

MERIVARTIOSTON JOHTAMINEN TULOSJOHTAMISYMPÄRISTÖSSÄ

Yleisesikuntakomentajakapteeni Matti Möttönen:

1. JOHTAMISEN KEHITTÄMISEN PERUSTEET MERIVARTIOSTOSSA

Sisäasiainministeriössä käynnistyi jo vuonna 1988 johtamisen, toiminnan ja hallinnon kehittämisohjelma¹. Osana sisäasiainministeriön hankkeita ovat rajavartiolaitoksen kehittämishankkeina organisaation, toimintamenetelmien, merialueen passintarkastuksen, liikkuvuuden, teknisen valvonnan, johtamisyhteyksien, atk-järjestelmän sekä alus- ja ilma-aluskaluston kehittäminen².

Hallinnon kehittämiseen liittyen siirtyi rajavartiolaitos tulosohjaukseen vuoden 1992 alusta ja lähivuosien tavoitteena on sanottu olevan tulosjohtamisen sopeuttaminen sotilaalliseen johtamisjärjestelmään. Tulosjohtamiseen siirtymiseen liittyy rajavartiolaitoksen organisaatiouudistus ja tietojärjestelmien kehittäminen. Rajavartiolaitoksessa pyritään tulosjohtamisen hyväksymiseen ja omaksumiseen sillä, että konsultteja ja ostopalveluja käytetään vain tietojärjestelmien rakentamisessa. Johtamisen kehittämisessä korostuu päätösvalan delegointi ja johtajien kokonaisvastuu yksikköjensä toiminnasta. Tulosohjaukseen siirtymistä pidetään edellytyksenä edellä mainittujen hankkeiden eteenpäinviemiseksi.³

Johtamisen merkitys merivartioston tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen vaikuttavana tekijänä on keskeinen. Kun tulosjohtamisen mukanaan tuoman kustannusvastaavuuden ja tuloksellisuuskäsitteistön vaikutus huomioidaan, voidaan todeta johtamisen olevan itse asiassa tärkein kehittämiskohde rajavartiolaitoksessa, vaikka sitä ei ole Rajavartiolaitoksen Esikunnan hallintoyksiköille 22.11.1991 lähettämässä tulosuunnitelman laatimiskäskyssä⁴ erikseen mainittukaan.

Tulosjohtamisen soveltaminen ei ole ongelmatonta. Tuottavuuden kehittäminen edellyttää tuloksellisten johtamismallien ja -käytäntöjen soveltamista, joka tulosjohtamisen osalta merivartiostoissa edellyttää kentän tarpeiden huomioimista ja uusien ratkaisujen kehittämistä. Koska tulosjohtamista sovelletaan sotilaallisesti järjestetyssä ympäristössä, saattaa tulosjohtamisesta saatujen yleisten kokemusten perusteella merivartioston keskitetty johtaminen vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa ja kaavamaisaa toimintaa.

Rajavartiolaitoksen johtamisen kehittämiseen liittyy myös se, että koko valtionhallintoa koskevassa johtamisen kehittämistyössä on kysymys muustakin kuin pelkästään tulosohjauksen ja tulosjohtamisen tuomisesta hallintoon. Perimmäisenä tarkoituksena on korvata byrokraattinen hallintokulttuuri yhdistämällä budjettiudistukseen tulosjohtaminen ja palveluajattelu.⁵

Tulosbudjetin laadintaa pidetään tulosjohtamisen kehittämisen kulmakivenä valtionhallinnossa⁶. Näin on myös merivartiostoissa. Kuitenkin johtamisen kehittämistyö on merivartiostoissa tällä hetkellä konkreettisesti tulosbudjetin laadintaa ja siihen liittyvien, lähinnä kvantitatiivisten tulosmittareiden suunnittelua. Johtamisen kehittäminen rakentuukin näkyvimmin laskentatoimen ympärille, jolloin tulosohjauksen toteuttaminen merivartioston sisäisenä tulosjohtamisena on ainakin toistaiseksi epävarmaa. Yksikön sisäisen johtamisprosessin puuttuminen tai sen eriytyminen oli jo 1970-luvulla tavoitejohtamisen kehitystyössä yksi vaikeimmista ongelmista⁷.

Merivartiostojen toimintakenttä uudistuu myös julkisuuden lisääntyessä. Samalla Euroopan yhdentymiskehitys ja niukkenevat voimavarat asettavat muutospainetta. Merivartiostojen menojen sopeuttaminen kansantalouden kasvuun edellyttää palveluajatuksen omaksumisen lisäksi tuottavuuden kohottamista, ammattitaidon kehittämistä, päätöksenteon nopeuttamista ja julkisuudessa elämistä⁸. Tämä muutos on lisäksi aikaansaattava varsin nopeasti, sillä tavoitejohtamisen käyttöönoton epäonnistuminen 1970-luvulla pakottaa yhdessä lisääntyneen tulosjohtamisen ongelmia käsittelevän tiedon kanssa myös merivartiostot uudistuksiin⁹.

Vaadittavien uudistusten aikaansaamiseksi on merivartioston johtamista kehitettävä. Tulosjohtaminen, palveluajattelu ja tuottavuusajattelu suuntaavat merivartioston johtamista liikkeenjohdolliseen suuntaan. Tämän ajattelun mukanaan tuoma tuottavuusvaatimus muodostaa oman ongelmansa, sillä johtamisen peruspilareita eivät ole olleet kustannustietoisuus tai tuottavuuskehitys¹⁰.

Tämän artikkelin tarkoituksena on muodostaa eräs kuva siitä, miten merivartioston johtamista on kehitettävä sovellettaessa tulosjohtamista sotilaallisesti johdetussa merivartiostossa. Koska merivartioston johtamisen kehittäminen perustuu käytännöstä johdettuun tarpeeseen ja tulosohjauksen käyttöönottoon, selvitetään seuraavaksi niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat johtamisen kehittämiseen.

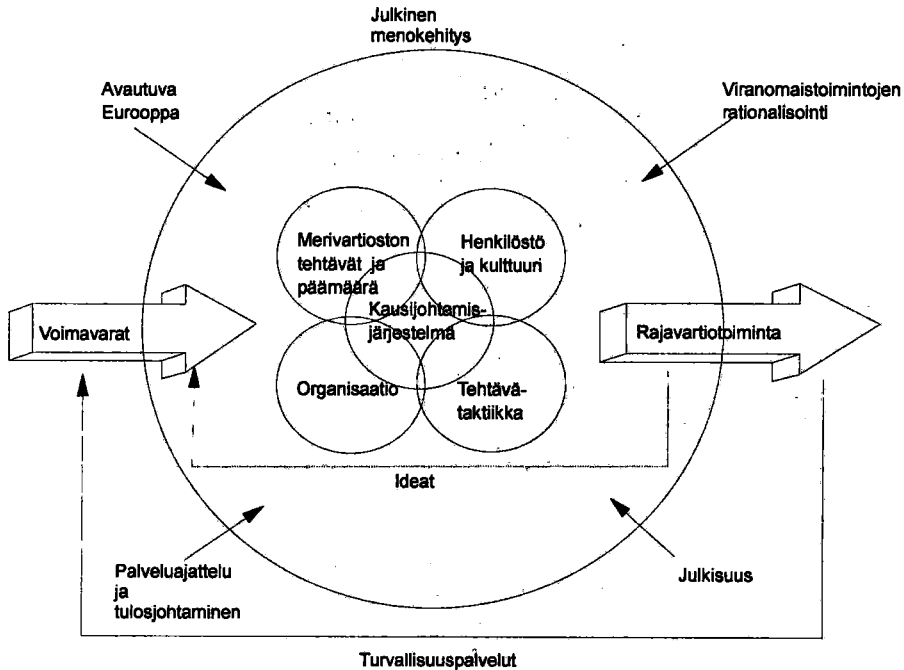
2. MERIVARTIOSTON JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

Merivartioston johtamisen kehittämisen kannalta varsin keskeiseksi muodostuu se, mitä johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan¹¹. Merivartiostoa voidaan sotilasorganisaatioiden tapaan pitää avoimena järjestelmänä¹², joka taloudellisen voiton tilalta pyrkii tuottamaan kollektiivista turvallisuutta säädellyin määrärahoihin ja hyväksytyin toimintamallein¹³. Haluttuja muutoksia tällaisessa järjestelmässä voidaan aikaansaada vain johtamisella, jolla on edullisinta vaikuttaa organisaation kehitykseen ja organisaation tuloksiin vaikuttaviin tekijöihin. Tällaisia ovat organisaation johdon muutettavissa olevat tekijät, kuten esimerkiksi organisaation rakenne, tavoitteet, teknologia ja johtamistyyli¹⁴.

Organisaation kehittämisteorioissa on johtamisen kannalta keskeistä se, että tehokkuuden parantamiseksi on saatava aikaan muutoksia **samanaikaisesti** ohjausjärjestelmissä, rakenteessa ja organisaation sisäisessä yhteistyössä¹⁵. Painopiste organisaatioiden kehittämisessä on siis kokonaisjärjestelmien muuttamisessa, jolloin järjestelmäteoreettisen lähestymistavan mukaisesti on **muutettava koko järjestelmää eikä vain sen osia**¹⁶. Myös organisaatioteoreettinen näkemys on muuttunut dynaamiseksi ja epävirallisia rakenteita huomioonottavaksi, jolloin huomiota kiinnitetään johdon rooliin muutosprosessissa¹⁷.

Mikäli merivartioston johtamisjärjestelmä määritellään avoimesta järjestelmämallista käsin, voidaan johtamisjärjestelmällä ymmärtää tällöin organisaation, henkilöstön, tehtävätaktiikan ja tehtävien muodostamaa kokonaisuutta (**kuvio 1**). Koska merivartiosto on jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, on lisäksi ympäristö oma johtamiseen vaikuttava osajärjestelmänsä. Näiden osajärjestelmien toimintaa ohjataan kausijohdettavien osajärjestelmällä. Tähän järjestelmään vaikuttamalla pyrkii merivartioston komentaja saavuttamaan toiminnalliset tulokset huomioiden sen, että muutokset yhdessä johtamisjärjestelmän osajärjestelmässä vaikuttavat kaikkien osajärjestelmien toimintaan.

Johtamisjärjestelmän hahmottaminen vuorovaikutussuhteessa ympäristöön olevana sosioteknisenä järjestelmänä auttaa kiinnittämään huomiota järjestelmän osien suhteiden säätelyyn¹⁸. Järjestelmäteoreettisen näkökulman mukaisesti avoimen sosioteknisen järjestelmän johtamiseen vaikuttavina tekijöinä voidaan pitää ympäristötekijöitä, sisäisiä tekijöitä, organisaation päämäärää ja resursseja¹⁹.



Kuvio 1: Merivartioston johtamisjärjestelmä

Voimavarat sisältävät mallissa tuotantopanokset. Tällaisia panoksia ovat rahat, ihmiset, tieto ja taito. Merivartiosto saa panoksensa Rajavartiolaitoksen Esikunnalta. **Rajavartiotoiminta** sisältää puolestaan turvallisuuspalvelut ja ideat, joita syntyy merivartioston toiminnan tuloksena. Rajavartiotoimintaa voidaan pitää palvelujattelun mukaisesti sellaisena toiminnan yhteistuloksena syntyvänä aineettomana hyödykkeenä, jota ei voida varastoida eikä vikaan mennyttä palvelua voida vaihtaa uuteen. Palvelun laatuakin testataan tilanteessa, jossa työntekijä ja toiminnan kohde ovat kahdestaan. Toiminnan kohteen on lisäksi osallistuttava tuotantoon, esimerkiksi ilmoittauduttava passintarkastukseen tai ylipäätään liikuttava valvonta-alueella.²⁰

Tehtävä-taktiikka on johtamisjärjestelmässä oma osajärjestelmänsä. Palvelujen aikaansaamiseksi tehtävä-taktiikka sisältää merivartioston käytettävissä olevat merivartiointimenetelmät voimavarojen muuttamiseksi rajavartiotoiminnaksi. Menetelminä on kiinteä ja liikkuva rajanylikulun valvonta, luvattoman toiminnan estäminen ja rajatapahtumien tutkinta sekä rajasta ja sen laitteista huolehtiminen²¹. Koska toimenpiteitä kohdistetaan niin naapurivaltioiden kuin muidenkin ulkovaltojen kansalaisiin, liittyy toiminta läheisesti Suomen ulkopoliitiikkaan. Ulkopoliittisten kytkeiden vuoksi merivartiotoiminnan tehtävä-taktiikkaa leimaa toimenpiteiden varovaisuus ja korkea salattavuusaste.

Merivartiointilla on myös tehokkuuden rinnalla vaatimuksena laillisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteiden noudattaminen. Tämä seikka vahvistaa muotojen ja käskyjen noudattamista siten, että pelkästä tekemisestä voi tulla joissakin olosuhteissa tuloksia tärkeämpiä asioita²². Näin ollen merivartiotoiminnan suunnitelma, työnjako ja toiminnan säännöt määritetään mahdollisimman pitkälle etukäteen. Jatkuva päivittäinen ohjaus koskee vain toiminnan määrä- ja aikataulutavoitteita sekä häiriö- ja poikkeustilanteiden

hoitamista. Merivartiointin mallit lähestyvät tehokkuusongelmaa puhtaasti matemaattisesti ajan funktiona havaitsemistodennäköisyyden ja havaittujen toimintaan vaikuttamisen suhteen²³. Tehtävätaktiikan yhtenä piirteenä on myös pyrkimys siihen, ettei toiminnan kohde pitkällä tähtäimellä tarvitsisi tuotettua palvelua. Esimerkiksi meripelastustehtävien suorittamisen ja luvattomien rajanylitysten estämisen syvällisenä tavoitteena on tapausten vähentäminen ennaltaehkäisevällä toiminnalla²⁴.

Tehtävät ja päämäärä on johtamisjärjestelmän yksi keskeisimmistä osajärjestelmistä. Merivartioston tehtävät on säädetty laissa (Ask 5/75) ja asetuksessa rajavartiolaitoksesta (Ask 358/92). Lain perusteella merivartiostolle voidaan määrätä soveltuvia tehtäviä asetuksella. Merivartioston päätehtävänä on valtakunnan rajojen vartiointi ja valvonta, joka käsitteenä on määritetty merirajanvartiointiksi²⁵. Merirajanvartiointi on valtakunnan rajojen vartioimiseksi merellä suoritettavaa partiointia, tähystystä, vedenalaista valvontaa, tutkavalvontaa, rajanylikulun sekä muun merialueen valvontaa ja rajarauhan ylläpitoa sekä rajatapahtumien tutkintaa²⁶.

Kokonaisuudessaan rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien hoitaminen merialueella on merivartiointia²⁷, joka luonteeltaan on yllätyksellisiin tilanteisiin varautumista ja niihin vastaamisen edellyttämiä valvontatehtäviä. Merivartiointi sisältää rajojen vartiointiin liittyvät valvontatehtävät, passintarkastuksen²⁸ ja rajan ylikulun valvonnan, kansainvälisistä rajaoloista koskevista sopimuksista johtuvat tehtävät, tullivalvonnan tullin ohella sekä poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen liittyvät valvontatehtävät²⁹. Myös rajasta ja sen laitteista huolehtiminen kuuluu merivartiointiin, samoin osallistuminen valtakunnan puolustamiseen. **Päämäärinä** voidaan pitää annetuista tehtävistä merivartioston komentajan johtamia strategioita, tavoitteita, suunnitelmia, visioita ja ajatuksia. Päämääriin ovat vaikuttaneet merivartioston sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa syntyneet ristiriidat ja neuvottelujen tulokset. Merivartioston tärkeimpänä tavoitteena on säilyttää rauhalliset olot merirajoilla ja hyvä rajajärjestys. Tähän liittyen on merivartiointin tavoitteina valtakunnan kansallisten etujen turvaaminen ja rajatilanteen hallintakyvyn säilyttäminen sekä rajojen ylikulkemisesta annettujen säädösten vastaisen ylikulun estäminen ja ilmisääntäminen³⁰.

Parhaillaan merivartiostoja kehitetään merialueiden rauhanajan rajojen vartiointiin ja valvontaan, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontaan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen merialueella sekä passintarkastukseen merirajoilla. Merivartiostolta odotetaan, että se suorittaa sille määrätty tehtävät taloudellisesti ja tehokkaasti taaten omalta osaltaan kansalliset turvallisuusedut muuttuvissakin olosuhteissa. Myös merialueiden pelastuspalveluun ja ympäristönsuojeluun liittyvän valvonnan johtaminen ja viranomaisten toiminnan yhteensovittaminen ollaan antamassa merivartiostojen tehtäväksi.³¹

Henkilöstö ja kulttuuri on oma osajärjestelmänsä. Se sisältää yhteiset merivartiostoon liittyvät normit ja uskomukset. Näihin liittyvät arvot ja perinteet, kuten merivartioston identiteetti ja luonne, ovat kiinteä osa kulttuuria. Tähän osajärjestelmään voidaan liittää käsitteinä myös asenteet, muutoksen ja luovuuden arvostus, alaisten ja esimiesten keskinäiset suhteet sekä henkilöstön koulutus ja ammattitaito.³² Merivartioston henkilöstön hahmottaminen omana johtamiseen vaikuttavana osajärjestelmänä auttaa myös asenteisiin ja kulttuuriin liittyvien johtamisongelmien arviointia, sillä henkilöstö on työvoimavaltaisen merivartiointin tärkein voimavara. Inhimillisten tekijöiden huomioonottaminen johtamiseen vaikuttavana tekijänä edellyttää ihmissuhteiden koulukunnan näkemysten mukaisesti sellaisten esimiesten valintaa, jotka sallivat osallistumisen ja ovat työntekijäsuuntautuneita³³.

Johtamisen kehittämisen kannalta on merkittävää, että motivaatiotutkimuksissa on selkeästi osoitettu työsuoritusten paranevan työmotivaation lisääntyessä, mutta työtyytyväisyyden ja työsuorituksen väliltä ei ole löydetty selkeää yhteyttä³⁴. Erityisesti tyytyväi-

syys työn sisältöön on voimakkaassa yhteydessä korkean työmotivaation kanssa. Tyytymättömyyden ja työsuorituksen välillä on yhteys, ja eräiden käyttäytymispiirteiden on havaittu olevan yhteydessä tyytymättömyyden kanssa. Tällaisia piirteitä ovat muun muassa poissaolot, vaihtuvuus, keskeytykset, välinpitämättömyys, vieraantuminen, haluttomuus, heikko työmoraali, vitkastelu, huolimattomuus, lakkoilu, vahingonteko, vastustaminen ja varkaus.³⁵ Myös merivartiostossa voidaan näiden piirteiden ilmenemistä käyttää kuvaamaan johtamisen tehokkuutta, sillä piirteisiin voidaan vaikuttaa johtamistavoiminnoin.

Organisaatio omana osajärjestelmään sisältää organisoiminnin yksiköihin ja vahvistetut avaintoimintojen käsittelymekanismit. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteistoimintaneuvotteluelimet, viikkopalaverit ja suunnittelukokoukset.³⁶ Johtamisjärjestelmän rungon muodostaa linja-esikuntaorganisaatio, jonka muodostamisen yhtenä periaatteena on muiden sotilasorganisaatioiden³⁷ tavoin turvata kaikissa olosuhteissa johtamisjärjestelmän toimivuus. Etuna on myös erityisasiantuntemuksen saaminen organisaation käyttöön³⁸.

Merivartiointiin keskeiset suunnitelmat tuotetaan merivartioston esikunnassa, joka on sotilasesikuntien tavoin organisoitu niin, ettei asioiden ratkaisemiseksi tarvita uusia projektiryhmiä. Esikunnan toimintaa voidaan tehostaa työjärjestyksiä muuttamalla. Esikunnan sisäinen työskentelynohjaus muistuttaa matriisiohjausmallia, mutta ulospäin esikunta toimii perusorganisaation sivuelimenä³⁹.

Merivartiosta voidaan pitää selkeänä byrokratiana, sillä sen organisaatiosta on löydetävissä perinteisen byrokratian⁴⁰ rakenneperiaatteet. Byrokrania tukee päätöksenteon keskittämistä, jolloin pienetkin operatiiviset asiat siirtyvät hallinnon yläpään ratkaistaviksi⁴¹. Tämä näkyy merivartiostoissa selkeästi työjärjestyksissä, joissa ei linjajohtajina oleville perusyksiköiden päälliköille ole annettu lainkaan esittely- tai ratkaisuoikeuksia⁴². Aluepäälliköillä on vain esitysten teko-oikeus, ja muutenkin työjärjestyksen tarkoittama johtaminen rajoittuu paljolti ylempien esikunnan antamien ohjeiden välittämiseen omaan yksikköön⁴³.

Esikuntaohjaus mahdollistaa organisaation eri osien yhdenmukaisen toiminnan ja vapauttaa linjaorganisaation niistä tehtävistä, jotka voidaan parhaiten hoitaa keskitetysti⁴⁴. Tällaiseksi alayksiköitä tukeväksi toiminnaksi voidaan merivartiostossa käsittää esimerkiksi henkilöstöhallinto ja huolto, jolloin alayksiköiden voimavarat on kohdennettavissa valvontaan ja vartiointiin. Yleensä ei esikunnilla ole itsenäistä ja sitovaa päätöksentekovaltaa alempiin organisaatioyksiköihin. Merivartiosto on kuitenkin organisoitu toimintakohtaisesti, sillä kullakin toimialan johtajalla on oikeus ohjata organisaatiota omaan erityisalaansa kuuluvissa tehtävissä, mutta määräykset annetaan linjajohdon nimissä ja valtuutuksella.⁴⁵

Ympäristö vaikuttaa johtamisjärjestelmän toimintaan. Ympäristö pitää sisällään niin ulkopuoliset organisaatiot kuin ne olosuhteet, jotka vaikuttavat suoraan merivartioston toimintaan. Tällä hetkellä siihen kuuluvat lisääntyvä kansainvälisyys, kansalliset asiakkaat ja toiminnan kohteina sekä rajavartiotoiminnalle asetettävien vaatimusten muuttuminen viranomaistoimintojen järjehtämisen myötä. Palveluajattelu ja tulosohtaminen ovat myös merivartioston ulkopuolelta tulevia toimintaa vaikuttavia olosuhdetekijöitä.⁴⁶

Merivartioston toimintaympäristön muutos on nopeaa. Merivartiostolle tulee olemaan lähivuosina lukuisia haasteita niin valtakunnan ulkoisen tilanteen vaikutuksen vuoksi kuin sisäisen toimintaympäristön muutosten vuoksi⁴⁷. Euroopan yhdentymiskehityksellä on vaikutuksensa maan sisäisen turvallisuuden kehittämiseen, rajojen vartiointiin ja rajatarakastuksiin, mikä merkitsee merivartiostojen merkityksen korostumista. Rajavartiolaitoksessa nähdäänkin koko laitoksen merkityksen korostuvan kansallisten etujen turvaajana. Tähän näkemykseen liittyy rajavartiolaitoksen rooli johtavana meripelastusviranomaisena sekä kalastus- ja talousvyöhykkeen valvojana tilanteessa, jossa Euroopan ulkorajan valvonta korostuu Suomen vastatessa toiminnastaan myös kansainvälisesti.⁴⁸

Kausijohtamisjärjestelmä on merivartioston johtamisen runko. Merivartioston johtamista on rakennettu ja sisäanajettu 1980-luvun alkupuolella laadittujen merivartio-ohjei-

den⁴⁹ hengessä kuluneen kymmenen vuoden ajan. Ohjeiden mukaan johtamisessa noudatetaan sotilaallista johtamistapaa⁵⁰, joka käsittää tilanteenarvioinnin, päätöksen, suunnittelun, käskytyksen ja valvonnan. Ohjeiden määrittelemä kausijohtamisjärjestelmä rakentuu määräaikaisten kirjallisten käskyjen ja tilanteenmukaisen johtamisen varaan. Tilanteenmukainen johtaminen on merivartioston jokapäiväistä toimintaa rajatapahtumien ja meripelastuksen vaaratilanteiden hallitsemiseksi. Sille on vaiheina määritelty tilannekuvan muodostaminen, päätöksenteko ja toimenpiteiden käynnistäminen, johtamisedellytysten parantaminen, rinnakkaisten ja ylempien johtoportaiden pitäminen tilanteen tasalla, tehtyjen toimenpiteiden dokumentointi ja tiedottamisen järjestäminen.⁵¹

Kausijohtamisjärjestelmän tärkein kirjallinen käsky on Rajavartiolaituksen Esikunnan antama vuosittainen käsky, jonka perusteella suoritetaan tilanteenarvioinnin lopputuloksena merivartioston komentaja julkaisee päätöksensä merivartiointisuunnitelman laadinnan perustaksi aina kullekin kaudelle erikseen. Nykyään kausi on neljän kuukauden mittainen. Merivartiointisuunnitelma laaditaan esikunnassa apulaiskomentajan johdolla, ja komentajan hyväksyttyä suunnitelman laaditaan sen pohjalta merivartiointikäsky. Käsky antaa alajohtoportaille neljän kuukauden toiminnan suunnittelun ja käskytyksen perusteet pitkäjänteisen merivartiointin toteuttamiseksi.⁵² Käytännössä merivartioston antama käsky ei juuri muutu neljän kuukauden välein, vaan toiminnallisesti lähinnä talven ja kesän vaihtelut aiheuttavat tarkistuksia käskyyn. Merivartiokäskyn pohjalta laaditaan merivartioston esikunnassa vielä kuusiviikkoisjaksoittain vartiokäskyt alajohtoportaille. Käskyissä annetaan tarpeen vaatiessa erillisiä määräyksiä vartiointin suorittamiseksi. Vartiokäskyn pohjalta kukin merivartioalueen päällikkö tekee merivartiointisuunnitelman vastaavalle ajanjaksolle ja antaa merivartiointikäskyn merivartioasemille. Vartiovuorolle lähtevälle vartiolaivalle ja lennolle lähtevälle ilma-alukselle laaditaan vielä vartiovuoro- tai partiolen- tokäsky.⁵³

3. MERIVARTIOSTON JOHTAMISEN ERITYISPIIRTEITÄ

3.1 Toimintaolosuhteista johtuvia piirteitä

Merivartioston jokapäiväiseen toimintaan liittyy **tilanteen mukainen johtaminen**. Rajatapahtumat ja meripelastuksen vaaratilanteet edellyttävät jatkuvaa johtamisvalmiutta sekä valmiutta toimenpiteiden käynnistämiseen. Merivartiostossa tilanteenmukainen johtaminen koskettaa lähinnä komentajaa, apulaiskomentajaa, toimistopäälliköitä, merivartioalueiden päälliköitä sekä alusten päälliköitä. Lisäksi sekä huollon että henkilöstöhallinnon johtamisessa on erotettavissa kausijohtamisen ja tilanteenmukaisen johtamisen tunnusmerkit. Tilanteenmukainen johtaminen merivartiostossa edellyttääkin kaikissa tehtävissä toimivilta johtajilta hyvää koulutusta, perusteellista perehtyneisyyttä ja kokemusta merivartioston toiminnasta ja tietoa merellisestä toimintaympäristöstä. Nykyisessä organisaatiotilanteessa kokemus merivartiointitehtävistä saattaakin korostua johtajatehtävissä olevien ammattitaitovaatimuksena.

Merivartiostolla on **laaja toimintapiiri**, ja kullakin merivartiostolla on toimintapiirissään omia erityisiä toimintaan ja johtamiseen vaikuttavia tekijöitä. Yhteistä kaikkien merivartiostojen johtamiselle on pitkät johtamisyhteydet, jotka eivät mahdollista henkilökohtaisia kontakteja kuin poikkeustapauksissa. Merivartioston komentaja on ääritapauksessa jopa 450 kilometrin päässä alaisistaan⁵⁴. Koska toiminta-alue ei mahdollista komentajan laajaa läsnäoloa, tapahtuu johtaminen enimmäkseen kirjallisesti ja viestivälineillä. Tällöin merivartioston johtamisessa korostuu komentajan henkilökohtainen panos, sillä komentajan on kyettävä luomaan vartiostoonsa komentajan henki ja voimakas tahtotila pääsääntöisesti muilla keinoin kuin henkilökohtaisesti alaisiaan tapaamalla.⁵⁵

Kunkin alayksikön viikoittainen tukeminen käynnein, samoin kuin päivittäinen johtaminen henkilökohtaisesti, on mahdotonta sekä komentajalle että aluepäälliköille. Komentajalle on suoranaisten alaisten kokoaminen yhteiseen tilaisuuteen yksi tai kaksi kertaa vuodessa hyvä saavutus, mutta kerran kuukaudessa pidettävän yhteisen tilaisuuden järjestäminen on merivartioalueen päälliköllekin yleensä mahdotonta. Vuosilomat, kurssit ja virkavapaudet estävät käytännössä kaikkien toimivien johtajien samanaikaisen osallistumisen järjestettäviin tilaisuuksiin. Koko merivartioston henkilöstön kutsuminen yhteiseen tilaisuuteen, esimerkiksi komentajan puhuttelua varten, on mahdotonta.

Laajasta toimintapiiristä johtuen komentajan antama henkilökohtainen palaute ja keskustelu asemanpäälliköiden kanssa voi olla suunnitelmallista, mutta ei varsinaisesti säännöllistä. Komentajan ja perusyksiköiden päälliköiden välinen kanssakäyminen on helpommin toteutettavissa. Hajasijoituksesta johtuen myös merivartioston **käskytyks on enimmäkseen kirjallista**. Muita ohjausmenetelmiä ovat henkilökohtainen yhteydenpito, kokoukset, tarkastukset ja koulutustilaisuudet. Komentajan laajalla toiminta-alueella tekemät virkamatkat korostavat apulaiskomentajan ja esikunnan merkitystä merivartioston päivittäisjohtamisessa.

Merivartiostossa linjajohtajien työskentelylle on ominaista suuri itsenäisyys ja samalla eristyneisyys, sillä esimiehet saattavat työskennellä pitkiä aikoja ilman henkilökohtaisia yhteyksiä komentajaan tai samantasoisiin esimiehiin. Merivartiostossa kukin merivartioalue, merivartioasema ja vartiolaiva muodostavat oman kokonaisuutensa.

Toimintapiirissään **komentaja ja merivartioalueiden päälliköt** ovat varsin vapaat liikkumaan, jolloin he ovat tiedon kulun kannalta avainasemassa. Ammattijärjestöjen luottamusmiesten ja työsuojeluorganisaation edustajien suorittaman tiedottamisen vastapainoksi aluepäälliköillä on parhaat mahdollisuudet perehtyä kentän ongelmiin ja niiden ratkaisemiseen. Komentajan mahdollisuus liikkua vartiostossaan riippuu hänen johtamistylistään, mutta komentajan läsnäolo merivartioston esikunnassa on välttämätöntä lähes päivittäin, muutoin esikunnan toiminta halvaantuu tai komentaja joutuu delegoimaan päätösvaltaansa lähinnä apulaiskomentajalle enemmän kuin yleensä on perusteltua.

3.2 Johtamisajattelun viitekehys merivartiostossa

Merivartioston **johtamiskulttuuri on sotilaallinen**. Sotilaallisen johtamiskulttuurin ei sanota suosivan perusteellista ongelmien ja ratkaisujen analysointia. Sotilaallinen johtaminen ei sisällä myöskään osallistuvan johtamisen ideaa, jolloin henkilöstön osallistumisesta saatava hyöty jää osin saamatta. Merivartiostojen johtajina toimivat ovat saaneet koulutuksensa sotilasopetuslaitoksissa, jolloin tehokkuus perustuu vastuussa olevien vaihdettavuuteen. Sotilaallisen johtamistavan sanotaan olevan vanhentunut erityisesti korkeaa ammattitaitoa vaativissa organisaatioissa⁵⁶.

Sotilasjohtamisessa voidaan erottaa toisistaan ihmisten johtaminen (esimiestaito, leadership) ja muodolliseen asemaan liittyvä komentajuus (päällikkyys, command)⁵⁷. **Viestintä on osa sotilaallista kuria**, ja sotilaallinen johtaminen perustuu osaltaan komentajan alaisiaan täydellisempään tilannekuvaan ja turvallisuuden korostumiseen myös viestinnässä. Alaiden pitäminen epä tietoisuudessa tilanteesta voimistaa komentajan asemaa. Yksinkertaistetusti sotilasorganisaatioissa käskyt kulkevat komentajalta alaiselle ja informaatio alaiselta komentajalle. Tämä selkeys aiheuttaa myös vaikeuksia, sillä samantasoisilla komentajilla ei ole muodollista informaatiokanavaa keskenään, ellei sitä erikseen luoda.⁵⁸

Sotilaallisella johtamisella on paljon yhteistä Taylorin kehittämän tieteellisen liikkeenjohdon periaatteiden kanssa. Taylor pyrki henkilökunnan vaihdettavuuteen, jonka saavuttaakseen hän järjesti johtamisen toimintoitain keskitetyksi. Tällaiselle sotilaallisissa

organisaatioissa käytetylle funktionaaliselle, toimialoitain järjestetylle johtamiselle on tyyppillistä jakaa toiminnan eri osien säätely eri henkilöille, jolloin ylimmän johdon työ käsittää ristiriitojen ratkaisemista ja entistä edullisimpien toimintamenetelmien etsimistä⁵⁹. Toisaalta esikuntaohjauksen avulla on mahdollista saavuttaa matala organisaatorakenne⁶⁰.

Merivartioston johtamisen peruspiirteisiin kuuluu myös toiminnan yhdenmukaistaminen ja hienosäätö. Tällöin johtamista ei voi pitää aktiivisena ja luovana toiminnan alueena, vaan tehtävät suoritetaan sääntöjen ja määräysten mukaan. Johtaminen on pitkälle tehtävän toteuttamista ja toiminnan tehostamista sääntöpohjaisesti⁶¹. Merivartioston johtamiseen kuuluva hierarkian painotus ja annettavien tehtävien toteuttamisen vaatimus ei juuri mahdollista paikallisen tason johtamista.

Linjajohtajan työn ongelmaksi on tullut se, että hänen on vaikeaa saada vertailukelpoista tietoa eri toimialojen toiminnoista. Tämä vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa, sillä toimialajohtajien etu on yhtenäisen linjan luominen oman toimialansa tehtävien hoitamiseksi eri yksiköissä. Linjajohtajien kannalta eri toimialojen sovittaminen toisiinsa saattaa kuitenkin edellyttää poikkeamista toimialajohtajien kannasta⁶². Linja-esikuntaorganisaation jousta-va ohjaus edellyttää toimivaa kommunikointia linja- ja esikuntaelinten välillä⁶³.

3.3 Johtamistyön sisällöstä merivartiostossa

Merivartiostossa johtaminen tapahtuu säädösten ohjaamana. Merivartioston työjärjestykset ja ohjesäännöt muodostavat lain ja asetuksen ympärille rakentuneen johtamistyön viitekehyksen. Työjärjestykset voidaan ymmärtää merivartioston keinoksi pitää mielessä, mitä se on oppinut. Työjärjestyksissä ja ohjesäännöissä sekä ohjeissa kuvattuja rutineja ja sääntöjä voidaan pitää prosessipäämäärinä, sillä merivartiosto on oppinut, miten työtä on tehtävä päämäärien saavuttamiseksi⁶⁴. Tosin työjärjestyksissä pitäydytään johtamisprosessin osalta varsin yleisissä ilmauksissa, mutta toisaalta niissä luetellaan työprosessiin liittyviä tehtäviä yksityiskohtaisesti.

Merivartioston komentajan tehtäväksi on annettu varsin yleisellä tasolla vartiostonsa johtaminen⁶⁵. Tähän liittyy ratkaisuoikeus vartioston varojen käytöstä tulo- ja menosäännön puitteissa. Varsinaiset kehittämistehtävät liittyvät yhteistoimintayhteyksien ja alaisten ammattitaidon kehittämiseen. Työjärjestyksen perusteella voi todeta komentajan johtamistyön muotoutuvan hänen oman kiinnostuksensa perusteella⁶⁶.

Apulaiskomentaja toimii esikunnan päällikkönä ja hän on komentajan ensimmäinen sijainen. Hänen tärkein tehtävänsä on esikunnan toimialojen suunnittelun yhteensovittaminen. Apulaiskomentaja myös esittelee komentajan ratkaisuvaltaan kuuluvat asiat ja johtaa vartioston tiedotustoimintaa. Apulaiskomentajan johtamistehtävät ovat varsin selkeästi rajattu esikunnan johtamiseen, ja hänen johtamistehtävänsä koko vartioston toimintojen ohjaamisessa ovat riippuvaisia komentajan antamasta valtuutuksesta.⁶⁷

Merivartioston sisäisissä työjärjestyksissä on toimistopäälliköiden tehtäviksi säädetty toimistonsa työskentelyn johtaminen, toimialansa asioiden käsittely ja esittely sekä toimialansa varojen käytön ratkaisu. Myös toimialan asiantuntijana toimiminen merivartioston ulkopuolella on toimistopäälliköiden tehtävänä. Toimistopäälliköt osallistuvat henkilöstöhallinnon tehtäviin omalla toimialallaan ja heille on annettu velvollisuus pitää esimies tietoisena toimialallaan tehtävistä ratkaisuista. Toimistopäälliköt osallistuvat varojen käytön suunnitteluun ja kehittävät toimialaansa sekä osallistuvat tarkastustoimintaan.⁶⁸

Aluepäälliköiden tärkein tehtävä on merivartiostoinnin johtaminen. Aluepäälliköiden tehtävänä on myös alueensa olosuhteisiin perehtyminen sekä velvollisuus pitää vartioston komentaja vallitsevan tilanteen tasalla. Aluepäällikkö vastaa meripelastuspalvelun suunnittelusta, kehittämisestä ja toimintojen yhteensovittamisesta samoin kuin vastaa paikallisesta tiedotustoiminnasta.⁶⁹

Verrattaessa työjärjestyksiä johtamistyön malleihin⁷⁰, on havaittavissa, että ihmissuh-teisiin liittyvät johtamistyön sisältöalueet jäävät vähälle huomiolle laadituissa työjärjestyk-sissä. Merivartioston työjärjestyksillä pyritäänkin lähinnä säilyttämään organisaation oppimistulokset johtajan vaihtuessa. Työjärjestyksen joko yleiset toteamukset johtamisesta ja toisaalta pikkupiirteiset esimiehen työtehtäviin liittyvät määritelmät vaikeuttavat joh-tamisen kokonaisfunktion hahmottamista. Käytännössä merivartioston komentajan ja aluepääl-liköiden johtamistoiminnot muotoutuvat henkilökohtaisen kiinnostuksen perusteella.⁷¹

4. TULOSJOHTAMISEN SOVELTAMISEN EDELLYTYKSET MERIVARTIOSTOSSA

4.1 Tulosjohtamisen teoreettisesta perustasta

Merivartioston johtamisen kehittämisessä päämääräksi on otettu tulosjohtamisen so-veltaminen sotilaalliseen johtamisjärjestelmään. Jotta tämänkaltainen soveltamistyö olisi mahdollista, on tulosjohtamisen teoreettinen olemus ja käytännön soveltamistyön ongel-mat oltava johtajilla tiedossa. Tässä yhteydessä ei tulosjohtamisen teoreettista perustaa selvitetä kuin niiltä osin, millä on vaikutusta arvioitaessa tulosjohtamisen soveltamisen edellytyksiä merivartiostossa.

Artikkelin alussa määritellyn johtamisjärjestelmän toiminnan kannalta keskeiset johta-misen peruskysymykset eivät juuri ole vuosien saatossa muuttuneet. Johtajuusajattelu on yksi- ja kaksikulotteisen ajattelumallin kautta kehittynyt monikulotteiseksi ajatteluksi, jolloin tärkeintä ei enää olekaan tehokkuuden asettaminen etusijalle, vaan tilannekohtaisesti etusijalla voi olla motivoituneisuus, työn laatu tai päätöksenteon nopeus.⁷²

Vastoin yleistä käsitystä, ei tulosjohtaminen ole teoria, vaan se on koottu erilaisista liikkeenjohdon malleista ja tutkimustuloksista. Tulosjohtamisen on todettu lisäksi olevan vain yksi monista liikkeenjohdon ja esimiestyön malleista tai konsulttialan tavaramerkeis-tä, eikä sitä voi pitää yhtenäisenä mallina. Tulosjohtamisen on myös sanottu olevan Suomessa 1970-luvun lopulla kehitetty suomalainen liikkeenjohdon ajattelutapa⁷³, jonka juuret on todettu olevan Peter Druckerin tavoitejohtamisessa⁷⁴.

Tavoitejohtamisenkaan taustateorioista ei olla yksimielisiä⁷⁵, vaikka yksimielisimpiä ollaankin järjestelmäteorian vaikutuksista tavoitejohtamisen taustateorian. Tavoitejohta-mista on selitetty järjestelmäteorian, suhdeteorian ja byrokratiateorian avulla sekä liike-keenjohtotieteen ja ihmissuhdekoulukunnan kuvaamien mallien avulla. Tulosjohtamisessa suhdeteorian sanotaan näkyvän lähinnä suunnittelu- ja seurantaprosesseissa. Suhdeteorian mukaan työelämän tasapainottomuus näkyy organisaatiossa pakkokeinoina⁷⁶.

Tulosjohtamisen kehittymiseen vaikuttaa myös kontingenssiteoreettinen lähestymistäpa, joka näkyy olosuhteiden muutosten ja tilanteiden hallinnan huomioimisena. Tilanne-tekijöiden huomioimisen lisäksi tulosjohtamiseen voidaan liittää esimerkiksi tilannejohta-minen, joka on yksi soveltavan käyttäytymistieteen lähestymistavoista⁷⁷.

Järjestelmäteoria on mahdollistanut tulosjohtamisen poikkiteieteellisen määrittelyn ja auttanut sekä ymmärtämään organisaation perustoimintaa että soveltamaan tulosjohtamis-ta organisaatioissa. Tulosjohtamisen perusajatuksena onkin organisaation ymmärtäminen avoimena järjestelmänä⁷⁸. Kritiikkiä on esitetty, että järjestelmäteoria antaa ajattelumallin ja lähestymistavan, mutta ei käsitteistöä⁷⁹, jonka vaikeaselkoisuus on tullut esille tulosjoh-tamisen soveltamisen yhteydessä⁸⁰.

Prosessiajattelu on tuotu tulosjohtamiskäsitteistöön vastauksena 1980-luvun tulosjoh-tamisajatteluun kohdistettuun kritiikkiin, ja mukaan on liitetty tuloskäsitteen laaja ymmär-täminen toiminnallisiksi ja laadullisiksi aikaansaannoksiksi numeeristen tulosten ohella⁸¹. Prosessiperusteisuudessa todetaan korostuvan järjestelmän, tässä artikkelissa merivartios-

ton johtamisjärjestelmän, hyödynnettävyys johtamisessa. Johtamisprosessilta edellytetään, että se myös näkyy toimenpiteinä käytännön johtamistilanteissa⁸². Järjestelmällisen ja suunnitellun johtamisprosessin avulla tavoitteet ja tunnusluvut voidaan yhdistää kokonaisuudeksi.⁸³

Tulosjohtamisen käsitteellinen viitekehys määritellään yleensä johtamisprosessin vaiheiden avulla. Erilaisista tulosjohtamisen määritelmistä on löydetty yhteisinä piirteinä tavoitteiden määrittely ja suunnitelmien laatinta. Edellisessä erotetaan organisaatiotavoitteiden ja henkilökohtaisten tavoitteiden määrittely, ja jälkimmäisessä vuotuinen ja lyhyempiaikainen toiminnan suunnittelu. Yhteisiin piirteisiin kuuluu myös suunnitelmien toteutus ja toistuva, esimies-alaiskeskustelulle perustuva arviointimenetely.⁸⁴

4.2. Tulosjohtamisesta saatuja kokemuksia

4.2.1. Tulosjohtamisesta saatuja myönteisiä kokemuksia

Merivartioston johtamista kehitettäessä on tiedettävä johtamisajattelun teoreettinen perusta. Samoin on tiedettävä tulosjohtamisesta saadut, johtamisen kannalta myönteiset kokemukset, jotka valtionhallinnossa ovat enemmän tai vähemmän yleisiä. Kokemusten painottuminen yleisiin ilmauksiin johtunee osaltaan tulosjohtamisen lyhyestä historiasta. Tulosjohtamisen edut ovat silti havaittavia.

Tulosjohtamisen tärkeimmiksi positiivisiksi muutosvaikutuksiksi mainitaan suunnitelmällisen ohjauksen lisääntyminen ja ihmisten johtamisen tehostuminen. Suunnitelmallisuus lisääntyy erityisesti sekä vuosisuunnittelussa että organisaatio- ja yksilötasolla. Ihmisten johtamisessa tapahtuneiden johtajien asenteiden muutoksen ohella käytännön johtamistoiminnan muutoksia ovat esimiesten ja alaisten välisen vuorovaikutuksen avoimuuden kasvu ja erilaisten johtamisen apuvälineiden, kuten tuloskeskustelujen käyttö.⁸⁵

Tulosjohtaminen aktivoi myös henkilöstövoimavarojen kehittämistä, mikä tukee organisaation toimintaa. Samoin organisaation rakennemuutokset lisääntyvät ja organisaatiossa toteutetaan entistä rohkeampia päätöksiä. Osallistuva kehittäminen lisää lisäksi tuottavuutta ja henkilöstön motivoituneisuutta.⁸⁶ Tulosjohtamisen innostavuus perustuukin ajattelutavan muutokseen, ja samalla työn mielekkyys lisääntyy työntekijöiden mieltäessä oman toimintansa merkityksen ja saadessa todellista tietoa onnistumisesta tai epäonnistumisesta.⁸⁷

Tulosjohtamisen sanotaan lisäävän tavoitetietoisuutta ja organisaation toiminnan ymmärtämistä. Samalla informaatio tulostavoitteista lisääntyy kaikilla organisaatiotasolla. Tulosjohtamisen avulla voidaan yhdistää sekä yhteiskunnalliset että organisaation toiminnalliset kysymykset. Päämääränasettelu muuttuu positiiviseksi, henkilökohtainen vuorovaikutus lisääntyy ja avoimuus parantaa työn mielekkyyttä. Kustannus- ja taloustietoisuuden lisääntyminen ja sidosryhmäajattelun syveneminen on myös koettu tulosjohtamisen eduksi.⁸⁸

Jo tulosohjaushanke tuo johtamisen kehittämistyöhön konkreettisuutta ja apuvälineitä. Tällaisia välineitä ovat tulosbudjetit, tunnusluvut ja mittarit sekä itse tulosjohtamisprosessi.⁸⁹ Tulosjohtamisprosessi tuo varsinaiseen johtamistyöhön lisää jäntevyyttä, sillä se edellyttää johtajilta perusteellisen asiantuntemuksen lisäksi erilaisten vuorovaikutustilanteiden hallintaa, mikä lisää toiminnan ennakoitavuutta ja poistaa epävarmuutta.⁹⁰

Tulosjohtamisen merkittävin ominaisuus valtionhallinnossa lienee sen aikaansaama näkökulman laajentuminen. Mittaus ja suunnitelmallinen arviointi auttavat löytämään epäkohdat ja puuttumaan keskeisiin ongelmiin⁹¹. Saatujen kokemusten perusteella tulosjohtaminen parantaa valtionhallinnossa merkittävästi tuottavuutta, palvelutasoa, taloudellisuutta, johtamista ja yhteistoimintaa⁹².

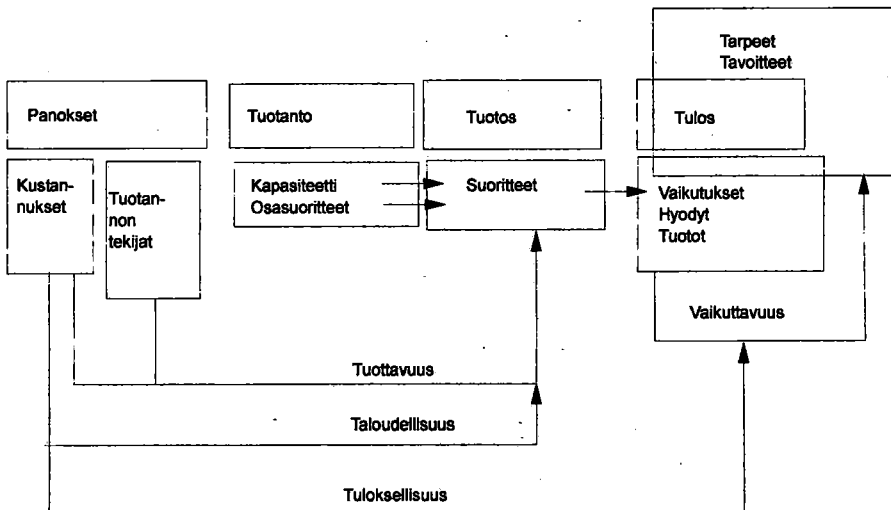
4.2.2. Havaittuja keskeisiä ongelmia

Tulosjohtamisesta saadut kokemukset liittyvät usein soveltamistyössä havaittuihin ongelmiin. Ongelmien esilläolo on ymmärrettävää, sillä kehitystyössä pyritään nimenomaan joko löytämään ratkaisuja ongelmiin tai välttämään ongelmien syntymistä.

Yleisten havaintojen perusteella tulosjohtamiseen siirtymisen vaikeimmat ongelmat liittyvät toiminnan käsitteelliseen uudelleen hahmottamiseen, uusien voimavarojen jaon menettelyjen ja välineiden kehittämiseen sekä johtohenkilöiden aseman ja johtamisen pelisääntöjen muutokseen. Lisäksi tulosmittoihin perustuvan johtamisen ja voimavarojen jaon erityisenä vaarana on tällaisen johtamismallin soveltumattomuus nopean muutoksen ja teknisen kehityksen johtamiseen.⁹³

Eniten ongelmia aiheutuu pitkän tähtäimen tavoitteiden huomioimisessa. Samoin välillisten työllisyyteen ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten huomioiminen on oma ongelmansa. Tavoitteen mitattavuus ja sen oikea vaativuustaso sekä tavoitteiden asettaminen oikeille avainasioille, tavoitteisiin sitoutuminen⁹⁴ sekä tuloskeskustelujen kehittymättömyys ovat myös erikseen esille tulleita ongelmia. Esimies-alaiskeskustelujen puutteellisuus korostaa ongelmia.⁹⁵

Ongelma on myös tulosohjaukseen liittyvässä laskentamallissa⁹⁶ (kuvio 2). Mallin avulla on mahdotonta tarkastella esimerkiksi valvontatehtävien tehokkuutta, sillä valvontatehtävien hyöty ei perustu varsinaisesti kulutettavien tuotosten tuottamiseen. Valvontatehtävissä tuloksellisuus perustuukin lähinnä toimintamahdollisuuksien monipuolisuuteen ja kykyyn reagoida ennakoimattomiin tilanteisiin.⁹⁷



Kuvio 2: Merivartiostossa ja valtionhallinnossa käytössä oleva tulosten laskennan malli

Vaikka tulosjohtamiseen kuuluu voimakas alkuinnostus, on tulosjohtamisen soveltamistyö parin vuoden paneutumisen jälkeen usein jäänyt kesken. Epäonnistumisen syyt ovat raskas ja byrokraattinen toteutustapa, puutteellinen viestintä ja esimies-alaiskeskustelujen laiminlyönti. Myös mitattavuusongelmiin ja tavoitteen kirjalliseen muotoiluun on kiinnitetty liikaa huomiota, eikä ole ymmärretty tavoitteiden olevan suoritusasteella pelkkiä toimenpiteitä, joita voidaan mitata myös havainnoilla.⁹⁸

Tulosjohtamisajattelun käsitteistö on usein alemmilla organisaatiotasolla liian raskas⁹⁹. Niin ikään alemman tason esimiehille vuoden aikajänne on liian pitkä. Myös tavoitteita on asetettu liian paljon, eivätkä johtajat ole sitouttaneet alaisiaan eivätkä ole olleet kiinnostuneita varmistamaan tulosjohtamisajattelun kehittymistä organisaatiossaan¹⁰⁰. Tulosjohtamisen toteuttaminen ei onnistu, mikäli henkilöstö ei pääse vaikuttamaan uuden johtamistavan sisältöön eikä omaan tehtäväänsä.¹⁰¹

Eräs keskeinen ongelma on mittareiden asettaminen ja tuloksen mittaaminen. Mikäli tuloksen mitaksi valittuja muuttujia käytetään voimavarojen jaon perusteena, saatetaan helposti myös itse toiminnassa korostaa vain mittariin lyhyellä aikavälillä vaikuttavia asioita toiminnan monipuolisen ja pitkäjänteisen kehittämisen sijasta¹⁰². Myös pitkäaikaisen, henkilöstöön liittyvien laadullisten tekijöiden mittaaminen on vaikeaa, mikä saattaa aiheuttaa henkilöstön koulutusmäärärahojen vähentämisen¹⁰³. Mittareiden käyttö on erityisen ongelmallista toimintaa kehitettäessä, sillä toiminnassahan tulisi maksua kokonaan uudentyyliä työtapoja ja uudet toimintamuodot näkyvät vakiintunutta toimintaa kuvaamaan rakennetuissa mittareissa helposti negatiivisina tuloksina¹⁰⁴. Lisäksi liiallinen keskittyminen mittareiden suunnitteluun saattaa alentaa organisaation arvopohjaa¹⁰⁵.

Valtionhallinnossa kohdentuvat tulosjohtamisen ongelmat voimavarojen käyttöön ja päätösvalan delegoimiseen, sillä määräysvallasta ei haluta luopua linjajohdon hyväksi. Myös henkilöstön palkka- ja nimitysasiat pidetään tarpeettoman korkealla organisaatiotasolla¹⁰⁶, mikä on oma ongelmansa, sillä tulosjohtaminen korostaa alaisten rekrytoinnin merkitystä¹⁰⁷.

Tulosjohtaminen saattaa lisäksi lisätä työn henkistä rasittavuutta ajattelutyön tullessa jokaisen osalle, jolloin ristiriitojen osuus lisääntyy ja työntekijän on opittava uudenlainen työote. Tämä edellyttää myös työntekijöiden oma-aloitteista itsensä kehittämistä ja osallistumista johtamistapahtumaan. Myös johtajien on kyettävä innostamaan vastahakoisesti tulosjohtamiseen suhtautuvat työntekijät omaehtoiseen oppimiseen ja kehittymiseen.¹⁰⁸

4.3. Merivartioston tulosjohtamisen periaatteet

Merivartioston taloussuunnittelujärjestelmään kohdistuu samanaikaisesti sekä toiminta- ja taloussuunnittelu-uudistus että tulosohjauksen käyttöönotto, jolloin merivartioston määrärahat kytketään toiminnalle asetettaviin tulostavoitteisiin, jolloin suunnittelun kohteena ovat siis ennen kaikkea määrärahoilla aikaansaavat tulokset. Merivartioston pitäisi puolestaan pystyä asettamaan tulostavoitteet perusyksiköille ja yksittäisille työntekijöille.¹⁰⁹

Merivartioston tuloussuunnitelmien tulisi palvella sekä merivartioston sisäistä suunnittelua ja tulosjohtamista että rajavartiolaitoksen tulosohjausta ja Rajavartiolaitoksen Esikunnassa tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Suunnitelman ja sen laadinnan olisi toimittava sekä merivartioston sisällä että merivartioston ja Rajavartiolaitoksen Esikunnan välillä johtamisvälineenä ja oltava osa johtamisprosessia.¹¹⁰

Suunnitelmassa on keskeistä asetettujen tulostavoitteiden ja niitä vastaavien kustannusten ja määrärahatarpeiden välinen yhteys¹¹¹. Määrärahaa voidaankin pitää tulosohjaukselle merivartiostolle rahoitusmuotona, jolla Rajavartiolaitoksen Esikunta korvaa merivartioston tuottamien palvelusten kustannukset.

Rajavartiolaitoksen Esikunta antaa syyskuussa lähtökohdat merivartioston suunnittelulle seuraavalle vuodelle. Tuloussuunnitelman valmisteluun liittyvä käsky materiaalihankintojen valmisteluista annetaan erikseen. Merivartiostoissa tuloussuunnitelmat laaditaan lokakuun alkuun mennessä, ja tehdyt suunnitelmat lähetetään Rajavartiolaitoksen Esikuntaan. Merivartiostojen tuloussuunnitelmat sisältävät yleiskatsauksen seuraavan vuoden tulostavoitteisiin, toimintaan ja hankkeisiin sekä kehysten antamiin mahdollisuuksiin. Määrärahojen käyttösuunnitelmat esitetään toimintamenojen osalta (palkat, kulutusmenot

ja kalustohankinnat). Suunnitelmassa esitetään myös vartioalusten hankinta ja rakentaminen, joka on yleensä jo etukäteen sidottu Rajavartiolaitoksen Esikunnassa.¹¹²

Merivartiostojen komentajat käyvät tämän jälkeen tulosneuvottelut lokakuun lopulla Rajavartiolaitoksen Esikunnassa, ja rajavartiolaitoksen tulossuunnitelman luonnos vahvistetaan marraskuun puolessavälissä. Merivartiostojen tulossuunnitelmat ovat rajavartiolaitoksen tulossuunnitelman liitteinä. Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma vahvistetaan valtion erityismenoarvion ilmestyttyä vuoden vaihteen jälkeen maaliskuussa.¹¹³

Vuositulossuunnitelmien lisäksi merivartiostot laativat tulossuunnitelmansa neljän vuoden jaksoille. Nämä suunnitelmat sisältävät sekä strategisen suunnitelman että tulossuunnitelmat tulosalueittain. Rajavartiolaitoksen Esikunta antaa perusteet tämän tulossuunnitelman ja talousarvion laatimisesta marraskuussa, ja annetut perusteet muodostavat lähtökohdan tammikuussa käytävälle tulosneuvottelulle. Tulosneuvotteluissa rajavartiolaitoksen johto sopii vartiostojen komentajien kanssa neljän vuoden suunnittelukauden avaintuloksista ja ensimmäisen budjettivuoden tulostavoitteista sekä meno- ja henkilökehyyksistä. Menokehyykset perustuvat puolestaan sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön välisiin neuvotteluihin.

Merivartiosto suunnittelee määrärahojen käytön huomioiden, ettei Rajavartiolaitoksen Esikunta varaa erikseen määrärahoja sattuviin vahinkoihin, vaan merivartiostojen on varattava määrärahat esimerkiksi sattuviin merivaurioihin etukäteen tulossuunnitelmaa laadittaessa¹¹⁴. Lisäksi kehittämishankkeet on kyettävä perustelemaan tulosten, tuottavuuden ja taloudellisuuden parantumisena¹¹⁵.

Tulosalueet on jaettu jäsentämällä merivartioston suhdetta toimintaympäristöön¹¹⁶ pilkkomalla merivartioston tehtävät tarkoituksenmukaisesti osa-alueiksi, joille on asetettu omat avaintuloksensa ja tulostavoitteensa. Tulosalueet ovat (1992) rajojen vartiointi ja sitä tukeva valvonta, rajanylilykulun valvonta, kansainvälisistä rajaoloista koskevista sopimuksista aiheutuvat tehtävät, pelastus- ja avustustoiminta sekä sotilaallinen maanpuolustus. Lisäksi tukitoiminnoin luodaan merivartiostolle edellytykset tulosalueiden tulostavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Tulostavoitteet ovat toimintaa ohjaavia tekijöitä¹¹⁷, jotka on asetettu sekä jäsentämällä laissa ja asetuksissa annetut tehtävät ja niistä johdetut toiminta-ajatukset avaintulosalueiksi että tunnistamalla toiminnan kriittiset menestystekijät. Merivartioston tulostavoitteet on asetettu sekä vaikuttavuudelle että tuottavuudelle ja taloudellisuudelle. Tulostavoitteet muodostavat kokonaisuuden, mutta ainakaan toistaiseksi ei väliintuleville muuttujille, esimerkiksi henkilöstön asenteille, työviihtyvyydelle tai rajamieshengelle, ole tulostavoitteita asetettu.

Johtamista tukevaa järjestelmällistä tietoa merivartioston ympäristöstä, tuloksista ja toiminnasta esitetään tunnusluvuilla. Turvallisuuden kokonaistilannetta kuvaavien tilastolukujen, kuten merivalvontahavaintojen tai rajatapahtumien, lisäksi käytössä olevia tunnuslukuja ovat vaikuttavuuden eri piirteet, kuten suoritettujen tarkastusten lukumäärä. Mittauksen avulla saadun kvantitatiivisen ja esimerkiksi esimiesten tarkastustoimenpitein muodostetun kvalitatiivisen kuvan avulla muodostettu näkemys jalostuu visioksi, joka on kirjalliseen asuun puettu näkemys merivartioston ja toimintaympäristön suhteesta tulevaisuudessa. Merivartioston toiminnan kannalta keskeisen vision muodostaa vartioston komentaja.

Merivartiostossa käytetään toiminnan onnistuneisuuden kuvaamiseen käsitteistöä, jonka yläkäsitteenä on tuloksellisuus ja sen osakäsitteinä tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Näistä käsitteistä tuloksellisuus on yläkäsite, joka viittaa toiminnan onnistumiseen. Merivartiostojen toiminta on tuloksellista, mikäli se on taloudellista ja vaikuttavaa. Tuloksellisuudella voidaan ymmärtää toiminnan onnistuneisuutta, jonka määrittäminen edellyttää, että eri viranomaisten toimintoja tulisi voida myös verrata keskenään

esimerkiksi kustannus/hyötylaskelmien avulla¹¹⁸. Merivartiostoissa tuloksellisuus syntyy periaatteessa työpanoksen, pääoman ja käytetyn teknologian yhteistuloksena, joskin tuloksellisuutta arvioitaessa tuloksia tehdään jossain määrin keinotekoisesti mitattaviksi määrittelemällä tulokset asioiden tärkeyden sijasta niiden mitattavuuden perusteella.¹¹⁹

Merivartiostojen toiminta on sitä tuottavampaa, mitä vähäisemmällä tuotannontekijöiden käytöllä suoritteet aikaansaadaan. Tuottavuus on merivartioston tuotantokyvyn eräs mitta, joka kertoo kuinka tehokkaasti tuotantopanoksia käytetään, ja jonka laskeminen edellyttää, että tuotos voidaan mitata tai niiden määrä voidaan arvioida luotettavasti. Merivartioston tuotoksen määrittelyyn voidaan liittää myös vaatimus tarkastella tuotosta asiakkaan näkökulmasta, joka tarkoittaa sitä, että tuotos on palvelu joka toimitetaan merivartioston ulkopuolelle.¹²⁰

Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä vähäisemmällä kustannuksilla merivartiosto suoritteensa tuottaa. Taloudellisuus ilmaisee käytetyn rahamäärän suoremäärän aikaansaamiseksi (kustannustehokkuus). Toisaalta toiminta on sitä vaikuttavampaa, mitä enemmän toiminnan vaikutukset ovat asetettujen tavoitteiden tai niiden pohjana olevien tarpeiden mukaisia (toiminnallinen tuloksellisuus). Merivartioston toiminnan ollessa yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, indikaattoreina voidaan käyttää esimerkiksi pitkän aikavälin vaikuttavuuden tilaa ja kehittymistä mittaavia mielipidetiedusteluja. Vaikuttavuus riippuu useimmiten muista kuin merivartioston hallinnassa olevista tekijöistä, josta syystä vaikuttavuuden arviointia ei voi tehdä tuottavuuslaskelmien avulla¹²¹, sillä saavutettu tulos ei välttämättä johdu siitä toiminnasta, jonka oletetaan saaneen vaikutuksen aikaan.

4.4. Tulosjohtamisen soveltamistyön edellytyksistä

Merivartiostossa tulosjohtamisen soveltaminen edellyttää vakiintuneiden johtamiskäytäntöjen uudelleenarviointia. Nykyinen tulosjohtamisen soveltaminen merivartiostossa on korostuneesti kvantitatiivisten tulosmittareiden laatimista. Toisaalta kehitetään kustannusvastaavuutta ja taloudellisuusajattelua sekä optimoidaan toimintaa uusien taloudellisten menettelytapojen ollessa etusijalla.

Merivartioston tulosjohtamiseen siirtymistä ei voi tarkastella irrallisena ilmiönä, vaan se on osa julkishallinnon johtamisen kehitystyötä, jonka tarkoituksena on lisätä hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä vähentää byrokratian haittapuolia.

Merivartioston tehtävien suorittamisen kannalta merkityksellistä tulee olemaan, miten Rajavartiolaitoksen Esikunnan ja merivartioston välinen tulosohjaus konkretisoituu merivartiostojen sisäiseksi tulosjohtamiseksi. Tulosjohtamisen soveltaminen tulee edellyttämään johtamisprosessia, joka yhdistää valtionhallinnon tulosohjaus- ja tulosjohtamisajattelun kausijohtamisjärjestelmään. Ratkaisevaa soveltamistyölle on se, miten rajavartiolaitoksen johto sitoutuu tukemaan merivartiostojen omaa johtamisen kehittämistyötä.

Merivartiointinille tulee olemaan ilmeistä kiinteän valvonnan lisääntyminen, kaukoohjatut tutka- ja valvonta-asemat ja henkilöstön joustava käyttö ajallisten ja alueellisten vartiointitarpeiden mukaisesti. Tulosajattelun mukanaan tuoma tulosvastuuajattelu tuo tehtäväaktiikkaan uusia ratkaisumalleja. Todelliseen tuloksetekoon päästään, kun toimintatapojen tarkasta säätelystä irrottaudutaan ja toimintaa säädellään tulosvaatimuksin. Tämä ei onnistu hetkessä. Henkilöstön puutteellinen koulutus, väärät mielikuvat tulosjohtamisesta ja sotilaallinen johtamisajattelu tulevat aiheuttamaan yksioikoisuutta tulosjohtamisajattelun soveltamisessa. Keskittyminen pelkästään kustannuslaskentaan ei ratkaise toiminnan tehokkuusongelmia, vaan kärjistää byrokraattisen ohjauksen soveltumattomuutta.

Merivartiointin ja merivartiointitaktiikan kehittymisen kannalta tunnuslukujen asettaminen mittaamaan tarkasti sitä, mitä on aikaisemmin tehty, kaavamaisesti toimintaa ja ajattelua, eikä mahdollista uusien ja ennakkoluulottomien ratkaisujen etsimistä. Tämän

estämiseksi olisi rinnan kustannuslaskennan ja tunnuslukujen määrittelyn kanssa kehitettävä merivartiointin taktiikkaa ja taktisia tehokkuusvaatimuksia. Ensivaiheessa tavoitteena voisi olla optimaalisen merivartiointin laskentamallin luominen luvattomien rajanylitysten estämiseksi, ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Kehitystyö edellyttäisi taktisten suunnitteluvaatimusten huomioimista rakennettaessa tietojärjestelmiä.

Mikäli tulosjohtamisen käsite mielletään pelkästään johtamistekniikaksi, eikä niinkään ajattelutavaksi, on vaarana se, ettei asenteiden muuttamiseen kiinnitetä riittävästi huomiota. Tällöin tulosjohtaminen suunnittelujärjestelmiseen tulee itsetarkoitukseksi, eikä todellista muutosta aikaisempaan tapahdu. Edellytyksenä tulosjohtamisen toteutumisellemme on esimies-alaisuhteissa tapahtuvat muutokset, erityisesti tiedon kulun parantaminen ja alaisten osallistuminen johtamisprosessiin.

Tietotekniikan keskeinen vaikutus on toimintojen yhdentymisen. Kustannuslaskenta ja suunnittelu kietoutuvat toisiinsa. Tietotekniikan kehitys tulee näkemään merivartioston organisaatiossa organisaatiarakenteen madaltumisena, jonka vaikutukset ovat ilmeisen suuret koko rajavartiolaituksen organisaatiolle ja johtamiselle jo 1990-luvulla.

5. TULOSJOHTAMISAJATTELU MERIVARTIOSTOISSA

5.1. Haastattelututkimus ja kohderyhmä

Sovelletun tulosjohtamisajattelun ja vallitsevien johtamisongelmien selvittämiseksi suoritettiin merivartiostoissa haastattelututkimus vuonna 1992. Teemahaastatteluilla karsoitettiin poikkileikkauksena merivartiostojen johdon johtamisajattelussa tapahtuneet muutokset samoin kuin ne havainnot, jotka olivat syntyneet uuden organisaatiotilanteen aikana. Kysymykset edellyttivät merivartioston tulosohjaukseen ja -johtamiseen liittyvän tietämyksen ja näkemyksen lisäksi merivartioston laskentatoimen periaatteiden ja menettelytapojen tuntemista. Näitä seikat huomioiden valittiin merivartiostojen komentajat, apulaiskomentajat, aluepäälliköt ja osa toimistopäälliköistä teemahaastattelun kohteeksi. Heillä katsottiin olevan riittävän kokonaisvaltainen ja monipuolinen näkemys merivartioston tarvitsemasta ohjaus- ja johtamisjärjestelmästä. Lisäksi vastaajilta edellytettiin vähintään yhden vuoden kokemusta asianomaisessa tehtävässä ja perusteellista perehtyneisyyttä merivartioston toimintaan.¹²² Tehty valinta rajasi tutkittavan ilmiön käsittelyn lähinnä merivartioston komentajaan, esikuntaan ja merivartioalueeseen.

5.2. Johtamisen kehittämisen tilanne ja yleisiä käsityksiä kehittämistarpeesta

Haastateltavat kytkivät rajavartiolaituksen tulosjohtamiseen siirtymisen koko valtionhallinnon julkisen johtamisen kehittämiseen. Keskustelua tulosjohtamiseen siirtymisen taustoista ei kuitenkaan oltu käyty, ja haastateltavat totesivat valtionhallinnon johtamisen kehittämisen tulleen harvoin asiayhteyksissä esille. Valtion talousongelmien todettiin tuoneen lisäperusteita rajavartiolaituksen kehittämiseen, mutta laitoksen kehittäminen kokonaisuutena kytkettiin rajavartiolaituksen päällikön vaihtumiseen 1980-luvun lopulla.

Tulosjohtamiseen kohdistui suuria odotuksia. Tulosjohtamisen odotettiin mahdollistavan asioiden hoitamisen aikaisempaa järkevämmiin. Merivartioalueiden päälliköt odottivat tulosjohtamisen tuovan nykyisen, lähinnä näennäisen vallan tilalle todellista valtaa ja vastuuta. Aluepäälliköt odottivat valtaa myös alueensa kaluston ja henkilöstön siirtämiseen ja toiminnan kokonaisvaltaisempaan johtamiseen. Tulosjohtamisen myötä tulevan kustannusajattelun odotettiin antavan mielekkyyttä työlle ja tuottavan tuloksena varojen käytön suunnittelun ja operatiivisen suunnittelun yhdistymisen. Tulosjohtamisajattelun

mainittiin jo lisänneen näkemystä valtionhallinnon talouden ja toiminnan ajattelumalleista. Momenttisidonnaisuudesta luopuminen ja joustavat siirtomäärärahat ovat tarjonneet merivartioston komentajalle konkreettista taloudellista valtaa ja sen myötä lisää vastuuta, ja komentajat ovat joutuneet sitoutumaan vartiostonsa kehittämiseen.

Tulosjohtamisesta muissa organisaatioissa saatujen kokemusten tuntemus oli vähäistä ja teoreettinen perusta oli useimmille haastateltaville selkiytymätön. Haastateltavat eivät juuri olleet aktiivisesti hakeutuneet tulosjohtamista käsittelevän kirjallisuuden pariin, eikä johtajille oltu järjestetty järjestelmällistä koulutusta. Apulaiskomentajat, jotka vartiostoisissa tulosjohtamisen soveltamistyötä tekevät, eivät kertomansa mukaan tienneet tulosjohtamiseen liittyvästä tutkimuksesta. Merivartiostot eivät olleet saaneet käyttöönsä tulosjohtamista koskevaa kirjallisuutta lukuunottamatta joitakin valtionhallinnon tulosjohtamiseen ja laskentatoimeen liittyviä oppaita. Merivartioalueille ei asiaa käsittelevää materiaalia oltu lähetetty lainkaan. Opetustilaisuuksissa käyneet kaipasivat käytännöllisempää koulutusta, sillä saatu vähäinenkin koulutus oli sisällöltään vaikeasti käytäntöön sovellettavissa.

5.3. Ajatuksia sotilaallisen johtamisen ja merivartioston kausijohtamisjärjestelmän sekä uuden tulosjohtamisajattelun keskinäisestä suhteesta

Tulosjohtamisen ja sotilaallisen johtamisen välillä ei koettu olevan ristiriitaa, sillä sotilaallinenkin johtaminen yleensä määritettiin laaja-alaiseksi ja tuloskeskeiseksi ajattelutavaksi. Sotilaalliselle johtamiselle ja tulosjohtamiselle nähtiin yhteisinä piirteinä tehokkuus, tavoitteellisuus ja tavoitteen asettelu sekä voimavarojen painottaminen tavoitteen mukaisesti. Erottavana tekijänä todettiin olevan se, että tulosjohtamisessa tavoitteen saavuttamiselle asetetaan etukäteen enimmäishinta. Sotilaalliseen johtamiseen liittyvässä tilanteenmukaisessa johtamisessa, jossa pyritään kustannuksista välittämättä sotilaallisesti tehokkaimpaan suoritukseen, nähtiin sotilaskoulutuksen tukevan tuloksellista toimintaa.

Käytössä olevaa kausijohtamisjärjestelmää pidettiin kaavamaisena ja hengeltään sopimattomana tulosjohtamisympäristöön. Kausijohtamisjärjestelmän puutteiksi todettiin sen kaavamaisuus, kytkeyttämättömyys henkilöstö- ja materiaalihallintoon sekä kausijohtamisjärjestelmään sovitettun seuranta- ja palautejärjestelmän puuttuminen. Kausijohtamisjärjestelmää pidettiin myös kankeana, sillä olosuhteiden huomioonottaminen ei juuri ole mahdollista käytännön johtamistyötä palvelevalla tarkkuudella. Järjestelmän kankeus kuvastuu siinä, että käskytyks on sidottu yksityiskohtaisesti kalenteriin.

Käytössä olevan kausijohtamisjärjestelmän pahimmaksi puutteeksi nimettiin seurannan ja palautteen puuttuminen. Merivartioalueilla todettiin tarvittavan nykyistä paremmin johtamista palvelevaa seurantaa ja palautetta. Palautejärjestelmästä tulisi alueiden saada tietoa noin viikon sisällä kuukauden seurantajakson päättymisestä. Palautteen tulisi lisäksi pitää sisällään tietoa muiden merivartioalueiden toiminnasta. Komentajat totesivat puolestaan, ettei nykyinen kausijohtamisjärjestelmä tuota heille riittävästi johtamista palvelevaa tietoa. Seurantajärjestelmälle kuvattiin vaatimuksiksi sekä kyky antaa kokonaiskuva koko organisaation toiminnasta että kyky kuvata toimintaa yksiköittäin. Ongelmana oli, etteivät nykyiset mittarit huomioi partion tehoa (miesten määrää, suuntautumista, valvontakykyä, partiovälinettä ja niiden suhdetta käyttökustannuksiin). Mittareiden todettiin lisäksi olevan keinotekoisia ja manipuloitavissa. Mittaaminen on lisäksi liian monimutkaista ja mittarit on asetettu mittaamaan sitä, mitä kuvitellaan kentällä tehtävän. Mittaamisen merkitystä pidettiin kuitenkin oleellisen tärkeänä, sillä sen avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä.

Sinänsä kausijohtamisjärjestelmän avulla arveltiin olevan mahdollista yhdistää tulosjohtaminen ja sotilaallinen johtaminen. Käskytyksjaksottelu edellytettiin tulosjohtamiseen

siirryttäessä irrotettavan kalenterista ja käskyjen antaminen olisi rytmitettävä siihen palautteeseen, jonka kukin johtoporras saa toiminnastaan. Mikäli palaute ei edellytä toiminnallisia muutoksia, ei uutta käskyä annettaisi. Tärkeintä olisi yhdistää nykyiseen kausijohtamiseen tulossuunnittelu ja toimialakäskyt siten, että johtoportailta on riittävän pitkälle ajalle voimavarat ja toiminnan perusteet selvillä. Kausijohtamiseen edellytettiin sijoitettavan aluepäällikön ja komentajan välisiä esimies-alaiskeskusteluja ainakin kolme kertaa vuodessa.

5.4. Johtamisajattelun muutoksen johtajille asettamia vaatimuksia

Tulosjohtamisen todettiin sopivan johtamisajatteluksi, koska tulosjohtamisen ajattelu-tapa pyrkii toimintojen ja organisaation kehittämiseen. Ongelmaksi koettiin se, että sotilaallinen johtaminen käytännön esimiestyössä mielletään suoraviivaiseksi käskyjohtamiseksi, johon ei sisälly alaisten sitouttaminen. Todettiin, ettei pelkkä käskeminen takaa organisaation tehokkuutta. Sotilaallisen johtamismallin sanottiin toimivan silloin, kun puhutaan järjestelmän toimivuudesta eikä yksittäisten ihmisten sotilaallisesta johtamiskäyttäytymisestä. Selkeän järjestelmän nähtiin tarjoavan kuitenkin valta- ja vastuukysymysten jaossa toimivan ratkaisun.

Haastateltavat painottivat sotilaallisessa johtamisessa olevan tarvetta korostaa nykyistä enemmän ihmisten johtamista ja tulosjohtamisen soveltamisessa todettiin vakavaksi ongelmaksi alaisten mukaan ottaminen johtamisprosessiin, sillä merivartiostoissa sovelletun sotilaallisen johtamistavan yleiseksi heikkoudeksi käytännön johtamisessa todettiin sen kaavamaisuus. Tämä näkyi merivartioalueilla sekä käskytyksenä että siinä, ettei aluepäälliköiden asiantuntemusta käytetä nykyisin käytännössä juuri lainkaan hyväksi vartioston päätöksentekoprosessissa. Sen sijaan esikunnissa päätöksenteko tapahtuu yleensä esittelyjen perusteella, jolloin esittelijä ja asian valmistelussa mukana olleet ovat voineet vaikuttaa asioiden valmisteluun.

Tulosjohtamisen soveltuvuus todettiin myös henkilökysymykseksi. Mikäli vartioston komentaja ei tunnusta tulosjohtamista toimivaksi johtamisjärjestelmäksi tulosjohtamisajattelun säännöillä, ei tulosjohtaminen ja henkilöstön sitoutuminen komentajan tavoitteisiin tule näkymään vartioasematasalla saakka. Sinänsä merivartiostojen käytännön johtamisen katsottiin jo nykyisellään mahdollistavan alaisten mukaanottamisen johtamisprosessiin, sillä ennen käskyn antamista voidaan alaisen kanssa keskustella käskyn sisällöstä. Toisaalta sotilaalliseen johtamiseen kuuluvan käskyn noudattamisen katsottiin olevan edellytys myös tulosjohtamisen soveltamisessa.

Koska tulosjohtamisajattelu pakottaa miettimään toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, pidettiin sitä muutoksena aikaisempaan johtamisajatteluun. Tulosjohtamisen nähtiin edellyttävän johtajilta, erityisesti komentajalta, ulospäin suuntautumista ja selkeää näkemystä tavoitteista. Arveltiin myös, että johtajilla on oltava uudenlainen käsitys siitä, mikä on tehtävien suorittamisen kannalta tarpeellinen toiminnallinen taso. Tämän todettiin edellyttävän jatkuvaa objektiivista tilanteenarviointia, johtamiskäytäntöjen muuttamista ja uuden ajattelun oppimista. Tulosjohtamisesta saatujen kokemusten soveltamista merivartiostossa pidettiin tärkeänä, jotta johtamisen kehittäminen parantaisi myös tuloksellisuutta. Komentajalta edellytettiin myös taloudellista näkemystä, pitkäjänteisyyttä, kokonaisuuksien hallintaa ja innovaatiokykyä. Komentajan on kyettävä näkemään vuosia eteenpäin ja hänellä on oltava rohkeutta tehdä päätöksiä. Samoin komentajan on oltava henkilökohtaisena esimerkkinä.

Tulosjohtaminen nähtiin myös sopivana johtamistapana sotilaallisesti johdetussa merivartiostossa, tosin tulosjohtamisen soveltamisen arveltiin edellyttävän johtajalta perehtyneisyyttä ja koulutusta tulosjohtamiseen kuuluviin kehittyneisiin johtamistekniikoihin. Tulosjohtaminen arveltiin niin ikään lisäävän työnjohdon merkitystä, sillä töiden teettäminen taloudellisimmalla tavalla edellyttää aiempaan enemmän työnjohdolla ammattitaitoa.

5.5. Tulosajattelun vaikutukset merivartioston organisaation kehittämiseen

Merivartioston organisaation kehittämistä pidettiin tärkeänä. Kehittämistarpeita on haastateltavien mielestä aiheuttanut sekä tulosohjauksen myötä tullut kustannustietoisuuden lisääntyminen että valtiontalouden yleisestä tilasta johtuva määrärahojen pieneneminen. Vapautuneen ajattelun myötä lisääntynyt merivartiostoinnin taktiikan kehittäminen yhdessä teknologisen kehityksen kanssa korostavat organisaation muuttamisen tärkeyttä ja luovat muuttamiselle edellytykset. Linja-esikuntaorganisaation säilyttäminen muodollisena rakenteena nähtiin kuitenkin välttämättömäksi, sillä se tukee tilanteenmukaista johtamista. Linja-esikuntaorganisaation todettiin sopivan tulosjohtamiseen, sillä mittareiden asettaminen, tulosta-voitteista sopiminen ja palautteen antaminen edellyttävät selkeää esimies-alaisuhdetta.

Yleisesti nähtiin johtoportaita olevan liikaa. Merivartioasemien ja merivartioalueiden lukumäärät ovat muutettavissa kehittämisen päämääristä riippuen. Yhtenä ratkaisuna olisi nykyisten asemien toimintojen suunnittelun ja johtamisen keskittäminen merivartioalueiden komentopaikoille, jolloin merivartioalue muodostaisi pienimmän alueellisen alatulosyksikön. Tähän liittyen nykyiset merivartioasemien toiminta-alueiden rajat tulisi poistaa ja merivartioasemat olisi lakkautettava hallinnollisina johtoportaina. Aluepäälliköille tulisi antaa valtuudet johtaa yksikköään niin henkilöstön kuin kalustonkin sijoittelun osalta. Merivartioalueet alatulosyksiköinä voisivat haastateltavien näkemysten mukaan vastata nykyistä enemmän hallinnollisten rutiiniasioiden hoitamisesta.

Merivartioston esikunnan organisaation kehittämistä ei koettu välttömänä tehtävänä, sillä jo toteutettu esikunnan siirtyminen meri-, huolto- ja henkilöstötoimistokokoonpanoon on tehostanut toimialojen välistä yhteistoimintaa, ristiinohjausta ja helpottanut apulaiskomentajan ja komentajan johtamistyötä. Toimialahallinnon osalta huollon yhdistäminen on poistanut aiemmin ilmenneen yleis-, viesti- ja teknisen huollon keskinäisen kilpailun samoista voimavaroista. Nykyinen toimistojako vastaa lisäksi merivartioston toiminnallista jaottelua. Sinänsä eräänä ristiriitana nähtiin henkilöstöhallinnon ja palkanmaksujärjestelmien yhteensopimattomuus, joka vaatii ylimääräistä työtä ja tehtäväkuvausten muutosta. Tietotekniikan kehittymisen myötä pidettiin mahdollisena jopa toimistojaottelusta luopumista. Tämä tarkoittaisi avoimempaa esikunta-arkkitehtuuria, jossa vain työjärjestyksen ohjataan työskentelyä. Tosin jo nykyisin esikuntien toimistojen todettiin työskentelävän tarpeen vaatiessa toimialajaottelusta riippumatta.

Merivartioston kehittäminen edellyttäisi haastattelun perusteella eräänlaisen kehittämisyksikön muodostamista. Linjajohtajista koostuva, säännöllisesti kokoontuva kehittämissykli olisi komentajan idearinihenä. Kehittämis- tai suunnitteluyksikön organisoimista erilliseksi toimistoksi ei pidetty tarpeellisena, sillä ratkaisun nähtiin vain lisäävän esikunnan henkilöstön määrää eikä erillinen toimisto takaisi kehittämisessä vaadittavan näkemyksen tuoreutta.

5.6. Johtamisajattelussa tapahtuneet muutokset

5.6.1. Havaitut myönteiset muutokset

Haastateltavien mukaan tulosajattelu näkyy toiminnassa jo nyt. Merivartioston esikunnassa tulosajattelu koettiin toiminnan suunnittelun ja suorituksen kytkeytymisenä toisiinsa. Toimistojen välinen yhteistyö oli lisääntynyt ja vartioston toiminnalliset tulosvaatimukset heijastuvat aikaisempaa selkeämmin myös henkilöstö- ja huoltotoimistoihin. Tämä edellyttää kaikkien toimistojen päälliköiltä hyvää tietämystä merivartiostoinnin järjestelystä, jotta heillä on kyky sisäistää toiminnallisten tulosten tekeminen. Toisaalta tulosjohtaminen ei ollut tullut johtamiskäytännöksi. Normiohjaus rajoitti edelleen tuloksellista toimintaa,

sillä ideoiden toteuttaminen toiminnan kehittämiseksi on vaikeaa rikkomatta normeja. Aluepäälliköt korostivat tässä yhteydessä selkeän tavoitteen ja komentajan hengen merkitystä toiminnan johtamisessa. Johtamiseen liittyviä, tekemistä yhdenmukaistavia normeja ei koettu tärkeiksi, vaan ratkaisevana pidettiin tietoisuutta komentajan näkemyksestä, joka puolestaan määrittää puitteet toimenpiteille.

Merivartioston ja Rajavartiolaitoksen Esikunnan välistä suhdetta tulosohjaukseen siirtyminen on muuttanut lisäämällä yhteysmahdollisuuksia. Tulosneuvottelujen käyminen ja toimintavapauden lisääntyminen on lisännyt johtamistoiminnan mielekkyyttä. Vaikka varsinaisia kahdenkeskisiä tuloskeskusteluja ei merivartioston komentaja käy rajavartiolaitoksen johdon kanssa, ovat nykyisetkin monenkeskiset neuvottelut olleet komentajien mielestä erittäin antoisia. Samasta syystä komentajat näkivät, ettei ole mitään estettä ottaa käyttöön vastaavia neuvotteluja myös vartiostojen sisällä.

Konkreettisin muutos on vartiostoissa tapahtunut rahankäytössä. Päätösvaltaa on delegoitu vartioston komentajalle. Itse tuloksen tekeminen, tuloksen mittaaminen ja mittareiden kehittäminen on kehittymässä vasta ajan kuluessa. Tulosjohtamiseen ei ainakaan toistaiseksi liitetty turhan byrokratian karsintaa, sillä raportointi ja suunnitelmien tekeminen on lisääntynyt kaikilla organisaatioasemilla.

Tulosjohtamisajattelun aikaansaamina muutoksina sanottiin olevan toiminnan määrän lisääntyminen ja tukitoimintoihin kohdentuneen panoksen pieneminen. Tähän liittyen tarkastustoiminta on aktivoitunut, aloitetoiminta lisääntynyt ja työmotivaatio parantunut siitäkkin huolimatta, että palkka on pienentynyt.

Myös kustannustietoisuus on lisääntynyt. Tavoitteiden asettaminen vanhojen totuttujen suoritteiden ja henkilötyöntuntipanosten perusteella alaisen lähtökohdista on osoittautunut toimivaksi järjestyksi merivartioalueella. Tavoitteiden asettaminen on lisännyt asemien päälliköiden tietoisuutta asemien suorituskyvystä ja asemat ovat aiempaa paremmin saavuttaneet toiminnallisia tuloksia.

Työntekijöiden sitoutuminen ja motivaation paraneminen lisääntyneen vaikutusmahdollisuuden ansiosta nähtiin tulosjohtamisen odotettavissa olevaksi vaikutukseksi. Tämä arvio perustui siihen yleiseen näkemykseen, että tulosjohtaminen lisää vallan delegointia ja yksilön mahdollisuutta vaikuttaa omaan työhönsä. Keskusteluilmapiirin avautuminen koettiin myönteisenä komentajan ja alijohtajien suhteita ja ristiriitatilanteiden ratkaisua edistävänä tulosjohtamisajattelun ilmiönä. Tähän liitettiin alaisten mukaanottaminen esiintuomiensa ongelmien ratkaisuun. Toistaiseksi tulosjohtamisesta puhuminen koettiin kuitenkin vaikeaksi, sillä tulosjohtamisen teoreettinen perusta oli kaikilla haastateltavilla puutteellinen. Varsinaisia tuloskeskusteluja ei oltu vartiostoissa otettu käyttöön.

Tulosjohtamisajattelun vaikutukset rajavartiointitaktiikkaan ovat haastateltavien mielestä olleet jo nyt huomattavia, sillä yleisen ajattelun lisääntyminen ja kustannusvastaavuuden arviointi on jo aiheuttanut muutoksia. Taktiikassa muutosten arvioitiin tapahtuvan lähinnä yhdessä teknisen kehityksen kanssa. Enimmäkseen todettiin menetelmien kehittyneen nimenomaan uuden tulosajattelun mukanaan tuoman kustannustietoisuuden lisääntymisen vuoksi, ei niinkään tulosjohtamisen johtamisajattelun perusteella. Nykyinen taloudellinen tilanne pakottaa tehtävin suorittamisessa ottamaan huomioon kustannukset, mikä asettaa uusia vaatimuksia myös taktiselle ajattelulle. Kustannushyötyanalyysin käyttö tehtävätaktisessa tilanteenarvioinnissa on otettava mukaan toiminnan suunnitteluun.

Myös muita muutoksia aikaisempaan ajatteluun on tapahtunut. Tulosajattelun mukana on tullut uusia ajatuksia merivartioasemien kehittämiseksi. Kustannustietoisuus ei tule edellyttämään kaikille asemilla samanlaista varustusta, ja itse asiassa asemien tarpeellisuutta on tarkasteltava suhteessa tarvittavaan merivartiointin tehoon. Tähän tulee liittymään elinikäkustannusten vaikutuksen huomioonottaminen hankittavissa valvontavälineissä. Asemat voivat tulevaisuudessa olla kiinteitä, tarvittaessa miehittäviä kauko-ohjattuja asemia. Ne voivat olla myös

jatkuvasti miehitettyjä kiinteän valvonnan asemia, jotka voidaan jättää ajoittain tyhjäksi. Tätä täydentävät johtopaikka-asemat, joilla on johtamiskyky ja monipuolinen kyky nopeasti vaikuttaa havaittuihin tapauksiin. Valvontajärjestelmiin on kiinnitetty erityistä huomiota, samoin viranomaisten väliseen yhteistoimintaan. Tutkakuvan siirtolaitteet, tietojärjestelmät ja ilmatyyny-lukset nähtiin tulosjohtamisajattelun liitettävissä olevina kehityspiirteinä.

Välineistön käytössä on etsitty taloudellisen käytön mahdollisuuksia, joista yhtenä on monen työn tekeminen samanaikaisesti. Esimerkiksi huoltotöiden tekeminen partiossa silloin, kun ei ole tarkastettavia kohteita on otettu menetelmiin mukaan. Tähän liittyen laivat ovat merellä eivätkä saaristossa, ja ilma-alusten käyttö on laaja-alaista. Perusvalvonta toteutetaan minimipanoksella. Vaikuttamiskyky keskitetään ja sitä ylläpidetään niillä alueilla, joilla on havaintoja. Tähän liittyy partiointin määrällinen väheneminen, sillä partioidaan vain silloin kuin on tarpeen.

Kalustoa todettiin olevan riittävästi. Toisaalta vartiolaivat koettiin jossain määrin ongelmalliseksi tulosjohtamisympäristössä, sillä aluksia todettiin olevan liikaa. Ongelma kohdentui erityisesti henkilöstöön, jota ei riitä miehittämään nykyisiä laivoja taloudellisesti. Nykyiselle kalustolle joudutaan miettimään mahdollisimman tehokasta ja taloudellista käyttötaktiikkaa vielä kauan, mutta tulosjohtaminen tullee vaikuttamaan taktiikkaan tekniikan kautta. Myös haittatöiden maksuperusteet tulevat vaikuttamaan voimakkaasti taktiikkaan. Tämä kehitys näkyy erityisesti partiomäärien vähenemisessä.

Henkilöstön käytön suunnittelua on jo tehostettu. Työvuorot on pyritty suunnittelemaan siten, että tarpeelliseksi katsottu määrä suoritteita tuotetaan mahdollisimman halvalla. Tämä näkyy siinä, että asemien työtuntien käyttö on tehostunut. Samalla toissijaisiin toimintoihin kuluva työaika on vähentynyt, mikä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita valvonnan ja vartiointin laadun paranemista. Jatkossa myös partionjäsenten henkilökohtaisen vastuun lisääminen tulee vaikuttamaan rajanvartiointitaktiikkaan. Muutos tapahtuu tulosajattelun kehittymisen yhteydessä.

5.6.2. Tulosajattelun soveltamistyön ongelmia

Tulosjohtamisen soveltamiseen liitettiin myös ongelmia. Tiedonkulku nähtiin kauttaaltaan merkittävänä merivartioston johtamisongelmana. Tietojen hankinta ja sen pohjalta tapahtuva johtamistyö merivartiostossa perustuu Rajavartiolaitoksen Esikunnan ohjeistamaan raportointiin, jonka merkitys merivartioston johtamistoimintaan ja merivartiointin suunnitteluun on vähäinen. Merivartioston komentaja toimii luomansa näkemyksen perusteella, mutta alajohtoportaisa tämä komentajan visio hämärtyy lähinnä siitä syystä, että tulostavoitteet ja tehokkuusvaatimukset on asetettu linjajohtajia kuulematta. Lisäksi linjaesimiehet komentajasta aluepäällikköön kokivat olevansa liian voimakkaasti epävirallisen tiedottamisen varassa asioissa, joilla on merkitystä yksikön johtamisen kannalta. Tällöin erikseen tuotiin julki se, että ammattijärjestöjen edustajat saavat yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä tietoa, josta linjajohtajia ei erikseen oikea-aikaisesti tiedoteta. Yleisestikin tiedon kulku ylhäältä alaspäin koettiin ongelmaksi. Ratkaisuksi ongelmaan esitettiin muun muassa sitä, että yhteistoimintaneuvotteluihin osallistuvat myös aluepäälliköt, joille luodaan mahdollisuus ottaa kantaa merivartioston suunnitelmiin tai aluepäälliköt kootaan erikseen kehittämiskeskusteluihin vartioston johdon kanssa.

Tulosjohtaminen ei ollut konkretisoitunut merivartiostoissa käytännön johtamistoiminnoiksi. Esimies-alaiskeskusteluja ei käyty merivartioston komentajan ja aluepäälliköiden välillä, eivätkä aluepäälliköt osallistuneet säännöllisesti merivartioston tulossuunnitelmiin tai merivartiointikäskyjen laatimiseen. Toisaalta merivartioalueiden päälliköt ovat kuitenkin soveltaneet esimies-alaiskeskusteluja oman yksikkönsä johtamisessa ja ottaneet asemanpäälliköitä mukaan toiminnan suunnitteluun. Varsinaisia tuloskeskusteluja oli käyty vain yhdellä merivartioalueella. Aluepäällikkö oli saavuttanut kertomansa mukaan selkeästi parempia toiminnallisia tuloksia, joihin oli liittynyt sekä aseman päälliköiden sitoutuminen tavoitteisiin että työmotivaation paraneminen.

Komentajat totesivat saavansa nykyään liian vähän palautetta alaisiltaan. Syynä tähän arveltiin olevan alaisten arkuus ja komentajien eristyneisyys. Tiedon kulku nähtiin yleiseksi ongelmaksi myös merivartioalueen ja esikunnan välillä. Viestinnän todettiin olevan luontevampaa merivartioalueen päällikön ja hänen alaisensa välillä kuin aluepäällikön ja vartioston komentajan välillä. Aluepäälliköt saavat alaisiltaan palautetta, mutta eivät haastattelun perusteella saa juuri tilaisuutta antaa omalta osaltaan palautetta edelleen vartioston johdolle. Tulosjohtamisen edellytyksiksi tiedettiin palautteen saaminen. Tiedotamisen ja tiedonkulun kannalta edellytettiin vartioston johdon pitävän nykyistä paremmin alijohtajat tietoisena vartioston ajankohtaisista asioista. Nykyään merivartioalueen päälliköt totesivat saavansa ajankohtaisimman tiedon yhteistoimintaneuvotteluissa käyville alaisiltaan. Toisaalta eivät komentajatkään ole kovin hyvin informoituja.

Myös vähäinen tietämys tulosjohtamisesta koettiin ongelmaksi. Tulosjohtamisen teoria ei ollut haastateltaville juurikaan tuttu, yhtä poikkeusta lukuunottamatta, eikä tietoa oltu hankittu oma-aloitteisesti. Tiedon puute todettiin olevan olemassa, samoin koulutustarve, mutta haastateltavat odottivat työnantajan järjestävän koulutusta. Tulosjohtamisen käytönottamisen todettiin olevan hankalaa ilman yksiselitteistä tulosjohtamismallia. Tulosjohtamisesta vallitsevat erilaiset henkilökohtaiset käsitykset hankaloittavat esimies- ja alaiskeskustelujen käyttöönottoa vartiostoissa.

Käytännön tulosjohtamisen soveltaminen konkretisoitui tulosmittareiden asetantaan. Nykyisten mittareiden puutteiksi mainittiin muun muassa niiden manipuloitavuus ja yksipuolisuus sekä se, etteivät ne huomioi alueellisia eroja. Mittareita pidettiin myös aivan liian keinotekoisina. Suoritemittareilta edellytettiin kuitenkin fysikaalisuutta, sillä niiden tulisi mitata rahaa, pinta-alaa ja toiminta-aikaa. Puutteena pidettiin, etteivät nykyiset seurantajärjestelmän mittarit mittaa vaikeasti mitattavia asioita, kuten asenteita. Asennemittausten merkitys osana tulosten mittaamista koettiin tärkeäksi kautta linjan, tosin epäiltiin laadullisten mittareiden asettamisen vaikeutta ja esimiesten asenteellisia valmuksia. Kuitenkin epämiellyttävääkin tietoa oltiin valmiita käyttämään apuna johtamisen kehittämisessä, sillä haastattelun perusteella esimiehet ovat asenteellisesti valmiita toteuttamaan asennemittauksia yksiköissään saadakseen palautetta oman johtamistoimintansa kehittämiseksi. Asenteiden mittaaminen nähtiin siis tarpeelliseksi, sillä pelkkiin suoritemittareihin ei luotettu.

Nykyinen tulosaluejako pidettiin keinotekoisena, sillä merialueella tehdään useita tehtäviä samanaikaisesti. Toimivammaksi jaoksi mainittiin tulosalueiden yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi, jolloin koko rajavartiolaitoksella voisi olla vain kolme tulosaluetta, esimerkiksi toimialajaottelun mukaisesti. Merivartiostolla näistä johdettuna olisi kolmesta viiteen ja merivartioalueella edelleen merivartioston tulosalueista johdettuna tarkoituksenmukainen määrä tulosalueita.

5.7. Alaisten sitouttaminen ja henkilöstön rekrytointi osana johtamisprosessia

Estettä alaisten mukaan ottamiselle merivartioston johtamisprosessiin ei nähty. Toisaalta alaisilla on jo nykyisin mahdollisuus vaikuttaa käskyjen sisältöön epäsuorasti, esimerkiksi tarkastusmatkojen yhteydessä. Myös suunnitteluvaiheeseen todettiin olevan mahdollista ottaa alainen mukaan. Esimerkiksi komentajan päätöksen julkaiseminen luonnoksena mahdollistaa kannanotot, jotka suppeassa mielessä vastaavat esimies-alaiskeskusteluja. Käytännön laajentaminen mainittiin mahdolliseksi. Tällöin perusyksiköiden päälliköille lähetetään ennen komentajan päätöstä tulostavoitteet ja suunnitellut henkilöstö- ja rahoituskehitykset, jolloin toimivat linjajohtajat saavat suunnitella oman toimintansa perusajatuksen. Esikuntien henkilöstö on luonnollisesti osallistunutkin päätösten valmisteluun.

Tulosjohtamisen suorat vaikutukset henkilöstöön kohdistettiin lisääntyvään koulutustarpeeseen. Arvioitiin myös, että tulevaisuudessa on kiinnitettävä enemmän huomiota

siihen, että rekrytoitaessa pyritään palkkaamaan mahdollisimman sopivaa henkilöstöä eikä maksimoimaan henkilöstön koulutustasoa. Havainto liittyy henkilöstön ylikouluttamisen välttämiseen, jolloin keskitytään vain työtehtävien kannalta keskeiseen koulutukseen. Tämä näkemys kohdistui nimenomaan sotilaskoulutukseen, jonka osalta koettiin tarvetta soveltaa opetussuunnitelmia paremmin rajavartiolaistosta palvelevaan suuntaan. Nykyisen sotilaskoulutuksen nähtiin tähtäävän lähinnä konebyrokratian toiminnan sujuvuuden varmistamiseen ja yhdenmukaistamiseen poistamalla prosessia häiritsevät tekijät. Ongelmana nähtiin tässä nimenomaan se, ettei henkilöstöä kyetä kouluttamaan nykyisellä järjestelyllä niin hyvin, että ammattitaito olisi riittävän korkea. Kadetti- ja opistouseseiden osalta nähtiin, etteivät he voi suoriutua tehtävistään saamansa koulutuksen perusteella, sillä he käyvät sotilasopetuslaitoksissa perehtymässä asioihin, joita ei työtehtävissä tarvitse. Merivartijoiden osalta koulutuksen todettiin olevan niin lyhyt, ettei sillä vielä ammattitaitoa luoda.

Henkilöstön asenteiden kehittyminen nähtiin varsin positiivisesti. Vaikka nopeat muutokset ja lama vaikuttavatkin ihmisten mieliin, haastatellut pitivät työtyytyväisyyttä varsin korkeana. Hengen ylläpitämisessä korostui huhujen torjunnan merkitys, ja todettiin että henkistä pahoinvointia varmaankin esiintyy, vaikka se ei tulekaan esille virallisissa yhteyksissä. Rajamieshengen ilmentymänä pidettiin sitä, että työntekijä palvelee mielellään rajavartiolaistoksessa. Tulosjohtamisella arveltiin olevan merkitystä merivartioston arvomaailmaan, mutta merkitystä ei kyetty yksilöimään. Todettiin ettei tulosjohtaminen ainakaan huononna kulttuuria. Muutosvistarinta kohdennettiin lähinnä vanhoihin henkilöihin, ja sotilaiden todettiin kaipaavan aivan samanlaista motivoitua kuin siviilienkin. Erikseen tuotiin ilmi palkitsemismenettelyn merkitys motivoivana tekijänä.

6. TULOSJOHTAMISEN SOVELTUMINEN MERIVARTIOSTON JOHTAMISEEN

6.1 Tulosjohtamisajattelun muutosvoimasta

Kustannustietoisuuden lisääntyminen tuo tehtävätaktiikkaan uusia ratkaisumalleja, jotka jo nykyään näkyvät kiinteän valvonnan lisääntymisenä ja henkilöstön joustavana käyttönä vartiointitarpeiden mukaisesti. Tietojärjestelmien kehittyminen yhdessä ennakkoluulottoman ja kustannustietoisen tulosajattelun kanssa tulee myös madaltamaan merivartioston organisaatiota. Organisaation madaltuminen tulee näkymään ensivaiheessa merivartioasemien lakkauttamisena hallinnollisina yksiköinä. Merivartioasemien toimintapiirin välirajat poistetaan, ja merivartioalue muodostuu alimmaksi toiminnallisesta tuloksesta vastaavaksi yksiköksi.

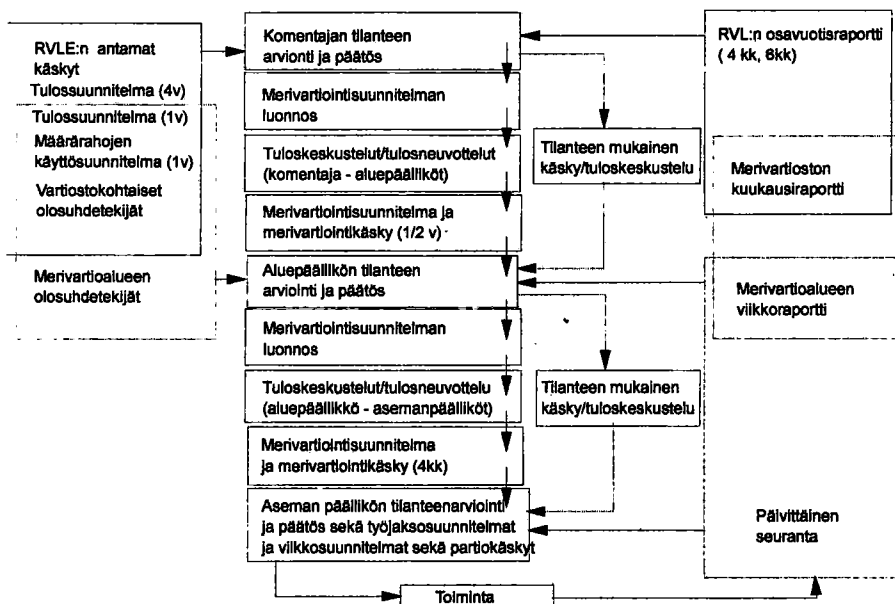
Organisaation kehittymiseen liittyy madaltumisen lisäksi erillisen kehittämisosan muodostuminen. Komentajan, toimistopäälliköiden ja perusyksiköiden päälliköiden säännölliset tapaamiset kehittämiskeskusteluineen tarjoavat joustavan ja käyttökelpoisen ratkaisun myös tiedon kulun parantamiseen.

Haastattelututkimuksen perusteella merivartiostossa tulosjohtamisen soveltamisen siirtymisen vaikein ongelma on se, ettei tulosjohtamista kuitenkaan käytännön johtamisessa sovelleta, sillä tulosohjaus mahdollistaa sotilaallisesti johdetussa merivartiostossa myös päätöksenteon keskittämisen. Tulosjohtamisen käsite myös mielletään tällä hetkellä pitkälle pelkästään johtamistekniikaksi, ei ajattelutavaksi, jolloin vaarana on se, ettei asenteiden muokkaukseen kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Tällöin tulosjohtaminen suunnittelujärjestelmineen tulee itsetarkoitukseksi, eikä todellista muutosta aikaisempaan tapahdu. Näin on asiallisesti ottaen käynyt kausijohtamisjärjestelmän osalla, joka tullessaan palveli erinomaisesti merivartioston johtamista, mutta jonka muodollinen noudattaminen on tullut itsetarkoitukseksi sisällön kustannuksella.

Tulosjohtaminen, joka kuitenkin näkyy nykyään merivartiostoissa tulosajattelun kehittymisenä ja ajattelutavan muutoksena, sopii sotilaallisesti johdettuun merivartiostoon niin johtamisprosessina, ajattelutapana kuin johtamistyylinä ja -tekniikkanakin. Itse asiassa tulosjohtamisen periaatteet voidaan löytää sotilaallisen johtamisen taustalta, mutta sotilaskoulutuksen painottuminen muodolliseen käskytysojohtamiseen sotilasopetuslaitoksissa sekä valtionhallinnon funktionaalinen ohjausmenettely momenttisidonnaisuksiineen on hämärtänyt sotilaallisen johtamisen ihmisten johtamisen osa-alueita. Tämä näkyy siinä, että alaisten tiedottaminen ja motivointi sekä tulosjohtamiseen oleellisesti kuuluva palaute alaisten suuntaan tulosten saavuttamisesta tai saavuttamatta jäämisestä on merivartiostoissa jäänyt käytännössä pois.

Tulosjohtamisen henkilöstöön liittyvät vaikutukset kohdentuvat asenteiden muutokseen, koulutuksen kehittämiseen ja alaisten roolin korostumiseen ongelmien ratkaisemisessa ja johtamisprosessissa. Tulosjohtamisympäristössä alaisten kykyä kehittää ratkaisuja koottuihin ongelmiin kannustetaan ja alaisia ohjataan sellaisiin toimintamalleihin, jotka tukevat merivartioston tulostavoitteiden saavuttamista. Komentajan rooli muodostuu keskeiseksi, sillä hän luo vartiostoonsa sen yhteisen näkemyksen, jonka perusteella ongelmien ratkaisuihin kyetään. Tähän liittyvät kehittyneet johtamismenetelmät ja johtamisen mieltäminen alijohtajien ohjaamiseksi.

Merivartiostoinnin kausijohtamisjärjestelmän rungon ympärille on rakennettavissa uusi tulosajatteluun soveltuva johtamisjärjestelmä. Uudessa järjestelmässä voidaan tulossuunnittelu ja operatiivinen suunnittelu, käskytykset ja seuranta sekä palaute alaisille ottaa huomioon. Myös suunnitellut ja siten tietoisuutta luovat esimies-alaiskeskustelut on sijoitettavissa uuteen johtamisjärjestelmään (kuvio 3). Vaikka tulosjohtamiseen kuuluu johtajan vapaus valita johtamistyylinsä ja -keinonsa tilanteen mukaisesti, edellytetään tutkimusten ja käytännön kokemusten perusteella tulosjohtamisen soveltamisen edellyttävän säännöllisiä esimies-alaiskeskusteluja, parempaa informaatiota ylhäältä alaispäin linjajohdolle ja alaisten sitouttamista komentajan tavoitteisiin.



Kuvio 3: Merivartioston kausijohtamisjärjestelmän periaate tulosjohtamisympäristössä

6.2. Johtaminen tulosjohtamisympäristössä

Johtamisen suurin ongelma niin komentajan kuin aluepäälliköiden kannalta on puutteellinen informaation kulku. Tätä korostaa aluepäälliköiden vähäiset todelliset mahdollisuudet osallistua vartioston päätöksentekoon. Jäykkä ja muodollinen kausijohtamisjärjestelmä lisäksi vahvistaa ongelmaa.

Vaikka tulosjohtamiseen liittyvä tulosten mittaaminen koetaan myös ongelmaksi, ovat tärkeimmät haastatteluissa todetut johtamisongelmat poistettavissa lisäämällä ihmisten johtamista, alaisten ohjausta ja delegoimalla valtaa ja vastuuta merivartioalueille erityisesti hallinnollisten rutiiniasioiden hoidossa.

Tulossuunnittelujärjestelmän ja kausijohtamisjärjestelmän yhdistäminen sekä kehityneiden esimies-alaiskeskustelujen yhdistäminen samaan johtamisprosessiin voidaan merivartiostossa järjestää siten, että nykyisestä kalenteriin sidotusta merivartiointiin käskytyksestä luovutaan, jolloin merivartiostossa voidaan ottaa huomioon alueelliset erot sekä palautteen ja käskytyksen yhteensovittaminen. Ratkaisun toimiminen edellyttää myös esittelyoikeuksien laajentamista, jolloin aluepäälliköille on annettava oikeus esitellä komentajalle yksikköään koskevat henkilöstö-, operatiiviset- ja materiaali-alan asiat.

Merivartioston virallisen viestinnän parantamiseksi ja linjajohtajien sitouttamiseksi on yhteistoimintamenettelyn vastapainoksi luotava komentajien ja aluepäälliköiden välille virallinen, vartioston johtamisprosessiin liittyvä kanava. Esimerkiksi johtoryhmäksi nimitettävä, käytännössä ainakin aluepäälliköt ja vartioston komentajan käsittävä sivuelin, kykenee tarjoamaan riittävän keinon linjajohdon sitouttamiseksi. Samalla se palvelee komentajan ja aluepäälliköiden välisenä virallisena informaatiokanavana, joka parantaa myös merivartioalueiden välistä yhteistoimintaa.

Ongelmaksi voi muodostua se, että vartioston esikunnan toimialapäälliköt tuntevat menettävänsä valtaa, jota todellisuudessa menettävätkin. Tällöin korostuu vartioston komentajan henkilökohtainen johtamistyylillä ja kyky alaisten sitouttamiseen. Tähän liittyy vaatimus tulevaisuuden näköalojen välittämisestä alaisille. Komentajalla täytyy olla organisaatiosta koottuja ja jalostettuja, kokonaisuudeksi muokkautuneita visioita.

Käytännössä kausijohtamisjärjestelmään liitettävien, johtamisprosessiin kuuluvien eri alaprosessien syklien pituudet riippuvat organisaatiotasosta. Kausijohtamisjärjestelmän suunnitelma- ja käskytyssyklit tulisi olla nykyistä harvemmat. Merivartioston vuosituslusuunnitelma sinällään olisi vartioston merivartiointiin vuosisuunnitelma. Muiden suunnitelmien osalta sykli voisi olla merivartiostossa noin puoli vuotta (merivartiointisuunnitelma ja -käsky), merivartioalueella neljä kuukautta (merivartiointisuunnitelma ja -käsky) ja merivartioasemalla kolme viikkoa (työjaksosuunnitelma).

Seuranta ja seurannan perusteella alaisille annettava palaute tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä uusien tulostavoitteiden sopiminen on erotettava toisistaan. Seurannan on oltava jatkuvaa. Haastattelujen perusteella aseman tulee saada raportti päivittäin, merivartioalueella omien asemiansa partioiden toiminnasta viikoittain ja merivartiostossa merivartioasemien toiminnasta kuukausittain. Seurannan on oltava käskyä tarkempi, jolloin seuranta toteutetaan alaisen alaisen tarkkuudella. Tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että merivartioston antama merivartiointikäsky ja tulostavoitteet merivartioalueelle ovat nykyistä karkeampia, jolloin merivartioalueen päällikkö voi valita tehtävän suorittamistavan ja asettaa edelleen tulostavoitteet alueensa asemille.

Suunnittelu- ja käskytyksprosessin tarkoituksenmukainen, nykyistä harvempi rytmitys mahdollistaa myös muiden tulosjohtamiseen kuuluvien prosessien sovittamisen johtamiseen. Raporttien perusteella tehtävät analyysit tulostavoitteiden saavuttamisesta on käsiteltävä komentajan ja aluepäälliköiden välillä pidettävissä tulos- ja tavoitekeskusteluissa vähintään kuuden kuukauden välein. Aluepäälliköt rytmittävät vastaavat keskustelut

omien aseman päälliköidensä kanssa komentajan kanssa käymiinsä keskusteluihin, mutta alueilla keskusteluja käydään useammin, esimerkiksi kerran kuukaudessa. Tarvittaessa aluepäälliköt voivat pitää keskusteluja vaikka työaikajaksottain, sillä rytmitys riippuu siitä, miten asemat pysyvät tulostavoitteissaan. Huomattava on, että keskusteluja on käytävä vaikka ongelmia ei olisikaan, sillä myös positiivinen palaute ja analyysi tulostavoitteen saavuttamisesta on oltava säännöllistä.

Merivartioalueen päällikön ja vartioston komentajan välisissä, kahdenkeskisissä tulos- ja tavoitekeskusteluissa voidaan tarkastella sekä toteutuneita tavoitteita kuluvalta jaksolta että sopia uusista tavoitteista. Tilaisuus on valmisteltu, ja sekä komentaja että aluepäällikkö esittävät tilaisuudessa omat näkemyksensä tavoitteiden saavuttamisesta. Tilaisuuteen aluepäälliköt valmistelevat esityksen siitä, mitä tulosta hän oman alueensa resursseilla kykenee alkavalla jaksolla tekemään. Päälliköt esittävät arvioimansa kyvyn esimerkiksi selkeinä suoritteina, partio- ja tarkastusmäärinä tai muina sovituin suureina. Tavoite- ja tuloskeskustelut voivat myös olla tarvittaessa erillisiä tilaisuuksia, jolloin niiden tarve määrittyy lähinnä jakson pituuden ja olosuhteiden perusteella. Tilaisuuteen voidaan yhdistää myös henkilöarviointi ja aluepäällikön uraa koskevat keskustelut. Koko vuoden vartioston tulossuunnitelmaa koskevat tilaisuudet, tulosneuvottelut voivat olla yhteisiä kaikille aluepäälliköille.

Merivartioalueella tuloskeskustelut voidaan käydä aluepäällikön ja merivartioasemien päälliköiden välillä esimerkiksi ennen kuusiviikkoisjakson päättymistä. Tätäkään rytmitystä ei pidä ohjeistaa, sillä aluepäällikön on otettava huomioon paikalliset olosuhteet. Tilaisuudet kuitenkin rytmitetään komentajan ja aluepäälliköiden käymiin keskusteluihin, jolloin niissä asetetut tavoitteet voidaan ottaa huomioon alueen sisäisissä tulosneuvotteluissa ja -keskusteluissa. Tilaisuuteen aseman päälliköt valmistelevat esityksen siitä, mitä tulosta hän oman asemansa resursseilla kykenee alkavalla kuusiviikkoisjaksolla tekemään. Päälliköt esittävät arvioimansa kyvyn selkeinä suoritteina, partio- ja tarkastusmäärinä.

Samassa tilaisuudessa aluepäällikkö ja merivartioaseman päällikkö hyväksyvät tavoitteen seuraavalle jaksolle, ja aluepäällikkö voi samalla kertoa havaintonsa aikaisempien tavoitteiden saavuttamisesta ja laadusta. Katsaus aikaisempaan toimintaan ja tavoitteiden asettaminen voidaan suorittaa samassa tilaisuudessa. Mikäli tilastoja ei saada laadittua tässä tilaisuudessa, esittävät aseman päälliköt kommentinsa aluepäällikön seuraavalla tarkastusmatkalla. Lyhyen kuuden viikon jakson ollessa nykyisin käytössä, ei kahta tapaamista kannattane käyttää, vaan tilaisuus on syytä sopia jakson taitteeseen. Mikäli jakso on pitkä, voi pitää kaksi eri palaveria.

Tuloskeskusteluissa on tärkeintä se, että tilaisuudessa annettu ja saatu palaute on kaksisuuntaista, jolloin se palvelee johtamista. Neuvottelupäivät ja koulutustilaisuudet rytmitetään siten, että ne palvelevat suunnittelua, käskytystä ja seurantaa. Tämä on mahdollista vain silloin, kun vartiosto voi itsenäisesti päättää johtamisprosessinsa vaiheistuksesta.

7. MERIVARTIOSTON JOHTAMISEN KEHITTÄMISEN HAASTEET 1990-LUVULLA

Johtamisjärjestelmä ei vältty julkishallinnon yleisiltä kehittämisvaatimuksilta. Palveluajattelun ja tuloksellisuusvaatimusten yhdistäminen turvallisuuspalvelujen tuotantoon edellyttää uusia merivartiointimenetelmiä, uutta taktista ajattelua sekä henkilöstön huomiointia merivartiointia kehitettäessä.

Myös asiakasvaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulosvaatimukset tulevat korostumaan, mikä edellyttää huomion kohdistamista palvelukulttuuriin ja henkilöstön ammattitaidon kohottamiseen. Merivartiostojen virastokulttuuri, sisäinen rajamies-

henki, liittyy läheisesti tulevaisuudessa toiminnan kehittämiseen. Johtamisen kehitystyöhön liittyy organisaation ja kausijohtamisjärjestelmän kehittäminen.

Tuleva kehitys on riippuvainen erityisesti johtamisen kehittämisestä. Tähän vaikuttavat johtajien asenteet, ammattitaito ja ennen kaikkea heidän kykynsä uudistaa merivartiointia vastaamaan sille asetettavia vaatimuksia. Tämä edellyttää johtamisen hahmottamista esiteltyjen osajärjestelmien välisten suhteiden säätelemiseksi ja johtajan roolin muuttumista oppimisen tukijaksi. Tämä edellyttää sotilaalliseen johtamiseen liittyvästä ylijohtamisesta ja tarkasta tekemisen yhdenmukaistamisesta luopumista. Huomio on kiinnitettävä alaisten motivointiin ja sitouttamiseen. Johtamisen painottaminen ihmisten johtamisen osa-alueelle parantaa sotilaallisesti järjestetyssä merivartiostossa myös tiedon kulkua.

Merivartioston johtamisen luonne on pitkälle byrokratisoitunut ja virkamiesmäistynyt. Dynaamisuus liittyy lähinnä tilanteenmukaiseen johtamiseen, joka liittyy rajatapahtumien hallintaan ja meripelastustapahtumien johtamiseen. Johtaminen on perinteisesti varsin staattista, pysyväisluontoisiin ohjeisiin ja käskyihin perustuvaa ohjausta, jossa alaisten ohjausta ja motivointia ei juuri ole huomioitu. Myös seurantaprosessi puuttuu nykyisistä ohjesäännöistä, jotka keskittyvät vain käskytysjärjestelmän kuvaamiseen.

Haastattelun perusteella johtamisajattelussa on tapahtunut havaittavia muutoksia. Tulosjohtaminen oli tuonut mukanaan uuden ajattelutavan, lisännyt kustannustietoisuutta, lisännyt toiminnan käsitteellistä uudelleenmäärittystä ja synnyttänyt rajavartiotoiminnan ympärille käytännössä täysin uuden ja ennakkoluulottoman ajattelumallin.

Vaikka tulosjohtamisajattelu oli osin tiedostettu, ei haastateltavilla ollut jäsentynyttä käsitystä siitä, mitä tulosjohtaminen pitää sisällään. Tulosjohtaminen hahmotettiin lähinnä rajavartiotoiminnan suoritteiden mittaamiseksi ja kustannuslaskentaa tukevaksi toiminnaksi, eikä tulosjohtamisen ihmisten johtamiseen liittyviä painotuksia yleisesti tunnettu.

Haastatteluaineiston perusteella tulosjohtamisen odotetaan soveltuvan nykyiseen sotilaalliseen johtamisilmapiiriin. Odotetaan myös, että tulosjohtamisen näkyvä käskyissä. Edellytettiin myös nykyisen kausijohtamisjärjestelmän muuttamista tulosjohtamiseen sopivaksi siten, että tulostavoitteista ja toimintamenetelmistä voidaan sopia esimiesalaiskeskusteluissa. Kausijohtamisjärjestelmään on tulosjohtamisympäristössä liitettävä niin saavutettujen tulosten seuranta kuin palaute saavutetuista tuloksista.

Tulosjohtaminen tulee vaikuttamaan tiedon kulkuun komentajan ja linjajohtajien välillä. Ongelman toivat esiin sekä komentajan että aluepäälliköt, jolloin sitä voi pitää tärkeimpänä esille tuoduista johtamiseen liittyvistä ongelmista. Varsin hämmästyttävänä voikin pitää sitä, että vaikka haastateltavat tiesivät varsin tarkkaan johtamisongelmat ja koulutuksensa puitteissa tietävät myös ratkaisun ongelmiin, ei tietämys konkretisoidu käytännön johtamistilanteissa.

Eristäytyminen ja omaan auktoriteettiin perustuva käskytyksen ilman päätösten perusteluja ei sitouta alaisia niihin päämääriin, jotka komentaja on asettanut. Tulevaisuudessa nämä ongelmat näkynevät nykyistä selvemmin myös tulosten saavuttamisessa, mikäli tulostavoitteet ja niiden saavuttamista seuraavat mittarit on asetettu oikein. Siirtymävaiheessa, ellei muutos sitten ole jatkuvaa, komentajat saavuttanevat asetetut tavoitteet riippumatta johtamistavasta. Koulutetut alaiset ja sotilashenkilöstön sitoutuminen yhteen työnantajaan on osaltaan takeena tulosten saavuttamiselle, mutta se ei takaa parasta mahdollista tulosta keveimmällä mahdollisella ohjauksella.

Tulosjohtamisen soveltamiselle ei merivartiostossa ole edellytyksiä ilman rajavartiolahtoksen johdon voimakasta tukea. Tulosjohtamisen soveltaminen käytännön johtamistyössä siten, että tulosjohtamisajattelun avulla ratkaistaan havaitut johtamisongelmat, tukee sotilaallista johtamista ja mahdollistaa aiempaa tuloksellisemman toiminnan.

¹ Sisäasiainministeriö: Tulosohjauksen käyttöönotto sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Tulosohjaushankkeen muistio 5.9.1990, s. 1.

² Rajavartiolaitoksen Esikunnan ak n:o 3510/Suunnittelutoimisto/Daa/8.8.1991, s. 2.

³ Rajavartiolaitoksen Esikunnan (RVLE) asiakirja n:o 834/Suunnittelutoimisto/Daa/9.2.1990.

⁴ RVLE:n asiakirja n:o 5060/Suunnittelutoimisto/Dbcb/22.11.1991

⁵ Temmes, Markku: Ohjaus- ja johtamisajattelun kehityksestä valtionhallinnossa. Artikkelij kirjassa Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa". Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990, s. 11.

⁶ Temmes, Anneli: Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokraatiasta tuloskulttuuriin. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990, s. 7.

⁷ Ikonen, Raimo: Tulosjohtaminen ja esimiestyö julkisessa hallinnossa.

Artikkeli kirjassa "Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa". Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990, s. 39.

⁸ Virastojen johtaminen. Valtiovarainministeriön Komiteanmietintö 1989:8. Helsinki 1989, s. 1 - 7.

⁹ Ks. Temmes, Markku (1990), s. 11 - 12.

¹⁰ Temmes, Markku: Julkinen johtaminen. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1991, s. 207 - 219.

Temmeksen toteamukseen nojautuen voidaan näin olettaa olleen myös merivartiostossa, joka osana julkisen hallinnon järjestelmää toimii valtionhallinnon hallintoyksikkönä.

Ks. Kiviniemi, Markku: Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989, s. 17 - 18.

Kiviniemi korostaa, ettei sisäinen yksikköjako, työnjako henkilötasolla eivätkä päätöksenteon ja viestinnän rakenteet määräydy ja kehity julkishallinnon organisaatioissa pelkästään sisäisen ohjauksen perusteella, vaan rakenteisiin vaikuttavat valtionhallinnon järjestelmän yleiset periaatteet ja ohjaustoiminnot.

¹¹ Ks. Kenttähjesääntö. Yleisen osa: Sotilaallisen maanpuolustuksen toteutus. Käsikirjoitus 26.6.1991. Helsinki 1991, s. 29.

Käsikirjoituksen mukaan sotilaallinen johtamisjärjestelmä on kokonaisuus, joka käsittää johtoportaat ja niiden henkilöstön, johtamismenetelmät, johtosuhteet, viestiyhteydet, tiedonhallintavälineet ja esikunta- sekä viestijoukot.

¹² Avoimesta järjestelmästä ks. esimerkiksi Perustietoa johtamisesta. Valtion koulutuskeskuksen julkaisu. Helsinki 1976, s. 9.

Ks. myös Katz, Daniel - Kahn, Robert, L: The Social Psychology of Organizations. John Wiley & Sons, INC. New York 1978, s. 18 - 34.

¹³ Sotilasjohtaja I (luonnos): Pääesikunnan koulutusosaston julkaisu. Helsinki 1990, s. 116 - 121.

¹⁴ Hersey, Paul - Blanchard, Kenneth H: Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Weilin+Göös. Espoo 1977. Suomentajien alkuteos: Management of Organizational Behavior. Suomentaja Miettinen, Asko, s. 109 - 111.

¹⁵ Rubenowitz, Sigvard: Organisaatiopsykologia. Weilin + Göös. Weilin + Göös. Espoo 1985. Suomentajien alkuteos: Organisationspsykologi och ledarskap. Suomentaja Tillman, Maarit, s. 103 - 110.

Ks. Temmes, Anneli (1990), s. 14 - 15.

Temmes ei pidä hallinto- ja organisaatioteorioita varsinaisina johtamisteorioina. Hän kuitenkin korostaa, että ne luovat silti keskeisen perustan johtamisen selittämiseksi, sillä teoriat sisältävät välttämättä organisaation tehokkuudesta, johtajan ja johtamisen roolista, päätöksenteosta, henkilöstöohjauksesta, esimiesten määrästä sekä organisaation ja ympäristön vuorovaikutuksesta. Temmes nimeää erilaisiksi hallinto- ja organisaatioteorioiksi byrokraatioteoriat, liikkeenjohtoteoriat, hallinnollisen koulukunnan ja päätöksentekoteoriat.

¹⁶ French, Wendell L - Bell, Cecil H: Organisaation kehittäminen. Weilin+Göös. Helsinki 1973. Suomentajien alkuteos: Organization Development. Suomentaja Turkki, Terho, s. 11 - 19, 85 - 91.

¹⁷ Laurila, Juha: Paperitehtaan liiketoiminnallinen muutos. Lisensiaatin tutkimus. Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisuja B-118. Helsinki 1992, s. 26.

¹⁸ Ks. Perustietoa johtamisesta (1976), s. 8 - 10.

Ks. myös Temmes, Markku (1991), s. 50 - 51.

Temmeksen mukaan organisaatioteoriat keskittyvät rakenteen, prosessien ja kulttuurin ympärille. Temmes mieltää mainitut käsitteet johtamisen työkaluiksi, jotka johtamisen avulla sidotaan yhteen. Temmes kuitenkin toteaa, että julkisessa hallinnossa on kehitettävä myös henkilöstö- ja taloushallintoa, jolloin organisaatioiden sosiotekninen malli kuvaa täsmällisimmin virastojen kehitystyön osaluaita.

¹⁹ Ks. Routamaa, Vesa: Yritysorganisaatio eri teorioiden ja organisaatiomuotojen näkökulmasta. Vaasan kaupakorkeakoulun julkaisuja. Vaasa 1976, s. 41.

²⁰ Ks. Virkkunen, Paavo - Voutilainen, Eero - Laosmaa, Martti - Salmimies, Pekka: Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Weilin+Göös. Espoo 1986, s. 94 - 96.

Teoksen mukaan palvelu syntyy työntekijän taidoista, motivaatiosta ja työvälineistä sekä toiminnan kohteen odotuksista ja käyttäytymisestä. Palvelutapahtuma on siis vuorovaikutteinen ilmiö.

²¹ Laitala, Pekka: Merivartioston merirajanvartiointiin järjestelymahdollisuudet luvattomien rajanylitysten

- estämiseksi, ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Sotakorkeakoulun diplomityö. Helsinki 1987, s. 2.
- Vrt. Harrison, Michael I: *Diagnosing Organizations. Methods, Models and Processes. Applied Social Research Methods Series Volume 8.* SAGE Publications, Inc. Newbury Park, California 1988, s. 23.
- Harrisonin mukaan avoimessa järjestelmässä voidaan tukevin menetelminä käyttää aineettomia (päätöksenteon harjoittelu), psyykkisiä (katkaisuhuolto) ja mekaanisia (tietokoneprosessointi) toimintoja.
- ²² Vrt. Virkkunen, Jaakko: Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta. Helsinki 1990, s. 18 - 19.
- Merivartiointi voidaan Virkkusta mukailleen käsitteellisesti rinnastaa massatuotantoon, jossa toiminnallisten ja taloudellisten vaatimusten suhde ratkaistaan tuottamalla suuri määrä vakioituja suoritteita, jolloin erikoisvälineistön kustannukset voidaan saavuttaa mittakaavaetuna. Toisaalta toiminta voi kuitenkin olla taloudellista myös siksi, että samoja välineitä käytetään moniin tarkoituksiin ja tuotos vastaa yhteiskunnallista tarvetta. Näin saavutetun yhdistelmäedun merkittävä hyöty on toiminnan kohteiden moninaisuus ja ajallisen vaihtelun hallinta.
- ²³ Laitala, Pekka: Merivartioston merirajavartiointin järjestelymahdollisuudet luvattomien rajanylitysten estämiseksi, ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Sotakorkeakoulun diplomityö. Helsinki 1987.
- Diplomityössä on luotu merirajavartiointissa noudatettavat optimaaliset vartiointiratkaisut eri merirajan osille. Diplomityötä on pidettävä ensimmäisenä ja toistaiseksi ainoana perusteellisenä esityksenä merirajavartiointin järjestelyiksi, ja työ antaa teoreettiset lähtökohdat merivartioston merirajavartiointiin luonteen hahmottamiseksi. Työssä ei kuitenkaan huomioida inhimillisten tekijöiden eikä merivartioston tuottamien turvallisuuspalvelujen käyttäjien ja kohteiden vaikutusta toiminnan järjestelyihin.
- ²⁴ Vrt. Virkkunen, Paavo (1986), s. 96, 99 - 100 ja 103 - 104.
- Rajojen vartiointia voidaan Virkkusen ajattelun mukaisesti pitää kollektiivipalvelutoimintana, jossa toiminnan kohteet eivät ole aina asiakkaita eli pääasiallisia hyödyn saajia. Toisaalta merivartiointille on merivartiostossa palveluna tyypillistä sekä tuotantovälinevaltaisuus että toisaalta asiakasvaltaisuus. Passintarkastus on hyvinkin asiakasvaltaista, sillä passintarkastuksen toteutuminen passintarkastuspaikalla edellyttää kohdehenkilön hakeutumista tarkastukseen. Teknisen merivalvonnan osalta taas on kyseessä tuotantovälinevaltaisuus, jossa valvojan ja kohteen vuorovaikutussuhteella ei juuri ole merkitystä onnistumisen kannalta. Henkilökohtainen kontakti syntyy lähinnä silloin, kun kohde ei käyttäydy määräysten mukaisesti tai jokin menee vikaan.
- ²⁵ Merivartio-ohje merivartiostolle (MVO). RVLE:n ak 2300/Dbca/11.6.1985, s. 4.
- ²⁶ Laitala, Pekka (1987), liite 1.
- ²⁷ MVO (1984), s. 8.
- ²⁸ Asetus passintarkastajista 17.2.1989/182 sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta tehty sopimus 4.1.1990.
- Passintarkastustehtäviä on siirretty poliisilta merivartiostolle merialueella ja merivartioasemia on määrätty asetuksella passintarkastuspaikoiksi.
- ²⁹ Rajavartio-ohje rajakompanialle (RKO). Rajavartiolaitoksen Esikunnan päätös n:o 3000/komento- ja koulutusosasto/Dbca/28.5.1986, s. 4.
- ³⁰ Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 1993-1996 ja vuoden 1993 talousarvioehdotus. RVLE:n ak n:o 728/Suunnittelutoimisto/460/4.3.1992, liite 2.3.
- ³¹ Ojala, Pekka: Yksiportaiseen keskushallintoon. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti. Valtion Painatuskeskus. Helsinki 1992, s. 61 ja s. 107 - 108.
- Ojalan mukaan ympäristöön liittyy myös julkisen hallinnon keskeisin ongelma eli talouden rahoitus. Talouden tasapainottaminen on saavutettavissa menotaluutta supistamalla, jolloin keskeisiä keinoja ovat julkisen hallinnon järjestelmätehokkuuden parantaminen, hallintokoneiston supistaminen ja toimintajärjestelmien toiminnan tehostaminen
- ³² Vrt. Harrison, Michael I (1988), s. 23.
- Harrison sisällyttää omassa mallissaan myös ihmiset järjestelmän saamiin panoksiin (resources).
- ³³ Vrt. Routamaa, Vesa (1976), s. 21 - 23.
- ³⁴ Nakari, Risto: Henkilöstö ja esimiehet kunnallisessa työyhteisössä. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1988, s. 26.
- ³⁵ Sama, s. 27.
- ³⁶ Vrt. Harrison, Michael I (1988), s. 23 - 25.
- Harrison sisällyttää rakenteeseen:
- yksilöiden, ryhmien ja yksiköiden kestävät suhteet ja rooliin.
 - organisoimisen yksiköihin
 - toimintaohjeet
 - vahvistetut avaintoimintojen käsittelymekanismit
 - inhimillisten voimavarojen normaalista poikkeavat mekanismit
- ³⁷ Vrt. Sotilasjohtaja I (1990), s. 116 - 121.
- Merivartioston organisaation mieltäminen sotilasorganisaatioksi vaikuttaa asetettaessa sille tulostavoitteita,

sillä rauhan aikana sotilasorganisaatio voi saavuttaa vain osittaisesti optimaalisen tavoitetason, sillä sen ensisijaisena vaatimuksena on kyky suoriutua taistelukentän olosuhteista, ja tällöin sen on oltava rakenteeltaan luja, selkeä ja kurinpidon kannalta vankkumaton.

Ks. myös Suokas, Matti - Voutilainen, Eero - Laosmaa, Martti: Organisaatiot ja johtaminen. Artikkeleita kirjassa "Sotilasjohtaja III" (käsikirjoitus). Pääesikunnan koulutusosasto. Helsinki 1991, s. 9 - 12.

Artikkelissa kuvataan sotilasorganisaatio järjestelmäksi, joka on järjestely tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi ja joka on varustettu tehtäviä vastaavasti, ja jonka perusominaisuuksiksi mainitaan hierarkia ja osien välinen yhteistoiminta. Tehtäviä pidetään sotilasorganisaation muodostamisen perustana, jolloin päämääränä on rakentaa järjestelmä, jonka ensisijaisena vaatimuksena on kyky suoriutua taistelukentän olosuhteista. Tällöin rakenteen on oltava luja, selkeä ja kurinpidon kannalta vankkumaton, ja erityisesti johtamisjärjestelmän on toimittava kaikissa tilanteissa.

³⁸ Vrt. Rajavartiolaituksen tulossuunnitelma 1993-1996. RVLE:n ak n:o 728/Suunnittelutoimisto/460/4.3.1992, liite 2.6.1.

Merivartioston organisaation kehittäminen on jo aloitettu, sillä Rajavartiolaituksen toiminta- ja taloussuunnitelman 1991-1994 mukaiset merivartiostojen organisaatiouudistukset on toteutettu alkaen merivartiostojen esikuntien kokoonpanomuutoksista. Merivartiostojen organisaatiouudistuksen seuraava vaihe on merivartioalueiden komentopaikkojen organisaation muuttaminen ja mahdollisesti merivartioalueiden lukumäärän tarkistaminen. Siirtyminen suurempiin merivartioasemakokonaisuuksiin ja rajavartiotoiminnan taktiikan muuttaminen saattavat aiheuttaa suuria muutoksia organisaatiossa.

³⁹ Ks. Sotilasjohtaja II (luonnos). Pääesikunnan koulutusosasto. Helsinki 1991, s. 59.

Teoksen mukaan sotilasorganisaatioille on tyypillistä se, että niistä muodostetaan projektiorganisaatioita tilanteen niin edellyttäessä. Tämän tarkoituksena on mukautua sekä ympäristön että organisaation sisäisiin haasteisiin. Merivartiostossa tilanteenmukaisia projektiorganisaatioita muodostetaan erityisesti meripelastustehtävien suorittamiseksi ja johtamiseksi. Muodostettaviin projektiorganisaatioihin liitetään tällöin myös merivartioston omaan organisaatioon kuulumattomia, meripelastusviranomaisten ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun yksiköitä.

⁴⁰ Ks. Nurmi, Raimo: Tietoyhteiskunnan organisaatiot: Typologinen tarkastelu. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, sarja A-6:1985. Turku 1988, s. 27 - 31.

Nurmi vertaa perinteistä byrokraatiaa koneeseen, joka on tarkka, luotettava ja valvottavissa. Nurmen mukaan perinteinen byrokraatia pyrki organisaatiomallina poistamaan epävarmuuden yhdenmukaistamalla inhimillistä työtä ja rajaamalla pois vaihtelun. Nurmi korostaa, että teollisten koneorganisaatioiden tavoin byrokraatia perustuu massatuotannolle, suurten joukkojen hallinnalle ja siinä mielessä suurtuotannon etuihin sekä selvästi määritelyyn, josta jääkään työnjakoon organisaatiossa. Tavaratuotannon sijasta byrokraatiat tuottavat hallinnollisia päätöksiä ja määräyksiä sekä valvovat niiden noudattamista.

Ks. myös Mintzberg, Henry: Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research. Prentice Hall. INC. Englewood Cliffs, New York 1979, s. 314 - 430.

Mintzberg jakaa byrokraatian konebyrokraatiaan ja ammatikuntabyrokraatiaan. Edelliset vastaavat Weberin näkemystä byrokraatiasta, jossa vastuunjako, työroolit ja laatuvaatimukset ovat standardoituja. Ammatillisissa byrokraatioissa sen sijaan vain työtaitojen ja pätevyyden yhdenmukaistamista käytetään koordinaatiomekanismina. Ammatillisten byrokraatioiden luonteeseen kuuluu vallan alas hajauttaminen ja toimintokohtainen organisaatio. Mintzberg erottaa myös jakautuneen organisaation rakennetyypin, jonka etuna hän näkee alueellisen painopisteen muuttamismahdollisuuden. Jakautuneessa organisaatiossa on keskenään samanlaisia alueellisia yksiköitä, joiden tietyt kriittisen toiminnot on keskitetty keskusjohtoon. Tämä ratkaisu mahdollistaa riskien jakamisen ja alueellisen painopisteen muuttamisen toisen yksikön kustannuksella.

⁴¹ Virkkunen, Paavo ym. (1986), s. 27 - 28.

⁴² Ks. Saaristomeren, Pohjanlahden ja Suomenlahden merivartiostojen työjärjestykset:

- SLMVE:n ak n:o 2178/Kntosto/Hc/21.12.1990

- PLMVE:n ak n:o 629/Henkilöstötoimisto/Hc/17.5.1991

- SMMVE:n ak n:o 2070/Hc/21.12.1990

⁴³ Tämän artikkelin perustana olevan tutkimustyön teemahaastattelujen yhteydessä kaikki aluepäälliköt totesivat heidän valtansa olevan näennäistä josta merivartiointiin liittyvissä asioissa, sillä huolimatta selkeästä merivartiointitehtävästä esikunta ohjeistaa hyvin tarkkaan itse suorituksen, jolloin noin 80 % kaikista toiminnasta on jo etukäteen ylemmän esikunnan ohjeistamaa.

⁴⁴ Hersey, Paul ym. (1977), s. 67.

Vrt. Routamaa, Vesa (1976), s. 68 - 76.

Routamaan mukaan esikuntaelimen käytöllä pyritään saavuttamaan toimintokohtaisen organisoimisen edut selkeästä yhden linjajohtajan periaatteesta tinkimättä.

Merivartioston esikunnalla ei ole suoranaista vastuuta merivartioston lopputuloksesta, sillä merivartioalueet ja merivartioasemat sekä vartiolaivat ovat linjyksikköinä suoraan päämäärin tähtääviä yksiköitä. Merivartiostossa linja-esikuntaohjaus mahdollistaakin toiminnallisen joustavuuden, sillä esikunnan avustaessa

alaysikiköitä suunnittelu- ja seurantatehtävissä, jää näille paremmat edellytykset suoriutua merivartioston päätehtävään liittyvistä toiminnoista.

⁴⁵ Merivartioston työjärjestyksissä annetaan kyseinen valta toimialajohtajille.

Ks. myös Ikonen, Raimo: Hallinnon organisointi julkisissa organisaatioissa. VKK:n opetusmonisteita nro 13. Helsinki 1985, s. 39.

⁴⁶ Harrison, Michael I (1988), s. 24.

Harrison, jonka esittämä avoimen organisaation malli on tässä artikkelissa sovellettu merivartiostoon, sisällyttää ympäristöön myös valtarakenteet ja tilanteet, joilla on epäsuoraa vaikutusta organisaatioon pitkällä tähtäimellä. Vaikutukset voivat kohdistua yhteiskunnan talouteen, lainsäädäntöön, tieteellisen ja teknisen tiedon tasoon, sosiaaliseen järjestelmään, väestön rakenteeseen ja alueelliseen jakautumaan, poliittiseen järjestelmään ja kansalliseen kulttuuriin.

⁴⁷ Ks. Pohjanlahden, Saaristomeren ja Suomenlahden merivartiostojen tulossuunnitelmat 1993-1996:

- SLMVE:n ak n:o 38/Meritsto/46 9.1.1992

- PLMVE:n tulossuunnitelman luonnos, tammikuu 1992

- SMMVE:n ak n:o 20/Meritsto/460/9.1.1992

Suunnitelmissa korostetaan erityisesti Itä-Euroopan tilannekehityksen ja järjestäytyneen rikollisuuden leviämisen, Euroopan integraatiokehityksen, meriliikenteen kasvun, saariston pysyvän asutuksen säilymisen yhdessä muiden viranomaisten merellisten toimintojen vähenemisen kanssa aiheuttavan voimakkaimmat muutokset merivartiostojen toimintaympäristössä. Näiden lisäksi henkilöstön pidentyneet koulutusajat, työajan lyheneminen ja henkilöstön sosiaalisten etuisuuksien lisääntyminen vähentävät yhdessä valtiontalouden heikon tilanteen kanssa käytettävissä olevia voimavaroja.

⁴⁸ Rajavartiolaituksen tulossuunnitelma 1993-1996. RVLE:n ak n:o 728/Suunnittelutoimisto/460/4.3.1992, Liite 1, s. 1 - 5.

⁴⁹ Kyseiset ohjeet ovat MAVO (1985) ja MVO (1985).

⁵⁰ Ks. merivartio-ohje merivartiostolle (MVO), s. 10.

Ohjeen mukaan sotilaalliseen johtamiseen merivartiostossa kuuluvat tilanteen seuraaminen, suunnittelu (tilanteen arviointi, päätös ja suunnitelmat), käskytyks, valvonta ja ohjaus sekä edellisiin liittyvä yhteistoiminta ja yhteydenpito ylempään johtoportaaseen, naapureihin ja tarvittaviin siviiliviranomaisiin.

Ohje ei tunne alaisten motivointiin tai sitouttamiseen liittyviä esimies-alaiskeskusteluja eikä ohjeista merivartioston esikunnan ja ala-johtoportaiden suorittamaa rajavartiotoiminnan seuranta. Ohjeen sisällön perusteella merivartioston sisäinen johtaminen on käskyihin perustuvaa johtamista, jossa alajohtoportaiden ei edellytetä osallistuvan aktiivisesti johtamisprosessiin.

⁵¹ Sama, s. 31 - 32.

⁵² Sama, s. 28 - 30.

⁵³ Merivartio-ohje merivartioalueelle ja vartiolaivalle (MAVO), s. 6 - 8.

⁵⁴ Pohjanlahden merivartioston esikunnasta (Vaasa) etäisyys Röytän merivartioasemalle (Tornio) on maanteitse noin 450 km.

⁵⁵ Ahonen, Hannu: Raja- ja merivartioston johtaminen. Artikkelit kirjassa "Sotilasjohtaja III" (1991), s. 65 - 74.

⁵⁶ Ks. Temmes, Markku (1987), s. 256 - 260.

⁵⁷ Feld, Maury D: The Structure of Violence. Sage Publications. California 1977, s. 71 - 72.

Vrt. Sinivuo, Juhani: Johtavuus ja johdettavuus. Käsitteiden määrittelyä ja niiden ilmenemismuodot rauhan ja sodan aikana. Haku n:o 1/1983, s. 25.

Sinivuo lisää sotilasjohtajuuteen kolmanneksi hallinnollisteknisen johtajuuden (management), joka lisäksi on erotettavissa erilleen henkilöstöhallinnosta. Tällöin hallinnollistekninen johtajuus määrittellään taidoksi saavuttaa asetetut tavoitteet taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti inhimillisiä ja aineellisia voimavaroja käyttäen. Henkilöstöhallinto pitää puolesta sisällään rekrytointin, valinnan, henkilöstön kehittämisen ja hyväksikäytön sekä organisaation mukauttamisen inhimillisiin voimavaroihin.

Vrt. myös Koskela, Jaakko: Johtamisen käsitteestä, suomalainen johtajana ja johdettavana. Johtamisopin luentomoniste 9.9.1991. Sotakorkeakoulu. Helsinki 1991, s. 2.

Monisteessa rinnastetaan sotilaallisessa johtamisessa:

- johtamistaito ihmisten johtamiseen (leadership)

- taktiikka ja hallinto asioiden johtamiseen (management)

⁵⁸ Feld, Maury D (1977), s. 74 - 79.

Ks. myös em. teos, s. 82 - 83. Feld toteaa sotilaallisen johtamisen luonteeseen kuuluvan myös sen, että suunnitelmista vastaavat ylempään esikunnan upseerit ovat paremmin informoituja kuin näiden suunnitelmiin toteuttajat, vaikka linjajohtaja olisi korkeammassa sotilasarvossa. Esikunnissa työskentelevien suunnittelijoiden valta perustuu Feldin mukaan siihen, että he ovat paremmin informoituja kuin joukkonsa kanssa toimiva komentaja. Lyhyesti sanottuna sotilaallisessa johtamisessa informaatiota vastaanottava on esimiesasemassa.

Tämä piirre saattaa olla yksi syy alaisten ylijohtamiseen, joka mainitaan sotilasjohtamisen yleiseksi heikkoudeksi etenkin rauhan aikana. Syyinä saattaa olla sotilaskoulutus, joka antaa valmiuksia erityisesti sotilasesikuntien suunnittelutehtäviin. (Ks. myös Koskela, Jaakko (1991), s. 5.)

⁵⁹ Ks. Virkkunen, Jaakko: Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta. Helsinki 1990, s. 49 - 57.

Virkkunen toteaa myös, että toimialakohtaisen johtamisen ongelmiksi voidaan määritellä kokonaisuuden hallinnan vaikeus ja päätävävallan keskittyminen alemmalla linjajohdolta ylempään johtoportaan toimialajohtajille. Lisäksi hän toteaa muutosten toteuttamisen olevan vaikeaa, sillä tehostaminen tarkoittaa vain käytettyjen toimintatapojen järjeistämistä, ei laadullista uudistamista, eikä yksiköillä sitä paitsi ole valtaa muuttaa toimintaansa joustavasti. Myös johdon sitoutuminen muutostilanteessa päivittäiseen johtamiseen on Virkkusen mukaan ongelma, sillä menettelytapaohjeet ovat hyödyllisiä vain, jos tilanteet eivät ole kovin vaihtelevia ja jos ohjeita on vähän

⁶⁰ Routamaa, Vesa (1976), s. 67 - 76.

⁶¹ Ks. Kiviniemi, Markku (1989), s. 24 - 25.

Tutkimuksen tueksi suoritettujen teemahaastattelut tukevat Kiviniemen näkemystä.

⁶² Virkkunen, Jaakko (1990), s. 49 - 57.

⁶³ Routamaa, Vesa (1976), s. 75.

⁶⁴ Ks. Gorpe, Peter (1984), s. 219.

⁶⁵ RVLE:n määräys ak n:o 342/Raja- ja meriosasto/08/29.1.1993.

⁶⁶ Merivartiostojen 1.1.1993 voimassa olleiden työjärjestysten mukaan.

⁶⁷ Sama.

⁶⁸ Sama.

⁶⁹ Sama.

⁷⁰ Routamaa, Vesa - Hakuli, Markku - Ryhänen, Jouko: Johtaminen ja johdon tehtävät. Vaasan Yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia n:o 158. Vaasa 1992, s. 25 - 34.

Vertailu on suoritettu vertaamalla merivartioston työjärjestysten sisältöä teoksessa esitettyyn johtamisfunktioiden ja johtamistehtävien ideaalimalliin, joka on muodostettu analysoimalla tyypillisinä pidettyjä johtamisfunktioita ja -tehtäviä aikaisempien esitettyjen yhteenvetojen ja vertailukelpoisen kirjallisuusaikaisen avulla. Esitetty tulos on vain karkea ja suuntaa antava, sillä abstraktisen johtamistyönkuvauksen ja konkreettisen työjärjestyksen vertaaminen toisiinsa on tehty varsin varovaisesti.

⁷¹ Routamaa, Vesa ym. (1992), s. 39.

Teoksen mukaan ongelmana on yleisemminkin johtamisfunktioiden konkretisoiminen käytännön tasolle kuvaamaan johtajien käyttäytymisestä tehtäviä havaintoja.

Vrt. Lumijärvi, Ismo (1985), s. 178.

Lumijärvi huomauttaa, että säädökset ovat lähinnä vain keskeistä sisältöä kuvaavia luetteloita kyseisen virkamiehen tehtävistä. Esimiesten tehtäviä säännöstelevät lisäksi myös säännöstämättömät periaatteet ja vallitseva käytäntö sekä hallintotapauksiin liittyvä erityissäännöstö.

⁷² Virkkunen, Paavo ym. (1986), s. 41 - 43.

⁷³ Suomessa tavoitejohtamisen malleja ovat tulosjohtamisen nimellä kehittäneet Timo Santalainen, Eero Voutilainen, Pertti Porenne, Jouko Nissinen ja Paavo Virkkunen. Näistä Santalaisen, Voutilaisen ja Porenteen malli lienee laajemmin tunnettu. (Ks. Santalainen, Timo - Voutilainen, Eero - Porenne, Pertti - Nissinen, Jouko: Tulosjohtaminen. Weilin + Göös. Espoo 1984).

"Tulosjohtaminen"-kirjassa esitettyä mallia on kehitetty (ks. Santalainen, Timo ym. (1991), ja tekijät ovat samaan perusmalliin tukeutuen suunnanneet tulosajattelumallia myös julkiseen hallintoon (Ks. Virkkunen, Paavo ym. (1986).

⁷⁴ Järnström, Kalle: Johtamisen ja esimiestyön uudet opit. Lisensiaatin tutkimus. Helsingin Yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta. Helsinki 1988, s. 83 - 85.

⁷⁵ Ks. Ikonen, Raimo: Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa. Acta Universitatis Tampereensis ser. A vol. 182. Tampereen Yliopisto. Tampere 1984, s. 8 - 9.

Tavoitejohtamisen sisällön taustateorioina Ikonen mainitsee liikkeenjohtotieteen (Taylor), ihmishuhdekoulukunnan (McGregor, Likert) ja motivaatioteoriat (Maslow, Herzberg, Ryan, Locke, Vroom, Bennis) sekä operaatiotutkimuksen lähestymistavan (Odiome). Taustateorioiden kirjavuus todistaa Ikonen mukaan tavoitejohtamisen poikkeuksellisuuden. Ikonen korostaa, että tavoitejohtamisen taustateoria muodostuu joukosta hypoteeseja, jotka ovat kokoelma eri koulukuntien tai lähestymistapojen periaatteista.

⁷⁶ Ikonen, Raimo (1984), s. 74 - 76.

⁷⁷ Ks. Hersey, Paul - Blanchard, Kenneth H: Tilannejohtaminen. Gummerus, Jyväskylä 1990. Suomenoksen alkuteos: Management of Organizational Behavior, viides painos. Yritysvälennuskirjat, s. 101 - 122.

Tekijöiden mukaan tilannekeskeisessä johtamisessa huomio kiinnitetään havaittuun käyttäytymiseen, ei oletettuihin tai hankittuihin kykyihin. Pääpaino on esimiehen ja johdettavien käyttäytymisessä eri tilanteissa. Tilanne lähestymistavoissa edellytetään johtajan toimivan joustavalla tavalla.

Tilannejohtamismalleja ovat esimerkiksi Tannenbaumin ja Schmidtin johtamiskäyttäytymisen jatkumo,

Fiedlerin kontingenssimalli ja edm. teoksen tekijöiden kolmiulotteinen tilannejohtamismalli.

⁷⁶ Herranen, Anna-Katri: Tavoite- ja tulosjohtaminen vertailua. Laudatur-työ. Vaasan Korkeakoulu. Hallinnon ja markkinoinnin laitos. Vaasa 1985, s. 34.

⁷⁹ Ikonen, Raimo (1984), s. 6 - 7.

⁸⁰ Ks. Järnström, Kalle (1988), s. 155 - 168.

⁸¹ Santalainen, Timo: Resurssihoitaminen. Weilin + Göös. Helsinki 1990, s. 14 - 15.

Santalaisen mukaan prosessijätteleu syntyi ylittehoikkaan tulosajattelun vastavoimana, sillä ylittehoikkaan tulostavoittelun seurauksena on vaarana tulevaisuuden johtamisvastuun laiminlyöminen (edm. teos s. 165.)

⁸² Ikonen, Raimo (1984), s. 29.

⁸³ Ikonen, Raimo: Tulosjohtaminen ja esimiestyö julkisessa hallinnossa. Teoksessa tulosjohtaminen etenee valtionhallinnossa. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990, s. 42.

⁸⁴ Ikonen, Raimo (1984), s. 12 - 17.

Ks. myös Temmes, Anneli (1990), s. 9.

Vrt. Santalainen, Timo (1990), s. 12 - 14. Santalaisen mukaan toimivan tulosjohtamisjärjestelmän pääosia ovat suunnittelu, toteutus ja valvonta. Hänen mukaansa prosessin päävaiheiksi voidaan määritellä tulosten määritysprosessi (suunnittelu, joka konkretisoi strategisena suunnitelmana, avaintuloksina, tavoitteina ja lähiajan toimintasuunnitelmina) sekä päivittäinen tilannejohtamisprosessi (toteutus, jonka ytimenä on liiketoiminnan, ympäristön ja ihmisten johtaminen haluttuja tuloksia kohti ennakoimalla ja hyödyntämällä organisaation olennaisia tilannetekijöitä ja johtamisen tekniikoita). Kolmas prosessin päävaihe on Santalaisen mukaan tulosten seurantaraprosessi (valvonta, joka sisältää toisaalta toteutuneiden sekä suunniteltujen että sattumatulosten arvioinnin ja toisaalta johtopäätösten teon ja reagoinnin joko välittömästi, vuosisuunnittelussa tai strategisessa suunnittelussa).

Santalainen näkee johtajan henkisen, fyysisen ja sosiaalisen kokonaiskuntoisuuden kehittämisen ja ylläpidon johtamisprosessin päävaiheisiin rinnastettavana johtamisjärjestelmän pääkomponenttina, koska tulosjohtamisjärjestelmän tavoitteena on käsitteellisen pohjan tarjoaminen organisaatioiden ja yksilöiden kehityks- ja uusiutumisprosessille.

⁸⁵ Santalainen, Timo (1990), s. 15 - 16.

⁸⁶ Sama.

⁸⁷ Lahti, Pirkko: Henkilöstö, johtamisen ankkuri. Hallinto 3/91, s. 7 - 8.

⁸⁸ Paavola, Merja: Tulosohjaus kehittämishaasteena. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990b, s. 23 - 25.

Ks. myös Paavola, Merja: Tulosjohtaminen valtionhallinnon kehittämisotteena. Helsingin Yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Pro-Gradu-työ. Helsinki 1990a, s. 65 - 93.

⁸⁹ Paavola, Merja (1990b), s. 26.

⁹⁰ Paavola, Merja (1990a), s. 68.

⁹¹ Sama, s. 68.

⁹² Tiehallituksen asiakirja 27.3.1991 He-148/32/513/90.

⁹³ Virkkunen, Jaakko (1990), s. 5 ja 98.

Ks. myös Temmes, Markku: Muutoksen johtaminen tulosjohtetussa hallinnossa. Hallinto 1/91, s. 4 - 7. Temmeksen mukaan tulosjohtamisen soveltaminen on muutoksen johtamista. Hänen mukaansa suomalaisen hallinnon siirtymisessä tulosjohtamiseen tarvitaan päällikköjohtajuutta, vallan delegointia linjajohtajille, yleisjohtajuutta ja johtajan henkilökohtaista sitoutumista muutokseen. Omana vaatimuksenaan on päälliköllä oltava kyky johtaa muutoksen toimeenpano.

Ks. myös Temmes, Anneli (1990), s. 80.

Tulosjohtamisen omaksuminen uudeksi johtamiskäytännöksi tulee Temmeksen mukaan näkyä johtamiskulttuurissa, asiakirjoissa ja organisaation käytännöissä.

⁹⁴ Ks. myös Virtanen, Kaleruo: Tulosyksikköorganisaation ohjaus. Tutkimus tulosyksikköorganisaatioiden ohjausjärjestelmistä Suomen 50 suurimmassa teollisuusyrietyksessä. Weilin + Göös, Helsinki 1984, s. 92. Virtasen mukaan tulosvastuun hajauttaminen tulosyksiköille aiheuttaa ongelmia. Ongelmiksi koetaan oikeudenmukaisten tavoitteiden asettaminen ja vertailun suorittaminen. Yrityskokonaisuuden edun sivuuttaminen tulosyksikköjen päätöksenteossa, lyhyen tähtäyksen näkökohtien ylikorostuminen tulosyksikköjen toiminnassa ja tulosyksikköjen välisten pelisääntöjen määrittämisen ongelmat ovat myös oma ongelmansa.

Edm. teoksen mukaan keskeisiä ongelma-alueita ovat myös:

- pääomien allokointi tulosyksiköiden investointeihin
- yrityskokonaisuuden ja tulosyksiköiden tavoitteiden yhteensovittaminen
- keskushallinnon palveluyksiköiden ja tulosyksiköiden välinen yhteistyö
- tulosyksiköiden tuloksen määrittämiseen liittyvät laskennalliset ongelmat
- tulosyksiköiden vastuun ja toimivallan rajaaminen
- tulosyksiköiden taloudellisten ja strategisten tavoitteiden yhteensovittaminen
- rahoitusvastuun kohdentaminen tulosyksiköille
- tulosyksikköjohtamisen osaaminen

- pelisääntöjen täsmentäminen

⁹⁵ Kolu, Johanna: Tulospalkkiojärjestelmä osana tulosjohtamista. Henkilöstön kokemuksia tielaitoksen tulospalkkiojärjestelmästä. Tielaitos. Tiehallitus, henkilöstöhallinto. Helsinki 1991, s. 111 - 112.

Ks. myös Oksanen, Pasi: Tavoitteiden asettaminen osana tulosbudjetointia. Julkishallinnon tutkimielmä. Vaasan Yliopisto. Vaasa 1992, s. 83 - 86.

Oksanen on tutkinut tavoitteiden asemaa, vaikutusmahdollisuuksia ja tulosbudjetoinnin mukanaan tuomia ongelmia kyselytutkimuksessa, jonka kohdeorganisaatioina olivat tielaitos, tullilaitos ja patentti- ja rekisterihallitus.

⁹⁶ Kyseinen malli ks. Hallinnon tuottavuusopas. Valtiovarainministeriön julkaisu. Helsinki 1991, s. 3.

⁹⁷ Virkkunen, Jaakko (1990), s. 114 - 118.

Virkkusen mukaan ei mallilla voida arvioida myöskään sellaista tehokkuutta, joka perustuu toimintojen tarkoituksenmukaiseen yhdistämiseen, toimenpiteiden osuvuuteen ja joustavuuteen tai tuotannollisen oppimisen nopeuteen, sillä tehokkuuden ymmärtäminen hyötysuhteeksi johtaa tehokkuuden parantamiseen ennen kaikkea tuottamalla sama tuotos entistä pienemmin panoksin. Virkkusen mukaan mittarit, joissa tuotos on määrätty etukäteen, johtavat pikemmin säästämiseen kuin uusien ratkaisujen ja järkevämpien tavoitteiden asettelujen etsimiseen. Tällöin tuloksellisuutta arvioidaan historian ja toteutuneen toiminnan näkökulmasta, ei kykynä kohdata tulevaisuuden haasteita tai toteuttaa avautuvia uusia mahdollisuuksia.

Ks. Lumijärvi, Ismo: Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia n:o 133. Vaasa 1988, s. 112.

Myös Lumijärvi esittää kritiikkiä valtionhallintoon vakiintumassa olevaa mallia kohtaan. Hänen mukaansa tämä valtionhallinnossa esille tuotu, laskentatoimen osuutta korostava malli ei kuitenkaan huomioi sisäisen sosiaalisen toimivuuden käsitettä, joka tulosjohtamisajattelussa on organisaation toiminnan tuloksellisuuden edellytys.

⁹⁸ Ukkonen, Otto: Esimies - alaiskeskustelu. Espoo 1989, s. 18 - 19.

Ks. myös Järnström, Kalle (1988), s. 92 - 94.

Vaikka tulosjohtamisen periaate ei Järnströmin mukaan ole monimutkainen, on ongelmana tulostavoitteiden yleisluontoisuus. Yleisluonteiset tavoitteet johtavat hänen mukaansa yleisluonteisiin mittareihin, ja kun seuranta on yleisluonteista on koko tuloksettu aina organisaation avaintuloksista yksilön tukitulkoksiin saakka varsin vähän päivittäiseen toimintaan vaikuttavaa. Tulostavoitteiden asettamisen lisäksi ongelmana on Järnströmin mukaan työntekijän kulumisen henkilökunnan turhautuessa tavoitteiden toistuvaan suunnitteluun.

⁹⁹ Ks. Järnström, Kalle (1988), s. 103 - 105.

Järnströmin tutkimuksen mukaan tulosjohtamiseen liittyvä monimerkityksellinen kieli ei helposti juuru henkilöstön käyttöön, mikä johtuu käytetyn tuloskielen monimutkaisuudesta ja ristiriitaisuudesta. Tuloskieltä myös pidetään ympäröivänä, eikä se yleensä sovi organisaation arkiseen puhetapaan.

¹⁰⁰ Ukkonen, Otto (1989), s. 19 - 21.

¹⁰¹ Paqvalin, Rolf: Julkishallinnon totuttava jatkuvaan muutokseen. Hallinto 3/91, s. 3.

Ks. myös Hiironniemi, Silja: Henkilöstö mukana kaikissa vaiheissa. Hallinto 3/91, s. 12.

¹⁰² Virkkunen, Jaakko (1990), s. 5.

¹⁰³ Lahti, Pirkko: Henkilöstö, johtamisen ankkuri. Hallinto 3/1991, s. 8.

Lahden mukaan tuloksellisuusvastuu saattaa vaarantaa niitä vaikeasti mitattavia pitkän aikavälin toimintoja, kuten henkilöstökoulutusta

Ks. myös Ahola, Eero: Tulosjohtaminen palveluorganisaatiossa. Teoksessa "Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa". Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990, s.36 - 37.

Ahola toteaa tulosjohtamisen käyttöönoton kouluttamisen olevan oma ongelma-alueensa. Toteutus edellyttää hänen mukaansa tarkkaa suunnittelua ja riittäviä voimavaroja muutoksen aikaansaamiseksi. Kirjojen, esitteiden ja videoiden hankkiminen yhdessä koulutuksen, kokousten ja urasuunnittelun kanssa vaativat paljon toteuttajalta. Kouluttajien ja koulutusmäärärahojen määrittely tulisi tehdä Aholan käsityksen mukaan osana johtamisen kehittämistä.

¹⁰⁴ Virkkunen, Jaakko (1990), s. 100 - 102.

Virkkusen mukaan mittareista saattaa tulla myös uusi ongelmanratkaisua ja asioiden vastuullista erittelyä ehkäisevä suojamekanismi, jonka taakse johtaja saattaa vetäytyä. Hän korostaa lisäksi, että tulosityksikköorganisaation soveltuvuus toimintaan, jonka ympäristö ei muutu nopeasti ja joka ei ole monitahoinen, mutta jossa on monia toisistaan riippumattomia tuotoksia. Silloin kun edellä mainitut ehdot eivät täyty, on Virkkusen mukaan tulosityksikkö-rakennetta täydennettävä henkilökohtaisella ohjauksella.

Ks. myös Lappeteläinen, Aki - Rönkä, Anne (toim): Puheenvuoroja valtionhallinnon muutoksista. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1991, s. 30 - 31.

Teoksessa todetaan, että tuloksen tekeminen voi myös korostua tekemisen laadun kustannuksella, sillä liiketaloudelliset tuottavuusmittarit saattavat johtaa määrällisten suoritusmittareiden ylikorostumiseen. Tämä ei saa kuitenkaan olla itsetarkoituksellista, sillä valtion on tuotettava voittoa ja lisäarvoa kansalaiselle, ei itselleen.

¹⁰⁵ von Hertzen, Heikki S: Johdetaanko vai ollaanko johtavanaan julkisessa hallinnossa. Hallinto 3/91, s. 5.

¹⁰⁶ Paavola, Merja (1990b), s. 34 - 38.

¹⁰⁷ Virkkunen, Jaakko (1990), s. 103.

Virkkunen yhtyy Minzbergin ajatukseen, jonka mukaan julkisen hallinnon johtamisessa on kolme vaihtoehtoa: sellaisten alijohtajien valitseminen, joihin voidaan luottaa, byrokraattinen ohjaus ja valvonta taikka tulosohejaus keinotekoisilla mitoilla, jotka eivät kuvasta todellisia tavoitteita ja päämääriä

¹⁰⁸ von Hertzen, Heikki S. (1991), s. 5 - 6.

¹⁰⁹ Virastojen suunnittelu ja tulosjohtaminen (1990), s. 13.

¹¹⁰ Sama, s. 7.

¹¹¹ Sama, s. 7.

¹¹² Rajavartiolaitoksen Esikunnan käsky n:o 4028/Suunnittelutoimisto/Dbcb/10.9.1991.

¹¹³ Sama

¹¹⁴ Sama

¹¹⁵ Rajavartiolaitoksen Esikunnan käsky n:o 3510/Suunnittelutoimisto/Daa/8.8.1991.

¹¹⁶ Eckstein, Timo: Rajavartiolaitys tulosjohtamiseen ensi vuoden alusta. Rajamme vartijat 6/1991, s. 12 - 13.

¹¹⁷ Virastojen suunnittelu ja tulosjohtaminen. Valtionvarainministeriön julkaisu. Helsinki 1990, s. 7.

¹¹⁸ Tuottavuusprojektin loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1991:14. Helsinki 1991, s. 9 - 29.

¹¹⁹ Laskentatoimi ja tulosjohtaminen. Valtionvarainministeriön julkaisu. Helsinki 1990, s. 7 - 13.

¹²⁰ Tuottavuusprojektin loppuraportti (1991), s. 12 - 15.

¹²¹ Sama, s. 11 - 15.

¹²² Tämä vaatimus rajasi pois vähemmän kuin vuoden asianomaisessa tehtävässä haastatteluhetkellä olleet virkamiehet. Opistouseereilla ja merivoimista rajavartiolaitoksen palvelukseen tulleilla toimistopäälliköillä ja aluepäälliköillä ei katsottu olevan riittävää perehtyneisyyttä merivartioston johtamiseen.