



JUHANI TURTIAINEN

Työhallinto ja laatu

Laatutyön erityispiirteitä julkisen hallinnon palvelussa



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen
tiedekunnan luvalla julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopiston Pinnin kiinteistön
Paavo Koli -salissa, Kehruukoulunkatu 1, Tampere,
torstaina huhtikuun 20. päivänä 2000 kello 12.

Tampereen yliopisto
Tampere 2000



JUHANI TURTIAINEN

Työhallinto ja laatu

Laatutyön erityispiirteitä julkisen hallinnon palvelussa

English summary

*Tampereen yliopisto
Tampere 2000*

Työhallinto ja laatu

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos

Myynti



Tampereen yliopiston
julkaisujen myynti
PL 617
33101 Tampere

Puh. +358 3 215 6055
Fax +358 3 215 7150
taju@uta.fi
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Painettu väitöskirja
Acta Universitatis Tamperensis 737
ISBN 951-44-4788-3
ISSN 1455-1616

Sähköinen väitöskirja
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 24
ISBN 951-44-4789-1
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print
Tampere 2000

Sisältö

ARTIKKELILUETTELO	6
KUVIOLUETTELO	7
ESIPUHE	8
ABSTRACT	10
TIIVISTELMÄ	11
I JOHDANTO	13
Tutkimuksen rakenne ja sisältö	13
Tausta	17
Julkisen hallinnon kehitystyö	21
Tutkimuksen viitekehys	33
Metodologisia kysymyksiä	36
Mitä on laatu – mitä laatu on?	38
Metodisia huomautuksia	41
Tutkimusongelma	43
Käsitteet	46
<i>Valta</i>	46
<i>Laatuyhteiskunta</i>	50
<i>Asiakkuus</i>	54
<i>Pseudo-asiakkuus ja -palvelu</i>	56
<i>Toimitusprosessi ja pseudo-vaihdanta</i>	57
<i>Virkamiestoiminta osana palvelun toimitusprosessia</i>	62
<i>Markkinat</i>	66
Julkisen hallinnon erityispiirteet	70
Työhallinnon johtamisen uudistaminen	72
Työhallinnon laatutyö	81
Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinta	90
<i>Hankintaprosessi</i>	92
<i>Vaikuttavuuden arviointi</i>	94
YHTEENVETO	97
LÄHTEET:	99

Artikkeliluettelo

1. Työhallinnon asiakaspalvelun laadun ulottuvuudet ja palvelutoiminnan kahdet kasvot. Työpoliittinen aikakauskirja n:o 2/1994. Työministeriö. Helsinki
2. Virkamiehen pitkä tie 2000-luvulle, FUTURA n:o 1/1997. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki.
3. Työhallinnon perusyksikön, työvoimatoimiston asiakaspalvelun laatujärjestelmän kehittämiseen liittyviä näkökohtia, Työpoliittinen aikakauskirja n: 3/1994 Työministeriö. Helsinki.
4. Työhallinnon palvelutuotannon tuotteistaminen, Työpoliittinen aikakauskirja n:o 1/1995. Työministeriö. Helsinki.
5. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinta, Työpoliittinen aikakauskirja.n:3/1996. Työministeriö. Helsinki.
6. Ennakoinnista osa TE-keskusten laatutyötä? Työpoliittinen aikakauskirja n:o 1–2/1999. Työministeriö. Helsinki.

Liitteet

Kuvioluettelo

Kuvio 1.	Tutkimusprosessi	16
Kuvio 2.	Valtionhallinnon tulosoajaus- ja seurantaajärjestelmä	27
Kuvio 3.	Hallinnon uudistusprosessi	28
Kuvio 4.	Balanced Scorecard	31
Kuvio 5.	Tutkimuskohteen logiikka	35
Kuvio 6.	Tutkimuksen viitekehys	35
Kuvio 7.	Laadun olemus	40
Kuvio 8.	Poliittisen järjestelmän toiminta	45
Kuvio 9.	Demokraattinen prosessi	46
Kuvio 10.	Virkamiestoiminnan sisällön intressit ja rationaliteetti	64
Kuvio 11.	Subjektiviteetti duaali-markkinoilla	67
Kuvio 12.	Työhallinnon modernisaation kehitysvaiheet	75
Kuvio 13.	Työhallinnon balanced scorecard	77
Kuvio 14.	Työhallintojen modernisaation Eurooppalainen vertailu	80
Kuvio 15.	Viranomaistoiminnan palveluprosessi	82
Kuvio 16.	TE-keskuksen ydin- ja tukiprosessit	83
Kuvio 17.	Päätöksentekoprosessin laatu-ulottuvuus	84
Kuvio 18.	Palveluprosessi	86
Kuvio 19.	Työvoimatoimiston asiakaspalvelun ydinprosessit	87
Kuvio 20.	Työvoimatoimiston pseudo-asiakkuusprosessi	88
Kuvio 21.	Työvoimakoulutuksen toteutusprosessi	92
Kuvio 22.	Koulutuksen arviointi	93

Esipuhe

”Vain keskinkertaiset ihmiset ovat aina parhaimmillaan”
(Somerset Maugham)

Hebrealaiskirjeen kirjoittaja toteaa: ”Mutta usko on luja luottamus siihen, mitä toivotaan, ojentautuminen sen mukaan, mikä ei näy”. Elämässä on haaveita jopa unelmia, tavoitteista puhumattakaan. Minä haaveilin 19-vuotiaana nuorukaisena, että olen tohtori ennen kuin täytän kolmekymmentä vuotta: se ei toteutunut ja monet unelmat sortuivat elämän myrskyissä, mutta toivosta olen pitänyt kiinni ja tutkimusprosessin tässä vaiheessa tuntuu hyvältä ja haaveenikin näyttää toteutuvan juuri viidenkymppin kynnyksellä. Tämän hyväksyn, sillä en ole tehnyt systemaattisen tavoitteellisesti nimenomaisesti väitöskirjaa, mutta tutkimusta olen tehnyt aina innostuneesti jo runsaat kaksikymmentä vuotta. Tutkijan uran edessä muita kiinnostasi selvästi enemmän väitöskirjaprojektini kuin minua. Tämän saatoinkin panna merkille erityisesti lisensiaattityöni valmistumisen jälkeen.

Väitöskirjani on syntynyt hyvin monien vaiheiden kautta. Alkunsa se sai Äänekosken työvoimatoimiston asiakaspalveluprosessia koskevasta vuokaaviokuvauksesta vuonna 1978. Tuolloin julkisen hallinnon toimintaprosessien vuokaaviokuvaukset olivat harvinaisia ja jopa ällistystä herättäviä. Työ valmistui tutkimustyön ohessa ja taustalla ovat monet tutkimusprojektit, joita professori Juha Vartolan asiantuntevalla ja kärsivällisellä johdolla sain olla toteuttamassa Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella. Vuosien varrella kirjoitettujen ja julkaistujen artikkelien kokonaisuudesta alkoi hahmottua yhtenäisen juoni, joka selkiytyi professori Ismo Lumijärven ohjauksessa tohtorintutkimuksen opinnäytetyöksi. Lisäksi laaja empiirinen kenttätutkimus, jota olen tehnyt monien Suomen työvoimatoimiston kanssa, on vienyt työtä eteenpäin ja tästä kiitän erikseen nimeltä mainitsematta kaikkia niitä työvoimaneuvojia, jotka ovat olleet suureksi avuksi tutkimusprosessin eri vaiheissa. Yhteistyö heidän kanssaan on ollut kiinnostavaa ja myös haastavaa tutkijapersoonalleni. Monet muut henkilöt ja tekijät ovat edesauttaneet tutkimus-

työni tähän vaiheeseen ja siitä haluan antaa kiitokseni kaikille. Erityisesti haluan kiittää työmarkkinaneuvos Timo Filpusta työministeriöstä siitä tuesta ja myötäelämisestä, jota olen häneltä saanut vuosien varrella, joskus aika kovissakin myrskyissä. Väitöskirjani esitarkastajille professori Juhani Nikkilälle ja YT Keijo Lipénille haluan lausua suuren kiitoksen nopealla aikataululla tehdystä tarkastustyöstä. Vähäinen ei ole morsiameni, amanuenssi Helvi Kaksosen panos, jonka hän on antanut sekä lämpöisenä ja kannustavana ihmisenä kuin myös elämäkumppaninani. Muistan rakkaudella niitä Wittgenstein -keskusteluja, joita olemme käyneet tosiolevaisen luonteesta tutkimusprosessin erivaiheissa ja lopuksi toteaisinkin Wittgensteinia lainaten: ”Minkä ylipäänsä voi sanoa, sen voi sanoa selvästi, ja mistä ei voi puhua, siitä on vaiettava.”

Härmälässä, Tuomaankadulla 28.2.2000

Juhani Turtiainen

Tiivistelmä

Turtiainen, Juhani 2000. Työhallinto ja laatu – laatutyön erityispiirteitä julkisen hallinnon palvelussa. Acta Universitatis Tamperensis 737 . Tampereen yliopisto.

Julkisen hallinnon toiminta poikkeaa periaatteellisesti yksityisen liiketoiminnan lähtökohdista. Julkisen ja yksityisen palvelun laatu- ja näkökulmien eroja koskeva teoreettinen tutkimus on ollut niukkaa verrattuna ns. laadun vulgaariin tutkimusasetelmaan perustuvaan tutkimukseen. Tällä seikalla oli tärkeä merkitys tämän väitöskirjan tutkimusongelman määrittämisessä ja tutkimustehtävän suuntaamisessa. Väitöskirjan päätutkimuskysymykseksi asetettiin yksityisen yritystoiminnan ja julkisen hallinnon palvelutuotantoprosessien vertailu laatutyön näkökulmasta. Laatu tarkasteltiin yleisenä teoreettisena ja palvelutoiminnan käytännön konkreettisena ilmiönä. Laadun teoreettista ulottuvuutta puolestaan tutkittiin ontologisena kysymyksenä. Julkisen hallinnon laadun erityispiirteitä tarkasteltiin asiakkuuden, palvelujen toimitusprosessien ja palvelutuotannon markkinoiden käytännöllisinä tutkimuskysymyksinä, joista tapausesimerkkinä käytettiin työhallinnon palvelua.

Tutkimuksen metodisen toteutuksen taustalla on useita analyysitapoja. Tärkeimpänä metodina käytettiin dokumenttiaineistoon perustuvaa käsitteellinen ”nousu abstraktisesta konkreettiseen” analyysiä, joka perustuu analyttis-synteettisen konstruktion metodiin. Mainittua metodia kutsutaan myös resoluution ja komposition metodiksi, jossa kohdespesifi konstruktio rakennetaan kahdessa vaiheessa: Analyttinen vaihe sisältää kompleksisen ilmiön erittelyn yksinkertaisempiin osiin, mitä kautta löydetään elementtien dynamiikan periaatteet ja lait sekä niiden aikaansaamat vaikutukset. Toisessa, synteettisessä prosessissa, rekonstruoidaan tutkittava ilmiö elementeistään nojautumalla niiden dynamiikkaan.

Tutkimuksen päätuloksina voidaan todeta ensinnäkin, että laatu on ontologisesti semi-teoreettinen, ja palveluteorian asiakasrajapintatarkastelussa se on eetos-, päätös- ja logosta, joissa merkitykset ja kokemus määrittävät ns. totuuden hetken. Julkisen hallinnon toiminnan eetoksena on oikeusvaltion liikkeellepaneva ja koossapitävä valta, ja laatutarkastelun tärkeimmät erityispiirteet ovat subjektiviteetti, pseudo-asiakkuus ja markkinoiden dualistisuus. Tärkein näkökohta liittyy pseudo-vaihdantaan, jossa subjektin tarpeiden määrittämisen eli asiakaslähtöisyyden määreinä ovat oikeudet ja velvollisuudet. Julkisen hallinnon palvelut otetaan tai jätetään; niitä ei valita. Yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus ovat kuitenkin tavoittelemisen arvoista laatua, elämisen laatua.

Avainsanat: *Laatu, palvelu, julkishallinto, valta, asiakkuus, subjektiviteetti, markkinat*

Abstract

Turtiainen, Juhani 2000. Labour administration and quality – special features of quality work in public administration services Acta Universitatis Tamperensis 737 University of Tampere.

The operation of public administration differs in principle from the starting-points of private business activity. Theoretical study of the differences between the concepts of quality in public and private services has remained scarce in comparison to research based on the so-called vulgar approach to quality. This fact was significant for the definition of the research problem of this study and for directing the research task. The key task became the comparison of private business operation and the service production processes of public administration from the quality work angle. Quality was studied as a general theoretical phenomenon and as a concrete phenomenon in practical quality activity. The theoretical dimension of quality was studied as an ontological question. The special features of quality in public administration were studied as practical research questions related to customership, service delivery processes and service production markets, using the case of labour administration services as an example.

The methodology applied relies on several analysis methods. The most significant of them was a conceptual 'rise from the abstract to the concrete' analysis of the documentary material, combining the hermeneutic aspect of Lukács' reification theory and the so-called analytical-synthetic method of construction. The method, also called the resolution and composition method, builds up the object-specific construction in two stages: in the analytical stage the complex phenomenon is broken down into simpler elements, which reveals the principles and laws governing the inter-elementary dynamics and their effects. The second process, one of synthesis, reconstructs the phenomenon studied from its elements on the basis of their dynamics.

The key results of the study include first of all the finding that quality is ontologically a semi-theoretical concept, and when studying the customer interface from the angle of service theory it contains ethos, pathos and logos, with meanings and experience determining what is called the moment of truth. The ethos of public administration activity is the prime mover and cohesive power in a society based on the rule of law, and the main characteristics of an examination of quality are subjectivity, pseudo-customership and the dual character of the market. The most important aspect is related to the pseudo-exchange, where the factors determining the definition of the subject's needs, i.e., customer-centredness, are rights and obligations. Public administration services are either accepted or rejected, they are not selected. Equality, justice and impartiality are, however, factors worth striving for as factors of the quality of life.

Keywords: *Quality, service, public administration, power, customership, subjectivity, market*

I JOHDANTO

Tutkimuksen rakenne ja sisältö

Tutkimuskohteenani on julkisen hallinnon palvelutoiminta ja käsittelen tässä väitöskirjatutkimuksessani yleisesti palvelua ja laatua sekä erityisesti valtionhallinnon palvelutuotannon erityispiirteitä, jotka liittyvät laadun tarkasteluun. Väitöskirjatyönä se on työhallinnon asiakaspalvelutoiminnan määreitä käsitelleen lisensiaattityöni jatkotutkimus. Käytännön esimerkkinä olen tarkastellut myös tässä työssäni työhallinnon palvelutoimintaa. Tutkimus jakautuu sisällöllisesti kahteen osaan: Johdanto on laaja teoreettinen ja pohdiskelleva yhteenveto kuudesta vuosina 1994-1999 julkaistusta erillisestä artikkelista, joissa on käsitelty julkisen hallinnon palvelu- ja laatuksymyksiä sekä virkamiestoimintaa. Työn toinen osa muodostuu kuudesta luvusta, joista kukin edustaa yhtä itsenäistä edellä mainituista kuudesta autenttisesta artikkelista. Luvut on järjestetty aihealueittain ja artikkelien julkaisua-jankohtien mukaan, jotka noudattavat pääosin tutkimustyön kronologista etenemistä lisensiaattityöstäni käsillä olevaan väitöskirjaan.

Työhallintoa koskevassa ensimmäisessä artikkelissa¹ ”Työhallinnon asiakaspalvelun laadun ulottuvuudet ja palvelutoiminnan kahdet kasvat” olen pohtinut palvelun, asiakkuuden, tuotteen ja markkinoiden erityispiirteitä. Artikkelissa olen käsitteellistänyt työvoimatoimiston asiakaspalvelutoiminnan asiakkuuden, palvelun ja markkinoiden ilmiöt. Asiakkuutta tarkastelin yhtäältä henkilöasiakkaiden (työnhakija) hallinto-kansalainen suhteena ja toisaalta yritysasiakkuutta oikeussubjektiviteettina. Palvelutuotannon keskeisinä ulottuvuuksina otin esille palvelujen tuotantoprosessin ja virkamiestoiminnan keskeiset elementit palvelujen toimitus- ja jakeluprosesseissa. Lisäksi tarkastelin palvelutarpeiden intressiristiriitoja asiakaspalvelun vuorovaikutustilanteissa. Työhallinnon palvelutuotannon markkinoita lähestyin kaksien markkinoiden näkökulmasta, jossa tarkastelin palvelutuotannon funktioita suuntautuneina yhtäältä kulutus- ja toisaalta poliittisille markkinoille.

Koska virkamiestoiminta on julkisen palvelutuotannon laadun merkittävä määre, on käsillä olevaan tutkimukseen otettu mukaan toisena artikkelina² ”Virkamiehen pitkä tie 2000 - luvulle”. Virkamiesten aseman ja pätevyuden kehittymisen taustojen tunteminen edesauttaa ymmärtämään julkisen hallinnon asiakaspalvelutoiminnan erityispiirteitä. Kansainvälisyyden, vastuun, lojaliteetin, moraalien ja etiikan merkitys tulevat korostumaan tulevaisuuden virkamiestoiminnan murroskauden osaamisprofiileina. Tällöin virkamiestoiminnan kvalifikaatioulottuvuudet saavat entistä laajemman sisällön, ja kriittisen byrokratiatiedon funktio tulee esiin erityisesti palveluprosesseissa. Tämä luo edellytykset emansipatoriselle hallinto-

¹ Artikkelin julkaistiin Työpoliittisessa aikakauskirjassa 2:1994, 77–88.

² Artikkelin julkaistiin FUTURA:ssa 1:1997, 92–115.

toiminnalle, jossa virkamiehet tiedostavat käytäntöjen ideologiset rakenteet ja tunnistavat kansalaisten palvelupreferenssit sekä pyrkivät toimimaan niiden mukaisesti. Tilanteiden hallitseminen edellyttää entistä nopeamman, suuremman ja abstraktimman tietomäärän käsittelyä jo lyhyissäkin hallinnon ja kansalaisen välisissä kontakteissa.

Kolmas artikkeli³ ”Työhallinnon perusyksikön, työvoimatoimiston asiakaspalvelun laatuajattelun kehittämiseen liittyviä näkökohtia” käsittelee laatuajattelun keskeisten elementtien määrittelyä ja soveltamista työvoimatoimiston asiakaspalvelutoimintaan. Artikkelissa tarkastelin laatuajattelun yleisiä periaatteita, kuten laadunhallinnan välineitä ja niiden soveltuvuutta työvoimatoimiston asiakaspalvelun kehittämiseen. Kuvasin työhallinnon henkilöasiakkaan palvelua yksilöasiakkaan asiointiprosessin näkökulmasta. Tällöin palvelun tarpeen ja lopputulosten määrittely perustui työvoimatoimiston tarjoamien päätuotteiden ja asiakasrajapinnan tarkasteluun, jossa sovellettiin ISO 9004– 2 - järjestelmän periaatteita. Prosessi ja logiikka perustuvat em. standardiin, mutta artikkelissani sovelsin käsitteitä työhallinnon organisaatorakenteeseen, toiminta-ajatukseen ja tavoitteisiin sopiviksi. (vrt. Vaaranen & Outinen & Leisti 1992.) Havainnollistin työvoimatoimiston palveluprosessia laatusilmukalla. Erityistä huomiota kiinnitin julkisen hallinnon palvelutoiminnan tuotespesifikaatioihin ja niiden määräytymiseen lainalaisuuden periaatteiden mukaisesti (ks. Kivelä 1993, 46–47). Tällöin palvelutapahtuma kuvattiin yksilöasiakkaan ja palvelun tuottajan asiakasrajapintana, joka kulminoituu hallinto-kansalainensuhteen vuorovaikutuskontekstiin, jossa aidon vaihdon tunnuspiirteet katoavat.

Neljännessä artikkelissa⁴ ”Työhallinnon palvelutuotannon tuotteistaminen” edettiin laatuajattelussa konkreettiselle laadunhallinnan tasolle, jossa organisaation palvelutuotanto pilkotaan työprosesseihin. Laatuajattelun näkökulmasta keskeisimmiksi elementeiksi nousivat työhallinnon alueellisen tason palvelutuotannon ydinprosessit ja niihin liittyvät tuotteet. Tuotteistaminen on haastava tehtävä palvelun osalta yleensä ja erityisesti julkisen hallinnon palvelujen ollessa kyseessä. Yksiselitteisiin tuotekuvausmalleihin pääseminen ei ole mahdollistakaan, koska tuotteiden ominaisuudet ovat hyvin abstrakteja. Lisäksi palvelujen tuoterakenne sisältää sekä aineellisia että immateriaalisia osia, joiden laatuominaisuuksien määrittely on äärimmäisen haastavaa. Tuotemarkkinat ovat myös hyvin kompleksiset sekä rakenteeltaan että dynamiikaltaan. Esimerkiksi kohderyhmiltään diffuuseja markkinoita ei voida segmentoida asiakaslähtöisesti samoin kuin puhtaan kysynnän ja tarjonnan olosuhteissa. Tuotteistamisen keskeisin ongelma erityisesti julkisen hallinnon palvelutuotannossa on asiakkuuden ja markkinoiden käsitteellinen haltuunotto.

Artikkeli viisi⁵ ”Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinta” on konkreettisten laatuajattelun kehittämistyötä esittelevä kuvaus, joka perustuu sekä laadunhallinnan teoreettisiin pohdintoihin että empiirisillä aineistoilla saatuihin tut-

³ Artikkelit julkaistu Työpolitiittisessä aikakauskirjassa 3:1994, 58–66.

⁴ Artikkelit julkaistu Työpolitiittisessä aikakauskirjassa 1:1995, 84–94.

⁵ Artikkelit julkaistu Työpolitiittisessä aikakauskirjassa 3:1996, 3–15.

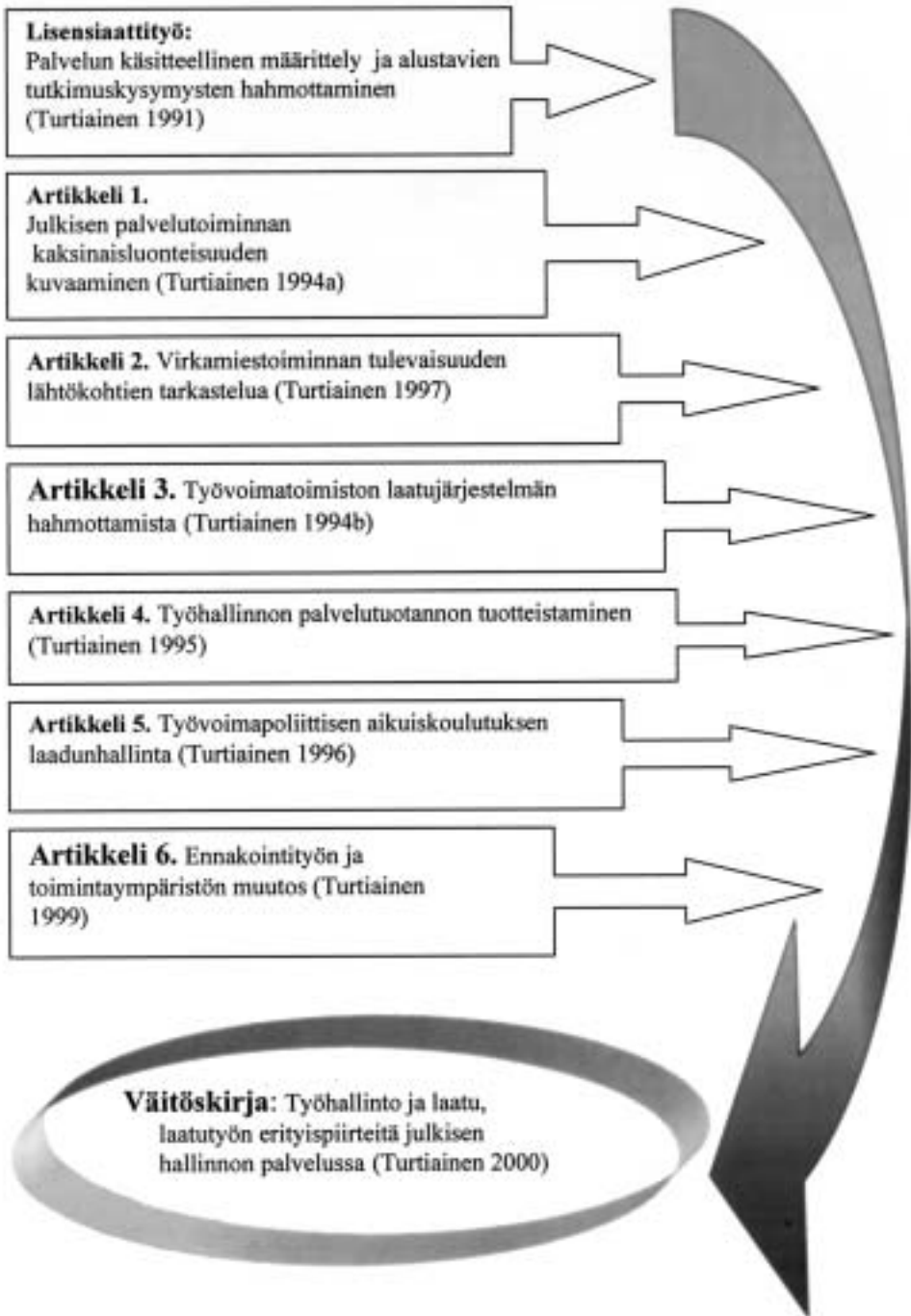
kimustuloksiin, jotka koskevat työhallinnon asiakaspalvelutyötä. Artikkelissa viisi rajasin laadunhallinnan koulutuksen toteutuksen, sisällön ja ulkoisen laadun arviointiin, joka pohjautui pilottihankkeessa saatuihin kokemuksiin. Ulkoinen laadunhallinta perustui opiskelijoilta kerätyn lautupalautteen ja koulutuksen hankintatietojen yhdistämiseen, jolloin voitiin tarkastella koulutuksen vaikuttavuutta ja hinta-laatusuhdetta. Esitin artikkelissa uuden, työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hinta-laatusuhdetta kuvaavan menetelmällisen näkökulman. Artikkelin pohjalta kehitettiin edelleen koulutuksen laadunhallintaa konkreettisilla tutkimushankkeilla.

Kuudes artikkeli⁶ ”Ennakoinnista – osana TE-keskusten laatu-työtä” on työhallinnon laatu- toimintaa käsitelleen artikkelisarjan eräänlainen huipennus, jota voidaan pitää laatu-työn ja johtamisen jatkotyöstämisen alustavana keskustelun-avauksena. Artikkelissa käsittelen laadun ja strategisen johtamisen sisältöä, jota pohdin uuden aluehallintoviranomaisen näkökulmasta. Lähtökohtana on Balanced Scorecardin soveltuvuuden arviointi julkisen hallinnon uutena johtamistapana. Tätä lähestymistapaa on käytetty edellä mainitun aluehallinnon uuden viranomaisen eli Työvoima- ja Elinkeinokeskusten, jäljempänä TE-keskusten, laatujohtamisen kehittämisohjelman toteutuksessa. (ks. HAUS 1999.) Balanced Scorecard on nähty kokonaisvaltaisen strategisen johtamisen ja toiminnan laadun kehittämisen sekä arvioinnin ohjausvälineenä. Se on työkalu, jolla visionäärisesti strategia johdetaan organisaation toiminta-ajatuksista ja arvoista. Strategia tasapainotetaan organisaation toiminta-ajatuksen, tavoiteasetannan ja struktuurin mukaisesti. (Kaplan & Norton 1996, 62–63.) Tämä viimeinen artikkeli edustaa johtamisen uusinta ”aaltoa”, josta on vielä varsin vähän kokemuksia julkisen hallinnon organisaatioissa. Näin ollen tämän työn osalta sen esittelemineen jää enemmänkin jatkotutkimustarpeen hahmottamiseksi kuin mallin eksplisiittiseksi kuvaukseksi, mutta se liittyy oleellisesti tässä työssä käsiteltyihin kysymyksiin.

Tutkimusprosessi on ollut kokonaisuudessaan pitkä ja monivaiheinen. Siihen on liittynyt aktiivisia tutkimus- ja julkaisujaksoja, joista intensiivisempiä kuvasin edellä. Asiakaspalvelun teoreettisempi tutkimustyöni alkuvaiheena on kuitenkin lisensiaattityöni, jossa määrittelin julkishallinnon asiakaspalvelun keskeiset ilmiö-alueet ja tutkimukselliset kysymyksenasettelut. Jatkotutkimustyön suuntaaminen sai uusia näkökulmia laatuajattelun voimakkaan esille tulon myötä 1990-luvun alkupuolella. Tällöin myös julkisen hallinnon piirissä aloitettiin laatu-työ laajamittaisena eri hallinnon aloja koskevana kehitystyönä. Työhallinto etabloitui vahvasti tähän laatu-alaan ja omat tutkimusintressini suuntautuivat entistä selkeämmin laatu-työn näkökulmiin. Lisensiaattityöni pohjalta oli varsin luontevaa edetä palvelutoiminnan laatu-työ-ajatteluun ja tutkimusprosessiin tuli mukaan entistä selkeämmin laatu-ajattelun peruselementit. Työ eteni aiemmin mainittujen artikkelien kirjoittamisen ja työhallinnon käytännön konkreettisen laatu-työn kautta entistä syvällisempiin teoreettisiin mutta myös käytännöstä nousseisiin julkisen hallinnon laatu-pohdintoihin.

⁶ Artikkelit julkaistu Työpoliittisessa aikakauskirjassa 1-2:1999, 55–61.

Tutkimusprosessin sisäistä logiikkaa ja eri vaiheiden ongelman muotoutumista havainnollistan seuraavalla kuviolla (Kuvio 1):



Kuvio 1. Tutkimusprosessi

Tausta

Aluksi käyn lyhyesti läpi laadun kehityshistoriaa, jonka avulla pyrin avaamaan laadun käsitettä ja johtamista sekä laadunhallintaa yleisellä tasolla. Laadun historia on runsaan sadan vuoden ikäinen, ja se on lähtenyt modernin teollisuustuotannon yksinkertaisesta tuotteiden tarkastuksesta, jolloin laatu merkitsi jokseenkin samaa kuin virheiden määrä tuotettua yksikköä kohden. (Crosby 1979; Juran 1989.) Varsinaisesta systemaattisesta laadunvalvonnasta puhutaan The Control of Quality Manufacturing -teoksessa (Radford 1922). Tieteellisen laadunhallinnan näkökulmasta voidaan Shewhardin (1931) julkaisua Economic Control of Quality Manufactured Product pitää eräänä virstanpylväänä laadun kehittämistyössä.

Vuosisadan alkuvuosikymmenillä laadunkehittäminen rajoittui vain muutamaani suuriin amerikkalaisiin yhtiöihin, kuten Bell Telephone ja Western Electric, joiden palveluksessa myös laadun gurut Joseph Juran ja Edward Deming aloittivat laadunkehittäjäuransa. Mutta vasta voimakkaan kulutustavaroiden kysynnän kasvun myötä laadunkehittäminen laajeni ja tuli osaksi teollista tavaratuotantoprosessia toisen maailman sodan jälkeen. Erityisesti Japanissa alkoi 1950-luvun alkupuolella tavara-tuotantoon liittyvä laatutyö, jonka tavoitteena oli tuoda perinteisen liikkeenjohdon fordistisen tuotantotavan ja taylorilaisen työnjaon oppien rinnalle laatuajattelun filosofia. Tällöin laatua tarkasteltiin liukuhihnatyön näkökulmasta, jossa prosessikokonaisuus oli hallitseva. Tuotteen ”virheettömyys” ja prosessien sujuvuus (läpimenoajat) olivat keskeisessä asemassa. Lähtökohtina korostuivat tuotantoprosessiin sijoitetut panokset (korkea teknologia ja automaatio) ja tehokas laadunvarmistus, joilla tavoiteltiin kilpailukykyä laajentuvilla kansainvälisillä markkinoilla.

Feigenbaum, Deming ja Juran kehittivät tilastollisen laadunvalvonnan SQC:n, jota japanilaiset alkoivat soveltaa 1950-luvun puolivälissä aloittamassaan Japan Productivity Center (JPC) –tuottavuusohjelmassa, josta myöhemmin kehittyivät mm. laatupiirit. (Miyai 1993, 29.) JPC –ohjelman tavoitteena oli työllisyyden nostaminen, henkilöstön ja johdon välisen yhteistyön parantaminen ja tuottavuuden hyödyn oikeudenmukainen jakaminen yrityksen, henkilöstön ja kuluttajien kesken. Laadunkehittäminen perustui kolmikantayhteistyöhön. Mukana olivat yrityksen, henkilöstön ja tutkijoiden edustajat. Laatutyö kehittyi edelleen, ja Feigenbaum toi 1950-luvulla laatuajatteluun systeeminäkökulman. Hän on tullut tunnetuksi erityisesti Total Quality Control (TQC) –järjestelmästä, jolla laadun kehittäminen ja ylläpito integroitiin toimenpidekokonaisuuksiksi. Järjestelmään kuuluivat laatu-koulutus, laatu-käsikirja ja toimittajien laadunohjaus. Valvonta kohdistui erityisesti tuotekehitykseen. (Järvelin, Kvist, Kähäri & Räikkönen 1992, 16.)

TQC tunnetaan Japanin ulkopuolella TQM (Total Quality Management) –nimellä, ja syy tähän on lähinnä se, että amerikkalaiset eivät pidä sanasta control (Miyai 1993, 35). TQC loi pohjan jatkuvalla laadun parantamiselle (kaizen), ja laadunhallintajärjestelmät kehittyivät Japanissa voimakkaasti 1950-luvulla. Ne saivat vastakaikua kilpailun globalisoituessa myös muualla, ja yritysten suorituskyvyn

mittauksessa alettiin Yhdysvalloissa ja Euroopassa kehittää erilaisia mittaristoja, jotka sisälsivät uudenlaista informaatiota. Tätä kerättiin perinteisten rahamääräisten mittarien ohella ei-rahamääräisillä mittareilla ja nimenomaan laatu, ei-rahamääräisenä mittarina, sai eniten huomiota. (Eccles & Pyburn 1992, 44.) Muina tärkeinä ei-rahamääräisinä mittareina käytettiin läpimenoaikoja ja asiakas-tyytyväisyyttä (Maskell 1988, 38).

Amerikkalainen Strategic Planning Institute –niminen tutkimuslaitos toi 1980-luvun alussa strategiakeskusteluun uuden Profit Impact of Marketing Strategy (PIMS) –lähestymistavan, jonka kannattajia kutsutaan konsulttipiireissä ”seitsemän päivän adventisteiksi”, koska heillä näyttää olevan vastaus kaikkeen. PIMS-menettelyn periaatteet ovat seuraavat:

1. On olemassa joitakin yleisiä strategisista edellytyksiä, jotka ohjaavat toiminnan kannattavuutta.
2. Nämä edellytykset ovat toimialasta riippumattomia.
3. Kannattavuuteen vaikuttavat strategiset edellytykset selittävät noin 2/3 toiminnan tuloksesta. Jäljelle jäävä kolmasosa selittyy muilla tekijöillä, jotka liittyvät johtamiskyvykkyyteen.
4. Liiketoimintayksiköt on luokiteltu noin 30 yleispätevän strategisen muuttujan pohjalta.
5. Tietokannassa on tiedot 3000 liiketoimintayksiköstä. Näin ollen yhtä liiketoimintayksikköä voi verrata tietokannan keskiarvoon kaikkien 30 strategisen muuttujan osalta.

Menetelmä perustuu laajaan tietokantasovellukseen. Menetelmä paljasti mm. pääoman tuoton (ROI⁷) suoran yhteyden laatuun, joka osoitti, että asiakkaan kokema laatu ja yrityksen menestys ovat toisistaan riippuvia. Tulokset perustuvat useiden satojen yritysten pääoman tuottoa koskeviin analyysiin. (Grönroos 1998; 65; Karlöf 1995, 328; Miyai 1993, 30.)

Japanissa tilastollista SQC-järjestelmää sovellettiin ensin tuotannossa, ja sitten se siirtyi toimihenkilö sekä tutkimus- ja kehittämistyöhön ja lopulta kaikkiin toimintoihin, käsittäen myös palvelut. Euroopassa ja Yhdysvalloissa palvelujen laatuajattelun historia on varsin nuori, ja tavaratuotantoon liittyvä näkökulma hallitsi laadun kehittämistyötä sekä -johtamista koskevaa keskustelua aina 1960-luvulle asti. Vasta tuolloin aloitettiin varsinainen palveluyritysten laatua koskeva tutkimustyö (Lehtinen 1983, 17). Rathmell julkaisi palvelujen markkinointia käsittelevän ensimmäisen kirjan vuonna 1974 Yhdysvalloissa (ks. Lillrank 1998). Monet tutkijat havaitsivat 1980-luvulla, että myös palveluyritysten toiminnassa on laadulla tärkeä merkitys, vaikka tavaratuotannosta tuttu laatuajattelu havaittiin palveluyritysten laadunhallintaan vaikeasti sovellettavaksi (ks. Järvelin ym. 1992; Naisbitt 1982). Viimeksi mainittu kysymys on aktueli edelleen tultaessa 2000-luvun tietoyhteiskun-

⁷ Return of investment

taan, jossa palvelutuotteen rakenneosasta entistä suurempi osuus muodostuu tiedosta. Paul Lillrank kysyy: ”Onko esimerkiksi laatujohtaminen sisällöltään, lähtökohdiltaan ja pedagogiselta muodoltaan sovelias muuhun kuin teollisesti tuotettujen tavaroiden ja palvelujen maailmaan?” (Lillrank 1998, 5–6.) Palvelujen laadun tarkastelun lähtökohdaksi voidaan ottaa palveluteoria.

Palveluteorian keskeinen henkilö on Richard Normann, joka tuli kuuluisaksi käsitteestään ”totuuden hetki”, jolla hän kuvasi tilannetta, jossa organisaatio ja asiakas kohtaavat ensimmäisen kerran (Normann 1984, 143). Tämä kontakti on hänen mukaansa ratkaiseva myöhemmän asiakassuhteen kehittymisen kannalta. Normannin ajatusten pohjalta on kehitetty mm. johtamista osana palvelutuotantojärjestelmää.

Palvelujen yhteydessä puhutaan palvelujen tuotantojärjestelmästä, joka muodostuu seuraavista osista: markkinasegmentti (useimmiten markkinatutkimuksella selvitetty), palveluajatus, palvelujen toimitusjärjestelmä, henkilöstö, asiakkaat ja organisaation imago. (Grönroos 1998, 248–249; ks. myös Grönroos 1987; Karlöf 1995; Normann 1984.) Palvelutuotantoprosessi on Grönroosin ajattelussa dynaaminen ja perustuu kahteen perusperiaatteeseen, eli miten palvelut tuotetaan ja mitkä seikat ovat asiakkaalle tällöin keskeisiä Grönroos 1998, 63). Järjestelmän avainelementtejä ovat markkinasegmentti, palveluajatus ja toimitusjärjestelmä, joista viimeksi mainittu vastaa periaatteessa teollisuusyrityksen tuotanto- ja jakelu- järjestelmää. Toimitusprosessia voidaan tarkastella palvelun ydin- ja tukiprosesseina sekä fyysisinä-, kontakti- ja asiakasresursseina. (Grönroos 1987; Karlöf 1995; Lehtinen 1986.) Viimeksi mainitun ulottuvuuden tarkastelun yhteydessä nousee esiin viisi palvelun ns. perussääntöä, jotka koskevat useampia palvelutalouden organisaatioita. Nämä perussäännöt ovat lähestymistapa, tarveanalyysi, laadunvalvonta, markkinointi ja organisatorinen tuki (Grönroos 1998, 325).

Palvelun toimitusprosessi on osa tuotteen uniikkia laatua, jota ei voida kloonata uuteen palvelutilanteeseen sellaisenaan. Palvelutuotannolle ominaisesti tuote komplisoituu palvelun toimitusprosessissa ja saa abstraktin luonteen; siihen liittyy dynamiikkaa ja vuorovaikutusta. (Lillrank 1998, 78–80; Swiss 1992, 358.) Palvelut ovat aineettomia, muodostavat prosessiketjuja, ne tuotetaan ja kulutetaan usein samanaikaisesti ja niitä ei alhaisen kysynnän aikana voi pitää varastoituna kuten tavaroita. Asiakas osallistuu usein myös itse palvelutapahtumaan ja on tuotantoressurssi. (Grönroos 1998, 155; Harisalo 1987, 7.) Paul Lillrank (1998) käyttää palvelun komplisoituneesta kokonaisuudesta käsitettä *toimite*⁸, joka sisällöllisesti tavoittaa myös julkisen palvelun asiakkuuden monikerroksisuuden ja ristiriitaisuuden (emt. 8–9). Palveluun liittyy aina myös prosessin jälkihoito, joka poikkeaa tavaratuotannon yhteydessä tulevista takuukorjauksista ja virheellisten tuotteiden palautusten käsittelystä siinä, että jälkimarkkinointi viime kädessä mittaa palvelun kokonaislaadun ja onnistuneisuuden. (vrt. Grönroos 1998, 69–71; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 200.)

⁸ Toimite on tavara-, palvelu- tai tietotuote taikka näiden yhdistelmä (Lillrank 1998, 6).

Palvelun laatu muodostuu palvelutuotteen teknisestä laadusta ja palveluprosessin toiminnallisesta laadusta. (Grönroos 1998, 65; Karlöf 1995, 325.) Palvelun yhteydessä on laatua täsmennetty pilkkomalla ominaisuuksia, erittelemällä prosesseja ja tuomalla esiin asiakasnäkökulmaa. Palvelun laadun ominaisuuksina on mainittu mm. asiakaslähtöisyys, uskottavuus, luotettavuus, asiantuntemus, palveluhaluus ja -alittius, saavutettavuus, kyvykkyys, pätevyys, kohteliaisuus, varmuus, asiakkaan ymmärtäminen, palveluympäristö, ystävällisyys, viestintäkyky, turvallisuus, ymmärtämys asiakasta kohtaan ja aineelliset seikat, joista Lillrank (1998) käyttää nimitystä palvelumaisema (service theatre), jolla viitataan palvelutapahtuman interiööriin. (Grönroos 1987; Lillrank 1998, 79 33– 35; Parasuman, Zeithaml & Berry 1985, 44.)

Palvelun laadun arvioinnissa ovat keskeisinä asiakkaan palvelua koskevat odotukset ja kokemukset. Odotusten ja kokemusten välistä eroa tarkastellaan ns. kuiluina, jotka muodostuvat asiakkaiden todellisten tarpeiden tunnistamattomuudesta, palvelun laadun määrittämisongelmista, toimitusprosessiin liittyvistä puutteista, viestinnän ja toteutetun palvelun ristiriidoista sekä odotetun ja koetun palvelun todellisista eroista. (Grönroos 1998, 67–68, 213–214; Parasuman ym. 1985, 44.) Laadunhallinta voi perustua erilaisiin järjestelmiin, joita sovelletaan johtamiseen ja työprosesseihin. Yleisesti laadunarviointi lähtee ulkoisen ja sisäisen laadun mittaamisesta. Ulkoisen laadun mittaaminen tapahtuu asiakaskyselyin, ja sisäistä laatua tarkastellaan sisäisen asiakkuuden näkökulmasta.

Tavaratuotannon ja palvelujen toimitusprosessien laatutason arvioinnissa on usein käytetty myös eri laatupalkintokriteeristöjä. Laatupalkintokriteereillä voidaan arvioida organisaation ”iskukykyä” ja niiden avulla pyritään varmistamaan laadukas toiminta. Sekä julkiselle että yksityiselle sektorille on kehitetty mittareita, jotka perustuvat laatupalkintokriteeristöihin (vrt. Harwick & Rusell 1993). Tunnetuimpia laatupalkintoja ovat Yhdysvaltain kansallinen Malcolm Baldrige National Quality Award (1987) ja Euroopan, The European Quality Award (EQA), jonka myöntää EFQM (1991). Suomessa on kansallisten kriteerien (1991) pohjalte rakennettu Suomen laatupalkinto. (Karlöf 1995, 136–138.)

Nykyisessä laatuajattelussa laatu on nähty itsestään selvänä tuottavuuteen ja kilpailukykyyn vaikuttavana osatekijänä. Amerikkalainen ja japanilainen laatuajattelu poikkeavat toisistaan tuottavuutta koskevan näkökulman osalta. Amerikkalaiset näkevät sekä laadun että tuottavuuden kilpailutekijöinä, kun taas japanilaiset ovat sisällyttäneet alusta lähtien laadun laajempaan tuottavuuden käsitteeseen, joka pitää sisällään työelämän suhteiden ja henkilöstön kehittämisen. Inhimilliset kysymykset ovat olleet aina keskeisessä asemassa japanilaisessa laatuajattelussa.

Lyhyen historiallisen katsauksen lopuksi voidaan todeta, että klassikot eivät ole olleet monisanaisia. Tästä todistavat akateemisten uranuurtajien laatua koskevat määritelmät. (Lillrank 1998,8; Miyai 1993, 33.):

- Juranin määritelmä laadulle: ”sopivuus käyttöön”

- Feigenbaumin laatu on ”paras tuote, joka on tehty asiakkaan spesifikaation mukaisesti”
- Crosbyn mukaan laatua on ”tarpeenmukaisuus”
- Demingille laatua on ”käytännöllinen tuote, jota asiakas tarvitsee”
- Ishikawan laatuun liittyy ”asiakastyytyväisyys”

Julkisen hallinnon kehitystyö

Julkisen talouden perustana olevan yksityisen sektorin tavallisimmat syyt laatujohtamisen käyttöönottoon ovat olleet taloudellisia, välittömästi kilpailukykyyn liittyviä syitä. On tehtävä parempi tuote tai annettava laadukkaampaa palvelua entistä halvemmalla. Julkisella sektorilla sama tarkoittaa sitä, että on tuotettava laadukkaampia palveluja niukemmilla resursseilla. Tällöin myös julkisen sektorin reformin erääksi keskeiseksi painopisteeksi nousi johtamisen uudistaminen. Tässä korostuvat oikeastaan jo Fayolin klassisen organisaatioteorian yhteydessä esille tuomat aspektit; kysymys on yhteistyöstä, jossa niukat resurssit on saatava yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman tehokkaasti organisoiduksi. Tässä Fayol näki julkisen organisaation toiminnan ”yrittäjäyysaspektin”, vaikka toiminnan rationaliteetti ei olekaan liiketaloudellinen. (vrt. Fayol 1955; Molin, Månsson & Strömberg 1971; Vartola 1975.) Samoin hän esitti jo vuosisadan alussa virkamiehen kvalifikaatiomäärityksen¹, joka muistuttaa yllättävän paljon tämän päivän postmodernien työmarkkinoiden keskustelussa esiinnostettuja osaamistarpeita. (vrt. Fayol 1955 (1916), Kautto-Koivula 1993.)

Julkisen sektorin fiskaalinen kriisi alkoi jo 1980-luvulla. Kansallisten talouksien globalisoituminen, kilpailun kiristyminen, budjettialijäämien kasvu ja syvä taloudellinen lama nopeuttivat kriisiä. Lisäksi liberalistisen taloustieteen ajatusmallien vahvistuminen 1990-luvulla aloitti keskustelun hyvinvointipalvelujen ja yleensäkin julkisen sektorin toiminnan tehokkuudesta ja taloudellisuudesta. Julkisen palvelutuotannon muutostarpeet tunnistettiin kansainvälisesti kaikissa teollistuneissa maissa.

Taloudellisen kilpailukykyyn yhdeksi edellytykseksi nostettiin tehokas ja laadukas julkisen sektorin toiminta, jota täsmennettiin mm. seuraavilla syillä. (Osborne & Gaebler 1993, 177 Younis & Bailey & Davidson. (1996.):

- palvelujen tuottajia kilpailutetaan
- kansalaisten suorat vaikutus- ja valvontamahdollisuudet ovat lisääntyneet erityisesti kunnissa

¹ 1. Fyysisesti terve, vahva ja kätevä; 2. Henkisesti ymmärtämis-, arvostelu- ja mukautumiskykyinen sekä voimakas; 3. Moraaliset kyvyt: energinen, luotettava, vastuuntuntoinen, oma-aloitteinen, lojaali, tahdikas ja arvokkuuden omaava; 4. Koulutuksellisesti yleissivistynyt niin, että hallitsee yleistiedot asioista, jotka eivät kuulu oman erityistoimintoalueen piiriin; 5. Erityistaidot kunkin organisaation substanssin mukaisesti; 6. Kokemus, joka on syntynyt työn kautta opitun perusteella;

- tuloksellisuutta mitataan
- prosesseja ja vaikutuksia korostetaan mieluummin kuin panoksia
- visioita asetetaan mieluummin kuin lakeja ja sääntöjä
- asiakkaat mielletään kuluttajiksi
- kansalaisille ja kuluttajille on annettu todellisia valinnanmahdollisuuksia
- ongelmia estetään ennalta mieluummin kuin rekisteröidään jälkikäteen
- valtaa on hajautettu ja osallistuvaa johtamista korostetaan
- energiaa käytetään enemmän rahojen säästämiseen kuin pelkästään rahojen kuluttamiseen

Markkinoita, joustavuutta ja deregulaatiota korostavat uudistusnäkökulmat ovat hallintoregiimien, ts. kehittämisperiaatteiden ja –traditioiden keskeisintä ydintä. Ne lähtevät uudistusta ulkoapäin ”työntävien” tekijöiden ehdoista. Uusi laatujohtamisen regiimi korostaa osallistumista, tiimityöskentelyä, organisaation madaltamista ja itseohjautuvuuden lisäämistä. Tavoitteena on, että keskijohdon ”kymppien” vanha, taylorilaista ajatusmallia edustavaa roolia heikennetään. (vrt. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 173.)

Yksityistämisen ja ohjauksen uudistustarve on lähtenyt ensisijaisesti kilpailijamaiden, erityisesti USA:n, asettamista paineista. Julkisen hallinnon uudistusta voidaan kuvata pysyvään neo-taylorilaiseen johtamiseen ja hallinnon työvoiman määrän vähentämiseen sitoutuneeksi strategiaksi, joka perustuu hallinnon ja politiikan kompromissiin. (Nashold 1995, 39.) Sen sijaan laadun kotimaassa Japanissa ei laatuajattelun erityisyys ole tullut esiin julkisen sektorin toiminnan tarkastelussa samalla tavoin kuin kilpailijamaissa (OECD). Julkisen sektorin rooli ja asema on Japanissa hyvin erilainen. Tästä syystä julkisen hallinnon kehittäminen ja uudistus poikkeavat kilpailijamaiden vastaavasta strategiasta. Japanissa on vahva perinne selkeästä työnjaosta julkisen ja yksityisen sektorin välillä, ja julkisen sektorin uudistamisessa ei olla taipuvaisia imitoimaan yksityistä. Julkinen sektori luottaa kykynsä uudistua niillä ehdoilla, jotka ovat hallinnossa jo olemassa, ja leimaa-antavin on koko japanilaista yhteiskuntaa koskeva yhteistyöhön viittaava filosofinen lähtökohta ”Toyism”, joka vaikuttaa erityisesti yksityisellä sektorilla.

OECD-maissa alkoi julkisen sektorin uudistaminen jokseenkin samanaikaisesti Yhdysvaltojen kanssa. Uudistuksen kärjessä olivat USA, Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti, jotka käynnistivät laajat julkisen sektorin uudistustoimet. Yhdysvalloissa sekä Reaganin että Bushin hallintojen aikana aloitettiin laaja ja syvälinen ns. reinventing-uudistus, joka kyseenalaisti koko julkisen sektorin olemassaolon: julkisen hallinnon toiminnan perusteita haluttiin muuttaa ”yritysmäisemmäksi”. Keskustelu ulottui liittovaltion tasolta yksittäisten kaupunkien julkisten palvelujen toiminnan kritisointiin, ja laajoja uudistusohjelmia käynnistettiin mm. koulutuksen, terveydenhuollon, rikollisuuden torjunnan, puhtaanapidon yms. julkisten palvelujen tehostamiseksi. Lähtökohtana oli vanhan budjettiperusteisen ja palvelujen resursoinnin allokaatioon perustuvan toimintatavan purkaminen. Toiminnan arviointiin kehitettiin mittareita, joiden perusteella tuloksellisuutta voitiin tarkastella objektiivisesti.

Resursointi muutettiin tulosperusteiseksi ja eri hallinnon aloja ja yksiköitä kilpailutettiin new public management -hengessä. Keskustelun periaatteellisuus ja syvällisyys näkyi tutkijoiden tieteenteoreettisessa kysymyksenasettelussa, jossa lähtökohdaksi asetettiin klassinen Kuhnin (1965) *Structure of Scientific Revolution* -teoksessa esittämä paradigmahypoteesi. (Osborne, & Gaebler 1992, 322–325.)

Euroopassa uuden julkishallinnon johtamisen (NPM²) uudistusprosessin kärkimaina olivat Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti, joissa uudistus aloitettiin 1980-luvun alussa. Isossa-Britanniassa new public management -kontekstin ytimenä oli markkinalähtöinen ylhäältä alas (Top-Down) uudistus, joka kosketti syvältä koko julkisen sektorin toimintaa. Uudistuksen tavoite käy ilmi selkeästi ”the perverse policy syndroma” -ilmaisussa, jolla haluttiin tuoda esille julkisen sektorin jäykkää, keskistetysti johdettua ja joustamatonta palvelujärjestelmää. Uudistuksen keskeisin sisältö muodostui markkinamekanismien soveltamisesta julkisen sektorin toimintaan ja rajuista sekä tinkimättömättömistä palvelujen leikkauksista. (Naschold 1996, 34.) Uuden-Seelannin uudistus oli dramaattinen re-engineering-prosessi, jossa julkiset palvelut yksityistettiin keralla. Voidaan sanoa, että uudistus tapahtui yhdessä yössä, sillä kaikki valtion subventiot, tuet ja julkisen sektorin kompensatiot päättyivät lähes samanaikaisesti. Toisaalta, vaikka rakenteet muuttuivat perinpohjaisesti, niin Uuden-Seelannin johtamisuudistus jäi kuitenkin työnjaon organisaatioltaan neo-taylorilaiselle tasolle. (emt. 33.)

Alankomaiden ja Tanskan uudistusprosessit olivat hyvin samantyyppisiä: niissä keskeisimpänä olivat kehitystyön pienet askeleet, hallinnon perusrakenteiden säilyttäminen ja markkinaelementtien mukaanotto soveltuvin osin. Tämä on merkinnyt sitä, että näissä maissa palvelutoiminnan fragmentoitunut rakenne on edelleen hallitsevana ja uudistus tapahtuu sisäisten mekanismien kehittämisen kautta. Ruotsin julkisen hallinnon uudistus eteni strategisena sisäisten prosessien uudistamisena, jossa keskeisinä olivat valtion sektorihallinnon, korporaatioiden ja budjetoitintyöprosessien rakenteiden uudistaminen. Lähtökohdana oli neo-taylorilaisten työn organisaatioiden ja työelämän sääntelymuotojen sekä johtamiskäytäntöjen homogenisointi, joka toteutettiin resurssienhallinnan rakenteellisten uudistusten avulla. Norjan julkisen hallinnon uudistus on ollut kaikkein riippumattomin yleisestä OECD-maiden kehitystilanteesta, ja sen vuoksi norjalaiset ovat voineet keskittyä uudistuksessa omista lähtökohdistaan nouseviin tarpeisiin. Näkyvin ero edellä mainittujen maiden julkisen sektorin uudistussisältöihin on se, ettei uudistuskeskustelussa ole esiintynyt radikaaleja malleja ja että yksityistämiseen ja kilpailustrategioihin perustuvia manööverejä ei ole toteutettu. Uudistuksen keskeisin sisältö oli ns. ”second move” -esimerkin mukainen budjetin resurssien hallinnan uudistus, joka noudatteli pitkälti Suomen ja Ruotsin mallia. (Nashold 1996, 37–39.)

Saksan julkisen hallinnon uudistusstrategian teemoissa on samoja elementtejä kuin Japanilla. Teemojen prosessit ovat kuitenkin toisentyypiset, koska julkisen

² New Public Management

sektorin rakenteellinen ja toiminnallinen perusta poikkeaa hyvin paljon Japanista. Samanlaisuutta on julkisen ohjauksen yleisessä roolissa, joka halutaan pitää stabiilina. Yksityistämistä ja kilpailuttamista käytetään valikoivasti ja julkisen sektorin peruspalvelurakenne halutaan taata, vaikka laajaa yhteisnäkemystä asiasta ei ole saavutettu. Ydinkysymys on julkisen sektorin organisaatioiden kehittäminen harmonisesti niin, että otetaan huomioon yksityistämistä ja markkinalähtöisyyttä koskevat näkökulmat. Saksassa on julkisen sektorin uudistamisessa kiinnitetty erityistä huomiota työvoiman kvalifikaatioihin ja henkilöstön korkeaan ammattitaitoon. Itävallan julkisen hallinnon uudistaminen perustuu julkisen hallinnon vahvaan perinteiseen ohjausrooliin, jota tuetaan poliittisella legitimitetillä. Varsinaista strategista lähestymisotetta ei ole, vaan uudistus rakentuu hajanaiselle, markkinalähtöiseen ja yksityistämiseen perustuvalla toimintatavalla. Lisäksi on kehitetty hallinnon sisäistä yrittäjyyttä ja toiminnan edellytyksiä. Uudistus on luonteeltaan enemmänkin tässä ja nyt -selviytymisstrategia kuin organisoitu kehittämishanke. (Nashold 1996, 41–43.)

Edellä tarkasteltu OECD-maita koskeva kansainvälinen evaluaatiohanke julkisen hallinnon tilasta ja kehittämistarpeista toteutettiin vuosina 1990 ja 1993. Tavoitteet lähtivät samoista deregulaation, keskitetyn ohjauksen purkamisen, hierarkioiden madaltamisen ja funktionaalisen työnjaon sekä hajautetun hallinnon vaatimuksista, joita re-ententigillä tavoiteltiin Yhdysvalloissa (Naschold 1995). Arvioinnin pohjalta päädyttiin kuuteen keskeiseen haasteeseen:

1. Kaksoishallinnon ylittäminen: tulosjohtaminen on yhdistettävä todellisiin muutosprosesseihin
2. Toimintaympäristön aktivointi ja markkinoiden rationaalinen käyttö: kilpailu ja julkisten palvelujen yksityistäminen
3. Hyvinvointivaltio palvelujen takaajana: julkisen ”omansa” laadullisesta palvelusta pidettävä kiinni
4. Keskushallinnon uuden lisäarvon luominen: OECD-maissa on saatava NPM-ohjelman mukainen todellinen uudistus läpiviedyksi
5. Johtamisen ja työn käytännön todellisuus on otettava huomioon kehittämisessä: perusprosesseja ja työnjohtamista ei ole kyetty ydistämään
6. Julkisen keskustelun ja evaluaation kehittäminen: evaluaatio on vielä lasten kengissä

Suomalaisen julkisen hallinnon johtamis- ja laatukseskustelun alkuna voidaan pitää johtamisen uudistamispyrkimyksiä, jotka alkoivat voimakkaasti edetä jo OD (Organization Development) -suosion myötä 1970-luvulla. Tavoitejohtamisen yhteydessä kehiteltiin myös nykyisin evaluointiin kiinteästi liittyviä mittausmenetelmiä. Tällaisia olivat mm. tavoite-keino-hierarkia ja sosiaali-indikaattorit, joiden kehittämisessä Pohjoismaat olivat kärjessä (Johansson 1979).

Suomessa aloitettiin 1980-luvulla laaja palvelukulttuuria koskeva debatti, jota seurasi vilkas mielipiteiden vaihto julkisen sektorin palvelukulttuuriin siirtymisen

edellytyksistä. Samoin virkamiestoiminnan sisältöön alettiin kiinnittää huomiota jo 1980-luvun alussa, jolloin pidettiin ns. byrokratiatalkoot. (Hallinto 1980/3, 5 ja Hallinto 1981/6, 4.) Aktiivinen julkisten organisaatioiden piirissä tapahtuva palvelutoiminnan kehittäminen ja parantaminen saivat merkittävän sysäyksen, kun valtion ja kuntien yhteisenä hankkeena käynnistettiin 1986 ”parempaa julkista palvelua” -projekti, jota seurasi osapuolten järjestämä näyttävä teemapäivä 28.3.1988 Finlandia-talossa. Tällöin annettiin *palvelujulistus*, josta silloinen pääministeri Harri Holkeri totesi saatesanoissaan mm. (Hallinto 1988/2, 10):

”Julkiselta hallinnolta toivotaan tavoitetietoisuutta, vaihtoehtoisten palvelujen ja toimintojen kehittelyä sekä tulosten arviointikykyä. Hallinnon kaikilla tasoilla tarvitaan nyt palveluja edistäviä uudistuksia... yleishallintoa olisi muokattava joustavaan ja pehmeään suuntaan. Hyvinvointisektorilla halutaan nyt edetä asiakkaiden toiveiden ja tarpeiden mukaan.”

Palvelukulttuurikeskustelu jatkui 1990-luvulla ja konkretisoitui julkisen hallinnon toiminnan rakenteelliseen uudistamiseen. Tulosjohtamista alettiin soveltaa heti 1990-luvun alussa; lisäksi palvelun laatuja järjestelmien kokeilut yleistyivät ja saivat käytännöllisen merkityksen, kun julkisen hallinnon organisaatiot saattoivat vuodesta 1994 osallistua valtakunnallisen lautupalkinnon tavoitteluun. Julkisen sektorin johtamisen kehitystyö voimistui Suomessa, ja merkittävän aseman saaneen tulosjohtamisen (TUJO) nimellä kulkevan mallin juuret ovat jo 1970-luvun loppupuolella, jolloin vuonna 1978 johtamista lähdettiin kehittämään suomalaisen konsulttikokemukseen perustuen. Tulosjohtamiseen siirtymisen perusteet määriteltiin vuonna 1987. Argumentaation ydin oli tuolloin seuraava: nykyisen tulos- ja panosajattelun sekoittuminen toisiinsa, strategisen ajattelun puute tai irrallisuus vuositaso suunnitelmista ja niiden toteuttamisesta, toiminnallisen tulosmäärityksen ja sisäisten resurssien suunnittelun irrallisuus toisistaan, yksikkötason ja yksilötason tavoitemäärityksen yhteensovittamisen vaikeudet ja yksilötason tavoitemäärityksen kapea-alaisuus. Lisäksi johtamisen eri osa-alueilla ongelmana pidettiin johtamisen irrallisuutta työhön ja koko organisaatiokulttuuriin. Johtamisessa vallitsevat arvot ja arvopäämäärät eivät myöskään olleet selkeät. (Nissinen 1990, 44.) Tulosjohtaminen eteni näistä lähtökohdista vaiheittain, joista on käytetty myös termiä *aalto*.

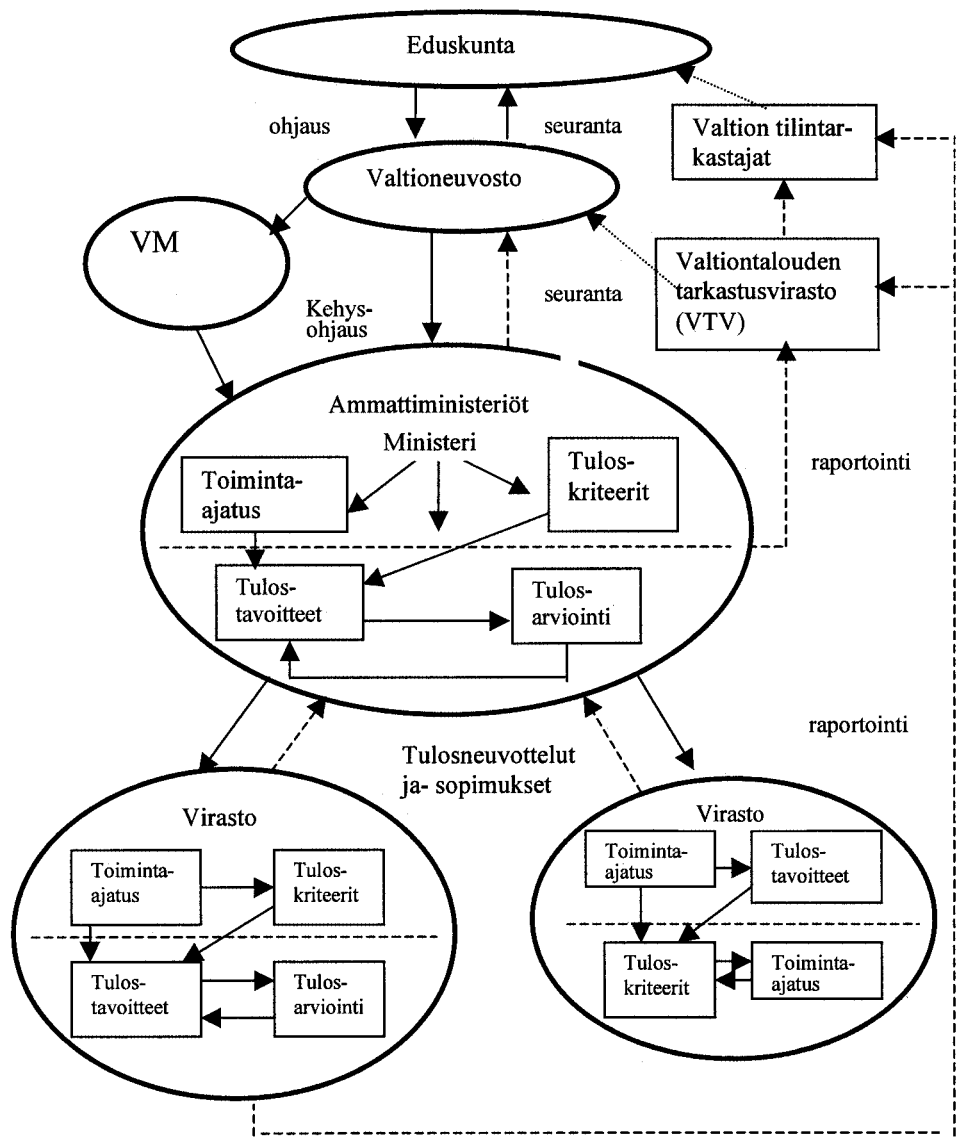
Puhutaan tulosjohtamisen kolmesta aallosta: TUJO I, TUJO II ja TUJO III. Ensimmäinen vaihe oli järjestelmällisyyden rakentamista, joka toteutettiin pääosin keskitetysti uudistamalla organisaatioyksiköiden budjettikäytäntöjä. Lisäksi painopisteinä olivat johtamissisältöjen ja prosessien määrittäminen. Erityishuomiota vaati ihmisten johtaminen ja asiakasprosessien selkiyttäminen. Tämän vaiheen arvioitiin kestävän noin 3–5 vuotta, ja se toteutuikin lähes suunnitellusti. Toisen aallon kehitysvaiheessa painopisteenä oli luovan tulosajattelun tietoinen mukaantulo, jossa korostuivat inhimillisten resurssien käytön optimointi ja toiminnan itseohjautuvuuden lisääminen, ja jonka evoluutio vei aikaa noin 2–4 vuotta. TUJO:n kolmas aalto

edustaa itseohjautuvan organisaation toimintamallia, jossa leimaa-antavina ovat strategisen otteen jäntevöityminen, toimintaa koskeva systemaattinen evaluaatio ja toimintaympäristön muutosten analyttinen ennakointi. (vrt. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 20,52; Niemi 1997, 167–168.) Kolmannen aallon arvioidaan vievän noin 2–5 vuotta. (Nissinen 1990, 41–50, Temmes 1994, 43.)

Tarkastelun kohteina olivat ja ovat edelleen johtamisjärjestelmien ja asiakaspalvelun kehittäminen. Tavoitteena on niiden saaminen entistä tehokkaammiksi ja kilpailukykyisemmiksi. Lähtökohtana on hallinnon toiminnan tuloksellisuuden parantaminen kehittämällä ohjausjärjestelmiä ja tehostamalla tuottavuutta hallintoyksiköissä. Tavoitteena oli jo alunperin, että toiminnan tulokset ovat ohjauksen lähtökohtana ns. siirtyminen tuloksista ohjautuvaksi. (Julkisen sektorin uudistaminen 1992, 7–10.) Kulttuurisesti toiminnan sisällön muutoksesta on käytetty käsitettä *tuloskulttuuri*, jonka sisältöä tarkasteltiin aluksi ensisijaisesti määrällisten mittasuureiden avulla. Toiminnan volyymit, eri toimenpiteet suoritteina ja niiden suhde kustannuksiin, olivat tarkastelun ydinalueita. (Temmes 1994, 301.) Lisäksi tuloskulttuuriajattelun perustana oli hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamisesta 7.5.1992, jossa todettiin:

- ”- Hallitus pitää tuloksellista julkista hallintoa kansantalouden ja yhteiskunnan keskeisenä menestystekijänä.
- Kansallisen kilpailukyvyyn edistämisessä julkinen ja yksityinen sektori täydentävät toisiaan. Hallitus tähtää niiden lähentämiseen ja toimivaan yhteistyöhön.
- Valtion ja kuntien toimintaa uudistetaan niin, että kansalaisille ja yrityksille taataan hyvä yhteiskunnallinen palvelu mahdollisimman taloudellisesti. Julkinen valta vastaa palvelujen saatavuudesta. Palvelun voi tuottaa yksityinen tai julkinen organisaatio.
- Euroopan yhteisön jäsenhakemuksen johdosta kaikkien hallinnonalojen tehtäväksi on asetettava aktiivinen kansallinen edunvalvonta Euroopan yhteisössä. Hallinto on nopeasti valmennettava edunvalvontaan kykeneväksi.”

Tuloskulttuurin konkreettisin ilmaus on tulossopimusmenettely (kuviot 2). Siinä vahvistetaan ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon väliset tulostavoitteet, niiden toteutumisen systemaattista seuranta koskevat periaatteet sekä raportointi, jotka mahdollistavat julkisen kontrollin virastojen tuloksellisuudelle (Summa 1993a, 65).

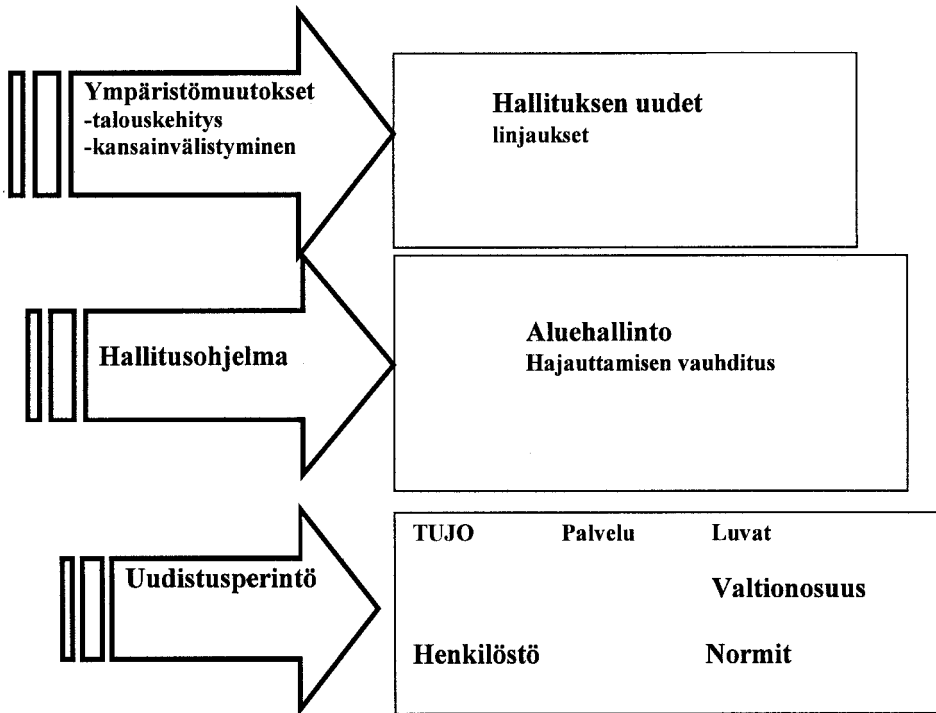


Kuvio 2. Valtionhallinnon tulosohtaus- ja seurantajärjestelmä
(Lähde: Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 223)

Käytännössä tulosohtausprosessi seuraa ajallisesti kiinteästi vuotuisen valtion tulo- ja menoarvion valmisteluproseduuria, jolloin ohtaus tapahtuu monella eri tasolla. Tulossopimusten myötä valtion tulo- ja menoarviosta on tullut entistä keskeisempi ohtausväline, jonka kautta todellisuudessa demokraattinen ”yhteistä tahtoa”

ilmaiseva kannanmuodostus syntyy. Tulosohjauksen ja -johtamisen perusteellisen³ uudistamisen ohella tuottavuus- ja laatutyön tukihanke olivat suomalaisia 1990-luvun vastineita jo muualla teollisuusmaissa 1980-luvulla käynnistyneeseen NPM-boomiin. Valtionhallinnon uudistukseen liittyi myös kiinteänä osana liikelaitosuudistus. Edellä mainitut uudistukset jäsenyivät selväpiirteisesti hallinnon kehittämisprojektiiksi, kun valtiovarainministeriössä vuonna 1989 tehtiin päätökset virastojen ja laitosten siirtymisestä vaiheittain uuden budjettirakenteen piiriin vuosina 1990–1994. Lisäksi liikelaitosuudistus vauhditti valtionhallinnon kokonaisuudistusprosessia.

Hallitusohjelmassa (1992) asetettiin yhdeksi yhteiskuntapolitiikan painopisteeksi julkisen hallinnon kehittäminen, joka edellyttää toiminnalta pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta. Uudistustoiminnan on oltava hallittua, jolloin eräs peruslähtökohta on se, että julkisen sektorin on pystyttävä nopeisiin muutoksiin. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon pitkänaikavälin tavoitteet vuoteen 2000 (emt. 10). Julkisen hallinnon 1990-luvun kehitysprosessin sisältöä voidaan kuvata seuraavasti (kuvio 3):



Kuvio 3. Hallinnon uudistusprosessi

³ Uudistamiseen liittyy myös kriittisiä huomioita. Juha Vartola (1992) toteaa uuden julkishallinnon johtamiskehityksestä seuraavaa: ”Voi kuitenkin olla, että siinä vaiheessa kun julkista palvelua todella tarvitaan, kun kasvava massatyöttömyys ja kärjistyvät sosiaaliset ongelmat jne. pahentuvat – uusi ja parempi julkinen hallinto on palvelukyvyltään heikko ja voimaton.”

Hallitusohjelman suuntaviivojen mukaisesti määriteltiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä 17.6.1993 hallinnon uudistuksen päälinjat seuraavasti (Valtionvarainministeriö 1993):

1. Hallinnon moniportaisuutta vähennetään
2. Hallinnon ohjausta uudistetaan
3. Kuntien hallinnon ohjaus poistetaan
4. Markkinaperusteisia toimintamuotoja lisätään
5. Voimavarojen yhteiskäyttöä lisätään
6. Lupajärjestelmiä karsitaan ja kevennetään
7. Viranomaisten välisen tiedonsiirron esteitä poistetaan
8. Viranomaisten tiedonkeruuta vähennetään ja yhtenäistetään
9. Valtion aluehallintoa kootaan ja kevennetään
10. Aluehallinnon yhteistoimintaa ja alueiden vaikutusmahdollisuuksia parannetaan
11. Alueiden kehittämismääräyksiä järjestetään uudelleen

Lisäksi periaatepäätös sisälsi joukon poikkihallinnollisia ja muita hallinnonalakohtaisia kehittämistoimenpiteitä (Valtionvarainministeriö 1993, 10–17). Konkreettisesti uudistamistyö eteni Aluehallinto 2000 -hankkeen ehdotusten saatua poliittisen hyväksynnän 1996, jolloin päästiin yksimielisyyteen uudesta läänijaosta, työvoima- ja elinkeinokeskusten perustamisesta ja maakuntapohjaiseen aluejakoon siirtymisestä (Stenvall 1999, 1). Aluehallinnon kokoamisen tuloksena syntyi kuusi suurlääniä (Oulun, Lapin, Ahvenanmaan, Länsi-Suomen, Etelä-Suomen ja Itä-Suomen läänit) lisäksi entisten KTM:n, MMM:n ja TM:n piirihallintoviranomaisten tilalle perustettiin 15 työvoima- ja elinkeinokeskusta, joiden yhteyteen sijoitettiin myös teknologian kehittämiskeskuksen kotimaan yksiköt ja Suomen ulkomaankauppaliiton alueyksiköt sekä valtioneuvoston alueyksiköt.

Hallinnon 1980-luvun puolessavälissä alkaneen hajauttamisen rakenteellisten muutosten rinnalla nousi keskeiseksi 1990-luvun alkupuoliskolla myös julkisen hallinnon toiminnan sisällöllinen ja toiminnallinen uudistaminen, jonka tavoitteena oli tuottavuuden ja laadun parantaminen. Tätä varten asetettiin 7.1.1993 ministeriöhanke ”sateenvarjoksi” tuottavuus- ja laatutyön tukihanke LATU, jonka tehtävä oli valmistella, tukea, tuottaa ja julkaista sekä edistää hallinnon toiminnan tuottavuutta ja laatua koskevia asioita. (vrt. myös Komiteamietintö 1986; LATU 1994)

Valtionhallinnon palvelutoiminnan 1990-luvun lopun kehittämistyötä edustavat vuonna 1998 valtioneuvoston tekemä periaatepäätös ja samana vuonna valtionvarainministeriön laatima ”Julkisen sektorin laatulinjaukset” -asiakirja. Periaatepäätöksessä todetaan, että hallinnon kehittämisen lähtökohtana ovat laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Julkisen sektorin laatulinjauksissa artikuloiitiin periaatepäätös seuraaviksi palveluiden laatutekijöiksi. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 14, 194.):

1. Asiakaskeskeisyys ja palvelujen saatavuus
2. Luotettavuus ja turvallisuus
3. Oikeudenmukaisuus ja oikeusturva
4. Asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu
5. Luottamuksellisuus
6. Tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus sekä virheiden korjaus
7. Asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet
8. Asiallisuus ja ystävällisyys palvelutilanteissa
9. Henkilöstön koulutus ja ammattitaito
10. Kustannustehokkuus, asioiden hoito viivytyksettä

Hallinnon uudistamisen peruspilarina oli edelleen legaalisuusperiaate, jonka mukaan kaiken muutoksen on tapahduttava perustuslaillisen oikeusturvajärjestelmän ja poliittisen vastuun periaatteiden mukaisesti. (emt.15.)

Laadulliset näkökohdat ovat painottuneet 1990-luvulla ja nostaneet julkisen hallinnon palvelutuotannon kehittämisen strategisen suunnittelun ja johtamisen ympäristöön, jossa palvelun laatuun ja kilpailukykyyn kohdistuvat uudet paineet. Tämä merkitsee sitä, että julkisen johtamisen syvyydestä tulee ratkaiseva muutosagentti. Syvyydellä tarkoitetaan tässä johtamisen sisältöä, painotuksia ja mallia (Temmes 1994, 315). Johtamismalliin liittyen esimerkiksi laatujohtamisen näkökulmasta oleellisin kysymys on se, mikä tai millainen laatujohtamisen malli sopii julkiseen hallintoon (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 175). Tilaa-tuottajamallin kohdalla on nostettu esiin varsinkin kuntasektorilla palvelujen loppukäyttäjäröoli: millaiset ominaisuudet tai vaatimukset palvelulle voidaan asettaa ja mitä asiakkaalle voidaan luvata? Tästä on kysymys mm. palvelusitoumuksissa, joiden kokeilu aloitettiin myös valtionhallinnossa. Ensimmäisenä kokeilu toteutettiin työhallinnossa vuonna 1996 noudattaen Ison-Britannian Citizen's Charterien mallia soveltuvin osin (Oulasvirta 1997, 1–7). Työministeriön kokeiluhankkeessa korvattiin Charter Mark -tunnustus-palkinnolle ominaiset laadun standardimääritykset ja niiden sijasta käytettiin laatuvaatimus- sekä laatutekijä-käsitteitä (vrt. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 126).

Vaikka laatujohtamisen ja strategiatyön yhdistäminen saattaa olla ongelmallista julkisella sektorilla samanaikaisesti, kun toimintoja ulkoistetaan tai sekä yksityistetään ja resursseja vähennetään, niin laatuajattelun periaatteet ovat tulleet entistä selvemmin osaksi strategiatyötä (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 15–16, 198). Laatu on strateginen elementti, ja laatu politiikka edustaa organisaation toiminnan keskeistä ulottuvuutta (ks. Harrison & Stupak 1993,5; Lau & Anderson 1998, 87–89). Näin ollen strateginen ulottuvuus on saanut yhä näkyvämmän aseman uusien johtamismenetelmien kehittämistyössä ja ajankohtaisinta suuntaa edustaa Balanced Scorecard -malli.

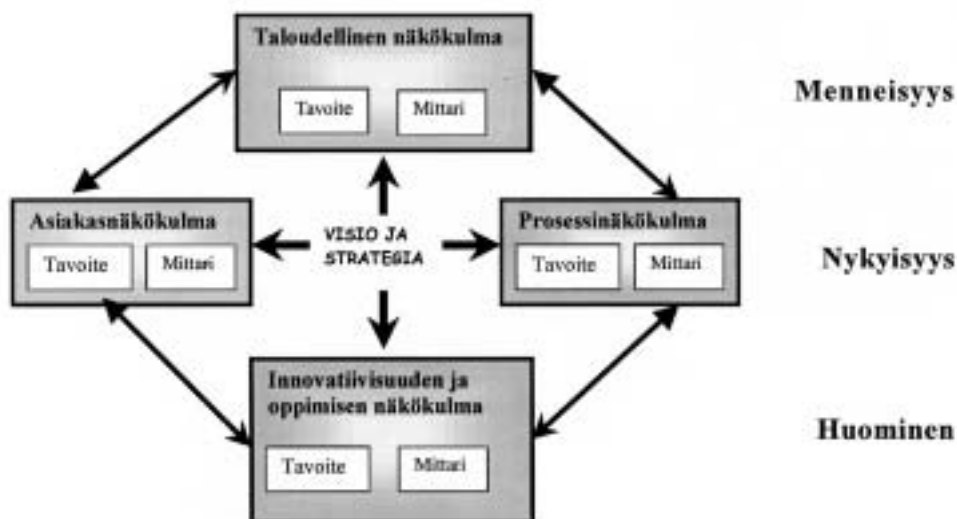
Balanced Scorecard, josta on käytetty suomennosta 'tulokortti', 'tasapainotettu mittaristo', 'monimittaristo' tai julkisella sektorilla 'tasapainotettu onnistuminen', on kansainvälisesti laajalle levinnyt strategiaoppi, jota on sovellettu sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. (ks. Kaplan & Norton 1996; Määttä & Ojala 1999;

Olve, Roy & Wetter 1998.) Balanced Scorecard -tyyppiset laskennalliset mittarit olivat nähtävissä jo 1960-luvulla, kun yritykset käyttivät laskentatoimen tuottamaa tietoa paitsi tilanneseurantaan, myös operatiivisen henkilöstön kehittämiseen ja työkyvyn ylläpitoon organisaation kaikilla tasoilla. (Mintzberg 1996, 63.) Mittaristonäkökulmat olivat tuloksellisuushallinnan strategiatarkasteluissa mukana jo TQM -, NPM -, amerikkalaisten reinventing – ja OECD:n myöhemmässä performance governance –malleissa. (Bouckaert & Van Ruuth 1997, 5–7; Hood 1991; Osborne & Gaebler 1992.).

Uuden strategisen Balanced Scorecard -johtamismallin syntyä pidetään tutkimusprojektia ”Measuring Performance in the Organization of the Future”. Se oli erilaisten yritysten yhteishanke, jossa selvitettiin perinteisen finanssinäkökulman ylittävien uusien arvojen käyttömahdollisuutta tulevaisuuden kehittämisstrategioissa. Perinteiset toimintatavat, laatu, vaikuttavuus sekä tuotantoprosessien ja tuotekehityksen kokonaisuus yhdistettiin. Projekti johti yhteistyön myötä laajempaan konseptiin, jonka työnimenä käytettiin nimeä Balanced Scorecard (BSC). Käsite esiteltiin ensimmäisen kerran Robert S. Kaplanin & David P. Nortonin julkaisemassa artikkelissa ”The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance”, joka ilmestyi HBR⁴-aikakauskirjan tammi-helmikuun numerossa 1992.

Balanced Scorecard on kokonaisvaltainen strategisen johtamisen, laadun sekä kehittämisen ja arvioinnin ohjausväline, jossa organisaation eri osa-alueiden keskinäisten suhteiden integroitu painotus tiivistyy organisaation laadunhallinnan ja tuloksellisuuden tarkasteluviitekehikseksi, joka yhdistää rahamääräisen ja ei-rahamääräisen mittauksen.

Organisaation toimintaa kuvataan tasapainotetun mittariston avulla neljästä tarkastelu-ulottuvuudesta ja toiminnan lyhyen aikavälin ohjaus pyritään yhdistämään visioon ja strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen (Kuvio 4).



Kuvio 4. Balanced Scorecard Lähde: Kaplan & Norton (1992)

⁴ Harvard Business Review.

Taloudellinen näkökulma edustaa osakkeenomistajien intressiä. Asiakas- ja prosessinäkökulmassa korostuvat laatuajattelun periaatteet, ja innovatiivisuus sisältää kehittämispotentiaalin mukaanottamisen strategiseen johtamiseen ja suunnitteluun. Mittariston strategisen suunnittelun aikajänteen lähtökohtana voidaan käyttää esimerkiksi tulevaisuudentutkimuksessa yleisesti käytettyä ennakoinnin aikaulottuvuutta. Operationaalistettuna se tarkoittaa sitä, että menneisyys muodostuu aikasarjoista, nykyisyys on-line-tiedosta ja tulevaisuutta tarkastellaan lyhyellä 0–3 vuoden, keskipitkällä 3–8 vuoden ja pitkällä 8–20 vuoden aikavälillä.(vrt. Lumijärvi 1999.)

Huolimatta siitä, että kiinnostus balanced scorecardia kohtaan on kasvanut merkittävästi myös ns. non-for-profit⁵-sektorin piirissä. (Kaplan & Norton 1996, 179.), siihen liittyvät julkisen sektorin tarkastelun yhteydessä samat perusongelmat kuin liikkeenjohdon teoriakonstellaatioista suoraan lanseeratuissa muissakin organisaatio-teoreettisissa soveltamishankkeissa. Edellä lyhyesti esitelty BSC on kuitenkin yksityisen sektorin (for-profit) rationaliteetista noussut ja liikkeenjohdon teoriakonstellaatioon kiinnittyvä tarkastelunäkökulma, joten julkisen johtamisen hallinnon perusdilemma voidaan pukea tässä yhteydessä Metcalfin kysymykseen ”Perustuuko julkisen johtamisen uudistaminen imitaatioon vai innovaatioon?” Palvelutuotannon osalta perusongelmat tulevat esiin mm. johtamista, tuotteistamista, laatua, tuloksellisuutta, asiakkuutta ja markkinoita koskevissa kysymyksissä, koska sisältövallinnat ratkaisee viime kädessä poliittinen päätöksentekijä. Johtamiseen liittyvät haasteet kohdistuvat erityisesti virkamies- ja ammatillisen johtamisen sekä poliittisen tason keskinäisen aidon dialogin aikaansaamiseen.

Historia on osoittanut, että johtamisen ja laadunhallinnan eri ajatussuunnilla ja menetelmillä on aikansa, paikkansa, menestystarinansa ja gurunsa, jotka joutuvat kukin ennen pitkää kritiikin kohteiksi toimintaympäristön muutosten uusien haasteiden edessä ja joutuvat antamaan tilaa uusille teorioille ja näkökulmille. (vrt. Drury 1990; Ezzamel 1994; Goldenberg & Hoffeecker 1994; Harisalo 1987,1; Kaplan & Norton 1996; Lumijärvi 1993, McNair & Lynch & Cross 1990.) Laatujohtamisella näyttää kuitenkin olevan tällä hetkellä julkisella sektorilla aito kontribuutio palvelujen suunnittelijoiden, päätöksentekijöiden, tuottajien ja käyttäjien toimintaan ja Kuhnin paradigmatieteeseen ” A scientific theory is declared invalid only if an alternate candidate is available to its place.” (Osborne, & Gaebler 1992, 323.) ei tässä suhteessa ole mielestäni adekvaatti, vaikka Balanced Scorecard on saavuttanutkin

⁵ Näkökulma on Suomessa saanut huomiota mm. HAUS:n toteuttamissa julkishallinnon Balanced Scorecard -kehittämishankkeissa, joissa on käytetty organisaatiotyypittelyä yhtäältä ns. profit-organisaatioihin, joissa omistajan intressit määräytyvät liiketaloustieteen näkökulmasta, jolloin omistajalle arvoa tuova tuotteen tai palvelun olotila tai -muoto on kiinteästi yhteydessä hyötyyn, etuun tai muutoin omistajalle merkitykselliseen asiaan, eli tuotteen on menestyttävä kilpailussa ja tuotettava voittoa omistajille; yleensä kysymys on viime kädessä osakkeenomistajista (shareholder). Toisaalta puhutaan non-profit-organisaatioista, joissa omistukseen perustuvaa intressiä edustavat ns. isännän (stageholder) ääntä käyttävät ja kysymys on resurssien hallinnasta ja asiakasvaikuttavuudesta, jotka tapahtuvat prosessien hallinnan, uusiutumisen ja uudistumisen sekä työkyvyn ylläpidon kautta (ks. Määttä & Ojala 1999, 28–29).

eräänlaisen niche-tuotteen aseman johtamismallien markkinoilla. Balanced Scorecard ja laatujohtaminen ovat osa julkisen hallinnon kehitystrendiä, ja palvelujen suunnittelijat sekä toimeenpanijat voivat hyödyntää mallia laatuajattelussa ja strategisessa johtamisessa. Lisäksi BSC tarjoaa tasapainotetun mittariston myötä entistä tehokkaamman suunnittelu-, johtamis-, ja kontrollivälineistön hallinnon jokapäiväisen toiminnan arviointiin. Palveluista päättävät saavat analyttisemmän tietopohjan toimintaprosesseja koskevasta informaatiosta ja asiakkaat hyötyvät tästä saamalla entistä parempaa palvelua. Laatumallin toimivuus riippuu siitä, miten malli on onnistuttu siirtämään byrokratian toimintaan. (Pollitt 1990, 440–441.)

Tutkimuksen viitekehys

Johdantoluvussa esitelyjen artikkelien pohjalle rakentuvan väitöskirjatutkimukseni yhteenveto on yhtäältä julkisen hallinnon johtamisen ja toisaalta sen laatuun liittyvien erityispiirteiden kuvaus (vrt. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 200). Tavoitteena on ottaa teoreettisesti haltuun julkisen hallinnon laatutarkastelu ja kuvata siihen liittyviä erityispiirteitä suhteessa yksityiseen sektoriin. Teoreettinen syventäminen on perusteltua monista eri syistä. Esimerkkinä mainitsen tässä otteen Minnesotan yliopiston politiikan tutkijan John Brysonin haastattelusta, jossa hän toi esiin mm. julkishallinnon uutta paradigmakeskustelua vaivaan teoriattomuuden. (Osborne & Gaebler 1992, 321.):

”In the past, we let markets works until they failed; then we responded with public bureaucracies. We’re struggling for figure out a new way, somewhere between markets and public bureaucracy. So far, there’s no theory guiding it. People don’t have a real clear idea of why past practices aren’t working, or what a new model might be. So they can’t learn from success or failure: there is no theoretical framework people can use to integrate their experiences.”

Kysymys on edelleen hyvin ajankohtainen ja sopii erinomaisesti laatutarkastelun problematiikkaan. Laatu on tieteenfilosofisesti teoriaton ja vailla *Dinge an Sich* subjektiviteettia, ja kantilaisittain jatkaen laatu näyttää vulgaarissa teoriassaan subjektivoituvan *Erscheinungen* - ilmiömaailman kontekstissa (Saarinen 1986, 227–235). Tällä viitataan laadun semi-teoriakonstituution kautta abstrahoituvaan laatutarkasteluun. Laadun ontologiset ja epistemologiset pohdinnat ovat olleet puutteellisia, ja laadun *Dinge an Sich* on jäänyt vaille riittävää huomiota. Laatutarkastelut ovat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta jääneet vulgaaritasolle. Yrityksenä ontologiseen suuntaan voidaan pitää esimerkiksi Lillrankin (1998) laatufilosofia-pohdintaa, joka typistyy kuitenkin lopulta laadun tarkastelultaan relativistiseen ja ilmiöön sidottuun havaintoon. (ks. emt, 6, 28–29.) Tällä tarkoitan sitä, ettei kysy-

mystä laadun yhteisestä reaaliabstraktioalustasta¹ ja siihen liittyvän kognition situationaalisuudesta ole kyetty hermeneuttisesti tavoittamaan, vaikka laadun käsitteellisyysoliomuoto on tunnistettukin.

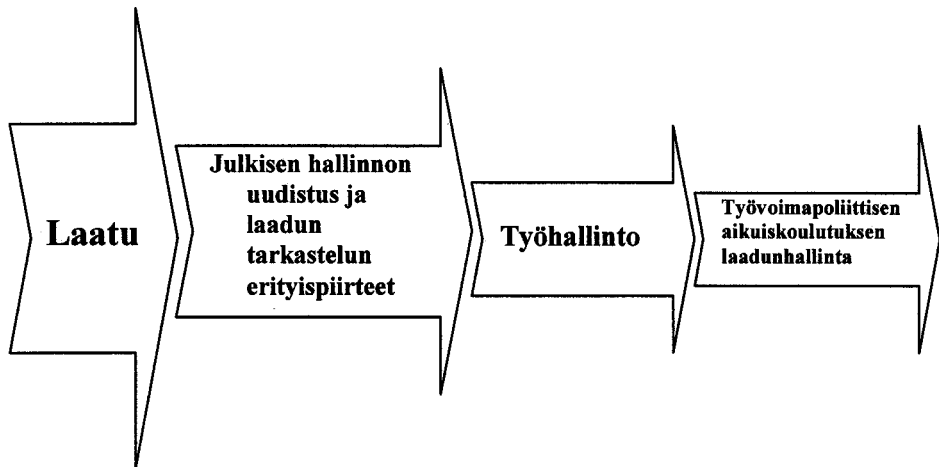
Yleisesti havainto laadusta julkisessa hallinnossa on jäänyt vaille esimerkiksi Husserlin² tarkoittamaa käsitteellistämistä ja siten myös ymmärtämistä. (ks. Juntunen & Mehtonen 1977, 122, vrt. myös Karila 1997, 148–150; Laven & Gruber & Law & Mandl & Rekl 1994, 1–4.)

Tieteenfilosofisesti viitataan edellisellä inhimillisen toiminnan Aristoteleen poiesis ja praksis teleologiseen ajattelutapaan ja käsitykseen tieteiden jaosta teoreettisiin, poieettisiin ja käytännöllisiin. (Juntunen & Mehtonen 1977, 40–41.) Poiesis ja praksis välittyvät metodologisesti Hegelin kansalaisyhteiskuntatarkastelun ja metodisesti Hobbesin analyttis-synteettisen menetelmän kautta kiinteästi tutkimuksen ongelmanasetteluun, johon palaan metodihuomautuksissa perusteellisemmin. Aristoteellinen tiedekonseptio tarjoaa tässä tieteenfilosofisen taustan laadun ontologiseen pohdintaan, jossa keskeisenä on teoreettisen ja pragmaattisen tiedon erottaminen. Ensin mainittu edustaa katselijan ja jälkimmäinen tekijän näkökulmaa. Poieettisen tiedon yhteiskuntafilosofinen relevanssi jää tässä vaille sille kuuluvaa merkitystä, ellei sitä kuvata laatuajattelun perusteista lähtien. Laadusta puhuttaessa praksiksen ja poiesiksen suhdetta tarkastellaan laadun valmistus- ja kulutusprosessien näkökulmista, jolloin käyttäjän tieto laadusta on parempaa ja arvokkaampaa kuin valmistajan. (vrt. Juntunen & Mehtonen 1977, 42.)

Näin ollen syvällisempi teoreettinen, kohdespesifi situationaalinen diskurssi on perusteltu ja välttämätön relevantin laatutarkasteluasetelman konstruomiseksi sekä laadun kehittämistyön eteenpäinviemiseksi julkisessa hallinnossa (Pollitt & Bouckaert 1995, 5). Tutkimuskohteen (Kuvio 5) logiikka etenee laadun yleisestä ilmiötasosta julkishallinnon erityiseen laatutarkasteluun, ja analyysi perustuu lukujen 2–7 artikkeleissa esille nostettuihin kysymyksiin sekä niistä tehtyyn yhteenveetoon. Päätelyn logiikkana abduktio merkitsee sitä, että jäljempänä esitettäviin tutkimuskysymyksiini on haettu vastausta artikkeleissa käsiteltyjen julkisen hallinnon laadun erityispiirteiden kuvauksesta ja teoreettisesta dokumentaatioanalyysistä. Lisäksi empiiristen aineistojen analyysit ovat luoneet pohjan julkishallinnon laadun erityispiirteiden teorianmuodostukselle.

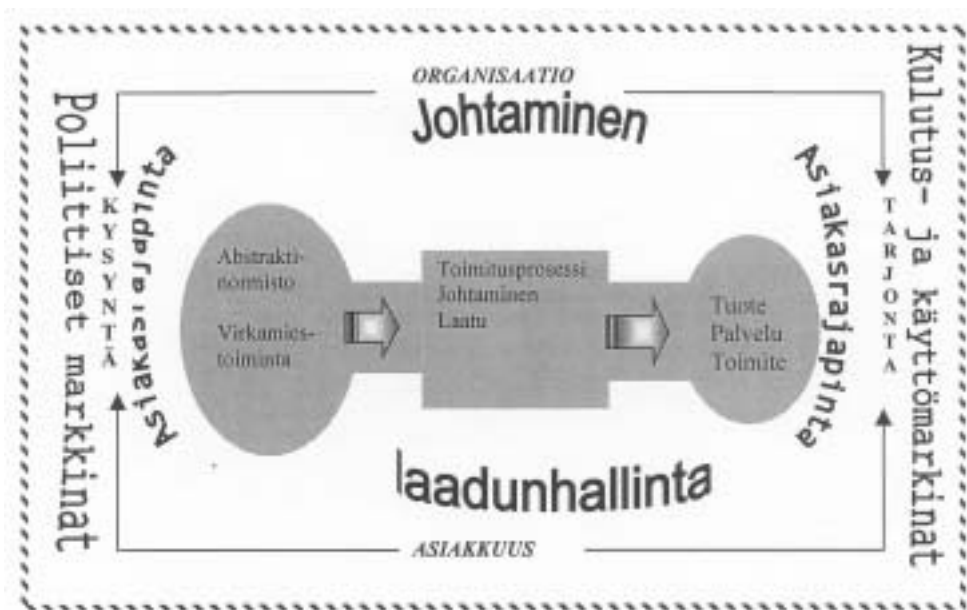
¹ Abstraktio-käsitettä käytetään tässä dialektisessa merkityksessä, jolloin laadun ontologia edustaa abstraktiotasoa ja reaaliabstraktio kiinnittää sen kulloiseenkin semi-teoreettiseen kontekstiin (vrt. Juntunen & Mehtonen 1977, 136–137).

² Viitataan tässä erityisesti Husserlin oppiin olemuksista eli eidoksista, jossa hän puhuu eideettisestä reduktiosta, jolla tarkoitetaan jotakin ilmiötä tietoisuuden kohteena, mitä tahansa tietoa, luuloa tai mielikuvaa. Objekteja tarkastellaan tietoisuusaktien immanentteina korrelaateina (Juntunen & Mehtonen 1977, 120–121). Laatu on tässä suhteessa hyvin kiinnostava ilmiö tarkasteltavaksi.



Kuvio 5. Tutkimuskohteen logiikka

Tavoitteena on syventää ja terävöittää artikkeleissa esille nostettuja julkisen hallinnon käytännön laatuksymyksiä sekä kytkeä ne metodologiseen kontekstiin (kuvio 6):



Kuvio 6. Tutkimuksen viitekehys

Kuviossa 6 palvelun kokonaisuus on nähty asiakasrajapinnan kysynnän ja tarjonnan vuorovaikutuksena³, jota määrittävät julkishallinnon organisaation rakenteen, kulttuurin ja johtamisen lähtökohdista nousevat reunaehdot. Keskeisimmät laadunhallinnan tekijät ovat organisaatio (toimitusprosessi), asiakkuus (asiakasrajapinta, subjektiviteetti⁴) ja markkinat (tuotteistus).

Lähtökohtana on julkisen hallinnon palvelutoiminnan kuvaus laadunhallinnan näkökulmasta, jossa asiakasrajapinta muodostuu hallinnon ja kansalaisen välisestä vuorovaikutuksesta. Aluksi esitän ajatuksia laadusta ja sen olemuksesta. Seuraavaksi tarkastelen julkisen hallinnon johtamista ja kehitystä sekä kuvaan niitä lähemmin työhallinnon osalta. Lopuksi esittelen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaa koskevan päätöksenteon tukijärjestelmän (jatkossa lyhyemmin *laadunhallintajärjestelmä*) case-tyyppisenä esimerkkinä julkisen hallinnon laatu-työstä.

Metodologisia kysymyksiä

Lähestymistapaa voidaan pitää yleisparadigmaltaan holistisena, ja metodologisesti korostuu hermeneuttinen perinne (Grönfors 1996, 25, Töttö 1981, 7). Metodologinen rajanveto kulkee selkeästi klassista ihmistieteiden ja luonnontieteiden välistä linjaa, ja ratkaisuksi olen valinnut sosiologisen tarkastelutavan; Tämä perustuu Weberin ymmärtävän ja selittävän keskinäiseen metodologiseen kompromissiin, ts. sosiologian on ymmärrettävä sosiaalista toimintaa voidakseen selittää sitä. *Sosiaalinen* nähdään tässä laajasti myös taloudellisena todellisuutena Durkheimin sui generis – konstellaatioissa. (Juntunen & Mehtonen 1977, 102, 113.) Metodisesti tutkimusote lukeutuu dialektis-hermeneuttiseen ja kriittisen teorian traditioon. (Nikkilä 1986, 13–14, 51; Töttö 1981, 2–5.) Politologiaa sivutaan useissa yhteyksissä, ja valtioteoreettisesti tutkimusongelmassa on materialistisen valtioteorian tulokulma, jossa talouden ja politiikan sekä oikeuden keskinäinen struktuuri hahmotetaan ns. ylä- ja perusrakenteen kautta. (ks. Juntunen & Mehtonen 1977 Nikkilä 1986; Töttö 1981, 222–23.) Sosiologisesti kiinnostava on Jellinekin valtion kaksinaisuusluonteisuutta avaava näkökulma, jossa näkemys valtiosta ajatusvälttämättömyytenä ja vallan lähteenä on tutkimukseni metodologiseen pohdintaan kiinnittyvä. Jellinekin mielestä valta on valtion objektiivinen peruselementti, ja valtiota koskevaa ajattelua ei voitaisi harjoittaa ilman sitä koskevia loogisia määreitä. (Ahonen 1988, 38–41.) Tämäntyyppisestä kysymyksen asetelusta lähtee tämän tutkimuksen julkisen hallinnon laadun erityispiirteiden analyysi. Tutkimusongelman ilmiömaailma kuuluu Habermasin kuvaamien modernin kapitalismin osajärjestelmien (taloudellinen, hal-

³ Vuorovaikutus on tässä ymmärretty vaihdantana, jossa subjektiviteetteja edustavat toimijat suorittavat vastavuoroisen transaktion (Lillrank 1998, 22).

⁴ *Subjektiviteetti* tarkoittaa tässä subjektin tietoista minänä toimimista (ks. Juntunen & Mehtonen 1977, 29). Käsitteellä on tutkimukseni ongelmanasettelussa hyvin keskeinen asema, ja sillä pyritään ilmentämään fenomenologisesti toimijan aitoa kulloistakin roolia asiakasrajapinnassa.

linnollinen, poliittinen ja sosiokulttuurinen) piiriin. (ks. Habermas 1987, 170–172, vrt. myös Nikkilä 1983, 160; Tuori 1985, 198.)

Konkreettisesti tutkimuskohteessa metodologian ydin muodostuu julkisen hallinnon laadun käsitteen ja käytön problematiikasta, johon liittyy merkittäviä erityispiirteitä palvelutuotannon näkökulmasta. Näiltä osin metodologisesti tutkimuksen ongelmanasettelu sivuaa myös politologista ja oikeusteoriaa virkamiestoiminnan ja vallan analyysien osalta.

Laadun vulgaari käsitelmärittely on aiheellista käydä vielä läpi ennen sen käsitteellistä laajennusta. Arkikielessä *laatuun* liitetään yleisesti jokin mitattava suure (Lillrank 1990, 39–40; Lipponen 1993, 33). Tällöin laatu on paremmuutta suhteessa johonkin, jota voidaan mitata taloudellisesti, ominaisuuksiin liittyneenä, kilpailukyknä, hyvinvointina jne. Laatu on yhtäältä sisäistä. Kysymys on tuotteen (tavara, palvelu, kokemus, nautinto, elämys jne.) tilan vaihtumisesta toiseen tilaan, jota pidetään erilaisena ja useimmiten tavoiteltuna, jotenkin parempana kuin tuotteen aikaisempaa olotilaa tai -muotoa. Lisäksi puhutaan asiakkaan kokemasta laadusta, joka kuvaa juuri tuotteen odoteominaisuuksien ja toteutuneen kokemuksen välistä eroa. Viimeksimainittu on relativistinen ja yhteydessä asiakkaan saamaan hyötyyn. Sisäinen laatu on sen sijaan tuotteeseen itseensä liittyvä ominaisuus, ennalta määritettyyn ja usein standardiin sidottu, jota voidaan kuvata täsmällisesti ja yksiselitteisesti esim. mittasuureilla, kuten nollavirhe, hylkäysprosentti, toleranssiväli jne. Erityisesti palveluihin liittyen asiakkaan kokemuksia voidaan tarkastella teknisenä ja toiminnallisena laatuna. Teknisellä laadulla tarkoitetaan asiakkaan saaman ratkaisun toimivuutta halutussa tilanteessa. Toiminnallinen laatu liittyy tuotteen toimitus- ja jakeluprosesseihin, joihin usein liittyy vuorovaikutusta. (Karlöf 1995, 333.) Viimeksi mainittu laatutarkastelutapa on erityisen keskeinen myös julkisten palvelujen yhteydessä; tähän palataan tuonnempana.

Laatua voidaan tarkastella eri näkökulmista. Lillrank lähestyy sitä neljästä näkökulmasta: Perinteisesti laatu nähdään tavaratuotantoon liittyvänä ilmiönä, jota mitataan. Toisena näkökulmana hän tuo esiin suunnittelun, joka perustuu tuotekeskeiseen ajatteluun. Laadun tarkastelun kolmas tulokulma lähtee asiakkaan tarpeista, ja neljännessä tavassa laatua analysoidaan systeemilähtöisesti. (Lillrank 1998, 28–37.) Useimmat laatuasiantuntijat ja tutkijat ovat yhtä mieltä mm. seuraavista laadun tarkastelun näkökulmista. (Garvin 1988, Kotler 1988, Lillrank 1995.):

1. Valmistuskeskeinen, perustuu tuotteen yhdenmukaisuuteen
2. Tuotekeskeinen, perustuu tuotteen suorituskykyyn
3. Arvokeskeinen, perustuu hinta-laatusuhteeseen
4. Kilpailukeskeinen, perustuu hinta-laatusuhteen kilpailukykyyn
5. Asiakaskeskeinen, perustuu asiakaslähtöisyyteen (käyttöarvo, näyttöarvo, vaihtoarvo)
6. Ympäristökeskeinen, perustuu tuotteen ympäristövaikutuksiin

Valmistuskeskeinen laatu edustaa tyypillisimmillään ns. sisäistä laadun ulottuvuutta. Tuotokeskeisessä laatu näkökulmassa laatu piilee jo itse tuotteessa ja edustaa asiakkaalle merkitystä sinänsä. Arvokeskeinen laatu todentuu markkinoilla vaihtoarvonsa kautta ja muuttuu käyttäjälleen laaduksi vasta hinnan tai käyttöarvon tms. perusteella. Kilpailukeskeisyys korostaa tuotteen laatua vertaistarkastelun näkökulmasta ja tuotteen sisäinen tai asiakkaan kokemana laatu eivät sinänsä anna sille painoarvoa. Asiakaskeskeinen laatu on tuotteen kyky täyttää asiakkaan toiveet ja odotukset. Tällöin asiakkuus nähdään laajempaan kuin yksittäinen ihminen. Viimemainittu laatu näkökulma edustaa myös yleisintä laadun määritelmää. Ympäristökeskeisessä laatu näkökulmassa on nähtävissä myös laadun kollektiivisuuden ulottuvuus, johon sisältyy ainakin implisiittisesti prosessien systeemisuuden ja toimintaympäristön huomioon ottaminen. (Carr & Littman 1990; Crosby 1979; Taguchi 1986.) Käsilläolevan tutkimuksen ongelmanasettelu ei kiinnity selkeästi mihinkään edellä kuvattuun laadun tarkastelun näkökulmaan, koska ne kaikki edustavat konstitutionaalisesti vulgaaria lähestymistapaa. Lähinnä oman tutkimuksen ongelmanasettelua ovat kaksi viimeksi mainittua näkökulmaa, jotka toimivat asiakasrajapinnassa lähes analogisesti. Asiakas- ja ympäristökeskeisessä näkökulmassa tavoitetaan joitakin vuorovaikutuksen ja systeemilähtöisen laadun määreitä, joita julkisessa palvelutoiminnassa edustavat mm. lait ja asetukset sekä niiden toimeenpanosta vastaava virkamiestoiminta. (vrt. Lillrank 1998, 37.)

Perinteisen laatu keskustelun ydinaluetta ovat laadun käsitteen ja määritelmien käytön osalta olleet konventionaaliset kontekstit, joissa laatua on käsitelty tuotannollisena, taloudellisena, mittauksellisena ja asiakastyytyväisyyteen liittyvänä tekijänä. Teoreettiset tarkastelukulmat ovat nousseet yleisen taloustieteen ja erityisesti liikkeenjohdon viitekehuksesta, ja käsitteellinen määrittely on nojautunut laadun historiallisen, teollisuustuotannossa syntyneen käsitejärjestelmän pohjalle. Johtamisen taustalla ovat alkujaan taylorilaisen ja sittemmin neo-taylorilaisen liikkeenjohdon teoriaperinteestä kehittyneet mallit, joiden ydin palautuu taloudellisesti organisaation tuotannon, vaihdon, jaon ja kulutuksen kehään. (vrt. Bauman 1997; Garvin 1988; Juran 1988.) Tästä syystä laadun tavaratuotannossa kehitetyn doktriinin siirto palveluiden laadun tarkasteluun oli jo sinänsä ongelmallista (ks. Järvelin ym. 1992, 36). Ongelmat eivät ole ainakaan vähentyneet siirrettäessä laatuajattelun filosofiaa julkisen hallinnon palvelutoimintaan.

Mitä on laatu – mitä laatu on?

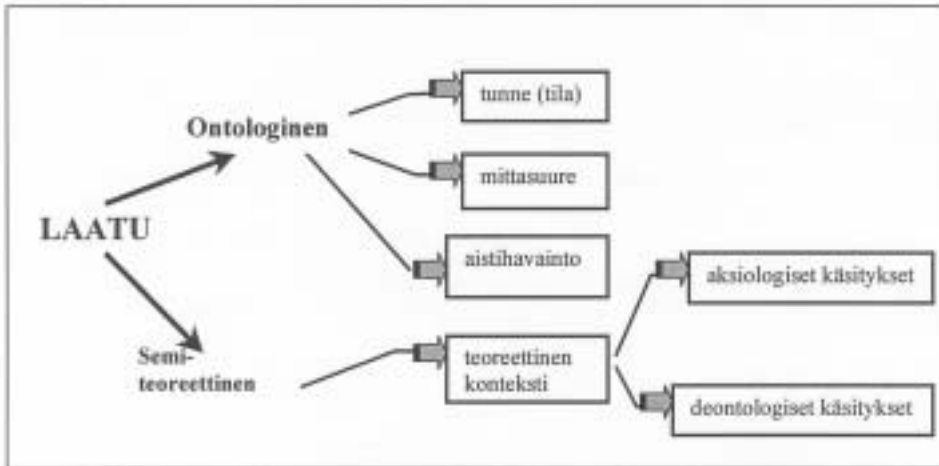
Aluksi on esitettävä ontologinen kysymys, mitä on laatu. Kysymyksellä avaan tietä laadun epistemologiaan. Mitä voimme ymmärtää ja tietää laadusta? Miten tai millä tavoin voimme saada tietoa laadusta? Jälkimmäistä laadun vulgaaria problematiikkaa on pohdittu runsaasti koko laadun runsaan satavuotisen historian ajan. Sen sijaan ensin mainittuja kysymyksenasetteluja ja lähestymistapaa ei ole enemmälti käytetty, ja sen vuoksi pidän niitä tarpeellisina, uutta avaavina ja erittäin

haastavina mutta kiinnostavina. Laatu on käsitteenä jo alun perin ollut hämärä ja tullut, jos mahdollista, vielä diffuusimmaksi, ja siitä on hyvin erilaisia käsityksiä. (Karlöf 1995, 64; Lillrank 1990 ja 1998; Swiss 1992, 358–359; Walsh 1991, 506–507, vrt. myös Crosby 1979, 19.). Laadun ontologia tarjoaa uuden ja kiinnostavan tulokulman laadun perimmäisen olemuksen pohdintaan. Jatketusti kiinnostavaa on tietää mitä laatu julkisessa hallinnossa ja tässä tutkimuksessa erityisesti valtionhallinnossa on. Haluan korostaa, etten olen kiinnostunut siitä, mitä valtionhallinnon laatu on. Tosin siihenkin tässä tutkimuksessa vastataan työhallinnon osalta case-osion yhteydessä. Yleisesti voidaan todeta, että laadun ontologinen ja epistemologinen tarkastelu on ollut varsin puutteellista. Tähän on syynä ainakin se, että laatu-käsitteen syvällisempi analyysi on ongelmallinen, koska ei ole olemassa teoriaa laadusta. Sen vuoksi epistemologisesti, vaikka sanakirjamääritykset ovat triviaaleja, on tässä yhteydessä perusteltua lähteä liikkeelle virallisesti käytetyistä määrityksistä.

Nykysuomen sanakirjan (1983) mukaan laatu on ”ominaisuus, laji ja tapa käydä pänsä eli laatu luonnehditaan piirteeksi, joka tekee jonkin sellaiseksi kuin se on tai sen keskeisiksi tekijöiksi, jotka ovat tunnusomaisia jollekin tai kuuluvat olennaisesti johonkin tai antavat tunnusomaisen, olennaisen leiman eli ovat olennaisia jollekin”. Tuoreessa lähteessä, Suomenkielen perussanakirjassa (1992), määritellään laatu seuraavasti: se, mikä on jollekin ominaista, jonkin ominaisuudet, luonne, olemus, kvaliteetti (emt. 4). Suomalaiset sanakirjamääritelmät eivät avaa laatu-käsitettä kovin kuvaavasti, vaan kuulostavat yhtä ontoilta, kuin jos kysyttäisiin: Mitä mieltä olette ydinvoimasta? Ja vastaus kuuluisi: En ole puolesta enkä vastaan, vaan päinvastoin. Oxfordin tietosanakirja (1993, 2483) määrittää laadun ”täydellisyysasteeksi”, joka sekään ei lisää ymmärrystämme laadusta. Kansainvälisen standardisoinimis-järjestön ISO:n määritelmä laadusta on ”tuotteen tai palvelun ominaisuuksien ja tunnusmerkkien kokonaisuus, joka antaa sille kyvyn täyttää määritellyt tai tiedostamattomat tarpeet”. Tässä määritelmässä laatu on kiinnitetty tarpeeseen, joka viittaa siihen, että laatu itsessään ei ole mitään vaan johonkin liittyneenä laadusta voidaan ilmaista jotakin.

Laadun määrittelyt tai tarkastelut lähtevät a priori kontekstista, jossa taustalla on usein liikkeenjohdon teoriaan perustuva konstituutio. (vrt. Lillrank 1998, 7.) Edellisen perusteella laatu on pääteltävissä epistemologisesti *semi*-teoreettiseksi, jolloin se näyttää saavan sisältönsä tai artikuloituu ”toisen” luontonsa kautta vaihtona ja saa merkityksensä toisen teorian kautta. Liikkeenjohdon teoriakonseptiota on käytetty runsaasti laadun verifiointiin. Mutta mitä voimme edellisen perusteella käsittää laadusta? Tietenkin kyse on eri asiasta kuin siitä, mitä voimme tietää laadusta. Ensin mainittua ulottuvuutta eli laadun ontologiaa sivuaa Lillrankin transkendentiaalinen laatu, jolla hän tarkoittaa kokemusta, jota ei voi määritellä, mutta jonka tietää, kun sen on kokenut. (emt. 13.) Laadun semi-teoreettisen luonteen perusteella laadun ontologista käsitystä voitaisiin hakea hyvin laajasti useammaltakin tieteenalalta, ja filosofisesti siinä näyttää olevan myös mieltä. Tällöin laadun kategoriat olisivat ontologisesti ja epistemologisesti jaettavissa yleisellä

tasolla laajassa tarkastelussa esimerkiksi kolmeen seuraavaan ulottuvuuteen: tunnettavissa oleva, mitattavissa oleva ja aistittavissa oleva (kuvio 7):



Kuvio 7 Laadun olemus

Laatu ei ontologian yleisessä kategoriassa kerro vielä mitään kontekstista ja siihen kiinnittyvistä ilmiöistä, niiden olotilasta tai dynamiikasta (vrt. Karila 1997, 114–116; Lillrank 1990, 40). Laatu ei olisi siis itsessään hyvää, huonoa, tasaista tms. Laatu konstituoituisi vasta tietyssä teoreettisessa konstellaatioissa, ja itse asiassa sen tulisi aina edellyttääkin kontekstuaalisuutta, jotta laadunhallinta sisältäisi validiteetin ja reliabiliteetin tarkastelumahdollisuuden suhteen. (vrt. Lillrank 1990, 39–42.) Tämä koskee sekä laadun käsitteellistä että sitä konstituoivan teorian kontekstia, jotka molemmat on otettava huomioon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkasteltava ilmiö määrittää konstituution ja laadun käytön kategoriat, jotka yleisessä ontologisessa mielessä täyttyvät kaikkien kolmen edellä mainitun ulottuvuuden osalta perinteisen vulgaarin laadun käsitteen konseptiossa.

Sen sijaan valtionhallinnon organisaatiota tarkasteltaessa tulisi välittävänä semi-teoreettisena tutkimusotteena käyttää hallintotieteellistä tai tässä tapauksessa täsmällisemmin julkishallintotieteellistä teoriaa (ks. Nikkilä 1986, 16–22). Samoin laadun käsitteellisen määrittämisen olisi perustuttava julkisen hallinnon teoriataustaan yleensä ja julkisen hallinnon johtamismalleihin erityisesti (Lumijärvi 1985, 20; Mintzberg 1980, 10). Toisin sanoen laadun aksiomaattiset ja deontologiset käsitykset määräytyvät semi-teorian kautta. Viimeksi mainittuun nojautuen on tutkimukseni teoreettisen näkökulman välttämättömänä edellytyksenä, että laadun vulgaaria käsitteellistä alaa laajennetaan teoreettisesti. Valta ja yhteiskunnallisuus on otettava palvelutuotannon laatua määrittäviksi uusiksi elementeiksi.

Methodisia huomautuksia

Metodologisia kysymyksiä -luvussa asetin lähtökohdaksi hermeneuttisen lähestymistavan, jota seuraavassa täsmennän metodisesti. Tutkimukseni metodisen toteutuksen taustalla on useita analyysitapoja, mutta keskeinen on dokumenttiaineistoon perustuva käsitteellinen ”nousu abstraktisesta konkreettiseen” -analyysi (vrt. Juntunen & Mehtonen 1977, 136). Tarkasteltavien ilmiöiden holistinen luonne ja tutkimusongelman tematisointitapa rohkaisivat minua hyödyntämään tutkimuskohteen tarkastelussa Lukácsin esineistymisteoriaa hermeneutiikan perspektiivissä, jossa erityisen kiintoisaksi osoittautui totaliteetin käsite⁵. Käsittelin aihetta jo lisensiaattityössäni, ja kysymys on totaliteetista nimenomaisesti dialektis-hermeneuttisena tosiasiaa koskevana siitä, kuinka tosiasiat ovat mahdollisia. Totaliteettiajattelun mukaan ei ole puhdasta tosiasioiden eksistenssiä tai tilaa, vaan tosiasiat ovat semi-teoriapitoista tulkintaa. (vrt. Töttö, 1981, 6.)

Käytännön tutkimusprosessin kannalta olennaista tässä lähestymistavassa on tutkimuskohteen konstruktio analyttis-synteettisellä metodilla, jota kutsutaan myös resoluution ja komposition metodiksi. Kohdespesifi konstruktio rakennetaan kahdessa vaiheessa: analyttinen vaihe sisältää kompleksisen ilmiön erittelyn yksinkertaisempiin osiin, mitä kautta löydetään elementtien dynamiikan periaatteet ja lait sekä niiden aikaansaamat vaikutukset. Toisessa, synteettisessä prosessissa rekonstruoidaan tutkittava ilmiö elementeistään nojautumalla niiden dynamiikkaan. (Juntunen & Mehtonen 1977, 43.) Marxilaisessa teoriassa tätä kutsutaan usein yleisessä tapauksessa rekonstruktioiksi ja erityistapauksessa myös reproduktioksi. Tutkimukseni peruslähtökohdan mukaan se tarkoittaa käytännössä ensinnäkin sitä, että laatu on palvelun teoreettisen konstruktion lähtöpisteenä. Toiseksi, metodisesti laatua koskeva ilmiö, ilmiökenttä ja liikkeellepanevat voimat (tärkeimpänä valta) on tutkimuksessani avattu kriittiselle analyysille; Tämä perustuu väitöskirjani perusaineistona olevaan artikkelisarjaan (Turtiainen 1994–1999) ja perinteistä laatu-keskustelua edustavaan lähdeaineistoon. Perinteiseksi laatu-keskusteluksi olen katsonut liikkeenjohdon laatuajatteluun perustuvat sekä yksityistä että julkista hallintoa koskevat teoreettiset ja empiiriset tarkastelunäkökulmat. (ks. mm. Grönroos 1998; Kaplan & Norton 1996; Lillrank 1998; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999; McKeivitt ym. 1979.)

Kolmanneksi metodiseksi ulottuvuudeksi olen ottanut julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin palvelutoiminnan keskinäisen vertailun, jossa käytän soveltaen kommunikatiivisen evaluaatioperiaattetta (ks. Niemi 1996). Kommunikatiivisen evaluaation keskeinen funktio on ensinnäkin paljastaa (relevation) tutkittava ilmiö, siinä olevat ristiriitaiset piirteet ja relevanttisuus sekä arvioida kriittisesti tavoitellun

⁵ Esineistymisteorian ja hermeneutiikan välittävänä kategoriana on totaliteetti, joka tarkoittaa kokonaisuutta, jonka osat liittyvät toisiinsa sisäisin suhtein. Totaliteetissa on momenteja, joita ei voida ymmärtää kokonaisuudesta riippumattomina eikä kokonaisuutta ilman osia. Lukácsin esineistymisteorian totaliteetin tulkintahorisontti on tässä nähty yleisen ja yksittäisen suhteessa. (Töttö 1981, 6–7.)

toteutunutta ja toteutumaton osakokonaisuutta. Toiseksi kommunikatiivisella evaluaatiolla tavoitellaan ennakoivaa (anticipation) tarkasteluotetta ilmiön dynamiikkaan, muutospotentiaalia ja -hallintaa (Niemi 1996, 21–26). Viimeksi mainittuun sisältyy dialektiikan ulottuvuus aidossa Adornon tulkinnassa: ”Todellinen dialektiikka on pyrkimystä nähdä uusi vanhassa, sen sijaan että yksinkertaisesti nähdään vanha uudessa” (Adorno 1970).

Tiedon intressi on lähtökohtaisesti praktinen ja muodostuu Husserlin elämismaailman (Lebenswelt) kehityksen ja todellisuuden kautta, mutta rajaa hänen fenomenologisen reflektion subjektiviteettinsa ”päälätkäsojan” roolissa -mahdollisuuden pois omasta tarkastelustani. Pitäydyn siis esiymmärryksen ateoreettisessa praksiksessa, jonka ydin kulminoituu Marxin ekonomiakritiikin esipuheen (Marx 1957) seuraavaan sitaattiin:

”Elämänsä yhteiskunnallisessa tuotannossa ihmiset astuvat määrättyihin, välttämättömiin, tahdostaan riippumattomiin suhteisiin, tuotantosuhteisiin, jotka vastaavat heidän materiaalisten tuotantovoimiensa määrättyä kehitystasetta.”

Hermeneutiikan idean perusta lähtee merkityksen sosiaalisesta ja kulttuurisesta kontekstista, jossa etsitään ilmiöiden merkityksiä. Esiymmärryksen kautta muodostamme ennakoita merkityskokonaisuuden, jota lähestytään heideggerilaisen tiedon intressin avulla. Tällöin tietoa haetaan neljällä peruskysymyksellä: mikä?, miten?, mitä kohti? ja kuka?. Mikä-kysymys on ontologinen ja kohdistuu ilmiömaailmaan, miten-kysymys edustaa käsitteen epistemologista alaa ja rajaa metodin ja mitä kohti -kysymys sisältää rationaliteetin, jonka kautta toteutuu tulevaisuuteen suuntautuminen, joka on osa yleisempää hermeneuttista periaatetta. (Varto 1995, 59,62.) Kuka-kysymykseen saadaan vastaus tarkastelemalla ilmiön subjektiviteettia. Prosessoinnissa tiedon totuusarvo kiinnittyy hermeneuttiseen konstellatioon, joka näyttäytyy mm. Diltheyn todellisuuden peruselementeissä, yhtäältä luonnontieteellisenä kausaalimaailmana ja toisaalta mielen konstruoimana maailmana (Dilthey 1976, 207). Tässä tapauksessa laadun tarkastelun tulee perustua tieteellisessä mielessä tosiasioihin, jotka liittyvät toisiinsa teoreettisesti määriteltävissä olevan suhteen kautta; Tämä suhde ei ole yhtä kuin erillisten tosiasioiden joukko, vaan se on sekä ennustettavissa että selitettävissä olevien ilmiöiden välisten riippuvuussuhteiden kuvaus.

Kuten Juntunen & Mehtonen (1977) toteavat, emme voi ratkaista inhimillisen todellisuuden alkua, mutta se on olemassa heti kun sellaisen eksistenssin todellisuus tunnustetaan ajatusten ja tekojen tuottamien merkitysten kautta. Puhumme tällöin hermeneuttisesta kehästä, jossa ei edetä niinkään loogisen kehän kategoriassa, vaan esiymmärryksestä ymmärtämiseen, joka voi olla hyvin paljas, vailla kriittisyyttä ja reflektiota, mutta joka luo alustavan orientaation ja etäisyyden ottamisen ilmiön kriittisempään tarkasteluun.

Tutkimusongelma

Väitöskirjani tutkimustehtävä voidaan määritellä laadun tarkastelun ja julkisen hallinnon, erityisesti valtion⁶ hallinnon⁷, välisen suhteen problemaattisuuden kuvaukseksi, joka on puettavissa neljään tutkimuskysymykseen:

1. Mitä on laatu ja miten se on mahdollista?
2. Mitä on laatu palvelussa?
3. Miten julkisen hallinnon ja yksityisen yritystoiminnan laatatarkastelu poikkeavat toisistaan?
4. Millaisia erityispiirteitä julkisen hallinnon laatatarkasteluun sisältyy?

Tutkimustehtävän näkökulmasta kiinnostuksen kohteina ovat erityisesti talouden (liikkeenjohdon laadun lisäarvoa tuottava näkökulma) ja hallinnon (julkinen palvelutuotanto) alueet. Mielenkiintoinen on yhtäältä taloutta ohjaavan rahamedian ja laatuajattelun (vaihdanta) ja toisaalta hallintotoimintaa (suhdenäkökulma) tai lyhyemmin hallintoa ohjaavan valtamedian jatkossa – vallan ja toimivallan – keskinäisten suhteiden vertailu laadun tarkastelukonstituution määreinä palvelutuotannossa (vrt. Lillrank 1998, 188). Toisin sanoen kysymys on julkishallinnon laadun tarkastelun erityispiirteiden ymmärrettäväksi tekemisestä ja niitä määrittävien tekijöiden kuvaamisesta.

Julkinen hallinto ja byrokratia merkitsevät tieteellisessä hallinnon tutkimuksessa käytännössä samaa asiaa, jolloin byrokratia on kuvaus hallinnon organisoinnista (Nikkilä 1986, 1). Tällöin tutkimusongelman teorettinen konstituutio

⁶ Valtio on käsitteenä keskeinen julkisoikeuden, valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden piirissä, mutta tässä tutkimusongelmani näkökulmasta valtio nähdään enemmänkin sosiologisenä konstruktiona, tosiasiallisena ilmiönä, johon oikeudellisella valtio -käsitteellä on kiinteä yhteys. (Jyränki 1994, 25.) Tällöin käsitteellä osoitetaan eräiden yhteiskuntaelämän tarpeiden tyydyttämistä palvelemaan kehittyntä organisaatiota. Tälle katsotaan yleensä ominaiseksi, että sen muodostaa ihmisyyhteiskunta, joka on järjestynyt käyttämään ”ylimmän asteen valtaa” maantieteellisesti määrättyllä alueella. Tässä tarkoituksessa yhdyskunta on luonut yhteiset laitokset hoitamaan hallitsemistehtäviä ja elää siis ainakin jossain määrin yhden ”hallituksen” alaisuudessa (Yhteiskuntatieteiden käsikirja, osa II, 1964, 920–922.) Suomen Kielen perussanakirja (1994) määrittelee käsitteen jokseenkin samoin: valtion määalueen asukkaiden järjestynyttä yhteiselämää säätelevien yhteiskunnallisten instituutioiden kokonaisuus (emt. 475). Kirjallisuusviite on jo kolmekymmentä vuotta vanha mutta sopii määrittelyltään valtio-käsitteen tarkastelun lähtökohdaksi, koska sen sisältö kuvaa olennaisilta osiltaan tässä tutkimuksessa käytettyä lähestymistapaa.

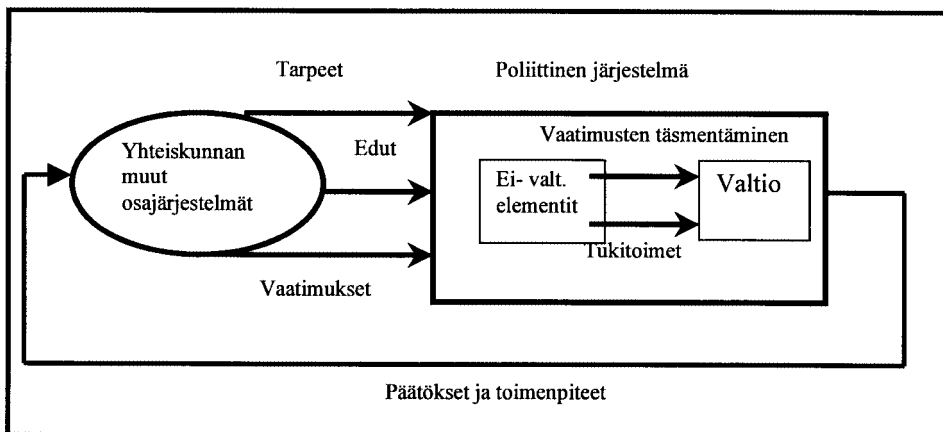
⁷ Hallinnon funktionaalinen määrittely johdetaan valtiovallan kolmijako-opista ja tällöin hallinto toimintana pidetään kaikkea viranomaistoimintaa, jossa ei ole kysymyksessä lainsäädäntö tai lainkäyttö (Pohjalainen & Tarukannel, 1990, 1–11). Hallinnolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa julkisoikeudellista organisaatiota, jota johdetaan niistä julkisten laitosten oikeudellisista perusteista ja vaatimuksista lähtien, jotka kansanvaltainen parlamentaarinen hallintojärjestelmä julkiselle hallinnolle asettaa. Erityispiirteinä ovat kansanvaltaisuuden, kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun, objektiviteettiperiaatteen ja oikeusturvan vaatimusten huomioon ottaminen viranomaistoiminnassa. Hallintotoimet voidaan jakaa tosiasiallisiin, yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin toimiin.

palautuu yhtäältä Weberin klassisen byrokratiateorian legitimizeettiä ja legaalisuutta koskeviin ydinajatuksiin ja toisaalta laatuajattelun ja strategisen johtamisen moderneihin oppirakennelmiin. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 11–25; Vartola 1979, 94–99, 182). Lähtökohtana on Weberin taloudellisen toiminnan rationaalisuus, joka jakautuu muodolliseen ja sisällölliseen. Ensin mainittu tarkoittaa mitattavissa olevaa toimintaa, jonka arvo voidaan ilmoittaa esimerkiksi rahassa. Sisäinen rationaliteetti viittaa sellaisten ei-rahallisten arvojen kuin elämisen oikeus, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo yms. tyydyttämiseen mahdollisimman hyvin niillä resursseilla, jotka kulloinkin ovat käytettävissä. (Weber, 1947, 184–186.)

Muodollinen, rationaalinen talous muodostuu vapaan kilpailun piirissä toimivista liikeyrityksistä. Sisäisen rationaalisuuden toiminta-alue rajoittuu sen sijaan budjettitalouteen. Weberin byrokratiateorian tärkeä kontribuutio liittyy valtaan ja sen ilmenemiseen erityisessä hallinnollisessa järjestelmässä (julkisessa palvelutuotantojärjestelmässä), jossa käskyvalta on sidottu virkaan eikä kuulu virkaa hoitavalle henkilölle ja virat on hierarkkisesti organisoitu sekä toimenkuvaltaan tarkasti määriteltä. (vrt. Bauman 1997, 101–102.) Tämä julkisen hallinnon erityispiirre, jota olen käsitellyt artikkelissani 1, väitöskirjan luku 2, sisältää sen, että toimivalta, oikeudet ja velvollisuudet on sidottu tiettyyn virkaan, ja erityisesti oikeus julkisen vallan käyttöön on määriteltävä niin yksikäsitteisesti, että kaikissa tapauksissa voidaan tietää, kenelle päätöksenteko kuuluu.

Lisäksi vallankäytön tulee olla puolueettomien, yleispätevien normien ja periaatteiden sääntelemä, ja kaikissa tapauksissa on voitava osoittaa jälkepäin, ketkä ovat osallistuneet päätöksentekoon ja vastaavat ko. päätöksestä ja onko heillä ollut ao. toimivaltaa päätöksen tekemiseen (ks. Kivivuori 1984, 48). Vallan subsumtio perustuu yhteisön jäsenyyden kautta hyväksytyyn persoonattoman abstraktinormiston yleispätevään valtaan (Weber 1947, 329–333). Tällöin ydinsisältönä on se, että yhteiskuntaelämää säätelevät lait, eivät ihmiset (Blom 1983, 201). Lakien pohjalle rakentuva rationaalis-legaalinen hallinta perustaa legitimiisyytensä julkiseen ja argumentoivaan keskusteluun, jolla on sisällöllinen yhteys rationiin, totuuteen ja oikeudenmukaisuuteen (Schmitt, 1932, 11; vrt. myös Vartola 1978, 92–93). Yhteiskunnan tasolla se merkitsee kansalaisyhteiskunnassa käytetyn vallan hyväksymistä, joka legalis-rationaalisesti toteutetun hallinnan muotona toteuttaa Rousseauin poliittisen teorian maksiimin ”**kaikkien, jotka noudattavat lakia, on myös oltava mukana sen säätämässä**” (ks. Blom 1983, 17; Jyränki 1994, 97–99). Laatuajattelun osalta teoriatarkastelu rajoittuu palveluteorioiden ja julkisen hallinnon toiminnan vertailuun, jolloin julkishallinnon osalta keskeisin ulottuvuus on legitimizeetti, johon palaan tuonnempana yksityiskohtaisemmin vallan käsitteen tarkastelun yhteydessä.

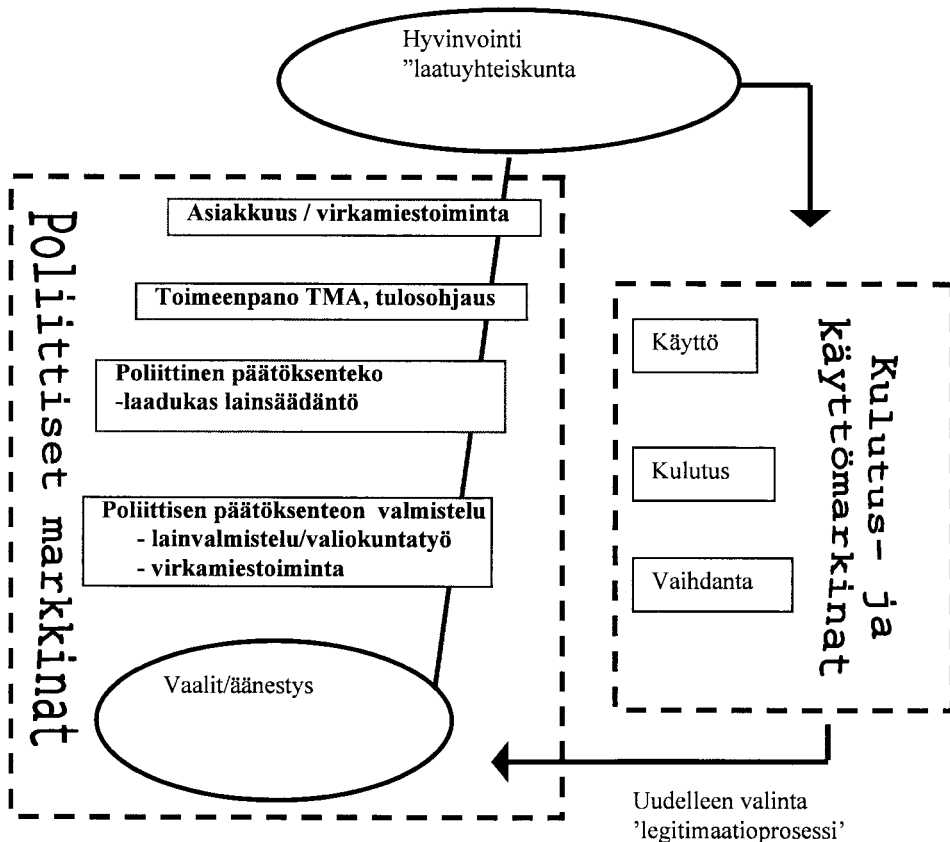
Ongelmanasettelu lähtee julkisen hallinnon organisaatorakenteen ja laadun olemuksen välisen jännitteen tarkastelusta, jota voidaan havainnollistaa seuraavan poliittista toimintaa kuvaavan viitekehysten avulla kuvio 8:



Kuvio 8. Poliittisen järjestelmän toiminta (Lähde: Tuori 1981)

Poliittisen järjestelmän toiminnan tarkastelussa on tässä yhteydessä päähuomio julkisen hallinnon ja erityisesti valtionhallinnon asiakaspalvelutoiminnan analyysissä, jossa avainkäsitteinä ovat laatu, asiakkuus, toimitusprosessi ja markkinat. Ei-valtiollisten elementtien toimintaa edustavat kunnat, puolueet, etujärjestöt, media ja muut erilliset liikkeet, jotka järjestyvät esim. jonkun poliittisen kysymyksen ympärille. (vrt. Lillrank 1998; Nikkilä 1986; Tuori 1981.)

Olen päätenyt yleisellä tasolla Weberin byrokratiateorian näkökulmaan, jota tutkimuksen analyysissä on terävöitetty kriittisen teorian byrokratiakonseptilla. Näkökulmassa toimijan subjektiviteetin tärkeä erityispiirre *kansalaisuus* liittyy byrokraatiaan, joka tulee johtaa valtion määräytymisen kautta. Lisäksi on tähdennettävä, että tässä kriittisen teorian tarkasteluote on politiikkaa ja hallintoa integroituneena analysoiva, jolloin byrokratian rooli näyttääytyy sekä politologisena että hallintotieteellisenä kysymyksenä. (Nikkilä 1983,21, 152.) Valtionhallinnon palvelutoiminnan ydin muodostuu demokraattisessa prosessissa (kuvi 9):



Kuvio 9. Demokraattinen prosessi

Julkisen hallinnon erityispiirteiden, ollakseen relevanttia laaduntarkastelun tulee perustua semi-teoreettisen (demokraattisen prosessin) metodologian, laadun vulgaarin "sensus literalis" hermeneuttisen tulkinnan ylittävän ja tutkimuskohteen spesifin situationaalisuuden tavoittamiseen. Tässä tapauksessa kohdespesifi laadun käsitteellinen laajennus konkretisoituu vallan ja laatu yhteiskunnan käsitteissä, joita analysoin seuraavaksi yksityiskohtaisemmin.

Käsitteet

Valta

Lähtökohtaisesti asetamme kysymyksen, mitä on valta. Ensinnäkin valta liittyy yksityiseen, yleiseen, yksilölliseen ja yhteiskunnalliseen kanssakäymiseen ja ylittää taloudellisen kanssakäymisen ja palkkatyöinstituution rajat ulottuen kaikkeen teoreettisesti ajateltavaan ihmisen eksistenssiin (Juntunen & Mehtonen 1977, 56). Vallalla on taloudellinen, poliittinen, sosiaalinen ja kognitiivinen ulottuvuus, jotka

voivat ilmetä markkinajohtajuutena, norminantovaltuutena, statuksena, yliverlaisena osaamisena jne. Näin ollen valta on taloudellinen, oikeudellinen ja sosiaalinen kategoria, joka on läsnä kaikessa ihmisen kanssakäymisen eksistenssissä. Vallankäytöllä on subjektiviteetti, vaikka sitä ei aina ole helppoa tunnistaa.

Suomen hallitusmuodon mukaan valta on kansalla, mutta sen konkreettinen ilmeneminen onkin jo monimutkaisempi ja vaikeammin todettavissa. (ks. Borg 1995; 113; Jyränki 1994, 123–130.) Taloudellisesti valtaa käyttävät *markkinat*, ja yleisesti puhutaan subjektiviteetista, kun todetaan, että markkinat odottavat koron muutosta tai Yhdysvaltojen tuotannon kasvulukuja taikka vaativat valuuttamuutoksia jne. Sosiaalisesti valta näyttäytyy statussymbolina. Todellisuudessa valta ei ole kansalla, eivätkä markkinat ole todellinen subjekti sen enempää kuin status itsessään sisältäisi valtaa. Toisin sanoen oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset lait eivät ole absoluuttisia kategorioita siinä mielessä kuin esimerkiksi luonnonlait. (ks. Juntunen & Mehtonen 1997, 53.) Kysymyksessä ovat yhtäältä ihmiset, jotka käyttävät julkista valtaa *kansan* mandaatilla. Toisaalta talouden yhteydessä eivät päätöksiä vaadi *markkinat* vaan niiden takana ovat sijoittajat, osakkeenomistajat ja pörssimeklarit. Sosiaalisesti valta on ensisijaisesti kommunikaatiivista ja vuorovaikutuksellista hegemoniaa.

Valta on yleisesti ymmärretty suhteeksi, mutta muutoin käsitteen sisältö on problemaattinen (Jyränki 1994, 31; Nikkilä 1986, 23). Valta on vaikuttamista valtakäytön kohteeseen nähden joko hyväksyttävästi, oikeutetusti tai toteutettuna pakkovaltana. Tämä tuo välttämättä erityispiirteen julkisen hallinnon palveluun, jossa valta osana palvelutuotetta sisältää subsumptioulottuvuuden⁸, joka merkitsee mm. palvelutoiminnan yhteydessä toisen toimijaosapuolen subjektiviteetin menetystä. Lisäksi Bauman määrittelee vallan yleisesti siten, että se on kykyä valjastaa toisten ihmisten teot keinoiksi päästä omiin tavoitteisiin. Valta voi hänen mukaansa ilmetä pakkovaltana tai toisten ihmisten arvojen alistamisena omiksi voimavaroiksi, tai kuten Bauman toteaa: ”toisten ihmisten arvojen panemisena omaan taskuun”. (Bauman 1997, 144–145.) Heiskala näkee vallan kyvyssä saada

⁸ Tutkimukseni perusasetelma lähtee teoreettisesti valtion ja yksilön välisen suhteen määräytymisen tarkastelusta. Valtio edustaa subjektia, joka toimii autonomisesti suhteessa hallintoon ja yhteiskuntaan: sillä on siis omanlaatuisensa status (Vrt. Althusser 1984, 98). Althusserin mukaan valtiokoneisto on erotettava valtiovallasta, jolloin oleellista on se, että ensin mainittu on instrumentti jälkimmäisen toteuttamiseen (emt. 98–105). Tällöin valtio toimii subjektina. Yksilö toimii subjektina suhteessa valtion kansalaiskonseptiossa, jonka konkreettinen muoto tulee esiin kansalaisyhteiskunnan konstellaatiossa. Tässä yhteydessä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhdetta nähdään Gramscin hegemoniateorian näkökulmasta, ja yksilön kansalaisyhteiskunnan jäsenyydestä nousee hänen subjektiviteettinsa suhteessa valtioon. (Ks. Mäntylä 1986, 74–76.) Toimijoiden intressit näyttäytyvät yleisen ja yksittäisen edun ristiriitana ja kilpailuna subjektiviteettien välittävässä kategoriassa, joka on hallinto-kansalainen- suhde. Välittäviä kategorioita ovat hallinto-kansalainen-konseptiot. Edellinen välittää valtiosubjektiviteettia ja jälkimmäinen yksilösubjektiviteettia. Yhteiskunnallistumisprosessin ”luonnaamioiva” ominaisuus tulee esiin juuri tässä subjektiviteettien välityksessä, jolloin yksilösubjektiviteetti muuttuukin objektiviteetiksi, ts. valtio säilyttää hallintokonseptiossa autonomisen subjektiviteetin mutta yksilö menettää kansalainen-konseptiossa subjektiviteettinsa. (Nikkilä, 1983, 176.) Habermas käyttää kuvastusta ilmiöstä käsitettä ”Lebensweltin kolonialisaatio”. (Tuori 1985, 200, Kangas 1989, 83–85.)

aikaan tuloksia. Hän käsittelee valtaa organisoituneena ja institutionaalistuneena jakaen sen neljään kategoriaan: ideologinen, taloudellinen, sotilaallinen ja valtiollinen. (Heiskala 1996, 127.)

Valtaan ja legitimizeettiin liittyviä kysymyksiä olen tarkastellut artikkeleissani, jotka ovat väitöskirjan lukuina 2 ja 4. Vallan lähde voi olla absoluuttinen, lakiin, osaamiseen tai edustajuuteen perustuva ja myös sopimuksenvarainen. Absoluuttinen valta on 'hyväksytty'. Oikeutettu valta on demokraattista, ja pakkovalta on ylivoiman ja hegemonian kautta saavutettua etuoikeutta. Se voi olla laitonta tai laillista, demokraattisessa prosessissa syntynyttä, valta-oikeusmandaattiin perustuvaa ja erityistä oikeusvaltioon liittyvää vallan ulottuvuutta. Viimeksi todettu viittaa organisoituihin oikeussäännöksiin, jotka täyttävät aiemmin mainitun Rousseauin poliittisen teorian maksimiin. Näin ollen valta liittyy tässä yhteydessä oikeusvaltion legitimizeettiin⁹, ja siten eri legitimaatiolähteiden¹⁰ tai perusteiden tarkastelu rajataan tässä tutkimuksessa koskemaan erityisesti julkisen hallinnon virkamiestoimintaa (ks Jyränki 1994). Viimeksi mainittu vallan muodon teoreettinen tausta löytyy Weberin legitimizeetin käsitteestä (Weber 1947, 416–434). Legitiimiyden lähde voi olla pysyvästi asetettu, esim. johtokunnan jäsen, jolla on oikeus edustaa; jokin riippumattoman ryhmittymän kollektiivinen mandaatti, esim. kokous tulkittuna edustajaksi; vaalimenettelyllä valittu edustaja, joka voidaan kutsua takaisin eli ns. imperatiivinen mandaatti tai vapaasti toimiva edustaja, esim. etujärjestön statuksen (ammatti, asema yms.) perusteella valittu edustaja. Hyväksyttävä valta on legitiimiä.

Tutkimuksen ongelmanasettelun näkökulmasta valta resurssiksi tulkittuna kaippaa käsitteen laajentamista foucaultilaiseen suuntaan; Tällöin valta näyttäytyy myös abstraktina suhdeverkostona (Foucault 1980, 34–35), joka on ymmärrettävä weberiläisenä konstitutiivisena suhteena ilman identifikaatiota. Toisin sanoen valta on sisäänrakennettu vuorovaikutukseen ja määrittää tosiasiallisesti a:n ja b:n välisen suhteen dominanssin. Tämä persoonattomuuden muotoon rakentuva vuorovaikutus on juuri eräs erityispiirre julkisen hallinnon asiakaspalvelutoiminnassa. Valtaa ei ole helppo tunnistaa tässä yhteydessä palvelun laadun osatekijäksi, vaikka julkisen hallinnon toiminnan eetos palautuu valtaan, joka tuotetaan, ylläpidetään ja uusinnetaan demokraattisessa prosessissa, joita valotan artikkeliosuudessa väitöskirjan luvuissa yksi ja neljä. Valta on saanut julkishallinnon uudistumisprosessissa teoriaintressin ns. julkisen valinnan (public choice) tulkintana, jota kuvaan artikkelissa kuusi, väitöskirjan luvussa seitsemän. ”Ennakoinnista osa TE-keskusten laatu-työtä”. Valta edustaa julkisen valinnan intressinä non-profit-organisaation eetosta vastaavassa mielessä kuin puhutaan profit-organisaation shareholder-intressistä. Poliitikoille valta merkitsee kannatuksen tavoittelua ja uudelleenvalituksi tulemistä

⁹ Legitiimisyttä arvioitaessa päähuomio kiinnittyy oikeuden velvoittavuuden ja sen täyttämättä jättämisen justifioitavuuteen eli ratkaisujen intersubjektiiviseen konrolloitavuuteen (ks. Tuori 1993, 15, Laakso 1990, 55).

¹⁰ Legitiimaation vaihtoehtoisina malleina voisi olla yksittäisiltä kansalaisilta tai organisoiduilta ryhmiltä saatava kannatus (vrt. Clark 1989, 11).

sekä virkakunnalle hallinnon alan resurssien varmistamista (vrt. Granholm & Karlöf 1990,29–30; Paltschik 1987,17; Summa 1993b, 51). Viimeksi mainittu julkisen hallinnon palvelutoiminnan erityispiirteisyyttä ilmentävä poliittisten markkinoiden toiminta on ollut artikkelini yksi pääaihe väitöskirjan luvussa kaksi, jota tarkastelen yksityiskohtaisemmin tuonnempana markkinoita käsittelevän luvun yhteydessä.

Valta on siten julkisen hallinnon palvelutoiminnan erottamaton ulottuvuus; sitä havainnollistaa mm. laadun suhdepohjaisen markkinoinnin näkökulma, joka näkyy julkisten palvelujen toimitus- ja sidosryhmien välisissä yhteistyöprosesseissa (vrt. Lillrank 1998,189; Nikkilä 1986, 23–28). Valta voidaan nähdä osana julkista palvelutuotetta. Tällöin palvelutuote sisältää sekä itsessään (esim. lait erilaisista etuuksista, luvista yms.) että toimitusprosessina (virkamiestoiminta) vallan ulottuvuuden (vrt. Kajanoja 1996, 96; Konttinen 1983,17; Lillrank 1998, 37–38).

Valta rajautuu tässä tutkimuksessa pääosin artikkelissa kaksi ja väitöskirjan luvussa kolme esitettyyn analyysiin virkamiestoiminnasta. Julkisten palvelujen tuotantoprosessia sääntelee hallitusmuodon 92 §:n lainalaisuusperiaate, joka viittaa lakeihin, asetuksiin ja muihin normeihin, joista jatkossa käytän yleiskäsitettä *abstraktinormisto*. Valta liittyy tällöin erityisesti funktionaalisesti määriteltyyn hallintotoimintaan, joka on johdettu valtiovallan kolmijako-opista. Hallintotoimintaa on kaikki se viranomaistoiminta, jossa ei ole kysymyksessä lainsäädäntö tai lainkäyttö. (Pohjolainen & Tarukannel 1990, 1.) Valta konkretisoituu karkeasti kahteen ns. virkatoimen tyyppiin: hallintoasian käsittelyyn ja muihin virkatoimiin (emt. 3). Ensinmainittua tavataan sanoa hallintomenettelyksi, joka tarkoittaa jonkin asian ratkaisemista, jolla tässä tarkoitetaan hallintopäätöstä. Muut virkatoimet ovat viranomaisten yleisen toimivallan käyttöä.

Kansalaisille, eduskunnalle, presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä niiden alaisille virastoille kuuluvat tai niillä on valta määrittää julkisen sektorin palveluperiaatteet. Valta on jaettu asteellisesti, alueellisesti ja asiallisesti. Julkisten palvelujen tuotantoa ohjaa merkittävästi laki. Julkisia palveluja ovat pääsääntöisesti kaikki sellaiset palvelut, joissa myönnetään tai päätetään julkisten varojen käytöstä; toisaalta lainalaisuuden hegemonia ulottuu itse asiassa kaikkeen julkisen hallinnon toimintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että lainalaisuusperiaate (HM 92,2 §) leimaa koko julkisen hallinnon palvelutoimintaa joko rakenteellisena (*abstraktinormisto*) tai välittömänä (virkamiestoiminta) vuorovaikutustilanteessa sekä palvelujen johtamisen kautta vaikuttavana tekijänä. (Jyränki 1994, 171; 260–261; Uotila & Laakso & Pohjalainen & Vuorinen 1989, 22–23.) Näin ollen julkisen palvelutoiminnan laatu tulee tarkastella myös vallan näkökulmasta. Jatkossa kiinnostavaksi nousee kysymys siitä, mitkä ovat palvelutuotteen valtaominaisuuksia. Lisäksi kiinnostavaa on, millaisilla markkinoilla valtaominaisuuksia sisältävät tuotteet kilpailevat sekä millainen on valtaa sisältävien tuotteiden asiakasrajapinta ja miten asiakkuus subjektivoituu?

Laatuyhteiskunta

Toista käsitteellistä laajennusta edustaa laadun yhteiskunnallistunut, kollektiivinen ulottuvuus, joka viittaa kansallisvaltion (valtion ja yksilön välinen kanssakäyminen) tasolla tapahtuviin toimintaprosesseihin ja tässä erityisesti julkisen hallinnon toimintaan. Laadun tarkastelun yhteydessä sitä on lähestytty mm. laatuyhteiskuntakäsitteellä (Tuurala 1998, 2) tai julkistalouden valintateorian yhteiskunnallisen laadun käsitteellä, jossa Harisalón (1987) mukaan julkistalouden valintateoria ei tarkoita yksinomaan taloudellista kilpailua, vaan julkisten palvelujen tuottaminen edellyttää myös kykyä ja taitoa. (emt. 8.) Tuuralan pohdinnoissa laatuyhteiskunta näyttäisi rajautuvan sosiaalisuuden kontekstiin, jolloin julkisen hallinnon näkökulmasta problematisointi kiinnittyy hyvinvointivaltiolliseen teoriakulmaan, jonka kehityskaari on itse asiassa vähintään laadun historian mittainen. Nimittäin hyvinvoinnin yhteiskunnallisesta kehitysnäkökulmasta tarkasteltuna sijoittaisin laatuyhteiskunnan aatteelliset juuret kansallisvaltioiden syntyvaiheeseen.

Hyvinvointivaltiota koskeva pohdinta perustuu artikkelien kaksi, neljä ja kuusi teemoihin, jotka ovat vastaavasti väitöskirjan luvut kolme, viisi ja seitsemän. Arki kielessä käsitteitä hyvinvointivaltio ja hyvinvointiyhteiskunta käytetään analogisina. Ne ovat kuitenkin eri asioita. Palveluiden valtiollisesti organisoidusta kokonaisuudesta käytetään käsitettä *hyvinvointivaltio*, jossa hyvinvointipalvelut ovat pääsääntöisesti julkisen sektorin monopoli. Palvelutuotannossa on kysymys tällöin sosiaalivaltiollisesta palvelujen rahoituksesta ja organisoinnista, jossa valtiolla on keskeinen asema hyvinvoinnin ylläpitäjänä. Lisäksi hyvinvointivaltion toiminnan periaatteet toimeentuloturvasta, tasa-arvoisesta tulonjaosta ja koulutuksesta sekä laajemmista sosiaalista oikeuksista on nähtävä valtion pyrkimysten kohteena. (Kajanoja 1996, 87; Keurulainen 1998, 14–16; Harisalo 1987, 7; Nikkilä 1986, 68–70.)

Sen sijaan *hyvinvointiyhteiskuntia* ovat perinteisten mittarien mukaan esimerkiksi Amerikan Yhdysvallat, Itävalta, Sveitsi ja Australia, joissa on yleiset hyvinvoinnin peruskriteerit täyttävä palvelutuotanto (having-being and loving), hyvä terveydenhoito, korkea BKT per henkilö, laajat vapaa-aika- ja virkistysmahdollisuudet, yksilön kasvuolot ja perhesuhteet, korkea eliniän odote, alhainen vastasyntyneiden kuolleisuus, korkea sivistystaso (vrt. korkeakoulututkinnon suorittaneiden lukumäärä) yms. elämisen laatua mittaavat tekijät. (ks. Allardt 1976; Johansson 1970; Kosonen 1989; Marski 1996.) Toisaalta samanaikaisesti voivat tulonjakoerot olla jyrkät ja sosiaaliturvan yleinen taso alhainen kuten Yhdysvalloissa. Sen sijaan Suomi ja Skandinavian maat ts pohjoismainen malli¹¹ sekä Saksa, Hollanti, Itävalta ja Englanti ovat tyypillisiä hyvinvointivaltioita, jotka täyttävät myös erittäin kattavasti hyvinvointiyhteiskunnan kriteerit (ks. Marski 1996; Naschold

¹¹ Pohjoismaisen mallin käsite ei ole auktorisoitu, mutta sitä käytetään kuvaamaan pohjoismaiden homogeenista yhteiskunnallista kehitystä, kulttuurin, sosiaaliturvan, tasa-arvon, demokratian, taloudellisen ja oikeudellisen infrastruktuurin sekä vakaiden sopimuspohjaisten työmarkkinoiden eri osa-alueilla. Lisäksi pohjoismaita yhdistää yhteiskunnallisen sosiaalisen vastuun painottaminen, korkea koulutustaso ja toimiva julkinen palvelutuotanto, jotka ovat taanneet yhtenäisen hyvinvoinnin ja vaurauden ylläpidon kaikissa pohjoismaissa.

1995; Nikkilä 1986). Oleellisin ero on kuitenkin se, ettei hyvinvoinnin takeena ole julkisen sektorin monopolin kautta organisoitua palvelutuotantoa. Huomionarvoinen on myös ero, joka koskee hyvinvoinnin valtiollisen organisoinnin kehitystrendiä, joka osoittaa, että hyvinvointivaltio on ollut kansallinen projekti eikä ole tavoittanut kansainvälistä ulottuvuutta. Itse asiassa kansalliset projektitkin näyttävät saaneen uuden sisällön 1990-luvulla. (Jyränki 1994; Naschold 1996.)

Alunperin hyvinvoinnissa oli kysymys aineellisen puutteen ja köyhyyden mukanaantuomista ongelmista, jotka ovat kiinteä osa teollisuusyhteiskunnan alkuvaiheen kehitystä. Tässä mielessä hyvinvointia koskevan valtiollisen vastuun näkökulma tulee selkeästi esiin jo Hegelillä. Kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisen suhteen pohdinta kulminoituu hänellä mm. valtion sosiaalipoliittiseen rooliin. (Juntunen & Mehtonen 1977, 47.) Hyvinvointivaltion käsitteen ideologisena isänä voidaan pitää Benthamia, vaikka hänen sen enempää kuin Millin teoksista ei ole löydettävissä kehittyneen sosiaalipoliittisen järjestelmän piirteitä (vrt. Chadwick 1975, 43). Charity Organisation Society sekä Friendly Societies -toiminnan vapaaehtoisuuteen perustuneesta ja sittemmin Bismarckin 1800-luvun lopulla aloittama yleisen sosiaalivakutusjärjestelmän kehittämistyön periaatteet olivat jo sosiaalivaltiollisia ja järjestelmätavoitteisia. (Ruotsalainen 1988, 80, 89–90), Läntisissä teollisuusmaissa hyvinvoinnin yhteiskunnallisen kehityksen ensimmäistä aaltoa edustivat esimerkiksi Rooseveltin 1930-luvun New Deal -ohjelma Yhdysvalloissa, Beveridgen Social Insurance and Allied Service 1940-luvun Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa 1950-luvulla Gunnar ja Alva Myrdalin ideoiman kansankodin ajatuksen pohjalta lähtenyt hyvinvoinnin kehittäminen (ks. Harisalo 1987, 1–4). Suomessa vastaava kehitys kulminoitui Kuusen 1960-luvun sosiaalipolitiikka-reformijulistukseen sekä hyvinvointipalvelujen voimakkaaseen kasvuun 1970-luvulla ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion statuksen vakiintumiseen 1980-luvulla (Uusitalo 1993, 62). Edellä todetun perusteella huomataan, että hyvinvoinnin yhteiskunnallinen ja erityisesti sen valtiollinen organisoituminen on tapahtunut II-maailman sodan jälkeisenä aikana.

Hyvinvoinnin tai täsmällisemmin julkisten palvelujen tuotantoprosessien tehottomuutta ja huonoa hinta-laatusuhdetta alettiin kritisoida voimakkaasti 1980-luvulla. Hyvinvointivaltioiden fiskaalinen kriisiytyminen alkoi jo 1980-luvun lopulla ja huipentui 1990-luvun alussa syvään lamaan. Samoin hyvinvointiyhteiskunnan perustan muodostaneiden julkisten palvelujen tuotanto koki voimakkaan uudelleenorganisoinnin, jota käsiteltiin aiemmin tarkemmin julkisen hallinnon kehityksen yhteydessä. (Uusitalo 1993, 62–64.) Sisällöllisesti hyvinvoinnin käsitteellisessä keskustelussa on haettu linjauksia liberalismiin ja vaihtoehdoisen kommunitarismiin suuntauksista. Erityistä kiinnostusta on herättänyt lähinnä liberalistisesta kontekstista nouseva John Rawlsin (1972) oikeudenmukaisuusteoria. Lähtökohtana on aristotelinen hyvän yhteiskunnan idea, jolla on analogia laatuyhteiskunta -käsitteeseen ainakin semi-teoreettisesti vaikkapa sosiaalipolitiikan teoriakontekstissa. Rawlsin tunnetuin idea on yhteiskunnallinen sopimusteoria, jonka mukaan yleisten normien pätevyys perustuisi yhteisölliseen legitimitettiin. Yhteiskunnan jäsenet

hyväksyisivät etujen ja rasitteiden anonyymin jakautumisen ja ajattelisivat itsensä kenen tahansa asemaan mainittujen seikkojen suhteen. (Knuuttila 1998, 3–4.)

Rawlsin teorian sopimusosapuolien subjektiviteetti ohenee fiktiivisen sopimuksen poliittisia käytäntöjä legitimoivaan rooliin, ja pseudo-asiakkuus esimerkiksi kansalaisuuden roolissa sisältää vain negatiivisen yksilönvapauksien takuun. Tähän liittyy huomattavia ongelmia jo pelkästään julkisen hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta, jota olen käsitellyt mm. yhdessä väitöskirja-artikkelissani (Turtiainen 1994b) väitöskirjan luvussa neljä. Kommunitaarisen teorian kritiikki on suunnattu juuri mainitun liberalistisen tradition pseudo-asiakkuuden reunaehtojen laiminlyöntiin. Toisaalta kommunitaarinen kritiikki ei ole vaihtoehtoinen näkökulma vaan osa liberalistisen suuntauksen evaluaatiodiskurssia. Laatu-yhteiskunta-käsitteeseen liittyvänä on syytä mainita vielä yksi 1980-luvulla alkanut debatti sosiaalisesta pääomasta, joka on eräänlainen jatke 1960-luvun inhimillisen pääoman teorialle (Kajanoja 1997, 20–21). Sosiaalisesta pääomasta on tullut taikasana, jonka liberaalit ja konservatiivit ottavat esiin ratkaisuna kansallisiin ongelmiin ja avaimena kilpailukyvyyn paranemiseen ja menestykseen (Portes & Landolt 1996, 18).

Yhtä kaikki, hyvinvoinnin käsitteellinen ydin kulminoituu sosiaalisen ja taloudellisen tasa-arvon tuottaviin hyvinvointipalveluihin, joiden viimekätinen taloudellinen pohja perustuu sosiaalipoliittisiin tulonsiirtoihin. Hyvinvointipalveluiden tuotanto voidaan organisoida valtiollisena monopolina tai valtion ja yksityisen sektorin rinnakaistoimintona, jolloin tietyt ns. meriittipalvelut (sairaalat, koulut, työnvälitys yms.) voitaisiin tuottaa pelkästään yksityisestikin (ks. Ahonen 1999, 13–18; Harisalo 1987, 3–4). Sosiaalipalvelujen, verotuksen, turvallisuuden ja pelastustoimen piiriin kuuluvat palvelut vaativat kuitenkin ns. non-profit-organisaation rationaliteetin ehtojen olemassaoloa, ja ne täyttyvät taloudellisesti vain julkisten subventioiden kautta. Lisäksi edellä mainittuihin palvelukokonaisuuksiin liittyy oikeusturvakysymyksiä, jotka edellyttävät oikeusvaltion subjektiviteettia, erityisesti vallankäytössä, joka liittyy sekä hallintomenettelyyn että tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön. (Jyränki 1994, 31; Mäenpää 1984, 30; Pohjolainen & Tarukannel 1990, 119.)

Substantiaalisesti hyvinvointi on perinteisesti luettu sosiaalipolitiikan piiriin kuuluvaksi kysymykseksi ja hyvinvoinnin yhdistäminen laatuun avaa laajassa mielessä uuden teoreettisen näkökulman. Laatu-yhteiskunta on käsitteenä mielenkiintoinen, mutta tutkimuksellisesti ja teoreettisesti haastava. (Tuurala 1998) näkee laadun ja sosiaalipolitiikan sisällöiltään, tehtäviltään ja historialtaan pitkälle analogisina. Hänen mukaansa molemmat ovat teollisen yhteiskunnan kehityksen sekä tuotteita että edellytyksiä. Hänen mielestään molemmilla on yhteneväinen teoriatausta: systeemijattelu, tiedon teoria, tilastotiede ja psykologia (vrt. Oakland 1995, 353–356). Kysymys on riskien ja muutosten hallinnasta sekä kyvystä tuottaa hyvinvointia. Lisäksi hän näkee laadunhallinnan analogian myös prosessitarkastelun näkökulmasta. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta laatu-yhteiskunnalla näyttäisi olevan tartuntapintaa hyvinvointivaltion rakenteelliseen sisältöön, ja esimerkiksi sosiaalisen pääoman käsitteen ulottuvuus saattaisi tarjota työkaluja yhteiskunnan laatu-näkökulman tarkasteluun (vrt. Coleman 1988). Sosiaalisen pääoman tuotantopro-

sessi tapahtuu merkittävältä osalta julkisten palvelujen piirissä. Hyvän elämän edistäminen -työnimellä käyty hyvinvoinnin käsitteen laajentamista koskeva keskustelu, joka liittyy uuden hyvinvointivaltiokonseptin luomiseen, avaa näköaloja tietoyhteiskunnan ja verkostotalouden integraatiolle. (Kajanoja 1997, 6, 20.)

Toisaalta laadun yhdistäminen yhteiskuntaan ja sen palvelutuotantoon suoraan laatuajattelun traditionaalista lähtökohdista on radikaali analogia ja metodologisesti sekä metodisesti haastava. Sosiaalipolitiikan ja laadun teorian yhteneväisyyden osalta laatu-yhteiskunnan analyysi edellyttää perinteistä laatuajattelua selvästi laajemman teoriakonstituution (vrt. McKevitt & Lawton 1994). Julkisen palvelutuotannon teoreettisista lähtökohdista otan esille tässä yhteydessä kaksi tutkimusongelmani kannalta kiinnostavinta kysymystä: perinteistä oikeudelliseen monopoliasemaan perustuvaa rakenneteoreettista mallia edustaa laatu-ulottuvuus-tarkastelu, ja toinen on julkistalouden valintateorian pohjalta lähtevä kollektiivisten kulutusyksiköiden ja palvelutuotteiden tuotantoyksiköiden eriyttämistä koskeva malli (ks. Harisalo 1987, 5–6). Yhteistä molemmille on prosessitarkastelun näkökulma, jossa on kuitenkin otettava huomioon prosessien hyvin erilainen luonne.

Rakenneteoreettiselle lähestymistavalle on julkisen sektorin erityispiirteiden näkökulmasta katsottuna vahvat perusteet, ja toisaalta valintateorian mallissa on kiehtovaa markkinamekanismin ohjausajatteluun liittyvä tarkasteluote. Haasteena on hintamekanismin tehostava vaikutus, ja asiakkaan todellinen valintamahdollisuus voidaan toteuttaa esimerkiksi silloin, kun sama virasto toteuttaa joko itse tai ulkoistettuna maksullista palvelutuotantoa ja samanaikaisesti budjettirahoitteista viranomaistoimintaa monopoliasemassa (vrt. Summa 1993a, 66–67). Toisaalta hallinnon responsiivisuuden vaatimus puolustaa valintateoreettista tulokulmaa asiakkaan tarpeet huomioon ottavana, jota olen käsitellyt seikkaperäisesti artikkeleissa yksi, kaksi ja kolme väitöskirjani luvuissa kaksi, kolme ja neljä. (vrt. myös Harisalo 1987, 7.)

Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että molempia mainittuja teoreettisia lähestymistapoja voidaan pitää ongelmiltaan analogisina, koska molemmissa on imitoitu liikkeenjohdon laatuajattelun teoriakonseptiota, jonka soveltaminen julkishallinnon palvelutuotantoon on osoittautunut varsin mutkalliseksi. Yksityisen sektorin laatuajattelun taustalla on joka tapauksessa taloudellisen organisaation tuotannon, vaihdon, jaon ja kulutuksen kehä (Heiskala 1996, 126). Sen sijaan julkisten palvelujen tuotantoon liittyvät elementit ovat muodostuneet demokraattisesta prosessista, jota on tarkasteltu esimerkiksi tämän väitöskirjan artikkeleissa yksi ja kolme. Demokraattiseen prosessiin kiinteästi kuuluvaa pseudo-asiakkuuden problematiikkaa on vaikea metodologisesti lähestyä, jos ”ponnahduslautana” on laadun historiallinen, puhtaasti yksityissektorin tavara- ja palvelutuotannon kategorioihin pitäytyvä käsitys tuotannosta, tuotteista, jakelusta jne., joilla ei välttämättä olisina ole analogisista vastiketta yhteiskunnallisessa. Yhteiskunnallinen todellisuus ja sen palvelutuotannon luonne ovat kuitenkin olemukseltaan sosiologisia ja demokraattisen prosessin yhteiskunnallisen kanssakäymisen eli poliittisen sfäärin kautta uusiutuvia. Tähän uusiutumisosprosessiin on uuden haasteen tuonut teollisen kulttuurin

tavaratuotannon ja palveluiden todellisuuden rinnalle noussut virtuaalitodellisuuden maailma, joka on yhteiskunnalliselta kontekstiltään yhä laajeneva teknologian myötäelämisilmiö.

Lisäksi julkisen toiminnan rationaliteetti poikkeaa taloudellisen toiminnan laatu-ajattelu- perusteista, joissa osakkeenomistajien saama voitto ja hyöty ovat viime kädessä ainoita toiminnan mielekkyyden perusteita. Sen sijaan laatuyhteiskunnan tavoitteena on tasapuolisesti jakautuva hyvinvointi, johon liittyvä laatutarkastelu vaatii käsitteiden rekonstruoinnin. Todetun perusteella ”oikeata” julkisten palvelujen asiakasrajapinnassa tapahtuvaa yhteiskunnallistunutta kanssakäymistä¹² on lähestyttävä edellä hahmotetun substantiaalisien laadun käsitteellisen haltuunoton lisäksi aiemmin esille tuotujen avainkäsitteiden *asiakkuus, toimitusprosessi ja markkinat* erityispiirteiden kuvauksen kautta.

Asiakkuus

Toinen tutkimuksen keskeinen käsite on asiakkuus, joka määrittää julkisen hallinnon palvelutoiminnan erityispiirteisyyttä. Tarkastellaan asiakkuutta seuraavassa subjektiviteetin, tuotteistamisen, toimitusprosessien, asiakasrajapinnan ja markkinoiden näkökulmasta. Julkisen hallinnon erityispiirteitä lähestyn yhtäältä palvelun johtamisteorian ja toisaalta palvelujen markkinoinnin näkökulmista. Viimeksi mainitun osalta käytän erityisesti ns. suhdenäkökulmaa, jossa laatua tarkastellaan sekä asiakas- että ympäristö keskeisesti (ks. Grönroos 1998,189–190). Palvelujen johtamisteorian markkinoinnin suhdenäkökulma soveltuu mielestäni hyvin myös julkishallinnon palvelutuotannon tarkasteluun jo määritelmällisestikin:

”Markkinointi tarkoittaa asiakkaiden ja muiden sidosryhmien kanssa ylläpidettävien suhteiden tunnistamista, solmimista, vaalimista ja kehittämistä – sekä tarvittaessa katkaisemista – niin, että kaikkien osapuolten tavoitteet täyttyvät. Tähän päästään molemminpuolisella lupausten antamisella ja täyttämällä” (Lillrank 1998, 190).

Määritelmän mukaan on tunnistettava ilmiöalue, jonka perusteella toiminnan analysoinnin lähtökohdat määrittyvät (Gummesson 1995). Itse asiassa laadun markkinoinnin suhdepohjainen käsitelmääritys on niitä harvoja liikkeenjohdon laatu-ajattelukäsitteitä, joita voidaan hyödyntää sellaisenaan julkishallinnon palvelutoiminnan laatu-ajattelun näkökulman avaamiseksi analyttiselle tarkastelulle. (ks. Bate 1984; Radin & Coffee 1993; Swiss 1992.) Asiakaspalvelutoiminnan ympäristö ja toimijoiden subjektiviteetti ovat julkisen palvelutuotannon osalta hyvin kompleksisiä käsitteitä, joiden monimutkaisuuden lähteenä on palvelutuotannon yhteiskunnallinen luonne. Monet intressitahot ja asiakassuhteen monirakenteisuus asettavat palvelutilanteen vaikeasti analysoitavaksi (ks. Ranta 1979,5). Käsillä olevassa tutkimuksessa ydinilmiöt sijoittuvat juuri asiakkuuden ja asiakasrajapinnan suhdeverkoston

¹² Palvelutoiminnan ”YHTEISKUNNALLISENA” tavoitteena ja sisältönä on esimerkiksi tuotu esiin se, että palvelutoiminnalla pyritään toteuttamaan yksilöiden entistä suurempi vapaus määrätä omasta elämästään (Lehtinen 1986,9).

monirakenteistumisen sekä siitä johtuvien palvelutuotannon erityispiirteiden tarkastelualueelle.

Tarkastelen aluksi asiakas -käsitteen vulgaaria määrittelyä ja käyttöä. Vulgaari lähestymistapa rajaa subjektiviteetin luonteen selkeästi. Asiakas-käsitteen emansipatorinen yksilökeskeisyys korostuu jo sanakirjamäärityksessä, jossa todetaan: ”asiakas on henkilö suhteessa johonkin liikkeeseen tai ammatinharjoittajaan, jolta hän ostaa tai jolla hän teettää jotakin; liikkeessä yms. ostaja; virastossa asioiva, sen puoleen kääntyvä henkilö” (Nykysuomen sanakirja, 1983, 120). Määrittely lähtee selkeästi toimijan autonomisesta subjektiluonteesta, jossa käsite *ASIAKAS* merkitsee persoonallista subjektia, jolla on itsenäinen ja aktiivinen asiakasrooli. (vrt. Fock 1986, 52, 54; Grönroos 1998, 154–155; Normann 1984, 71–76.) Asiakas ja asiakkuus ovat myös palveluteorian näkökulmasta käsitteellisesti selkeät ja palautuvat liikkeenjohdon pitkään teoriatraditioon. Asiakaspalvelun tuotantoprosessi ja analyysi ovat teoreettisesti hallittavissa ja asiakasrajapinnan välittävät mekanismit eksplikoitavissa. Näin ollen asiakas -käsitteen käyttö on luontevaa ja saa yksiselitteisen tulkinnan.

Asiakas on taloudellinen toimija, jolle vaihtosuhteen vastapuoli toimittaa korvausta vastaan jonkin palvelun tai palveluksen. Asiakas esiintyy tällöin valitsijan, maksajan ja käyttäjän rooleissa. Valitsijana hän päättää eri vaihtoehtojen välillä. Valinta voi olla myös toimeksianto, jolloin toimeksiantaja ”vuokraa” itselleen esimerkiksi asiantuntijan kapasiteettia ja kykyä. (Lillrank 1998, 43.) Maksajana asiakas suostuu vaihtoon, jossa hän suorittaa toimitteen arvoa vastaavan korvauksen yleensä rahassa. Käyttäjänä hän saa oikeuden toimitteen hyödyntämiseen parhaaksi katsomallaan tavalla. Asiakas toimii vapaasti ja ottaa vastuun vaihdannasta kaikkine riskeineen. (Lillrank 1998, 42.) Asiakkaan vaihdannan frekvenssi ilmaisee transaktion luonteen ja pysyvyyden, joita ilmentää käsite asiakkuus (vrt. Storbacka & Lehtinen 1997). Takuut, huoltosopimukset ja tilausoptiot kuvaavat asiakkuutta tyypillisimmillään. Tällaisissa asiakassuhteissa toiminnan rationaliteettina on voitto, joka on välittömässä suhteessa asiakkaan tyytyväisyyteen, ts. siihen käyttääkö asiakas yrityksen palveluja vai ei (Lillrank 1990, 39). Välittävänä mekanismina ovat klassisen liberalistisen taloustieteen kysynnän ja tarjonnan kategoriat. Toimijoiden näkökulmasta keskeisin asia se, että molemmilla vaihto- tai sopijaosapuolilla on suvereniteetti omien ratkaisujensa suhteen. Palvelun tarjoaja voi kieltäytyä toimitusprosessista tai palvelusta, esimerkiksi ravintola voi valita asiakkaansa tai kieltäytyä tarjoilusta, vaikka asiakas haluaisi pyytämänsä palvelua. Julkishallinnon palveluissa tämä ei ole mahdollista, vaan vireille pantu asia on otettava käsittelyyn (ks. Kivivuori 1984, 31).

Asiakkaan ja yrityksen väliselle asiakaspalvelusuhteelle ominaisia piirteitä ovat mm. ystävällisyys, viihtyisyys, imago, palveluhenkisyys, kilpailukyky, palveluhenki, ystävällisyys ja joustavuus. (ks. Lipponen 1993, 28, 31). Parhaimmillaan asiakaspalvelu on täydellistä vieraanvaraisuutta asiakkaita kohtaan (Vaittinen 1985, 11). Lyhyesti sanoen yksityisellä sektorilla asiakas saa, mitä hän rahallaan haluaa, ja tapahtuu ns. aito vaihto, (ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 185; McKevitt & Lawton

1994, 250–251). Yksityisen sektorin palvelutoiminnan eetoksen logiikan mukaan palvelun toistuvuus asetetaan keskeiseksi toiminnan kriteeriksi, jonka tärkeimpänä periaatteena on palvelutuotantoketjun ns. totuuden hetkien hallinta (Grönroos 1998, 40, 47, 214, 268).

Pseudo-asiakkuus ja -palvelu

Kuten käsitteet valtio ja yhteiskunta ovat arkitajunnassa samaa tarkoittavia, niin myös yksilö asiakkaana samaistetaan kansalainen -käsitteeseen ja niitä pidetään julkishallinnon palvelutoiminnan yhteydessä usein synonyymeinä (ks. Granholm & Karlöf 1990,15). Marginaalisissa tapauksissa kaikki edellä mainitut käsittekonstellatit saattavat olla analogisiakin, mutta tämän tutkimuksen ongelmanasettelussa ne eivät kohtaa toisiaan käsittepareina. Sen enempää kuin valtio ja yhteiskunta eivät ole analogisia hyvinvointiyhteiskunnan kontekstissa, ei kansalainen -käsittekkään tarkoita asiakasta yksilönä vaan se viittaa oikeusvaltioon liittyneenä tiettyyn historiallisiin poliittiseen konstellatioon ja kansallisvaltioiden syntyyn. Tässä mielessä asiakkuudesta voidaan puhua julkisen hallinnon yhteydessä vain keinotekoisessa mielessä, ts. pseudo-asiakkuutena, jossa subjekti toimii aitona josakin muussa roolissa kuin vapaana valitsijana. Näin palvelu ja yksilölliset tarpeet eivät voi olla laadun arvioinnin pooleina julkisten palveluiden laatutarkastelussa. Asiakasnäkökulmasta katsottuna julkisella sektorilla ei voi olla laatua liikkeenjohdon teorian näkökulmasta, koska palvelujen taustalla ovat poliittiset ohjelmat, ei palvelujen profilointi. (Lillrank 1998, 92.) Edellisen perusteella Lillrankin toteamus laadun ja prosessin erottamisesta palvelutuotteen analyysissä tuntuu loogiselta. Tällöin palveluprosessin määrittely palvelutuotannon infrastruktuuriksi ja vuorovaikutuksen erottaminen ns. suoraksi asiakaspalveluksi ovat perusteltuja (Lillrank 1990, 56). Mainitussa suorassa asiakaspalvelussa ihmisten välinen kommunikatio voi saada aitoja vulgaarin palvelun laadun tiettyjä ulottuvuuksia, kuten ystävällisyys, hienotunteisuus, empatia jne.

Pseudo-asiakkuuden perimmäinen luonne on ollut artikkelieni yksi, kolme ja neljä keskeisenä teemana. Lähtökohtana on ollut yhteiskunnallistunut toimijarooli, jossa aktorit eivät edusta itseään subjektiviteeteina vaan vuorovaikutus perustuu pseudoasiakkuuden erilaisiin rooleihin. Teoreettisesti kysymys palautuu Adornon identiteetti-, ei-identiteetti- ja rationaalisen identiteettiajattelun problematiikkaan (ks. Nikkilä 1983, 38–41). Välittävänä kategorioina ovat tällöin hallinto ja kansalainen. Ensin mainittu välittää valtion ja jälkimmäinen yksilön subjektiviteettia. Toisin sanoen julkisen hallinnon palvelutoiminnan käsittemäärittelyssä pseudo-asiakkuuden asiakas -käsite saa transformaatiot käyttäjä, kuluttaja, veronmaksaja, äänestäjä jne., jotka identifioivat kulloinkin kyseessä olevan toimijan subjektiviteetin. Tällöin toimijarooli artikuloituu lähinnä arkikielen käsitteeksi kansalainen sen yleisimmässä merkityksessä ja on alaltaan kollektiivinen. Toiminta tapahtuu duaali-markkinoilla, joita olen käsitellyt monipuolisesti lähes kaikissa väitöskirjani artikkeleissa. Poliit-

tisten markkinoiden asiakkuus on palvelutuotannon näkökulmasta tyypillisesti pseudoluonteista.

Sanakirjamäärityksen mukaan kansalainen on pseudo-asiakkuuden subjektiviteetin kantajana henkilö suhteessa siihen valtioon, johon hän kuuluu ja jossa hän nauttii valtiollisia ja yhteiskunnallisia oikeuksia vrt. alamainen (Suomenkielen perussanakirja 1990, 22, 1994, 475). Tällöin käsite on määritelty siten, että yksilöstä tulee kollektiivinen palvelutuotannon kohde. Toisaalta sanakirjassa kansalaisuuden yhteyteen liitetty viittaus alamaisuuteen ei ole relevantti, vaikka sitä näkee käytettävän edelleen varsin tuoreissakin julkaisuissa (vrt. Lillrank 1998, 45; Määttä & Ojala 1999, 16). Tosiasiassa alamaisuus -käsite on jääne suhteesta, joka päättyi yleisen äänioikeuden saavuttamisen myötä, eikä sillä ole relevanssia oikeusvaltiokontekstissa (Borg 1995, 79).

Eräsaari käyttää tässä yhteydessä mm. sosiaalihuollon *klientti* -käsitettä, joka tarkoittaa asiakasta, *suojattia* (Suomenkielen perussanakirja 1994, 161) Käsite kuvaa konkreettisesti pseudo-asiakkuuden kollektiivisen subjektiviteetin yhteiskunnallistunutta erityisluonnetta (ks. Eräsaari 1985, 10–13). Goodsell luonnehtii kansalaisen ja hallinnon kohtaamista käsitteellä *dyad*, joka ilmentää selvästi osapuolien subjektiviteettien kanssakäymisen yhteiskunnallista luonnetta. Lisäksi Goodsellin tarkastelu tuo esille hallinnon ja kansalaisen kohtaamisen valtasuhteen, jossa toimijoiden asema on yhteiskunnallistuneesti määräytynyt hallintomenettelyn ja -lainkäytön julkisen vallan subsumption kautta: tällöin valtio tosiasiassa alistaa kansalaisen mutta ei yksilön subjektiviteettia. (vrt. Ahonen 1988, 107; Goodsell 1981, 5; Pohjolainen & Tarukannel 1990, 80.) Valtio ei siis alista yksilöä subjektina, koska yksilö ja valtio eivät aidosti voi edes kohdata toisiaan ilman hallinnon välittävää roolia. Kollektiivisen yhteiskunnallisen suhteen kantajina toimijat voivat edustaa intresenteinä yleistä ja yksityistä tai erityistä etua (ks. Blom 1979, 35). Näin ollen kansalainen ja byrokratia ovat sekä geneettisessä että analogisessa yhteydessä toisiinsa ja toimivat pariteettina (ks. Goodsell 1981, 4–5; Pekonen 1983, 1–20).

Toimitusprosessi ja pseudo-vaihdanta

Artikkelin yksi ja väitöskirjan luvun kaksi yhtenä tärkeänä teemana on yksityisen ja julkisen sektorin välisten erojen tarkastelu palvelutoiminnan yhteydessä. Tutkimusongelman näkökulmasta palvelutuotantoprosessin merkittävin ulottuvuus on toimitusprosessi. *Palvelu* tai *palvelus* ja *palvella* ovat tuotemerkityksessä monimutkaisia käsitteitä, joille ei ole yleistä määritelmää, jonka kaikki hyväksyisivät (Lillrank 1998, 78). *Palvella*- ja *palvelu*-käsitteiden sanakirjamäärityksiin liittyy substantiivi- ja verbi- muotojen yhdyssanan alku- ja jälkiosia lukuisia määriä. Tällaisia ovat esim. palvelukyky, palveluhalu, palveluhenki, palvelualttius, palvelutoiminta, palveluajatus, palveluperiaate, palvelukulttuuri, palveluorganisaatio ja edelleen jälkiosina asiakaspalvelu, työvoimapalvelu, hyvinvointipalvelu jne. (ks. Kiviniemi, 1985/2, 7). Sanakirjamääritykset em. käsitteille ovat seuraavat (Suomenkielen perussanakirja 1992, 409):.

Palvella: Palkattuna toimiminen, olla jossakin julkisessa virassa, toimessa tai tehtävässä, vapaaehtoisesti auttaa jotakin, toimia jonakin apu(laise)na, jotakin tahtoa tai käskyä noudattaen, olla jollekin avuksi tai hyödyksi, tehdä palveluksia jollekin .

Palvelu: Palvelu/palvelus tarkoittaa palvelemista, yksityistä tekoa tai toimenpidettä, jonka joku suorittaa tai joka koituu jonkin auttamiseksi tai yleensä jonkin hyväksi

Yksityisellä sektorilla sanalla *palvelu* on tietyt yleiset ominaispiirteet, jotka tulevat esiin lähes aina käsitteen käytön yhteydessä. Tällaisia piirteitä ovat palvelu-idea, yksilöllisyys, asiakaskeskeisyys, kilpailu ja palveluajatus (Fock 198; Grönroos 1998 ja Grönroos 1987, 62–63; Joutsenkunnas 1982; Lehtinen 1983; Norman 1984; Vaittinen 1985). Lisäksi yksityisen sektorin palvelutoimintaan liittyy asiakkaan aktiivinen rooli: kun asiakas tarvitsee jotakin, jota hän ei pysty, halua tai osaa tehdä, hän antaa sen toimeksi palveluyritykselle, joka suorittaa tehtävän hänen puolestaan. Yksityisellä sektorilla asiakkaan odotukset määrittävät palvelun sisällön, koska hän maksaa saamastaan palvelusta (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 185, 188). Oleellista palveluyrityksen toiminnan kannalta on palvelun haluttavuus ja positiivinen yleisimago, joka lähtee kilpailukyvyyn vaatimuksesta. Jos palveluyrityksen toiminta ei vastaa asiakkaiden tarpeita, niin yrityksen toimintaedellytykset vaarantuvat.

Tässä mielessä arkikielessä yleisesti esille tuleva palvelu -käsite viittaa juuri edellä mainittuihin mielikuviin, ja Jylhän mukaan se yhdistyykin useimmiten helposti yksityisen sektorin yrityspalveluelinkeinojen tarkasteluun (Jylhä 1986,5). Toimitusprosessin ydin on vaihdannassa, joka tapahtuu asiakasrajapinnassa. Olen-naista on se, että pseudo-vaihdannassa palvelu otetaan tai jätetään. Palvelujen käyttämättä jättämisen vaihtoehto ei tuo hyötyä, ja valintaa ei oikeasti ole olemassa, koska toimitteen tuotantokustannusten palauttamiseen ei ole oikeutta pseudo-vaihdossa. Totuuden hetkellä pseudo-asiakas ei ole ”valitsija” vaan käyttäjä. Paradoksaalista on se, että pseudo-asiakkuuden roolissa äänestetään ”aidosti” käyttäen äänioikeutta, mutta ei voida äänestää lompakolla tai niin kuin arkikielen sanonta kuuluu ”-jaloillaan”, vaihtamalla toimitteen tuottajaa (ks. Laatulijat 1998, 3).

Vaihdon ”aitouden” tarkastelussa toimijan subjektiviteettiin liittyy sekä asiakasrajapinnan monikerroksisuuden että vaihdon vastavuorottomuuden dilemma. Ensinnäkin, asiakasrajapinnassa ei toteudu asianosaisaseman subjektiviteetti, vaikka hallintomenettelyyn sisältyykin muutoksenhakumahdollisuus (ks. Pohjolainen & Tarukannel 1990, 27–28). Toiseksi, vastavuoroisuuden tai vaihdannan vastikkeellisuuden subjektiviteetti puuttuu, koska julkisten palvelujen käyttäjät ovat useimmiten eri toimijoita kuin niiden maksajat (ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 109). Kieron Walsh (1995, 219) huomauttaakin perustellusti siitä, että julkisen pal-

velun kohdalla on väärinymmärryksen mahdollisuus siten, että verot tulkittaisiinkin maksuiksi palveluista, jolloin toteutuisi ikään kuin aito vaihto. Näin ei asianlaita kuitenkaan ole, vaan julkisen palvelun käsitteet eroavat markkinakäsitteistä, ja asiakkuus viittaa mieluummin tarpeisiin kuin vaatimuksiin, kansalaisuuteen enemmän kuin kuluttamiseen. Kysymys on tällöin asiakasrajapinnassa vaikuttamisesta (voice) mieluummin kuin valintojen (exit) tarjoamisesta (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 189).

Lähtökohtana on, ettei asiakasrooli kutistu vain markkinamekanismista imitoiduksi exit-oikeudeksi vaan että kansalainen voisi vaikuttaa (voice) aktiivisesti palveluun, koska hän on samaan aikaan palvelujen lähde ja kohde. Kysymyksessä on exit-voice-prosessi, jossa palvelujen käyttäjät artikuloituvat tai kiinnittyvät palvelujen tuotantoprosessiin valinnan ja vaikuttamisen kautta. Julkisen hallinnon palvelutuotannon lähteenä kansalainen on äänestäjä ja veronmaksaja, jolloin hän demokratiaprosessin ja verovelvollisuuden kautta toimii koko palvelutuotannon perustana. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 190–191.)

Pseudo-asiakkuudessa subjektiviteetti realisoituu asiakaskonseptissa vain niiden tiettyjen palvelutarpeiden osalta, jotka määräytyvät kansalaisen oikeudesta julkiseen palveluun. Toiseksi kansalaisen on täytettävä tietyt velvollisuudet, ennen kuin oikeus palveluihin syntyy (vrt. Skog & Räisänen 1997, 83–93). Julkisen hallinnon pseudo-asiakkuus sisältää yhtäältä valtion ja toisaalta yksilön intressit¹³. Hallinto on kansaa varten –fraasi on naiivi, jos siihen sisältyy ajatus, että hallinnon toiminta lähtee yksilöiden tarpeista. Sen sijaan pseudo-asiakkuuden kannalta mainittu fraasi on mielekäs, ja hallinnolla ei saisi olla kansan tahdosta riippumattomia tehtäviä ja tavoitteita. (vrt. Eräsaari 1985; von Humboldt 1960; Mäenpää 1984; Pohjolainen & Tarukannel; 1990, 80.). Konkreettisenä empiirisenä tuloksena intressinäkökulmaa voidaan kuvata Pöyhösen (1989, 63) tutkimuksen työvoimavirkailijan ilmauksella työhönsä liittyvästä sisällöstä:

”... työssä tarvitaan empaattisuutta, asiakaspalvelukykyä ja –halua ja toisaalta kovuutta, toimia oikein ja ohjeita sekä määräyksiä noudattaen ...”

Tässä mielessä Grönroos tavoittaa mielestäni oleellisen todetessaan, että väite, jonka mukaan oikeusturvaperiaate olisi jollakin tavalla ristiriidassa hyvän palvelun kanssa, ei asiallisesti pidä paikkaansa (Grönroos, 1987, 10, Pohjolainen & Tarukannel 1990, 80–81). Vaikka kansalainen on palvelujen kuluttaja ja käyttäjä myös yksilöllisine tarpeineen, ei julkisen hallinnon palvelutoiminnan kaksinaisuusluonteesta johtuen näitä tarpeita kuitenkaan voida ottaa huomioon kuin rajatusti, koska yksityinen ja yleinen etu ovat useimmiten ristiriidassa. Tätä Goodsell kuvaa käsitteellä ”*DYAD*”: (1981,5):

¹³ Intressi ei tässä ole sama kuin halu ja tarve, vaan sillä viitataan erityiseen suhteeseen yksilön tai kollektiivisen agentin ja määrätyn kohteen tai kohdealueen välillä. Intressi nähdään Weberin ideaali-intressin tyyppisenä, jossa toiminnan vaikuttimet saavat laajan tulkinnan ulottuen eettisiin ja moraalisiin arvoihin tahdonmuodostuksessa (Tuori 1993, 14–19).

”A clearly fundamental characteristic on the public encounter so defined is the sharp contrasts between the two sides of the dyad. The official has authority and vested with legal powers; the citizen is a private individual standing alone before the sovereign state. The official, moreover, appears as full-time expert, while the client is only an amateur. For the official, the transaction is but a single ”case” among many; to the citizen; by contrast, a matter of personal importance is a stake. Nonetheless, while the member of the public is free (when living in a ”free” society, at least) to act in almost any manner he or she choose toward the official, the public employee is constrained in his or her behavior by directives, rules, supervision, and office norms. This set of divergent roles, as we shall see, the wellspring of many of the issues and controversy surrounding the subject.”

Tässä tarkastelussa tulevat esiin yhtäältä yleisen ja toisaalta yksityisen edun intressit, jotka selvästi ilmentävät kanssakäymisen yhteiskunnallista luonnetta (Lumi-järvi & Jylhäsaari 1999, 187, 191). Goodsellin tarkastelu tuo selkeästi esille myös pseudo-asiakkuuden valtasuhteen, jossa osapuolten asema on yhteiskunnallistuneesti määräytynyt subsumtio, ts. valtio alistaa kansalaisen (emt. 4–5). Valtio ja yksilö eivät voi kohdata toisiaan aidosti yhdenvertaisina vaan pariteetti välittyy hallinto-kansalainen-suhteessa. Toisin sanoen julkisten palvelujen tuotanto ei lähde yksilön tarpeista, vaan sen toimintaa ohjaavat yhteiskunnalliset näkökohdat (Kiviniemi 1985 62). Yhteiskunnallisesti julkinen viranomainen valvoo yleistä/yhteistä etua, jonka katsotaan muodostavan hallinnon toiminnan yleisen legitimaatioperustan (ks. Klami 1983, 437–438; Turtiainen 1988, 12–13). Käytännön tasolla tämä merkitsee sitä, että kulloinenkin poliittinen valtakoaalitio määrittelee yksityiskohtaisemmin hallinto-koneiston toiminnan (vrt. hallitusohjelma). Ohjaus tapahtuu monella eri tasolla joi-ta olen kuvannut väitöskirjan luvuissa kaksi, kolme, viisi ja kuusi. Valtion vuotuinen tulo- ja menoarvio on saanut hyvin keskeisen roolin ohjausvälineenä.

Vuorovaikutussuhde julkisen hallinnon asiakaspalvelutilanteessa on perusasetelmaltaan alisteinen palvelun vastaanottajan näkökulmasta (vrt. Nikkilä, 1983, 167–168). Julkisen hallinnon palvelutuotannossa asiakas ei pääsääntöi-sesti osta eikä maksa tai toimeksianna mitään, vaan on jonkin toimenpiteen tai toiminnan kohteena ja vastaanottaa toimitteen, kuten Lillrank (1998) asian ilmai-see. Toimite voi koskea etuuksia, koulutusta ja terveydenhoitoa, lasten päivähoitoa, turvallisuutta jne. Julkisen hallinnon toimitteen prolemaatiikasta esitän opiskelijan pseudo-asiakkuuden moniulotteista kuvaa: Toimitteella voi olla useita asiakkaita, esimerkiksi korkeakouluopetuksella ovat asiakkaina opiskelijat, työnantajat ja yh-teiskunta (opetusministeriö). Onko päiväkodin asiakas lapsi vai vanhemmat. Laatu-työn yhteydessä voidaan kysyä onko seuraavan prosessin suorittaja asiakas, jol-

loin päiväkodin tapauksessa asiakas olisikin esikoulu tai peruskoulun ala-aste (ks. Lillrank 1990, 37).

Prosessiin liittyvästä asiakkuuden problematiikasta on havainnollistavana esimerkkinä koulutukseen liittyvä asiakkuus, jossa pohditaan professorin ja opiskelijan välistä vuorovaikutusta. Tällöin on perusteltua ajatella, että asiakas on opiskelija ja korkeakoulussa annettava opetus on toimitte, jonka välitön kuluttaja on esimerkiksi seminaarihuoneessa istuva opiskelija, mutta hän ei ole asiakas liiketaloustieteen konstellaatiossa, koska hän ei maksa toimitetta, vaan sen maksavat veronmaksajat. Sen sijaan aikuiskoulutukseen osallistuva yrittäjäkurssilainen on ”aito” asiakas, koska hän maksaa itse opetuksesta välittömästi korkeakoululle tai siitä saadaan ”subventoitu” tulonsiirto esimerkiksi työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen varatuista valtion budjettivaroista. Tieto on koulutustuotteen pääasiallinen kulutussisältö, mikä tarkoittaa sitä, että tieto omaksutaan ja siitä muodostuu käyttäarvoa osaamisena ja kvalifikaatiota sekä tunnetta itseisarvona. Opiskelija voi kuitenkin ”pseudo-asiakkaana” ilmaista näkemyksensä opetuksen, toteutuksen, oppimateriaalin ja oppimisympäristön, organisoinnin, opintojen hallinnoinnin, lukujärjestyksen yms. laadusta (Lillrank 1998, 56). Opiskelija voidaan nähdä myös toimeksiantajana ja sijoittajana. Edellä mainittu rooli korostuu silloin, kun hän valitsee koulutusalan tai -ohjelman ja opiskelupaikkansa, jolloin hän suorittaa toimeksiannon oppilaitokselle. Tällöin asiantuntijat laativat koulutusohjelmat sekä toteutuksen didaktiset ja pedagogiset menetelmät, koska opiskelija ei osaa niitä itse tehdä ts. itseopiskelu on joko eräiden asioiden osalta täysin mahdotonta tai muodostuu niin hankalaksi tai kalliiksi, ettei sitä kannata toteuttaa.

Pseudo-asiakkuus sisältää kaikki edellä mainitut julkisen hallinnon palvelujen toimijakategoriat. Intressinäkökulma ei kuitenkaan identifioitu omistajana, rahoittajana tms. toimijana vaan yksilönä toimimiseen, ts. pääsääntöisesti Lebensweltin alueelle. Talous ja valtio (julkinen hallinto) ovat itsenäistyneet manipulatiiviseksi julkisuudeksi, valtion yhteiskunnallistumisen ja yhteiskunnan valtiollistumisen paineissa, ja ne torjuvat toimijoiden intersubjektiviteetista nousevat tarpeet (ks. Habermas 1981, 172–227). Keskeiseksi muodostuu yleisen ja yksityisen edun ristiriita, joka konkretisoituu hallinto-kansalainen-suhteessa yksilön ja valtion intresseiksi, joita aiemmin käsittelin valtion yhteydessä. Tässä kohden on syytä huomauttaa, että yleinen etu viittaa nimenomaisesti valtion intressiin valtiokoneiston kautta syntyvänä tahdonilmauksena, eikä siten ole ymmärrettävissä yhteiskunnalliseksi eduksi. Offen mukaan juuri pluralistisessa organisaatiojärjestelmässä organisointimuoto ja sen vaikutus valtiolliseen tahdonmuodostukseen estävät valtiovaltaa toteuttamasta yhteiskunnassa rationaalisesti yleisiä tarpeita tyydyttävää toimintaa, ts. valtio ei rakenna yleisiä teitä, vaan erityisiä teitä, ja valtio ei huolehdi yleisistä työttömistä, vaan erityisistä työttömistä. (Vrt. Nikkilä, 1983, 175, 206; ja Skog & Räisänen 1997, 124.)

Virkamiestoiminta osana palvelun toimitusprosessia

Lainsäädännön ja erilaisten normien keskeinen asema kansanvaltaisessa, parlamentaarisesti ohjatussa järjestelmässä tuo virkamiestoimintaan vahvan systeemisen ulottuvuuden, joka vaikuttaa palvelun laatuun rakenteellisena tekijänä (vrt Carr & Littman 1990, 19; Hackman & Wageman 1995, 311; Tuori 1981, 73.). Tämä ero on yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen palvelutoiminnan välillä ilmeisin. Abstraktinormisto¹⁴ nimittäin konstituoivat byrokratian syvärakenteen, jonka ydinsisältöä leimaa hallintokeskeisyys virkamiestoiminnassa (Turtiainen 1994, 56,58,95 ks. myös Mäenpää 1984). Hallintokeskeisyys ei tarkoita tässä negatiivista byrokratian virkavaltaisuutta vaan julkisen palvelutoiminnan laadun laaja-alaisuutta ja erityispiirteisyyttä (ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 200). Näin ollen hallintokeskeisyys muodostaa yhden oikeusvaltion toiminnan merkittävän laatu-tarkastelun lähtökohdan, joka konkretisoituu julkisen palvelutuotannon kautta.

Virkamiestoiminta on sidottu toiminnan lainalaisuusperiaatteeseen ja virkamiesten tehtävänä on välittää poliittisen päätöksenteon ”sanoma”¹⁵ mahdollisimman ymmärrettävästi hallintopalveluiden kohteille (Smith 1994, 15). Laatujohtamisen näkökulmasta demokraattista prosessia voidaan tarkastella esim. Pfefferin & Cooten (1991) mukaan neljästä eri tulokulmalta, jotka ovat asiantuntijuus, tieteellisyys (eksperttiys), johtokeskeisyys (managerismi) ja kuluttajaperusteisuus. Traditionaalisuus liittyy tuotteen hinta-laatusuhteeseen. Asiantuntijuus korostaa normatiivisuutta ja ammatillista ”osaamisen” ulottuvuutta, jotka ovat keskeisiä käsissä olevassa tutkimusongelmassa. Johtokeskeisessä tulokulmassa korostuvat asiakastyytyväisyys ja best practice-menettelytavat. Kuluttajalähtöisyydessä korostuu markkinaperusteet, joissa asiakasrajapinnan subjektiviteetin toimitusprosessin määreinä ovat kysyntä ja tarjonta. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 107.)

Luvut kaksi ja kolme ovat väitöskirjani keskeisimpiä teemoja, jotka käsittelevät julkisten palvelujen toimitusprosessia artikkelieni yksi ja kaksi tematiikan pohjalta. Ne pitävät sisällään virkamiehen ja virkamiestoiminnan kvalifikaatioulottuvuuden, josta esitän seuraavaksi tiiviin yhteenvedon. Byrokratian ja virkamiestoiminnan itseintressit määräytyvät vallan uusintamisen, ts. uudestaan valitsemisen ehtojen, mukaan. Tähän kytkeytyvät sekä politiikkojen että virkaurien intressit, ja kansalaisille arvoa tuovan palvelutarpeen näkökulma ei ole välttämättä läsnä vuorovaikutuksessa. Seuraavassa tarkastelen virkamiestoiminnan osaamisprofiileja osana palvelun toimitusprosessia. Virkamiesten kvalifikaatioiden keskeisinä pätevyyden kriteereinä voidaan pitää yhtäältä tietoisuuden määreitä ja

¹⁴ Abstraktinormisto (lait, asetukset, valtioneuvoston päätökset, ministeriöiden ohjauskirjeet, virastojen työjärjestykset yms.) edustavat Lillrankin (1998) laadun systeemilähtöistä tarkastelua (emt. 37–38).

¹⁵ Demokraattisessa prosessissa on ydinajatuksena retorinen poliittinen taito ja kyky ensinnäkin nähdä kussakin tilanteessa tarjolla olevat mahdollisuudet ja toiseksi saada kuulijakunta tai yleisö vakuuttuneeksi asiasta, jonka kautta vallan uusiminen on mahdollista uudelleenvalinnan. Aristoteleen retoriikassa mainitut seikat tiivistyivät eetoksen, paatoksen ja logoksen käsitteisiin (Aristoteles 1997, 117)

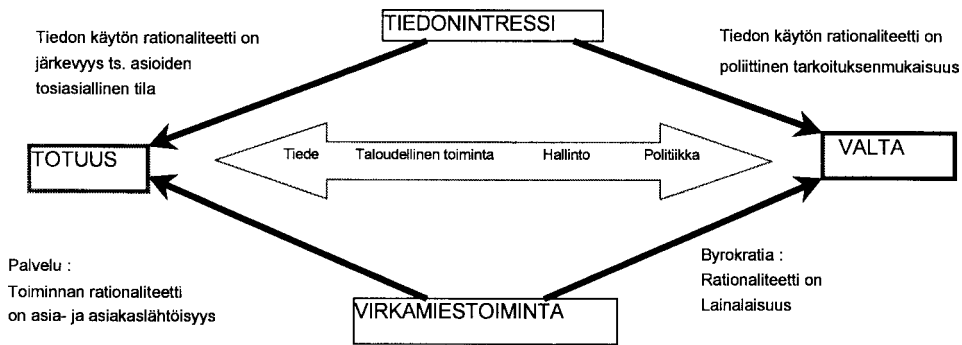
toisaalta toimijan tietojen sekä taitojen hallintaa. Tietoisuus määräytyy virkamiesten kasvatuksellisen taustan, koulutuksen ja geneettisen perinnön kokonaisuudesta, jossa koulutuksella on tärkeä osuus erityisesti virkamiestoiminnan yhteiskunnallisen luonteen ymmärtämisessä. Tieto omasta toiminnasta ja toimintaympäristön sisällöstä välittyy monimutkaisten yhteiskunnallistuneiden suhteiden kautta ja saa vieraantuneisuuden leiman, reiffikaation, jolloin eri toimijoiden intresseihin liittyvät intenciot peittyvät. Tässä mielessä reiffikaatio on hyvin oleellinen osa valtiokoneiston toiminnan yhteiskunnallista olemusta. Valtion tehtävä on Offen mukaan ensisijaisesti ylläpitää reiffikaatiota tietoisuuden alueella (Nikkilä 1983, 166). Reiffikaation funktio peittää valtiokoneiston intressit, jotka ovat yksityisen edun kanssa ristiriidassa.

Virkamiestoiminta¹⁶ on organisoitu kuhunkin virkaan liittyvien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuun kautta. Tärkeä peruslähtökohta on se, että virka ja virkamies on selkeästi erotettu toisistaan ja erityisesti julkisen vallan käyttö perustuu virka-asemaan, ei virkamiestä henkilöön. Virkamiestoiminta tapahtuu virkasuhteessa, joka on määritelty hallintotoimella, ei sopimuksella, perustetuksi oikeussuhteeksi (Mäenpää 1984,3). Edellisestä seuraa, että virkamiestä sitoo erityinen virkavastuu ja –velvollisuudet, jotka on määritelty laissa (emt. 55–58). Vastuu on määritelty yksikäsitteisesti niin, että kussakin tapauksissa on voitava yksilöidä kenelle ratkaisuvallta tai päätöksenteko kuuluu. Oikeusturvan ja laillisuusperiaatteen mukaisesti, kuten jo aiemmin totesin, on aina voitava osoittaa jälkeensä, ketkä ovat osallistuneet päätöksentekoon ja ovatko toimivaltakäytökset lainmukaiset.

Näin ollen toimivallan ja päätöksentekosuhteiden on oltava määritelty täsmällisesti. Tämä saattaa näyttää kankealta ja tehottomalta, mutta se takaa oikeusturvan hallintotoiminnassa (Virkkunen & Tuori 1981, 87). Toisaalta viimeksi mainittu liittyy ensisijaisesti hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöön, ja muu hallintotoiminta on palvelua sekä tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka ala on jatkuvasti laajentunut (ks Mäenpää 1984, 8–9; Pohjolainen & Tarukannel 1990, 81; Rihto 1981, 4). Virkamiestoiminnan osalta on yleisesti todettava, että pelkästään hallinto- ja hallintolainkäyttötoiminnan oikeellisuus on kansalaisten oikeusturvan toteutumisen perusedellytys. Lisäksi erityisesti palveluun ja laatuun liittyvien vaatimusten kasvu on merkinnyt virkamiesten kvalifikaatiovaatimusten nousua (vrt. Pohjolainen & Tarukannel 1990, 82–86).

Edellä todetun perusteella on kiinnostavaa pohtia virkamiestyön keskeisiä kvalifikaatioita tiedonintressinä ja toiminnan rationaliteettina, joita olen kuvannut (kuvio 10) seuraavassa akselilla, jossa kvalifikaatiomääreiden pooleina ovat totuus ja valta:

¹⁶ Virkamiestoiminnan alan keskeiset erot yksityisen sektorin palvelutoimintaan verrattuna voidaan johtaa seuraavista lähtökohdista: hallinto-oikeudelliset periaatteet, hallintomenettelyn yleiset lähtökohdat, hyvän hallintotavan vaatimukset ja virkamiesmoraalin liittyvät tavoitteet (Mäenpää 1984, 47).



Kuvio 10. Virkamiestoiminnan sisällön intressit ja rationaliteetti

Kuviossa ääripäät edustavat yhtäältä poliittisen ja tieteellisen tiedon intressejä ja toisaalta toiminnan rationaliteetteja. Tiedon intressien toiminnan funktio voidaan määrittellä siten, että tiedemiesten tehtävänä on tuottaa tietoa ”totena”, taloudellisen toiminnan piirissä toimivien on sovellettava sitä ”järkevänä”, politiikkojen on tehtävä arvovalinnat ”tarkoituksenmukaisuuksina” ja hallintohenkilöstön tehtävänä on muuttaa arvot käytännön toimenpiteiksi lainalaisuusperiaatteen mukaisena ”harkintana”. (ks. Scott 1976, 254, Younis ym. 1996, 370.) Tarkoituksenmukaisuus näyttäytyy ”totuutena”, ts. totuus on reiffikoitunut valtointressin mukaiseksi eikä tavoita praksista aitona, eli kuten Horkheimer (1934) asian ilmaisee: ”*totuus liittyy oikeaan praksikseen ja on sen momentti*” (Nikkilä 1983, 113). Totuuden yhteys käytäntöön sisältää aina pätevän näytön, joka useimmiten todennetaan empiirisesti ja tieteellisesti. Totuudella on aina relaatio järkevyyteen¹⁷ kuten seuraavasta Marcuse-sitaatista käy ilmi. (Nikkilä 1983, 97.)

”Järki on filosofisen ajattelun peruskategoria, ainoa, jonka kautta se liittyy inhimilliseen kysymykseen. Filosofia on halunnut löytää olemisen äärimmäiset ja kaikkein yleisimmät perustat. Järjen nimissä se on saavuttanut autenttisen olemisen ajatuksen, jossa kaikki tärkeät antiteesit (subjekti ja objekti, ilmiö ja olemus, ajattelu ja oleminen) on saatettu sopusointuun. Tähän ajatukseen liittyminen on ollut sen tuomitsemista, että se mikä on olemassa ei ole välittömästi ja vielä rationaalista, vaan täytyy pikemminkin liittää järkeen. Kun olemassa oleva maailma on sidoksissa rationaaliseen ajatteluun ja, todellakin, ontologisesti riippuvainen siitä, kaikki mikä oli järjen vastaista tai ei

¹⁷ Adorno ja Horkheimer erottavat instrumentaalisen ja praktisen järjen: ensin mainittu viittaa luonnon tekniseen valvontaan, ja jälkimmäinen tarkoittaa vapautumista ulkoisista pakoista. Termistä järki tulee synonyymi määrättyjen tavoitteiden prosessille. (Nikkilä 1983, 95 – 96.)

ollut rationaalista, asetettiin joksikin, joka oli voitettava. Järki on vakiintunut kriittiseksi tuomioistuimeksi.” (Marcuse 1941, 135.)

Valta sisältää aina legitimizeettiin nojautuvan tarkoituksenmukaisuusrelaation, joka voi olla praksiksen kannalta järjenvastainen, mutta valta-aseman kannalta perusteltu ja looginen (vrt. Tuori 1993, 21). Toisin sanoen hallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisuus ei ole sama asia kuin asioiden hoitaminen järkevästi, ts. noudattaen talonpoikaisjärkeä tai ”totuutta” moraalisisessa mielessä seuraten, koska laki ei ole yhtä kuin moraalit ja etiikka (ks. Tuori 1993, 15). Tarkoituksenmukaisuuteen luetaan tässä laajasti sensu largo -oikeusnormit, joilla on yhteys hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön perusteina olevien eduskuntalakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten ratio legis -argumentaation täyttäviin säädöksiin sekä hallinnon sisäisen norminannon mukaisesti syntyneisiin ohjeisiin. (ks. Jyränki 1994, 137–138; Laakso 1990, 77–79; Pohjolainen & Tarukannel 1990, 279–290.)

Päätösvalta kanavoituu säätämällä tavoitteita sisältäviä oikeusnormeja ja hyväksymällä valtion tulo- ja menoarvio sekä muut talousasiakirjat. Näin ollen valtion tulo- ja menoarvion hyväksymiseen liittyvät muodot ja vakiintuneet käytännöt ovat tärkeitä virkamiestoiminnan määreitä, koska niiden kautta esim. budjettilakeihin liittyy yleensä oikeudellinen velvoittavuus. (Nikkilä 1986, 40; Tiuhonen 1989, 54, 63, 67; Virkkunen & Tuori 1981.) Viimemainittu aspekti on erityisen keskeinen hyvinvointipalvelujen tuotantoprosesseissa. Näiden palvelujen toimeenpanossa on tosiasiallisen hallintotoimen ala kasvanut voimakkaasti (Pohjolainen & Tarukannel 1990, 81). Laatutyön näkökulmasta asiakasrajapinta on laajentunut ja asiakaspalvelu sisältää ristiriitaisia tavoitteita. Julkishallinnon tuotekokonaisuus muodostuu palvelun sekä teknisestä että toiminnallisesta osasta. Tuotteen teknisen osan muodostaa abstraktinormisto. Toiminnallinen osa tuotetta eli toimitusprosessi on hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä. Viimeksi mainittu on lähinnä hallintomenettelyn oikeusturvaa tuottava jatke (Pohjolainen & Tarukannel 1990, 27). Lisäksi palveluperiaatteen voimistuminen julkisen hallinnon toiminnassa on merkinnyt sitä, että ns. tosiasiallisen hallintotoimen ala on kasvanut. Artikkeleissa kaksi ja neljä väitöskirjan luvuissa kolme ja viisi olen tarkastellut tätä tosiasiallisen palvelun tuotekokonaisuutta vuorovaikutuksen näkökulmasta. Tällöin olen päätyneet johtopäätökseen, että vuorovaikutus on entistä heikommin yhteydessä *ratio legis* -periaatteen ja hallintotyöstä yhä laajempi osa määrittyy myös kansainvälisten sopimusten ja palvelua koskevien hyvän hallinnon periaatteiden mukaan. (ks. Laakso 1990, 115; Mäenpää 1984, 1; Pohjolainen & Tarukannel 1990, 27, 81; Rihti 1981, 4, Turtiainen 1994, 95.)

Julkishallinto toiminnan johtamisen ja toimeenpanon osalta on aiheellista edelleen korostaa, että julkisen hallinnon organisaatioiden yleiset tavoitteet määräytyvät tarpeista, joita ei voida johtaa niiden omista lähtökohdista ja organisaation jäsenten osaamisesta, motivaatioista tai intresseistä vaan lähtökohdista on yleinen etu (ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 187, 191). Täällä korostuu edellä esitetyn kuvion toimijan intressien problematiikan ydin, joka on olennainen osa vallan

rationaliteetin eetosta. Tässä tavoiteasetanta ja toimeenpanoa koskeva päätöksentekoprosessi ohjautuvat ulkoapäin, ja prosessien omistajat sijoittuvat to- tuus-valta-janalla toimeenpanon rakenteiden kantajiin, joita edustavat esimerkiksi ns. hallintotyypiset toiminnon johtajat ja väliportaan esimiehet, joiden tehtävä on johtaa prosessia muiden ihmisten avulla toisten käskystä. Lyhyesti sanoen he ovat esimiehiä, jotka vastaavat toiminnan tuloksellisuudesta ja toimivat lojaliteetin ja kuuliaisuuden periaatteita noudattaen (ks Kivivuori 1984,51–52; Sveiby 1990, 64; Tuori 1981, 83). Tämä koskee erityisesti valtionhallinnon perustehtävien ja -pää- määrien toteuttamista sekä tavoiteasetantaa, joista viime kädessä päättää poliitti- nen taso.

Markkinat

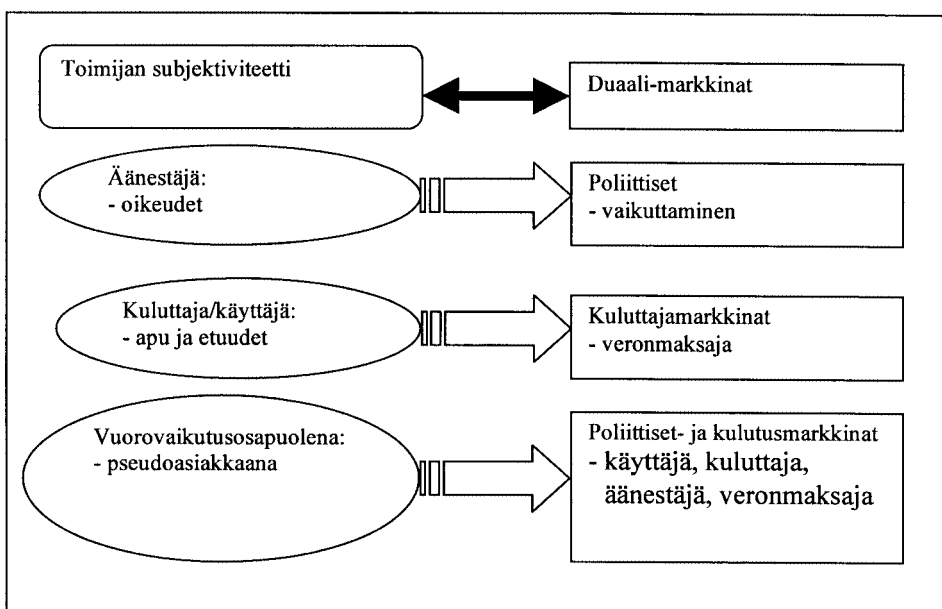
Edellä on käsitelty julkisen hallinnon palvelutuotannon subjektiviteettia tutkimus- ongelman keskeisistä näkökulmista. Viimeisenä mutta ei vähämerkityksellisimpänä tarkastelen julkisen palvelutoiminnan markkinoita. Lähtökohtana ovat toiminnan eetos ja palveluiden toteutuksen rationaliteetti, joiden olemus näyttäytyy toimijoiden subjektiviteetin kautta. Julkisen hallinnon uudistuksen 1990-luvun erääksi kiinnostavimmaksi keskustelunaiheeksi nousi balanced scorecard-startegiamalli. Olen käsitellyt aihetta Ennakointi – osana TE-keskusten laatutyötä artikkelissani, joka on väitöskirjani lukuna seitsämän. Balanced scorecard strategiamallissa yh- distetään organisaation avaintulosalueet. Näkökulma on Suomessa saanut huo- miota julkisella sektorilla mm. HAUS:n toteuttamissa julkishallinnon Balanced scorecard –kehittämishankkeissa sekä Kunta-alan tuloksellisuustyöryhmän työs- sä, joka on raportoitu ”Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi” –julkaisussa (ks. Lumijärvi 1999). Subjektiviteetin näkö- kulmasta on toiminnan eetosta kuvattu organisaatiotyypittelyn avulla siten, että puhutaan yhtäältä ns. profit-organisaatioista, joissa omistajan intressit¹⁸ (shareholder) toimivat liikkeellepanevana voimana, ja toisaalta non-profit-organisaatioista, joissa intressien edustajia ovat ns. isännän (stageholder) ääntä käyttävät.

Rationaliteettia kuvaavat parhaiten asiakkuuden sisältö ja toiminnan tavoiteasetanta. Profit-organisaatioiden vuorovaikutus perustuu asiaosaisasiakkuuteen, jota hallitsevat subjektiviteetin autonomia ja individualismi. Toiminnan rationaliteettina on voitto eli arvon lisäys sekä asiakkaalle että omista- jille (shareholder). Non-profit-organisaatioiden asiakasrajapinnassa kohdataan pseudo-asiakkuus, jossa subjektiviteetti substituoituu ja kollektiivoituu. Rationaliteetin määreeksi muodostuu valta tai täsmällisemmin toimivalta (legitiimi hallinta ja saa- vutetun hegemonian säilyttäminen), joka subjektivoituu isännän (stageholder) ää- nessä eli toimivan johdon toimivallassa. Käytännössä kysymys on julkisen hallin-

¹⁸ Intressinäkökulmasta shareholder- ja stageholder-käsitteet ovat jossakin määrin vaikutusaltaan kiistellyt, ja ensin mainittua ei tuoreimmassa keskustelussa pidetä enää ainoana profit-toiminnan funktiota kuvaavana. Samoin stageholder-käsitteelle on käytännössä muodostunut subjektiviteetti, ja alkuperäistä vastuuta kaikille merkitystä pidetään diffuusina. (Stenberg 1998, 98.)

non budjettitalouden tehokkaasta resurssienhallinnasta ja palvelutoiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, jotka viime kädessä uusivat toimivallan valtakirjat.

Harisalo käyttää julkisen talouden tarkastelussa käsitettä näennäismarkkinat, jolla hän viittaa juuri subjektiviteetin stageholder-ulottuvuuteen ja ns. non-profit-organisaation toiminnan eetoksen käsite, näennäismarkkinat, kuvaa tässä tapauksessa osuvasti julkisen hallinnon yhteismarkkinoiden kokonaisuuden luonnetta vastinparina yksityissektorin markkina-käsitteelle. Mutta käsitteestä ei käy ilmi julkisten markkinoiden kohdespesifi ja situationaalinen sisäinen jakautuneisuus, ja se ei tavoita markkinoiden kaksinaisuusluonteisuuden ydintä (vrt. Niemi 1997, 167–168). Näin ollen mm. toimijoiden pseudoaalinen subjektiviteetti jää eksplikoimatta. Sen vuoksi on perusteltua puhua duaali-markkinoista. Julkishallinnon palvelutuotannon dualismia voidaan kuvata jakamalla markkinat vallankäytön ensisijaisiin poliittisiin markkinoihin ja palvelujen käytön toissijaisiin kulutusmarkkinoihin. Yhtäältä toimitaan poliittisilla ja toisaalta kulutusmarkkinoilla. Tässä konkretisoituu pseudo-asiakkuuden olemus, ja 'asiakkuutta' kuvaa parhaiten Wagenheimin ja Reurinkin (1991) jaetun asiakkuuden käsite, jolloin asiakkaiksi tulevat tosiasiallisesti palveluista päättävät (ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 109). Duaali-markkinoiden toiminnassa muotoutuvaa toimijan subjektiviteettiä kuvaan seuraavasti (kuvio 11):



Kuvio 11. Subjektiviteetti duaali-markkinoilla

Poliittiset markkinat koskevat resurssijakoa ja toiminnan yleisten periaatteiden tasoa ja kulutusmarkkinat palvelujen käyttöä. Julkisen hallinnon Balanced Scorecard -konseptin sisältö voidaan kuvata alkuperäistä Kaplanin & Nortonin (1996) mallia mukailleen kulminoituneena neljään kysymykseen: Miten isännän ääni kuuluu ja näkyy toiminnassa (poliittinen prosessi, äänestäjät, parlamentarismi), Kuinka hallinnon responsiivisuus toteutuu (asiakastyytyväisyys), Miten asioiden vireillepano-, valmistelu- ja päätöksentekoprosessit toimivat tehokkaasti ja laadukkaasti ja Miten pystymme ennakoimaan riittävän ajoissa toimintaympäristön palvelujen sisällölliset, laadulliset ja määrälliset muutostarpeet ja uusiutumaan tulevaisuuden haasteiden edellyttämällä tavalla. Nämä ovat avainkysymyksiä, joihin BSC:tä oikein sovellettaessa voidaan löytää käyttökelpoisia ratkaisuja julkisen sektorin laatu- tarkastelun parantamiseen (vrt. Granholm & Karlöf 1990, 29).

Omistusmuoto ei ole ratkaiseva vaan oleellista on ohjaava informaatio ja sen käyttö sekä suhde rahavirtoihin. Monopoli on aina ongelma; olkoon se yksityisellä tai julkisella toimittajalla tai tuottajalla. Artikkelissa yksi olen ottanut esiin duaali- markkinoiden käsitteellisen problematiikan, josta seuraavassa lyhyt yhteenveto. Julkisen hallinnon perusdilemma on markkinamekanismiin nähden se, että julkiset palvelut suuntautuvat kaksille markkinoille, kuten edellä on todettu, ja kysymys on palvelun yhteiskunnallistumisprosessista, jossa palvelun kohteena oleva toimija subjektiivoituu omistajana, rahoittajana, käyttäjänä ja tuottajana. Eräs tapa tarkastella yksityisen ja julkisen palveluorganisaation välistä eroa on määrittellä omistajat ja heidän etunsa.

Yksityisellä sektorilla omistajat ovat edustettuina hallituksessa, jonka tehtävänä on valvoa omistajien etua. Omistajien etu on yksiselitteisesti liiketaloudellinen kannattavuus eli liikevoitto (Granholm & Karlöf 1990, 14). Tällöin päätöksenteko ja ohjaus organisaatioissa toteutuvat tasa-arvoisten osapuolten kesken tehtävien yksityisoikeudellisten sopimusten avulla, joiden tavoitteena on yrityksen menestyksellinen toiminta ja sen jatkuvuuden takaaminen. Taloudelliset ja hallintoasiat on yksityisessä yrityksessä kiinteästi sidottu organisaation kokonaistavoitteisiin, jotka noudattavat liikkeenjohdon ja liiketaloustieteen periaatteita (Virkkunen & Tuori 1981, 86). Tässä mielessä palvelun sekä tulos- ja laatujohtamisen periaatteiden soveltaminen tuotteen laatuun eivät ole ongelmallisia yksityisen sektorin toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä (vrt. Järvelin ym. 1992., 10–40). Palvelun tuottaja ja ostaja toimivat vapaina vaihdon osapuolina, ja kanssakäyminen perustuu asiakkaan tarpeeseen, joka halutaan täyttää; tällöin palvelutuote tai -toiminta on asiakkaan näkökulmasta haluttu.

Julkisen sektorin omistaja-analyysi edellyttää pohdintaa siitä, kuka on julkisen palveluorganisaation omistaja-analyysissä ”isännän” ääntä käyttävä. Ovatko omistajia äänestäjät, veronmaksajat, virkamiehet vai poliitikot tai heidän muodostamansa enemmistöpohjaiset päätöksentekoelimet, jotka käyttävät edustuksellista päätäntävaltaa eri instansseissa, joiden välityksellä johdetaan julkisia palvelulaitoksia? Missä vaiheessa julkisen organisaation omistajiksi luonnehdittavat ihmiset, asukkaat tai äänestäjät – miksi heitä nyt kutsutaankin – tulevat mukaan strategiseen

omistaja-analyysiin? Vastaus on ongelmallinen ja yksiselitteisesti siihen on mahdotonta vastata, koska toimijoiden subjektiviteetti on hyvin monikerroksinen. Tässä kohden tuleekin ilmi eräs julkisen hallinnon erityispiirre, jonka omistaja-analyysi paljastaa: tavalliset ihmiset, äänestäjät tai poliitikot eivät erotu toisistaan vaan toimivat eri tilanteissa kaikissa mainituissa rooleissa, riippuen mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Tavallinen ihminen yksinkertaisesti katoaa omistajakategoriasta, ja hänestä jää jäljelle vain kansalaisuuden ulottuvuus, joka kohdataan poliittisten markkinoiden kautta julkisen sektorin omistaja-analyysissä. Tällöin hän toimii julkisen palvelutuotannon sekä liikkeellepanevana voimana että palvelujen kuluttajana ja käyttäjänä (ks. Granholm & Karlöf 1990, 15–18).

Kulutusmarkkinat ovat selkeä palveluiden välittömiä vastaanottajia koskeva markkinasektori. Kulutusmarkkinoilla palveluja käyttävät yksityiset ihmiset, yritykset ja erilaiset yhteisöt. Sen sijaan poliittiset markkinat ovat ongelmallisempi ja vaikeammin hahmotettavissa oleva kokonaisuus. Poliittisten markkinoiden avainvastaanottajaryhmä ovat poliitikot. Poliitikot vaativat tiettyjä palveluja, ja hallinto toimittaa ne kuluttajille mutta samalla epäsuorasti poliitikoille. Itse asiassa poliitikot muodostavat tärkeämmät markkinat kuin kuluttajat, koska poliitikot kantavat tosiasiallisen vastuun ja tekevät päätökset.

Kilpailun näkökulmasta poliittiset markkinat ovat hyvin keskeiset ja muodostavat hallintokoneiston pseudo-asiakkuuteen perustuvan aidon markkinasegmentin, jossa hallinnon alat ja yksiköt joutuvat markkinoimaan toimintansa tavoitteet ja resurssitarpeet poliitikoille, etujärjestöille ja muille tahoille, jotka vaikuttavat palvelutuotannon rahoituspuolelta määrätymiseen.

Kaksien markkinoiden tarkastelunäkökulma ei ole niinkään uusliberalistinen äänestäjien ja poliitikkojen välisten suhteiden lähestymistapa vaan kiinnostuksen kohteena on hallinnon johdon ja poliitikkojen välinen suhde. Kysymys on siitä, että hallinto tuottaa ja toimittaa palvelut ja arvioijina sekä maksajina toimivat poliitikot. Poliitikot ottavat riskit, joiden tosiasiallinen sisältö ei Suomessa johda yleensä oikeudellisiin seuraamuksiin, jos kyseessä ei ole rikos. Mutta riski on kuitenkin todellinen monessa muussa mielessä, ja uudelleenvalinta sekä virkaurakehitys ovat tässä suhteessa merkityksellisiä non-profit-näkökulmasta. Hallinnon on pidettävä poliitikot ja päättäjät tyytyväisinä ja vakuuttuneita toiminnan tärkeydestä ja merkityksestä (Bower 1983). Eri ministeriöiden on perusteltava resurssitarpeensa mahdollisimman hyvin saavuttaakseen tavoitteensa vuotuisissa tulo- ja menoarvio-neuvotteluissa (Granholm & Karlöf 1990, 30–31).

Julkinen hallinto on saanut poliittiselta vallalta toimeenpantavaksi – ei toimeksiantona – palvelujen jakamisen kansalaisille. Sosiaalivaltio ”aparaattina” on siis ostanut palvelutuotannon valtion tulo- ja menoarviossa tarkemmin yksilöidyillä ehdoilla, joiden sisältöjen määrityksen ’totuuden hetki’ kulminoituu vuosittaiseen hallituksen budjettiriiheen. Tämän suuren, usein hyvinvointipalvelupaketiksi nimetyn tuotekokonaisuuden tuotantoprosessi tapahtuu duaali-markkinoilla, jolloin laatu sekä hinta- ja toimitusprosessit määrättyvät poliittisten markkinoiden alueella. Tuotepaketti on ostettu kullekin ministeriölle osoitetun toiminnan

kattamiseen tarkoitetun määrärahan hinnalla. Näillä resursseilla julkisen hallinnon on pyrittävä tuottamaan mahdollisimman laadukkaita ja määrällisesti kattavia erilaisia palveluja (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 192, 202). Asiakastytyväisyyden näkökulmasta kansalaiset eivät yksilöinä koe niitä aina palveluna, mutta eri roolien kautta pseudo-asiakkuutena tarkasteltuna ne ovat palvelua jollekin tai jollekulle (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 189; Mäntysaari 1998, 12; 15–21 Younis ym. 1996, 376–377).

Julkisen hallinnon erityispiirteet

Julkisen hallinnon erityispiirteiden tarkastelu on väitöskirjani artikkeleiden yhteenvedon eräs tärkein sisältöalue. Artikkelien yhteenvedon avaintuloksena ja tutkimustehtävän tavoitteena saavuttamisen kannalta pidän tärkeänä julkisen hallinnon erityispiirteiden tunnistamista. Julkisen ja yksityisen sektorin välistä eroa koskevat määritelmät otetaan yleensä kritiikittömästi annettuina, jos niitä ylipäänsä analyttisesti on huomioitu. Tässä suhteessa kuvaavaa on, että Baldwin (1991) löysi vain kahdeksan tutkimusta kuudestakymmenestä, joissa oli tarkoin määriteltä, mitä julkisella ja yksityisellä sektorilla ymmärretään. Vaikka julkishallinnon ulkoista yrittäjyyttä on pyritty määrittelemään, on yrittäjyyden julkishallinnollinen määrittely valitettavasti laiminlyöty (emt. 6). Käsitteistö on perinteisesti lainattu ja osin suoraan imitoitu liikkeenjohdosta. Taustalla piilee ajatus siitä, että yksilöt ovat ympäristöttömiä ja historiattomia ja että käsitteet soveltuvat sellaisinaan myös julkishallintoon.

Tavallisimmin julkisen hallinnon erityispiirteinä mainitaan suuret ympäristöpaineet, poliittinen ohjautuvuus, asiakkuuden kompleksisuus, palvelujen allokoinnin problematiikka, johdon vaihtuvuus, hallinnon monimutkaisuus ja legalistinen yhtenäiskulttuuri. Lisäksi julkisen hallinnon toimintaa leimaavat jakautunut asiakkuus, ristiriitaiset intressit ja palvelutoiminnan kaksinaisuus. Erityispiirteinä on myös muutoksenhaku reklamaation muotona, jossa vaatimus perustuu oikeuteen eikä välttämättä palveluun sinänsä¹⁹ (Ehrenberg & Stupak 1994, 76; Morgan & Murgatroyd 1995, 42–59; Turtiainen 1994a, 95; Younis ym. 1996, 373).

Julkisen hallinnon palvelutoiminnan erityispiirteitä on kuvattu eri ajanjaksoina painottaen kulloinkin vallitsevaa yleisempää näkemystä ja ajattelutapaa julkisen sektorin roolista. Kiviniemi (1989) määritteli 1980-luvulla julkisen hallinnon palveluja hyvinvointivaltion rakenteellisista lähtökohdista seuraavasti:

- julkiset palvelut ovat osa julkisen vallan yhteiskuntapolitiikkaa: ne ovat poliittisen ohjauksen alaisia

¹⁹ Kansalainen voi olla tyytyväinen palveluprosessiin, ts. saamaansa palveluun (virkamieheen), mutta pitää oikeuttansa loukattuna tai laajemmin jotakin lakia tai säädöstä vääränä ja epäoikeudenmukaisena.

- julkiset palvelut ovat sääntöpohjaisia: ne perustetaan ja niiden määrää ja laatua ohjataan säännöksin
- julkisten palveluiden voimavarat ovat budjettisidonnaisia
- julkiset palvelut ovat valtakunnallisesti ohjattuja ja niiden hallinto on tämän vuoksi monipartaista
- julkisten palveluiden tavoitteet ovat pääasiassa yhteiskuntapoliittisia; julkisissa liikelaitoksissa on kuitenkin myös liiketaloudellisia tavoitteita
- julkisten palveluiden hallintoa ja ohjausta hoidetaan useilla eri hallinnonaloilla, minkä vuoksi palvelurakenteet ovat lohkoutuneet ja erikoistuneet sekä valtion että kuntien sisällä

Tarkastelussa korostuu julkisen palvelun ominaispiirteiden fragmentoitunut ja oikeudellinen luonne (ks. Pohjolainen & Tarukannel 1990, 83). Lisäksi palvelujen erityispiirteet nähdään ensisijaisesti organisointitapana ja tavoitekuvauksina. Lillrankin 1990-luvun julkisten palvelujen erityispiirteiden kuvauksessa näkyy jo laatuajattelun vaikutus. Samoin julkisen ja yksityisen sektorin palveluiden vertailussa kiinnitetään huomiota palvelun kokonaislaadun tarkasteluun, jossa huomioidaan asiakaslähtöisyys (vrt. Grönroos 1998, 62–63). Lillrank luettelee neljä perustekijää, joita voidaan pitää julkisen sektorin palvelun erityispiirteinä:

1. Julkisella sektorilla ei ole asiakkaita sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan kansalaisia ja alamaisia
2. Palvelujen suunnittelu ja toteutus, eli mitä- ja miten-kysymykset, ovat erillisiä asioita, joihin sovelletaan erilaisia ohjausperiaatteita
3. Ohjausperiaatteena käytetään nettoarvon sijasta oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa ja niistä johdettua normistoa
4. Palvelut suoritetaan budjettipohjaisissa organisaatioissa markkinapohjaisten organisaatioiden sijaan

Erytispiirteiden tunnistaminen julkisesta palvelutoiminnasta edellyttää laajennetun palvelutarjonnan-käsitteen tarkoittamaa näkökulmaa, jossa peruspalvelupaketin lisäksi eritellään palvelujen saavutettavuus, asiakasrajapinnan vuorovaikutus ja asiakkaan osallistuminen (Grönroos 1998, 119–121). Kiinnostavaa on ainakin se, miten julkiset palvelut syntyvät ja keitä varten ne on tarkoitettu sekä miten ne eroavat vastaavista markkinamekanismin alaisista palveluista. Kuka tai mikä on palvelun tuottajien ja kuluttajien subjektiviteetti ja edelleen subjekti-objekti-suhde. Lähtökohtana on laajassa mielessä yleinen ja yksityinen etu ja niiden ilmenemismuoto yhteiskunnassa. Yleisesti on kysymys valtion poliittisen muodon ja yksilön yksityiselämän välisestä suhteesta, jota Habermas kuvaa talouden (rahamedia), politiikan (valtamedia) ja sosiaalisen vuorovaikutuksen (yksilön elämismaailma) eriytymisenä toisistaan. (Habermas 1987, 154; Tuori 1985, 198–200.) Tutkimuskohteen näkökulmasta yleinen ja yksityinen etu näyttävät kaksinaisuusluonteisena (vrt. Blom 1983, 76–77). Tällöin poliittinen valta esittää etun-

sa yleisenä, valtiosubjektiviteetin kätkien, ja yksilön yksityinen etu peittyy luonne-
naamion (keskinkertaisyksilön) taakse ja realisoituu vain kansalaiskonseptiossa
(ks. Pohjalainen & Tarukannel 1990, 19). Yleisten ja yksityisten intressien suhde
on tässä tarkastelussa nähty yhteiskunnan rakenteellisena ominaisuutena. Tällöin
intressiryhmien tavoitteet muotoillaan valtion toiminnan kautta sitoviksi ns. perus-
päällysrakennekonstruktion kautta (Althusser 1984, 98–113; Blom 1983).

Laadulla on julkisen hallinnon palvelujen tarkastelun yhteydessä laajempi raja-
pinta kuin markkinanäkökulmalla, ja vastuu ei rajaudu asiakkaaseen. Palvelutoi-
minnan analysointi edellyttää myös markkinasektoria koskevien peruskäsitteiden
laajennettua määrittelyä, joka koskee laatutyöhön liittyviä keskeisiä käsitteitä, ku-
ten laatu, asiakas, tuote, toimitusprosessi, markkinat, toiminnan eetos ja rationaliteetti
(ks. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 171, 195). Tutkimukseni otsikon mukaisesti laa-
tu on tässä yhteydessä tärkein käsite, ja laajennetulla määrittelyllä pyritään tavoit-
tamaan käsitteen epistemologinen syvyys. Näin ollen esimerkiksi laatu-yhteiskunta-
käsite ei vielä kuvaa ilmiön olemusta, ja sanan laatu-etuliite ei saa hämärtää sitä
valtaan liittyvää tosiseikkaa, että kysymys on julkisen vallan yhteydessä aina val-
lan pakkokeinojen käytön potentiaalisuudesta (Pohjalainen & Tarukannel 1990,
80.).

Tärkein julkisen palvelutoiminnan erityispiirre voidaan johtaa Suomen osalta
hallinnon toiminnan lainalaisuusperiaatteesta, joka on kirjattu hallitusmuodon 92
§:n 2. momenttiin. Julkisella sektorilla asiakastyytyväisyys, ts. palvelun ystävälli-
syys ja miellyttävyyys, ovat toissijaisia mutta toki tavoiteltavia palvelun
laatukriteereitä. Etusijalla ovat viranomaisen toimivallan lainalaisuuteen perustu-
vat legitimaatiota tuottavat palvelun ominaisuudet (ks. Bovaird 1996, 58; Younish
ym. 1996, 370). Laatu-ulottuvuuden sisällöksi jää usein pelkästään lainalaisuuden
valvonta, jonka ydin muodostuu asioiden vireillepanosta, määräajoista, päätöksen-
teon lainmukaisuudesta ja hallintotoiminnan yleisten periaatteiden toteutumisesta
ns. tosiasiallisessa hallintotyössä (ks. Pohjalainen & Tarukannel 1990, 80–86).
Lainalaisuuden periaate nousee kaiken muun yläpuolelle ja edustaa palvelutoimin-
nan julkisuuslaatu-ulottuvuutta. Laatu tarkoittaa tässä yhteydessä ja käsillä olevan
tutkimuksen ongelmanasettelun näkökulmasta yleensä yhteiskunnallisten palvelu-
jen tuottamista niin, että oikeusvaltiota ja taloutta koskevat toiminta- ja
kehittämisedellytykset voidaan laillisesti turvata. Tällöin laadun näkökulma on ai-
emmin kuvatun perusteella laaja ja sisältää myös ennakoinnin näkökulman, joka
merkitsee kehittämis- ja kehittämissuunnitelmien takaamista normaali-, poikkeus- ja
kriisitilanteissa (ks. Jyränki 1994, 254–255).

Työhallinnon johtamisen uudistaminen

Tutkimuksen artikkeliosuudet käsittelevät voittopuolisesti työhallinnon laatuun liit-
tyviä kysymyksiä. Seuraavassa esitän yksityiskohtaisemman työhallinnon johta-
misen uudistamista ja laadun kehittämistyötä koskevan katsauksen.

Työhallinnon uudistustoimintaa voidaan lähestyä monesta eri näkökulmasta. Tässä yhteydessä tarkastelu liittyy julkisen hallinnon yleiseen uudistusregiimiin. Lähtökohtana käytän Robert Arnkilin vuonna 1995 tekemää analyysiä, jossa työhallinnon uudistus on jaettu kolmeen kehitysvaiheeseen: laajenemis-, desentralisaatio- ja tulosjohtamisvaiheeseen (Arnkil 1995, 13). Laajenemisvaihe sijoitetaan 1970-luvulle, desentralisaatio 1980-luvulle ja tulosjohtamisen ensimmäinen vaihe 1980-luvun alkuun sekä toinen aalto 1990-luvun alkupuolelle. Mielenkiintoisia oman tutkimusongelmani näkökulmasta ovat desentralisaatiovaihe sekä tulosjohtamisen ensimmäinen ja toinen aalto. Arnkilin ensimmäisen ja toisen tulosjohtamisen aallon olen yhdistänyt yhdeksi kokonaisuudeksi, tulosjohtamisen vaiheeksi, jota seurasi 1990-luvun loppupuoliskon ajanjaksolle sijoittuva laajempi strategisen johtamisen uudistusprosessi

Desentralisaatiovaiheen merkittäviä uudistushankkeita olivat toimiston johtamisen (TOJO) ja kehittämisryhmien (KEHRY) koulutuskokonaisuudet. Ensimmäisellä tähdättiin työvoimatoimistojen toimintaedellytysten parantamiseen (Arnkil 1995, 30). Koulutus toteutettiin alue- ja paikallistasolla vuosina 1984-1988. Projektin osallistui työvoimatoimistojen johtajia, väliesimiehiä (johtavat työvoimaneuvojat) ja asiakaspalveluhenkilöstöä. Kehittämisryhmäkoulutukseen osallistui väliportaan (entiset työvoimapiirien toimistot) johtoa ja esittelijätason virkamiehiä sekä työvoimatoimistojen johtajia. Koulutus toteutettiin 1980-luvun lopulla.

Nykyistä työministeriötä koskeva merkittävä sektorihallinnon uudelleenorganisointi tapahtui 1.6.1989, kun silloinen (1.3.1970 perustettu) työvoimaministeriö muuttui työministeriöksi ja aikaisemmin sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluneet työelämän asiat (työympäristö, työsuhde, työolot, työsuojelu, työelämän osallistumisjärjestelmät, työehtosopimukset, työriitojen sovittelu, työelämän tutkimus, ILO, merimiesten asiat, opintotoiminta sekä työterveyshuolto) siirtyivät uuden perustetun ministeriön työympäristöosastolle. Sitten 1990-luvun lopulla työsuojelu- ja työterveysasiat siirrettiin pois työministeriöltä. Tämä sektoriministeriön toimialan kannalta huomattava muutos ei ole merkityksellinen tässä yhteydessä, julkisen hallinnon uudistamistarkastelun näkökulmasta.

Työministeriön hallinnonalan uudistamistoimet jatkuivat 1980- ja 1990-luvun taitteessa, kun tulosjohtamisen ensimmäiseksi aalloksi nimetty kolmen työvoimapiirin pilotti toteutettiin 1989-1990 (Arnkil 1995, 15). Varsinainen tulosohjausta koskeva valtioneuvoston päätös annettiin 18.10.1990, ja päätöksen konkreettisena jatkotoimenpiteenä toteutettiin työministeriössä tuottavuutta ja palvelujen laatua koskeva pilotti-hanke osana laajaa LATU-ohjelmaa, joka valtiovarainministeriön 11.2.1993 antamalla päätöksellä käynnistyi useilla hallinnon aloilla (OM, STM, KTM). Työhallinnon osalta tuottavuus- ja laatuohjelman sisältö on osa tulosjohtamista, jossa määriteltiin käsitteistö, mittarit ja käytännön toimintaan liittyvät yhteistyömuodot työministeriön sekä piiri- ja paikallishallinnon tasojen välillä. Uusitus ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän toimintaan liittyvät suuntaamislehdet ovat seuraavat (TUJO-seminaari 1991, Työryhmämuistio 1990):

1. Työhallinnon toiminta-ajatus
2. Työvoimapolitiittinen ohjelma
3. Päämäärät ja toimintalinjat (TTS ja TMAE)
4. Tavoitteet (TMAE)
5. Tulostavoitteet (vuosisuunnitelma)

Työhallinnon tulosohjauksen tavoitteena on työmarkkinoiden toiminnallisten edellytysten ylläpito ja parantaminen, jossa toiminnan kehittämisen keskeisin lähtökohta on strategisten linjojen määrittely. Työministeriön kehittämissyksikkö on määrittänyt muistiossaan hallinnonalan strategiset linjaukset seuraavasti (Työministeriö 1993, 5–6):

1. Työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen työttömyyttä alentaen
2. Työttömien työmarkkinavalmiuksien ylläpito ja osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen yhteiskunnan toimintaan
3. Työkykyä ylläpitävän toiminnan vahvistaminen työpaikoilla
4. Työhallinnon palvelukyvyyn varmistaminen sopeutuksessa.

Strategiset linjaukset noudattavat talouden yleisen kehityksen reunaehdoja, joiden perusteella ennustettiin korkean työttömyyden tason jatkuvan tultaessa 2000-luvulle. Ennuste toteutuikin, ja koko 1990-luvun jatkunut pitkäaikaistyöttömyyden kasautuminen työttömyyden kovaksi ytimeksi on merkinnyt sitä, että Suomi on etäännytynyt täystyöllisyystavoitteesta (emt. 1). Tämä on merkittävä strateginen huomio sen vuoksi, että sekä työhallinnon ensimmäinen 1970-luvulla laadittu työvoimapolitiittinen ohjelma (TYPO 1974) että TYPO-2000-ohjelmat rakentuivat vielä täystyöllisyystavoitteille.

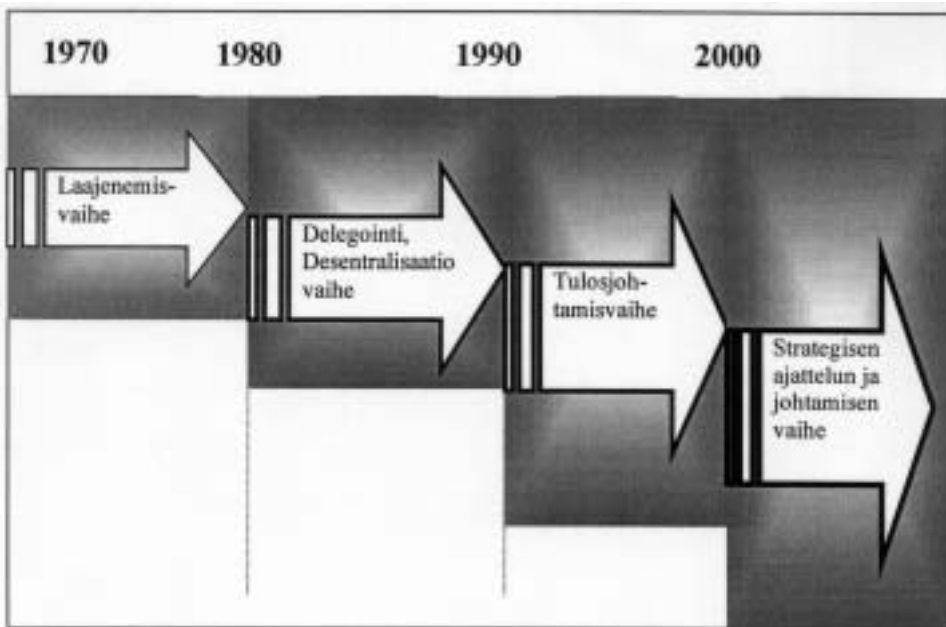
Toinen tärkeä linjaukseen liittyvä huomio on se, että työmarkkinoiden lohkoutuminen tunnistettiin ja muistiossa todettiin mm., että työvoima on jakautunut pysyvän työpaikan omaaviin, epätyypillisiin työsuhteisiin etabloituneisiin ja vailla perinteistä työhistoriaa, ts. normaaleja työsuhteita, oleviin. Tähän työvoiman osaan kuuluvat myös toistuvaistyöttömät. Työmarkkinoiden yhdeksi osaksi on muodostumassa kokonaan työelämästä syrjäytyneiden ryhmä, joiden työmarkkinoille palauttaminen on suuri haaste sekä taloudellisesti että toimintamuotojen monipuolistamisen näkökulmasta (emt. 3.). Lisäksi taustalla ovat työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset, jotka edellyttävät joustavuuden ja uudelleenorganisoinnin huomioonottamista kaikilla tasoilla. Työtapaturmien ja ammattitautien yleisyys leimaa 1990-luvun työmarkkinoita. Talouden globalisoitumisen ja EU-jäsenyyden mukanaan tuoma kehitys ovat mittava 2000-luvun alun sopeutumis- ja laatuvaatimus-haaste myös työministeriön toimialalle. (emt. 3–4.)

Tulosjohtamiskauden TUJO-prosessia seurasi työhallinnossa 1990-luvun lopulla joukko uudistamishankkeita, jotka liittyivät aiemmin kuvattuun valtionhallinnon yleiseen uudistamisregiimiin. Viimeksi mainittu sisältää jo aiemmin todetun laajan aluehallinnon uudelleenjärjestelyn, jossa läänijako uudistettiin ja kolmen ministeri-

ön aluehallinnot yhdistettiin. Tässä uudistuksessa mm. työministeriön alaisista työvoimapiireistä tuli uuden aluehallintoviranomaisen työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoja.

Tulosjohtamisvaiheen aikana vietiin läpi myös useita hallinnon toimintaa koskevia erillishankkeita, joista on syytä mainita ainakin Työvoimatoimisto 2000 ja siihen liittyvä työvoimatoimistojen asiakaspalautejärjestelmän kehittämishanke, työllisyystukien uudistus (Skog 1994), työvoimatoimistojen tehokkuuden arviointi (Martikainen 1994; Talonen & Tuomaala 1994; Talonen 1998) ja työvoimakoulutuksen suunnitteluprosessin kehittämishanke, jonka tavoitteena oli parantaa yritys- ja henkilöasiakkaista lähtevää koulutussuunnittelua. Keväällä 1997 asetettiin myös työvoimakoulutuksen laatupalautejärjestelmän kehittämiseen valtakunnallinen laatuprojekti, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudesta hankintasopimusmallista ja työvoimakoulutuksen laatupalautteen organisoimisesta.

Työhallinnon 1990- ja 2000-luvun taitteen kehitystä on mielestäni pidettävä muutosten periaatteellisen luonteen ja hallinnon uudistamista koskevien hankkeiden laajuuden vuoksi aivan uuden, selkeästi tulosjohtamista laajemman vaiheen alkuna, jonka nimeäisin strategisen ajattelun ja johtamisen vaiheeksi. Tämä 2000-luvun taitteessa alkanut vaihe edustaisi Arnkilin (1995, 13) modernisaation mallia jatkaen neljättä kehitysvaihetta (kuvio 12):



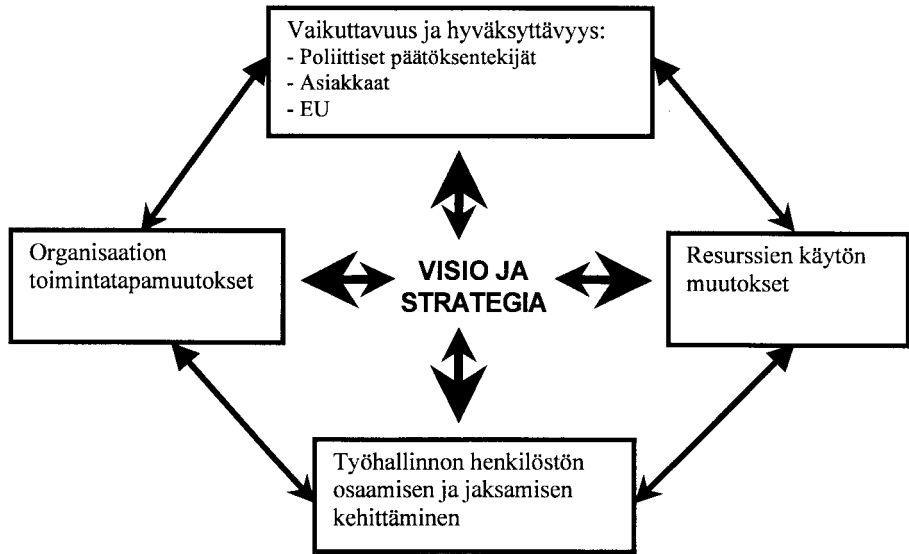
Kuvio 12. Työhallinnon modernisaation kehitysvaiheet

Tämän 2000-luvun taitteen strategisen ajattelun ja johtamisen vaiheen keskeisin sisältö kulminoituu strategisen johtamisen ja toiminnan laadunhallinnan kysymyksiin ja ensimmäisenä ja rakenteellisesti merkittävänä toimenpiteenä voidaan pitää työministeriön organisaatiomuutosta. Funktionaalinen työnjako ja substanssiin perustuva fragmentaatio purettiin ja entisistä osastoista ja toimistoista muodostettiin kaksiosainen matriisiorganisaatio, jossa on strateginen ja operatiivinen osasto. Osastojako perustuu demokraattisen prosessin mukaiseen poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintaperiaatteeseen, jonka mukaan strategisesta johtamisesta vastaa poliittinen osasto ja toimeenpanosta huolehtii operatiivinen eli toimeenpano-osasto. Työn organisaatio perustuu tiimirakenteeseen ja projektityöskentelyyn.

Toinen neljäs kehitysvaiheen (kuviot 13) 1990-luvun lopun huomattava työvoimapolitiikan substanssiin liittyvä reformi oli työvoimapolitiikan järjestelmän uudistus, jonka vaikutus näkyi jo 1990-luvun viimeisinä vuosina ja tulee jatkumaan vahvana 2000-luvulla. Uudistuksella oli ja on edelleen merkittävä vaikutus työvoimatoimistojen asiakaspalveluun, koska siinä käsitellään työvoimatoimiston asiakastyön ja palvelun ydintä, joka koskee mm. työttömyysturvan, työmarkkinatuen, työvoimapalveluiden, tukityön ja muiden työllisyyttä välittömästi edistävien toimien uudelleenjärjestelyä (ks. Skog & Räisänen 1997; Työministeriö 1997).

Työvoimapolitiikan uudistaminen sisälsi esitykset niistä toimenpiteistä, joilla työllisyysvaikutuksia voitaisiin tehostaa ja työmarkkinoiden toimivuutta parantaa sekä lisäksi määritellä mahdollisimman täsmällisesti työttömien työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet. Viimeksi mainittu toimeksianto on erittäin kiinnostava käsillä olevan tutkimusongelman näkökulmasta kahdesta eri syystä: ensimmäinen liittyy hallinto-kansalainen-suhteen konkreettiseen määrittelyyn asiakaspalveluprosessin näkökulmasta ja toinen näkökohta on se, että pseudo-asiakkuusulottuvuus on otettu mukaan laatustrategiatyöhön (Skog & Räisänen 1997, 174). Lisäksi työvoimapolitiikan uudistuksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettu pseudo-asiakkuussuhteen konkretisointi on hyvin merkittävä käytännön hallintotoiminnan tarkastelun analyttinen avaus, koska sillä on aito kontribuutio mm. laatuajatteluun liittyvien julkishallinnon erityispiirteiden tarkasteluun.

Kolmas strategisen ajattelun ja johtamisen vaiheen käytännön kannalta tärkeä askel oli työhallinnon muutosstrategiassa 1999–2003 esitetty balanced scorecard menetelmään (kuviot 13) perustuva johtamismalli (Työhallinnon muutosstrategia 1999, 6):



Kuvio 13. Työhallinnon Balanced Scorecard

Balanced Scorecard-menetelmän¹ käyttöä on kokeiltu laajemminkin mm. kauppa- ja teollisuusministeriössä ja sen hallinnoimien TE-keskusten yhteistyönä toteutetuissa pilottihankkeissa (Hyvärinen 1999; Mansukoski 1999). Aluehallinnon pilottien ja alueellisen ennakoinnin hankkeiden yhteydessä ovat vahvasti nousseet esiin tietyt balanced scorecard-menetelmän käyttöönottoon liittyvät perusedellytykset (ks. Sandberg & Ståhlberg 1999, 114; Turtiainen 1999a, 34–41). Menetelmän eräänä keskeisenä soveltamisedellytyksenä on kehittynyt johdon tietojärjestelmä (vrt. Turtiainen 1999a, 35–42; Määttä & Ojala 1999, 131). Tarvitaan avaintulosalueista lähtevä ja substanssitasolle etenevä johtamisen edellyttämä tietovarainnon määrittely, joka voi tapahtua esimerkiksi Vinzant & Vinzant (1996) esittämän jaottelun pohjalta strateginen, taktinen ja operatiivinen johtaminen (emt., 203). Vinzant & Vinzant näkevät strategisen ja laatujohtamisen yhtymäkohdat toisiaan tukeviksi ja pitävät realistisena näiden johtamistapojen yhdistelmämallia (ks. myös Ehrenberg & Stupak 1994, 75, 88). Edellä mainittu johdon tietojärjestelmä tarkoittaa tässä yhteydessä laajasti ymmärrettyinä hallinnon eri tasojen tietojärjestelmiä. Käyttöliittymien struktuuri on ainakin alkuvaiheessa ensisijaisesti avaintulosalueista lähtevää strategiatyötä ja samalla johtamistarpeita palveleva informaatiojärjestelmä. (vrt. Sandberg & Ståhlberg 1999, 44, 113–114.)

¹ Balanced Scorecard on joustava mallikehys laatutyön kehittämisen lähtökohtana, ja sitä voidaan soveltaa hyvin erilaisiin organisaatioihin. Sen vuoksi se on otettu myös tässä yhteydessä viitekehykseksi TE-keskusten palvelutuotannon tulokellisuuden arviointiin. (Hyvärinen 1999, 4, kts myös Ewing, Per & Lundahl, Lennart (1996).

Hallinnon strateginen johtotaso tarvitsee kokonaistilanteen nopeaa hahmottamista varten keskeisimmät hallinnon eri tasojen ja substanssien tunnusluvut tasa-painoisen mittariston konstruomiseksi. Mittariston pohjatiedot rakentuvat avaintulosalueitten toteutumista kuvaavista tunnusluvuista, toimintaympäristön kehitystä ja toiminnan nykytilaa sekä tulevaisuudennäkymiä koskevasta ns. ennakointitiedosta (Turtiainen 1999b, 34–35). Ennakointijärjestelmän² kehittäminen muodostaa yhden strategisen ajattelun ja johtamisen haastavimmista osakokonaisuuksista (vrt. Arnkil 2000, 55). Lisäksi strateginen johtaminen tarvitsee Balanced Scorecard-viitekehyksen -periaatteiden mukaisesti jatkuvaa ajantasaista tietoa organisaation toimivuudesta, ”iskukyvyystä”, jota edustaa vaikuttavuutta, tehokkuutta, taloudellisuutta ja laatua koskeva informaatio, joka yhdistetään avaintulosalueiden toiminnan tuloskuvaukseen (ks. Talonen 1998; Turtiainen 1999a–b, 1996).

Toista tasoa edustaa suunnittelutyöhön, tulostavoitteiden asettamiseen, ympäristöanalyysiin, toimintakertomukseen jne. tarvittava perusteellisempi tieto, kuten työvoiman, yritysten ja maaseudun elinkeinojen rakennetta koskevat tiedot, joista osa palvelee myös käytännön hankepäätöksentekoa, jossa riittävät eri substanssien rakennetiedot ja strategisen tason tiivistetyt tunnusluvut muodostavat jäntevän päätöksenteon tukijärjestelmän. Tiedon substanssikohtaista tilastotietoa eli ns. perusdataa (tilastokeskus ja työministeriö) käytetään lähdemateriaalina avaintulosalueiden parametrimäärittelyssä ja tutkimustyössä.

Suomen EU-jäsenyyden myötä ohjelmakaudella 1995–1999 toteutettiin työhallinnon strategisen johtamiseen näkökulmasta merkittävä Euroopan sosiaalirahaston tavoiteohjelman 4 prioriteetin 1.1, toimenpidekokonaisuuteen ”Analysointijärjestelmien luominen, kehittäminen ja hyödyntäminen” liittyvä ennakointikokonaisuus, jolla tulee olemaan keskeinen asema strategisen suunnittelun ja johtamisen kehittämistyössä lähitulevaisuudessa. Työhallinnon näkökulmasta ennakkoinnin päähuomio on työvoiman kvalifikaatioiden muutosten tarkastelussa. Ennakointityö aloitettiin muutamilla ennakkoinnin kärkihankkeilla 1995–96, ja ohjelmakauden loppuun mennessä oli toteutettu tai käynnistynyt 174 hanketta kaikkiaan 600 hanke-esityksestä. Työministeriön hallinnon toimialan kehittämiseen välittömästi liittyviä hankkeita on 20, joista keskeisempiä ovat mm. seuraavat TE-keskusten toimintaan läheisesti liittyvät hankkeet:

1. TE-keskusten ennakkoinnin kehittämis- ja tukiprojekti
2. TE-keskusten alueelliset suunnitteluhankkeet
3. Ennakkoinnin valtakunnallinen ja alueellinen organisointi
4. Ennakkoinnin menetelmällinen kehitystyö

² Ennakkoinnin käsitteellä ei ole vakiintunutta ja yleisesti hyväksyttyä määritelmää, ja sen vuoksi järjestelmän käsitettä ei ole mahdollista yksiselitteisesti tulkita. Tässä yhteydessä sillä viitataan EU-ohjelmakauden 1995–1999 ennakointikokonaisuuden yhteydessä toteutettuun työmarkkinoiden muutosten ennakkoinnin (ks. Marttinen 1999, Turtiainen 1999a ja 1999d).

Alueellisen ennakkoinnin koordinaatioprojektina aloitti 1.6.1998 työministeriön hallinnoima TE-keskusten alueellisen ennakkoinnin kehittämis- ja tukiprojekti, jonka tavoitteet ovat seuraavat: TE-keskusten alueellisen ennakointijärjestelmän rakentaminen, ennakointityön koordinoiminen, ennakointihankkeiden alueellisen verkottumisen tukeminen, ennakointijärjestelmää tukevien alueellisten ennakointihankkeiden käynnistäminen, ennakkoinnin sisällöllinen ja menetelmällinen kehittäminen, eri ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen keskitetysti tuottaman ennakointitiedon välittäminen ja alueellistaminen, ennakointitiedon kytkeminen valtakunnallisesti kehitettäviin suunnittelu- ja ohjausjärjestelmiin ja aluetason ennakkoinnin kehittäminen siten, että aluetason tietoja voidaan hyödyntää myös valtakunnallisessa työ- ja elinkeinopolitiikan suunnittelussa. (Marttinen 1999.)

Projektin tehtävänä on tukea alueellisten ennakointikäytäntöjen muotoutumista ja ennakkoinnin käytännön organisointia ja käynnistämistä TE-keskuksissa (Marttinen 1999). Alueellisten ennakkoinnin käynnistysuunnitelmien tavoitteet määriteltiin edellä mainitun alueellisen ennakkoinnin kehittämis- ja tukiprojektin yhteydessä seuraavasti:

1. Ennakkoinnin kytkeminen kiinteäksi osaksi strategista suunnittelua, tulosjohtamista ja päätöksentekoa
2. Selvitykset omista ennakointiin liittyvistä tietotarpeista sekä sidosryhmien ennakointitiedon tarpeista ja odotuksista
3. Ennakointijärjestelmävisio (ennakointikohteet, -tietosisällöt ja menetelmät)
4. Ennakkoinnin alueellinen yhteistyö, työnjako ja verkottuminen
5. Ennakkoinnin organisointi
6. Ennakkoinnin koulutus suunnitelma – henkilöstön sitouttaminen
7. Loppuraportti

Ennakointi on osa artikkelissa 6, ja väitöskirjan luvussa 7 lähemmin tarkastelemaani: TE-keskustelun laatu- ja strategiatyötä, jossa julkisten organisaatioiden tuloksellisuuden arviointi perustuu monikriteerisyyden ideaan, joka laajimmillaan sisältää organisaation avaintulosalueiden³ mittariston (Lumijärvi 1994, 89–90). Sisällöllisesti työhallinnon strategia pohjautuu Lipposen II hallituksen ohjelmalinjauksiin (Työhallinnon muutosstrategia 1999, Laatulinjat 1998). Lisäksi muutosstrategiassa on päivitetty toiminta-ajatus ja konkretisoidut tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi määritellyt toimenpidekokonaisuudet. Toiminta-ajatuksen ja strategian pohjalta työhallinnon tulosalueiksi on määritelty seuraavat:

³ Valtakunnalliset TE-keskusten avaintulosalueet 2000: 1. Kilpailukykyisen toimintaympäristön kehittäminen, 2. työpaikkojen lisääminen yrittäjyydellä ja yritystoiminnan kehittämisellä, 3. työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman kehittäminen, 4. maatalouden elinvoimaisuuden kehittäminen, 5. kansallisen ja 6. EU:n yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan täytäntöönpano ja TE-keskuksen toimivuuden edistäminen. Nämä ovat TE-keskustason tulosalueita vuodelle 2000, joista työhallinnon vastuualuetta on kohta 3.

1. Työnvälitys
2. Työvoimavarojen kehittäminen
3. Syrjäytymisen ehkäisy ja maahanmuuttajien kotouttamisen edistäminen
4. Työorganisaatioiden ja niiden henkilöstön kehittäminen
5. Tukitulosalueena työhallinnon toimivuuden kehittäminen

Strategiatyön tueksi on viimeksi mainitun tukitulosalueen kehittämiseksi ja toiminnan laatutason kohottamiseksi laadittu myös seuraavassa luvussa tarkemmin käsiteltävä laatustrategia vuosille 1999–2002, jonka toteutusta seurataan säännöllisesti puolivuositain ministeriön johdon toimesta (Työhallinnon muutosstrategia 1999, 6). Muutosstrategian päätavoite on työllisyysasteen kohottaminen 70 %:iin vuoteen 2003 mennessä, ja työpaikkojen nettokasvun tavoitteeksi on asetettu vuositasolla noin 40 000.

Strategisen ajattelun ja johtamisen kehitysvaiheen sisältö muodostuu aluehallinnon uudistuksen, Suomen EU-jäsenyyden kautta tulleiden uusien haasteiden, tietoyhteiskunnan murroksesta esiin nousevien työnteon uusien muotojen ja työvoiman kvalifikaatioiden muutosvaatimusten kokonaisuudesta (Niemi 1997, 180, Stenlund 1997). Työmarkkinoiden toiminnan ja työvoiman käytön muutoksissa tapahtuvat muutokset tulevat olemaan strategisen ajattelun ja johtamisen vaiheen suurin haaste.

1990-luvun puolivälissä tehdyn viiden EU-maan työhallintojen uudistamismallien vertailun perusteella Suomi sijoittui stagnaatiotilan maihin, joissa uudistus oli juuttunut ja perinteistä sääntöohjausta ja uutta hajautettua tulosohjausta käytettiin rinnakkain (kuvio 14)

Iso Britannia	Ruotsi	SUOMI	Saksa	Itävalta
<p>Keskitetty, Neotaylorilainen johtamismalli ja massatuotannon jatkuva rationalisointi</p>	<p>Hajautettu, segmentoitu ja joustavan, erikoistumisen strategia</p>	<p>Stagnoinut, perinteisen ja uuden johtamisen sekoitus</p>	<p>Perinteinen keskitetty byrokratia, massatuotanto ja korkeasti koulutetun henkilöstön kampanjat.</p>	<p>Perinteinen keskitetty byrokratia, massatuotanto</p>

Kuvio 14. Työhallintojen modernisaation Eurooppalainen vertailu

Työhallinnon laatutyö

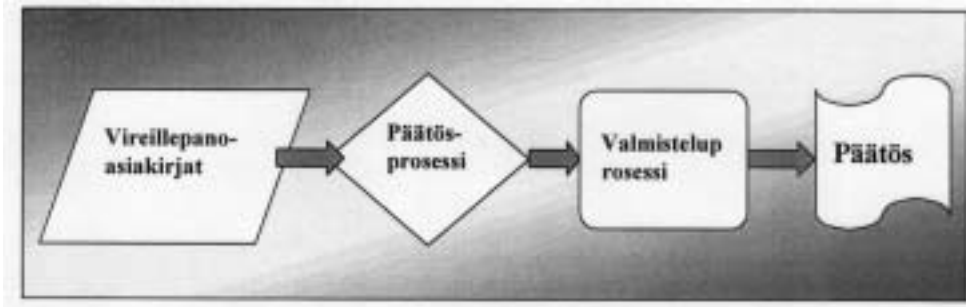
Työhallinnon alueellinen laatutyö on osa TE-keskusten palvelutoimintaa, jota kehitetään substanssilähtöisesti työvoimaosastolla. Esittelen aluksi TE-keskuksen toiminnan sisältöä ja laatutyötä, jotka edustavat hyvin tyypillistä julkista palvelutoimintaa. Palvelun lähtökohtana on alueellisten elinkeino- ja hyvinvointipalvelujen tuottaminen ja ylläpito. TE-keskusten palvelujen tuotanto- ja toimitusprosessit edustavat hyvinvointivaltiollista monopolisoitua palvelutuotantoa, joka on määritelty lain säädännössä ja erilaisissa normeissa. Säädökset sisältävät yleensä määräykset viranomaisen organisaatiosta, tehtävästä, toimivallasta, palvelutuotteesta, tuotantoprosesseista, palvelujen jakelusta ja markkinoista.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat aluehallintoviranomaisia, joita hallinnoi kauppa- ja teollisuusministeriö. Asteellisina substanssiohjausministeriöinä toimivat edellä mainitun lisäksi työministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. TE-keskukset ovat pääliiketoimintaisia linja-staabi-organisaatioita. Palvelutuotanto voidaan jakaa yhtäältä avaintulosalueiden tavoitteiden tuottaviin ydinprosesseihin ja toisaalta suoraan työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskevan lain 3 §:ssä 148/1996 mukaisesti säädösten määriteltyihin perustoimintoihin. TE-keskuksen tehtävänä on sen mukaan, kuin erikseen säädetään, rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla

1. Edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja toimintaedellytyksiä sekä yritysten teknologista kehitystä ja kansainvälistymistä;
2. Edistää maatilataloutta, kalataloutta ja niihin liittyviä maaseutuelinkeinoja sekä valvoa niitä koskevien säädösten noudattamista;
3. Edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta; sekä
4. Huolehtia niistä muista tehtävistä, jotka keskukselle on säädetty tai määrätty.

Lisäksi edellä mainitun lain 4. §:ssä todetaan, että TE-keskus osallistuu alueelliseen kehittämistyöhön alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/93) mukaisesti.

Julkisen hallinnon palvelutoiminta jakautuu hallintomenettelyyn ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, joista ensin mainittu edellyttää aina hallintoasian vireillepanoa ja jälkimmäisessä on kysymys useimmiten neuvonnasta. Konkreettisena palveluprosessin esimerkkinä käytetään tässä hallintoasian palveluprosessia. TE-keskusten yleistä viranomaisen toimivaltaan liittyvää palveluprosessia voidaan kuvata seuraavasti (kuvio 15):

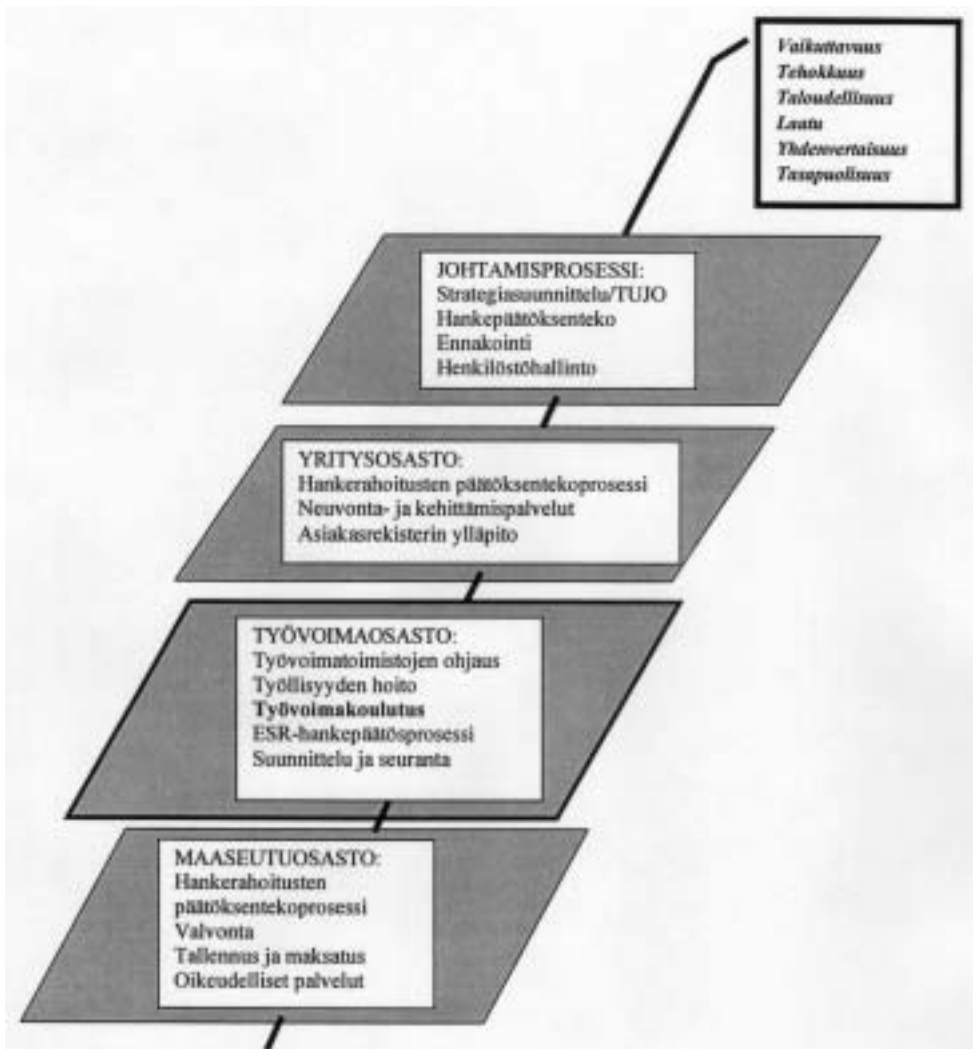


Kuvio 15. Viranomaistoiminnan palveluprosessi

Palveluprosessien yleinen ohjaus lähtee lainalaisuusperiaatteen (HM 92 § ja HML 1 §), hyvän hallintotavan sekä tasa- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden toteutumisesta. Lisäksi palveluprosessien keskeisenä tavoitteena pidetään asiakaslähtöisyyttä. TE-keskusten toimivalta on rajattu asteellisesti, alueellisesti ja asiallisesti siten, että asioiden ratkaisu- ja päätösvalta on hajautettu osastoille substanssikohtaisesti sektoriministeriöiden toimialan mukaisesti (Asetus 1997/93, 12 §).

TE-keskuksen palvelutoiminta muodostuu hyvin yleisellä tasolla ainakin seuraavista palveluprosesseista: neuvonta (palvelupiste ja yritysoston ns. itsenäisen neuvontatuote-kokonaisuuden omaavat palveluprosessit), rahoitustuet (investointi, nuorten, Viljelijäin . tuet yms. päätöksenteko), alueellinen kehittämistyö (hankkeiden tukipalvelut, rahoitustuet ja teknologianeuvonta), koulutuspalvelut- ja -tuet (työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, KEKOT, Karusellit) sekä valvonta (EU-direktiivit). Tulosalueittain tarkasteltuna TE-keskusten palvelutoiminnan tavoiteasetanta lähtee toimintaympäristön kilpailukyvyn, työmarkkinoiden toimivuuden edistämisen, työllisyyden ja yrittäjyyden, osaamisen, maaseudun elinvoimaisuuden ja keskuksen organisaation toimivuuden edellytysten parantamisesta (Savolainen & Rautkoski 1999, Rautkoski 1999).

Prosessiajattelu on laatutyön peruslähtökohta, jota on sovellettu myös tässä yhteydessä. Ydinprosessit on määritelty eri substanssiosastojen tuotekokonaisuuksista, joista työvoimakoulusta käsitellään yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa (kuvio 16):



Kuvio 16. TE-keskuksen ydin- ja tukiprosessit

Ydinprosessit jakautuvat edelleen useiksi aliprosesseiksi. Hallintomenettely ja tosiasiallinen hallintotoimi käynnistyy viranomaisessa useimmiten ns. vireillepanoprosessista. Toisaalta esimerkiksi TE-keskusten toiminnassa voidaan selkeästi erottaa yhtäältä neuvonta ja ohjaus sekä toisaalta päätös- ja ratkaisutoiminta erillisiksi palvelukokonaisuuksiksi. Neuvonta on organisoitu ns. front-office-tyypisesti ja muistuttaa enemmän yksityissektorin palvelutoiminnasta tuttuja periaatteita, vaikka onkin hallintomenettelylain alaista viranomaistoimintaa. Päätöksenteon kannalta on välttämätöntä, että asiakas panee vireille asiansa, josta hän haluaa ratkaisun. Palvelun yksittäistä työprosessikokonaisuutta on havainnollistettu TE-keskuksen eri osastojen substanssiin liittyvillä asia- ja asiointiesimerkeillä (kuvio 17).



Kuvio 17. Päätöksentekoprosessin laatu-ulottuvuus

Havaintoesimerkkitapauksessa työvoimakoulutuksen hankintaprosessi edustaa työvoimaosastoa ja nuorten viljelijäin tukipäätös maaseutuosastoa. Yrityksen investointitukipäätös kuvaa yritysoston päätöksentekoa. Kukin prosessi sisältää yhden tai useampia aliprosesseja, joista jäljempänä esitellään yksityiskohtaisemmin työvoimakoulutuksen täytäntöönpanon sekä koulutuksen hankintaa että koulutukseen osoitusta koskevat asiakaspalveluprosessit.

Tuotteistaminen on eräs julkisen hallinnon laatutyön vaativimmista osa-alueista. TE-keskusten tuotteita ovat esimerkiksi *asiakkaiden vireillepanemia asioita koskevat päätökset, päätöksentekoon ja palveluun liittyvä yleisneuvonta ja sidosryhmien kanssa tapahtuva vuorovaikutus*. Päätöksenteko koskee hankkeiden käynnistämistä ja erilaisten tukien sekä avustusten myöntämistä. Neuvonta liittyy koko TE-keskusten palvelutuotantoon ja hallintomenettelylain tarkoitamaan yleiseen viranomaistoimintaan. Kaikille edellä mainituille tuotteille on yhteistä se, että niissä on keskeisenä rakenneosana TIETO, joka on yksi TE-keskusten palvelutuotannon päätuotteista (ks. Turtiainen 1994a, 31). *Tieto* sisältää tuotteena materiaalsen muodon (suullinen, kirjallinen ja sähköinen) sekä immateriaalsen prosessoinnin (keruu, käsittely, muokkaus/jalostus, analysointi, raportointi/kuvaus, ylläpito ja päivitys). Tieto on tässä laatuajattelun näkökulmasta osa julkishallinnon palvelutuotantoa, joka prosessoinnissa tuotteistuu toimitteeksi. Toimite on palvelussa

aina ominaisuuksiltaan immateriaalinen mutta voi sisältää myös materiaa. Prosessointi on asiakasrajapinnassa näkyvä osa vuorovaikutusta, joka voi liittyä vireillepanoon, neuvontaan, ohjaukseen yms. Näkymätön osa prosessointia koskee mm. valmistelua, päätöksentekoa, johtamista, valvontaa ja yleensä palvelujen toimeenpanoon liittyviä sisäisiä toimitus- ja jakeluprosesseja, joita nimitän jatkossa lyhyesti palveluprosesseiksi. TE-keskusten palvelutuotannon prosessit muodostuvat sekä sisäisistä että ulkoisista asiakasprosesseista, joiden hyvä hallinta edellyttää jatkuvaa henkilöstön koulutusta ja laatuajattelun syventämistä.

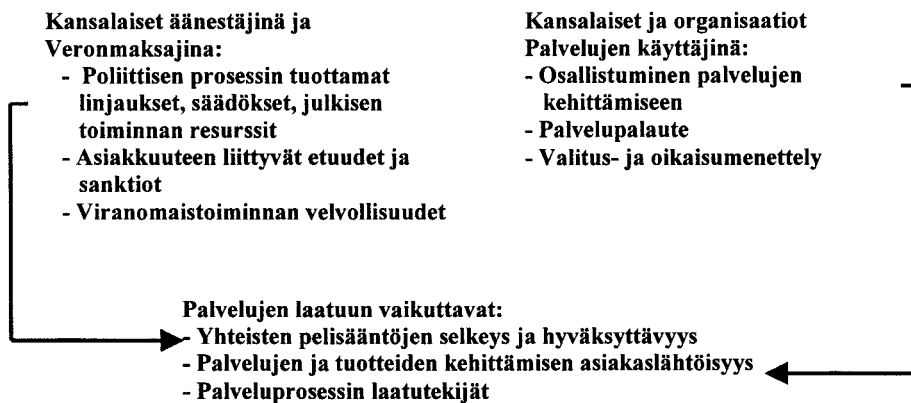
Eri puolilla Suomea on työvoima- ja elinkeinokeskusten alueilla tehty asiakaspalvelun laatua koskevaa arviointia sekä ulkoisen että sisäisen laadun näkökulmista. Asiakaspalautenäkökulma on vahvasti ollut esillä mm. Pirkanmaan TE-keskuksen yritysoston ulkoisen laadunhallinnan työssä (Kallio & Virtanen 1998 ja Virtanen 1999). Palveluprosessien osalta on laatua kehitetty Varsinais-Suomen TE-keskuksessa (Artukka 1998). Kaakkois-Suomen TE-keskuksessa on tehty sekä prosessikuvausta (hakemusten vastaanotto ja käsittelyprosessin asiakaslähtöisyyden parantaminen) että ulkoisen laadun ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia, erityisesti työvoimaosaston asteellisen ja asiallisen toimeenpanovallan piiriin kuuluvan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhteydessä (Turtiainen 1997a ja 1997b). Lisäksi työvoimaosasto on ollut mukana aktiivisesti työhallinnon valtakunnallisessa laatutyössä, jota esittelen seuraavaksi.

Työhallinnon aluetasolla aloitettiin 1992 Työvoimatoimisto 2000-projekti, jonka tavoitteena oli asiakaslähtöisyyden parantaminen. Työvoimatoimisto-2000-projektissa määriteltiin kuusi kehittämisaluetta: yhtiöittäminen, asiakaslähtöinen palveluprosessi, hyvä ja tuottava työ työvoimatoimistoissa, tietojärjestelmän uusiminen, työvoimatoimistojen palvelun vaikuttavuus sekä asiakaspalvelun palautejärjestelmä. Konkreettinen laatutyö alkoi viimeksi mainitusta kehittämisalueesta: työhallinnossa käynnistyi lokakuussa 1992 laatupalauteprojekti, jonka tuotoksena syntyi suunnitelma työvoimatoimistojen asiakaspalvelun ulkoisen laadun seurantajärjestelmästä. Pirkanmaan (entinen Hämeen työvoimapiiri), Varsinais-Suomen (entinen Turun työvoimapiiri) ja Pohjois-Karjalan (entinen Joensuun työvoimapiiri) TE-keskusten alueilla toteutettujen pilottihankkeiden tulosten perusteella käynnistyi keväällä 1994 laaja työvoimatoimistojen palvelua koskeva asiakaspalautekysely, joka toistettiin lähes samanlaisena vuosina 1995, 1996 ja huomattavasti kevennettynä 1998 (Kohtanen & Rantahalvari 1994, Kohtanen 1995, 1997, 1998). Palautekysely osoitettiin työvoimatoimistojen työnhakija-, työnantaja-, ammatinvalinnanohjaus- ja tietopalvelun asiakkaille sekä työvoimatoimistojen henkilöstölle. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen asiakaspalautteen kehittämistä varten organisoitiin oma projekti 1997. Samoin koulutustarpeiden selvittämistä on kehitetty yrityskyselyjen muodossa ns. Vaasan mallin pohjalta (Höykinpuro 1993).

Lisäksi vuonna 1994 aloitettua konkreettista laatutyötä jäntevöitettiin vuonna 1995 viemällä läpi kaikkia hallinnon tasoja koskeva valtakunnallinen laatuprojekti, jonka tuotoksena määriteltiin työhallinnon laatutyön periaatteet. Projektissa käsiteltiin laatuasioita monipuolisesti ja koulutettiin avainhenkilöstö hallinnon eri tasoil-

la sekä luotiin pohja laajalle koko henkilöstöä koskevalle laatukoulutuskokonaisuudelle, joka aloitettiin 1996. Laatuprojektin tuloksena päädyttiin siihen, ettei työhallinnossa oteta valtakunnallisesti käyttöön tiettyä laatu-järjestelmämallia, kuten esimerkiksi 9002 –4, vaan laadun kehittämistyötä jatketaan yksikötasoisista tarpeista lähtien monia eri laatu-järjestelmien elementtejä yhdistäen, kuten Suomen laatu-palkinnon kriteeristö, TQM jne. (Laatuprojektin loppuraportti 1995.)

Laatuprojektin periaatteet täsmennettiin työhallinnon laatu-strategiaksi 1999–2001, jossa tavoitteet tiivistettiin keskeisiksi kehittämislinjauksiksi, joilla tähdätään laadun parantamiseen (Laatulinjat 1998). Laatulinjat-asiakirjassa on todettu ne keskeiset julkisen hallinnon palvelutoiminnan ulottuvuudet, jotka liittyvät tämän tutkimuksen ongelmanasettelun ydinalueelle. Laatu-strategian linjauksessa on mielestäni oivallettu kaksi tärkeää julkisen palvelutoiminnan erityisulottuvuutta: Ensimmäkin asiakkaat on nähty myös poliittisen prosessin pseudo-asiakkuuden ja duaali-markkinoiden kontekstissa, jolloin he kansalaisina edellyttävät laadukkaita palveluja yhtäältä niiden käyttäjinä ja toisaalta veronmaksajina. Toiseksi Laatulinjoissa on selkeästi tuotu esiin se julkisten palvelujen erityispiirre, joka liittyy virkamiestoiminnan lainalaisuusperiaatteeseen, joka puolestaan luo reunaehdot palvelulle (Laatulinjat 1998, 7). Asiakaspalveluprosessia on havainnollistettu Laatulinjoissa seuraavasti (kuvio 18);



Kuvio 18. Palveluprosessi (Lähde: Laatulinjat 1998)

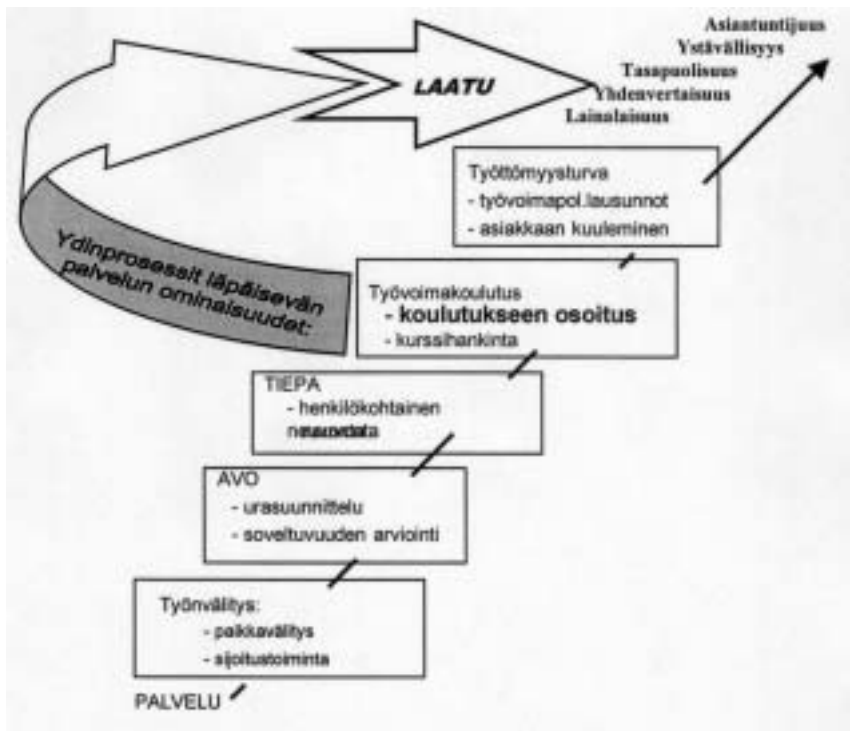
Laatu-strategian perusteet ovat osa strategiatyötä, jonka tavoitteena on työmarkkinoiden toimivuuden ja työllisyyden edistäminen. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää työhallinnolta korkeatasoisia ja asiakkaiden tarpeita vastaavia palveluja. Työhallinnon laatu-politiikan perusteet rajautuvat seuraaviin periaatteisiin:

1. Asiakas määrittää laadun
2. Johto sitoutuu laadun parantamiseen
3. Jokaisen työpanos vaikuttaa laatuun
4. Sisäiset asiakassuhteet hoidetaan hyvin

5. Kehittäminen perustuu systemaattiseen laadun arviointiin ja tosiasioihin
6. Hyvästä laadusta palkitaan

Strategisen ajattelun ja johtamisen kehitysvaiheen käsittelyn yhteydessä nostettiin laatu-tuloksellisuuden arvioinnin eräksi ulottuvuudeksi (vrt. Lumijärvi 1994, 90–92). Laatu on kiinteä osa strategista johtamista ja suunnittelua, joiden lähtökohtana on työvoimaosaston alaisen paikallishallinnossa, työvoimatoimistoissa tapahtuva välitön asiakaspalvelutyö. Näin ollen konkreettinen laatutyö lähtee tässä ensisijaisesti työvoimatoimiston asiakasrajapinnan palveluprosessin tarkastelusta, jota havainnollistaa artikkelissani kolme ja väitöskirjan luvussa neljä oleva vuokaavio työvoimatoimiston palveluprosessista.

Työvoimatoimiston asiakaspalvelun laatujärjestelmän kehittäminen edellyttää työprosessien ja laadun ulottuvuuksien sekä asiakassuhteen vuorovaikutusprosessin käsitteellistämistä ja empiiristä haltuunottoa. Väitöskirjani artikkeleista yksi on omistettu tämän problematiikan käsittelylle, josta enemmän luvussa neljä. Palvelun toimintaprosesseista otan tässä yhteydessä yksityiskohtaisemman tarkastelun kohteeksi vain työnhakija-asiakkaan palveluun liittyvät ydinprosessit, jotka perustuvat aikaisempien tutkimustulosteni ja laatu palautetutkimusaineiston materiaalin pohjalle (Turtiainen 1988, 1991, 1994). Näiden tulosten perusteella on selkeästi määriteltävissä työvoimatoimiston palveluprosessien ydinsisältö (kuvio 19).



Kuvio 19 Työvoimatoimiston asiakaspalvelun ydinprosessit

Ydinprosessien ja niihin liittyvien yksittäisten palvelujen osaprosessit sisältävät dokumentaationa lukuisia asiakirjoja (toimitusasiakirjat). Hallintomenettelyn periaatteiden mukaisesti hallintopäätöksistä syntyy aina toimitusasiakirjat. Myös tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kuten vireillepanosta, alkuhaastattelusta, määräaikaishaastattelusta, työnhakusuunnitelmista, työtarjouksista, ammatinvalinnanohjauksen suunnitelmista, testituloksista, työvoimakoulutuksen lausuntoasiakirjoista yms., tehdään usein toimitusasiakirjat (Työministeriö 1997, 1–4). Näitä en käsittele tässä yhteydessä yksityiskohtaisemmin vaan tyydyn lyhyesti seuraavaan työprosessikuvaukseen, jossa asiakaspalvelun laadun keskeiset ulottuvuudet ovat nähtävissä (kuvio 20):



Kuvio 20. Työvoimatoimiston pseudo-asiakkuusprosessi

Palveluprosessien (kuvio 20) konkreettiset laatu-ulottuvuudet on kuvattu sekä sisällöllisesti että toiminnallisesti. Asiakirjat tarkoittavat työnhakua koskevia tietoja, jotka kerätään alkuhaastattelussa ja täydennetään määräaikaishaastatteluissa (Työministeriö 1997, 2–6). Toimitusasiakirjat ovat päätöksenteon edellyttämiä asiakirjoja, joita syntyy sekä hallintomenettelyyn liittyvässä valmistelussa, esittelyssä ja päätöksenteossa että tosiasiallisessa hallintotoimessa, kuten neuvonnassa, suunnittelussa ja tiedottamisessa jne. Työnhakusuunnitelmassa ne ovat yleensä työnhakijan perustilanteen kartoitukseen liittyviä asiakirjoja ja asiakkaan kanssa käytyjen keskustelujen muistiinpanoja. Työpaikkavälityksessä tehdään määrämuotoiset

dokumentaatiot tietojärjestelmään. Työhönsijoitusprosessissa syntyy yleensä työllistämistukipäätökseen liittyviä hakemus-, lausunto-, selvitys-, esittely-, päätös- ja tiedoksiantoasiakirjoja.

Julkisen hallinnon palvelutuotannossa on prosessiuollottuvuus helpommin tunnistettavissa, määriteltävissä ja kuvattavissa kuin tuote. Lisäksi se, mitä aiemmin todettiin tuotteistamisesta TE-keskuksen tasolla, pitää paikkansa myös työhallinnon substanssin osalta tarkasteltaessa työvoimaosaston alaisten työvoimatoimistojen tuotteistamista. Työvoimatoimiston asiakaspalvelua ei ole helppoa tuotteistaa: tämä käy esille väitöskirjani artikkeliosuuden neljännessä luvussa, joten en käsittele sitä tässä muutoin kuin työvoimakoulutuksen hankinnan osalta. Toimitteen näkökulmasta palvelutapahtuma jakautuu kahteen osa-alueeseen. Yhtäältä voidaan puhua suoritteista tai toimenpiteistä ja toisaalta työprosesseista. Suoritteet kuvaavat toimitteiden materiaalista luonnetta, kuten eri toimenpiteiden volyymeja (ks. Talonen 1998). Toimitteen dynamiikka on immateriaalista osaa, joka muodostaa ns. integroidun asiakaspalveluprosessin, jossa ei näkyvästi tapahdu välttämättä mitään mitattavissa olevaa, mutta jonka merkitys saattaa asiakkaan tyytyväisyyden, ts. palvelun ulkoisen laadun, kannalta olla oleellinen (Turtiainen 1994a, 91–100).

Laatuajattelun näkökulmasta tarkasteltuna työvoimaneuvojan arkipäivä muodostuu postmodernin ihmisen toimeentulo-ongelmien käsittelystä. Kysymys on jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen liittyvien asioiden ratkaisemisesta. Nimitän tätä integroiduksi työprosessiksi, jossa yhteiskunta-ammattilainen¹ pyrkii auttamaan työnhakijaa elämäntilanteessa, jolloin hän on joko menettämässä otteensa palkkatyöyhteiskunnan kulmakivistä, työstä tai ei ole vielä edes saanut siihen yhteyttä (Turtiainen 1994a, 95). Työelämästä syrjäytyminen merkitsee yhteiskunnasta syrjäytymistä. Se merkitsee ihmissuhteiden verkoston muutosta ja useimmiten koko sosiaalisen elämän ainakin osittaista uudelleenjärjestymistä ja yhä useammassa tapauksessa myös sosiaalista vajoamista (Vähätalo 1988).

Integroitu työprosessi tarkoittaa sitä, ettei työnvälitystoiminnan kokonaisuutta voida pilkkoa yksittäisiksi toimenpiteiden ja suoritteiden määrällisiksi suureiksi tai niiden aikaansaamiseen käytetyn työajan ja henkilöstömäärän suhteeksi, jonka perusteella voitaisiin osoittaa työnvälitystoiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus. Näin ollen palvelun laadun ulottuvuuksia, kuten *yrittäjälaatu*, *fyysistä laatua* ja *vuorovaikutuslaatua*, ei voida kaikilta osin palauttaa välittömästi työnvälitysprosessin suoritteiden sisältöön. Yrittäjälaatuun vaikuttavat tekijät eivät ole oleellisia työnhakijan työvoimatoimistoon hakeutumisen kannalta. Samoin fyysisen laadun tekijöiden merkitys on varsin toisarvoinen muilta osin kuin esitteiden ja palvelutuotteiden informaatioisisältöjen kannalta. Integroitua työprosessia on lähestyttävä yhteiskunnallistuneiden suhteiden ja kanssakäymisen muotojen näkökulmasta, jolloin työnvälityksen palvelun laadun ulottuvuuksiksi nousevat tietyt palveluprosessiin liittyvät kokonaisuudet, joita aiemmin todetun perusteella voidaan kuvata lyhyesti käsitteillä *pseudo-asiakkuus* ja *hallintokeskeisyys*. Ensin mainitulla viitataan

¹ Yhteiskunta-ammattilainen on tulevaisuuden laatu-yhteiskunnan virkamies (ks. Turtiainen 1997c)

asiakasrajapinnan ja jälkimmäisellä palvelutuotteen immateriaaliseen erityispiirteisyyteen.

Toisin sanoen kysymys ei ole vaikutelmien ja miellelyhtymien luomisesta, vaan esimerkiksi kirjallisen materiaalin ja palvelujen esittelyn on täytettävä ensisijaisesti oikeellisuus-, tasapuolisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet, ja niiden asiasisällön on oltava totta. Työvoimatoimistossa asioidessaan yksilö on pseudo-asiakkuuden kategoriassa, ja viranomaisella on julkisoikeudellinen vastuu tiedotuksen sisällöstä. Tämä vastuu liittyy työnhakijan kaksinaisuusluonteeseen asemaan työhallinnon palvelujen kohteena. Pseudo-asiakkuuteen sisältyy samanaikaisesti palvelujen tuotanto (äänestäjänä ja veronmaksajana) ja palvelujen käyttö työnhakijana (palvelujen käyttäjänä).

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinta

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen merkitys aktiivisen työvoimapolitiikan välineenä on noussut tärkeään asemaan ja koulutuksen toteutuksen laadunhallintaan on kohdistunut entistä kovempia sekä ulkoisia että sisäisiä vaatimuksia (Skog & Räsänen 1997). Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuuden ja vaikutusten parantaminen edellyttää koulutuksen toteutuksen, sisällön sekä kohdennettavuuden korkeaa laadullista tasoa. Työvoimakoulutuksen laadunhallinnan ydinkysymyksiä ovat yhtäältä ulkoisen ja toisaalta sisäisen laadun parantaminen. Sisäisen laadunhallinnan ydinalue muodostuu koulutuksen hankintaprosessien tarkastelusta. Ulkoista laatua tarkastellaan pseudo-asiakkuuden eli opiskelijoiden koulutuksesta antamien laatu- ja palvelu-vaikutteiden kautta.

Koulutuksen yhteydessä laatua voidaan lähestyä hyvin monesta näkökulmasta. Yksilöllinen lähestymistapa on koulutus sosiologinen, jossa opiskelijan oppiminen ja opiskeluun liittäminen on merkitys ja mielekkyys ovat keskeisessä asemassa. Institutionaalisesti koulutuspalvelujen tuottajan imago ja kilpailukyky ovat tärkeitä, jolloin esimerkiksi oppilaitoksen arvostetuksi tuleminen on merkitys korostuu, mikä näkyy esimerkiksi oppilaitoksen kiinnostavuuden, opiskelupaikkana, lisääntymisenä. Lisäksi oppilaitos voi saada erityisosaamisen statuksen jollakin tieteellisellä tai ammatillisella koulutusalailla. Yhteiskunnallisesti koulutuksen merkitys on korostunein sivistyksellisen tason ja erityisosaamisen näkökulmasta, jolloin kansallinen kilpailukyky on ratkaiseva mittari (Vaso 1998).

Koulutuksen laadunhallinnalla tarkoitetaan tässä systemaattista seuranta-järjestelmää, johon osallistuvat kaikki koulutuksen toteuttajat. Tavoitteena on koulutuskokonaisuuden toteutusta, laatua, vaikutuksia ja vaikuttavuutta mittaava analyttinen seuranta-järjestelmä. Sisällöllisesti laadunhallinta muodostuu laatu- ja palvelu-vaikutteiden keruusta, joka toteutetaan määräajoin. Laatu- ja palvelu-vaikutteiden keräys, analysointi ja raportointi tapahtuu erillisellä järjestelmällä, joka voidaan luontevasti liittää osaksi laajempaa laatu- ja palvelu-vaikutteiden keruuta. Seuranta edustaa ns. organisaation ulkoista laatua ja tapahtuu laatu- ja palvelu-vaikutteiden keruulla hankittuun materiaaliin. (Turtiainen 1997a.)

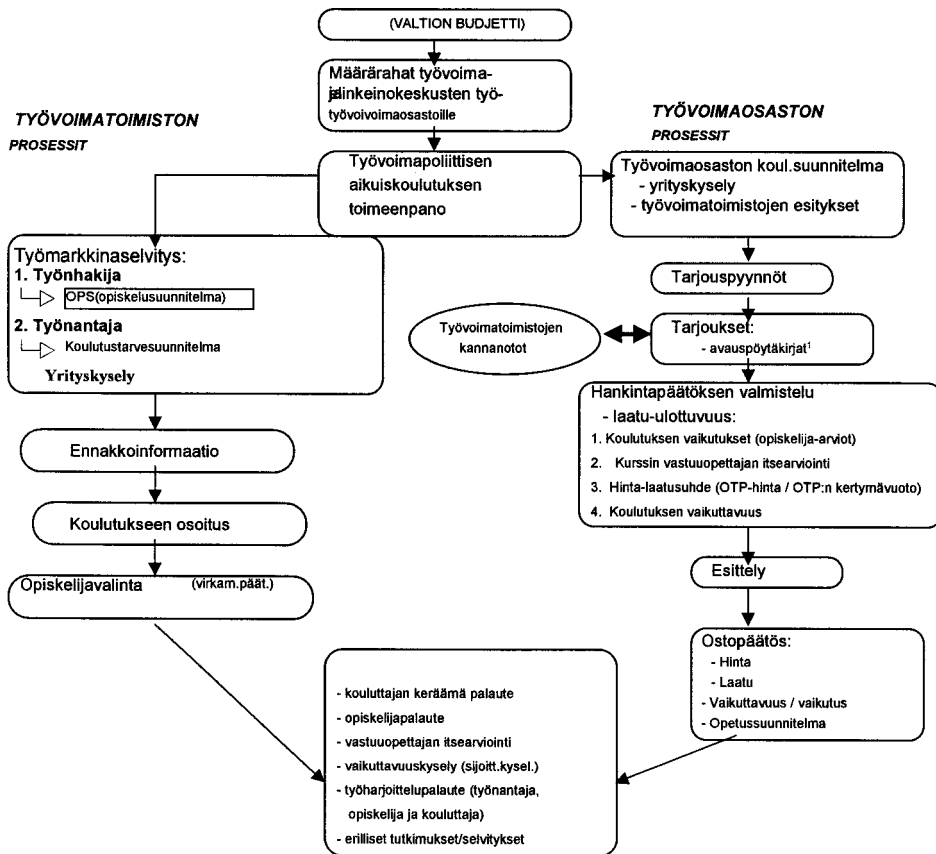
Toisaalta laatu-ulottuvuuteen liittyvät keskeisesti yksilölliset kokemukset (vaikutukset) koulutuksesta ja objektiivisesti mitatut työmarkkinastatuksen muutokset. Yksilöllisiä kokemuksia voidaan pitää asiakastyytyväisyyden suppeana kuvauksena, ja objektiivinen vaikuttavuusmittaus edustaa asiakas-käsitteen laajempaa ulottuvuutta. Tutkimukseni malliesimerkkiaineisto (Liite 1) kuvaa aktiivisen työvoimapolitiikan selektiivisten toimenpiteiden onnistuneisuutta, jota on arvioitu erityisesti vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmista.

Tutkimuksen case-tapaukseksi valitsin työministeriön aluehallinnon, koska olen tehnyt sitä koskevaa asiakaspalvelu- ja laatututkimusta ja tunnen sen parhaiten. Yksittäistä palveluprosessikokonaisuutta edustavat tässä yhtäältä TE-keskuksen työvoimaosaston koulutuksen hankinta ja toimeenpano ja toisaalta työvoimaosaston alaisen paikallishallinnon yksikön (työvoimatoimiston) opiskelijahankinta eli koulutukseen osoitus. Laajasti ottaen tarkastelu kuvaa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen toimeenpanoa, laatua ja vaikuttavuutta esimerkkinä julkisen hallinnon käytännön tason laadunhallinnasta. Työvoimakoulutuksen olen valinnut esimerkkitapaukseksi, koska se on lähinnä palvelun ”arkiymmärryksen” kontekstia (vrt. Grönroos 1998, 190). Lisäksi se sisältää metodologisessa osassa mainitun tutkimusongelman näkökulman, johon liittyi palvelun ns. markkinoinnin suhdenäkökulma ja after-sale-markkinoinnin ulottuvuus.

Asiakkaiden uusostot eli työvoimatilaukset ovat osoitus siitä, että asiakas (tässä asiakkaana on työmarkkinat) on tyytyväinen tuotteeseen (työnhakijaan tai täsmällisemmin hänessä olevan ”työvoiman” ominaisuuksiin). Työvoimakoulutushan on tuotteistamisen näkökulmasta työnhakijoiden työmarkkinakilpailukyvyyn parantamista eli tuotekehittelyä, joka kohdistuu työvoiman kvalifikaatioiden kohottamiseen. (Turtiainen 1996a, 3–14.) Koulutus voi olla ammatillista, yleissivistävää, työnhakutaitoja lisäävää jne. Työvoimakoulutus on tuotekehittelynä pitkä ja monitahoinen prosessi, joka alkaa poliittisten markkinoiden toiminnan rationaliteetista, jossa valtion tulo- ja menoarvioprosessi on keskeisimmässä asemassa. Tätä kautta määrittyy poliittisten markkinoiden resurssitarjonta, joka jakautuu demokraattisen prosessin välityksellä kulutusmarkkinoille. Koulutuksen hankkijan asemassa asteellisen ja asiallisen toimivallan mukaan kulutusmarkkinoiden kysynnän subjektiviteettia edustaa yleensä TE-keskuksen työvoimaosasto. Tämän näyttää olevan yleinen valtakunnassa noudatettava käytäntö. Työvoimatoimistojen koulutukseen ohjaamat ja osoittamat opiskelijat toimivat vastaavasti kulutusmarkkinoiden käyttäjinä. Aluksi kuvaan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaprosessia. Toiseksi tarkastelen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallintaa. Kolmanneksi tuon näkemykseni laadunhallinnan järjestelmästä ja esitän sen testauksesta saatuja empiirisiä tutkimustuloksia (Liite 1).

Hankintaprosessi

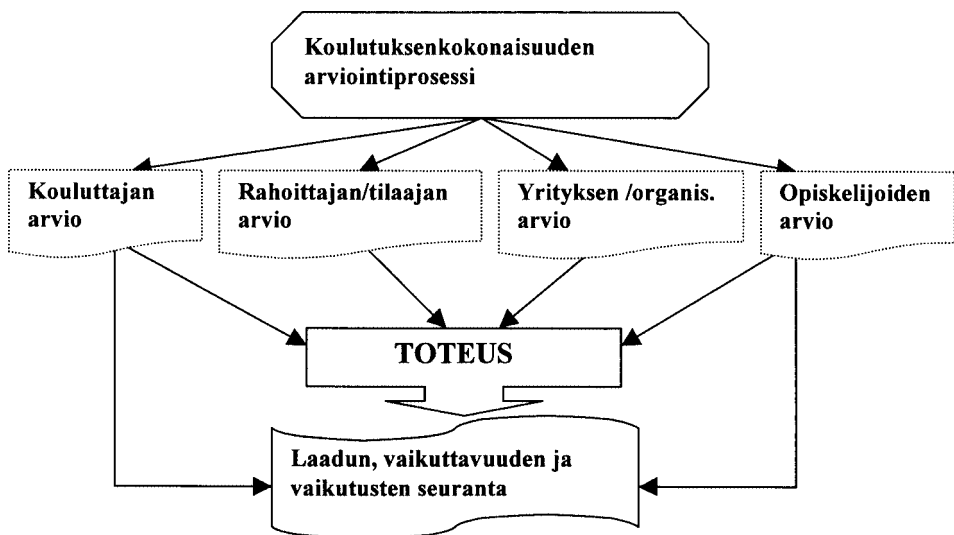
Poliittisten markkinoiden toimintaan liittyvä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta kuuluu TE-keskuksen työvoimaosaston toimivaltaan (kuvio 21): Sen sijaan tyypillisesti kuluttajamarkkinoille kuuluvana voidaan pitää työvoimakoulutuksen opiskelijahankintaa, jonka toimeenpanosta vastaa työvoimatoimistot (kuvio 21). Koulutuksen hankintaprosessi alkaa valtion tulo- ja menoarvion valmistelusta ja etenee valmistelun logiikalla koulutuksen määrärahavarausten päätöksentekoon asti. Aluehallinnon näkökulmasta totuudenhetki on resurssitarpeen esittäminen ylemmälle viranomaiselle, joka tapahtuu yleensä tulostavoiteneuvottelujen yhteydessä, jolloin solmitaan tulossopimukset. Kulutusmarkkinoiden kysyntä ja tarjonta ovat käytännössä koulutuksen toimeenpanoa, opiskelijatyöpäivien jakamista, sekä koulutuksen toteutuksen seuranta ja valvontaa, jota olen havainnollistanut yleisellä tasolla seuraavasti (kuvio 21).



Kuvio 21. Työvoimakoulutuksen toteutusprosessi

Hankintaa koskevaa työvoimakoulutuksen kurssikohtaista tietoa saadaan työnvälityksen URA -tietojärjestelmästä, työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmästä, koulutuspalvelujen tuottajien opintososiaalisia tietoja koskevasta tietojärjestelmästä (OHRA) sekä eri asiakasryhmille tehtävistä asiakaspalautekyselyistä. Viimeksi mainittujen osalta päähuomio kohdistuu koulutukseen osoituksen, koulutuksen sisällön, opetusmenetelmien ja toteutuksen (mukaan lukien työharjoittelujaksot) sekä koulutuksen vaikuttavuuden arviointeihin. Sen lisäksi on työvoimakoulutuksen hankinnan päätöksenteon tueksi tarkasteltava myös hinta-laatusuhdetta. Koulutuksen laadunhallinnan menetelmä perustuu opiskelijapalautteen, koulutuspalvelujen tuottajien itsearvioinnin, koulutuksen jälkeisen sijoittumiskyselyn ja työnantajien työharjoittelun arvioinnin monipuolisille tilastollisille analyyseille, joista esitän esimerkkinä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen seuranta-aineistoista saatuja tuloksia (Liite 1).

Kulutusmarkkinoiden näkökulma korostuu työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen opiskelijahankinnassa, josta vastaavat työvoimatoimistot. Opiskelijahankinta sisältää koulutusta koskevan ennakkoinformoinnin, opiskelijavalinnat ja koulutukseen osoituksen. Opiskelijavalinnan jälkeen koulutukseen valituista tulee kulutusmarkkinoiden palvelujen käyttäjiä. Työvoimatoimistot osallistuvat sekä koulutus suunnitteluprosessiin (kuviokuva 21) ja ovat aktiivisesti mukana koulutuksen toteutuksen seurannassa, jotka muodostuvat seuraavista tekijöistä (kuviokuva 22).



Kuviokuva 22. Koulutuksen arviointi

Laatujärjestelmän näkökulmasta työvoimakoulutuksen laadunhallinnassa voidaan puhua ensinnäkin asiakkaan (työmarkkinat) saaman koulutustuotteen (opiskelija ts. kvalifioitu työvoima) ja sen toimituksen (koulutuksen hankinta- ja toteutusprosessi) laadunvarmistuksesta. Toisena ulottuvuutena on laatujohtamisen ja or-

ganisaation sisäisten (koulutukseen ohjaus) prosessien laatupoikkeamien systemaattinen seuranta (vrt. Vaso 1998, 145).

Vaikuttavuuden arviointi

Koulutuksen vaikuttavuuden arviointi on saanut vaatimattoman painoarvon Suomessa verrattuna koulutuksen nauttimaan arvostukseen ja merkitykseen (Valtonen 1997, 9). Koulutuksen vaikuttavuustutkimuksen kehittymistä on tarkasteltu mm. erityyppisten lähestymistapojen näkökulmasta. Koulutuksen arviointi on jaettu ns. neljään aaltoon, joista on käytetty nimityksiä ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen sukupolven evaluaationäkemykset. Ensimmäisen sukupolven evaluaatiota edusti 1970-luvun kvantitatiivinen, behavioristiseen opetus- ja oppimiskäsitykseen perustuva ajattelu. Tämän mukaan pääpaino on oppimisen määrällisessä ja opitun sujuvassa toistettavuuden tarkastelussa. Oppimisen laatuun ja opitun soveltamiseen ei kiinnitetty tuolloin paljoakaan huomiota.

Ensimmäisen sukupolven evaluaation ydinsisältö voidaan kuvata oppimisen, arvioinnin ja testauksen sekä uudestaan opettamisen vuorottelevana jatkumona (vrt. Guba & Lincoln 1989). Yksilöllisten suoritusten ohella jo 1970-luvulla arvioitiin myös institutionaalisia koulutuksen ominaisuuksia vertaamalla hyvien ja huonojen oppilaitosten tuottamia oppimistuloksia toisiinsa eli se oli eräänlaista benchmarkingia. Tehokkuutta tarkasteltiin vertailemalla toimintatapoja, ilmapiiriä, kulttuuria ja oppijakohtaisia tekijöitä yksiköissä. Toisaalta koulutuspalvelujen tuottajien välinen suora vertailu oli ja on ongelmallista, koska tuloksellisuuden määrittäminen riippuu tulosalueen valinnasta, mittaustavasta ja ajankohdasta. Toisen polven evaluaationäkemyksien esiinmarssi alkoi jo 1970-luvun lopulla. Tälle vaiheelle oli ominaista organisaatioiden ja opetusohjelmien arviointi. Keskeisinä tarkastelun kohteina olivat koulutukselle asetut tavoitteet: kuka ne asettaa, minkälaiseen arvonaikokulmaan ne kiinnittyvät ja mitkä niistä ovat sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta relevantteja. Viimeksi mainituista erityisesti arvolauselmat nousivat esiin 1980-luvun lopulla ns. kolmannen sukupolven evaluaatiokäsityksissä, jolloin korostui kustannustietoisuus ja koulutuksen vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointi.

Koulutuksella on aina vaikutusta, jota voidaan arvioida makro- tai mikrotasolla. Makrotason tutkimus on ollut Suomessa varsin vähäistä, ja koulutuksen vaikuttavuustutkimus onkin kohdistunut pääsääntöisesti mikrotason kysymysten tarkasteluun. Mikrotasolla vaikuttavuuden on nähty syntyvän viime kädessä yksilön ”osaamisprofiilin” kautta valmiuksina selvitä yhtäältä työelämän haasteista ja toisaalta saavuttaa paremmat elämänhallinnan välineet (vrt. Juuti 1996; Mikkonen 1996; Suikkanen & Viinamäki 1993; Antikainen 1991 ja 1996; Nummenmaa 1996). Yksilö onkin noussut koulutuksen vaikuttavuuden tarkastelun polttopisteeseen 1990-luvulla ns. neljännen sukupolven vaikuttavuuskäsityksissä. Tällöin alettiin puhua osallistuvasta evaluaatiosta, joka tarkoittaa sitä, että yksilö, koulutusinstituutio, työelämä, koulutuspolitiikan suunnittelijat ja rahoittajat arvioivat koulutusta yhdessä. Tämän kollektiivisen evaluaation lähtökohtana on arvopluralismi, ja kaikkien asi-

anosaisten mielipiteet ja näkemykset pyritään sovittamaan yhteen koululutusta kehitettäessä (vrt. Guba & Lincoln 1989). Viimeksi mainittu neljännen sukupolven koulutuksen vaikuttavuuskäsitys sopii mielestäni hyvin koulutuksen arvioinnin tämän päivän lähtökohdaksi, jossa asiakaslähtöisyyden ja laatuajattelun periaatteita korostetaan. Toisaalta evaluaatioin kulloisenkin toteuttamistavan mallin ratkaisee tarkasteltava ilmiö. (ks. Turtiainen 1998 ja Turtiainen 1997a sekä 1997b).

Vaikuttavuus arviointi ei ole koulutussaavutusten testaamista, eikä sitä voida rajoittaa koulutuspalvelujen tuottajien institutionaalisin tarkasteluihin. Vaikuttavuuden ydinsisältö on nähtävä koulutuksen laatuajatteluun kiinnittyvänä kokonaisvaltaisena toimintana, jossa ovat mukana asiakaslähtöisyys, tuote- ja markkina-ajattelu sekä koulutuspalvelujen tuotantoprosessien laadunhallinta.

Koulutuksen vaikuttavuuden tutkimuksessa Niemi (1997) on erotellut sisäisen ja ulkoisen arvioinnin. Sisäisessä arvioinnissa ovat mukana opiskelijat, opettajat, kouluttajat ja koulutuksesta valmistuneet. Lisäksi sisäiseen arviointiin luetaan koulutuspalvelun tuottaja. Sisäinen arviointi käsittää oppimisprosessit, koulutuksen merkityksen ja yhteiskunnallisen vaikutuksen aineellisen ja henkisen kehityksen välineinä sekä laadun. Ulkoisessa vaikuttavuudessa arvioijina ovat ne tahot, jotka tavalla tai toisella liittyvät koulutuspalvelujen tuotantoprosessiin, kuten oppilaitokset, koulut, oppilaiden vanhemmat ja elinkeinoelämä sekä erilaisten teollisuus-, kulttuuri- ja koulutusalojen edustajat. Arviointi perustuu koulutuksen sekä sisäisen että ulkoisen tehokkuuden kuin myös yksilöllisten vaikutusten ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkasteluun (ks. Niemi 1997, 174–184). Tämän tutkimuksen yhteydessä on kyseessä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuuden tarkastelu ja käsite rajoittuu edellisen perusteella sisäiseen arviointiin. Olen määritellyt vaikuttavuuden Räisäsen (1995, 16–17 ja Mikkosen 1996, 60–61) vaikuttavuuskäsitelmäärittelysten pohjalta seuraavasti:

1. Koetut vaikutukset:

Yksilölliset vaikutukset ovat subjektiivisesti koettuja asioita, jotka liittyvät koulutuksen sisältöön, toteutukseen ja mahdollisiin vaikutuksiin työmarkkinapolun tulevissa kehitysvaiheissa. Opiskelijat ovat esittäneet näihin liittyviä arvioita koulutuspalautteessa. Subjektiiviset vaikutukset ovat ulkoisen laadun ulottuvuuksia.

2. Työmarkkinastatus:

Vaikuttavuus viittaa jo selvästi määrälliseen mittaamiseen, jossa ei ole kysymys subjektiivisesti koetuista asioista, vaan työmarkkinapolun objektiivisesti todetuista käännteistä, joilla on myös havaittavaa vaikutusta työmarkkinoiden toimivuuteen.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen subjektiiviset kokemukset kuvaavat tässä yhteydessä pääosin laatu-ulottuvuutta, kun taas työmarkkinastatuksella mitattu vaikuttavuus viittaa selvästi kvantitatiiviseen mittaukseen (Mikkonen 1996; Turtiainen 1996). Edellisen määritelmän pohjalta voidaan Karuselli-koulutuksen vaikuttavuutta arvioida tässä aineistossa tuloksellisuuskäsitteellä, joka yhdistää sub-

jektiiiviset kokemukset ja työmarkkinastatuksen. Näin ollen tuloksellisuus eli tässä vaikuttavuus on ollut sitä parempi, mitä korkeamman keskiarvon vastausjakaumat saavat.

Hahmottamani työvoimakoulutuksen laadunhallinnan järjestelmä perustuu asiakaslähtöisen informaation käyttöön. Informaatiota kerätään laajapohjaisesti kaikilta koulutuskokonaisuuden toteutukseen osallistuvilta tahoilta. Tiedon keruu tapahtuu kyselypohjaisesti joko sähköisesti tai kirjallisena postikyselynä. Osa tietotarpeesta on sen luonteista, ettei sitä voida strukturoida tällä hetkellä suoraan jatkoanalyysissä käytettäväksi, ennen muokkausta. Näitä tietoja ovat esimerkiksi koulutuksen hankintatiedot.

Arviointi tapahtuu pyytämällä koulutuskokonaisuuden toteutukseen osallistuneita arvioimaan seuraavia asioita heidän omasta näkökulmastaan:

1. Informaatio (koulutuksen toteutuksen ja sitä koskevan ennakoinformaation vastaavuus)
2. Koulutuksen toteutus
3. Opetus ja materiaalit
4. Vaikutukset (koetut hyödyt)
5. Vaikuttavuus (työmarkkinastatus koulutuksen jälkeen)
6. Koulutuksen laatu (yleisarvosana)

Koulutuksen ja työharjoittelun toteutuksen palvelu- ja koulutusprosessien arvioinnit koskevat opiskelijahankinnan, koulutukseen osoituksen, koulutuksen toteutuksen (koulutuspalvelujen tuottajan)² ja työharjoittelupaikan laadun ja onnistuneisuuden arviointia. Seuraavassa on eritelty arvioinnin kohteena olevat koulutuskokonaisuudet sekä ne asiat, joita arviointi koskee ja sen lisäksi on vielä mainittu se taho, joka arvioinnin suorittaa.

Arvioinnin kohde

- I Koulutuksen sisältö ja opetuksen taso: (arvioijana: opiskelijat, koulutusorganisaatio)
 - opetusohjelman toteutus
 - opetuksen pedagogiikka ja didaktiikka
 - opettajien toiminta
- II Koulutuksen hankinta: (rahoittaja/tilaaja)
 - hinta (opiskelijatyöpäivä ja kokonaishinta)
 - koulutuspalvelujen tuottajien toimitusvarmuus ja laatu
 - vaikuttavuus (yhteiskunnallinen taso)
- III Koulutuksen toteutus: (arvioijana: koulutusorganisaatio, työvoimaviranomaiset, opiskelijat)

² Laissa työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta (763/90) määritellään 5 §:ssä koulutuspalvelujen tuottajiksi ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, muut ammatilliset oppilaitokset sekä tiede- ja ammattikorkeakoulut. Lisäksi koulutusta voidaan hankkia muilta työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksen järjestämiseen soveltuvilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

- opiskelijahankinta
- koulutuksen järjestelyt (organisointi)
- vaikutukset (koetut hyödyt)
- vaikuttavuus (työmarkkinastatuksen kehitys koulutuksen jälkeisenä 12 kk:n aikana)

IV Työharjoittelu (arvioijana: koulutusorganisaatio, rahoittaja, työvoimaviranomaiset, yritykset/organisaatiot, opiskelijat)

- toteutus (info, työharjoittelupaikan hankinta, osuvuus, pituus, eri osapuolten yhteistyö)
- vaikutus/vaikuttavuus

Yhteenvedona voi todeta, että edellä kuvaamani työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallintajärjestelmä on tarkoitettu palvelun kehittämisen ja strategisen johtamisen tarpeisiin. Se soveltuu sellaisenaan mm. Balanced Scorecard mittariston yhdeksi osaksi, joka kuvaa tarkasteltavan toiminnan laatua ja vaikuttavuutta, josta on esitetty liitteessä 1 käytännön esimerkki.

YHTEENVETO

Väitöskirjatutkimukseni artikkelipohjainen, yhden valtionhallinnon toimialan laatu-työhön perustunut tarkastelu osoittautui kiintoisaksi ja tarpeelliseksi: Artikkelien yhteenvedo toi selkeästi esille julkisen hallinnon laatu- ja laatutarkastelua koskevia erityispiirteitä. Tutkimukseni osoitti myös aiheen tärkeyden ja ajankohtaisuuden, koska julkisen hallinnon teoreettiset ja analyttiset tarkastelut ovat harvinaisia. Lisäksi artikkelien pohjalta tehty yhteenvedo osoittautui vaativaksi ja teoreettisesti antoisaksi. Erityisen kiinnostavia ovat tulokset julkishallinnon käsitteellisistä avauksista, joita seuraavassa käyn läpi asettamieni tutkimuskysymysten mukaisesti. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä pohdin laadun ontologiaa eli sitä, mitä on laatu ja miten se ilmenee. Analyysini perusteella laatu ei ole ontologisesti itsessään mitään sellaista, jota sen vulgaareissa määritelmässä sanotaan olevan. Esimerkiksi asiakastyytyväisyys tai kaikki sellainen, jota voidaan esimerkiksi mitata, ei kerro laadusta *Dinge an Sich* kategoriassa vielä paljoakaan. Toisin sanoen johtopäätökseni on, että laatu on semi-teoreettinen ja olemassa vain jonkin toisen yhteyden kautta. Tämä yhteys voi olla minkä tahansa teoreettisen tai käytännöllisen konstituution mukaisesti määräytyvä.

Toisessa tutkimuskysymyksessä hain vastausta siihen, miten palvelun laatu tutkimuskohteena määritetään. Palvelun tutkimisen mieli on sen erityisessä rakenteessa verrattuna tavaraan. Kysymykseen, mitä on laatu palvelussa, saatiin selkeä vastaus: Laatu esineellistyy palvelussa immateriaaliselta osaltaan sosiaalisena. Se on vuorovaikutusta, asiakasrajapinnan eetosta, paatosta ja logosta, joissa merkitykset ja kokemus määrittävät ns. totuuden hetken, ts. sen, mitä on laatu esimerkiksi asiakaspalvelussa. Materiaaliselta osaltaan palvelu saa jokseenkin samat

määreet kuin vulgaarissa tavaratuotannossa, eli ominaisuuksia, joita voidaan mitata ja arvioida esimerkiksi käytön hyödyllisyyden, ja/tai kauneuden mukaisesti.

Kolmas tutkimuskysymys kohdentuu jo tutkimukseni pääongelmaan: miten julkisen hallinnon ja yksityisen yritystoiminnan laatutarkastelu poikkeavat toisistaan? Perusero on toiminnan eetoksen ja rationaliteetin lähteessä. Julkisen hallinnon toiminnan eetoksena on oikeusvaltion liikkeellepaneva ja koossapitävä valta, joka tarkoittaa hallintaa ja toimeenpanoa ja jonka tavoitteena on mm. hyvinvointi. Hyvinvoinnin saavuttamisen lähtökohta ei ole korkea elintaso vaan hyvä elämä, joka on kaikkien saatavilla. Konkreettisesti se tarkoittaa aineellisesti, henkisesti ja ruumiillisesti turvattua elämää, jossa laatu saa oikeudenmukaisuuden, yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden ulottuvuudet. Järjestyneenä muotona sitä kuvaa esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunta, joka rakentuu oikeusvaltion periaatteelle. Tähän tavoitteeseen voidaan pyrkiä soveltuvin osin myös yksityiseen yritystoimintaan perustuvalla mallilla. Mutta voiton tuottamisen rationaliteetti ja liiketoiminnan kannattavuuteen liittyvät reunaehdot asettavat sille rajat. Nämä rajat eivät voi loogisesti sisältää tasapuolisuutta, oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta samanaikaisesti täydellisen valinnanvapauden kanssa. Vaihdannan rajapinta ei voi sisältää yhtäaikaaisesti yksityisen ja yleisen edun subjektiviteettiä ja tämä ristiriita nostaa esiin kysymyksen, millaisia erityispiirteitä vaihdannan rajapintaan liittyy julkisen palvelun laadun tarkastelussa, joka onkin tutkimukseni pääkysymys.

Tutkimukseni päätulos on, että julkisen hallinnon laatutarkastelun erityispiirteiksi osoittautuivat toimijan subjektiviteetti, pseudo-asiakkuus ja markkinoiden dualistisuus. Ensinnäkin, subjektiviteetti on monikerroksinen ja ilmenee kaksinaisuusenteisena toimijan roolina. Toimijan rooli voidaan määrittää yleisesti kansalaiseksi, jolloin subjektiviteettiin sisältyvät sekä subjektin että objektin ominaisuudet: kansalaiset ovat siis samanaikaisesti palvelujen lähde ja kohde. Toiseksi, asiakasrajapinnassa subjektiviteetti välittyy pseudo-asiakkuuden kautta, jolloin vaihdon agentti saa erilaisia rooleja: tilanteesta ja näkökulmasta riippuen esimerkiksi käyttäjän, kuluttajan, äänestäjän, potilaan, epäillyn, pidätetyn, veronmaksajan, opiskelijan tai työnhakijan statuksen taikka roolin. Kolmanneksi merkityksellisimmäksi erityispiirteeksi nousevat selkeästi markkinat. Julkisen hallinnon laatutarkastelussa on otettava huomioon palvelutuotannon markkinoiden dualistisuus. Ensinnäkin ovat poliittiset markkinat, jotka muodostavat palvelun kysyntälähtöisyyden. Tämä näyttäytyy poliitikkojen tilaajaroolina palvelutuotannon resursointia koskevan päätöksenteon kautta. Toiseksi ovat kulutusmarkkinat, joilla palvelujen käyttäjät ja kuluttajat toimivat. Tärkein näkökohta liittyy pseudo-vaihdantaan, jossa subjektin tarpeiden määrittämisen eli asiakaslähtöisyyden määreinä ovat oikeudet ja velvollisuudet. Julkisen hallinnon palvelut otetaan tai jätetään: niitä ei valita. Yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus ovat kuitenkin tavoittelemisen arvoista laatua, elämisen laatua.

LÄHTEET:

Adorno, Theodor (1970): *Negative Dialektik*. Frankfurt am Main; Suhrkamp.

Ahonen, Pertti (1988): *Hallinto hallintana, hallinnon teorian avaimet*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Ahonen, Pertti (1999): *Kehittyvä peruspalvelujen arviointi lääneissä, vuosien 1998–1999 raporttien arviointi; vertailu ja kehittämistarpeet*. Tampere.

Allardt, Erik (1976): *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Porvoo.

Althusser, Louis (1984): *Ideologiset valtiokoneistot*. Jyväskylä.

Antikainen, Ari (1991): *Searching for the meaning on education*. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan selosteita 38. Joensuu.

Antikainen, Ari (1996): *Living in a learning society: life-histories, identities an education*. Knowledge, identity and school life series 4. London. Falmer Press.

Aristoteles (1997): *Retoriikka III kirja*, suomentanut Päivi Myllykoski, teoksessa *Retoriikka – Runousoppi*. Gaudeamus. Helsinki.

Arnkil, Robert (1995): *Työhallinnon uudelleenrakenteistuminen alueellis-paikallisesta näkökulmasta*. Työpoliittinen tutkimus n:o 99. Työministeriö. Helsinki.

Arnkil, Robert & Nieminen, Jarmo & Säkjärvi, Maija & Mure, Janna & Vähämöttönen, Timo (2000): *Poluista yksilöllisten siirtymäkynnysten ylittämiseen ja tilapäisestä strategiseen kumppanuuteen ja oppimiseen*. ESR – julkaisut ESF Publications. Edita. Helsinki.

Artukka, Taina (1998): *EU-hanke käsittelyn kehittäminen, loppuraportti*. 23.11.1998. Turku.

Baldwin, J. N. (1991): *Public versus Private Employees; debunking stereotypes*. *Review Of public Personnel Administration* 11: 1–2.

Bate, Paul (1984): *The Impact of Organisational Culture on Approaches to Organisational Problem-Solving*, *Organization Studies* 5/1984.

Bauman, Zygmunt (1997): *Sosiologinen ajattelu*. Vastapaino. Tampere.

Berk, J & Berk, S (1993): Total Quality management, Implementing Continuous Improvement. New York. Sterling Publishing.

Blom, Raimo (1979): Yleisen intressin käsitteestä. Tiede ja edistys 3/1979.

Blom, Raimo (1983): Yhteiskuntateoria ja valtio. Vaasa.

Boland, Tony & Silbergh, David (1996). Management for Quality, Impact of Quality Management Initiatives on Administrative Structure and Resource Management Processes in Public-Sector Organizations. *International Review of Administrative Sciences* 62:3, 351–67.

Borg, Olavi (1995): Edistyksen ja tasavallan aate, puheita ja puheenvuoroja 1960–90-luvuilta. Kaarinan Tasopaino Oy. Kaarina.

Bouckaert, Geert & Van Ruuth, Wouter (1997): Implications on Performance Governance for Governmental Modernization, Paper presented at EGPA-conference. Leuven 1997.

Bovaird, Tony (1996): Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives to Influence Local Government. In Hermann Hill & Helmut Klages, Elke Löffler (eds), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, 37–64. Berlin: Peter Lang.

Bower, Joseph, L. (1983): *The Faces of Management – An American Approach to Leadership in Business and politics*. New American Library. New York.

Carr, David, K. & Littman, Ian (1990): *Excellence in Government, Total Quality Management in the 1990*, Cooppers & Lybrand, Arlington, VA,

Chadwick, Owen (1975): *The Secularization of the European Mind in the Nineteenth Century*. Cambridge., The University Press.

Clark, Susan, E. (1989): *Urban innovation and Autonomy* (ed. Susan, E. Clark); *Political Implications of Policy Chance*. Urban Innovation Volume I, Sage Publications London.

Coleman, James, S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement s. 95–120).

Crosby, Philip, B (1979) *Quality Is Free; The Art of Making Quality Certain*, McGraw-Hill. New York.

- Deming, W. Edward (1988): *Out of Crisis*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Dilthey, Wilhelm (1976): *Selected Writing*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Drury, Colin (1990): *Cost Control and Performance Measurement in an AMT Environment, Management Accounting*. November.s.40–46.
- Eccles, Robert, G. & Pyburn, Philip, J. (1992): *Creating a Comprehensive System to Measure Performance, Management Accounting (NY)*, October, 41–44.
- Ehrenberg, Rudolph, H. & Stupak, Ronald, J.(1994): *Total Quality Management: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector: Public Administration Quarterly* Spring, 75–98.
- Eräsaari, Risto (1985): *Asiakas vai klientti; Sosiaalinen aikakausikirja n:o 3*.
- Ezzamel, Mahmoud (1994): *Business Unit & Divisional Performance Measurement, Second Printing*. Academic Press Limited. Chatham.
- Fayol, Henry (1949): *General and Industrial Management*. London.
- Fock, Henrik (1986): *Palvelulla menestykseen*. Porvoo.
- Feigenbaum, Armand (1983): *Total Quality Control, 3 rd edition*, The Free Press. New York.
- Foucault, Michel (1980): *Tarkkailla ja rangaista*. Otava. Helsinki.
- French, W & Bell, C (1976): *Organisaation kehittäminen*. Espoo.
- Garvin, David, A. (1988): *Managing Quality, The Strategic and Competitive Edge*. New York and London.
- Goldenberg, Charles & Hoffeecker, John (1994): *Using the Balanced Scorecard to Develop Company wide Measures, Journal of Cost Management*. Fall.
- Goodsell, Charles, T (1981): *The Public Encounter and Its Study. Teoksessa Goodsell (toim.): The Public Encounter – Where State and Citizen Meet*. Indiana University Press.
- Gorpe, Peter (1970): *Tämän päivän liikkeenjohto*. Ekonomiasarja. Tapiola.

Granhölm, Arne & Karlöf, Bengt (1990): Julkisen hallinnon uudet strategiat. Helsinki.

Gruber, Hans, Law, Lai-Chong, Mandl, Heiz & Renkl (1994): Situated learning and transfer; State of art (ei julkaistu) University of Munich.

Grönfors, Terttu (1996): Suorituskyvyn johtaminen, miten paradigmat, vallitsevat teorit ja sisäiset ajatusprosessimme vaikuttavat. Vantaa 1996.

Granhölm, Arne & Karlöf, Bengt (1990): Julkisen hallinnon uudet strategiat. Jyväskylä.

Grönroos, Christian (1987): Hyvään palveluun, palvelun kehittäminen julkisessa hallinnossa. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Grönroos, Cristian (1998): Nyt kilpaillaan palvelulla. WSOY, Helsinki, Porvoo, Juva.

Guba, E & Lincoln, Y (1989): Fourth generation evaluation. Newbury Park. Sage.
Gummesson, E. (1995): Relationsmarknadsföring. Från 4 P till 30 R. Liber-Hermods. Malmö.

Habermas, Jürgen (1981): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Luchterhand, Darmstadt und Neuwied. 1962/1981.

Habermas, Jürgen (1987): The theory of communicative action. Vol. 2. Lifeworld system. A critique of functionalist reason. Translated by T. McCarthy. United States. Polity Press.

Hackman, Richard, J. & Wageman, Ruth (1995): Total Quality Management, Empirical, Conceptual and Practical Issues. Administrative Science Quarterly 40, 309–342.

Harisalo, Risto (1987): Palveluiden Tukijärjestelmä julkisten palveluiden järjestämisen vaihtoehtona, raportti palveluiden tukijärjestelmää koskevista kokeiluista kunnallishallinnossa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 3.

Harrison, Stephen & Ronald, Stupak (1993): Total Quality Management; The Organizational Equivalent of The Truth in Public Administration. Public Administration Quarterly 16:4. 416–429.

Harwick, Terence & Rusell, Marty (1993): Quality Criteria For Public Service; A Working Model. International Journal O Services Industry Management 4, 2, 29–40.

Hasu, Johanna & Turtiainen, Juhani (1999): Terveysalan Karusellikoulutusten toteutuksen ja vaikuttavuuden arviointi, loppuraportti. Kymenlaakson ammattikorkeakoulun tutkimuksia ja raportteja sarja B n:o 8. Kouvola.

Heiskala, Risto (1996): Kohti keinotekoista yhteiskuntaa. Gummerus. Helsinki.

Himanen, Pekka (1997):Hautomo: Verkkojen filosofia. Jyväskylä.

Hood, Chistopher (1991): A Public Management for All Season? Public Administration 69; Spring. 3–19.

von Humboldt, Wilhelm (1960): Ideen zu einem Versuch die Grenzen des Staates zu bestimmen. Julkaisussa Flitner, A & Giel, K. (toim.): Wilhelm von Humboldt: Werke. Rand I. J.G.Gottasche Buchhandlung. Stuttgart.

Hyvärinen, Jorma: (1999):TE-keskusten tulohajaukseen kehitteillä mittaristo. Haastattelu: Sisävuoro nro 2/1999, Työvoima- ja elinkeinokeskusten tiedote henkilöstölle.

Höykinpuro, Jorma (1993): Työvoiman ja koulutuksen tarvetutkimus. Loppuraportti. Vaasan läänin työvoimapiirin julkaisu. Vaasan työvoimapiirin toimisto. Vaasa.

Johansson, Sten (1979): Mot en teori för social rapportering, Institutet för social forskning. Stockholm.

Johansson, Sten (1970): Om levnadsnivåundersökningen. Stockholm.

Joutsenkunnas, Tapio (1982): esimiestyö palveluyrityksessä. Weiling & Göös. Espoo.

Juntunen, Matti & Mehtonen, Lauri (1977): Ihmistieteiden filosofiset perusteet. Gummerus. Jyväskylä.

Juran, Joseph, M. (1988): Juran on Planning for Quality. New York, The Free Press.

Juran, Joseph, M. (1989): *Juran on Leadership for Quality*, The Free Press. New York.

Juuti, Pauli (1996): *Suomalainen elämänlaatu. JTO-tutkimuksia sarja 10*. Tampere.

Jylhä, Jukka (1986): *Mitä palvelu oikeastaan on*, julkaisussa *Palvelu hallinnossa*. Valtion koulutuskeskus. Sarja B, n:o 40.

Jyränki, Antero (1994): *Valta ja Vapaus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Järvelin, Kimmo, Kvist, Hans-Henry, Kähäri, Perttu & Rääkkönen Jukka (1992): *Palveluyrityksen laadun kehittäminen*. Jyväskylä.

Kajanoja, Jouko (1996): *Kommunikatiivinen yhteiskunta, puheenvuoro hyvinvointivaltiosta*. Gummerus. Jyväskylä.

Kajanoja, Jouko (1997): *Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Keskustelualoitteita n:o 144. Helsinki.

Kangas, Risto (1989): *Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria*. Tutkijaliiton julkaisusarja n:o 45. Helsinki.

Kaplan, Robert, S & Norton, David, P: (1992): *The Balanced Score – Measures That Drive Performance*. Harvard Business Review. Jan-Feb. 71–79.

Kaplan, Robert, S & Norton, David, P (1996): *The Balanced Score Card Translating Strategy into Action*. Boston; Harvard Business School Press. cop.

Karila, Kirsti (1997): *Lastentarhanopettajan kehittyvä asiantuntijuus: Lapsirakkaasta opiskelijasta kasvatuksen asiantuntijaksi*. Edita. Helsinki.

Karlöf, Bengt (1995): *Johtamisen käsitteet ja mallit*. Porvoo

Kautto-Koivula, Kaisa (1993): *Degree-Oriented Professional Adult Education in the Work Environment*. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 390.

Keurulainen, Marita (1998): *Elämää perheinä 1990-luvun Suomessa*. Acta Universitatis Tamperensis vol. 598. Tampere.

Kivelä, Juhani (1993): *Esimiehen vastuun ulottuvuudet*, artikkelikokoelmassa *'Julaisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Kiviniemi, Markku (1985): Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys. Valtiovarainministeriö/järjestelyosasto. Helsinki.

Kivivuori, Markku (1989): Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Kivivuori, Antti (1984): Virkatyön eettisiä näkökulmia. Julkaisussa Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B 32 1984. s 31–45.

Klami, Hannu T (1983): Ihmisen säännöt. Turku.

Knuutila, Simo (1998): Poliitiikan filosofia ja hyvän valtion tulevaisuus, teoksessa Aristoteles, Rawls ja sosiaalipoliitikka (toim. Erkki Kempainen ja Mikko Mäntysaari). Stakes. Helsinki.

Kohtanen, Jukka & Rantahalvari, Vesa (1994): Palveluiden laatu työvoimatoimistoissa, valtakunnallinen raportti eri asiakasryhmien palvelupalautteesta maaliskuussa 1994. Työpoliittisia tutkimuksia 89. Helsinki.

Kohtanen, Jukka (1995): (toim. Jukka Kohtanen). Työvoimatoimistojen palveluiden laatu ja nykytila. Työpoliittisia tutkimuksia 120. Helsinki.

Kohtanen, Jukka (1997): Asiakaspalaute 1996, valtakunnallisen kyselytutkimuksen tulokset ja vertailu vuosiin 1994–1995. Työpoliittisia tutkimuksia 165. Helsinki

Kohtanen, Jukka (1995): Työvoimatoimistojen asiakaspalaute 1998, vertailu 1996 tuloksiin. Helsinki.

Kontinen, Esa (1983): Asiointipulmat hallinnossa. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteen osaston julkaisuja nro 27.

Kotler, Philip (1988): Marketing Management; Analysis, Planning, Implementation, and Control. New Jersey.

Kuhn, Thomas, S. (1965): Structure of Scientific Revolution, (2nd, eng.ed.). Chicago. The University of Chicago Press.

Laakso, Seppo (1990): Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Lau, R.S.M. & Anderson, C, A. (1998): A Three –dimensional perspective of total quality management. *International Journal of Quality and Reliability Management* 15: 1, 85–98.

Lawler, Edwards (1994): Total quality management and employee involvement, Are they compatible? *Academy of Management Executive*;1,68–76.

Lehtinen, Jarmo, R. (1986): *Palvelujen laatupainotteinen markkinointi*. Espoo.

Lehtinen, Jarmo R. (1983) *Asiakasohjautuva palveluyritys*. Espoo.

Lillrank, Paul (1990): *Laatumaa, johdatus Japanin talouselämään laatujohtamisen näkökulmasta*. Jyväskylä.

Lillrank, Paul (1995): The Transfer of Management Innovations from Japan. *Organizational Studies* 16: 6, 971–989.

Lillrank, Paul (1998): *Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa*. Keruu.

Lipponen, Toivo (1993): *Laatujohtaminen, laatujohtamistyökalujen valinta ja soveltaminen*. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Lukács, Georg (1923): *Geschichte und Klassebewusstsein. Studien über marxistische Dialektik*. Darmstadt 1968 (1923).

Lumijärvi, Ismo (1985): *Johtamistyön sisällöstä, johtamistyön universalistiset ja yritysperhaiset kuvaukset valtionhallinnon johtamistyön tulkitusjohina – metodisia ja sisällöllisiä perspektiivejä*. Julkishallinnon julkaisusarja A n:o 1.

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (1999): *Laatujohtaminen ja julkinen sektori, laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Gaudeamus. Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki.

Lumijärvi, Ismo (1999): *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Työturvallisuuskeskus. Edita Oy. Helsinki.

Lumijärvi, Ismo (1994): *Kokonaisarvioinnin menetelmät tuloksellisuuden seurannassa, teoksessa tutkimaton uudistus?, julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteina*. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Lumijärvi, Olli-Pekka (1993): *Suorituksen mittaus, teoksessa Toimintojohtaminen (toim.) Olli-Pekka Lumijärvi*. Jyväskylä. s.101–115.

- Mansukoski, Seppo (1999): Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus, johdoryhmän strateginen valmennusohjelma. Hauss. Helsinki.
- Marcuse, Herbert (1991): Filosofia ja kriittinen teoria, teoksessa Järjen kritiikki (Theodor W. Adorno, Max Horkheimer & Herbert Marcuse. Vastapaino. Jyväskylä.
- Marski, Jarmo (1996): Hyvinvoinnin ulottuvuuksia 1995: uhat, mahdollisuudet ja haasteet. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 15. hakapaino Oy. Helsinki.
- Martikainen, Mikko (1994): Työvoimatoimistojen tehokkuus 1992-1993. VATT, keskustelualoitteita 79. Helsinki.
- Marttinen, Jouni (1999): TE-keskusten alueellisen ennakkoinnin kehittämisen ja tukiprojekti, väliraportti 1.20.1.1999.
- Marx, Karl (1957): Pääoma I. Petroskoi.
- Maskell, Brian (1988): Relevance Regained, An interview with Professor Robert, S. Kaplan, Management Accounting, September, 38–42.
- McNair, Carol, J., Lynch, Richard, L. & Cross, Kelvin, F. (1990): Do financial and non. financial Performance Measures have to agree?, Management Accounting. November. s. 28–40.
- McKevitt, David & Lawton, Alan (1994): Public Sector Management, Theory, Critique and Practice (edit. David McKevitt and Alan Lawton, The Open Business School. SAGE. London-Thousand Oaks- New Delhi.
- Metcalf, Les (1991): Public Management, From Imitation to innovation. EIPA. Maastricht.
- Mikkonen, I (1996): Työvoimakoulutus ja työmarkkinapolun käänneet vaikuttavuuden arvioinnissa ensimmäisen vuoden seurannan perusteella. Työpoliittinen tutkimus. Helsinki 13–61.
- Mintzberg, Henry (1980): The Nature of Managerial Work. New York. Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1996): Musing on Management, Harvard Business Review, July-Augusta, s. 63.

Morgan, Colin & Murgatroyd, Stephen (1995): Total Quality Management in the Public Sector. Buckingham, Open University Press.

Molin, B, Månsson, L & Strömberg, L (1971): Offentlig förvaltning, stats- och kommunförvaltningens struktur och funktioner. Stockholm.

Miyai, Jinnosuke (1993): Tuottavuus ja laatu, henkiin jäämisen ehdot, teoksessa 'Tuottava työpaikka – menestymisen ehto. Tampere 1993.

Mäenpää, Olli (1984): Valtion henkilöstön tehtävät ja oikeudellinen asema. Julkaisu-sarja B n:o 26. Valtion koulutuskeskus. Helsinki.

Mäntylä, Jorma (1986): Antonio Gramsci, Hegemonia ja journalismi. Tampereen yliopiston tiedotusopinlaitos julkaisuja n:o 54.

Mäntysaari, Mikko (1998): The risk of using TQM philosophy in developing the quality of social welfare services. Scandinavian journal of Social Welfare 7, 9–16.

Määttä, Seppo & Ojala Timo (1999): Tasapaimoisen onnistumisen haasta, johta-minen julkisella sektorilla. Edita. Helsinki.

Naisbitt, John (1982): Megatrends: ten New Direction Transforming Our Lives. New York, Warner Books.

Naschold, Frieder (1995): The Modernization of Public Sector in Europe. A Comparative Perspective in the Scandinavian Experience. Labour Policy Studies 93. Helsinki.

Naschold, Frieder (1996): New Frontiers in Public Sector Management, Trends and Issues in State and Local Government in Europe. Walter de Gruyter, Berlin, New York.

Niemi, Hannele (1996): Effectiveness of teacher education – a theoretical framework of communicative evaluation and the design of a Finnish research project. Teoksessa; Niemi, Hannele, Tirri, K (toim); Effectiveness of teacher education. New challenges and approaches to evaluation. Reports from the Department of Teacher Education in Tampere University A 6, s. 11–32.

Niemi, Hannele (1997): Opettajakoulutuksen vaikuttavuus ja kommunikatiivinen evaluaatio, teoksessa; Koulutus, yhteiskunta, menestys Suomen akatemia julkai-suja n:o 7.

Nikkilä, Juhani (1983): Kriittisen teorian byrokratia konseptio. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 152 .

Nikkilä, Juhani (1986): Julkinen hallinto ja yhteiskunta, johdatus julkishallinnon makroteorioihin. Valtion koulutuskeskus, julkaisusarja B n:o 36.

Nissinen, Jouko, H. (1990): Tulosjohtamisen menestystarina 80-luvulla ja sen kehitysaallot uudella vuosikymmenellä, teoksessa; Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa (toim. Rauno Asikainen & Jouko H. Nissinen). Jyväskylä.

Normann, Richard (1984): Palveluyrityksen johtaminen. Ekonomiasarja 93.

Nummenmaa, Anna Raija (1996): Koulutus, sukupuoli ja elämäntyyli; nuoruudesta aikuisuuteen yhteiskunnallisissa muutoksissa. Työpoliittisia tutkimuksia 149. Työministeriö.

Oakland, J. (1995): Total Quality Management text with cases. Guest case-study author Leslie Porter. Oxford, Butterworth Heinemann.

Olve, Nils-Göran, Roy, Jan & Wetter, Magnus (1998): Balanced Scorecard, yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. Porvoo.

Opetushallitus (1994): Ammatillisen aikuiskoulutuskeskusten toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Osborne, David & Gaebler, Ted (1993). Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is Transforming *the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. New York.

Oulasvirta, Leena (1997): Työhallinnon palvelusitoumus, raportti kokeiluhankkeesta. Työhallinnon julkaisuja 187. Työministeriö. Helsinki.

Paltschik, Mikael (1987): Työväilytys muutoksessa. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia n:o 72. TVM. Helsinki.

Parasuman, A, Zeithaml, Valerie, A. & Berry, Leonard, L. (1985): A Conceptual Model of Service Quality an its Implications for Future Research, Journal of Marketing. Fall.

Pohjalainen, Teuvo & Tarukannel, Veijo (1990): Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Jyväskylä.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (1995): Improving the Quality of Public Services; Guidelines for Success and Recipes for Failure, Paper presented at EGPA-conference. Tatzmannsdorf.

Pollitt, Christopher (1990): Doing Business in the temple? Managers and Quality Assurance in the Public Services. *Public Administration* 68, wintwr, 435–452.

Portes, Alejandro & Landolt, Patricia (1996): The Downside of Social Capital. *The American Prospect* n:o 26, s. 1325-1343. ”<http://epn.org/prospect/26/26-cnt2.html>”

Powell, Thomas, C. (1995): Total Quality Management as Comparative Advantage: A Review and Empirical Study. *Strategic Management Journal* 16, 15–37).

Pöyhönen, Virpi (1989): Työorientaatiot ja työllisyyslaki. Tutkimus Pohjois-Karjalaisten työvoimavirkailijoiden orientoitumisesta uuteen työllisyyslakiin. Joensuun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, pro gradu -tutkielma.

Radford, G.S. (1922): *The Control of Quality Manufacturing*

Radin, Beryl, A. & Coffee, Joseph, N. (1993): A Critique of TQM, Problems of Implementation in the Public Sector. *Public Administration Quarterly* 1, 42–53.

Ranta, Jorma (1979): Byrokratiasta ja sen haittojen vähentämisestä. *Hallinto* 9.

Rautkoski, Risto (1999): TE- keskusten tulosalueiden uudistusehdotus 8.3.1999. Tampere.

Rawls, John (1972): *A Theory of Justice*. Oxford University Press.

Rihto, Ahti (1981): Virastojen asiakaspalvelu ja hallintomenettelylaki. *Hallinto* 4/1981.

Räisänen, Heikki (1995): Työvoimakoulutuksen tuloksellisuus. Työllisyys, ammatillisuus, kohdentuminen. Työpoliittinen tutkimus nro 96. Työministeriö.

Ruotsalainen, Seppo (1988): Sosiaaliturvapolitiikan teoria eri aikakausina; tutkimus sosiaaliturvan kehityksestä sosiaalipoliittisen ajattelun muutosten valossa. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:61. Sosiaaliturvan tutkimuslaitos. Helsinki.

Saarinen, Esa (1986): Länsimaisen filosofian historia huipulta huipulle. Sokrateesta Marxiin. WSOY.

Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister (1999): Enemmäksi kuin osiensa summa, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten arviointi. Turku.

Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka (1993): Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Gummerus. Jyväskylä.

Savolainen, Pekka & Rautkoski, Risto (1998): Hämeen TE-keskuksen pilottiprojekti.

Shewhard, (1931): Economic Control of Quality Manufactured Product. Van Nostrand, New York.

Skog, Harri (1994): Työllistämistukien kehittäminen. Työministeriö. Helsinki.

Skog, Harri & Räisänen, Heikki (1997): Toimivampiin työmarkkinoihin, selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö. Helsinki.

Stenlund (1997): Työn tulevaisuus. Työskenaariohankkeen loppuraportti. (toim. Stenlund, Heikki). Työhallinnon julkaisuja. Työministeriö.

Sternberg, Elaine (1998): Corporate Governance. Accountability in the Marketplace. The Institute of Economic Affairs.

Stenvall, Jari (1999): Aluehallinto 2000. Tampereen yliopisto, hallintotieteenlaitos.

Storbacka, Kai & Lehtinen, Jarmo, R. (1997): Asiakkuuden ehdoilla vai asiakkaiden armoilla. WSOY. Porvoo.

Suikkanen, Asko & Viinamäki, L (1993): Jatkuvan opiskelun välttämättömyys? Tutkimus aikuisena opiskelun tilanteista epävakaaistuvilla työmarkkinoilla. Työpoliittisia tutkimuksia 42/1993. Työministeriö.

Summa, Hilikka (1993a): Uusi ja vanha tuottavuuspolitiikka valtionhallinnossa; teoksessa Tuottava työpaikka – menestymisen ehto. Tuottavuuskeskus. Tampere.

Summa, Hilikka (1993b): Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu, artikkelikokoelmassa; 'Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä'. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Sveiby, Karl, Erik (1990): Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatioissa. Gummerus. Jyväskylä.

Swiss, James, E. (1992): Adapting Total Quality Management (TMQ) to Government, Public Administration Review 52.4, 356–362.

- Taguchi, Genichi (1986): Introduction to Quality Engineering. Tokyo.
- Talonen, Markku & Tuomaala, Mika (1994): Työvoimatoimistojen tuloksellisuus. Työpoliittisia tutkimuksia 79. Helsinki.
- Talonen, Markku (1998): Työvoimatoimistojen kokonaistuloksellisuus. Työpoliittisia tutkimuksia 191. Helsinki.
- The Charter Mark Awards (1996): Guide for Applicants. The People's mark of approval.
- Tiihonen, Paula (1989): Budjettivalta; budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä.
- Temmes, Markku (1994): Eurooppalaiset esikuvamme, uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtion kehittämiskeskus. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1981): Mikä valtionhallinto on, teoksessa; Hallinnon rakenteet. Valtiovarainministeriö/järjestelyosasto. Helsinki
- Tuori, Kaarlo (1985): Oikeusnormien asettamismenettely ja oikeuden kriisitentenssit. Poliitikka 3/1985.
- Tuori, Kaarlo (1993): Intressit ja oikeuden legitiimisyys, teoksessa; Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet (toim. Harri Melin ja Jouko Nätti). Acta Universitatis Tamperensis ser. B vol. 44. Tampere.
- Turtiainen, Juhani (1986): Asiakaspalvelutyön sisällön muutos työvoimaneuvojan työn näkökulmasta, Työvoimapolitiittisia tutkimuksia n:o 64.
- Turtiainen, Juhani (1988): Työnantajien ja työnhakijoiden palveluprosessi työvoimatoimistossa, työvoimatoimiston palvelukäsitteen määrittelyä koskeva selvitys. Esitutkimusraportti 1988/TVM (ei julkaistu).
- Turtiainen, Juhani (1990): Palvelu ja julkinen hallinto. Ohjauksetäytäntö 4. Työministeriö.
- Turtiainen, Juhani (1991): Asiakaspalveluprosessin määreet työnvälityskäytännössä; hallinto-kansalainen suhteen tarkastelu julkisen hallinnon palvelutoimintaprosessia lisensiaattitutkimus. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tutkimus on osittain julkaistu nimellä, Työnhakijat ja työnvälitys, työnvälitystoiminnan laadun, tehokkuuden ja tuloksellisuuden arviointiin ja mittaamiseen liittyviä ongelmia työnta-

kija-asiakaspalautteen näkökulmasta. Työpoliittisia tutkimuksia n:o 67/1994. Työministeriö.

Turtiainen, Juhani (1991): Työnvälityksen käytäntö. Työpoliittisia tutkimuksia nro 19. Työministeriö.

Turtiainen, Juhani (1994a): Työnhakijat ja työnvälitys, työpoliittisia tutkimuksia sarja nro 67/94. Työministeriö. tehokkuuden ja tuloksellisuuden arviointiin ja mittaamiseen liittyviä ongelmia työnhakija-asiakaspalautteen näkökulmasta. Työpoliittisia tutkimuksia n:o 67/1994. Työministeriö.

Turtiainen, Juhani (1994b): Työhallinnon asiakaspalvelun laadun ulottuvuudet ja palvelutoiminnan kahdet kasvot. Työpoliittinen aikakausikirja. 2.

Turtiainen, Juhani (1994c): Työhallinnon perusyksikön, työvoimatoimiston asiakaspalvelun laatuajärjestelmän kehittämiseen liittyviä näkökohtia, Työpoliittinen aikakauskirja. 3. Työministeriö. Helsinki.

Turtiainen, Juhani (1995): Työhallinnon palvelutuotannon tuotteistaminen, Työpoliittinen aikakauskirja 1. Työministeriö. Helsinki.

Turtiainen, Juhani (1996a): Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinta, Työpoliittinen aikakauskirja 3. Työministeriö. Helsinki.

Turtiainen, Juhani (1996b): Kyltti. Kymen läänin työvoimapiirin tietojärjestelmä 5.6.1996 (ei julkaistu). Kouvola.

Turtiainen, Juhani (1996c): Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinta. Väliraportti I, Kymen läänin työvoimapiirin EU-rahoitteisen ohjaavan koulutuksen arviointi.

Turtiainen, Juhani (1997): Virkamiehen pitkä tie 2000-luvulle, FUTURA. 1. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki.

Turtiainen, Juhani (1997a). Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinnan käytännön toteutus. Muistio 14.11. Kaakkois-Suomen TE-keskus. Kouvola.

Turtiainen, Juhani (1997b): Työvoimakoulutuksen arviointi III, Tutkimusraportti (ei julkaistu). Kouvola.

Turtiainen, Juhani (1998): Työharjoittelun arviointi. Tutkimus metallialan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen liittyvästä harjoitteluosuuden laadusta. Lahden työvoimatoimisto.

Turtiainen, Juhani (1999a): Ennakointityö työvoima- ja elinkeinokeskuksessa, Kaakkois-Suomen TE-keskuksen julkaisuja nro 3/99. Kouvola.

Turtiainen, Juhani (1999b): Ennakoinnista osa TE-keskusten laatutyötä ?. Työpoliittinen aikakauskirja 1–2/99. Työministeriö.

Turtiainen, Juhani (1999c): Työvoiman kvalifikaatioiden ennakointi; Kaakkois-Suomen TE-keskuksen julkaisuja 1.

Turtiainen, Juhani (1999d): Ennakointi - käsitteellistä analyysiä. Futura no: 2. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki.

Töttö, Pertti (1981): Lukács ja hermeneutiikka, tutkielma ”Historia ja luokkatietoisuuden totaliteetin käsitteestä. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampereen yliopisto. Tampere.

Uotila, Jaakko, Laakso, Seppo, Pohjalainen Teuvo ja Vuorinen, Jaana (1989): Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja no: 193.

Uusitalo, Hannu (1993): Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö, teoksessa; Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto ja Hannu uusitalo. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa, arvot ja tosiasiat. Sitra n:o 131. Juva.

Wagenheim, Gergo & Reurink, John (1991): Customer Service in Public Administration, Public Administration review 51: May–June 3, 263–268.

Vaaranen, Esa, Outinen, Maarit & Leisti, Seppo (1992): Työterveysyksikön laatujohtaminen ja laatujohtajajärjestelmä,; SFS-ISO 9004-2 -standardin mukaan. Työterveyslaitos. Helsinki.

Vahtinen, Markku (1985): Tehoa asiakaspalveluun. Helsinki.

Walsh, Kieron (1991): Quality and Public Services. Public Administration 69, Winter, 4, 503–514).

Valtonen, Päivi (1997): Koulutuksen vaikuttavuustutkimuksen tila Suomessa, teoksessa; Koulutus, yhteiskunta, menestys, Suomen akatemia julkaisuja n:o 7.

Varto, Juha (1995): Fenomenologinen tieteen kritiikki. Tampereen yliopisto.

Vartola, Juha (1975): Johdatus hallinnon tutkimukseen 2. painos. Tampereen yliopisto, julkishallinnon laitoksen julkaisusarja B 2.

Vartola, Juha (1978): ”Kansalaisten ja hallinnon väliset suhteet. Eräitä näkökohtia hallinnon ja kansalaisen välisistä suhteista”. Julkaisussa Kansalainen hallinnossa 1978.

Vartola, Juha (1979): Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tampereensis. ser A. vol. 103. Tampere .

Vartola, Juha (1992): Onnistuuko julkisen hallinnon uudistus tällä kertaa? Teoksessa Anttila, P ja Pukkila, T. (toim.) ; Suomi suosta. Kansallisen strategian aineksia. Tampereen yliopisto. Tampere.

Vaso, Juha (1998): Ammatillisen koulutuksen laatu. Acta Universitatis Tampereensis nro 588. Vammala.

Weber, Max (1947). The Theory of Social and Economic Organization. New York.

Vinzant, Jant, C & Vinzant, Douglas, H. (1996): Strategic Management and Total Quality Management; Challenges and Choices, Public Administration Quarterly, Summer, 201–219.

Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo, toim. (1981): Hallinnon rakenteet; valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Helsinki.

Wittgenstein, Ludwig (1997): Tractatus logico-philosophicus. Juva.

Vähätalo, Kari (1988): Työttömät ja työttömyysturvan uudistus. Työministeriö.

Younis, Tahib, Bailey, Stephen, J & Davidson, Carolyn (1996): The application of total quality management to the public sector. International Review of Administrative Sciences 3, 369–382.

Muut:

Hallinto (1981): Hallinnon byrokratia. Hallinto n:o 6.Helsinki.

Hallinto (1980): Byrokratiatalkoot. Hallinto n:o 3 .Helsinki.

Hallinto (1988): Palvelujulistus. Hallinto n:o 2. Helsinki.

Hallintomenettelylaki 1982 / 598.

Hallitusohjelma (1992): Esko Ahon hallituksen ohjelma 1991. Helsinki.

HAUS (1999): TE-keskusten tulosohtausjärjestelmän kehittäminen. Helsinki..

Julkisen sektorin uudistaminen (1992): Julkisen sektorinuudistaminen. Valtioneuvosto. Helsinki.

Komiteamietintö (1986): Hallinnon hajauttaminen. Komiteamietintö 12.

Laatulinjat (1998): Laatulinjat. Työministeriö. Helsinki.

Laatuprojektin loppuraportti (1996): Laatuprojektin loppuraportti. Työministeriö. Helsinki.

Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta (763/90), Asetus (912/90).

LATU (1994): Tuottavuus- ja laatutyön tukihanke, tuottavuus- ja laatu –hallinnon kehittämisen ydintavoitteet. Väiliraportti 28.1.1994. Helsinki.

Nykysuomen sanakirja (1983): Osa I-II. Helsinki.

Oxfordin tietosanakirja (1993): The New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles. Edited by Lesley Brown. Vol. 2. Oxford University Press Inc. New York.

Palvelevampaan hallintoon (1990): Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki.

Suomen hallitusmuoto 17.7.1919/94

Suomenkielen perussanakirja (1990): Osa II. Valtionpainatuskeskus. Helsinki

Suomenkielen perussanakirja (1992): Osa I. Valtionpainatuskeskus. Helsinki.

Suomenkielen perussanakirja (1994): Osa III. Valtionpainatuskeskus. Helsinki.

TUJO 2000: Tulostavoiteaineisto vuodelle 2000; neuvottelut 11.1999. Työministeriö. Helsinki.

Tuurala, Timo (1998): Laatuysteiskunta, Esitelmä Laaturpäivillä 29.4.

Työhallinnon muutosstrategia (1999): Työhallinnon muutosstrategia vuosiksi 1999-2003. Työministeriö. Helsinki.

Työhallinnon strategia 1999-2003. Työministeriö. Helsinki.

Työministeriö (1993): Työhallinnon strategiset linjaukset 1990-luvun työpolitiikassa. Helsinki.

Työryhmämuistio (1990): Tulosjohtamisen aloittaminen työhallinnossa. Työministeriö. Helsinki.

Työllisyys- ja työvoimapolitiittinen ohjelma (TYPO-2000) vuoteen 2000. Työvoimaministeriö.

Työvoimapolitiittinen ohjelma 1974. Työministeriö.

Työministeriö (1994): Työvoimakoulutuksen suunnittelu, Käsikirja. Työministeriö. Helsinki.

Työministeriö (1997): Työnhakija-asiakkaan palveluprosessin uudistaminen. Työhallinnon julkaisuja n:o 190.

Valtiovarainministeriö (1993): Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (1998): Julkisen sektorin laatulinjauksia. Tutkimuksia ja selvityksiä 5/1998. Helsinki.

Yhteiskuntatieteiden käsikirja (1964): Osa II. Helsinki.

II TYÖHALLINNON ASIAKASPALVELUN LAADUN ULOTTUVUUDET JA PALVELUTOIMINNAN KAHDET KASVOT

Yhteenveto

Julkisen hallinnon palvelutoimintaan liittyy laatutarkastelun osalta useita ongelmallisia kohtia, jotka koskevat laatutyön keskeisiä alueita kuten palvelu asiakkuus ja markkinat. Palvelun käsite on suhteellisen selkeä ja yksiselitteinen tarkasteltaessa yksityissektorin palvelutoimintaa. Käsite viittaa selvästi toimintaan tai tuotteeseen, joka vaihdetaan markkinoilla kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen kautta, jossa osapuolina ovat palvelujen tuottajat ja kuluttaja/käyttäjät. Julkisella sektorilla vaihto ei toteudu näin, vaan julkisen sektorin palvelutoimintaa tulee tarkastella omana erityiskysymyksenään, joka edellyttää käsitteiden eksplisiittisen määrittelyn ja teoria-pohjan. Ensinnäkin julkisen hallinnon toiminnan erityispiirteet voidaan johtaa oikeudellisista perusteista sekä niistä vaatimuksista, jotka ohjaavat ja sääntelevät yleistä demokraattista prosessia. Tällöin ydinasiat liittyvät kansanvaltaisuuden, kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun, objektiviteetti-periaatteen ja oikeusturvan vaatimuksiin, jolloin hallitsevina periaatteina ovat yhdenvertaisuus, tasapuolisuus ja palvelujen saatavuus.

Asiakkuus on myös kompleksinen julkisessa palvelussa. Ensinnäkin kansalainen on asiakkaana vain tiettyjen palvelutarpeiden kohteena, eikä hänen yksilöllisiä tarpeitaan voida täyttää vaan ainoastaan ne tarpeet, joihin hänellä on oikeus. Julkisen hallinnon palvelutoiminnan asiakkuuteen liittyvästä kaksinaisluonteesta johtuen yksilöllisiä tarpeita ei voida ottaa huomioon kuin rajatusti. Toiseksi kansalaisen on täytettävä tietyt velvollisuudet ennen kuin oikeus palveluihin syntyy. Kolmantena asiakkuuden ulottuvuutena on se, että kansalainen on samalla aikaa palvelujen lähde ja kohde. Tämä liittyy myös olennaisesti tavoitteiden päätöksentekoprosessiin, jota ohjaa tiukasti ulkoapäin määräytyvät seikat.

Julkisen hallinnon organisaatioiden markkinat muodostuvat palvelun kysynnästä ja tarjonnasta, jota ei voida johtaa niiden omista lähtökohdista ja organisaation jäsenten intresseistä vaan lähtökohtana on yleinen etu. Palveluprosessin käytännössä asiakaspalvelutilanne on jakautunut yleisen ja yksityisen edun palveluketjuiksi, joissa palvelutoiminta suuntautuu kaksille markkinoille. Yhtäältä on funktionaalisesti toimintaa ohjaavan ylemmän viranomaisen valvonnan toimintakokonaisuus ja toisaalta asiakaspalveluprosessi, jossa erotetaan yksityis- ja julkisuussfääri toisistaan. Yksityissfääriin tehtäviä edustavat selvimmän työvoimapalvelut ja julkisuussfääriin luetaan työllisyyden- ja työttömyysturvan hoitoon liittyvät asiat. Yksityissfääriin toiminta kohdistuu kulutusmarkkinoille ja julkisuussfääriin palveluprosessi suuntautuu poliittisille markkinoille.

Tässä yhteydessä on esimerkkinä tapauksena käsitelty työhallinnon asiakas-palveluprosessia, jossa asiakaspalvelutilanne on jakautunut yleisen ja yksityisen edun palveluketjuiksi. Oleellista on edellä todetun perusteella se, että kansalainen ei osallistu tapausesimerkin palveluprosessiin yksilönä vaan tuotannon osatekijänä, jonka työvoima on työnvälityksen, koulutukseen ohjauksen tai työttömyysturva-toimenpiteiden kohteena. Samoin toinen asiakasosapuoli työnantaja toimii palvelu-tilanteessa kollektiivisen työsopimusjärjestelmän ja työelämän yleisen sääntelyn kontekstissa. Viimeksi mainitussa kristallisoituu julkisen ja yksityisen sektorin pal-velutoiminnan perusero.

Asiasanat: *palvelu, yksityinen, julkinen, asiakas, markkinat*

Summary

As far as the examination of the quality of service activity in public administration is concerned, several problematic issues related to core areas of quality work must be noted, such as service as product, customership and the market. The concept of service is fairly clear-cut and unambiguous in relation to service activity in the private sector, referring clearly to an activity or product which is exchanged in the market on the basis of the supply-demand relationship, where the partners are the service providers and the consumers/users of services. In the public sector the exchange is not so constituted, but rather, service activity in the public sector must be examined as a separate issue requiring the explicit definition of concepts and a basis in theory. In the first place, the special features of public administration activity can be derived from a legislative basis and the constraints guiding and controlling the general democratic process. Thus, the core issues are related to the demands of democracy, equal treatment of all citizens, objectivity and legal protection, the dominant principles being equality, fairness and access to services.

Similarly, customership in public services is a complex concept. Firstly, the citizen as a customer is only seen as the object of certain service needs, and instead of her/his individual needs, the only needs which can be fulfilled are those s/he is entitled to. Because of the dual nature of customership in public administration services, individual needs can only be accommodated to a limited extent. Secondly, the citizen must fulfil certain obligations before the service entitlement is created. The third dimension of customership is the fact that the citizen is simultaneously the source and target of the services. This fact is also essentially linked to the process of deciding about objectives, which is strictly guided by factors determined externally.

The market of public administration organisations is formed of service supply and demand, neither of which can be derived from their inherent elements or the interests of the organisation members; rather, the starting point is the public interest. In the actual service process the customer service situation is split into separate

service chains for the public and private interests, in which the service activity is directed at two markets. On the one hand there exists the entity of guidance and control by higher levels of administration, on the other there is the customer service process where the private and public spheres are separated. The duties of the private sphere are most clearly represented by employment services, while the public sphere is seen to include matters related to the management of employment and unemployment security. The activity of the private sphere is directed to the consumption market, while that of the public sphere is directed to the political market.

In this article, the example used is the customer service process in the labour administration, where the customer service situation is divided into separate service chains for the public and private interests. The tasks of the private sphere are most clearly represented by the labour services, while those of the public sphere are seen to include matters related to the management of employment and unemployment security. The activity of the private sphere is directed to the consumption market, while that of the public sphere is directed to the political market. On the basis of the above, the essential factor is that the citizen does not participate in the cited service process as an individual, but as a production factor, whose labour input forms the object of the employment exchange, referral to training or unemployment measures. Similarly, the employer as the second partner acts in the context of the collective bargaining system and the general regulation of working life. The latter factor crystallises the basic difference between the service activity of the public and private sectors.

Keywords: *service, private, public, customer, market*

III VIRKAMIEHEN PITKÄTIE 2000-LUVULLE

Yhteenveto

Tulevaisuuden virkamiestoiminnan osaamisprofiileissa on itse asiassa paljolti kysymys niistä asioista, joista keskusteltiin jo 1980-luvulla. Antti Kivivuoren puheenvuorossa on ehkä parhaiten nähtävissä hallintotoiminnan postmoderni skenaario. Hänen näkemyksissään on yhdistynyt selvästi yhtäältä yksilölliset ja toisaalta yhteiskunnalliset painotukset, jotka tulevat esiin mm. hänen toteamuksessaan, että virkamiestoiminnassa ovat tärkeitä ihmisarvo, yhdenvertaisuus ja sosiaalinen yhteisvastuu. Lisäksi Kivivuori katsoo, että virkamiehen on menettelytapavalinnoissaan tunnistettava ratkaisun merkitys ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä hänen on työskenneltävä lujasti, koska hän on kansan palvelija

Virkamiestoiminnan sisältö on muuttunut perinteisestä legaalis-rationaliteettisesta orientaatiosta kansalaislähtöisemmäksi. Virkamiehen on toiminnassaan entistä useammin otettava huomioon päätöksenteon yhteiskunnallinen ja yksilöllinen konteksti sekä moraaliset ja eettiset vaikutukset. Tällaisessa dynaamisessa, muutospainoiden alaisessa ja monipuolista valmiutta edellyttävässä toimintaympäristössä korostuvat kommunikaatiotaidot ja sosiaalisen vuorovaikutuksen sekä tietotekniikan hyväksikäytön osaamisprofiilit. Hallintotoiminta on joutunut yksilöllisöidymään uusintamistehtävään, joka ei palaudu byrokratian perustehtävän rationaalisuusorientaatioon, vaan on selvästi byrokratian teknisen osaamisen tavoittamattomissa. Byrokratia ei kykene yhteiskunnallisen kokonaisuusintamisen edellyttämään suoritusastoon virkamiestoiminnan legaalis-byokraattisessa ja poliittis-hallinnollisessa konseptiossa, vaan virkamiesten on tunnistettava rakenteiden kehityksen ja muutoksen vaikutukset. Kansalaisten yksilöllisten tarpeiden huomioiminen palvelutoiminnassa on tulevaisuuden virkamiestoiminnan suurin haaste.

Tulevaisuuden virkamiestoiminnan pätevyyden keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää ensinnäkin perinteisen hallinnon (byrokratian syvärakenne) perusteellista tuntemusta, joka perustuu julkisen hallinnon toimintaympäristön ja sidosryhmien ongelmatiikan ymmärtämiseen. Toiseksi tärkeäksi kvalifikaatioulottuvuudeksi nousee yhtäältä teknologian kehityksen mukanaan tuomat kysymykset, joista ongelmallisimpia ovat ydinvoiman turvallisuuteen ja ympäristövaikutuksiin liittyvät asiat. Tässä kohden on painotettava nimen omaisesti sekä lainsäädäntötyön valmistelu- että toimeenpanotyöhön osallistuvien virkamiesten tietoisuuden määreiden muodostavien prosessien merkitystä. Aivan uutena ongelma-alueena tulevat olemaan tulevaisuudessa biotekniikkaa ja erityisesti geenimanibulaatiota koskeva lainsäädäntö, jossa korostuvat moraaliset ja eettiset arvot. Kolmantena asiana ovat ne osaamisprofiilin tekijät, jotka muodostuvat yksilöllisestä (yksittäisen virkamie-

hen) osaamisesta, erityisesti itsensä hallinta, vuorovaikutus- ja kommunikaatio-kyvyistä.

Virkamiesten pätevyyden ala tulisikin nähdä viimekädessä osaamisprofiileina, jotka sisältävät potentiaalisen responsiivisuuselementin, jonka avulla voidaan vastata 2000-luvun virkamiestoiminnan uusiin haasteisiin, joissa vastuun, lojaliteetin, moraalin ja etiikan merkitys tulevat olemaan tärkeitä. Tulevaisuuden virkamiestoiminnan murroskauden osaamisprofiili on kriittinen byrokratiatieto, joka ylittää Weberin teknisen kvalifikaatioulottuvuuden ja luo edellytykset aidolle debyrokratisoinnille. Tällöin virkamiestoiminnan kvalifikaatioulottuvuudet saavat laajan sisällön ja kriittisen byrokratiatiedon funktio luo edellytykset emansipatoriselle hallintotoiminnalle, jossa virkamiehet tiedostavat käytäntöjen ideologiset rakenteet ja tunnistavat kansalaisten palvelupreferenssit sekä pyrkivät toimimaan niiden mukaisesti. Tilanteiden hallitseminen edellyttää entistä nopeamman, suuremman ja abstraktimman tietomäärän käsittelyn jo lyhyissäkin hallinto-kansalainen välisissä kontakteissa.

Asiasanat: *virkamiestoiminta, pätevyys, etiikka, kriittinen, emansipaatio, tulevaisuus*

Summary

The future skills profiles of administrators involve many issues already discussed during the 1980s. The post-modern scenario of administrative activity has perhaps been best described by Antti Kivivuori. His views clearly combine individual priorities on the one hand and societal priorities on the other, as may be seen in his statement that administrative activity should give priority to human dignity, equality and social solidarity. Kivivuori also considers that in selecting procedures, the administrator must be aware of the significance and societal impact of her/his decision, and as a servant of the people s/he must work hard.

The content of administrative activity has moved away from the traditional legal-rational orientation towards a greater citizen-orientation. The administrator must in her/his activity increasingly take note of the societal and individual context of decision-making, as well as of its moral and ethical impact. An operating environment which is so dynamic, subject to so many pressures for change and demanding such diversified capabilities will highlight the need for communication skills, social interaction and IT skills. Administrative activity has been transformed into a more individualised reproduction task which is not based on the rationality-oriented basic task of bureaucracy, but rather, cannot be attained by the technical bureaucratic skills. Bureaucracy is incapable of the performance required by the societal total reproduction in the legal-bureaucratic and political-administrative conception, but administrators must recognise the impact of structural change and

development. The need for accommodating the individual needs of citizens in service production will be the greatest challenge of future administrative activity.

The basic point of departure for the administrative qualifications of the future may be seen first of all in thorough familiarity with traditional administration (bureaucratic deep structure), based on an understanding of the operating environment of public administration and of stakeholder problematics. The second important dimension of qualification are the issues emerging from technological development on the one hand, the most difficult among which are matters related to nuclear safety and environmental impact. Here we must expressly stress the significance of processes determining the awareness of administrators who participate in both preparing legislation and implementing it. A completely new set of problems is presented by legislation on biotechnology and particularly on gene manipulation, both of which touch upon important moral and ethical values. The third element are factors in the skills profile consisting of individual skills (those of the administrator as a person), particularly self-management and interactive and communicative skills.

Ultimately, administrative qualifications should be seen as skills profiles containing an element of response potential, by means of which administrators will be capable of responding to new challenges in the 21st century, as the significance of responsibility, loyalty, morals and ethics will increase. The skills profile for administrative activity during the transition into future will consist of critical bureaucratic knowledge, transcending Weber's dimension of technical qualification and creating the prerequisites for a genuine de-bureaucratisation. In this way, the contents of the qualification dimensions of administrative activity will be determined as extensive, and the function of critical bureaucratic knowledge will create the conditions of an emancipatory administration where administrators are aware of the ideological structures underlying practices, and will recognise citizen's service preferences and will attempt to act accordingly. The management of situations will require an increasingly more rapid processing of larger volumes of more abstract data even when the contact between administration and citizen is of short duration.

Keywords: *administrative activity, qualification, ethics, critical, emancipation, future*

IV TYÖHALLINNON PERUSYKSIKÖN, TYÖVOIMATOIMISTON ASIAKASPALVELUN LAATUJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Yhteenveto

Julkisen hallinnon ns. hyvinvointipalvelujen toiminnan laadun sisältöön, asiakas-suhteeseen, tuotteeseen ja markkinoihin liittyy erityispiirteitä, jotka edellyttävät poikkitieteellistä lähestymistapaa vaikka asiakasrajapinta on monella hyvinvointipalvelusektorin loholla hyvin samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Näin ollen laatujärjestelmän periaatteiden soveltaminen ISO 9004 ja 9004-2 standardien periaatteiden mukaisesti edellyttää julkisen hallinnon toiminnan erityispiirteiden huomioonottamista ja standardien käytön soveltamismallien konstruointia, jossa rajapinta kulminoituu hallinto-kansalainen suhteen vuorovaikutusprosessiin. Työvoimatoimiston asiakaspalveluprosessissa havaittiin ns. integroitu vuorovaikutus, jossa yhteiskunta-ammattilainen pyrki auttamaan työnhakijaa työmarkkina-kysymyksissä. Integroitu työprosessi tarkoittaa sitä, ettei työnvälitystoiminnan kokonaisuutta voida pilkkoa yksittäisiksi toimenpiteiden ja suoritteiden määrällisiksi suureiksi tai niiden aikaansaamiseen käytetyn työajan ja henkilöstömäärän suhteeksi, jonka perusteella voitaisiin osoittaa työnvälitystoiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus. Edelleen integroitua työprosessia on lähestyttävä yhteiskunnallistuneiden suhteiden ja kanssakäymisen muotojen näkökulmasta.

Asiakaspalveluprosessin käsitteellinen määrittely perustuu työvoimatoimiston asiakaspalvelutapahtumaan. Miten asiakaspalvelutilanne etenee ja mitkä seikat ohjaavat sekä määrittävät prosessien sisällön. Vuorovaikutustilanne on tyypillinen viranomaisprosessi, jossa voidaan erottaa ensinnäkin *vireillepano* ja toiseksi itse *asiointiprosessi*. Työvoimatoimiston palveluprosessin rajapintaa kuvattiin SFS-ISO 9004-2 standardin mukaisena laatusilmukkana, jonka sisältö muokattiin työvoimatoimiston organisaation ja sitä sääntelevän toiminta-ajatuksen sekä ylemmän viranomaisen ohjauksen periaatteiden mukaiseksi.

Työnvälityksen palvelun laatu-ulottuvuus kuvattiin *asiakaskeskeisyydeksi*, *hallintokeskeisyydeksi* ja *tuloksellisuudeksi*. Nämä kolme palveluprosessin laadun ulottuvuutta kuvaavat työnvälitystoiminnan kokonaisuutta. *Asiakaskeskeisyys tai asiakaslähtöisyys* on yleisulottuvuus, joka tuli tutkimustuloksissa esille asiakkaan tyytyväisyytenä siten, että työnhakijat pitivät työnvälityksen palvelua hyvänä ja ystävällisenä. *Hallintokeskeisyys* on nähty yleensä joustamattomuuteen ja kankeuteen viittaavana tyypillisenä byrokratian kielteisenä ominaisuutena. Integroidun työprosessin tarkastelun yhteydessä hallintokeskeisyyteen liittyi

sekä positiivisia että negatiivisia kokemuksia. *Tuloksellisuus* on palveluprosessin laadun ulottuvuus, joka jakaantuu kahteen osa-alueeseen. Ensinnäkin on vuorovaikutusprosessin tuloksellisuus ja toiseksi konkreettiset toimenpiteet. Ensin mainittu muodostuu keskustelun tuloksellisuudesta ja jälkimmäinen sisältää tehdyt hallintopäätökset ja sopimukset, joista syntyy dokumentaationa lukuisia asiakirjoja. Hallintopäätöksistä syntyy aina toimitusasiakirjat. Myös tosiasialliseen hallinto-toimintaan, kuten työtarjoukset, työnhaun päättäminen, ammatinvalinnanohjauksen testitulokset, työvoimakoulutuksen lausuntoasiakirjat yms. liittyy usein toimitus-asiakirjat.

Työvoimatoimiston asiakaspalvelun laatu järjestelmän kehittäminen edellyttää työprosessien ja laadun ulottuvuuksien sekä asiakassuhteen vuorovaikutusprosessin käsitteellistämistä ja empiiristä haltuunottoa. Laatu järjestelmien soveltaminen julkisen sektorin toiminnan laadunhallintaan on haasteellinen ja edellyttää perusteellista julkisen hallinnon erityislaatuisuuden selvittämistä.

Avainsanat; julkinen, laatu järjestelmä, laatusilmukka, asiakasrajapinta, vuorovaikutus

Summary

The content, customer relationship, product and market of the quality of activity in the so-called welfare services provided by the public administration are related to certain special features requiring an interdisciplinary approach, even though the customer interface in many domains of the welfare services sector is very similar to that of the private sector. Thus, applying the principles of a quality system according to the standards ISO 9004 and 9004-2 requires that the special features of the operation of public administration are taken into account and that the application of standards is based on models where the interface is culminated in the interaction process between the administration and the citizen. In studying the customer service process of the employment office, an integrated interaction was observed where the professional administrator attempted to assist the jobseeker in labour market issues. An integrated work process is one where the entity of the job exchange activity cannot be split into quantities of discrete actions and performances or into a ratio between the hours used to obtain them and the number of personnel, on the basis of which it would be possible to show the efficiency and effectiveness of the job exchange activity. Moreover, the integrated work process must be approached from a viewpoint where relationships and forms of interaction are regarded as being in the domain of society.

The conceptual definition of the customer service process is based on the customer service transaction in the employment office. How does the customer service situation proceed and which are the factors guiding and defining the content of processes? The interaction is a typical institutional process in which, first of all,

a *start-up stage* may be discerned, and after that the actual *transaction process*. The service process interface in the employment office is described as a quality loop according to the SFS-ISO 9004-2 standard, the content of which was adapted to concur with the organisation of the employment office, its underlying mission statement and the principles of guidance of the superior authority.

The quality dimension of the employment exchange service was defined to include *customer-centredness*, *administration-centredness* and *effectiveness*. These three quality dimensions of the service process describe the entity of employment exchange. *Customer-centredness* or *customer-drivenness* is a general dimension, visible in the research results as customer satisfaction through the fact that jobseekers regarded employment services as good and friendly. *Administration-centredness* is generally seen as a negative feature typical of bureaucracy, described as inflexibility and rigidity. In examining the integrated work process, administration-centredness was found to be linked with both positive and negative experiences. *Effectiveness* as a quality dimension of the service process can be divided into two aspects. The first one is the effectiveness of the interactive process, the second consists of tangible measures. The former consists of the effectiveness of the discussion, the latter contains the administrative decisions and agreements made, resulting in a number of documents. Administrative decisions always lead to the drafting of administrative documents. Actual administrative activity, such as job offers, concluding the jobseeking process, test results from vocational guidance, statements from labour market training etc., is often documented in writing.

The further development of the quality system of the employment office's customer service requires that the dimensions of work processes and quality as well as the interactive process of the customer relationship are conceptualised and empirically grasped. The application of quality systems in the quality management of public sector activity poses challenges and requires a thorough examination of the special features of public administration.

Keywords: *public, quality system, quality loop, customer interface, interaction*

V TYÖHALLINNON PALVELUTUOTANNON TUOTTEISTAMINEN

Yhteenveto

Tuotteistaminen on osoittautunut laatuajattelun konkretisoinnissa erittäin vaikeaksi tehtäväksi, koska se edellyttää todellisten, hallintotyön käytännöstä nousevien asioiden ja ilmiöiden käsitteellistä haltuunottoa ja teoreettiseen tarkastelukehikkoon sijoittamista. Tuote ja markkinat ovat suhteellisen selkeät yksityisen sektorin tavara-tuotannon puolella ja niihin on helppoa yhdistää laatu ja asiakastyytyväisyys, jotka ovat laatuajattelun ydin. Yksityisen sektorin palveluteoriat kiinnittyvät myös selkeästi asiakastyytyväisyyden ja laadun keskinäisen suhteen tarkasteluun. Samoin markkinat ovat käsitteellisesti yksiselitteiset. Julkisen hallinnon palvelutuotannon näkökulmasta markkinat ovat varsin ongelmalliset. Lähes kaikki julkisen sektorin ns. vastikkeettomat hyvinvointipalvelut tuotetaan demokraattisen prosessin kautta ja asiakkaat tulevat palvelun piiriin oikeuksiensa perusteella eivätkä ”aidon” kilpailun kautta. Tästä syystä julkisen palvelutuotannon tuotteilla on myös kahdet markkinat. Julkisen hallinnon toimintaa voidaan lähestyä kaksien markkinoiden näkökulmasta. Tällöin julkisen palvelutuotannon yhteydessä on perusteellista nähdä markkinat jakautuneina poliittisiin ja kulutusmarkkinoihin.

Työhallinnon palvelutuotannon tuotteistaminen on mielenkiintoinen kysymys. Ensinnäkin voidaan kysyä onko tuotteistaminen välttämätöntä tai mielekästä? Toiseksi nousee kysymys voidaanko mahdolliselle tuotteelle löytää asiakas ja kolmanneksi kysymykseksi on välttämättä asetettava mitkä ovat tuotteen markkinat? Jos asiaa tarkastellaan laatuajattelun näkökulmasta, on ilmeistä että tuote täytyy voida määritellä, koska asiakkaan on pystyttävä muodostamaan käsityksensä palvelun luonteesta voidakseen suorittaa laatua koskevia arvioita. Tuote on konkreettinen tavara tai aineeton palvelun väli- tai lopputulos.

Työhallinnon kohdalla voidaan puhua konkreettisesta tuotteesta tavarana *työnhakijoita, yrityksiä/työnantajia, koulutusta ja työmarkkinoita* koskevan informaation yhteydessä. Näin ollen *tieto* on yksi työhallinnon palvelutuotannon päätuotteista. Työhallinnon johtaminen, valvonta ja asiakaspalvelutyö rakentuvat kaikilla tasoilla jollakin tavoin tiedon ympärille. Toisen kokonaisuuden palvelutoiminnassa muodostavat ohjauksen-, johtamisen-, valvonnan- ja palvelujen toimeenpanoon liittyvät toimitus- ja jakeluprosessit. Työhallinnon palveluprosessit muodostuvat sekä sisäisistä että ulkoisista prosesseista. Tuotteistamisen näkökulmasta edellä mainittujen palvelujen tuottamiseen liittyvät toimitusprosessit muodostavat tuotteen nimeltä *palvelu*, jota voidaan pitää työhallinnon toisena päätuotteena. Palvelu on näkymätön tuote, jonka tavoitteena on vastata asiakkaan työmarkkinoihin liittyviin tarpeisiin kuten työpaikan saaminen, toimeentulon saaminen, työmarkkina-

kilpailukyvyyn parantaminen ja itsensä kehittäminen sekä 'oikean' ammatinuran löytyminen.

Julkisten palvelujen markkinat eivät toimi markkinamekanismin periaatteiden mukaisesti, koska asiakas ei ole yksiselitteisesti palvelun ostaja, käyttäjä ja maksaja. Lähtökohtana on se, että tuotteet syntyvät demokraattisen prosessin kautta, jota ohjaa oikeusvaltion vallankäytön ja hallinnan periaatteet. Palveluiden toimitusprosessia sääntelee oikeudet ja velvollisuudet, jotka määräytyvät hallintokansalaissuhteen kautta ja palvelut tuotetaan kaksille markkinoille. Palveluiden maksajat ovat pääosin eri tahoja kuin palveluiden käyttäjät. Kansalaiset ovat sekä palveluiden lähde että niiden kohde. Nämä seikat on otettava huomioon konkretisoitaessa julkisen hallinnon laatuajattelun sisältöä ja laatuajattelun rakennetta.

Suoritetun tarkastelun perusteella on osoitettavissa, että työhallinnon palvelutuotannon laatuajattelua, -johtamista ja -järjestelmiä koskeva kehittämistyö edellyttävät sekä yleisemmän julkisen budjettitalouden kautta tuotettavien palvelujen erityisluonteen että työhallinnon palvelun kohdespesifien ominaisuuksien huomioon ottamista. Edellä todettuun nojautuen on työhallinnon tuotteistamisessa päädytty kahteen perustuotteeseen, jotka ovat tieto ja palvelu. Näiden tuotteiden tarkoituksena on palvella sekä poliittisten että kulutusmarkkinoiden tarpeita niin, että poliittinen valmistelu- ja päätöksenteko sekä hallinnon toimeenpanokoneisto saavat tehokkaimmalla käytettävissä olevalla tavalla, parasta mahdollista informaatiota kaikista niistä tekijöistä, joilla voidaan edesauttaa kansalaisten työmarkkinoihin liittyvien kysymysten ja ongelmien ratkaisemista.

Lopuksi on syytä todeta, että tuotteistamisen jatkokehittely edellyttää monipuolista keskustelua, jota tämä artikkeli on osaltaan tarkoitettu herättämään. Tuotteistamisen kannalta olisi välttämätöntä saada laajempaa ja uuden palvelukulttuurin mukaista lähestymistapaa edustavia puheenvuoroja, koska tässä esille tuotu ongelmanasettelu nojautuu varsin kiinteästi julkishallintoa koskevaan teorianmuodostukseen ja palvelutoiminnan lainalaisuusperiaatteet ovat korostetusti esillä.

Asiasanat; tuotteistaminen, tieto, prosessi, palvelu, markkinat, lainalaisuus

Summary

The definition of products has proved a difficult task when concretising quality thinking, because it requires that actual circumstances and phenomena emerging out of administrative practice can be conceptually grasped and placed in the theoretical framework for examination. The concepts of product and market are fairly straightforward within the commodity production in the private sector, and they are easily linked with quality and customer satisfaction, which form the core

of quality thinking. Theories of service in the private sector are also firmly grounded in the examination of the interrelation of customer service and quality.

Similarly, the concept of market is unambiguous in this context. Seen from the viewpoint of public service provision, the concept of market presents several problems. Almost all gratuitous welfare services in the public sector are produced through the democratic process, and the customers become involved on the basis of their rights, not through 'genuine' competition. For this reason, products from public service provision also have dual markets. The activity of public administration may be approached from the viewpoint of dual markets. This justifies a view of the market as divided into a political and a consumption market in the context of public service provision.

The definition of products in the labour administration services is an interesting problem. First of all we may ask whether the definition of products is necessary or sensible. Secondly, will the potential product find a customer? The third question must inevitably concern the market that the product will have. From the angle of quality thinking it is obvious that a product must be capable of being defined, since the customer must be able to form an opinion of the nature of the service in order to be able to evaluate its quality. The product is a tangible commodity or the intangible result of a service, intermediate or final. In labour administration we may speak of a tangible commodity in the context of information concerning *jobseekers, companies/employers, training and the labour market*. Thus, *information* is one of the key products of the service production in the labour administration. The management and control of labour administration and its customer service are in some way and on all levels constructed around information. A second entity within the service activity consists of the delivery and distribution processes linked to guidance, management, control and service implementation. The labour administration's service processes consist of both internal and external processes. From the viewpoint of the definition of products, the delivery processes linked to the production of the above services constitute a product termed *service*, which may be regarded as the second key product of the labour administration. Service is an intangible product with the aim of meeting the customer's labour market needs, such as finding a job, attaining a livelihood, improving the labour market status, personal development and finding the 'right' career. The market of public services does not follow market mechanisms, since the customer is not unambiguously the buyer, user and payer of the service.

The point of departure is that the products are generated through the democratic process controlled by the principles of rule of law as regards the use of power and administration. The service delivery process is controlled by rights and obligations determined through the relationship between the administration and the citizen, and the services are produced for two separate markets. The citizens are both the source and the target of the services. These factors must be taken into account when concretising the content of quality thinking and the structure of quality systems within the public administration.

Examination shows that the development of quality thinking, management and systems for service production within the labour administration require that the special nature of services produced in a more general manner through annual budgets and the specific issues related to labour administration services are taken into account. On the basis of the above, product definition in the labour administration has led to two key products, information and service. The purpose of these products is to serve the needs of both the political and the consumption markets in such a way that political preparation and decision-making processes and the administrative implementation processes have access to the best possible information generated in the most efficient manner on all factors which may assist in solving problems and issues related to the citizens' labour market needs.

In conclusion, the further elaboration of products requires a far-ranging debate, which this article is designed to stimulate. The sensible definition of products requires opinions representing a wider approach in the spirit of the new service culture, since the set-up adopted here is fairly clearly based on theories of public administration, and the laws and principles of service activity are rather prominent.

Keywords: *definition of products, information, process, service, market, regularity*

VI TYÖVOIMAPOLIITTISEN AIKUISKOULUTUKSEN LAADUNHALLINTA

Yhteenveto

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinnassa ovat keskeisiä peruskäsitteet asiakas, tuote ja markkinat. Asiakaskäsite on työvoimakoulutuksen näkökulmasta varsin mielenkiintoinen ja moniulotteinen kokonaisuus. Arkikielessä käsite tuntuu varsin selkeältä ja ongelmattomalta. Yksinkertainen tulkinta on tällöin useimmiten se, että työvoimakoulutuksen kohteena oleva asiakas on työvoimatoimiston henkilöasiakas. Laatutyön prosessien tarkastelun näkökulmasta voidaan työvoimapolitiittisen koulutuspalvelutuotannon asiakkaana pitää viimekädessä työmarkkinoita ja henkilöasiakas on tässä prosessissa tuote, jota työmarkkinoille tarjotaan. Työvoimakoulutus on tuotekehittelyä, jossa työnhakijan kvalifikaatiot ovat kehitystyön kohteena. Tällöin koulutus on erillinen tuote, joka syntyy koulutusorganisaation tuotantoprosessissa, ei ole työhallinnon palvelutuotannon tuotteena. Koulutus on näin ollen alihankintatuote, jonka koulutuspalvelujen tuottaja myy työhallinnolle. Työvoimakoulutus on työhallinnon tuotteen (työvoima) ominaisuuksien kehittämistäväline ei tuote. Työnantaja ei osta työmarkkinoilta työvoimakoulutusta, vaan koulutettua työvoimaa, joka kantaa ominaisuuksina ja osaamisena mm. työvoimakoulutuksessa tuotettuja kvalifikaatioita.

Työmarkkinat ovat myös työnantajan asiakas. Työnantaja tai yritys myy työmarkkinoille työpaikkoja. Näin ollen tuotteistamisen näkökulmasta työnhakijan ominaisuudet ja työnantajan tarjoama työpaikka ovat tuotteita, jotka muodostavat työmarkkinoilla tapahtuvan vaihdannan kautta yhteiskunnallisen suhteen, jonka päämuoto on tällä hetkellä palkkatyöinstituution mukaan rakentuva työsuhde, joka on puolestaan työmarkkinoiden tuote. Toisin sanoen vaihdannassa työnhakija myy omistamaansa työvoimaa ja työnantaja osallistuu vaihtoon tarjoamansa työpaikan muodossa ja tuloksena syntyy uusi yhteiskunnallinen tuote, joka edellä nimettiin työmarkkinatavaraksi. Tätä tarkastelua vasten työmarkkinat ovat ensisijaisesti asiakas sekä työvoimatavaran että työpaikkatavaran vaihtoprosessissa näkökulmasta. Tuotteistamisen käsitteellisen analyysin pohjalta voitaisiin käyttää arkikielestä 'tuttuja' ilmaisuja eli työhallinnon tuotteet ovat työnhakija-asiakas, työpaikka ja työmarkkinatavara tarkoittaa yksinkertaisesti käsitettä työsuhde. Oleellista tuotteistamisen ei ole se, miksi asioita nimitetään, vaan se, että palvelutuotanto on käsitteellisesti otettu haltuun ja kulloinkin tiedetään mistä puhutaan. Lisäksi on huomattava, että poliittisille markkinoille suunnatut tuotteet tyydyttävät tilaajan intressejä responsiivisuuden ja legitimitetin ylläpitäjinä. Tällaisia tuotteita ovat selektiiviset erityisesti työvoimapolitiittiset toimenpiteet, joiden resursointi tapahtuu budjettitalouden kautta (työllistämistuet, rakenneraha, jne.) ja investointiluonteiset avustukset. Kulutusmarkkinoille suunnatut, aktiivisen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallinnassa ovat keskeisiä peruskäsitteet asiakas, tuote ja markkinat.

mapolitiikan yhteensovitusfunktiota toteuttavat tuotteet ovat sen sijaan markkina-talouden kysynnän ja tarjonnan rationaliteetin alaisia. Viimeksi mainituista tärkeimpiä ovat avointen työmarkkinoiden työpaikkavälitys ja alueellisen liikkuvuuteen tähtäävät toimenpiteet.

Työvoimapolitiikan strategian toteutuksen ja kansantalouden näkökulmasta on työmarkkinoiden toimivuus tärkein tavoite. Tällöin työvoimakoulutuksella pyritään estämään työvoimakapeikkojen syntyä ja vastaamaan työmarkkinoiden kvalifikaatiomuutoksien mukanaan tuomiin haasteisiin. Asiakasulottuvuuden näkökulmasta työmarkkinatavaran tilaajana on siis poliittinen tahto. Työmarkkinat taas toimivat työmarkkinatavaran käyttäjinä ja työnhakijat sekä työnantajat sen edunsaajina. Työministeriön hallinnonalan osalta on tilaaja-asiakas, käyttäjäasiakas ja edunsaaja-asiakasulottuvuutta tarkasteltava nimen omaisesti poliittisten markkinoiden kautta, koska kulutusmarkkinoiden vaihto (työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaanto) on ensisijaisesti riippuvainen yleisen talouspolitiikan ratkaisuksista ja onnistumisesta.

Työministeriö edustaa työmarkkinoiden konsernihallintotasoa ja on työvoimakoulutuksen rahoittaja sekä työvoimapiirin kautta myös tilaaja. Markkinoiden ja tuotteen vaihdannan keskinäinen suhde määräytyy työvoimakoulutuksen toimeenpanoprosessin kautta siten, että työministeriö toteuttaa poliittisten markkinoiden tahdonilmauksen ja strategisen tavoiteasetannan ja kenttähallinto toteuttaa käytännössä koulutuksen ja opiskelijahankinnan sekä koulutuspalvelujen tuottaja huolehtii kvalifikaatioiden tuottamisesta. Käytännössä kulloisenkin tulo- ja menoarvion puitteissa määritellään koulutushankintojen taso opiskelijatyöpäivien määrän ja hinnan osalta ja TUJO-prosessissa toimeenpannaan koulutus. Työvoimapiirin toimisto on alueellinen työmarkkinoiden edustaja, joka vastaa työvoimatavaran laadun kehittämisestä ja koulutuksen oikeasta kohdentamisesta tilaajan vaatimusten (työmarkkinoiden kvalifikaatiomuutokset) mukaisesti. Työvoimatoimisto toimii työvoimatavaran toimittajana, työmarkkinat edustaa käyttäjäasiakasta ja työnhakija sekä työnantaja lopulta yksittäisinä edunsaajina. Työvoimakoulutuksen toimeenpanon laadunhallinnassa on selkeästi erotettavissa yhtäältä työvoimaviranomaisten ja toisaalta koulutuspalvelujen tuottajien palveluprosessit. Ensinnäkin voidaan erottaa työvoimaviranomaisten koulutuksen ja opiskelijahankinnan prosessit ja toiseksi koulutuspalvelujen toteutusprosessi. Toimeenpanoprosessin laadunhallinta kuuluu työvoimaviranomaisten vastuualueelle koulutuksen- ja oppilashankinnan osalta. Työhallinnon koulutuksen hankintaprosessi jakautuu työvoimakoulutuksen hankintaprosessiin, joka on pääsääntöisesti työvoimapiirin toimiston vastuulla ja opiskelijahankintaprosessiin, josta huolehtivat työvoimatoimistot. Koulutuksen toimeenpanoon liittyy oleellisena myös seuranta, joka toteutetaan työvoimakoulutuksen laadun kurssikohtaisena opiskelijoiden arviointina ja työvoimakoulutuksen jälkeisen sijoittumisen tilastollisena seurantana.

Asiasanat; asiakas, tuote, markkinat, laadunhallinta, hankintaprosessi, seuranta

Summary

Essential basic concepts in managing the quality of adult education for labour policy purposes include the concepts of customer, product and market. From the viewpoint of labour market training, the concept of customer is a highly interesting and multi-dimensional entity. In common speech, the concept appears to be fairly obvious and non-problematic. The most frequent, simplistic interpretation is that the object of labour market training, the customer, coincides with the individual customer of the employment office. From the viewpoint of quality processes the customer of labour-market training services may ultimately be seen to be the labour market, and in this process the individual customer is the product offered to the labour market. Labour market training is analogous to product development, so that the jobseeker's qualifications form the object of development. In this view training is a separate product generated through the production process within the training organisation, not through the service production within the labour administration. Thus, training is a sub-contracted product sold by the training provider to the labour administration. Labour market training is a tool for developing the characteristics of the labour administration's product (labour), not a product in itself. The employer does not go to the labour market to buy labour market training, but trained labour possessing as their characteristics and skills the qualifications attained through labour market training, among other things.

The labour market also acts as customer for the employer. The employer or the company sells jobs in the labour market. Thus, from the viewpoint of product definition, the jobseeker's characteristics and the jobs offered by the employer are products which undergo an exchange in the labour market and thus form a societal relationship. Currently this relationship mainly takes the form of an employment contract, based on the institution of gainful employment, which in its turn is a product of the labour market. In other words, the exchange takes the form of the sale of labour by the jobseeker and the provision of a job by the employer, with the result of a new societal product, named 'labour market good'. In this light the labour market is primarily a customer from the angles of both the labour market good and its exchange process. For a conceptual analysis of product definition it is possible to use 'familiar' expressions, i.e., the products of the labour administration are the jobseeker-customer and the job, and the 'labour market good' simply equals the employment contract. The most essential element about product definition is not what things are called, but the fact that service production has been grasped conceptually and there is a complete awareness of what is being discussed. Moreover, it must be noted that goods directed to the political market will satisfy the interests of the purchaser through maintaining responsiveness and legitimacy. Such products include particular selective labour-policy measures which are financed through the budget economy (employment subsidies, structural subsidies, etc.) and investment-type grants.

Products directed at the consumption markets, which fulfil the harmonisation function of active labour policy, are subject to the rationality of supply and demand in the market economy. The most important of the latter group of products include the exchange of job offers and measures directed to geographic mobility. For the implementation of labour strategy and the national economy, the main goal is a functional labour market. Here, labour market training attempts to avoid the formation of labour bottlenecks and to respond to challenges created by new qualification requirements. From the customer dimension viewpoint, the purchaser of the labour market good is the political will. The labour market in its turn is the user of the labour market good, while the jobseekers and employers act as beneficiaries. For the sector administered by the Ministry of Labour, the purchaser-customer, the user-customer and the beneficiary-customer dimensions must be examined expressly via the political market, since exchange on the political markets (the incidence of jobs and jobseekers) is primarily dependent on decisions and successes in general economic policy.

The Ministry of Labour represents the group administration level in the labour market: it finances labour market training and also purchases it via the labour district organisation. The interrelation of the market and the exchange of goods is determined through the implementation of labour market training in that the Ministry of Labour fulfils the will and strategic objectives of the political market, and the field administration deals with the practical aspects of procuring the training and recruiting the students, while the training provider is responsible for producing the qualifications. In practice, the level of training purchases defined as student workdays and the price allowable are defined within the current budget, and the training is implemented within the management by results process.

The labour district office is the regional representative of the labour market, responsible for developing the quality of the labour market good and the correct targeting of education according to the demands of the purchaser (changes in qualification requirements in the labour market). The employment office acts as the supplier of the labour market good, the labour market represents the user-customer as well as the jobseeker and employer, who are ultimately the individual beneficiaries. As regards the quality management of the implementation of labour market training, a clear division must be made between the service processes of the labour authorities on the one hand and those of the service providers on the other. In the first place, we may discern the processes of training procurement and student recruitment by the labour administration, in the second the implementation process of the training services. Managing the quality of the implementation process is the responsibility of the labour administration, as far as the procurement of training and recruitment of students are concerned. The training procurement process in the labour administration is divided into the labour market training procurement, primarily the responsibility of the labour district office, and the student recruitment process managed by the employment offices. An inherent element of implementation is the monitoring of training, realised as student

evaluations of each labour-market training course and as statistical monitoring of the students' labour market status after the course.

Keywords: *customer, product, market, quality management, procurement process, monitoring*

VII ENNAKOINTISTA OSA TE-KESKUSTEN LAATUTYÖTÄ

Yhteenveto

TE-keskusten ennakointityön käytännön organisointi tulee olemaan haastava tehtävä sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Alkuvaiheessa korostuvat tiedon keruuseen, integrointiin ja hallintaan liittyvät kysymykset. Ennakoinnin menetelmällinen kehittämistyö on myös painokkaasti esillä ennakoinnin käytännön toteutuksessa. Tietojärjestelmien rakentamisessa ovat kiireisempiä asioita TE-keskusten tietojärjestelmien sisällöllisen ja arkitehtoonisen ratkaisun aikaan saaminen. Tietojärjestelmien sisällöllisen määrittelyn lähtökohdaksi on tässä artikkelissa otettu toiminnan laatutyön Balanced Scorecard konsepti, jossa toiminnan sisältöä kuvaava tietoaaines on strukturoitu eri tasoille. Substanssilähtöisesti tarkasteltuna johtamista edustaa strateginen taso. Välittömästi johtamista tukevana on suunnittelutason tieto ja toiminnan operatiivista tietoa käytetään hanketasolla. Tiedon perusstruktuuritaso palvelee erityisselvitysten ja tutkimustyön tarpeita. Strategisen toiminnan taso muodostuu BSC -periaatteen mukaisesti vaikuttavuuden, tehokkuuden, taloudellisuuden ja laadun kokonaisuudesta, jota tarkastellaan TE-keskusten avaintulosalueiden näkökulmasta.

Sisällöllisesti ennakoinnin käytännön työn toteutus on nähtävä asenteena ja työskentelytapana enemmänkin kuin tietojärjestelmä- tai tiedonhallintakysymyksenä. Ennakointi on jokapäiväiseen työhön liittyvä orientaatio, jossa arjen ratkaisuihin ja päätöksentekoon liitetään analyttisempi ote. Ennakointitiedon osalta ei ole kysymys erillisestä tietotuotannosta tai ns. ennakointitietokannasta, vaan ennakointipalvelusta, jossa TE-keskuksella merkittävä asema. Kysymys on tietopalvelusta, joka liittyy menneen, nykyisen ja tulevaisuutta koskevan tiedon ylläpitoon, muokkaukseen ja päivitykseen.

Avainsanat: johtaminen, strateginen, ennakointi, avaintulosalue, tiedonhallinta

Summary

The practical organisation of anticipation work carried out in the Employment and Economic Development Centres will present both national and regional challenges. In the early stages, matters related to the gathering, integration and management of information will take the foreground. The development of anticipation methods is also a focal point in the practical implementation. The most urgent issue as regards the construction of information systems is the decision on the content and

architectural solution for the systems adopted in the Employment and Economic Development Centres. In this article, the definition of the content of the information systems is based on the Balanced Scorecard concept derived from quality work, in which the material describing the content of the activity is structured on several levels. From the substance point of view, management is represented by the strategic level. Immediately supporting management is the planning data, and operative data on the activity is used on the project level. The level of basic structural data serves the needs of special reports and research. According to the BSC principle, the level of strategic activity consists of the combination of efficiency, effectiveness, economy and quality, which is examined from the point of view of the key result areas of the Employment and Economic Development Centres.

As regards substance, the practical implementation of anticipation is better regarded as an attitude and a mode of operation than as an issue involving information systems and information management. Anticipation is a work orientation involving a more analytical approach to daily problems and decision-making. Anticipation data is not a separate set of data or an anticipation database, but rather an anticipation service where the Employment and Economic Development Centres have an important role. It is an information service working with the maintenance, processing and updating of information related to the past, the present and the future.

Keywords: *management, strategic, anticipation, key result area, information management*

Empiirinen aineisto

Opiskelijapalautteen ja työvoimakoulutuksen hankintatiedot integroivassa tarkastelussa on päästy arvioimaan sekä koulutuksen hinta-laatusuhdetta että vaikuttavuutta. Vaikuttavuus on jaettu vielä yhtäältä subjektiivisten vaikutusten ja toisaalta työvoimapolitiittisen vaikuttavuuden käsitteisiin. Lisäksi Kaakkois-Suomen mallissa on ainoana ja ensi kertaa seurattu systemaattisesti ja analyttisesti koulutuksen toimeenpanon kokonaislaatua. Testausvaiheessa 15.2.1996–31.12.1996 seurattiin kaikki työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston toimialueella (entinen Kymen läänin työvoimapiiri) toteutettu työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus. Aineistoa on kerätty testaustarkoituksessa 15.2.1996–1.12.1997 välisenä aikana yhteensä 7000 opiskelijalta, jotka oli poimittu systemaattisesti 600 eri kurssilta. Työvoimakoulutuksen järjestäjiä oli mukana testiaineistossa 70. Kaikkea kerättyä aineistomateriaalia ei ole analysoitu, vaan testiaineistosta muodostettiin laatua ja vaikuttavuutta edustavat osiot, jotka analysoitiin tilastollisesti jäljempänä esitetyin tuloksien. Koko aineistoa on kuitenkin käytetty laadun hallinnan järjestelmän kehittämisessä, jolloin tietojen keruu, tallennus ja muokkaus ovat olleet osa testauskokonaisuutta. Laadunhallintajärjestelmää on sovellettu käytännössä Kymenlaakson ammattikorkeakoulun terveystieteiden koulutuksen toteutuksen ja vaikuttavuuden arvioinnissa vuonna 1999 (Hasu & Turtiainen 1999). Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen laadunhallintajärjestelmän kehittämistyön tuloksena saatiin hyödyllisten sekä koulutussuunnittelua ja koulutuksen toimeenpanoa edesauttavien tulosten lisäksi arvokasta kokemusta testauksen eri vaiheissa työvoima- ja elinkeinokeskuksen koulutuksen laadunhallintajärjestelmän käytännön toimivuudesta, josta esitän lopuksi seuraavassa esimerkit eri osa-alueiden testiaineistoilla saaduista empiirisistä tuloksista.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus

Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosaston alueella seurattiin työvoimakoulutuksen laadunhallintaan liittyvänä myös koulutuksen vaikuttavuutta. Lähtökohdaksi oli työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen suorittamisen jälkeisen vuoden aikaisen työmarkkinapolun seuranta. Seurantakriteeri määriteltiin tarkasteluajankohdan poikkileikkaustilanteen työmarkkinastatukseksi. Ensimmäisen seurannan kohderyhmän muodostivat 15.2.–31.5.1996 koulutuksen päättäneet (N=1859). Kyselyyn vastasi hyväksyttävästi 960 opiskelijaa ja palautusprosentti oli 51,6 %.

Koulutukseen osallistuneista 58 % oli työttöminä koulutuksen alkaessa. Valtaosalla seurannassa mukana olleista oli työttömyys hallitsevana työmarkkinastatus-

asemaa osoittavana kuvaajana. Seuranta-aikana oli *työttömänä* ollut 22 % vastanneista. Miehet olivat useammin työttöminä kuin naiset. *Välittömästi* kurssin jälkeen oli työttömänä 71 % *Kahden* kuukauden kuluttua kurssin päättymisestä oli 55 % ja *kuuden* kuukauden jälkeen 43 % työttömänä. *Vuoden* päästä kurssin päättymisestä oli edelleen 43 % työttömänä. Työmarkkinastatus ei näytä muuttuvan enää, kuuden kuukauden ylittävän ajanjakson jälkeen. Pikemminkin näyttäisi siltä, että kurssin jälkeinen puolen vuoden aika on eräänlainen kulminaatio työmarkkinapolun kehittymisessä. Kurssin jälkeisenä 12 kuukautena oli 60 % ollut *töissä*, ja 24 % vastanneista ei ollut kokenut *työttömyyttä* lainkaan. *Yrittäjäksi* oli ryhtynyt 1 %. *Työssäoloaikaa* oli 36 %:lla ollut vähintään 6 kk. Yliopistoilla oli kurssin käyneiden 12 kuukauden jälkeinen työssäolon keskiarvo korkein kuin muilla *järjestäjillä*. Näin ollen niiden järjestämän koulutuksen vaikuttavuus oli hyvä. Sama koski työssä olleiden kokonaismäärää, joka sekä oli korkein yliopistojen järjestämien kurssien käyneiden keskuudessa. Näin ollen yliopistojen antamaa työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta voidaan pitää yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan *parhaimpana*.

Koulutusalaakohtaisessa tarkastelussa teollisuusalojen kurseja käyneiden työssäolon keskiarvo oli korkein. Yhteisöjen antamien kurssien vaikuttavuus oli huonointa, mikä selittyy pääosin koulutuksen sisällöstä ja tavoitteista, jotka eivät olleet ammatillisia. Tämä näkyy selvästi erityisesti *ohjaavan* koulutuksen kohdalla. Aikuiskoulutuskeskusten keskinäisessä vertailussa *paras* työvoimapolitiittinen vaikuttavuus oli Kouvolan ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen kurseilla. *Koulutusalan* mukaisesti tarkasteltuna paras vaikuttavuus oli yrityskurseilla. Tavoiteammatin mukaan, ts. *koulutusammateittain* tarkasteltuna, olivat työvoimapolitiittiselta vaikuttavuudeltaan parhaita kaupallisiin ammatteihin liittyneet kurssit.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tämän aineiston perusteella työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen *vaikuttavuus* on varsin hyvä, kun otetaan huomioon työvoiman kysynnän ja tarjonnan välinen epätasapaino. Aitoon vaikuttavuuden seurantaan tai paremminkin koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin päästäisiin kuitenkin vain koeasetelmassa, jossa koulutuksen suorittaneiden työmarkkinapolkua verrattaisiin taustoiltaan vastaavanlaiseen ei-työvoimakoulutusta saaneiden ryhmään ja heidän työmarkkinastatuksensa kehitykseen. Tuloksia voidaan pitää merkittävänä edistysaskeleena työvoimakoulutuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden evaluoinnin kehittämistyössä.

Työvoimakoulutuksen tuloksellisuus

Vaikuttavuutta laajempaa laadun ulottuvuutta kuvaa toiminnan tuloksellisuus. Tuloksellisuus määritellään tässä yhteydessä vaikuttavuuden (työmarkkinastatus) ja yleisarvosanan sekä opiskelijatyöpäivän keskinäiseksi suhteeksi. Näin ollen työvoimakoulutuksen tuloksellisuutta on tarkasteltu sekä opiskelijapalautteessa saadun kokoavan yleisarvosanan ja opiskelijatyöpäivän hinnan että toisaalta kou-

lutuksen päättymistä koskevan ensimmäisen vuoden aikaisen työmarkkinastatuksen kehittymisen välisenä suhteena.

Heti aluksi on todettava, että työvoimakoulutuksen tuloksellisuuden näkökulmasta tutkimustulokset ovat mielenkiintoisia sen vuoksi, että koulutuksen subjektiivisen laadun arvioinnin ja työmarkkinastatuksen välinen suhde on yllättävä. Kaksi kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen työmarkkinastatuksestaan *parhaimmassa* asemassa olevat (työssä olevat) antoivat käymästään koulutuksesta huonoimmat arvosana. Koulutuksesta annetun arvosanan ja työmarkkinastatuksen välinen suhde on *moni-ilmeinen*, ja eri ryhmien elämäntilanteissa ehtii vuoden seurantajakson aikana tapahtua paljon sen mukaan, onko arvioija ollut määräaikaisessa vai vakinaisluonteisessa työsuhteessa ja onko työ ollut osa- vai kokoaikaista jne. Lisäksi vastausten *hajonta* näkyi selvästi kaksihuippuisina jakaumina.

Hinta-vaikuttavuussuhteen tarkastelu osoitti, että kallein koulutus on ollut tuloksellisinta. Tästä kertoo se, että vuoden seurannan jälkeen parhaiten olivat sijoittuneet ne, joiden koulutuksen opiskelijatyöpäivän hinta oli korkein. Työhallinnon toimenpiteiden osalta voidaan todeta, että työmarkkinastatuksen kehitysseurannan *6 kuukauden* kohdalla työllisyystukityössä olleita oli eniten opiskelijatyöpäivän toiseksi halvimmassa ryhmässä. Opiskelijatyöpäivähinnaltaan *halvin* koulutus näytti johtaneen useimmissa tapauksissa jatko-opintoihin. Määräaikaiset työsuhteet olivat yleisimpiä alhaisimman opiskelijatyöpäivähinnan kurssin suorittaneiden keskuudessa. Varsin kiintoisa oli tulos, joka osoitti, että halvimman opiskelijatyöpäivän kursseilla olleet olivat saaneet *vakituiseksi* määriteltävää työtä heti koulutuksen jälkeisen 2 kuukauden seurannan jälkeen. Tosin kuten edellä todettiin pysyvämmäksi vakituinen työ näytti muodostuneen kuitenkin kalleimman opiskelijatyöpäivän koulutuksen saaneilla.

Tässä yhteydessä on aiheellista todeta, että vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden tulkinta edellyttäisi tiukasti käsiteltynä tutkimusotetta, joka noudattaisi aitoa tutkimuskoeasetelmaa. Siinä vaikuttavuuden seurantaan tai paremminkin koulutuksen tuloksellisuuden arviointiin päästäisiin yhtäältä koulutuksen suorittaneiden työmarkkinapolkua vertaamalla vastaavanlaiseen ei-työvoimakoulutusta saaneiden työmarkkinastatuksen kehittymiseen kanssa ja toisaalta kurssin tuloksellisuutta tarkasteltaisiin täsmällisesti samojen kurssien käyneiden joukon kanssa. Tuloksia voidaan kuitenkin pitää työvoimakoulutuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja työvoimapoliittikan selektiivisten toimenpiteiden tehokkuutta kuvaavina.

Seuraavassa esimerkki työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen liittyvän työharjoittelun arviointitutkimuksesta

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen työharjoittelun laadullinen seuranta ei ole ollut systemaattista, vaan sitä on selvitetty erillisillä tutkimuksilla, ja työvoimatoimistojen tekemän koulutuksen laatupalautekyselyn yhteydessä esitetyllä muutamalla kysymyksellä. Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen laadunseurannasta ei

ole kuitenkin tehty systemaattisia yhteenvetoja lukuunottamatta Kaakkois-Suomen TE-keskuksen alueella toteutettua laadunhallinnan kehittämistyötä. Lahden työvoimatoimiston asiakaspalvelun laadun kehittämistyöhön liittyvänä toteutettiin työharjoittelun laatua koskeva erillisselvitys (Turtiainen 1998), jossa työharjoittelun toteutuksesta vastanneille tahoille (yritys, oppilaitos, opiskelija) tehtiin harjoittelun eri vaiheita koskeva kysely. Selvityksen yhtenä tavoitteena oli kehittää työvoimakoulutuksen toimeenpanoon liittyvän työharjoittelun seurantajärjestelmä osaksi edellä käsiteltyä laajempaa koulutuksen laadunhallintaa.

Lahden työvoimatoimiston metallialan työvoimakoulutukseen liittyvä työharjoittelun toteutus sai työnantajilta tyydyttävän kouluarvosanan (7.6). Kouluttajat ja opiskelijat antoivat harjoittelukokonaisuudelle hieman korkeamman arvosanan (8,1). Keskeisimmät ongelmat liittyivät työnantajien näkökulmasta työharjoittelua koskevan koulutusohjelman ennakkotiedon puutteellisuuteen, kun taas kouluttajan edustajat näkivät työnantajan yhteydenpidon riittämättömänä. Opiskelijoiden osalta heikoin kohta oli henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman ja työharjoittelun vastaamattomuus. Työnantajat esittivät myös kritiikkiä harjoittelijoiden motivaatiota ja työharjoitteluun liittyviä asenteita kohtaan.

Kouluttajan edustajat toivat voimakkaasti esiin työvoimatoimiston passiivisen roolin työharjoittelupaikkojen hankinnassa, joka oli täysin kouluttajien aktiivisuuden varassa. Työvoimatoimiston toiminta sai muutoinkin osakseen kritiikkiä myös opiskelijoiden palautteissa. Tämä tulos on yhdensuuntaista niiden tulosten kanssa, joita on saatu työvoimakoulutuksen toimeenpanoa koskevissa muissa tutkimuksissa (Mikkonen 1996 ja Turtiainen (1996c;1997b;1998). Työharjoittelijoiden osaamisessa esiintyi puutteita, joista merkille pantavinta oli se, että harjoittelijat kokivat itse selvästi useammin osaamisvajeita kuin työnantajat ilmoittivat. Osaamisvajeet liittyivät sekä taitotiedon että sosiaalisten taitojen puutteellisuuteen.

Koulutuspalvelujen tuottajien itsearviointi

Työvoimakoulutuksen laadunhallinnan yhtenä osiona on myös koulutuspalvelujen tuottajien (jäljempänä kouluttaja) itsearviointi, jota Kymen työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimakoulutuksen laadunhallinnan kehittämistyössä edustaa testiaineistona vuonna 1997 kerätty kouluttajien (N=19) itsearviointi. Koulutuspalvelujen tuottajat arvioivat järjestämiensä kurssien (N=68) toteutusta. Samoista kursseista pyydettiin myös opiskelijoiden (N=879) arviot.

Koulutuspalvelujen tuottajien arviot antamastaan koulutuksesta olivat korostuneen hyvät, ja yli puolet antoi siitä vähintään kouluarvosanan 9. Huomionarvoista on, että ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset arvioivat koulutuksensa *huonommaksi* kuin muut järjestäjät. Itse asiassa Etelä-Karjalan ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen Imatran toimipiste arvioi antamansa koulutuksen *huonoimmaksi*.

Järjestäjien arviot kurssin onnistuneisuudesta olivat poikkeuksetta myönteiset, ja runsas 97 % kouluttajista piti koulutuskokonaisuuden keskeisiä osioita onnistuneina. Opiskelijoiden suunnitelmien selkiytymisen arvioitiin toteutuneen huonoiten. Kurssin ilmapiiriä pidettiin useimmissa tapauksissa hyvänä. Aikuiskoulutuskeskusten opetusohjelmat toimivat paremmin kuin muiden järjestäjien. Sen sijaan opiskelijavalinta oli onnistuneempi muiden kuin ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten järjestämällä kursseilla. Kouluttajista lähes 60 % arvioi opetusohjelman toteutuneen. Opetusohjelma toteutui paremmin muiden järjestäjien kuin aikuiskoulutuskeskusten kursseilla. Opetusohjelmaa jouduttiin muuttamaan useimmiten tuntijaon osalta. Parhaiten onnistuttiin tilojen, välineiden ja opetusmateriaalin osalta, jolloin vain 4 % ilmoitti joutuneensa muuttamaan alkuperäissuunnitelmia. Vain 4 % kouluttajista piti ohjelman puutteellista suunnittelua syynä opetusohjelman muutokseen. Valtaosa (63 %) ilmoitti muutosten johdettuna opiskelijoista.

Kuten aiemmin jo todettiin, niin kouluttajien arviot järjestämästään koulutuksesta olivat korostuneen hyvät, ja opiskelijat puolestaan antoivat huonomman arvion koulutuskokonaisuuden toteutuksesta. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten järjestämät kurssit saivat alemman kouluarvosanan kuin muiden järjestäjien. Sen sijaan aikuiskoulutuskeskusten itsearviointin ja opiskelija-arvion välinen ero oli pienempi kuin muilla. Suurin ero kouluttajan ja opiskelija-arvion välillä oli Kouvolan liiketalousinstituutin kohdalla, jossa kouluttaja itsearvioi kurssiensa toteutuksen 1 ½ numeroa korkeammaksi kuin opiskelijat. Lähes päinvastainen oli tilanne Kymenlaakson kansanopiston osalta, jossa opiskelija antoivat yli ½ numeroa korkeamman arvosanan koulutuskokonaisuuden toteutuksesta kuin kouluttaja itse.

Kurssikohtaiset kouluttajan itsearviointit poikkesivat opiskelijoiden näkemyksistä eniten sähköautomaation jatkokurssin osalta, jossa kouluttaja itsearvioi koulutuskokonaisuuden toteutuksen onnistuneen selvästi paremmin kuin opiskelijat. Opiskelijat antoivat ulkomaanliikenteen puutavarakuljettajakurssille reilun numeron korkeamman kouluarvosanan kuin kouluttaja.