

KIRJA-ARVIOITA

Ruotsin julkis- hallinnon visiot ammattikehittäjän silmin nähtynä

*Henrik Fock:
Från produktion till styrning:
om verksamhetsutveckling
inom den offentliga sektorn
Advisor AB
Stockholm 1987*

Henrik Fockin teos: *Från produktion till styrning* (om verksamhetsutveckling inom den offentliga sektorn) vuodelta 1987 (käännetty vuonna 1988 nimellä: *Julkis-
hallinnon kehittäminen*, tuottaa vai ostaa) olisi helppo sivuuttaa tyyppilisenä kaupallisen konsulttitoiminnan esittelynä ja markkinointina. Mielestäni tällainen suhtautuminen olisi kuitenkin asenteellista ja harhaanjohtavaa, sillä Fock edustaa monessakin mielessä kiinnostavaa ja ajankohtaista näkökulmaa hallinnon kehittämiseen.

Fock on ensiksikin ruotsalainen. Ruotsin julkishallinnon kriisi on synnyttänyt laajan hallinnon kehittämisen lähtökohtia arvioivan ja uudelleen suuntaavan aineiston. Aineisto koostuu tutkimuksista, konsulttiselvityksistä ja julkisesta keskustelusta. Se on ollut hyödyllinen vertailukohta myös Suomen hallinnon kehittämistyölle. Fockin kirja kuvaa varsin selkeästi ruotsalaisen hallinnon kehittämisen ajankohtaisia ongelmia ja lähtökohtia. Tässä suhteessa hän näyttää olevan samoillalinjoilla Ruotsin virallisen hallinnon kehittämissä politiikan kanssa. Teoksen painopiste ei ole kuitenkaan näissä järjestelmätason kuvauksissa, vaan virastojen toiminnan kehittämisen metodologiassa. Kirjahan pyrkii markkinomaan SMG-konsulttirytyksen tuotekehittelyä.

Toiseksi Fock on nimenomaan konsultti, jolla on käytännön konsulttikokemuksen ohella myös johtamiskokemusta suurten julkisten palvelulaitosten päällikkönä. Teoksen näkökulma on näin pragmaattinen ja ankkuroitu todellisten organisaatioiden kokemuksiin. Fockin kannalta on ollut edullista, että hän konsulttina on voinut kui-

tenkin turvautua siihen teoreettiseen taustaan, joka on 1980-luvun alkupuolelta alkaen muodostunut palveluyritysten strategian ja johtamisen tutkimuksen ympärille. Tämän koulukunnan johtava hahmo on ollut ruotsalainen Richard Norman. Suomessa yksityisen palvelusektorin muutosta ovat tutkineet lähinnä Christian Grönroos ja Jarmo Lehtinen. SMG-konsultointi onkin syntynyt tämän koulukunnan ja Normannin ympärille. Fockin teos kertoo näinollen myös teorian ja käytännön yhteistyön mahdollisuuksista. Oma mielenkiintonsa on myös palveluyritysten teorian ja konsultoinnin soveltuvuudessa julkisten virastojen ongelmien ratkaisemiseen.

Viimeksi mainittu kysymys on tosin teoksessa käsitelty puutteellisesti. Fock ei arvioi käytännön tulosten perusteella esittämiensä mallien onnistuneisuutta. Korostaessaan pitkäjänteisen virasto-kohtaisen työn merkitystä hän antaa selityksen vaikenemiselleen. Myöskään Ruotsista ei ole vielä kukaan saatavissa kovinkaan paljon aineistoa virastojen loppuun saakka toteutetuista ja onnistuneista palvelukykyä kohottaneista uudistuksista. Työmarkkinahallituksen (AMS) laaja ja määrätietoisesti toteutettu uudelleenjärjestely jää Fockinkin teoksen jälkeekin tunnetuimmaksi uudistusesimerkiksi.

Ehkä kiinnostavin lukuelämys syntyy Fockin käsitellessä Ruotsin hallinnon kehittämisen ajankohtaisia lähtökohtia ja visioita 1990-luvulle siirryttäessä. Juuri ajan kulumisen ja eri aikakausien lähtökohtien ja visioiden vertailu luo kiintoisia jopa paradoksaalisia mielikuvia varsinkin, jos vedämme Suomen vastaavan hallinnon kehittämiskeskustelun mukaan tähän vertailuun. Fock korostaa Ruotsin hallintokoneiston läpikäyneen 1950-luvulta alkaen rajuja muutoksia. Hän puhuu hallintokoneiston kasvun ennätysvuosista sekä ensimmäisestä ja toisesta talouskriisistä. Hän näkee 1970-luvulla käytetyn juustohöylämenetelmän suureksi vaaraksi virastojen palveluvuon kehitykselle ja esittää juustohöylän sijasta käytettäväksi mieluummin konsultin asiantuntevaa veistä. Fock uskoo tosin sanoen aidon konsultin tavoin toiminnan

uudelleenarviointiin ja virastokoh-
taiseen kehittämiseen enemmän
kuin keskitettyihin kehittämis-
hankkeisiin ja säästökampanjoi-
hin.

Fockin maalaama kuva Ruotsin hallintokoneiston kehittämistilanteesta tuo hakematta mieleen kotimaiset hallinnon kehittämisen ideologioita koskevat keskustelut 1970-luvulta alkaen. Ruotsin kehitys on kulkenut joitakin vuosia Suomen edellä myös hallinnon kehittämisen ideologioissa. Heidän muutoksensa on ollut myös syväle käyvämpää mm. managementajattelun tunkeutuessa jo 1960-luvulta alkaen laajalti Ruotsin hallintokoneistoon. Suomen vastaava kehitys on ollut hitaampaa. Silti hallinnon kehittämisen lähtökohtia koskeva keskustelu on meillä ollut ehkä rajumpaakin. Ruotsalaisten yksimielisyyttä tarpeesta uudistaa hallintokoneiston vanhanaikaisia piirteitä ei Suomessa onnistuttu saavuttamaan. Fockin arviot Ruotsin julkishallinnon kriisin edellyttämistä uudistuksista osoittavat, kuinka naivilla tasolla hallintoideologioista keskusteltiin Suomessa 1970-luvulla. Managementosaamisen puuttuessa suomalaiset virastot joutuvat nyt 1990-luvulle siirryttäessä 1970-luvun lopun virhearvioiden vuoksi samanaikaisesti, kun virastoilta vaaditaan lähes kriisinomaisissa oloissa palvelutasoa ja tuottavuutta kehittämään myös johtamistaan ja suunnittelua. Olisi ollut toki helpompaa edetä vaiheittain.

Suomessahan lupaavasti alkanut managementin vienti virastoihin epäonnistui ja hidastui virastojen byrokraattisen organisaatiokulttuurin generoimaan vastarintaan. (Suomen hallintokoneiston tavoitejohtamistyön vaiheista ja vaikeuksista on valmistumassa Anneli Temmeksen tutkimus, jonka käsikirjoituksen tässä esitetty suomalaista hallintoideologista keskustelua koskevat näkökohdat perustuvat). On mielenkiintoista, että tässä kehittämissideologioiden kamppailussa byrokraattinen ja virkavaltainen juristimonopoli sai ajoittain tukea myös keskenään erimielisiltä hallinnon kehittämisen asiantuntijoilta. Mm. valtiovainministeriön sisällä ja sen alaisissa kehittämissorganisaatioissa

syntyi kilpailevia koulukuntia. Juristimonopolin mukainen ajattelu-tapa sai luonnollisesti tukea ministeriön vahvoilta juristijohtoisilta resurssiasioilta. Saman ministeriön suunnittelusiihteeristö ja jokin managementajattelun omaksuneet virastot joutuivat 1970-luvun lopussa niin tiukoille muutosvastarinnan vuoksi, että tavoitejohtamisen kehittämisen nimellä ajettu managementtyyppinen kehittämistoiminta sammui. Oman paradoksin kokiivat koulutusekspertit, jotka peläten liikkeenjohdollisten ideologioiden työntymistä heidän reviiirilleen asettuivat tosiasiasa puolustamaan byrokraatian arvoja. Näin aikaansaatiin tilanne, jossa virastomme eivät ole siirtymässä Fockin suosittelemalla tavalla managementpainotteisuudesta asiakaspainotteisuuteen, vaan meidän tulisi kyetä hyppäämään suoraan klassisesta hallintopainotteisuudesta täysin uuteen toimintatapaan.

Fockin teoksen mielestäni vakuuttavat johtopäätökset Ruotsin hallintokoneiston kriisistä ja keskeisistä keinoista välttää kriisin puhkeaminen, edellyttävät uudelleenarviointeja periaatteessa hallintokoneiston ja virastojen kaikissa olennaisissa kehittämiskysymyksissä: rakenteissa, ympäristösuhteissa, johtamisessa ja henkilöstöhallinnossa. Fock luonnollisesti korostaa palvelukyvyä ja palvelujen laadun merkitystä virastojen strategian avainkysymyksenä. Toisaalta hän kuitenkin asettaa myös poliittisen ohjauksen ja selvän tavoitteiden asetannan omalle keskeiselle paikalleen virastojen uudistamisessa. Näin Fock onnistuu ylittämään tieteellisen koulukunta-ajattelun rajat. Tähän häntä selvästikin auttaa pohjoismaisissa kehittämishankkeissa saadut kokemukset.

Fock kertoo eräästä yritysjohtajasta, joka korostaakseen palveluajattelun merkitystä organisaation toiminnassa, oli asettanut asiakkaan näköisen nukun neuvotte-lukulmaksensa sohvan nurkkaan.

Varmuuden vuoksi nukun rinnassa luki asiakas. Suomen valtion virastopäälliköt varmaankin pitäisivät arvoaan loukkaavana tällaisen vaatimista heiltä. Vähän lapselliselta se kuulostaakin, mutta silti tarvetta tämänkin tasoiseen asiakasorientaation korostamiseen saattaisi virastoissamme olla, kun mm. virastojen odotustilat ovat yleensä asiakaspalvelun kannalta luokattomassa tilassa.

Fockin teoksen vahvuutena on sen kokonaisnäkemys. Se liikkuu asiantuntevasti Ruotsin julkishallinnon järjestelmätasolta ja strategioista virastojen ja niiden palvelukyvyä kehittämisen tasolle saakka. Fock kykenee näkemään tosin aika lyhyellä aikavälillä myös hallintokoneiston olennaiset muutostekijät: palvelukyvyä ja tuottavuuden. Juuri tämän muutoksen keinovalikoiman esittely on antoisa, vaikka tuskin virastojen osatoimintojen franchising tulee olemaan vielä pitkään aikaan ajankohtaista Suomessa. Fock on mielestäni onnistunut myös taitavasti yhdistelmään erilaisia teoreettisiakin näkökulmia virastojen kehittämisessä siten, että kirja ei jää yhden koulukunnan ajatusmallien esittelyksi.

Fockin teoksen suurin heikkous on kriittisen case-aineiston puuttuminen. Olisi odottanut, että kokeneella virastopäälliköllä ja konsultilla olisi ollut paljonkin kerrottavaa käytännön muutostyön vaikeuksista ja jopa epäonnistumisista. Iman näitä esimerkkejä jää ilmaan epäily siitä, että kiiltokuvamaisesti kuvattujen strategioiden ja kehittämismallien taustalla on paljonkin selvittämätöntä problematiikkaa. Toisaalta Fockin perusajattelun muutos alulle panemiseen ja johtamiseen on realistinen. Hän korostaa virastokohdittaisen kehittämistyön ja johtamisen merkitystä. Eikä jätä muutosprosessin ohjautumista vain mikro-tason työyhteisöjen itsensä sisäiseksi asiaksi, joka näyttää olevan käyttäytymistieteellisen ajattelun pahin realistista kehittämistä uhkaava professionaalinen urautu-

ma. Fockin realismiin sisältyy bottom-up-näkökulman ohella myös top-down-vastuuta. Viimeksi mainittu vastuu pelkistyy hänellä niinkuin muillakin palveluyritysten kehittämisen koulukunnan edustajilla palvelustrategian ja palveluajattelun luomiseen ja läpiviemiseen.

Suosittelen Fockin teostahallinnon kehittämisen asiantuntijoiden iltalukemiseksi. Palveluyritysten kehittämismalleista löytyy tosin seikkaperäisempiä ja paremmin perusteltuja tutkimuksia. Mm. Christian Grönroosin virastojen tarpeisiin kirjoitettu: Hyvään palveluun vuodelta 1987 sisältää selkeän teoreettisen esittelyn lisäksi runsaammin virastojen esimerkki-aineistoa kuin Fockin teos. Fockin teoksen kiinnostavuus perustuu Ruotsin kokemusten välittämiseen. Tässä Fockin onnistuu niin hyvin, että tämän kirjoittajakin niinkuin olette havainneet innostui nostalgisiin muistoihin Suomen hallinnon kehittämisen hulluilta vuosilta. Silloin ennen virkamiesjohtoiset kehittämisorganisaatiot saattoivat ministereiden ja ministerivaliokuntien paremmin häiritsemättä käydä keskinäisiä hallintoideologisestikin mielenkiintoisia reviiirikamppailujaan. Fockin teos on hyvä pohja tapahtuneen arvioinnelle, koska se sisältää runsaasti aineistoa tulevan hallinnon kehittämistyön visiointeihin. Suomalaisen hallinnon kehittämiskeskustelun suurin heikkous lieneekin aidon visioinnin lähes totaalinen puuttuminen.

Markku Temmes

LÄHTEET

- Grönroos Christian: Hyvään palveluun; palvelujen kehittäminen julkishallinnossa, Helsinki 1987
Lehtinen Jarmo: Asiakasohjautuva palveluyritys, Espoo 1983
Normann Richard: Service Management, Malmö 1983
Pitkänen Eero: Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous, Helsinki 1986