

KIRJA-ARVIOITA

TULOSJOHTAMINENKO RATKAISU JULKISHALLINNON ONGELMIIN

Paavo Virkkunen, Eero Voutilainen, Martti Laosmaa ja Pekka Salmimies:
Tulosjohtaminen julkishallinnossa Weilin & Göös. Espoo. 224 s.

Teoksensa esipuheessa tekijät kertovat tarkoituksenaan olevan edistää ihmisläheisen, palvelualttiiseen ja tehokkaaseen hallintoon tähtäviä pyrkimyksiä. Kohdealueena ovat julkisen hallinnon ja myös muiden voittoa tuottamattomien organisaatioiden johtamisongelmat.

Teos pyrkii tarjoamaan ratkaisumallia siihen julkisen hallinnon ongelma-
vyyhteen, jota on kuvattu ilmaisulla kustannuskriisi, byrokraattinen noidan-
kehä ja ihmiskeskeisten palvelujen kehittämistarve. Ilmaisujen takana ovat
julkisen talouden kasvun rajat, se että toimintoja on kehitettävä tehostamalla
olemassa olevien voimavarojen käyttöä ja kohdentamista, byrokraattisen
hallintomuodon epätarkoituksenmukainen toiminta varsinkin palvelutoimin-
nassa sekä toiminnan laadun ja palvelukyvyn korostaminen. Näitä ongelmia
on käsitelty useissa 1980-luvulla julkaistuissa julkista hallintoa käsittelevissä
teoksissa, kuten Esa Konttisen tutkimuksissa 'Kiirettä ja paperisotaa' ja
'Asiointipulmat hallinnossa', joissa eriteltiin virkailijoiden ja asiakkaiden
kokemuksia asiakaspalvelutyöstä ja asiointiongelmistä. Muita analyyseja ovat
olleet Suomen kaupunkiliiton 'Kaupunkipalvelututkimus' sekä Suomen mie-
lenterveysseuran raportti 'Kohti parempaa palvelua'. Niissä selvitetään palve-
lujen käyttöä ja ihmisten asenteita niitä kohtaan sekä palvelujen laatua.
Virkkusen ja kumppaneiden teos liittyy samaan tutkimuksen ja keskustelun
aaltoon.

Yleisilmeeltään Virkkusen ja muiden teos on selkeä ja johdonmukainen
esitys tulosjohtamisen soveltamisesta julkisessa hallinnossa. Kirjassa käydään
läpi lyhyesti julkisen hallinnon kehittämistarpeita luvussa 1, ja johtamisteo-
rioiden kehitystä ja tulosjohtamisen soveltamista julkiseen hallintoon käsitel-
lään luvuissa 2 ja 3. Palvelutoiminnan johtamista käsitellään luvussa 4. Keskei-

sin osa ovat luvut 5 ja 6, joissa aiheina ovat toiminnan tulosten määrittäminen ja muutosten hallinta sekä tulosjohtamisen siirtäminen käytäntöön. Viimeinen luku on esimerkki tulosjohteisesta tukitoiminnasta, tietohallinnosta.

Julkisen hallinnon palvelujen luonnetta ja ominaispiirteitä esitellessään luvussa 4 kirjoittajat tuovat vain ohimennen esille julkisten ja yksityisten palvelujen välisen keskeisen eron. Monet julkiset palvelut on luotu ihmisten ongelmien ratkaisua varten eikä asiakkailta ole mahdollisuutta valita mieluisinta palvelun tuottajaa. Tämä on kuitenkin se piirre, joka erottaa julkiset palvelut yksityisistä ja vaikuttaa monien julkisten palvelujen päivittäisessä toiminnassa. Käyttäjät hakeutuvat palvelujen piiriin nimenomaan silloin kuin heillä on jokin ongelma, jota he eivät yksin pysty ratkaisemaan. Tällöin he voivat olla ahdistuneita ja ärtyneitä, mikä ei ole paras lähtökohta palvelutapahtumalle. Siksi asiakaspalvelun henkilöstön voi olla vaikea ratkaista asiakkaiden ongelmia ja siten saada itselleen myönteistä palautetta, joka motivoisi asiakaskontakteihin ja palvelun kehittämiseen.

Kirjan teoreettinen tausta on osin tulosjohtamisen käsitteistössä. Toinen osa teoreettista taustaa on niin sanotussa pohjoismaisessa palveluteoriassa. Yhteistä tulosjohtamisen teorialle ja pohjoismaiselle palveluteorialle on kuhunkin toimintaan soveltuviin toimintatapojen ja menestyskriteerien määrittäminen, ihmisen näkeminen toiminnan kannalta keskeisenä voimavarana sekä positiivisen, humanistisen ihmiskäsityksen omaksuminen johtamisessa. Nämä johtamisen taustalla olevat näkemykset on omaksuttu myös muissa uudemmissa johtamisteorioissa kuten tavoitejohtamisessa ja kokonaisvaltaisessa laatujohtamisessa. Erityisen mielenkiintoista on teoksessa se, että uusia teorioita sovelletaan julkiseen hallintoon.

Tulosjohtamisen soveltamisesta julkiseen hallintoon kirjoittajat tuovat esiin tulosjohtamisen perusteet. Tulos on aikaansaannos, ja tuloksen mitattavuus on keskeinen mutta ei ehdoton vaatimus. Pyrkimyksen tuloksiin oletetaan määrävän organisaatorakenteita, — kulttuuria sekä johtamistapoja ja -käytäntöä. Tämä vaatii tulosten ja organisaatioon kohdistuvien odotusten selkeää ja onnistunutta tunnistamista ja siirtämistä käytäntöön. Toiminnan tulosten täsmällinen määrittäminen ja mittaaminen tai muu arviointi on monissa julkisen hallinnon toimissa vaikeaa. Tulosten toteutumisen seurannan ja arvioinnin keskeisyyden vuoksi kirjoittajat olisivat voineet käsitellä tätä osaa tulosjohtamisesta perusteellisemmin.

Tulosjohtamisessa omaksuttu humanistinen ihmiskäsitys johtamisen ja organisaatiokulttuurin perustana soveltuu hyvin varsinkin palvelutoimintaan. Palvelut perustuvat ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja vuorovaikutuksen merkitykseen tulosta luovana tekijänä. Myös muut palvelutoiminnan ehdot kuten palvelujen taustajärjestelyt ja normit, ovat tärkeitä. Hahmotellun ajat-

telutavan istuttaminen julkiseen hallintoon on vaativa tehtävä etenkin esimiesten ja organisaatioiden johdon asenteiden muuttamisessa. Ihmiskäsityksen muuttuminen heijastuisi myös suhtautumisessa asiakkaisiin ja parantaisi asiakaspalvelun laatua. Asiakkaisiin kohdistuva henkinen kuormitus vähenisi, kun heitä ei enää nähtäisi persoonattomina toiminnan kohteina.

Tulosjohtamisen soveltaminen julkiseen hallintoon on teoksessa esitetty selkeästi prosessina, tietyn kehityksen tuloksena, jonka edellytyksenä on muutoskohtien ja menestyskriteerien onnistunut tunnistaminen ja siirtäminen käytäntöön. Tulosjohtamisen näkemyksenä on johtamisen muuttuminen asemaan ja muodolliseen pätevyYTEEN perustuvasta johtajan henkilökohtaisista ominaisuuksista painottavaksi. Tämä korostaa vaatimuksia julkisen hallinnon kilpailukyvyyn lisäämiseksi »johtajien markkinoilla», koska sekä muodollisesti päteviä että sopivia kypsiä johtajapersoonallisuuksia on varmasti vähemmän kuin vain muodollisesti päteviä johtajia.

Kirjan toinen teoreettinen lähtökohta, pohjoismainen palveluteoria, perustuu näkemykseen palvelutoiminnan erityisluonteesta, sen eroavuuteen tavaroiden tuotannosta. Keskeinen piirre on tuotannon toteuttaminen välittömässä vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa. Suuri osa tuotantojärjestelmää on asiakkaan nähtävissä ja toiminta on persoonallisuusvaltaista. Itse palvelutapahtuman »totuuden hetken» vaikutus palvelun lopputulokseen on keskeinen, joskaan palveluteoriassa ei väheksytä palvelun tuotannon taustatekijöiden merkitystä. Sama painotus on tulosjohtamista koskevassa teoksessa. Palvelujen ongelmat aiheutuvat tutkimusten mukaan usein palvelutoimintaa ylemmistä organisaatiotasoista (esim. käsittelyaikojen ongelmat, normien aiheuttamat ongelmat). Siksi julkisen hallinnon kehittämisen keskeiseksi kohteeksi nousevat palvelusten käytön ja palvelutoiminnan ehtojen ongelmien tunnistaminen ja poistaminen, ehkä juuri pohjoismaista palveluteoriaa soveltaen.

Kokonaisuutena 'Tulosjohtaminen julkishallinnossa' on mielenkiintoinen teos. Se auttaa epäilemättä julkisen hallinnon esimiehiä organisaatioiden kehittämistyössä ja tarjoaa lähtökohtia julkisten palvelujen ongelmiston pohtimiseen.

Matti Happonen