen organisaatiossa sekä johdon irrottaminen päätöksenteon rutiineista ja heidän voimavarojensa suuntaaminen yhä enemmän strategisen johtamisen alueelle.⁶

Tietysti tulosityksikköorganisaatiotyyppiseen johtamisjärjestelmään liittyy myös eräitä *ongelmia*. Tulosjohtamisjärjestelmän luonti julkisen sektorin organisaatioihin ei ole helppoa, sillä

vuosikymmenten aikana syntynyt byrokraattinen ja käskytysohdeutu organisaatiokulttuuri ei muutu kovin nopeasti. Lisäksi julkinen hallinto- ja palvelutoiminta on usein vielä luonteeltaan sellaista, että toiminnan tulostavoitteita on vaikea määrittää ja tuloksellisuutta ongelmallista arvioida. Yksityisen sektorin tulosjohtamismalleja ei voida siten suoraan sellaiseen siirtää julkisen sektorin organisaatioihin, vaikka monet asiat ovatkin sekä julkisen että yksityisen sektorin tulosjohtamisjärjestelmissä periaatteessa samanlaisia.

Tulosjohtamisjärjestelmän luonti organisaatioon voi myös luoda sisäisiä jännitteitä ja epä-tarkoituksenmukaista kilpailua organisaation tulosyksiköiden välille mm. käytettävissä olevien resurssien osalta. Samoin on esikuntatoimintojen rooli ja tulosohdetun organisaation keskushallinnon tehtävät määriteltävä tulosjohtamisratkaisussa usein uudelleen funktionaalisybyrokraattiseen ratkaisuun verrattuna. Tulosjohtamisjärjestelmään siirtyminen pakottaa myös organisaation uusimaan johdon laskentatoimen tietojärjestelmät, mikä voi olla huomattavan suuri ja pitkäaikainen prosessi. Tulosjohtamiseen tavallisesti liittyvien palkitsemisjärjestelmien kehittäminen voi myös olla julkisen sektorin organisaatioissa tavallista vaikeampaa. Erityisesti julkisen sektorin organisaatioiden osalta viimeksi mainittu tulosjohtamiseen liittyvien tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvä ongelma-alue on keskeinen, sillä julkisten organisaatioiden johdon tietojärjestelmiä voidaan vielä nykyisinkin pitää varsin kehittymättöminä yksityisen sektorin tietojärjestelmiin verrattuna.

Tulosjohtamisjärjestelmän rakentaminen edellyttää paitsi johdolta myös koko organisaatiolta yhtenäistä käsitystä siitä, mitä tulosjohtamisella organisaatiossa tarkoitetaan. Tulosjohtamisen määrittely on erityisen tärkeää siinäkin johtuen, että tulosjohtaminen on käsitteenä varsin moni-ilmeinen ja eri organisaatioissa voidaan joitakin sen ominaisuuksia korostaa eri painotuksin. Organisaatioiden tulosjohtamismallien suora siirtäminen organisaatiosta toiseen ei välttämättä johda onnistuneeseen tulosjohtamisratkaisuun johtamismallin »kopiointeissa» organisaatiossa, vaikka ratkaisu toimisikin hyvin alkuperäisessä luontlorganisaatiossaan.

On tärkeää, että organisaation johto tarkastelee tulosjohtamista laaja-alaisesti ja syvällisesti ennen kuin se ryhtyy itse määrittelemään, mitä tulosjohtamisella organisaatiossa tarkoi-

tetaan.⁷ Johdon on tunnettava tulosjohtamisajattelun *perusfilosofia*, joka korostaa tulostietoisuuden merkitystä organisaation menestystekijänä, organisaation jäsenten tahtoa saavuttaa asetetut tulostavoitteet ja heidän mahdollisuuksiaan olla asettamassa omalle toiminnalleen tavoitteita. Perusfilosofiaa korostavan tarkastelukulman ohella tulosjohtaminen voidaan nähdä myös *johtamisprosessina*, johon kuuluvat keskeisinä osina tulostavoitteiden suunnittelu, tilannekohtainen ja jokapäiväinen tulostavoitteiden toteuttaminen sekä henkilöstön ja johdon suorittama toiminnan ja sen tulosten seuranta ja valvonta. Tulosjohtaminen voidaan edellä esitettyjen perusfilosofiaa ja tulosjohtamista johtamisprosesseina korostavien näkökulmien lisäksi nähdä myös tulosjohtamisjärjestelmän merkitystä *johtamisen menetelmänä* erityisesti painottaen kuten tässä esityksessä on tehty. Toisinaan tulosjohtamisessa taas korostuvat *tulosvastuun* ja *tulosvallan* jakamiseen liittyvät näkökulmat tai organisaation sidosryhmien mukaankytkeminen vaikuttamaan tulostavoitteiden saavuttamiseen. Varsin tärkeää on lisäksi ymmärtää tulosjohtaminen myös inhimillisenä *vuorovaikutusprosessina*, jossa korostuvat erityisesti organisaatiokeskustelujen ja luontevan kanssakäymisen merkitys johdon ja henkilöstön välillä pyrittäessä tulostavoitteiden saavuttamiseen.

Tulosjohtaminen näyttää johtamisjärjestelmiä historiallisesta kehitysnäkökulmasta katsottuna syntyneen *tavoitejohtamismallien* pohjalta. Tavoitejohtamisen tapaan tulosjohtamisessakin on keskeistä tulostavoitteiden asettaminen. Tulosjohtamiseen sisältyy toisena tärkeänä elementtinä lisäksi organisaation nykytilan analysointi ja erityisesti toiminnan nykytilatavoitteiden vertailu asetettuihin tulostavoitteisiin verrattuna. Tähän analyysiin perustuu tulostavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen määrittely ja valinta sekä niiden jokapäiväinen tilannejohtamishallinta.

Tavoitteiden asettaminen, niiden saavuttamiseen sitoutuminen sekä tehokkaiden johtamiskeinojen valinta muodostavat perustan hyvälle johtamisratkaisulle. Organisaatiolle on opetettava nämä asiat ja sen on ne myös läpikohtaisin omaksuttava. Tavoitejohtamisesta on johdonmukaista aloittaa johtamisjärjestelmän kehittäminen. Kun organisaatio oppii asettamaan toiminnalleen selkeät tavoitteet ja etsimään toteuttamiskelpoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi sekä suuntaamaan voimavaroja saavutukseen asetetut tavoitteet, on johtamiselle

olemassa jo onnistumisen edellytykset. Ero edellä esitetyn tavoitejohtamismallin ja tulosjohtamisjärjestelmän välillä voi olla varsin pieni. Saattaa olla, että ainoa merkittävä ero tavoite- ja tulosjohtamisen välillä voi olla tulosjohtamiseen liittyvä toiminnan ja saavutettujen tulosten *tuloksellisuuden* systemaattinen arviointi eri organisaatiotasolla, joka ei välttämättä sisälly tavoitejohtamisratkaisuihin. Tuloksellisuuden arviointi taas tuo tulosjohtamiseen siihen oleellisesti liittyvän johtajan ja alaisen väliset tulostavoitteenasettamis- ja saavutettujen tulosten *arviointikeskusteluprosessit* sekä näihin usein liittyvät *palkitsemisratkaisut*. Ehkä juuri viimeksi mainitut seikat ovat sellaisia, jotka selvimmin erottavat tulosjohtamisen tavoitejohtamisesta, vaikka erot eivät kovin suuret olekaan. Se, ovatko asetetut tulostavoitteet mittavia vai eivät, ei sinänsä ole tulosjohtamiseen välttämättä liittyvä piirre, vaikka se näyttääkin liittyvän useisiin tulosjohtamisratkaisuihin.

Julkisten organisaatioiden tulosjohtamisratkaisut voivat olla hyvinkin voimakkaasti tavoitejohtamispainotteisia ainakin johtamisjärjestelmien kehittämisen alkuvaiheessa. Tärkeää on pyrkiä asettamaan toiminnalle tavoitteita ja etsimään keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Jo näin menettelemällä voidaan saavuttaa hyviä tuloksia. Tuloksellisuuden arviointiin on hyvä ryhtyä vasta sitten, kun organisaatio jo osaa tavoitejohtamisen ydinasiat vähintäänkin tyydyttävästi.

Tulosjohtamisenmenettelyn omaksuminen edellyttää organisaatiolta tulosjohtamisen kantasanan, *tuloksellisuuden*, määrittelyä. Vaikka tuloksellisuus sinänsä on käsitteellisesti niin moni-ilmeinen ja organisaatiokohtainen, että sen yleinen määrittely on perin vaikeaa, on kuitenkin tarpeellista pyrkiä määrittelemään eräitä tähän käsitteeseen liittyviä sellaisia ominaisuuksia, jotka näyttävät sisältyvän eri organisaatioissa omaksuttuihin tuloksellisuuskäsitteisiin yhteisinä tekijöinä. Näitä tuloksellisuuden yhteisiä tekijöitä, tuloksellisuuden dimensioita, on useita, mutta seuraavat kolme näytävät muodostavan tuloksellisuuskäsitteen sisällön ydinosan

1. Vaikuttavuusdimensio. Mitkä ovat organisaation keskeiset toiminta- ja tavoitealueet sekä miten organisaatio on saavuttanut näille alueille asettamansa tavoitteet ja mitä toiminta-aktiviteetteja organisaatio näillä toiminta-alueilla suorittanut? Vaikuttavuusdimension alueella onnistuminen on tuloksellisuuskäsitteen tärkein osa-alue.

2. Tuottavuus-, taloudellisuus- ja tehokkuusdimensio. Tämä ulottuvuus on tärkeä tuloksellisuuskäsitteen osa-alue, mutta pääsääntöisesti tämä tuloksellisuuden dimensio on alisteinen vaikuttavuudelle. Toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta on perusteltua arvioida ensisijaisesti vaikuttavuusdimension taustaa vasten. Onko organisaation toiminta ollut vaikuttavuusalueilla tuottavaa ja taloudellista? Se, että organisaatio on toiminut tuottavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti, mutta toiminta on ollut keskeisiltä osiltaan vaikuttavuusdimension ulkopuolella, ei vielä takaa organisaation tuloksellisuuden saavuttamista keskeisten tulosalueitten osalta. Tuottavuus on tämän dimension keskeinen ominaisuus.

3. Laatu- ja muut toiminnalliset tuloksellisuuden dimensiot. Julkisten organisaatioiden tuottamien palvelujen laatu on eräs sellainen tuloksellisuuden ulottuvuus, jolle tulostavoitteita yleensä asetetaan. Laatutavoitteet voivat kohdistua tuotetun palvelun tekniseen ja asiakaslaatuun. Tuotteiden ja palveluiden *tekninen* laatu on huomattavasti helpommin määriteltävissä kuin *asiakaslaatu*, joka liittyy keskeisiltä osin tuotteen tai palvelun käyttäjän usein subjektiivisiin kokemuksiin saamastaan tuotteesta tai palvelusta. Erityisesti kehittyneissä yhteiskunnissa asiakaslaatu näyttää nousevan keskeiseksi kriteeriksi arvioitaessa palvelun laatua, sillä teknisen laadun oletetaan yleensä olevan jo sinänsä moitteetonta. Tähän näkökulmaan on tarpeen kiinnittää huomiota kehitettäessä julkisten organisaatioiden tuottamien palveluiden laatuominaisuuksia. Tuotettujen palveluiden laadun taustalta on löydettävissä vielä lukuisa joukko tekijöitä, jotka vaikuttavat laatu-tekijään. Henkilöstön osaamisen taso ja organisaation toiminnan kitkattomuus, »hyvä henki», ovat esimerkkejä laadun taustalla olevista tekijöistä, joiden avulla voidaan vaikuttaa erityisesti tuotettujen palveluiden asiakaslaatuun.

JOHDON TEHTÄVÄT JOHTAMISJÄRJESTELMÄN LUONNISSA

Johtamisjärjestelmän kehittäminen on organisaation johdon keskeinen tehtävä. Kysymys on ensisijaisesti *strategisesta kehittämistehtävästä*, jossa organisaation johtamisratkaisu py-

ritään luomaan sellaiseksi, että organisaatio voi saavuttaa sille asetetut päämäärät ja tavoitteet halutulla tavalla toimien. Poliittisen johdon tai *luottamusmiehijohdon* tehtävä johtamisjärjestelmän luonnissa on määrittää ne kehittämisen yleiset suuntaviivat ja puitteet, joita johtamisjärjestelmän kehittämisessä pyritään noudattamaan ja joiden varaan uusi johtamisjärjestelmä rakennetaan. Tämä kehittämistyö ei yleensä voi olla irrallaan organisaation »liikeidean» pohtimisesta ja määrittämisestä sekä toimintaan käytettävissä olevien resurssirajojen asettamisesta. Johtamisjärjestelmän muuttamisen avulahan organisaatio pyrkii entistä paremmin vastaamaan eri sidosryhmien sille asettamiin vaatimuksiin sopeuttamalla toimintansa muuttuvan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin.

Varsinainen organisaation johtamisjärjestelmän konkreettinen kehittämistyö kuuluu organisaation *operatiivisen johdon* tehtäviin. Strategisella tasolla operatiivisen johdon on kyettävä dialogiin poliittisen johdon kanssa sekä tarjottava poliittiselle johdolle johtamisjärjestelmän kehittämisvaihtoehtoja pohdittaviksi ja keskusteltaviksi. Kun poliittinen johto on kiinteittänyt johtamisjärjestelmän ydinpiirteet, on ylimmän operatiivisen johdon suunniteltava ja toteutettava näiden periaatteiden varaan rakentuva johtamisjärjestelmä sekä valvottava sen käyttöönottoa ja toimivuutta. Ylimmän operatiivisen johdon tehtävä johtamisjärjestelmän kehittämisessä on luonteeltaan strategis-taktinen. Tehtävä sisältää johtamisjärjestelmän hahmotelua, mutta myös sen yleisrakenteen konkreettista suunnittelua ja toteuttamista sekä valvontaa. Tulosyksikkö-rakenteen muodostaminen, tulosjohtamisperiaatteiden selventäminen sekä organisaation tietojärjestelmä-ratkaisun yleislinjojen määrittäminen ovat johtamisjärjestelmää rakennettaessa ylimmän johdon tehtäviä. Myös tulosyksiköille kohdennettavien resurssien allokointi ja yleisten tulostavoitteiden määrittely ovat ylimmän johdon tehtäviä. On näin ollen perusteltua todeta, että ylin operatiivinen johto on yleisvastuussa johtamisjärjestelmän kehittämisestä organisaatiossaan.

Tulosyksikkötason johdon samoin kuin *esimiestason* tehtävät liittyvät tulosjohtamisen yleisperiaatteiden läpiviemiseen tulosyksiköissä sekä tulosyksikön oman tulosjohtamisratkaisun luontiin. Periaatteessa tulosyksikköjohdon tehtävät tulosjohtamisjärjestelmän kehittämisessä ovat samanlaisia kuin ylimmän operatiivisen johdonkin, mutta tulosyksikköjohto joutuu johtamisjärjestelmää rakentaessaan otta-

maan huomioon tulosyksikön omien erityispiirteiden ohella myös yleisjohdon tulosyksiköille asettamat vaatimukset. Tulosyksikköjohtajan johtamisjärjestelmä-ratkaisussa tulevat siten samanaikaisesti esiin sekä johtamisratkaisun yksilöllisyys että tämän yksilöllisen tulosyksikkö-ratkaisun sovittaminen organisaation yleisen tulosjohtamisratkaisun puitteisiin.

Tulosjohtamisjärjestelmä korostaa johtamisratkaisuna *yksilöiden* asemaa ja merkitystä organisaation menestystekijöinä. Organisaation henkilöstön on voitava olla mukana oman toimintansa tavoitteiden asettamisessa ja toimitasuunnitelmien laadinnassa mahdollisuuksien mukaan. Organisaation johdolta tällainen johtamistapa edellyttää avointa suhdetta henkilöstöön, tehtävien ja toiminnan delegointia tulosyksikköihin sekä halua käydä henkilöstön kanssa kehityskeskusteluja sekä tulostavoitteiden asettamisvaiheessa että tulostavoitteiden toteutumaa arvioitaessa. Tulosjohtamisratkaisu tarjoaa siten henkilöstölle aktiivisen mahdollisuuden osallistua omien työtehtävien suunnitteluun, mutta samalla se myös edellyttää johdolta ja henkilöstöltä sitoutumista suunnitellun toiminnan toteuttamiseksi ja asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Tulosjohtamisjärjestelmän kehittäminen organisaatioon vaatii organisaation johdolta siten kykyä tehdä päätöksiä uudistuksen tavoitteista ja organisoinnista sekä uudistukseen liittyvistä yleisistä toimintaperiaatteista. Näitä organisaatiouudistukseen liittyviä tavoitteita voidaan kutsua tulosjohtamisjärjestelmän laadinnan »*ideaalitason*» tavoitteiksi. Niitä kohti pyritään ja ne yritetään saavuttaa. Edellä mainitun tehtäväalueen lisäksi johto joutuu myös viemään uudistamisprosessin läpi organisaatiossa ja varmistamaan näin myös »*käytännön tason*» asetettujen »*ideaalitason*» tavoitteiden toteutumisen.

Tulosjohtamisratkaisun kehittäminen edellyttää organisaation johdolta siten

1. Tulosjohtamisratkaisuun liittyvien ideaalituloitteen asettamista ja valitun tulosjohtamisjärjestelmän perusteiden selventämistä
2. Tulosjohtamisen periaateratkaisujen luontia (organisaatorakenne, tulosjohtamisen keskeiset käsitteet ja yleiset johtamisperiaatteet, tulosyksikköorganisaation luonti ja tulosjohtamisen käynnistämisestä tiedottaminen sekä tulosjohtamisen kytkeminen organisaation strategiseen ja budjettijohtamiseen)
3. Tulosjohtamisen tietojärjestelmien kehittä-

- misen periaatteiden määrittäminen
4. Organisaation yleisten tulostavoitteiden ja avaintulosten asettaminen strategisella ja taktisella tasolla (vaikuttavuusalueen tavoitteet, tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet, laatutavoitteet sekä kehittämistavoitteet)
 5. Tulosjohtamisen aikataulusuunnittelu ja kehittämisprosessin etenemisen tarkkailu
 6. Tulosjohtamisen koordinointi, neuvonta ja edistäminen mukanaolemalla ja
 7. Johdon päätöksentekoa tukevan laskentajärjestelmän laatiminen (laskennan kohteen määrittäminen, päätöksentekijäin erilaisten tietotarpeiden kartoitus ja laskentatoimen laajuus-, mittaus-, arvostus- ja jakamisongelmien ratkaisuperiaatteiden määrittäminen).

Organisaation johdon näkökulmasta tarkasteltuna organisaation johtaminen tulosjohtamisjärjestelmään edellyttää johdolta ensisijaisesti niiden ulkoisten ja sisäisten muutospainneiden analysointia, jotka vaativat johtamisjärjestelmän muuttamista.⁸ Myös se, millaisia muutostarpeita em. tekijöistä seuraa johtamisratkaisuille, on selvitettävä. Johdon on tehtävä *diagnosi* johtamisjärjestelmän muuttamiseen vaikuttavista tekijöistä. Organisaatiojohdon tehtävä on lisäksi hahmotella johtamisjärjestelmän kehittämisstrategia sekä tarkastella käytettävissä olevia ratkaisuvaihtoehtoja. Myös muutoksen läpivienti ja prosessin kehittymisen seuranta kuuluvat johdon tehtäväalueeseen johtamisjärjestelmiä kehitettäessä.

JOHTO JA TULOSJOHTAMISJÄRJESTELMÄN LUONTIPROSESSI

Organisaatioiden johtamisjärjestelmät ovat viime vuosina joutuneet sopeutumaan nopeisiin ja uudenvuotisiin organisaatioiden ulkoisiin ja sisäisiin muospaineisiin. Tämän kehityksen voidaan ennustaa lähivuosina jatkuvan ja jopa voimistuvan. Organisaatioiden sopeuttaminen muuttuviin toimintaolosuhteisiin voi tapahtua näissä olosuhteissa lähinnä seuraavien *perusstrategioiden* avulla, jotka kuitenkin eivät ole toisiaan poissulkevia

1. Joustavuusstrategian käyttö, mikä merkitsee erityisesti tulosjohtamisjärjestelmien kehittämistä organisaatioissa, investointeja ihmisten kouluttamiseen sekä johtamista tukevien tietojärjestelmien kehittämistä. Joustavuusstrategian käyttö on muuttuvissa olosuhteissa tapahtuvan johtamisen perusratkaisu.

2. Strategisten toiminta-alueitten ja menestystekijäin tunnistaminen. Tämän strategisen perusratkaisun käyttäminen korostaa tarvittaessa tunnistaa organisaation toiminnan kannalta tärkeitä asiat sekä keskittyä erityisesti niiden suorittamiseen. Vähemmän tärkeitä toiminta-alueita voidaan tarvittaessa karsia pois, mikäli ne haittaavat ydinalueilla tapahtuvaa toimintaa. Myös organisaation osaamisen vahvojen puolien tunnistaminen ja kehittäminen on eräs tämän strategiavaihtoehdon toteuttamistapa.
3. Tuottavuus- ja kustannustehokkuusstrategia. Organisaation johdon on tunnettava organisaation tuottavuuden nykytila eri palvelutoimintojen osalta sekä kyettävä asettamaan näille toimintoille kehittämistavoitteet. Erityisen tärkeää on tuntee tuotettujen palveluiden yksikkökustannukset sekä palveluiden oleelliset kustannustekijät toiminnoinnain, jotta olisi mahdollista kehittää toimintojen kustannustehokkuutta.

Edellä suoritetusta tarkastelusta on käynyt ilmi *johdon keskeinen rooli* tulosjohtamisjärjestelmien luonnissa. Organisaatiojohdon on tunnistettava johtamisjärjestelmiin kohdistuvat muospaineet ja kyettävä johtamisjärjestelmä-ratkaisun yleispiirteiden hahmotteluun. Myös henkilöstön tulosjohtamiskoulutuksen käynnistäminen sekä organisaation yleisten tulostavoitteiden asettaminen sekä keskeisten tulosyksikkötavoitteiden määrittäminen on johdon tehtävä. Johto joutuu myös käynnistämään tulosjohtamisen edellyttämät kehittämis- ja seurantakeskustelut organisaatioissa sekä luomaan tietojärjestelmäkehityksen yleispiirteet. Samoin resurssiallokaatio sekä tuloksellisuusarviointijärjestelmien luonti ja palkitsemisjärjestelmien kehittäminen kuuluvat johdon tulosjohtamisjärjestelmän kehittämisprosessin ydintehtäviin.

LÄHDEKIRJALLISUUS

- Arvonen, J.: Johtaminen ihmisten yrityksessä. Jyväskylä 1991.
- Brunsson, N. — Olsen, J.: Makten att reformera. Helsingborg 1990.
- Hersey, P. — Blanchard, K.: Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Tapiola 1976.
- Santalainen, T. — Voutilainen, E. — Porenne, P.: Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa. Hämeenlinna 1990.
- Sveiby, K-E.: Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatioissa. Jyväskylä 1990.
- Virkkunen, P. — Voutilainen, E. — Laosmaa, M. — Salmimies, P.: Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo 1987.

VIITTEET

1. Artikkelin perustuu kirjallisuuskokemuksiin ohella kirjoittajan kokemuksiin tulosjohtamisjärjestelmien kehittämissuunnitelmista mm. Tampereen ja Oulun yliopistollisissa sairaaloissa sekä Rovaniemen kaupungin kouluvirastossa.
2. Kts. Johtamisjärjestelmien kehittämissuunnitelmista Hersey, P. — Blanchard, K.: Organisaatiokäyttämisen perusteet. Tapiola 1976, s. 178—179.
3. Brunsson, N. — Olsen, J.: Makten att reformera. Helsingborg 1990, s. 253.
4. Virkkunen, P. — Voutilainen, E. — Laosmaa, M. — Salmimies, P.: Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo 1987, s. 25.
5. Sveiby, K.-E.: Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa. Jyväskylä 1990, s. 243.
6. Santalainen, T. — Voutilainen, E. — Porenne, P.: Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa. Hämeenlinna 1990, s. 30—31.
7. Santalainen, T. — Voutilainen, E. — Porenne, P.: mt., s. 36—37.
8. Arvonen, J.: Johtaminen ihmisten yrityksessä. Teoria ja käytäntö. Jyväskylä 1991, s. 143—148.