

BALANCED SCORECARD VALTIONHALLINNOSSA

Balanced Scorecard Forum 2000



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sisällys

1	LUKIJALLE	3
2	BALANCED SCORECARD –FORUM 2000	4
3	JULKINEN SEKTORI OSANA KANSALLISTA KILPAILUKYKYÄ.....	7
4	BALANCED SCORECARD STRATEGIAN JA TOIMINNAN JÄSENTÄJÄNÄ	11
	4.1 Balanced Scorecard julkishallinnossa	11
	4.2 Muutoksen johtaminen ideologisenä ja strategisena haasteena.....	17
	4.3 Strategia tekemisenä.....	24
	4.4 Strategian laadinnan ja toteuttamisen maailmanluokan käytännöistä	27
	4.5 Tietoyhteiskunta haasteena - viraston e-strategia ja BSC	33
	4.6 Balanced Scorecard - kokemuksia ja näkemyksiä valtionhallinnossa.....	37
	4.7 Balanced Scorecard ministeriöissä	41
5	BSC-FORUMIN SATOA.....	44
	5.1 Balanced Scorecard - strategia, tulosohejaus ja budjetointi	44
	5.2 Balanced Scorecard ja laatu.....	55
	5.3 Balanced Scorecard ja evaluointi	71
	5.4 Balanced Scorecard – osaaminen ja tiedon hallinta	86
	5.5 Balanced Scorecard ja henkilöstöjohtaminen.....	95
LIITE 1	BSC-FORUM 2000 – TEEMASOLUT	
LIITE 2	TYÖSKENTELYYN OSALLISTUNEET	

1 LUKIJALLE

Julkisen sektorin yleinen tehtävä yhteiskunnan eri toimijoiden toiminta- ja menestysedellytysten tukijana on selkeä ja haasteellinen lähtökohta, mutta ei sellaisenaan riittävä. Se edellyttää toimiala- ja organisaatiokohtaista konkretisointia siinä erityisessä yhteydessä, joka on kunkin toimijan toiminnallinen lähtökohta. Se edellyttää myös jokaisen organisaation perustehtävän ja vastuuden täsmentämistä sekä erilaisia strategisia valintoja tuon tehtävän toteuttamiseksi.

Julkisen organisaation perustehtävää ja strategisia valintoja voidaan lähestyä eri tavoin ja menetelmin. Aina kuitenkin tarvitaan joku prosessi ja joku viitekehys, joiden avulla perustehtävää ja strategiavaihtoehtoja kyetään jäsentämään niin, että yksilöllisten oivallusten ohella syntyy myös yhteistä ymmärtämistä ja sitoutumista. Balanced Scorecard tarjoaa yhden varsin lupaavan viitekehyksen strategioiden luomiseen, toteuttamiseen sekä toteutuneen arviointiin. Organisaation strategisia valintoja ja tuloksellisuutta tarkastellaan lähtökohtaisesti useasta eri näkökulmasta, jotka yhdessä muodostavat tasapainoisen kokonaisuuden.

Suomen valtionhallinnossa toteutettu Balanced Scorecard Forum 2000 on ollut mielenkiintoinen ja uudenlainen julkisen johtamisen kehittämiskokeilu. Se on osa vuoden 2000 alussa käynnistettyä ”Julkinen sektori osana kansallista kilpailukykyä” –hanketta.

BSC Forum 2000 on kasvanut ja kehittynyt kantajiensa mukana ja mukaisesti. Yksi hankkeen tuloksista on tässä käsillä oleva artikkeli- ja puheenvuorokokoelma, jossa Balanced Scorecardia ja sen liittymäkohtia eri teemoihin tarkastellaan monesta eri näkökulmasta. Julkaisu on syntynyt prosessissa, jota ei ole ohjeistettu tiukasti vaan jokainen kirjoitus edustaa omaa näkökulmaa ja puheenvuoroa Balanced Scorecardiin liittyen.

Julkaisun alussa tarkastellaan BSC Forumin perusideaa ja tavoitteita. Luvussa kolme luodaan katsaus julkisen sektorin rooliin ja haasteisiin kansallisen kilpailukyvyn kehittäjänä ja tukijana. Luku neljä avaa tulintoja Balanced Scorecardin erilaisiin olemuksiin ja yhteyksiin strategian ja toiminnan jäsentämisessä. Luku viisi kokoaa yhteen BSC Forumin aikana eri teemasoluissa nähtyä ja kuultua tulosoheijaukseen ja budjetointiin, laatuun, arviointiin, osaamiseen ja henkilöstöjohtamiseen liittyen. Tämän luvun kirjoittamisesta ovat vastanneet teemasoluissa aktiivisesti osallistuneet henkilöt (ks. liite 1).

Julkisten organisaatioiden onnistumista toiminta- ja menestysedellytysten luojana voidaan arvioida sen ylläpitämän yhteiskunnallisen palvelurakenteen ja –järjestelmän laadun ja kustannustehokkuuden kriteerein. Arviointiin on syytä sisällyttää myös ne tekijät, jotka mahdollistavat kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta vaikuttavan ja tuloksellisen toiminnan. Eräs tällainen edellytystekijä julkisen sektorin perustehtävän tulokselliselle hoitamiselle on ihmisten osaaminen ja jaksaminen ja laajemminkin aineettoman pääoman laadun kehittäminen ja hyödyntäminen.

Tämä julkaisu on hyvä esimerkki laaja-alaisen osaamisen hyödyntämisestä ja aineettoman pääoman vahvistamisesta. Toivon, että nyt luotu verkosto ja keskusteluareena toimii aktiivisesti myös jatkossa. Esitän lämpimät kiitokseni kaikille BSC Forum 2000 keskusteluverkostossa mukana olleille ja tämän julkaisun kirjoitusprosessiin osallistuneille.

Helsingissä 5.4.2001

Juhani Turunen
Alivaltiosihteeri

2 BALANCED SCORECARD –FORUM 2000

Julkisen sektorin toimintaa ja onnistumista – tuloksellisuutta - tulee arvioida ja kehittää monesta eri näkökulmasta. Julkisen sektorin ja sen toimintayksiköiden *vaikuttavuus* (yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja/tai asiakasvaikuttavuus) on keskeisin tuloksellisuuden kriteeri. Niukat voimavarat edellyttävät kuitenkin myös *taloudellisuuden* huomioimista. Vaikuttavan ja taloudellisen toiminnan perusta on hyvin ja tehokkaasti *toimivissa prosesseissa ja rakenteissa* sekä *osaamisessa*. Oleellista on tuloksellisuustarkastelun moninäkökulmaisuus ja eri ulottuvuuksien ja kriteereiden/mittareiden välinen yhteys ja tasapaino.

Balanced Scorecard –perusteiset (BSC) johtamis- ja toiminnanohjausjärjestelmät ovat yleistyneet näyttävästi 1990-luvun kuluessa niin yksityisellä kuin myös julkisella sektorilla. Alunperin amerikkalaisten Kaplanin ja Nortonin kehittämä BSC –viitekehys on otettu käyttöön useimmissa OECD-maissa yritysten ja julkisten organisaatioiden strategisena suunnittelu-, johtamis- ja arviointi-/mittaamisvälineenä.

Kokemusten ja valtiovarainministeriöön tulleiden yhteydenottojen perusteella vaikutti vahvasti siltä, että julkisen sektorin organisaatioissa oli laajaa tarvetta vaihtaa kokemuksia ja arvioida jo toteutettuja ja/tai toteutettavaksi tulevia BSC-projekteja. Myös kysymys siitä, onko tarvetta yhtenäistää ja koordinoida BSC-pohjaisten sovellusten käyttöönottoa valtionhallinnossa, on noussut keskusteluissa esiin.

Valtiovarainministeriön organisoima Balanced Scorecard (BSC) –Forum 2000 lähti vastaamaan edellä mainittuihin haasteisiin. Hankkeen tavoitteena oli

- luoda ja tarjota jo ”kokeneille” BSC-soveltajille foorumi tuoda omat mallinsa ja prosessinsa sparrattavaksi
- luoda ja tarjota ”uusille” BSC-tulokkaille foorumi oppia erehdyksistä ja testata omia ajatuksiaan ja ideoitaan
- luoda ja tarjota kaikille mukaan lähteville organisaatioille resurssi- ja oppimisfoorumi, jota he voivat hyödyntää oman toimintansa näkökulmasta,
- kerätä, jalostaa ja jakaa aiheeseen liittyvää, olemassa olevaa materiaalia sekä myös tuottaa uutta
- selvittää resurssien kohdentamisprosessin (budjetointi) ja BSC:n mukaisen strategian ja tavoitteiston erillisyyden tai/ja yhteyden perusteita, syitä ja seurauksia
- tuoda esiin BSC-malliin liittyviä kytkeviä mm. laatupalkintokriteeristön (mm. EFQM), tietojärjestelmien (data warehouse, BSC-ohjelmistot), tiedon johtamisen (knowledge management), osaamispääoman (intellectual capital), strategisen johdon tulostiedon (ml. toimintolaskenta) osalta

Forum toimi vuoden 2000 aikana osana valtiovarainministeriön asettamaa Julkinen sektori osana kansallista kilpailukykyä –kokonaishanketta, jonka toisena osana toimintaansa vuoden 2001 loppuun saakka jatkaa Palvelu- ja laatuhanke. Hankkeen tavoitteena on ollut vahvistaa julkisen sektorin palvelu- ja kilpailukykyä sekä tuloksellisuutta, BSC-hankkeen osalta erityisesti julkisten organisaatioiden strategista johtamista tehostamalla.

BSC-Forumissa tavoitteena on ollut luoda BSC-pohjaisessa strategiaprosessissaan eri kehitysvaiheissa oleville julkissektorin organisaatioille foorumi, jonka puitteissa mukana olleet organisaatiot ovat voineet vaihtaa kokemuksiaan omista BSC-pohjaisista malleistaan ja prosesseistaan ja oppia näistä toisiltaan sekä tarkastella erilaisia strategioiden laadinnan ja toteutuksen tapoja. Forumissa toimintaa ohjaaviksi arvoiksi määriteltiin kokonaisvaltainen asioiden tarkastelu, rakentavaa kriittisyys, innovatiivisuus, ennakkoluulottomuus ja pragmaattisuus.

Temaattisesti hanke jakautui viiteen erityisteemaan, jotka määriteltiin BSC-Forumissa aloitusseminaarissa yhdessä hankkeeseen osallistuneiden organisaatioiden kanssa. Valituksi tulleet teemat käsittivät BSC:n arvioinnin välineenä, BSC:n kytkeviä laatuun ja erityisesti laatupalkintokriteeristöihin (EFQM) ja BSC:n osaamisen ja tiedon hallinnan sekä osaamispohjaisen strategiatyön välineenä sekä lisäksi BSC-strategian

kytkennät budjetti- ja tulosohjausprosesseihin ja BSC:n henkilöstöjohtamisen välineenä. Teemoja käsiteltiin ensinnäkin aiheiden mukaisesti kokoontuneissa työryhmissä (teemasoluissa), joiden kokoukset aikataulutettiin niin, että organisaatioista hankkeeseen osallistuneet henkilöt saattoivat niin halutessaan osallistua kaikkiin teemasolujen kokouksiin. Toiseksi järjestettiin kaikkien teemasolujen yhteisiä seminaareja, joissa tarkasteltiin eri teemasolujen työskentelyä kokonaisvaltaisesta näkökulmasta ja jaettiin teemasoluissa esille nousseita kokemuksia ja asiantuntemusta. Teemasolujen työskentelyn tueksi valtiovarainministeriö palkkasi asiantuntijatukea käydyin tarjouskilpailun pohjalta. Lisäksi rahoitettiin mukana olleiden organisaatioiden BSC-työskentelyä ja BSC-pohjaisten strategioiden kehittämistyötä sikäli kuin tämän katsottiin hyödyttävän koko BSC-Forumia toimintaa. Hankkeen puitteissa tuotettiin myös kaksi aiheeseen liittyvää selvitystä, ”Selvitys Balanced Scorecardin käytöstä valtionhallinnossa” ja ”BSC ministeriöiden strategisen johtamisen välineenä”.



Kuva: BSC-Forumia rakenne

BSC-Forumille luotiin yhteiset nettisivut Palvelu- ja laatuhanke-
<http://www.vn.fi/vm/laatuhanke>). Tavoitteena oli luoda eräänlainen keskusteluklinikka, jolla tiedon jakamisen lisäksi vahvistetaan ja tuetaan syntyvää verkostoa sekä edesautetaan vuoropuhelun ylläpitoa. Net-
 tisivuille taltioidiin kaikki työskentelyn aikana syntynyt aineisto, joka käsitti näin ollen eri teemasolujen
 työskentelyn, yhteiset seminaarit ja projektiryhmän työskentelyn. Lisäksi hankkeen puitteissa rahoitetut
 selvitystyöt julkaistiin nettisivuilla; samoin luotiin linkkejä aiheeseen liittyville muille nettisivuille ja tiedo-
 tettiin aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta ja muusta materiaalista.

Hankkeeseen osallistui 28 julkishallinnon organisaatiota, joiden joukkoon kuului ministeriöitä, yliopistoja
 ja valtionhallinnon virastoja ja laitoksia. Osallistujaorganisaatiot yhteyshenkilöineen löytyvät liitteestä 2.

BSC-Forumia toimintaan osallistuneiden ennako-odotukset olivat pääasiassa tiedon- ja kokemusten vaih-
 toa, tukea omille sovelluksille, uusia ideoita jatkokehittelyä varten sekä verkottumista. Nämä odotukset
 hanke täytti hyvin tai jossain määrin. Sen sijaan niiden muutamien osallistujien odotusten, jotka kohdistui-
 vat esim. mittareiden kehittelyyn tai toiminnan vaikuttavuuden arviointiin, koettiin toteutuneen huonosti.

BSC-Forumille sen käynnistämisvaiheessa lanseeratusta toimintaperiaatteista parhaiten toteutuivat ”koke-
 musten jakaminen” ja ”toisilta oppiminen”. Huonoiten onnistuttiin toimintaperiaatteen ”kriittinen, mutta
 rakentava sparraus”, ”innovatiivisuus” ja ”totuuskien kyseenalaistaminen” toteuttamisessa. Suurin osa vas-

tauksista asettui välimaastoon hyvin – jossain määrin. Yksikään osallistujista ei ollut sitä mieltä, että joku toimintaperiaate ei olisi toteutunut lainkaan.

BSC-Forumiin osallistuminen oli vastaajien mielestä tukenut oman kehittämishankkeen eteenpäin viemistä, vahvistanut omissa kehittämishankkeissa tehtyjä suuntauksia, selkeyttänyt BSC:n ja laatujohtamisen kyt-kentää sekä auttanut asioiden ottamista laajempaan keskusteluun omassa organisaatiossa. Joidenkin kohdal-la foorum oli edesauttanut ministeriön ja viraston välisen tulossopimuksen laadintaa ja tulosohjausprosessin kehittämistä.

BSC- Forumin kokonaisarvosanaksi asteikolla 4-10 annettiin 8. Annetut arvosanat vaihtelivat välillä 6-9.

3 JULKINEN SEKTORI OSANA KANSALLISTA KILPAILUKYKYÄ

Määttä Seppo, Pohjola Immo

Suomi maailmassa, maailma Suomessa

Kansainvälistyvässä maailmassa kansallisvaltioiden rajat hämärtyvät kansalaisten, pääomien, tavaroiden ja palveluiden liikkuen yhä vapaammin ja nopeammin. Euromaiden muodostama yhteisen valuutta-alueen syntyminen vahvistaa yritysten mahdollisuuksia entistä vapaammin valita sen, missä ne toimivat ja minne ne rakentavat tuotantolaitoksensa.

Kansainvälisen liiketoiminnan voimakkaan laajentumisen taustalla voidaan erottaa kolmenlaisia globaalisuuteen liittyviä voimavaroja:

- 1) voimakkaasti kehittynyt informaatio- ja kommunikaatioteknologia mahdollistaa lisääntyvän ideoiden ja kokemusten liikkumisen maasta ja mantereelta toiselle. Tämä mahdollisuus ei ole ainoastaan yritysten yksinoikeus; myös kuluttajat pääsevät laajemmin, nopeammin ja halvemmalla hyödyntämään tuotteisiin ja palveluihin liittyvää informaatiota.
- 2) investointeja ja kauppaa koskevien rajoitusten lieventäminen ja poistaminen mahdollistaa uusien markkinoiden avautumisen kansainvälisille yrityksille, jotka näin vapaammin voivat viedä tuotteitaan ja palveluitaan näille markkinoille. Viennin lisäksi ja ohella yritykset tekevät myös suoria investointeja uusille markkinoille, mikä tarkoittaa tuotantokapasiteettien rakentamista paikallisille markkinoille.
- 3) maailma on yleensä kehittymässä yhtenäisemmäksi, kohti ”global community” ideaa, joka konkretisoi- tuu erilaisten laajojen ylikansallisten sopimusten ja yhteenliittymien muodossa (mm. NAFTA ja EU).

Näiden tekijöiden vaikutuksesta liiketoiminta ja yritykset kansainvälistyvät räjähdysmäisesti. On huomattava, että Yhdysvaltojen suhteellinen osuus kasvusta on ollut pienempi kuin Japanin ja Euroopan. Ulkomaiset suorat sijoitukset Suomeen ovat perinteisesti olleet varsin alhaisella ja vaatimattomalla tasolla, mutta viimeisten 2-3 vuoden aikana ne ovat kasvaneet merkittävästi. Nettomääräisesti suorat sijoitukset ovat silti edelleen virranneet Suomesta ulkomaille. Suomesta tehty suorat sijoitukset ulkomaille olivat 30.9.2000 302 mrd mk, kun ulkomaiset suorat sijoitukset Suomessa olivat 140 mrd mk.

Kehityksen myötä isot ovat kasvaneet isommiksi; v. 1991 tietojen mukaan 20-25 % maailman markkinatalouksissa tuotetuista hyödykkeistä tuotettiin maailman 600 suurimman monikansallisen yrityksen toimesta. Vain 21 valtiota ylsi korkeampaan bruttokansantuotteeseen vuonna 1993 kuin General Motorsin saman vuoden kokonaisliikevaihto, mikä ylitti 70 maan yhteenlasketun BKT:n. Kun maat ja yritykset laitetaan vuoden 1993 tietojen mukaiseen BKT- ja liikevaihtojärjestykseen, niin TOP-100 listan 56 sijaa menevät teollisille yrityksille (GM oli ensimmäisenä yrityksenä sijalla 22, heti Tanskan BKT:n jälkeen. Suomi oli listalla sijalla 26.).

Kehitys on entisestäänkin kiihtynyt 90-luvun lopulla, mikä on jo muuttanut ja muuttamassa syvällisesti sekä kansallisen että kansainvälisen liiketoiminnan luonnetta, toimintatapaa ja rakennetta. Muutos kantaa edelleen erityisesti em. kolmen globalisaatiotekijän voimalla, mikä edelleen haastaa kansallisvaltioita arvioimana ja kehittämään omia kansallisia kilpailutekijöitään. Yritysten rooli ja tehtävä on perusluonteeltaan sekä vanhassa että uudessa taloudessa kannattavan liiketoiminnan harjoittaminen sekä sen kehittämiseen liittyvien mahdollisuuksien etsiminen, kehittäminen ja hyödyntäminen. Yrityksillä on siten ensisijainen intressi analysoida ja arvioida potentiaalisia toimipaikkoja ja markkinoita, jotka voisivat tarjota niille mahdollisuuksia kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen.

Miten tähän kehitykseen suhtautuvat kansallisvaltiot? Onko niillä vaihtoehtoa sääntelystrategialle? Mitä tekevät pienet, avoimet taloudet kuten Suomi? Mikä on Suomen kansainvälinen kilpailukyky ja houkuttelevuus yritysten näkökulmasta? Mikä on julkisen sektorin rooli yhteiskunnallisen infrastruktuurin ylläpitäjänä ja kehittäjänä?

Kilpailun haaste on ennen muuta yritysten. Yhteiskunnalla on mahdollistajan ja tukijan rooli, koska se voi yhteiskunnallista infrastruktuuria (mm. koulutus, verotus, kilpailusäännökset, liikenne) muuttamalla ja kehittämällä luoda kilpailukyvyyn puitteet ja vahvistaa yritysten tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen kehittymistä. Tämä haaste edellyttää myös julkishallinnolta innovatiivisuutta ja avarakatseisuutta tulevaisuuden mahdollisuuksien hahmottamisessa.

Robert Reichin mukaan jonkin maan kansalaisten omistaman omaisuuden merkitys elintason takaajana vähenee suhteessa kansalaisten osaamistasoon; maan kansalaisten elintaso riippuu yhä enemmän siitä, milaista osaamista, tietoa ja taitoa heillä on tarjota maailmantalouteen. Ulkomaalaisten omistama yritys, joka palkkaa maan kansalaisia ratkaisemaan tai tunnistamaan monimutkaisia ongelmia, tarjoaa maan kansalaisille paljon enemmän hyötyä, kuin kansallisessa omistuksessa oleva yritys, joka tekee saman ulkomailla.

Yhteiskunnallinen infrastruktuuri ja julkisen sektorin kilpailukyky

Yhteiskunnallisen infrastruktuurin kehittämisen ja yritysten arvonlisäyksen taustalla oleva strateginen kysymys on se, onko tulevaisuuden kannalta tärkeintä ja turvallisinta varmistaa yritysten omistuksen ja pääkonttorien pysyminen Suomessa. Vai tulisiko varmistaa ja vaikuttaa siihen, että Suomessa on jatkossakin kilpailukykyistä ja menestyksellistä liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä -kansallisia ja kansainvälisiä -, jotka menestyksensä myötä tarjoavat myös tulevaisuudessa työtä ja toimeentuloa suomalaisille ja Suomessa asuville.

Suomen houkuttelevuuden ja kilpailukykyisyyden eräs keskeisimpiä tekijöitä on maamme yhteiskunnallisen infrastruktuurin laatu. Maailman teollistuneiden maiden kilpailukykyä selvittävät yhteisöt (IMD/The World Competitiveness Yearbook ja World Economic Forum/The Global Competitiveness Report) ovat arvioineet Suomen kilpailukyvyyn viime vuosina erittäin korkealle. Maakohtaisissa ja maiden välisissä arvioissa kilpailukyky rakentuu suurelle joukolle erilaisia osatekijöitä. Mairittelevin Suomelle on ehkä ihmiset -faktori (mm. koulutus, naisten asema, elämän laatu), jolla Suomi sijoittuu maailman kärkeen. Kyse on tällöin pitkälti yhteiskunnan arvoista ja yhteiskuntapolitiikan onnistumisesta.



Kuva: Kilpailukyvyyn yhteiskunnallinen infrastruktuuri (IMD, 2000)

Kilpailukykykyselyt ovat Suomelle tärkeitä, koska ne antavat ulkopuolisen ja kattavan arvion vahvuuksien ja heikkouksien taseesta sekä muutoksen suunnasta. Tällaiset selvitykset antavat käsityksen myös siitä, mitkä tekijät ovat kilpailukyvyille tärkeitä ja miten eri tekijöitä painotetaan yhteen. Kilpailukykykyselyyn sisältyy tärkeä viesti myös siitä, että yritysten ja kansakuntien kilpailukyky ovat kiinteässä vuorovaikutussuhteessa keskenään. Talouden, hyvinvoinnin ja työllisyyden kestävä ja tasapainoinen kasvu luo menestyledellytyksiä yritysten luoman arvon lisäykselle ja edelleen yritysten menestyminen mahdollistaa yhteiskunnallisen infrastruktuurin jatkuvan kehittämisen.

Suomessa tehdään myös omia kansallisia kilpailukyky-selvityksiä (Suomi taloudellisena toimintaympäristönä VM 1998, jota parhaillaan päivitetään). Näissä ei etsitä Suomen sijoitusnumeroa, vaan analysoidaan sitä, miten Suomen kilpailukyky voitaisiin edelleen parantaa.

Yleiskuva Suomen kilpailukykyvyydestä on varsin positiivinen. Suomen vahvuuksiin voidaan lukea moderni teknologia, tasokas ja käyttäjilleen edullinen viestinnän infrastruktuuri, kilpailukykyinen yritys- ja pääomaverotus sekä nuorten ikäluokkien hyvä koulutustaso. Yritysten toimintavapaudet ovat lisääntyneet Suomessa tuntuvasti viimeisen 10 vuoden kuluessa. Suomi on myös oikeusvaltiona hyvä paikka asua ja elää, mikä näkyy mm. henkilökohtaisena turvallisuutena, korkeatasoisena sopimusetiikkana ja korruption vähäisyytenä.

Suomen vahvuudet ja heikkoudet

Suurin osa vahvuuksista on tulosta Suomen omista panostuksista ja omasta toimeliaisuudesta. Tästä poikkeuksena on Suomen maantieteellinen sijainti Venäjän ja EU:n saumakohdassa, mikä tarjoaa Suomelle tulevaisuudessa Venäjän elpymisen myötä runsaasti mahdollisuuksia. Maantieteelliseen sijaintiin sisältyy myös riskejä, jotka ovat tulleet esiin Suomen luottokelpoisuuden arvioinnissa.

Suomen perusongelmia ovat kotimarkkinoiden pienuus ja eräissä suhteissa syrjäinen sijainti. Näitä puutteita on korvattu määrätietoisella panostuksella infrastruktuuriin ja osaamiseen. Tässä panostuksessa on myös onnistuttu, minkä kansainväliset kilpailukyky -luokitukset tuovat esille. Suomi on noussut viime vuosien mittavien teknologia- ja tuotekehitysinvestointien osalta maailman kärkikastiin. Suomalaiset yritysjohtajat pitävät tiede- ja teknologia-asioita koulutuksen ohella taloudellisen menestyksen tärkeimpinä tekijöinä. Suomessa sekä yksityinen että julkinen sektori panostavat teknologian kehittämiseen kansainvälistä keskitasoa enemmän. Suomessa tehdyt teknologia- ja kehittämisinvestoinnit ovat näkyneet tuotantorakenteen monipuolistumisena ja teknologiaintensiivisten alojen erittäin vahvana kasvuna.

Keskeisiä talouspoliittisia ongelmia, joihin myös voidaan vaikuttaa, ovat julkisen sektorin suuri koko ja tehottomuus, ylikorkea verotus ja sosiaaliturvan heikot kannustinvaikutukset. Suomi jakaa muiden pohjoismaiden kanssa kattavaan sosiaaliturvaan ja korkeaan verotukseen liittyvät ongelmat. Eräänlainen ikäsuuskysymys on, kuinka pohjoismainen tasainen tulonjako ja julkisesti järjestetty sosiaaliturva ja hyvinvointipalvelukset tukevat tai heikentävät maan kilpailukykyä. Näillä saadaan aikaan sosiaalinen ja turvallinen yhteiskunta, korkealuokkaiset koulutus- ja terveystalvet, mikä on vähintään välillisesti hyödyksi myös yritystoiminnalle.

Veroaste on Suomessa maailman korkeimpia ja erityisen ankarasti verotetaan edelleen työntekoa. Näin siitä huolimatta, että Lipposen kumpikin hallitus on keventänyt tuntuvasti juuri henkilöverotusta. Kevennystä tarvitaan työllisyyden rakenteelliseksi parantamiseksi. Kyse on sekä työn tarjonnan että kysynnän kannustamisesta. Tämän lisäksi välilliseen verotukseen kohdistuu EU:nkin takia selkeitä alentamispaineita. Alkoholi- ja tupakkaverotuottoja heikentää lähialueille kohdistuva ostosmatkailu, ja alkoholijuomaveroja on luvattu alentaa tuntuvasti vuoden 2004 alkuun mennessä. Autoverotuksen kohdalla odotetaan EU-tuomioistuimen päätöstä käytettyjen autojen verotuksesta. Kasvava elektroninen kauppa muodostaa valvonnan vaikeuden takia uhkan Suomen ylikorkealle välilliselle verotukselle.

Suomen kuten myös muiden pohjoismaiden hankalaa verokilpailuasemaa hankaloittaa se, että myös muissa maissa puuhaillaan verotuksen tason alentamista. Käytännöllisesti katsoen kaikissa EU-maissa on joko jo päätetty tai suunnitellaan tuloverotuksen alentamista. Erityisen suuria tuloveronalennukset ovat Saksassa, Ranskassa ja Italiassa. Hollannissa tulonveron alennuksia rahoitetaan välillisten verojen korottamisella ja useissa maissa haaveillaan energiaverojen nostamisesta. Saksassa veroalennuksia rahoitetaan myös menojen kasvun leikkaamisella. Erityisen verotuksellisen ongelman muodostaa EU:n edessä oleva laajeneminen. Viro on mitä ilmeisimmin mukana laajenemisen ensimmäisessä aallossa, ja kustannus- ja verotason eroavuudet voisivat aiheuttaa huomattaviakin siirtymiä Suomesta Viroon kaupassa ja tuotannossa. On silti muistettava, että verotus ei ole ainoa, eikä edes kaikkein tärkein yritysten ja tuotantotehtäjäiden sijoittumiseen vaikuttavista tekijöistä.

Julkisen sektorin rooli

Ratkaisevaa on, mitä julkinen sektori saa verorahoilla aikaan ja miten julkinen sektori onnistuu tukemaan kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen toiminta- ja menestymisedellytyksiä. Julkisen sektorin toiminta- ja kilpailukykyä voidaan arvioida sen onnistumisella kestävän kasvun, työllisyyden, turvallisuuden ja elämän laadun mahdollistamisessa. Tämän teeman tulisi olla lähtökohtana jokaisen julkisen organisaation strategialinnoissa ja toiminnassa toimialan ja tehtävän mukaan tulkittuna ja sovellettuna.

Moderni ja uusiutuva hyvinvointiyhteiskunta mahdollistaa sosiaalisen ja sivistyksellisen tasa-arvon ja taloudellisen perusturvan kaikille Suomessa asuville ihmisille. Hyvinvointiyhteiskunta edustaa sosiaalista ja aineetonta pääomaa, joka on välttämätön nykyaikaisen tieto- ja palveluyhteiskunnan häiriöttömälle toiminnalle. Suomalaiselle ja pohjoismaiselle sosiaalisen pääoman mallille löytyy silti toimivia vaihtoehtoja. Myös anglosaksinen malli turvaa vähimmäis toimeentulon, mutta se painottaa talouden tehokkuutta tasa-arvon kustannuksella. Anglosaksisessa mallissa korostetaan päämääränä lähtökohtien tasa-arvoisuutta. Meillä on perinteisesti korostettu lopputuloksen tasavertaisuutta, mikä on esimerkiksi tulonjaon ja siihen vaikuttavan veroprogression osalta johtanut kaikissa pohjoismaissa huomattavasti tasaisempaan tulonjaon kuin USA:ssa tai Englannissa.

Sosiaalisen pääoman tai sen puutteen merkityksen havaitsee mahdollisimman kouriintuntuvasti Venäjällä, jossa taloudella on jatkuvasti suunnattomia vaikeuksia ponnistaa kuiville, huolimatta luonnonrikkauksista ja avaruusteknologian osaamisesta. Sosiaalisen järjestyksen ja keskinäisen luottamuksen puute vetää jatkuvasti pohjan pois talouden pitkäjänteiseltä toiminnalta. Tämä kuvastuu hyvin siinä, että Venäjä yhdessä mm. Ukrainan kanssa arvioidaan kilpailukykykyselyissä jälkipäähän. Näiden maiden kilpailukykyongelmat juontuvat erityisesti siihen, että oikeusvaltion periaatteet ja oikeusturva eivät toteudu. Tulonjaon epätasaisuus aiheuttaa sosiaalisia ongelmia, jotka johtavat rikollisuuteen ja turvattomuuteen. Julkinen sektori ei ole kyennyt Venäjällä korjaamaan haittojen perussyitä eikä edes oireita, kun laajan veronkierron takia ei kerry rahoitusta, vaikka muodolliset veroasteet ovat korkeita.

Sosiaalinen pääoma rakentuu ajatukseen, että luottamus yhteiskuntaan, sosiaaliset verkostot, arvot ja normit sekä muut sosiaaliset rakenteet tukevat kestävää talouskasvua, työllisyyttä ja hyvinvointia. Sosiaalinen pääoma auraa tietä kehitykselle ja ohjaa toimintaa rakentavaan suuntaan. Se kannustaa myös aineettoman ja inhimillisen pääoman, tiedon ja osaamisen hankkimiseen. Käynnissä oleva tiedon ja tietoverkkojen vallankumous korostaa sosiaalisen ja aineettoman pääoman yhteisvaikutusta ja merkitystä tuotannontekijänä. Aineeton pääoma, sen laatu ja kehittäminen muodostuu haasteeksi julkiselle sektorilla kahdesta näkökulmasta:

- 1) julkisen sektorin perustehtävä ja yhteiskunnallinen vastuu kansakunnan (kansalaiset, yritykset ja yhteisöt) aineettoman pääoman ja edelleen kilpailukykyyn kehittymisen tukena ja mahdollistajana;
- 2) julkisen sektorin toimintaorganisaatioiden aineettoman pääoman laatu, kehittäminen ja hyödyntäminen.

Sosiaalinen pääoma saattaa osoittautua kestävimmäksi pääoman lajiksi. Teknologia ja uusi kansainvälinen työnjako muuttavat eilisen modernit tuotantolaitokset nopeasti kaupallisesti vanhentuneiksi ja vanha tieto korvautuu yhä nopeammin uudemmalla tiedolla. Vahvat sosiaaliset rakenteet edustavat pysyvyyttä ja antavat muutoksille yhteiskunnallista kestävyyttä.

Suomen kilpailukykyyn yritystoiminnan sijaintipaikkana arvioivat viime kädessä yritykset. Kyse on sekä ulkomaisten yritysten sijoittumisesta Suomeen että suomalaisten yritysten valinnasta Suomen ja ulkomaiden välillä, kun ne tekevät investointipäätöksiä. Pidemmän aikavälin kohtalon kysymys on työn ylikorkea verotus, mahdollisesti myös ylikorkeat välilliset verot. Tähän ongelmaan tepsii vain julkisten tehtävien entistä tehokkaampi hoito. Julkisen sektorin tehostaminen, tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantaminen, mikä pitää sisällään myös tulonsiirtojen kannustinjärjestelmät, on ilmeinen etenemistie. Toiminnan tehostamiseen ja järjestyttämiseen löytyy mahdollisuuksia. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusteet muodostavat jatkossakin merkittävän alustan laadukkaalle, tehokkaalle ja kilpailukykyiselle julkiselle sektorille.

4 BALANCED SCORECARD STRATEGIAN JA TOIMINNAN JÄSENTÄJÄNÄ

Seppo Määttä, Timo Ojala

4.1 Balanced Scorecard julkishallinnossa¹

Julkisen sektorin menestyksen uudet tuulet puhaltavat usealta eri suunnalta. Henkilöstö, osaaminen ja oppiva organisaatio, tieto näkyvänä ja hiljaisena sekä aineeton pääoma uudestaan löydettyinä menestystekijöinä, varallisuuden lajeina ja tuloksellisen toiminnan mahdollistajina ovat tällä hetkellä vahvasti esillä. Ne puhaltavat hiukan eri näkökulmista, mutta puhaltamisen kohde on sama: organisaation menestyminen perustuu yhä enemmän ei-rahamääräisten ominaisuuksien ja ilmiöiden varaan. Tämä on myös Balanced Scorecardin perusta.

Julkisen sektorin lähtökohdista

”Hyvän yhteiskunnan ydin voidaan esittää yleisellä tasolla helposti. Hyvän yhteiskunnan jokaisella jäsenellä, riippumatta sukupuolesta, rodusta tai etnisestä taustasta tulisi olla mahdollisuus palkitsevaan ja antoisaan elämään.” (Galbraith J.K., 1996,)

Julkinen hallinto on yhteiskunnan ja sitä edustavien tahojen päätöksillä aikaansaatu järjestelmä, jolla on lainsäädännön rajoissa yksipuolinen oikeus säännellä kansalaistensa toimintaa. Rahoituksen näkökulmasta julkinen hallinto kerää kansalaisilta veroja, joita poliittiset päätöksentekijät kohdentavat julkisten tehtävien hoitamiseen ja julkisten palveluiden tuottamiseen.

Kansalaiset, kuntalaiset, yritykset ja yhteisöt ovat julkisten palveluiden käyttäjinä ja julkisen sektorin toimienpiteiden kohteina erilaisissa rooleissa. Kansalaisilla on yhteiskunnan jäsenenä sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Kansalaisella ei useinkaan ole mahdollisuutta valita haluaako hän jotain palvelua vai ei. Hänellä ei myöskään usein ole mahdollisuutta omakohtaisesti valita palvelun tuottajaa, vaikka itse palvelun käyttäminen olisikin vapaaehtoista.

Poliittisen johtamisen lähtökohtia ovat yhteiskuntapolitiikan sisällölliset ja taloudelliset vaihtoehdot ja valinnat. Näiden osalta keskeiset näkökulmat ja kriteerit liittyvät vaikuttavuuteen ja taloudellisuuteen. Ammatillisen johtamisen vastuulla on varmistaa vaikuttavuus- ja taloudellisuusnäkökulmat huomioiden prosessin ja rakenteiden toimivuus ja kehittäminen sekä henkilöstön uudistuminen ja jaksaminen. Poliittiset päättäjät ovat yhdessä virkamiehistön kanssa vastuussa kansalaisille ja kuntalaisille yhteiskuntapolitiikan toteuttamisesta.

¹ Tämä kirjoitus perustuu julkaisuihin Määttä & Ojala (1999): ”Tasapainoisen onnistumisen haaste” ja Määttä (2000): ”Tasapainoinen menestysstrategia”.



Kuva: Julkisen johtamisen tasapainotuksen haaste

Julkinen toiminta on toimeksiantotaloudellista toimintaa, jonka keskeinen tavoite on varmistaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen menestysedellytykset sekä kansallinen kilpailukyky. Julkisen toiminnan tuloksellisuuskriteereitä ovat vaikuttavuus, taloudellisuus ja tuottavuus. Vaikuttavuuden merkittävä osatekijä on puolestaan julkisten palveluiden laadukkuus.

Julkisen sektorin rooli yhteiskunnan menestysedellytysten luojana tiivistyy kysymykseen, mikä on yhteiskunnan kyky tuottaa yleensä kasvua, työllisyyttä ja hyvinvointia. Tämä on julkisen sektorin onnistumishaasteen keskeinen ydin, jonka sisällölliset vastaukset edellyttävät strategisten valintojen tekemistä. Tähän liittyen on aivan oleellista pohtia, millainen on se julkisen sektorin erityisen roolin ja tehtävät huomioiva strategiaviitekehys ja prosessi, jossa julkisen sektorin onnistumisen kriteereitä ja siihen liittyviä asioita ja valintoja käsitellään.

Balanced Scorecard julkisen sektorin strategiatyön viitekehyksenä

Balanced Scorecard ja siitä tulkitut ja sovelletut versiot ovat tulleet tutuiksi kymmenille suomalaisille julkisyhteisöille. Balanced Scorecardin peruseriaatteet vision selkiyttämistä ja kommunikoinnista, monitoroimisesta tuloksellisuuden arvioinnista, taakse- ja eteenpäin tarkastelevien mittareiden ja kriteereiden merkityksestä ja tasapainoisen kokonaiskuvan luomisesta ovat sellaisenaan relevantteja myös julkisen sektorin käyttöön.

Strategiatyön lähtökohtana – myös Balanced Scorecard –pohjaisena - tulisi olla organisaation yhteinen käsitys ja näkemys siitä

- miksi tarvitaan strategiaa;
- millainen on toimialan ja organisaation kehitystilanne;
- mikä on poliittisen johdon ja ammatillisen virkamiesjohdon keskinäinen työnjako ja vastuut; ja
- miten strategiaprosessi tulisi rakentaa ja ketkä ovat prosessissa keskeisessä roolissa.

Mittaaminen ei ole julkishallinnon ja sen johtamisen ongelma numero yksi. Vaikka tuloksen mittaamisen ja arvioinnin tärkeyttä ja vaikeutta ei olekaan syytä aliarvioida, on marssijärjestyksen tässä suhteessa oltava selvä; visio ja sen mukaiset strategiset valinnat antavat suunnan ja viitekehyksen käytettävillä mittareilla ja arviointikriteereillä, ei toisinpäin.

Perustehtävän ja toiminta-ajatuksen täsmentäminen

Toiminta-ajatus on johtamisen väline ja strategiaprosessin keskeinen kulmakivi. Sen tulisi perustua perusteltuun näkemykseen organisaation hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta. Toiminta-ajatus täsmentää organisaation perustehtävän. Se on lupaus siitä, mitä organisaatio uskaltaa taata asiakkailleen, keskeisille sidosryhmilleen ja omistajilleen.

Toiminta-ajatuksen tulisi tiivistää selkeästi

- olemassaolon oikeutuksen ja yhteiseksi koetun näkemyksen julkisen organisaation hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta;
- organisaation aseman kokonaisuudessa suhteessa muihin;
- organisaation tehtäväalueen yhteiskunnassa;
- roolin tai roolit, joissa se haluaa toimia tehtäväalueellaan; ja
- strategiset vastuut lisäarvoina tai hyötyinä asiakkaille, sidosryhmille ja keskeisille panoksenhaltijoille.

Toiminta-ajatuksessa kiinnitetään strategian lähtökohdat, joista organisaatio yrittää vision suuntaan strategian viitoittamalla väylällä.

Visio tulkittuna ja ymmärrettynä näkemyksenä tulevaisuudesta

Visio on organisaation strategiaperustan toinen keskeinen elementti, joka antaa strategialle suunnan.

Visio on tavoitteellinen näkemys siitä, millaiselta tulevaisuudessa haluttaisiin organisaation näyttävän

- tehtäväalueen/toimialueen onnistuneiden toimenpiteiden seurauksena poliittisten päättäji-en, kansalaisten ja sidosryhmien silmissä
- toimintaperiaatteiltaan ja arvoiltaan yhteisten onnistuneiden toimenpiteiden seurauksena itsensä silmissä; "Mitä haluamme meistä sanottavan, kun olemme onnistuneet työssämme?"

Vision tehtävä on antaa julkisen organisaation toiminnalle yhteisesti hyväksytty ja jaettu suunta. Se on näkemys ”parhaasta” – tahtotilasta, joka motivoi tekemään tavoitteesta totta.

Strategisten näkökulmien valinta

Organisaation strategiaa ja strategisia tavoitteita jäsennetään erilaisista näkökulmista; asiakas-, laatu-, henkilöstö-, omistajastrategia ovat esimerkkejä eri näkökulmista jäsennetyistä linjauksista. Näiden näkökulmien mukaan määritetään strategiset tavoitteet. Jokaisen erityisnäkökulman ja –strategian taustalla on kuitenkin yhteinen kysymys siitä, miten organisaatio toteuttaa parhaiten tarkoitustaan, menestyy ja saa aikaan tuloksia sekä etenee tulkitun ja ymmärretyn tulevaisuusnäkemyksen suunnassa. Strategia sisältää ne asiat ja linjaukset, jotka ovat *erityisen* tärkeitä organisaation kokonaisuonnistumisen ja menestymisen kannalta. Se sisältää myös rivien välissä kannantoton siitä, mitkä asiat eivät ole juuri siinä tilanteessa olevalle organisaatiolle strategisia.

Organisaation kokonaisuonnistuminen riippuu strategisten näkökulmien keskinäisen yhteyden ymmärtämisestä ja tasapainoisesta toteuttamisesta. Julkishallinnon Balanced Scorecard –viitekehys voisi sisältää esimerkiksi seuraavat näkökulmat (tai jotkut niistä):

- *Kansalaisen ja poliittisen päätöksentekijän näkökulma*
 - Mitkä ovat kansalaisen ja poliittisen päätöksentekijän odotukset organisaation onnistumiselle (asiakasvaikuttavuus ja/tai yhteiskunnallinen)
- *Asiakkaan näkökulma*
 - Mitkä ovat asiakkaan odotukset palveluiden laadulle ja organisaation onnistumiselle
- *Resurssien hallinnan ja talouden näkökulma*
 - Miten taloudellisesti ja tuottavasti organisaatio käyttää sille uskottuja verovaroja ja muita resursseja poliittisen päätöksentekijän ja ohjaavien organisaatioiden mielestä (resurssit ja talous).
- *Organisaation suorituskyvyn ja toimivuuden näkökulma*

Kuinka suorituskypyyinen ja rakenteellisesti oikea organisaatio on toteuttamaan sille asetetut tavoitteet (prosessit ja rakenteet).
- *Työyhteisön ja henkilöstön näkökulma*

Millä tavoin varmistetaan yksilö-, työyksikkö- ja työyhteisötasoinen uudistuminen sekä henkilöstön henkinen ja fyysinen työkyky (uudistuminen ja työkyky).

Vaikuttavuus

Vaikuttavuus eli julkisen organisaation yhteiskunnalliseen vastuuseen perustuvien tavoitteiden saavuttamisesta kuvaa organisaation aikaansaannoksia. Vaikuttavuus voidaan jakaa asiakasvaikuttavuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen sen mukaan, kuinka välittömästi tai välillisesti organisaation yhteiskunnallinen tehtävä kohdistuu kansalaisiin asiakkaina, palvelun käyttäjinä, oikeutensa käyttäjinä tai velvollisuutensa täyttäjinä.

Vaikuttavuuden sisältö vaihtelee riippuen organisaation asemasta hallintojärjestelmässä. Eri tasoilla toimivien organisaatioiden asiakassuhde vaihtelee välittömästä (kuten kuntien ja valtion palveluyksiköt) tai välilliseen (kuten ministeriöt). Useilla julkisilla organisaatioilla on samanaikaisesti sekä yhteiskunnalliseen vastuuseen liittyviä tehtäviä että asiakaslähtöisiä palvelutehtäviä. Mitä välillisempi suhde on, sitä voimakkaammin painottuu yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tarvittaessa on myös mahdollista erottaa kumpikin vaikuttavuus omaksi näkökulmaksi, jos se on strategisesti perusteltua.

Resurssit ja talous

Resurssien hallinnan tavoitteena on osoittaa uskottavasti poliittisille päätöksentekijöille ja veronmaksajille, kansalaisille sekä kuntalaisille, että organisaatio käyttää sille uskottuja yhteiskunnan taloudellisia panoksia ja muita voimavaroja (henkilöstön työpanos, pääoma, tilat ja kiinteistöt, taloudelliset resurssit jne.) taloudellisesti, tuottavasti ja kustannustehokkaasti organisaation entistä paremman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Resurssien hallinnan tulisi lähteä niistä asioista tai laskentatoimen tunnusuuureista, jotka tulevaisuudessa osoittavat parhaiten käytössä olevien ja olleiden resurssien onnistunutta hallintaa.

Prosessit ja rakenteet

Näkökulma tarkoittaa kaikkia organisaation omistuksessa tai hallinnassa olevia prosesseja ja rakenteita, joiden suorituskvyyllä on ratkaiseva merkitys tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden toteutumisessa. Prosessit voivat olla myös organisaation ulkopuolta lähteviä (alihankkijat, yhteistyökumppanit) tai sinne päätyviä (kansalaiset, asiakkaat, toiset julkiset tai yksityisen organisaatiot). Prosessit voidaan jakaa ydin-/palvelu-, tuki- sekä yhteistoimintaprosesseihin.

Tavoitteena on tunnistaa ne prosessit, toiminnot tai rakenteet, joiden suorituskykyä ja toimivuutta tulisi välttämättä parantaa, jotta asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sekä sisäiset taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet on mahdollista saavuttaa.

Uudistuminen ja työkyky

Uudistumisen ja työkyvyn näkökulma kohdistuu työyhteisön tai -yksikön kehittämiseen sekä henkilöstön terveyteen, toimintakykyyn, motivaatioon ja osaamiseen. Uudistumisen lähtökohtana on jatkuva innovaatio- ja kehittämistoiminta niin työyksiköiden kuin koko organisaation tasolla mitä tulee esimerkiksi palvelujen, tuotteiden ja toimintatapojen ja -menetelmien uudelleenarviointiin.

Tämän näkökulman kautta tulisi varmistaa sellainen työyhteisön uudistuminen ja henkilöstön fyysinen ja henkinen työkyky, joka mahdollistaa tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, prosessien ja rakenteiden uudistamisen sekä resurssien taloudellisen, tuottavan ja tehokkaan käytön.

Näkökulmien määrän suhteen ei ole yhtä oikeaa vastausta. Strategiaviitekehyksen ja sen kuvaaman todellisuuden hahmottamiseksi ja ymmärtämiseksi on kuitenkin syytä pitäytyä rajallisessa määrässä näkökulmia (enintään viisi tai kuusi). Jokaisen organisaation tulisi jäsentää oma strateginen viitekehyksenä, johon sisältyvät näkökulmat ovat yhteisön omista, erityisistä lähtökohdista käsin tulkittavia ja ymmärrettäviä. Balanced Scorecard voisikin olla aluksi tyhjä taulu, jonka näkökulmat ja ulottuvuudet rakentuvat jokaisen organisaation omista lähtökohdista ja kokemusmaailmasta käsin. Strategisten näkökulmien valinta on itsessään strateginen ratkaisu, koska se muodostaa yhteisen viitekehyksen yrityksen menestysstrategian laadinnalle ja toteuttamiselle.

Kriittisten menestystekijöiden tunnistaminen

Strateginen tavoitetilä voidaan kuvata kokonaistasolla Balanced Scorecardin sisältämien näkökulmien mukaan jäsennettyinä. Kuhunkin näkökulmaan kiteytetään strategian ydin kriittisinä menestystekijöinä. Ne ovat asioita tai asiantiloja, joissa onnistuminen tai epäonnistuminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä ratkaisevimmin ja välittömimmin organisaation menestymiseen. Niiden on oltava samanaikaisesti strategisesti tärkeitä ja organisaation on pysyttävä vaikuttamaan niihin toimenpiteillään.

Kriittiset menestystekijät johdetaan toiminta-ajatuksesta ja visiosta. Kriittiset menestystekijät vastaavat kysymykseen, missä asioissa organisaation on ehdottomasti onnistuttava, jotta se toteuttaa toiminta-ajatustaan ja etenee visionsa suuntaan.

Mittareiden ja arviointikriteerien määrittely

Arviointikriteerien määrittelyn tavoitteena on etsiä mittaria, välinettä tai keinoa, joka kuvaa parhaiten organisaation onnistumista kriittisen menestystekijän suhteen ja sen haluttua muuttumista organisaation toimenpiteiden seurauksena. Itse arviointikriteeri voi kuvata joko sitä, mitä saadaan aikaan tai saavutetaan (tulokset, suoritteet), tai sitä, mikä vaikuttaa aikaansaannoksiin tai tuloksiin.

Arviointikriteerille asetettu tavoite voi olla joko laadullinen (sanallinen) tai määrällinen (lukuarvo) kuvaus tarkasteltavan asiantilan olennaisista ominaisuuksista, joiden perusteella voidaan erottaa onnistuminen epäonnistumisesta. Niiden tehtävä on osoittaa, eteneekö organisaatio strategiansa mukaisesti ja onko itse strategia sinällään onnistunut.

Kriittisten menestystekijöiden tasapainotus toiminta-ajatukseen ja visioon

Ensimmäinen tasapainotuksen kohde on se, miten eri näkökulmien kriittiset menestystekijät vievät organisaatiota vision suuntaan ja lunastavat toiminta-ajatuksen strategiset vastuut. Jokaisella menestystekijällä ja sen onnistumisen arviointikriteereillä tulisi olla vähintään välillinen myötävaikutus mahdollisimman monen

strategisen vastuun lunastamiseen. Vaikuttavuuden menestystekijöillä myötävaikutuksen pitäisi olla mahdollisimman yksiselitteisen välitöntä.

On myös tärkeää arvioida, kuinka eri organisaatioyksiköiden strategiat tukevat koko organisaation vaikuttavuutta. Tavoitteena on varmistaa organisaation toiminnan strategista yhdensuuntaisuutta sovittamalla yhteen organisaatioyksiköiden vaikuttavuuden menestystekijät koko organisaation vaikuttavuuteen. Näin saadaan selville yksiköiden strategioiden yhteensopivuus ja myötävaikutus kokonaistrategiaan, samoin mahdollinen tarve suunnata niitä uudelleen. Lisäksi on syytä arvioida yksiköiden strategioiden keskinäinen tasapaino ja synergia. Ei ole mahdotonta, että joiltain osin organisaation eri yksiköiden strategiat ovat jopa ristiriidassa keskenään. Mahdollinen osaoptimointi on syytä tehdä läpinäkyväksi. Yksiköiden strategioiden keskinäinen tasapainotus mahdollistaa myös nykyiset ja potentiaaliset yhteistyöalueet ja -tarpeet.

Balanced Scorecardin olemuksesta julkisyhteisöissä

Organisaation menestysstrategian laadintaan ja toteuttamiseen liittyvät kysymykset ja ongelmat eivät ratkea ainoastaan yksinkertaisempia ja teknisesti kehittyneempiä johtamisen, kehittämisen, mittaamisen ja arvioinnin menetelmiä kehittämällä ja soveltamalla. Balanced Scorecard ei menetelmänä ja välineenä muodosta tästä poikkeusta – ei, vaikka se on alkaneen vuosituhannen laajimmin maailmassa kokeilluista ja sovelletuista johtamis- ja mittaamisjärjestelmistä. Balanced Scorecardin olemus lähestyy kuitenkin organisaation menestysstrategian peruskysymyksiä, jos se tulkitaan ja ymmärretään mittaamis- ja johtamisvälinettä laajemmassa, toiminta- ja johtamisfilosofian ja keskustelu- ja ymmärtämisfoorumin yhteydessä.

Balanced Scorecard *toiminta- ja johtamisfilosofiana* sisältää mm. käsitykset arvoista, ihmisestä, osaamisesta ja johtajuudesta. Jokaisen strategian ja Balanced Scorecard tulkinnan ja sovelluksen taustalla ovat perusoletukset ja sitoumukset siitä, mille arvomaailmalle toiminta perustuu, miten ihmisen olemusta tulkitaan, miten osaaminen ja tieto ymmärretään ja mitä merkitsee johtajuus. Jokainen organisaatio tukee ja toteuttaa tiettyjä käsityksiä näihin teemoihin liittyen ja niitä koskevat perusoletukset ovat olemassa joka tapauksessa, keskusteltiin niistä näkyvästi tai ei. Balanced Scorecard -*mittaamisjärjestelmän* tarkoitus on kääntää laadittu strategia toiminnalliseksi mittaristoksi ja tavoitteiksi ja siten rakentaa silta suunnittelun ja toteutuksen välille. Mittaaminen ja mittarit ja niiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet ovat mittaamisjärjestelmän perusta. *Johtamisjärjestelmänä* tasapainoinen Balanced Scorecard kokoaa sateenvarjonsa alle kaikki organisaation keskeiset johtamisjärjestelmät: mm. budjetoinnin, henkilöjohtamisen, palkitsemisen. Balanced Scorecard *keskustelu- ja ymmärtämisfoorumina* tuo saman organisaation eri yksiköissä ja tehtävissä toimivat ihmiset saman pöydän ääreen. Sen eri näkökulmat edustavat samalla myös erilaisia ammattikuntia ja organisaation toimintoja, joilla jokaisella on oma osaamisperusta ja horisontti organisaation toiminnan ymmärtämiseen ja pyörittämiseen. Moninäkökulmainen Balanced Scorecard pakottaa eri tehtävissä, eri osastoilla ja yksiköissä toimivat ihmiset keskustelemaan keskenään ja katsomaan omaa toiminta-aluetta laajemmalle.

Perinteinen strategia-ajattelu, jossa johto on strategian laatija ja porukka toteuttaja, ei toimi tämän päivän ja huomisen kilpailuympäristössä. Jokainen organisaation jäsen toimii päivittäin tavalla tai toisella strategin roolissa sekä sen laatijana, tulkitsijana että toteuttajana. Minkään organisaation johdolla ei pitäisi olla varaa olla hyödyntämättä sitä laajaa ja syvällistä kokemusta ja osaamista, joka heidän ihmisillään on.

Lähteet:

Määttä Seppo ja Ojala Timo (1999). Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Edita Oy.

Määttä Seppo (2000). Tasapainoinen menestysstrategia. Balanced Scorecardin tuolla puolen. Inforviestintä Oy.

4.2 Muutoksen johtaminen ideologisena ja strategisena haasteena

Taina Savolainen

Johdanto

Johtamiskäytännöt ovat ajan kuluessa nojanneet enemmän tai vähemmän erilaisiin oppeihin ja malleihin - ismeihin¹. Johtamiskirjallisuus ja ammattilehdet tarjoavat runsaasti normatiivisia vihjeitä siitä, miten organisaatioita *pitäisi johtaa*. Erityisesti kuluvalle ja viime vuosikymmenellä tarjonta johtamisen 'ismeistä' on ollut ennennäkemättömän runsasta – uusimpina tulokkaina mm. Balanced Scorecard: BSC on valtaamassa alaa julkisen sektorin organisaatioissa edeten rinnan laatujohtamisoppien kanssa.

Osa opeista on muotivirtauksen omaisesti kuihtunut pois nopeasti. Osa on sisältänyt muoti-ilmiöille tyypillisiä houkuttelevia piirteitä, mutta samalla ollut hyvin sovelluskelpoista kehittyen ja eläen johtamisajattelussa vuosikymmeniä (esim. tavoite- ja tulosjohtaminen). Johtamisoppeja syntyy ja kuolee. Jotkut saavat suosiota, toiset herättävät vastustusta. Opinkappaleisiin uskotaan dogmaattisesti, niitä sovelletaan ortodoksisesti tai luovasti. Oppeja myös kritisoidaan, epäillään ja hylätään liian monimutkaisina ja vaikeasti sovellettavina: johtamisoppi osoittaa siis hyvyytensä tai huonoutensa organisaatioiden *käytännössä*.

Kun uudet ismit nykyään leviävät kiihtyvällä tempolla, niiden valinta, omaksuminen ja soveltaminen organisaatioissa asettavat erityisiä haasteita muutosprosessin läpiviemiselle. Johtamisopit saavat hyvinkin erilaisia ilmiäsuja käytäntöön sovellettaessa, mutta niillä on yksi yhteinen tarkoitus: vaikuttaa johtamiskäytäntöjen ja organisaation toiminnan parantamiseen - siis viime kädessä toimintakykyyn, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Uudet ismit vaikuttavat siten tosiasiallisesti organisaatioiden strategisessa ja päivittäisessä johtamisessa. Juuri tästä syystä muutoksen johtamisen ja toteuttamisen haasteiden pohtiminen (ja tutkiminenkin) on tärkeää. Miten ja miksi uudenaikaiset johtamisopit ja -filosofiat tai mallit otetaan käyttöön organisaatioissa. Miten ne valitaan, miten niitä sovelletaan? (Savolainen 1997) Millaisia ovat muutoksen tai pikemminkin uuden tiedon ja tietämyksen hallinnan kysymykset tällaisissa tilanteissa? Kysehän on organisaation uudistumisesta² soveltamalla tuoreita uudenlaisia ideoita organisaation johtamiseen. Uudistuminen on strategialähtöistä tai sen tulisi ainakin palvella strategisia päämääriä. Sen tulee perustua *ideologiajohtamiseen*, joka luo pohjan jäljittelemättömän organisaatiospesifin tiedon, osaamisen ja käytäntöjen luomiseen sekä niiden *yhteiseksi* tekemiseen.

Muutos on ideologinen haaste

Miten uudenaikainen johtamisen viitekehys kuten BSC sitten voi palvella organisaation kehitystä kohti uutta, sopeutumista ja strategisia valintoja muuttuvassa ympäristössä? Edellä esitetty uudistumisen määrittely tuo esiin *ideologisen muutoksen* näkökulma, jota kuvaa Tichyn ja Devannan (1986:31) luonnehdinta: "The new way of thinking becomes day-to-day practice. New realities, actions and practices *must be shared* so that changes become institutionalized. At a deeper level this requires shaping and reinforcing a new culture that fits with the revitalized organization". Edelleen se viittaa siihen, että otettaessa käyttöön uusia suunnittelua, ohjausta ja seurantaa avustavia malleja, ydinasia on uuden ajattelutavan omaksuminen ja sen muuttaminen käytännöksi. Koko muutosprosessissa keskeistä on ideoiden hakeminen, valikointi, kehittäminen, jalostaminen, siirtäminen ja *jakaminen* niin, että koko organisaation (kulttuurin) läpäisevä muutos käy mahdolliseksi ja toteutuu. Niin julkisen kuin yksityisen sektorinkin organisaatiot ympäri maailmaa etsivät tapoja kehittää johtamista so. järjestelmiään, toimintojaan ja prosessejaan ollakseen yhä toiminta/kilpailukykyisempiä. Näissä prosesseissa uudet johtamisopit toimivat uudistumisen apuvälineinä.

¹ Opilla tarkoitetaan tässä suhteellisen yhtenäistä ja systemaattista kuvausta jonkin johtamisen (erityis)alueen, esimerkiksi laatujohtamisen filosofiasta, periaatteista, normeista ja uskomuksista. Johtamisopille on tyypillistä normatiivisuus, 'miten pitäisi tehdä'; miten laatua pitäisi johtaa (TQM) tai miten strategian toteuttamista pitäisi mitata (BSC).

² Uudistuminen määritellään tässä innovatiiviseksi, kehityshakuiseksi käyttäytymiseksi, joka tähtää oppimiseen ja sopeutumiseen alati muuttuvassa ympäristössä.

Miten ideologia ilmentyy

Ideologia³ ilmentyy kahdella tasolla: *ideamaailman*, so. käsitteiden ja periaatteiden tasolla, mutta myös *käytännöllisinä* sovelluksina organisaatioissa. Johtamisideologiaan sisältyy siis sekä ajattelun ja tiedon että toiminnan ulottuvuus. Esimerkiksi laatujohtaminen jo maailmanlaajuisesti levinneenä johtamisoppina on löytänyt tiensä suomalaiseen johtamisajatteluun viimeisen 15 vuoden aikana. Siitä on tullut osa suomalaisyritysten johtamisajattelua ja -käytäntöjä, jotka ovat organisaatiosta riippuen hyvin moninaisia laatu politiikkoja, -ohjelmia, -järjestelmiä, -tekniikoita, menettelytapoja, prosesseja jne. (Savolainen 1997). Johtamisopit leviävät yksilöiden/instituutioiden/organisaatioiden kautta. Ne materialisoituvat puheina ja kirjallisina tuotoksina ja leviävät toimijoiden, vaikuttajien (agitaattorien), toimesta.

Vaikka johtamisoppeja on tarjolla runsaasti, ja sovelluksia runsain määrin, *systemaattista tieteellistä tietoa* ei ole paljoakaan sellaisista muutosprosesseista, joissa tutkitaan, miten uudet ismit kehkeytyvät käytännöiksi. Yksi harvoista suomalaisista empiirisistä tutkimuksista laatujohtamisen kehittymisestä (Savolainen 1994) paljasti, että tällaisessa muutosprosessissa on kaksi ulottuvuutta/tasoa, ideologinen/pehmeä, ja teknis-menetelmällinen/kova. Johtopäätös oli, että uuden johtamisajattelun juurtuminen on pohjimmiltaan pehmeän puolen ilmiö - ideologinen, ajattelutavallinen - vaikkakin käytännössä uusien oppien omaksuminen ja soveltaminen tapahtuu sekä pehmeällä että kovalla tasolla samanaikaisesti. Ajattelutapojen muutosta tapahtuu rinnan erilaisten tekniikoiden ja viitekehysten soveltamisen kanssa.

Ideologiat – inhimillisen vaikuttamisen väline

Ideat ovat *inhimillisen vaikuttamisen välineitä*. Johtamisen kannalta katsottuna ideologian tehtävä on *vaikuttaa*. Ideat toimivat poliittisina, sosiaalisina ym. välineinä ajatusten, asenteiden ja viime kädessä käyttäytymisen muuttamiseksi. Ideologiajohtaminen voidaankin määritellä johtamiskäyttäytymiseksi, joka ilmenee ja ohjaa sitä, miten ajattelutapa-, asenne-, toimintatapa- ja suorituskymy muutoksia saadaan aikaan. Johdolle uudet johtamismallit toimivat *henkisenä vaikuttamiskeinona muutosprosessissa* antamalla käsitteet, viitekehysten, kielen ja tavoitteet käynnistää ja luotsata uudistumisen prosesseja.

Uuden johtamismallin soveltaminen – ideoista käytännöksi

Uusien johtamisinnovaatioiden synty ja leviäminen on osaltaan sosiaalinen prosessi. Vaikka ideoita syntyykin puhtaasti johtamalla tai satunnaisen assosiaation tuloksena, pääosin ne kuitenkin syntyvät *sosiaalisessa kontekstissa: ihmisten, opetuksen, keskustelujen ja kirjoitusten* inspiroimina

Kun olemassa olevat 'ismit' maatuvat, kehitykseen tarvitaan *uutta ideologista virettä* (vrt. Ishikawa 1985). Henkinen vire laskee ja on estettävä kehityssponnistelujen laantuminen. Uudistamisessa nojataan *aiempaan tietoon ja kokemuksiin*. Uudenlaisen johtamisajattelun juurtuminen perustuu olemassa olevaan syvempään ideologiseen perustaan, kulttuuriin ja siihen juurtuneisiin arvoihin. Uudet virtaukset tulevat (juurtuvat/mukautuvat) olemassa oleviin kulttuurisiin oletuksiin (Schein 1985). Olemassa oleva (yhtenäinen) arvopohja suuntaa mielenkiintoa, jolla puolestaan on merkitystä ajattelun suuntaamisessa tiettyihin asioihin. Tämä unohdetaan monesti silloin, kun on kyse uuden ja erilaisen ajattelutavan ja sovelluksen toteutuksesta.

Mitkä asiat sitten muuttavat ajattelun suuntaa? Taustavoimana ovat intressit, joita uuden johtamismallin on tarkoitus palvella. Kun jo käytössä olevat opit eivät enää tarjoa sopivia ratkaisuja muospaineessa, alttius uuden omaksumiseen jopa "suinpäin" on suuri. Mikään uusi johtamismalli sinällään ole omiaan saamaan aikaan muutosta, mutta johto tarvitsee *käsitteet ja ajatuksellisen rakenteen*, jotta se voi itse ylipäänsä saattaa alkuun kehittämistä ja saada aikaan myös konkreettisia vaikutuksia. Ensi vaiheessa efektit ovat retoriikkaa, siis pääasiallisesti suullisia manifestaatioita, joilla *vaikutetaan* ihmisten ajatusmaailmaan. Todellinen

³ Koostuu ideoista, ja on ideoihin liittyvien uskomusten, normien ja toteamusten suhteellisen systemaattinen rakenne. Muodostaa ideoiden verkon ja muotoutuu ideologiaksi (Borg 1965).

muutos voi näkyä vasta myöhemmin, kun periaatteita sovelletaan ja asetetaan tavoitteita, luodaan politiikkoja ja ohjelmia sekä toteutetaan niitä. Mutta välttämättä ei päästä lainkaan retoriikkaa syvemmälle. Uusien johtamismallien soveltamisessa on siis ensin luotava henkinen valmiustila muutoksille.

Tunneaspekti uuden johtamismallin juurruttamisessa

Vaikka laajempi kognitioita ja emootioita koskeva keskustelu jää tämän tarkastelun ulkopuolelle, on syytä ottaa esille kaksi asiaa, joilla on merkitystä uuden asian levittämässä ja juurruttamisessa: a) kognitiivisessa prosessissa *intressit ohjaavat selektiiviseen havainnointiin*, ja b) *emootioiden merkitystä ei tule sivuuttaa* ideoiden hyväksymisessä ja leviämässä. On havaittu, että tunneaspekti toimii jopa vahvempana elementtinä kuin tieto (Ehrnrooth 1992). Emootiot liittyvät inhimilliseen käyttäytymiseen ja ennen muuta ideoiden leviämisen metodiikkaan. 'Tunnelatautuneet' mielipiteet aiheuttavat tunnereaktion, joka vaikuttaa asenteisiin (esim. koetaanko jokin asia kiinnostavana, uhkaavana jne.). Intressejä ohjaa muisti, joka vaikuttaa havaitsemiseen, hyväksymiseen tai hylkäämiseen toimien emotionaalisen dimension kautta.

Kun uuden mallin on läpäistävä eri organisaatiotasot, se kohtaa erilaisia areenoja ja toimijoita. Osa toimijoista yleensä edustaa vastavoimia. Ideologiaan uskomusten järjestelmänä sisältyy sinällään ajatus, että leviämiseen tarvitaan kannattajia, *jotka uskovat ideaan ja haluavat viedä sitä eteen päin*. Siinä johdolla on näkyvä rooli.

Johdon rooli muutosprosessissa

Ideologinen muutos on kollektiivinen ilmiö, vaikka se käynnistyy yksilöissä. Tämä on keskeistä myös BSC-mallin soveltamisessa ja käyttöönotossa. Jotta ideologinen muutos voi tapahtua, tarvitaan ainakin jonkin asteinen kollektiivinen kannatus, "kriittisen massan" hyväksyntä (Tichy & Devanna 1986). Tällainen kriittinen ryhmä on johto ja esimiehet, jonka sisäinen vaikuttuminen ja näkemys opin 'hyvyydestä' on alussa tärkeä. Se ei kuitenkaan merkitse läheskään aina yhteistä näkemystä muutoksen toteuttamisstrategiasta.

Kun organisaatiossa luodaan soveltamisen muotoja, malli on konkretisoitava. Ydinasioista keskustellaan haetaan ymmärrystä ja perusteluja sovellukselle. Uusi ajattelumalli *materialisoituu* eri tavoin: puheiksi kirjoituksiksi, toiminnaksi, esityslistoiksi jne. Ydinryhmä muuntaa periaatteita suunnitelmaksi ja muotoilee konkreettisia strategisia ehdotuksia uuden mallin levittämiseksi organisaatioon. Jotta oppi muuttua käytännöksi, tarvitaan kannatus organisaation jäseniltä, jotka ovat uusien ideoiden leviämisen ketjussa usein viimeinen, mutta kriittinen vastaanottaja, omaksuja ja soveltaja.

Miten ideat saadaan läpi

Vastaanottamiseen vaikuttaa useita tekijöitä, esim. *persoonallinen karisma* (johtajuus), retoriset keinot ja strategia. Tarvitaan myös *kansanomaistamista, yksinkertaistamista ja konkretisointia*. Hyvä henkinen kaikupohja organisaation jäsenten jokapäiväisen puheen ja toiminnan tasolla edesauttaa ajatusten perillesaantia. Vaikuttaakseen uuden opin on sykehdytettävä enemmistöä - siinä toimii tunnedyneamiikka - joka perustuu myös etuihin, hyötyihin tai mahdollisuuksiin. Kuten edellä jo todettiin, uusi malli voi toimia, jos se realisoituu kahdella tasolla: 1) ajattelutavan (filosofisella) ja 2) konkreettisella, terveen järjen tasolla.

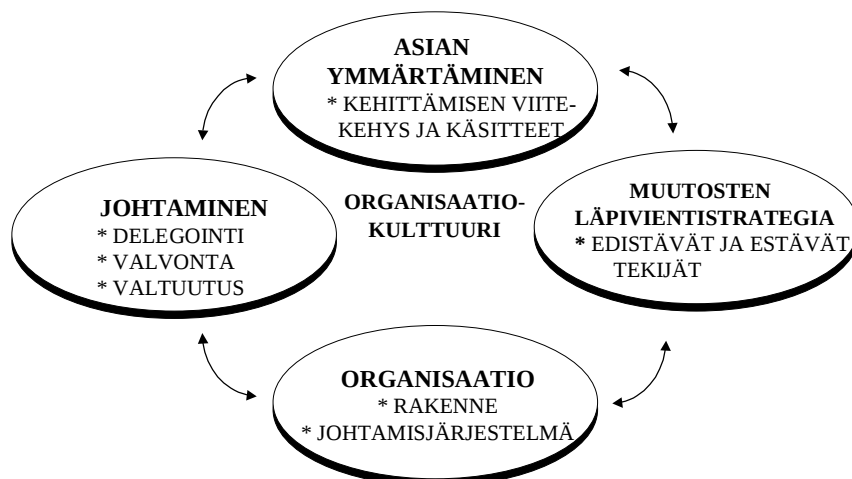
Muutosprosessin ohjaus, siis *vaikuttaminen niin, että muutos saadaan läpi*, nousee keskeiseksi kysymykseksi. Johto on muutoksen katalysaattori ja agentti, mutta samalla kertaa itse myös osa muutosprosessia. Uusien ajatusten viemisessä ydinryhmällä on oltava *mobilisointikykyä*, jotta ideat "ottavat tulta" ja saavat kannatusta. Yhteinen kannatus ja ymmärrys luodaan kommunikaation, keskustelun ja taivuttelunkin kautta, ei pelkästään organisoimalla (esimerkiksi perustamalla työryhmiä ja tiimejä). Retoriikka ja kieli ovat tärkeitä, mutta organisointi ja etenemistapa vaikuttavat niinkin.

Organisaation näkökulmasta uuden sovelluksen tuominen organisaatioon siis ideologisen ja toiminnallisen muutoksen aikaansaaminen, ei ole pelkästään tekninen prosessi. Organisaation uudistaminen edellyttää

johdon huomiota ja tukea. Se vaatii *vaikutusvaltaisen toimijan/toimijoita* muutoksen läpiviemiseksi. Johdolta odotetaan aloitteellisuutta uusien ideoiden hakemisessa, omaksumisessa ja jakamisessa. Johto on 'luontainen', aktiivinen osa ideologisen muutoksen prosessia, joka antaa toimenpiteille tarkoituksen ja suunnan. Osallistuva johtajuus, joka on ensisijaisesti vuorovaikutuksen (luottamuksen) luomista, kuuntelemista ja palautteen antamista, on keskeistä uusien ajatusten istuttamisessa.

Sitoutuminen - onnistuneen muutosprosessin edellytys

Muutoksen läpivieminen edellyttää sitoutumista. Johtamisessa sitoutuminen koskee sekä johdon omaa sitoutumista että alaisten sitoutumisen aikaansaamista. Ne nivoutuvat aina toisiinsa. Johdon sitoutuminen lähtee *johtajuuden ydinajatuksesta*, vaikuttamisesta, johon johdon keskeinen rooli muutoksen ohjaajana myös pohjautuu. Jotta ihmiset sitoutuvat, johdon on osoitettava omaa sitoutumisensa. Organisaation sitoutumisen aikaansaaminen onkin yksi osoitus onnistuneesta johtajuudesta. Toisaalta ketään ei voida pakottaa sitoutumaan. Johto voi luoda edellytyksiä, mutta ei *sitouttaa*. Johdon aktiivinen rooli muutosprosessissa ilmenee henkilökohtaisena osallistumisena, esimerkin osoittamisena, puhumisena, kuuntelemisena ja palautteen antamisena. Johdon tulkinnat muutoksen merkittävydestä ja laajuudesta kertovat myös sen omasta sitoutumishalukkuudesta. Sitoutumiseen vaikuttavat ainakin seuraavat neljä tekijäryhmää (Savolainen 1998). Näihin sisältyvät mm. osallistuminen tavoitteenasetteluun, asian ymmärtäminen ja muutoksen läpivientistrategia.



Kuva: Sitoutumiseen vaikuttavat tekijät (Savolainen 1998).

Johdon sitoutuminen

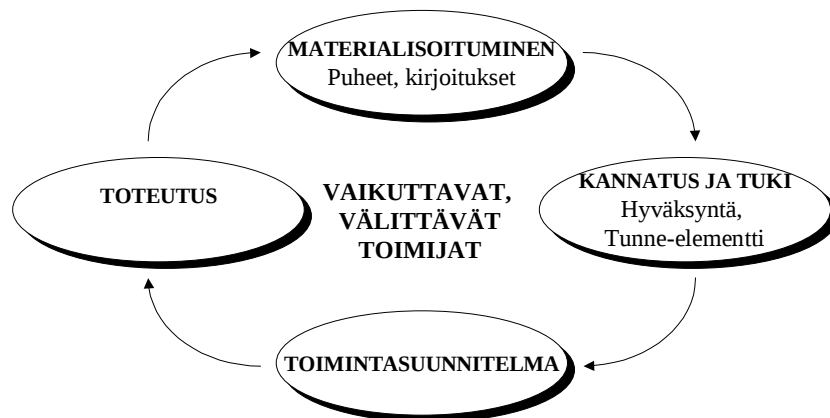
Johdon sitoutumisen osalta on kiintoisa kysymys: oletetaanko johdon sitoutuvan *asemansa* perusteella? Seuraako sitoutuminen johtajan roolista niin, että johdon *odotetaan* olevan sitoutunut sekä organisaatioon että tavoitteisiin? Tutkimusten perusteella voidaan todeta, että sitoutuminen on johdollekin yksilön sisäinen oppimisprosessi (Savolainen 1994, 1998). Ensin on saatava tietoa alustavan sitoutumisen (hyväksynnän) syntymiseksi, tehtävä päätöksiä ja toimittava tavoitteen saavuttamiseksi. Sitoutuminen ilmentyy vastuunottamisena ja asiaan paneutumisena, tiedon hankkimisena, asian merkityksen ymmärtämisenä, asian puolesta puhumisena, ponnisteleminen ja tehtävän loppuunsaattamisena. Ennen syvempää sitoutumista tarvitaan siis tietoa, mutta sitoutuminen on kuitenkin hyväksyntää laajempi, sisältäen jo päätöksen tavoitteen saavuttamisesta ja halun ponnistella sitä kohti.

Sitoutuminen onkin *asteittainen prosessi* ajatuksellisesta hyväksymisestä, asenteellisesta myönteisyydestä - tahdon päätökseen sekä toimenpiteisiin tavoitteen saavuttamiseksi. Sitoutumisen esteinä on havaittu muutoksen vastustus, joka ilmenee pelkona, ja pohjautuu usein väärinkäsityksiin ja informaation puutteeseen, auktoriteetin menettämisen uhka ja omien virheiden myöntämisen pelko. Sitoutuminen on siis yksilölle myös tunnepohjainen asia.

Johdon rooli muutoksen aikaansaamisessa on toimia muutosagenttina. Johto toisaalta koostuu yksilöistä, joilla on erilaisia näkemyksiä tavoitteiden saavuttamisesta. Johto rakentaa sisäisiä koalitioita, joilla tarkoitetaan resurssien ja/tai tuen tarjoajia. Kuitenkin kriittisen massan on tuettava ideologista muutosta, jotta se onnistuu. Visio ja sen kommunikointi ovat johdon keskeisiä välineitä (Bennis & Nanus 1986). Mutta johdon on viestittävä visionsa ja kommunikoitava se johtamistyyliinsä mukaisella tavalla. Ideologiajohtaminen on asian 'elämistä todeksi' arkipäivän johtamisessa.

Miten ideologinen muutos etenee

Uuden johtamismallin levittäminen ja soveltaminen organisaatioon voidaan kuvata nelivaiheisena muutos-syklinä (kuva 1). Vaiheet kuvaavat ideologisen muutoksen edellytyksiä ja etenemistä. Kuhunkin vaiheeseen liittyy erilaisia toimenpiteitä ja erimuotoista vaikuttamista.



Kuva: Ideologisen muutoksen sykli: vaiheet ja edellytykset (Savolainen 1997)

- 1) Uusi ajatusmalli on ensin *materialisoitava*. Käsitteiden, normien, periaatteiden ja uskomusten on muunnuttava puheeksi ja/tai kirjalliseen muotoon.
- 2) uuden idean tulee saada riittävästi *kannattajia/tukijoita* (määrällisesti ja laadullisesti). Tämä edellyttää sisäistä vaikuttumista opin hyvydestä/sovellettavuudesta (tunne-dynamiikka).
- 3) Ideat tai uusi viitekehys on työstettävä ja muunnettava *toimintasuunnitelmaksi* (periaatteet, tavoitteet, soveltamistapa, ohjeet ja ohjelma).
- 4) Toimintasuunnitelma on *toteutettava*. Sisäisen vaikuttumisen uuden johtamismallin hyvydestä on muuttettava konkreettiseen *toimintaan* johtavaksi voimaksi, joka tarkoittaa *emotionaalista sitoutumista*. Tunneperäinen sitoutuminen on tärkeää. Se edesauttaa myös oppimisen prosessia. Lisäksi uuden ajatusmallin juurtumisessa tarvitaan vaikuttavia ja *välittäviä* toimijoita (kommunikaatio/jakaminen).

Muutoksen strateginen haaste: kehitys kohti uutta

Lopuksi pohditaan ideologisen ja strategisen muutoksen yhteyttä. Strategisessa ajattelussa 'soft'-puoli on vallannut alaa yhä enemmän kuluvalle vuosikymmenelle (Näsi 1991). Tämä on merkinnyt organisaatiokulttuuriin, johtajuuteen ja johtajaan, oppimiseen ja tiedon johtamiseen liittyvien alueiden nousemista keskusteluun ja tutkimuksen painopistealueiksi. Organisaation uudistumisprosessin näkökulmasta tarkasteltuna ideologisen ja strategisen muutoksen haasteet nivoutuvat juuri em. alueisiin. Voimakkaassa muutostilassa selvän suunnan ottaminen eteenpäin vaatii ajattelutapojen reformia. Ideologioilla on organisaation uudistumisessa tärkeä rooli, sillä niiden kautta tapahtuu organisaation jäsenten sosialisatio ja yhdistyminen (Mintzberg 1989). Siksi on merkityksellistä, miten uuden mallin soveltamisen edellyttämä muutosprosessi onnistuu.

Uuden johtamismallin omaksuminen ja soveltaminen organisaatiossa vaikuttaa johdon ajatusmaailmaan ja sitä kautta johtamisen logiikkaan (Pralahad ja Bettis 1986). Strategisen tason muutoksessa on kyse suunnan ja linjauksen etsimisestä ja organisaation *sopeutumisesta* muuttuvaan ympäristöön. Muutos sisältää innovatiivista, oppimishakuista käyttäytymistä, jossa ajatusmaailma ja käytännön toiminta uudistuvat. Kun koko organisaatio käy läpi uudistumisen prosessia, johdon näkemykset myös muuttuvat. Tällöin punnitaan uudelleen perustavia arvoja, uskomuksia, normeja ja periaatteita, joiden perusteella johto toimii ohjattaessaan organisaatiota. Samalla kertaa johto on myös organisaation ideologisen muutoksen avaintoimija. Uuden johtamismallin juurruttaminen aikaansaa uudistumista, joka voi haastaa myös yleisempiä, organisaatioon syvään juurtuneita johtamisideoita ja käytäntöjä (esim. tulosjohtaminen).

Kun organisaatio pyrkii strategisen tason uudistumiseen, muutoksen johtaminen edellyttää ylimmältä johdolta väistämättä ideologista pohdintaa, jonka kautta uutta suuntaa etsitään. Tällaista prosessia voidaan strategisen ajattelun käsitteistöllä kuvata vision luomisena, "etätavoitteen" hahmotteluna, mielikuvana organisaation mahdollisesta tilasta tulevaisuudessa. Visio voi olla ideaali, inspiraation innoittamana syntynyt tulevaisuuden näky (Hansen 1991). Mutta se on yhteisesti jaettava, kommunikoitava, jotta näky voi realisoitua ja jotta siitä tulee toimiva, ts. jotta strategian implementointi tulee mahdolliseksi (Hansen 1991). Siihen tarvitaan ideologiajohtamista, johon strategisen muutoksen prosessi linkittyy kiinteästi.

Uuden mallin sovellus rakentuu organisaation historian, vahvojen johtohahmojen, uskomusten, arvojen tai rutiinien pohjalle. Uuden juurruttamiseen tarvitaan näkyvää johtajuutta (Nadler ja Tushman 1990). Vision luominen ja jakaminen kulminoituukin lähtökohtaisesti johtajuuteen ja johtajaan. Mutta lopulta se on koko organisaation oppimisprosessi, jonka kautta "organisaation sielu" uudistuu, ts. luodaan tietoa ja kompetenssia sekä lisätään jäljittelemätöntä intellektuaalista pääomaa (Pralahad ja Hamel 1990, Roos et al 1997).

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä kappaleessa on pohdittu uuden johtamismallin (BSC) juurruttamisen ja soveltamisen mukanaan tuomaa tai edellyttämää muutosta ideologisena ja strategisena haasteena. Lähtökohtaisesti uuden johtamis-
ismin omaksumista ja käyttöönottoa tarkasteltiin organisaatioon uudistumisena. Strateginen ja ideologinen muutos kytkettiin yhteen. Ideologiajohtamisella muodostettiin linkki ajattelutavasta käytäntöön. Ideologisen muutosprosessin etenemistä havainnollistettiin nelivaiheisena syklinä. Muutosprosessin dynamiikkaa tarkasteltiin johdon rooliin keskittyen, mutta koko organisaation oppimisprosessia ja yhteistä kompetenssin kehittämistä haluttiin samalla kertaa myös korostaa.

BSC on valtaamassa alaa julkisen sektorin organisaatioissa edeten rinnan laatujohtamisen sovellusten kanssa. Tämä muutosjohtamisen tarkastelu implikoi julkisjohtamiselle, että on tärkeä ottaa entistä vahvemmin huomioon muutoksen 'pehmeä' puoli - myös tunnedyneamiikan rooli - uusien asioiden viemisessä organisaatioon. Kun julkisen sektorin johtaminen halutaan usein edelleenkin nähdä persoonattomana, 'virkamiestyönä', korostuu muutoksessa jatkossa entistä vahvemmin johtajuus ja näkyvä 'virkapersoon'. Muutosjohtamisen viisastenkivi omassa organisaatiossa ja johtamistyössä voi löytyäkin uudistumisen edellyttämän henkilökohtaisen sitoutumisen ja panoksen kautta.

Joka tapauksessa johdon on hyödyllistä ymmärtää mikä on uusien johtamis-ismien tehtävä, miten muutosprosessi etenee organisaatiossa ideologisella tasolla ja miten se linkittyy strategiseen johtamiseen. Uudet johtamismallit auttavat yhtäältä johtoa ottamaan tietoisesti uutta suuntaa eteenpäin, siis visioimaan ja strategioimaan. Toisaalta *ideologiajohtamisesta* voi poikia myös vaikutuksia, jotka ilmentyvät jäljittelemättömmän osaamisen lisääntymisenä ja sitä kautta toimintakyvyn ja tuloksellisuuden vahvistumisena.

Viitteet:

- Bennis, W. ja Nanus, B. (1986): Johtajat ja johtajuus. Weilin+Göös, Tampere.
- Borg, O. (1965). Ideologian sisältö ja rakenne. Faktoranalyttinen tutkimus ideologian arvoulottuvuuksista sekä eräistä muista rakenteellisista ominaisuuksista. Yleisen valtio-opin laitos, Tutkimuksia no 6, Helsingin yliopisto.
- Ehrnrooth, J. (1992). Sanan vallassa, vihan voimalla: Sosialistiset vallankumousopit ja niiden vaikutus Suomen työväenliikkeessä 1905-1914. Historiallisia tutkimuksia 167. Societas Historica Finlandiae, Helsinki.
- Hansen, S-O. (1991). Visions and Strategic Thinking. Teoksessa: Arenas of Strategic Thinking, Näsi J. (toim.) Liikesivistysrahasto, Helsinki. ss. 120-132.
- Ishikawa, K. (1985). What is Total Quality Control - The Japanese Way. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York.
- Mintzberg, H. (1989). Mintzberg on management. Inside Our Strange World of Organizations. The Free Press, New York.
- Nadler, D. ja Tushman, M. (1990). Beyond the Charismatic Leader: Leadership and Organizational Change. California Management Review, Vol.32, No 2:77-97.
- Näsi, J. (1991). Strategic Thinking as Doctrine. Development of Focus Areas and New Insights. Teoksessa: Arenas of Strategic Thinking, Näsi J. (toim.) Liikesivistysrahasto, Helsinki. ss. 22-64.
- Pralahad, C. ja Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. Harvard Business Review, May-June:79-91.
- Pralahad, C. ja Bettis, R. (1986). The Dominant Logic: a New Linkage Between Diversity and Performance. Strategic Management Journal. Vol. 7:485-501.
- Roos, J., Roos, G. , Edvinsson L. ja Dragonetti, N. (1997). Intellectual Capital. MacMillan Press Ltd., London.
- Savolainen, T. (1994). Laadun johtaminen: käsitteellinen tarkastelu ja laatujohtamisen kehittämisprojektin käynnistämisen kuvaus esimerkkiyrityksessä. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteen laitos, Julkaisuja 93/1994. Jyväskylä.
- Savolainen, T. (1997). Development of Quality-Oriented Management Ideology. University of Jyväskylä, Jyväskylä Studies in Computer Science, Economics and Statistics, 37.
- Savolainen, T. (1998). Managerial Commitment Process in Organizational Change. Change: Findings From A Case Study. Academy of Strategic and Organizational Leadership Journal, Vol. 2, No.2, 1998, ss. 1-12. ISSN 1095-6301.
- Savolainen, T. (1999). Long Term Cultural and Strategic Implications of the History of Founders: A Finnish Case Study. Academy of Entrepreneurship Journal. Vol. 5. No. 1: 54-69.
- Schein, Edgar (1985): Organizational Culture and Leadership. Jossey-bass Inc., USA.
- Tichy, N. ja Devanna, M. (1986). The Transformational Leader. NY: John Wiley & Sons, New York.

4.3 Strategia tekemisenä

Päivi Eriksson

Balanced Scorecard: malli muiden joukossa vai jotain muuta?

Strategiakirjallisuuden perinteiset teoriat – mukaan lukien Balanced Scorecard (BSC) lähestymistavat – jakavat strategian tekemisen strategiseen ajatteluun tai strategiamallin ja sen sisällön suunnitteluun, sekä kehitettyjen suunnitelmien/mallin käyttöönottoon. Ajattelu- ja suunnitteluvaihe sisältää ympäristön analyysiä, visiointia, strategista ajattelua, tavoitteiden asettamista ja menestyksen mittareiden pohdintaa. Toteuttamis- tai käyttöönottovaiheeksi nimetään tehtyjen suunnitelmien täytäntöönpanoa organisaation eri osissa (esim. Whittington 1993).

Edellä kuvatussa lähestymistavassa on usein ongelmana se, että energia käytetään ajattelu- ja suunnitteluvaiheeseen ja toteuttamisvaihe jää vähemmälle huomiolle. Organisaatiolla saattaa olla hyvät mallit, suunnitelmat ja ohjelmat, mutta niitä ei kuitenkaan oteta käyttöön ja toteuteta siten kuin oli etukäteen ajateltu. Tutkimuksissa on myös havaittu, että ajattelu- ja suunnitteluvaihe saattaa muodostua vuosittain toistuvaksi rituaaliksi, jolla on symbolista arvoa mutta toisaalta joko vähän, tai jopa negatiivisia seurauksia organisaation jokapäiväisen työnteon kannalta.

Nykyiset strategiateoriat eivät juurikaan tarjoa käsitteitä, joiden avulla voisi hahmottaa strategiatyötä monimuotoisena ja jokapäiväisenä tekemisenä, joka jatkuu senkin jälkeen kun tiettyä strategisen johtamisen mallia (vaikkapa Balanced Scorecardia) on erilaisissa strategiatyöryhmissä soviteltu organisaation käyttöön. BSC-pohjaisessa ajattelussa on moniin aiempiin strategiamalleihin nähden positiivista se, että strategiaprosessin kriittisten vaiheiden katsotaan jatkuvan myös suunnittelu- ja käyttöönottovaiheen jälkeen ja sisältävän myös toiminnan ja tuloksen arviointia, joko mittareiden avulla tai ilman niitä.

Strategia tekemisenä ja strategian tekijät

Strategisen johtamisen tutkijat ovat parin viime vuoden aikana kyselleet: mitä tiedämme strategian tekemisen käytännöistä erilaissa organisaatioissa? Kysymykseen on jouduttu vastaamaan: emme paljoakaan. Valtaosa strategiatutkimuksesta on keskittynyt strategioiden sisältöihin ja vähäisempi osa strategiaprosesseihin. Osasyynä on se, että strategiaprosessien tutkimus on aikaa vievää ja vaatii paljon tutkijaresursseja (esim. Whittington 1996).

Tutkimuksen suuntautumisella on merkittävä seuraus: suuri osa erilaisista strategiamalleista ei sisällä juurikaan näkemyksiä sen suhteen, miten strategiaa tehdään käytännössä ja ketkä tekevät mitään asioita strategiaprosessien eri vaiheissa. Tästä on seurannut se, että myöskään organisaatioissa ei tunneta omia strategiatyön käytäntöjä: ketkä tekevät, mitä tekevät ja milloin tekevät?

Tiedämme siis kokonaisuudessaan hyvin vähän siitä, miten strategiasuunnitelmia ja malleja viedään jokapäiväiseen organisaatioissa tapahtuvaan työhön eli käytännöllistetään. Toisaalta juuri tällainen tieto olisi tärkeää silloin, kun esimerkiksi Balanced Scorecard mallia halutaan soveltaa ja sovittaa omaan organisaatioon sopivaksi. Jos ei tunneta oman organisaation käytäntöjä, ei voida muuta kuin arvailla, miten universaaleja malleja pitäisi soveltaa omaan toimintaan sopiviksi.

Strategisen johtamisen lähestyminen tekemisenä kiinnittää huomion strategiatyön – strategioinnin – toistuvuuteen, jatkuvuuteen ja jokapäiväisyyteen. Strategiaa tehdään organisaatioissa joka päivä ja kaikissa toiminnissa – ei pelkästään strategiakokouksissa, tai silloin kuin strategiasuunnitelmia ajatellaan toteutettavan. Jokapäiväinen strategian tekeminen sisältää sekä puhumista että muuta tekemistä eikä tällöin voida ajatella, että strategiapuhe jotenkin oleellisesti eroaisi muusta strategian tekemisestä. Strategiapuhe (ja kirjoitukset, esimerkiksi strategia-asiakirjat) ja siinä käytetyt sanat, käsitteet, kielikuvat ja tuotetut merkitykset

ovat yhtä tärkeää tekemistä kuin mikä tahansa muu ja perinteisemmin strategian tekemiseksi ymmärrettävä toiminta (Eriksson et al. 2001).

Monissa strategiamalleissa strategian tekijöiksi määritellään organisaation (ylimmät) johtajat kollektiivina, josta toimitusjohtaja saattaa erottua yksilönä vaikkapa visionääristen kykyjensä vuoksi. Muut toimijat kuin ylin johto ajatellaan pelkästään muiden kuin heidän itsensä tekemien strategisten suunnitelmien tai mallien toteuttajiksi. Harvemmin kiinnitetään huomioita siihen, että strategian tekijöitä laajassa merkityksessä on kaikilla organisaatiotasoilla. Jokainen organisaation työntekijä on tavalla tai toisella mukana tekemässä strategiaa oman työnsä ja siihen liittyvien tulkintojen ja merkityksen antojen kautta.

Kun strategista johtamista käsitellään monimuotoisena ja jatkuvana sekä arkipäiväisenä tekemisenä on välttämätöntä nähdä myös muut kuin organisaation ylin johto strategian toimijoina. Balanced Scorecard konsulteista esimerkiksi Olve, Roy ja Wetter (1998) painottavat sitä, että mahdollisimman suuren osan henkilöstöstä on päästävä jollakin tavalla mukaan BSC-pohjaiseen strategiatyöhön. Tällainen lähestymistapa antaa periaatteessa mahdollisuuden nähdä myös henkilöstö - ei pelkästään johto - strategian tekemisen avaintoimijoina.

Strategian tekemisen kielenkäytännöt

Olve, Roy ja Wetter (1998) korostavat laajojen ja koko organisaation kattavien keskustelujen ja avoimen kommunikoinnin merkitystä BSC-lähtöisessä strategiatyössä. Keskustelujen ja kommunikoinnin tärkeyden painottaminen tarjoaa mahdollisuuden nähdä puheen ja kielenkäytäntöjen merkitys strategiatyössä. Strategian tekeminen on pitkälti puhetyötä: kokouksia, neuvotteluja, perusteluja, visioiden ja tavoitteiden pukeamista sanoiksi sekä merkitysten antamista valituille ja hylätyille strategiakäsitteille.

Edellä mainitut kirjoittajat korostavat sitä, että BSC-kielen pitää tulla tutuksi ja ymmärrettäväksi kaikille organisaation jäsenille. Kaikki BSC-malleja käyttävät organisaatiot eivät halua tehdä strategiatyötä BSC-mallien käsitteillä vaan ottavat käyttöön omat termit. Syynä voi olla BSC-kielen vaikeaselkoisuus tai toisaalta se, että BSC:stä halutaan tehdä universaalin mallin sijasta jotain omaa. Tällöin on ymmärretty, että kielenkäytännöillä ja sanavalinnoilla on ratkaiseva merkitys strategiatyössä. Omien käsitteiden käyttöönotto on yksi askel kohden universaalien strategiamallien soveltamista oman organisaation tilanteeseen sopivaksi.

Strategian tekemisen kielenkäytännöt ovat keskeinen, mutta strategiamalleissa, teorioissa ja tutkimuksissa varsin vähän käsitelty elementti. Ei ole kuitenkaan yhdentekevää miten strategioista puhutaan ja kirjoitetaan ja minkälaisia strategiakäsitteitä käytetään. Omaksutussa strategiakielessä määritellään tiettyjä asioita strategisiksi ja toisia vähemmän strategisiksi ja suunnataan tällä tavoin tulevaisuuden toimintoja organisaatiossa. Esimerkiksi mittarikeskeisellä BSC-käsitteistöllä suunnataan organisaation toimijoita kiinnittämään huomio mittaamiseen ja mitattavuuteen. Tällä voi olla sekä positiivisia että negatiivisia seurauksia. Vaikeaselkoisen strategiakielen käyttäminen myös jakaa organisaation toimijoita kahteen joukkoon: strategia-asiantuntijoiksi (jotka hallitsevat strategian kielenkäytännöt) ja ei-asiantuntijoiksi (jotka ovat strategiakielen ummikkoja).

Silloin kun strategisen johtamisen mallit - mukaan lukien BSC - korostavat strategiakeskustelujen ja kommunikaation merkitystä, ne yleensä huomioivat vain viralliset ja muodolliset keskustelut ja kommunikaation työryhmissä ja erilaisissa strategiakokouksissa. Strategisen johtamisen prosessitutkimukset ovat kuitenkin näyttäneet, että epäviralliset strategiakeskustelut ovat vähintäänkin yhtä tärkeitä, usein jopa virallisia keskusteluja merkittävämpiä seurauksiltaan. Epäviralliset strategiakeskusteluja ei useinkaan käydä sala-myhkäisesti kabineteissa, vaan ne voivat olla hyvinkin arkista ja toistuvaa kahvipöytä- ja käytäväkeskustelua.

Jotain uutta, jotain vanhaa...

BSC-mallien perusajatus näkökulmien ja mitattavien tavoitteiden tasapainottamisesta antaa mahdollisuuden lähestyä strategiatyötä moniulotteisena ja yhteen nivoutuvana tekemisenä, joka liittyy yhtä aikaa asiakaisiin, omaan henkilöstöön, talouteen, oppimiseen ja liiketoimintaprosesseihin. Näkökulma on laajempi kuin monessa muussa strategiamallissa ja erilaisen, strategiaan liittyvän tekemisen yhdistävä.

Useissa strategiamalleissa käsitellään vain johdon toimintaa, jollin henkilöstö ei ole välttämättä lainkaan mukana strategiatyössä. BSC:tä soveltamalla on mahdollisuus edistää henkilöstön näkyvää ja tunnustettua osallistumista muodollisiin strategiakeskusteluihin ja tätä kautta laajemmin muuhunkin strategiatyöhön. BSC-ajattelun avulla voidaan myös ohjata niin johdon kuin henkilöstön huomio strategioiden lopputulemiin (rahallinen tulos, osaamisen lisääntyminen jne.) sekä näiden arviointiin. Tämä on edistystä etenkin organisaatioissa, joissa toiminnan seurauksiin ei ole syystä tai toisesta jouduttu paneutumaan.

Muiden perinteisten strategiamallien tapaan BSC kohdistaa toiminnan strategiatyön muodolliseen ja määrämuotoiseen, viralliseen etenemiseen ja jättää vähemmän muodollisen ja epävirallisen strategian tekemisen tarkastelun ulkopuolelle. Strategiapuhe ja strategian tekemisen kielenkäytännöt luokitellaan usein epävirallisen toiminnan alueelle kuuluviksi ja sen vuoksi vähemmän tärkeiksi. Puhe saatetaan myös erottaa tekemisestä argumentilla: 'puheet ovat puheita ja vain teot merkitsevät jotakin'.

Vaihtoehtoinen tapa on nähdä myös strategiapuhe tekemisenä, jolla on seurauksia. Tällaiseen lähestymistapaan BSC-ajattelu ei anna paljoakaan käsitteellistä apua siitä huolimatta, että se korostaa keskustelua ja avointa kommunikaatiota. BSC ei tarjoa välineitä analysoida strategiapuhetta ja sen seurauksia. Toisaalta BSC:n käsitteillä ei ole mahdollista analysoida muutenkaan strategiaan liittyvää tekemistä kovin yksityiskohtaisella, arkisen työn tasolla. Tämän vuoksi osa strategian tekemisen prosessista jää BSC:tä sovellettaessa edelleen mustaksi laatikoksi ja analyysin ulkopuolelle.

Kirjallisuus:

Eriksson Päivi & Keso Heidi & Lehtimäki Hanna & Pietiläinen Tarja (2001) Strategising in the female entrepreneurial context. Teoksessa: Johnsson, Melin ja Whittington (toim.) Micro Strategies and Strategising. European Insitute for Advanced Studies in Management: Bryssel.

Nils-Göran Olve & Jan Roy & Magnus Wetter (1998). Balanced Scorecard – yrityksen strateginen johtamisjärjestelmä. Ekonomia-sarja. WSOY: Helsinki.

Whittington, Richard (1993). What is Strategy - and does it matter. London and New York: Routledge.

Whittington Richard (1996). Strategy as Practice. Long Range Planning, Vol. 29(5): 731-735.

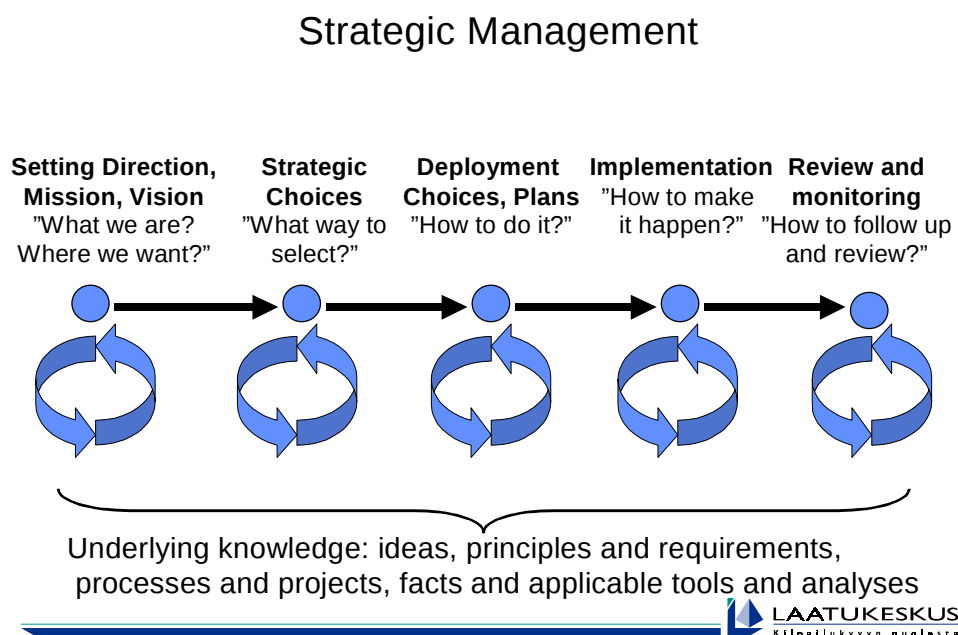
4.4 Strategian laadinnan ja toteuttamisen maailmanluokan käytännöistä

Päivi Strömmer

Johdanto

Tässä kappaleessa luodaan läpileikkaus tuloksekkaiden yritysten strategiaprosessien pääpiirteisiin. Keski-tyämme tarkastelemaan erinomaisuuden käsitettä strategisessa johtamisessa, luomme silmäyksen siihen, miten työkaluja ja menetelmiä käytetään sekä peilaamme lyhyesti strategisen johtamisen haasteita julkisorganisaatioihin. Johtopäätökset pohjautuvat paljolti Laatukeskuksen strategisen mittaamisen ja strategiapro- sessien benchmarkingprojekteissa sekä Balanced Scorecardista eri projekteissa hankittuun kansainväliseen tietoon niin kirjallisuudesta, moniasiakasselvityksistä, kyselytutkimuksista, ”strategiaguruilta”, esikuvayri- tyksiltä kuin osallistujaorganisaatioista ja case-puhujilta.

Alla oleva, äärimmilleen yksinkertaistettu kaavio esittää sen kokonaisuuden, johon viittaamme strategia- prosessi-käsitteellä ja ne kysymykset, joihin organisaation strategisesta johtamisesta vastaavien avainhenki- löiden tulee minimissään vastata:



Strategian tulee olla toimintaympäristön ja sisäisten analyysien pohjalta luotu, tietoinen valinta ja päätös: ”nämä strategiset tavoitteet uskomme saavuttavamme näiden keinojen ja resurssien avulla ja tällä tavoin tulemme toimintaa ja tuloksia seuraamaan”.

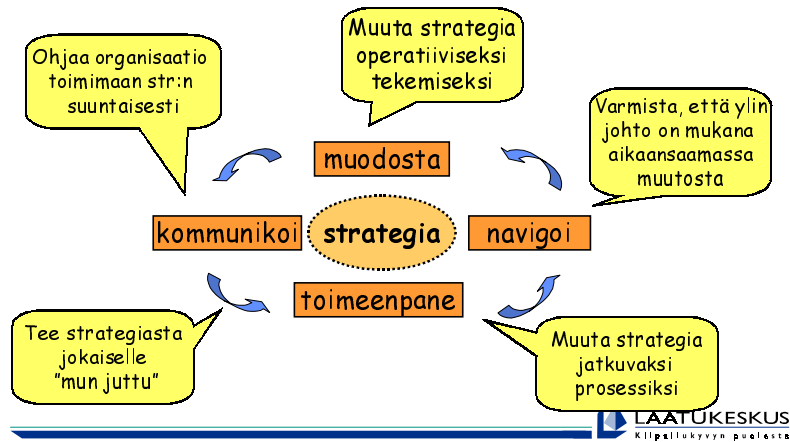
Strategiaprosessi kattaa tahtotilan ja nykytilan välisen matkan.

Strategiasuuntautunut organisaatio

Kaplania ja Nortonia lainaten on seuraavassa esitetty ne vaiheet, jotka sisältyvät organisaation muuttami- seen strategiasuuntautuneesti toimivaksi – ja sen pitämiseksi sellaisena. Vastaavat vaiheet löytyvät – muo- dossa tai toisessa – kestävänsä menestyksen periaatteiden mukaan toimivista tuloksekkaita yrityksistä. Stra- tegiaproessimielessä esikuvallisille yrityksille on tyypillistä, että niillä on selkeä tapa hahmottaa tulevai- suutensa vision muodossa, muuttaa tarvittavat vaiheet kohti vision saavuttamista konkreettisiksi, mitatta- viksi ja ihmisen mittaisiksi toimenpiteiksi, jämäkkä seuranta ja nopeat suunnantarkistukset.

Strategiasuuntautuneen organisaation luomisen vaiheet

by Kaplan & Norton



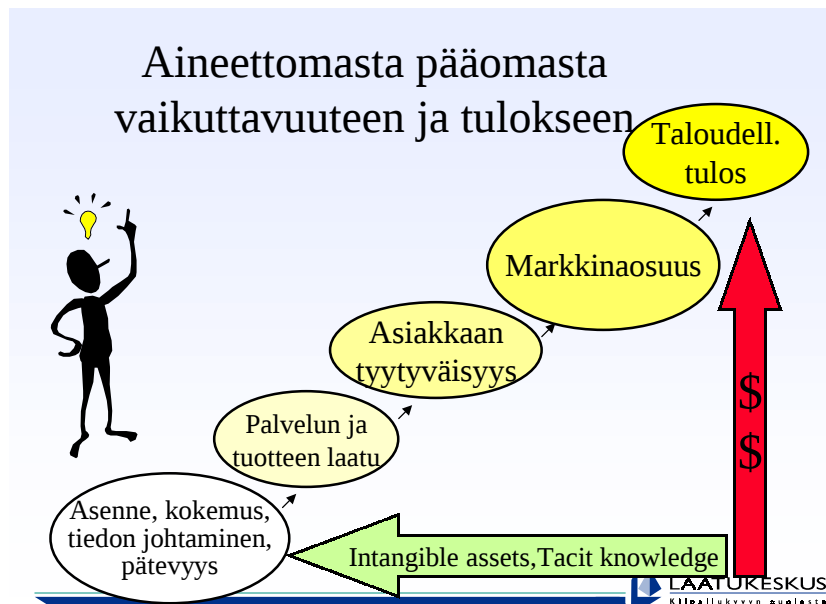
Esikuvalliset organisaatiot pystyvät luomaan kaikille organisaatiossa työskenteleville yhteisen kokonaiskuvan tulevaisuudesta sekä yhteisen kielen tämän tulevaisuuden hahmottamiseksi.

Selkeä tavoitteiden asetanta ja strategian toteuttamisen seuranta parantaa puolestaan strategisen suunnittelun laatua ja mahdollistaa nopeamman reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin ja ulkoisiin kehitystrendeihin. Samoin se mahdollistaa tarvittaessa nopeat resurssien uudelleenallokoinnit niihin kriittisiin menestystekijöihin, joissa on havaittu puutteita.

Lisäksi esikuvallisista yrityksistä kannattaa nostaa esiin seuraavia piirteitä:

- ❑ yrityksen arverkossa eri partnerien toiminta on hyvin synkronoitua
- ❑ yritykset tekevät usein rullaavaa navigointia, jossa tähtäin on 3-4 vuotta, ja joka tarkentuu tyypillisesti vuositason toimintasuunnitelmaksi ja budjetiksi
- ❑ tavoitteet, keinot ja resurssit saatetaan tavalla tai toisella tasapainoon
- ❑ epäjatkuvuustilanteiden varalle on laadittu varautumisstrategioita
- ❑ johdon tietojärjestelmissä ohjaus-, seuranta- ja raportointitiedot ovat reaaliaikaisesti saatavilla
- ❑ strategiaprosessilla on määritelty "omistaja"

Strategiaansa menestyksellisesti ja tuloksellisesti toteuttavat yritykset ymmärtävät liiketoiminnan sisäisen syy-seuraus-suhteiden logiikan. Tätä kuvaa seuraava kaavio:

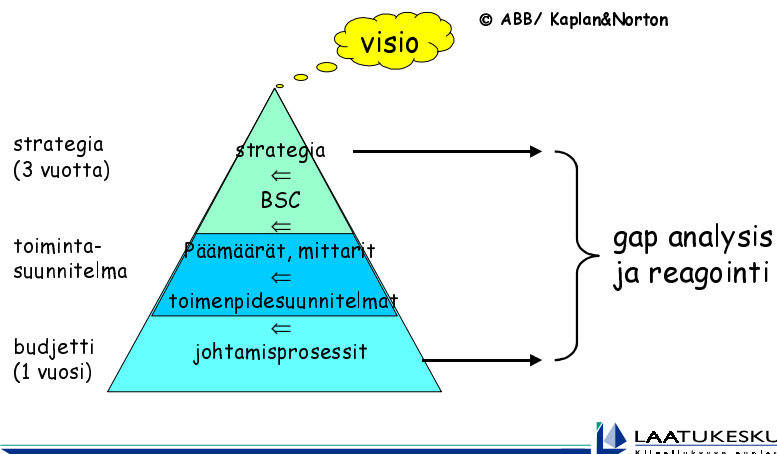


Tavoitteiden, keinojen ja resurssien tasapaino

Johdon vastuulla on tehdä analyysi siitä, mitä käytännössä edellyttää strategiassa määriteltyjen päämäärien saavuttaminen (verrattuna käytettävissä oleviin resursseihin, kyvykkyyksiin ja oleviin prosesseihin).

Operatiivisella toiminnallaan johto varmistaa, että lyhyen tähtäimen toiminta (vuositaso, budjettikausi) vie tuloksen tekemistä strategian mukaisesti kohti visiota. Kunnolla tehty ”gap analysis” johtaa siihen, että johto osaa tehdä tarvittavat päätelmät resurssien, osaamisten, tietämyksen ja prosessien kehittämisen tarpeesta. Päätelmät luonnollisesti edelleen johtavat toimenpiteisiin.

Vision ja toiminnan yhdensuuntaistaminen



Yritysmailman strategiaprosesseille ominaisia tunnusmerkkejä

Käsitlemme tässä yhteenvedossa erittäin hyvillä yritysmaailman strategiaprosesseille leimaa-antavia ominaispiirteitä, jotka soveltaen sopinevat myös julkisorganisaatioihin.

- ❑ Erotetaan selkeästi strateginen ja operatiivinen johtaminen. Strategiassa kerrotaan: mitä, missä, miksi ja milloin aiotaan tehdä, jotta kuljetaan kohti visiota. Operatiiviseen päätöksentekoon kuuluu kysymys: miten tehdään se, mitä on päätetty tehdä.
- ❑ Strategiaan ja strategiseen johtamiseen liittyy oleellisena elementtinä tietoinen päätöksenteko. Jollei ole aitoja päätöksiä etenemissuunnista ja -tavoista, ei ole kyse strategisesta johtamisesta
- ❑ Toimintaa ja tuloksia on arvioitava tai mitattava. Kokonaisprosessista saatavien oppien on siirryttävä jalostamaan seuraavia strategiakerroksia
- ❑ Viestintä, seuranta, mittaaminen ja palkitseminen tukevat kaikki strategian toteuttamista linjakkaasti

Seuraavaan kuvaan on kerätty ”yritysparhaimmiston” strategisen johtamisen teesejä:



Miten huiput hyödyntävät menetelmiä ja työkaluja?

Otsikkoon on tarkoituksella valittu sana 'miten'. Oleellista näyttää olevan, että valittuja menetelmiä ja työkaluja hyödynnetään määrätietoisesti ja osaavasti, olipa niitä yksi tai yhdeksän ja olivatpa ne nyt pinnalla olevia (esimerkiksi BSC, 6-sigma, Total Productivity Management, itsearviointit) tai jo hieman vanhempia (esimerkiksi prosessijohtaminen, tavoitejohtaminen)

Leimaa-antavaa esikuvallisille yrityksille on, että ne kaskadinomaisesti vyöryttävät organisaatioissaan käyttöön valitut työkalut ja menettelyt lähtien ylimmästä johdosta. Työkalujen ja mittaristojen aito hyödyntäminen edellyttää johdolta sitkeyttä, ”vääntöä”, esimerkkinä toimimista ja tulosten peräämistä. 'Määrätietoisuus' ja 'linjakkuus' kuvaavat hyvin esikuvallisten yritysten suhdetta työkalujen käyttöön.

Suurissa yrityksissä käytetään johtamisen apuvälineinä useita työkaluja (tyypillisesti 5-11 työkalua), joista tulos- ja tavoitejohtaminen, laatujohtaminen, tuloskortin käyttö ja prosessijohtaminen ovat yleisimpiä (katso seuraava kuva). Lähtökohtaisesti organisaatioissa otetaan kustakin työkalusta siitä parhaiten organisaation tarkoitusperiin soveltuvat elementit ja integroidaan ne olemassa olevaan johtamistyökalujen kokonaisuuteen.

Kuntokartoitukset, kyvykkyysanalyysit, kilpailukykyanalyysit ja itsearviointit auttavat organisaatiota tunnistamaan kehittämistarpeita, jotka puolestaan priorisoidaan menestystekijöiden tai strategisten päämäärien avulla.

Useissa yrityksissä näyttää olevan käytäntönä asettaa strategisia tavoitteita niin koviin (talous, markkinaosuus, asiakastyytyväisyys,...) kuin pehmeämmillekin (henkilöstön tyytyväisyys, kompetenssien kehittäminen) asioille, vaikka kaikki eivät vannokaan BSC:n nimiin.

Huomiota herättävää esikuvayrityksissä on tavoitteiden viestinnän ja seurannan selkeys: niin tavoitteet kuin tuloksetkin ovat laajasti henkilöstön nähtävillä (intranetissä olevat BSC:t, johdon tietojärjestelmät, ilmoitustaulut, palaverimuistiot). Tulokset puetaan helposti tulkittavaan, graafiseen muotoon, johon hyvin usein liitetään myös värikoodit. Kukapa haluaisi olla sellaisen prosessin omistaja, jolla on ”punainen liikennevalo”!



Mitä eroa haasteissa julkisorganisaation ja yksityisen yrityksen välillä sovellettaessa BSC:tä strategisen johtamisen työkaluna?

Seuraavaan kuvaan olemme listanneet niitä haasteita, jotka ovat todennäköisesti leimaa-antavia, kun julkisorganisaatio pyrkii soveltamaan strategisessa johtamisessaan tulokorttia.



Yhteenvetona haasteista voitaneen todeta julkisorganisaatioiden toimintakentän olevan komplisoidumpi kuin keskimäärin yrity maailmassa, erityisesti niiden pyrkiessä tasapainoilemaan "lukemattomien tavoitteiden ja lukuisten tavoitteenasettajien" aikaansaamassa ristiaallokossa.

4.5 Tietoyhteiskunta haasteena - viraston e-strategia ja BSC

Timo Ojala

e-Hallintopolitiikka ja e-hallinto strategisina haasteina

Informaatioteknologia ja sen nopea kehitys muuttaa elämäämme – siitä alamme olla yksimielisiä. Tämän seurauksena on syntynyt uuden talouden käsite, jolla useimmiten tarkoitetaan¹ tieto- ja viestintäteknologian kehitystä, joka sääntelyn purkautumisen ja globalisaation myötä johtaa pysyvästi korkeammalle kansantalouden kasvu-uralle. Mutta onko uusi talous nimensä veroinen vai tilapäinen kasvupyrähdys tietoliikenteen alalla? Arviot vaihtelevat tässä vaiheessa vielä ääripäästä toiseen riippuen siitä pidetäänkö kehitystä suhdanneluonteisena vai rakenteellisena ilmiönä. Euroopan unioni näkee kehityksen voimakkaasti rakenteellisena ja Euroopan kilpailukyvyn kannalta ratkaisevana suhteessa USA:han ja Japaniin.

Uuden talouden seurauksena nähdään niin Euroopan unionissa kuin myös Suomessa tapahtuvan syvä rakenteellinen muutos kohti tietoyhteiskuntaa. Tietoyhteiskunta on nähty Suomessa yhteiskuntana, jossa tieto ja osaaminen ovat sivistyksen perusta ja keskeisin tuotannontekijä, ja jossa tieto- ja viestintätekniikka tukee laajasti

- yksilöiden, yritysten ja yhteisöjen vuorovaikutusta, tietojen välittämistä ja hyödyntämistä sekä
- palveluiden tarjontaa ja saavutettavuutta².

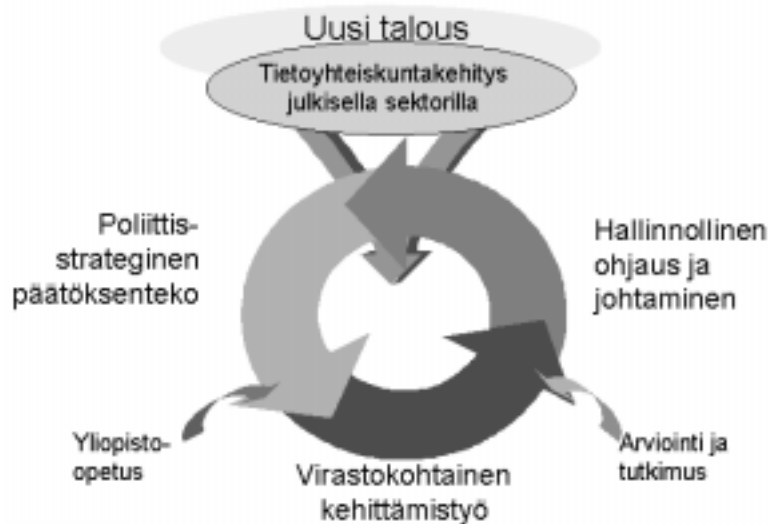
Jos tavoitellaan sellaista yhteiskuntaa, jossa tietty osa julkisista palveluista tuotetaan, jaetaan ja kulutetaan myös internetissä ja jossa hallinnon asiakkaalla on niin halutessaan oikeus kuluttaa/käyttää ja vaatia niitä, niin virastolla on velvollisuus tuottaa ja jakaa ne myös internetin kautta. Hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen poliittis-strateginen tahtotila on toki periaatteessa selkeä, mutta siitä, millaista julkista hallintoa tietoyhteiskunnassa tarvitaan, ei ole vielä linjauksia. Vaarana on, että suomalainen julkinen hallinto tietoyhteiskunnassa onkin kuin sadun ”keisari ilman vaatteita”. Tämän vaaran välttämiseksi olisi syytä tässä tilanteessa miettiä, tarvitaanko meillä muiden maiden (esim. Englanti, Hollanti, Ruotsi, USA ja Kanada) tapaan erityistä e-hallintopolitiikkaa (e-governance) ja tukevaa e-hallintoa (e-government).

Mitä sitten tämä tietoyhteiskuntapolitiikka ja sen uudenlainen hallinta, e-hallintopolitiikka ja e-hallinto, voisi olla? Ensinnäkin se olisi nähtävä ainoastaan ja vain hallitusohjelman mukaisena tietoyhteiskuntaan siirtymävaiheena. Siirtymävaiheen toteuttaminen edellyttäisi tasapainoista onnistumista kolmella osa-alueella: poliittis-strategisessa päätöksenteossa suunnasta ja kehittämislinjoista, sofistikoituneen hallinnollisen ohjaus- ja johtamisotteen valinnassa sekä virastokohtaisessa tuessa itse palvelujen rakentamiseen. Sen tavoitteena olisi luoda asiakaslähtöisyyteen ja innovatiivisuuteen kannustava kehitysprosessi, toinen aalto, jolla varmistetaan

- julkisen hallinnon riittävän yhtenäinen ja laaja-alainen siirtyminen tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien hyödyntäjäksi sekä
- verkkopalvelujen sosiaalisesti ja alueellisesti tasapuolinen sekä esteetön saatavuus.

¹ Perustuu ranskalaisen taloustieteilijä Jean-Paul Fitoussin näkemykseen

² Sitra 1998 (> Hallitusohjelma 1999)



Kuva: E-hallinnon / e-hallintopoliitiikan sisältö

Tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien arkipäiväistyessä e-hallinto integroituu yhä enemmän muuhun hallinnon kehittämiseen menettäen luonnollisella tavalla itseisarvoista merkitystään.³

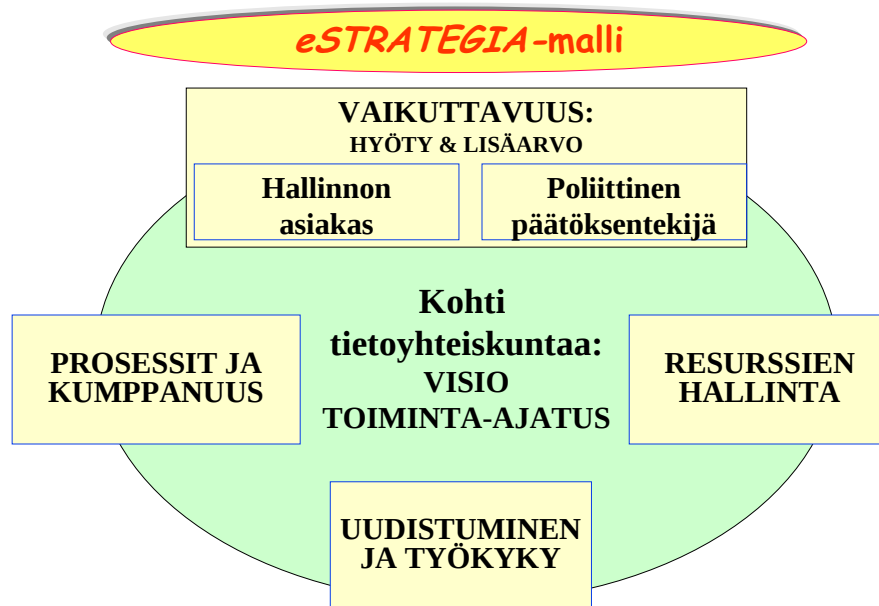
BSC-pohjainen e-strategia-malli

Viraston johdon kannalta keskeinen kysymys on, millä tavalla halutaan hyödyntää tietoyhteiskunnan mahdollisuuksia toiminnassaan ja palvelutuotannossaan. Millä tavalla nämä mahdollisuudet täydentävät ja uudistavat viraston olemassaolon oikeutusta ja palveluvalikoimaa tulevaisuudessa? Millaiselta halutaan viraston näyttävän asiakkaiden, sidosryhmien, poliittisten päättäjien ja oman henkilöstön silmissä, kun mahdollisuudet on hyödynnetty mahdollisimman hyvin? Strategisia valintoja tässä tilanteessa on ainakin kaksi: kiinnittää tietoyhteiskuntakehitys nykyiseen toiminnan ja talouden suunnitteluun ja pitää sitä normaalina viraston toiminnan kehittämisenä tai ”erottaa” se strategisesti omaksi viraston toimintastrategiaksi täydentäväksi osaksi, e-hallinnoksi ja sitä toteuttavaksi viraston e-strategiaksi. E-strategian avulla voidaan varmistaa, että virasto hyödyntää tietoyhteiskunnan mahdollisuudet parhaalla mahdollisella tavalla omasta perustehtävästään ja visiostaan lähtien. Tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien arkipäiväistyessä e-hallinto ja e-strategia integroituvat yhä enemmän viraston toimintastrategiaan menettäen luonnollisella tavalla itseisarvoista merkitystään.

Viraston tai laitoksen hallittu siirtyminen tietoyhteiskuntaan edellyttää strategianperustan (erityisesti vision, mutta myös toiminta-ajatuksen) uudelleenarviointia tai ainakin tarkistamista.

³ aiheesta enemmän julkaisussa ”Kohti verkkoasiointia ja e-hallintoa. Ohjeita ja neuvoja verkkopalvelujen kehittäjille”. Sisäasiainministeriö ja Julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke (JUNA). Edita 2001. Verkossa www.intermin.fi/suom/julka.html

Visiolähtöinen ja BSC-pohjainen e-strategia-malli voidaan jäsentää seuraavista strategisista näkökulmista:



Näkökulmien avulla suunnataan strategian tavoiteasettelua ns. kriittisten menestystekijöiden ja niissä onnistumista kuvaavien arviointikriteerien avulla. Kriittiset menestystekijät voidaan nähdä asioina, joissa onnistuminen on ehdottoman tärkeää vision toteutumiseksi ja olemassaolon lunastamiseksi tietoyhteiskunnassa. Seuraavassa on tarkasteltu kunkin näkökulman strategisista sisältöä sekä mahdollisia kriittisiä menestystekijöitä tai ainakin niiden aiheita tietoyhteiskunnan näkökulmasta.

Vaikuttavuus: hyöty ja lisäarvo

Asiakasvaikuttavuus

Hallinnon asiakkaan näkökulmasta vaikuttavuutta (lisäarvoa) on se, kuinka paljon helpommin, nopeammin ja edullisemmin asiakas löytää tarvitsemansa palvelut verkosta. Tällöin strategisesti kriittisiä asioita ovat mm. ajansäästö, kustannusten säästö, verkkopalvelun laatu: käytettävyys, saavutettavuus, osallisuus/asiakkuus.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä jokainen julkinen organisaatio toteuttaa osaltaan asetettuja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, jolloin on tunnistettava, millaisen lisäarvon virasto haluaa tuoda tietoyhteiskuntatavoitteiden (e-Eurooppa, hallitusohjelma, annetut valtioneuvoston päätökset, lainsäädäntö) toteutuksessa. Tässä näkökulmassa painopiste fokusoituu mm. seuraaviin asioihin: julkisen sektorin osuus bkt:sta, julkisten palvelujen laatu ja kilpailukyky (mm. esteettömyys), syrjäytymisen estäminen, alueellinen tasa-arvo, tietoturvallisuus, viranomaisen toiminnan julkisuus ja avoimuus.

Prosessit ja kumppanuus

Jotta julkisen organisaation vaikuttavuustavoitteet voidaan saavuttaa, se edellyttää strategisen huomion kiinnittämistä siihen, mitä palveluja sen kannattaa tai on mahdollista viedä verkkoon ja kuinka pitkälle sen tuotantoprosessi voidaan digitalisoida. Sen jälkeen palvelutuotantoprosessin kehittämisen kannalta on keskeistä, miten palvelut viedään verkkoon: miten siirrytään digitaaliseen palvelutuotantoon ja mitä se vaikuttaa prosessin vaiheistukseen ja työn- ja toimivallanjakoon henkilöstön, muiden viranomaisten, hallinnon-tasojen, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken. Tähän näkökulmaan liittyviä strategisesti kriittisiä asioita

ovat mm. verkkopalvelujen sisällön suunnittelu ja tuottaminen (erityisesti Design for all-periaatteet), sulautetut ja proaktiiviset palvelut (asiakaslähtöiset palvelupaketit), työprosessien uudistaminen (vaiheet, tehtävät, työnjako), asiakaspalautteen hallinta ja hyödyntäminen, intranet/extranet-ratkaisut, osallistuminen portaalien rakentamiseen ja public-private -kumppanuuksien hallinta (ostaminen, ulkoistaminen, sopimuskäytännöt, vastuut)

Resurssien hallinta

Resurssien hallinnan tavoitteena on osoittaa, miten palveluiden siirtäminen verkkoon, erityisesti prosessien ja rakenteiden uudistaminen, parantaa julkisen organisaation kustannustehokkuutta ja edistää resurssien tehokkaampaa uudelleen kohdentamista kuten esim. toiminnalliset säästöt (taloudellisuus), tuottavuus, tilojen käytön tehostuminen ja henkilötyöpanosten uudelleen kohdentaminen

Uudistuminen ja työkyky

Tämän näkökulman tavoitteena on tunnistaa, mitä uutta osaamista ja toimintatapaa edellytetään johdolta ja henkilöstöltä, jotta prosessien ja rakenteiden uudistuminen mahdollistaisi entistä paremman asiakas- ja yhteiskuntavaikuttavuuden entistä tehokkaammalla resurssien hallinnalla. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, miten IT:n hyödyntäminen vaikuttaa henkilöstön fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin. Tähän strategiseen näkökulmaan kuuluvat mm. osaaminen (esim. tuotteistaminen, teknologia, innovatiivisuus, asiakaspalvelu), henkilöstön tarve/uudelleen koulutus, johtaminen, linjajohdon ja tietohallinnon osaaminen (erityisesti knowledge management), työ: mm. vaativuus, työaika, etätyö, palkkaus, ergonomia/työterveys sekä työtyytyväisyys ja -ilmapiiri.

eSTRA-hanke

Julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke (JUNA)⁴ yhteistyökumppaneinaan Kuusamon ja Oulun kaupungit sekä Etelä-Savon TE-keskus Mikkelistä sekä Tiehallinto Helsingistä on käynnistänyt eSTRA-hankkeen. Sen tavoitteena keväällä 2001 on testata ja kehittää em.viitekehystä ja mallia julkisen organisaation e-strategian jäsentämiseen, laadintaan, toteutukseen sekä arviointiin. Tulokset ovat käytettävissä syksyllä 2001.

⁴ ks. verkossa www.intermin.fi/suom/juna/kehitys/avainhankkeet.html

4.6 Balanced Scorecard - kokemuksia ja näkemyksiä valtionhallinnossa

Antti Aalto ja Sari Vitikainen

Taustaa

Selvityksen tavoitteena oli tutkia Balanced Scorecard –pohjaisten mittaristojen soveltamista valtionhallinnossa. Tarkastelun kohteena olivat mittaristojen vaikutukset johtamiseen. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, ovatko mittaristot muuttaneet organisaatioiden johtamista. Lisäksi tarkasteltiin BSC-mittaristohankkeiden tavoitteita ja lähtökohtia, luomisprosessia, mittaristojen laajuutta sekä BSC:sta saatuja hyötyjä. Selvityksen aineisto hankittiin tekemällä haastatteluja case-organisaatioissa, joita olivat Stakes, Tielaitos, Turun kauppakorkeakoulu, Työterveyslaitos sekä TE-keskukset kokonaisuutena sisältäen Etelä-Savon-, Pohjois-Savon-, Uudenmaan- ja Varsinais-Suomen TE-keskukset.

Mittaristohankkeet

Selvityksen case-organisaatioiden mittaristohankkeet olivat hyvin erilaisissa kehitysvaiheissa. Tielaitoksen BSC-mittaristo oli valmis ja käytössä, mutta sitä kehitetään kuitenkin edelleen. Myös Työterveyslaitoksessa oli käytössä oleva mittaristo. Muissa organisaatioissa hankkeet olivat vielä kesken. Tielaitoksen ja Tukkk:n mittaristot pohjautuvat Kaplanin ja Nortonin BSC:iin. Turun kauppakorkeakoulussa on tosin kehitetty perinteisestä mallista huomattavasti poikkeava oma versio. Stakesissa ja TE-keskuksissa mittaristojen taustalla on Määtän ja Ojalan esittämä Tasapainoinen onnistumisstrategia. Työterveyslaitoksessa käytössä oleva mittaristo ei perustunut varsinaisesti mihinkään kirjallisuudessa esitettyyn malliin.

Case-organisaatioiden mittaristohankkeiden lähtökohdat vaihtelivat tapauskohtaisesti, eikä hankkeiden taustalta löytynyt organisaatioille yhteistä selkeää nimittäjää. Lähtökohtina mainittiin esimerkiksi kokeemukset tulosjohtamisesta, tuleva liikelaitostaminen, pitkät perinteet toiminnan mittaamisessa, strategian uudistamisprosessi, organisaatioissa suoritettujen toiminnan arvioinnit, ongelmat tulossuunnitelman laatimisessa sekä tarve kehittää strategista suunnittelua.

Balanced Scorecard –prosessin nähtiin edistäneen organisaatiouudistusta. Toisaalta organisaation muutokset olivat myös luoneet tarpeen toiminnan ohjauksen kehittämiseen. Erityisesti TE-keskuksissa BSC koettiin yhtenä mahdollisena keinona yhdistää keskusten kolmen varsin erilaisen osaston toimintaa. Lähtökoh-tien erilaisuudesta huolimatta kaikki case-organisaatiot, Työterveyslaitosta lukuun ottamatta, olivat pääty-neet BSC-pohjaisen mallin laatimiseen.

Kaikissa case-organisaatioissa mittaristohankkeiden tavoitteilla oli jonkinlainen yhteys strategiaan. Joko organisaatioissa oli havaittu yhteisen strategisen suunnan puuttuminen tai oli todettu, että jo olemassa oleva strategia ei toteudu organisaation käytännön toiminnassa. Esimerkiksi Stakesissa ja TE-keskuksissa BSC-projektien tavoitteena on ollut strategisen johtamisvälineen luominen. Yleensä mittaristoille asetetut tavoitteet eivät ole muuttuneet hankkeiden kuluessa.

Hankkeiden eteneminen

Mittaristoprojektit ovat yleensä lähteneet liikkeelle organisaation johdon tai toiminnan suunnittelijoiden aloitteesta. Stakesissa ja TE-keskuksissa mittaristojen laadintaan osallistuivat organisaatioiden johtoryhmät ja henkilökunnan edustajat. Tielaitoksessa, Tukkk:ssa ja Työterveyslaitoksessa mittariston varsinaisessa laatimisessa olivat pääasiassa mukana samat johto- ja asiantuntijatehtävissä toimivat henkilöt, jotka olivat myös suunnittelemassa hanketta. Ohjaavilla ministeriöillä ei ollut yhdessäkään kohdeorganisaatioissa merkittävää roolia mittariston luomisprosessissa. Kahdessa organisaatioissa ministeriöiltä tosin saatiin rahallista tukea mittariston kehittämiseen. Toisaalta ministeriöt eivät myöskään olleet hankkeita vastaan, vaan ovat antaneet niille hyväksyntänsä.

Mittaristojen rakentaminen

Tielaitoksessa, Tukkk:ssa ja Työterveyslaitoksessa mittaristoja on rakennettu jo useamman vuoden ajan. Näissä tapauksissa mittaristo on rakennettu organisaatioiden sisällä, ilman merkittävää ulkopuolista apua. Tielaitoksessa tosin konsultointia on käytetty osaprojekteissa ja tietojärjestelmän kehittämisessä. Stakesissa ja TE-keskuksissa mittaristohankkeet ovat suhteellisen uusia, ja ne on aloitettu Haus'in konsulttoimilla koulutusjaksoilla lukuun ottamatta Uudenmaan TE-keskusta. Konsultointia pidettiin yleensä hyödyllisenä mittaristohankkeiden toteuttamisen kannalta. Koulutusjaksot vaikuttivat kuitenkin suhteellisen lyhyiltä. Koulutusjaksojen jälkeen vastuu hankkeiden toteuttamisesta on jäänyt organisaatioille. Konsultointi vaikutti osaltaan myös mallin valintaan, sillä Haus'in konsulttoimissa projekteissa käytetään BSC-pohjaista Määtän ja Ojalan kehittämää Tasapainoista onnistumisstrategiaa.

Joissakin hankkeissa mittaristojen rakentaminen ei ole ollut jatkuvaa, vaan projekteihin on liittynyt hiljaisempia ja aktiivisempia jaksoja. Yleisinä syinä katkoksiin mainittiin esimerkiksi muut kiireellisemmät työtehtävät, projektit, henkilöstön vaihtuminen ja selkeän aikataulun puute. Case-organisaatioissa ei nähty ongelmia johdon sitoutumisessa, mutta hankkeiden onnistumisen kannalta olennaisten Kaplanin ja Nortonin (1996, 288) mainitsemien arkkitehdin, muutosagentin ja tiedottajan rooleja ei pystytty havainnoimaan.

Case-organisaatioissa mittaristoja on laadittu sekä kokonaisuutena että näkökulma kerrallaan. Yleensä prosessissa kuitenkin korostettiin kokonaisuuden huomioinnin tärkeyttä. Mittaristohankkeiden keskeneräisyydestä johtuen on kuitenkin vaikeaa sanoa, tuottaako mittaristojen rakentaminen kokonaisuutena parempia tuloksia kuin niiden laatiminen näkökulma kerrallaan. Yleensä mittaristojen näkökulmat valittiin suoraan taustalla olevien mallien mukaan ja ainoastaan näkökulmien nimet saattoivat vaihdella. Itse näkökulmien kriittiset menestystekijät kehitettiin organisaatioiden strategian pohjalta. Taustalla olleisiin malleihin mietittiin myös lisänäkökulmia, mutta niistä luovuttiin poikkeuksetta. Yleensä mittaristojen rakentaminen lähti liikkeelle joko koko organisaation tasolta, osastotasolta tai tulosaluetasolta.

Kytkenät tulosohtaukseen

Organisaatioiden mittaristojen katsottiin kytkeytyvän ministeriöiden tulosohtaukseen, jos organisaation mittaristoon sisältyi ohjaavan ministeriön seuraamia mittareita. Laitosten omat mittaristot eivät ole vielä olleet aiheuttaneet merkittäviä muutoksia ministeriöiden ja case-organisaatioiden välisiin tulossopimuksiin. Ainoastaan Stakesin ja Sosiaali- ja terveysministeriön välisessä tulossopimuksessa on huomioitu Stakesin BSC-mittariston vaikuttavuus ja palvelukyky -kortin tavoitteet. Yleensä ongelmia aiheuttaa yksivuotisen tulossopimuksen kytkeminen BSC-mittariston pidemmän ajanjakson tavoitteisiin. Tulossopimus korostaa lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamista ja lisäksi ministeriöiden asettamat yksittäiset tavoitteet saattavat vaihdella vuosittain. Näissä olosuhteissa BSC:n mukainen organisaation toiminnan systemaattinen ja pitkäjänteinen ohjaus saattaa olla ongelmallista.

Mittariston rooli case-organisaatioiden ja ministeriöiden välisessä ohjaussuhteessa nähdään yleisesti ottaen hyvin vähäisenä. Tällä hetkellä organisaatioiden BSC-mittaristoja ei kyetä vielä hyödyntämään ohjaussuhteessa, vaan organisaatioiden toiminnassa joudutaan nykyään hyvin pitkälle mukautumaan pelkästään ministeriöiden seuraamiin mittareihin. Mittaristohankkeet voidaankin nähdä hyvin selkeästi organisaatioiden sisäisinä projekteina. Mittaristojen kytkeytymättömyys virastojen ja ministeriöiden välillä luo toimintaan ristiriitoja, koska virastoissa joudutaan seuraamaan sekä uuden strategian mukaisia että vanhoja tulosohtaukseen liittyviä mittareita. Vaarana on, että toimintaa ohjaavat uudistetun strategian pohjalta johdettujen mittareiden sijasta edelleen vanhat mittarit.

Mittaristojen vaikutuksia

Mittaristojen keskeneräisyydestä johtuen niiden tulosten raportointiin liittyvät seikat ovat useimmissa organisaatioissa vielä suunnitteluasteella. Tielaitos on case-organisaatioista ainoa, jossa on käytössä oma BSC-ohjelmisto, jonka avulla raportointi tapahtuu yleensä kerran kuukaudessa. Muissa case-

organisaatioissa käytössä olevien mittareiden tulosten raportointi tapahtuu muun raportoinnin yhteydessä sekä esimiesten ja alaisten välisissä kehityskeskusteluissa.

Kaikissa case-organisaatioissa selkeitä tavoitteita ei vielä ole asetettu johtuen pitkälti mittaristojen keskeneräisyydestä. Tielaitoksessa mittaristo on ollut käytössä kaikkein pisimpään ja siellä mittareille on asetettu selkeät vuosittaiset parantamistavoitteet. Tielaitos on case-organisaatioista ainoa, jossa BSC:iin on liitetty palkitsemisjärjestelmä, mutta käytännössä asetettuja tulostavoitteita ei kuitenkaan ole vielä saavutettu. Myös muut case-organisaatiot pitävät palkitsemisen liittämistä BSC:in tuloksiin mahdollisena. Julkisella sektorilla palkitsemiseen nähdään kuitenkin olevan tällä hetkellä varsin vähän keinoja.

Tielaitosta lukuunottamatta mittaristoilla ei ole vielä nähty olevan merkittävää konkreettista vaikutusta johtamiseen. Tielaitoksessa mittaristo nähtiin olennaisena osana organisaation johtamisprosessia. Sen koettiin muuttaneen johtamista jäykästä tulohajauksesta yritysmäisemmän johtamisen suuntaan. Kaikissa muissa case-organisaatioissa toivotaan, että mittaristojen vaikutukset johtamiseen olisivat merkittäviä tulevaisuudessa.

Suurimmassa osassa organisaatioista mittaristot eivät vielä ole vakiinnuttaneet asemaansa organisaatioiden toiminnassa. Myös mittariston käyttöönotosta seuranneita hyötyjä on suurimmassa osassa organisaatioista projektien keskeneräisyydestä johtuen vielä vaikea arvioida. Hyötyinä mainittiin kuitenkin tiedon keruun ja raportoinnin helpottuminen, työajan säästö ja toiminnan keskittyminen strategiassa painotettuihin asioihin. Suurimman osan BSC:ien välittömistä hyödyistä koettiin olevan seurausta itse mittariston laatimisprosessista, jonka kautta on pystytty keskustelemaan organisaatioissa strategian toteutumisen kannalta olennaisista asioista.

Case-organisaatioissa mittaristolta tulevaisuudessa odotettavina hyötyinä nousivat organisaatioissa esille erityisesti strategisten valintojen nopeampi toteutuminen käytännön toiminnassa, organisaatiokulttuurin muutoksen edistäminen, yhteistyön lisääntyminen ja BSC:n kehittyminen toiminnan strategiseksi ohjausvälineeksi sekä toiminnan suunnittelun, ohjauksen ja seurannan selkeytyminen.

Johtopäätöksiä

Yleensä selvityksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että BSC-hankkeet ovat julkisella sektorilla vielä suhteellisen keskeneräisiä, ja toimivia mittaristoja on organisaatioissa käytössä vähän. Keskeneräisyydestä johtuen BSC-mittaristojen todelliset vaikutukset johtamiseen ovat toistaiseksi vielä vähäisiä. Tähän mennessä mittaristoprojektien suurimpana hyötynä on ollut organisaatioiden strategioiden täsmentyminen ja toiminnan painopistealueiden löytyminen.

Tulevaisuuden haasteena voidaan nähdä kunkin organisaation toimintaa kuvaavan muutaman olennaisen mittarin löytäminen nykyisin vallitsevasta mittaripaljoudesta. Tulosojohtaminen on tuonut esille sopivien tuloksellisuutta kuvaavien mittareiden löytämisen ongelmallisuuden julkisella sektorilla, eikä BSC poista tätä ongelmaa. Balanced Scorecard -hankkeiden onnistumisen edellytyksenä on henkilökunnan riittävä sitouttaminen, aikataulujen laatiminen sekä organisaatioiden paneutuminen BSC-projekteihin siten, että hankkeiden toteuttamiselle varataan riittävästi aikaa ja voimavaroja. Erityisen tärkeää on organisaatioiden tietojärjestelmien kehittäminen BSC:iin tarvittavan tiedon keräämisen helpottamiseksi.

Lisäksi organisaatioissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muutoksen toteuttamisprosessiin. Santalan ja Huttusen (1993, 158) mukaan *”monien julkishallinnon muutosten toteutus muistuttaa ”moukarimenetelmää”. Muutetaan ohjeita, ja muutos toteutetaan ohjeistaen, muutetaan järjestelmiä tai yleensä etsitään konkreettisia muutoskohteita. Prosesseille ominainen muutosvalmiuden luominen ja vakiinnuttaminen jäävät yleensä vähälle huomiolle.”* Systemaattisen muutosprosessin läpikäyminen organisaatiossa lisää muutoksen onnistumisen todennäköisyyttä ja mahdollistaa parempien olosuhteiden luomisen Balanced Scorecardin käyttöönotolle.

Lähteet:

Aalto-Vitikainen: Selvitys Balanced Scorecardin käytöstä valtionhallinnossa. Helsingin kauppakorkeakoulu, Laskentatoimen laitos, 2000

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. 1996 A. *The Balanced Scorecard -translating strategy into action*. Harvard Business School Press, Boston.

Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka 1993. *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Ekonomiasarja. Weilin+Göös, Jyväskylä.

4.7 Balanced Scorecard ministeriöissä

Anne Kinnunen

Taustaa

BSC eri sovelluksineen voidaan nähdä ministeriöiden, virastojen ja laitosten johtamisen, hallinnon tulosohtausprosessin kehittämisen sekä tulostinforraation esittämistavan uutena suuntauksena. Jokainen ministeriö ja virasto vastaa pitkälti käyttämiensä ohjaus- ja johtamisjärjestelmien implementoinnista ja kehittämisestä. Tämä pätee myös BSC:hen. Uusien innovaatioiden etsintä ja löytäminen, kokemusten jakaminen ja toisilta oppiminen ovat kuitenkin tärkeitä edellytyksiä tehokkaan julkisen sektorin luomisessa

Selvityksen tavoitteena oli arvioida BSC:n roolia yhtenä ministeriöiden strategisen johtamisen välineenä. Keskeinen kysymys oli

- Mikä vaikutus BSC:llä on ministeriöiden strategiaprosessissa eli suunnittelussa, toiminnassa ja tavoitteiden asettamisessa sekä toteuttamisen seurannassa?

Selvitys kohdistui kauppa- ja teollisuusministeriöön, työministeriöön, puolustusministeriöön ja valtiovarainministeriöön.

Selvityksen kohteena olivat a) ministeriöiden strategiaprosessi b) BSC strategian työstämisen ja jalkauttamisen välineenä sekä c) ministeriöiden toimintaympäristöissä tapahtuvat muutokset. Kuvailamalla kohdeorganisaatioiden strategiaprosessia sekä vertaamalla niitä keskenään selvityksessä pyrittiin vastaamaan kysymyksiin mm. strategioiden määrittelystä, strategiaprosessin etenemisestä ja strategioiden konkreettisesti hyödyntämisestä. Lisäksi kiinnostuksen kohteena oli miksi juuri BSC valittiin strategiatyökaluksi, onko BSC konkretisoinut strategioita, millaisia kytkentöjä ministeriön BSC:llä on budjettiprosessiin ja tulosohtaukseen sekä mitkä ovat BSC:n tuomat vaikutukset, hyödyt ja haitat.

Ministeriöiden strategiaprosessi

Kaikissa selvityksen kohteena olleissa ministeriöissä strategiaprosessi sai alkunsa ja eteni organisaation johdon eteenpäin viemänä. Tämä onkin luonnollista, mielletäänhan strategiat erityisesti johdon apuvälineiksi. Henkilöstön osallistuminen strategiaprosessiin vaihteli ministeriöittäin. Laajinta henkilöstön osallistuminen oli KTM:ssä, vähäisintä sen sijaan TM:ssä. Tosin TM:ssä perimmäisenä ajatuksena oli se, että ministeriön ylin johto saadaan sitoutettua strategiaan, kun se on heidän tekemänsä.

Kaikissa kohde ministeriöissä oltiin suhteellisen tyytyväisiä siihen, miten strategisten tavoitteiden ja strategioiden määrittämisessä on onnistuttu. Se todettiin, että strategioilla on kuitenkin aina taipumus olla liian yleisiä ja konkreettisuus tahtoo unohtua. Strategioita ja strategisia tavoitteita kritisoitiin myös siitä, että ne eivät saa olla liian yksinkertaisia ja itsestään selviä.

Haastattelujen vastaukset olivat melko yksimielisiä sen suhteen, miten strategia vaikuttaa päätöksentekoon ja haastattelujen omaan työhön. Strategia miellettiin jokaisessa ministeriöissä toiminnan perustaksi ja tukikohdaksi. Päätöksentekoa tarkasteltaessa strategioista ei kuitenkaan saa suoranaista ohjausta kaikkeen toimintaan, mutta strategia auttaa priorisoimaan ja erottamaan tärkeät asiat vähäpätöisimmistä. Ennen muuta strategia fokusoi huomiota ja kertoo organisaation toiminnan painopisteistä.

Haastattelujen perusteella oli havaittavissa, että strategioiden konkreettisuudessa on vielä parantamisen varaa jokaisessa ministeriöissä. Ministeriöissä on kuitenkin merkkejä pyrkimyksistä strategioiden konkretisointiin. Mm. tulos- / kehityskeskustelut ovat hyvä esimerkki siitä, miten strategiat saadaan konkreettiseksi ja lähelle jokaista työntekijää. Keskustelujen kautta organisaation jokainen henkilö tuntee olevansa osa suurempaa kokonaisuutta ja voivansa omalla työllään vaikuttaa organisaation kokonaisvaltaiseen menestykseen.

Balanced Scorecard strategisen työkaluna

Haastattelussa kartoitettiin, mitä hyötyjä ja haittoja BSC on tuonut ministeriöiden toimintaan. Hyötyjen osalta voi mainita sen, että useimmat BSC:hen liittyvät hyödyt ovat vasta potentiaalisia, eivät toteutuneita. Mikäli BSC omaksutaan ja sitä osataan ryhtyä hyödyntämään oikein, konkreettisia hyötyjä on saavutettavissa. Haittoja kukaan haastatelluista ei liittännyt BSC:hen sinänsä, vaan haitat kytkeytyivät suurilta osin yleisesti johtamisjärjestelmien huonoihin puoliin.

Kiteyttäen vielä haastateltujen vastauksia BSC:n hyödyistä ja haitoista voi todeta seuraavaa. Tärkein hyöty, mikä nousi esiin jokaisen ministeriön kohdalla, on ehdottomasti se, että BSC edellyttää toiminnan monidimensioista tarkastelua ja sen eri näkökulmat ovat ylipäättään monipuoliset. Tämä seikka ilmeni jokaisessa haastattelussa. Kaiken kaikkiaan arviot BSC:n hyödyistä olivat melko yhtenäisiä; ministeriöiden välillä ei siis esiintynyt suuria eroja tässä suhteessa. Henkilöstönäkökulma ja henkilöstön huomiointi organisaation avaintekijänä oli asia, jota pidettiin BSC:n tuomana hyötynä kaikissa ministeriöissä. Henkilöstön arvo huomioidaan nyt paremmin kuin ennen. Vertailtavuuden ja benchmarkingin valtion hallinnon eri organisaatioiden kesken uskottiin parantuvan BSC:n myötä.

Balanced Scorecard ja toimintaympäristön muutokset

Tänä päivänä ministeriöiden on toimittava proaktiivisesti, mietittävä toimintaympäristön muutoksia ja vaihtoehtoja. Onko visiointi ja toimintaympäristön analysointi sitten muuttunut ministeriöissä BSC:n käyttöönoton myötä?

Haastatteluissa ilmi tulleet merkittävät tulevat muutokset ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon rooleissa voidaan tiivistää seuraavasti:

- Ministeriöiden työnjakoa on selkeytettävä ja niiden strategisia rooleja ja strategista johtamista on vahvistettava.
- Valtioneuvoston horisontaalista toimintaa kokonaisuudessaan on lisättävä ja ministeriöiden välisiä raja-aitoja poistettava.

On implementoitava työkaluja, kuten BSC, jotka mahdollistavat strategisen ohjauksen.

- Ministeriöiden on oltava muutoskykyisiä osittain ennakoimattomassa ja muuttuvassa toimintaympäristössä.
- Muun ohella kansalaisten ja ministeriöiden oman henkilöstön luottamusta hallintoon on parannettava.

Kaikki edellä mainitut kohdat ovat keskeisiä kehittämiskohteita meneillään olevassa keskushallinnon uudistamistyössä.

Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Selvityksen tarkastelunäkökulma kohdennettiin ministeriön johtoa ja asiantuntijoita edustaviin henkilöihin siksi, että BSC on ennen muuta johdon työkalu. Tässä vaiheessa BSC:n implementointia oli tärkeää saada tietoa niiltä henkilöiltä, jotka ovat eniten olleet mukana BSC-työssä. BSC ei ole ollut vielä tarpeeksi kauan käytössä ministeriöissä, jotta ministeriön henkilöstön voitaisiin olettaa olevan täysin omaksunut BSC:n.

Tutkimustuloksista havaittiin, että strategiaprosessi eteni ministeriöissä organisaation johdon vetämänä. Tutkimustuloksista havaittiin myös, että ministeriöiden johto toi BSC-käsitteen keskusteluun. Strategiaprosessiin pyrittiin saamaan ministeriöiden henkilöstöä laajalti mukaan; toisaalta strategioita pyrittiin jalkautamaan kehityskeskustelujen (esimies-alais –keskustelut) kautta. Tältä osin voi mainita, että esimies-alais –keskustelut osoittautuivat erinomaiseksi keinoksi sitouttaa ministeriöiden henkilöstöä strategiaprosessiin, ja laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna, vaikuttaa siihen, että henkilöstö tuntee pääsevänsä todella vaikuttamaan organisaationsa toimintaan. Muun ohella keskustelut ovat hyödyllisiä henkilöstön kehittämisen ja motivoinnin kannalta.

Strategioiden ja strategisten tavoitteiden määrittäminen oli ollut suhteellisen onnistunutta joka ministeriössä. Tarkastelussa korostui myös, että strategioiden on oltava konkreettisia, mutta niiden ei tule kuitenkaan olla liian itsestään selviä. Strategiat toimivat ennen kaikkea ministeriön toiminnan tukijalkana, kertoo toiminnan painopisteistä ja fokusoivat huomiota.

Ministeriöillä on kuitenkin ollut joitakin vaikeuksia saada strategioden toiminnallistamisessa. Jatkossa erityistä huomiota onkin kiinnitettävä siihen, miten strategiasta johdettuja tavoitteita vielä konkretisoidaan. Strategisten tavoitteiden toteutuminen on kuitenkin BSC:n myötä suhteellisen hyvin hallussa jokaisessa ministeriössä.

Jokainen ministeriö on rohkeasti tehnyt omintakeisen versionsa BSC:stä, mitä voi pitää optimaalisena asiana. Onhan BSC alun perin yritysmaailman käyttöön tehty välineistö, ja sen välitön jäljittely julkishallintoon ei ole suotavaa. BSC:n tuomat hyödyt perustuvat siihen, että organisaatio räätälöi itselleen BSC:n omista lähtökohdistaan.

Siihen, miksi ministeriöissä päädyttiin juuri BSC:n valintaan strategiatyökaluja etsittäessä, ei ole löydetty yhtä ainoaa syytä. Konsulttien merkitys BSC:n valinnassa strategiatyökaluksi korostuu. BSC:n monipuolisuus ja modernius vaikutti kiinnostavalta ja BSC tuntui vastaavaan siihen oleelliseen kysymykseen, kuinka strategia muutetaan toiminnoiksi.

BSC:n yhteys ministeriöiden avainprosesseihin, kuten budjettiprosessiin ja tulosohtaukseen, on vielä jokin selkiytymätön. Tämä asettaa osaltaan haasteita ministeriöille. BSC:n kytkentää avainprosesseihin voi kuvailla vielä melko mutkikkaaksi ja jopa vähäiseksi. BSC tukee tulosohtausta tuomalla mukaan laadullisia aspekteja ja auttamalla priorisoimaan. Ministeriöiden eri toimintoja on pohdittava monipuolisesti.

Tänä päivänä ministeriöiden on toimittava proaktiivisesti, mietittävä osittain ennakoimattoman toimintaympäristön muutoksia ja vaihtoehtoja. Onko visiointi ja toimintaympäristön analysointi sitten muuttunut ministeriöissä BSC:n käyttöönoton myötä? Visioinnin merkityksen voidaan sanoa vaihtelevan ministeriöittäin. Visiointi ministeriöissä ei ole ollut erityisen edistynyt, mutta siihen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota BSC:n myötä.

Lähde:

Kinnunen, Anne: Balanced Scorecardin ministeriöiden strategisen johtamisen välineenä. Vaasan yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Julkisjohtamisen laitos, 2000.

5 BSC-FORUMIN SATOA

5.1 Balanced Scorecard - strategia, tulohjaus ja budjetointi

Valtionhallinnon monet suunnitteluprosessit

Valtion virastojen tulevaa toimintaa suunnitellaan monissa eri prosesseissa. Näitä kaikilta virastoilta ja laitoksilta edellytetyjä prosesseja ovat ainakin toiminta- ja taloussuunnittelu (TTS), talousarvion laadinta ja tulohjaus. Osittain prosesseista ja niiden sisällöistä on olemassa säädöksiä, osittain asioita - ainakin tulohjaukseen - tehdään ilman säädöksiä enemmänkin osana johtamiskäytäntöjä. Suunnitteluprosesseja on aikaisemmin säädelty ja ohjattu hyvinkin tarkasti VM:n ohjein. Yksittäisen viraston suunnitteluun ulottuvaa VM:n ohjeistusta on viime vuosina vähennetty ja ministeriöt voivat entistä enemmän itse ratkaista, miten suunnittelu hallinnonalalla järjestetään.

Edellä luetelluissa prosesseissa pyritään aina suunnittelemaan ja ottamaan haltuun tulevaisuutta jostakin tietystä näkökulmasta. Valtion laitoksilta on aina edellytetty huolellista suunnittelua etenkin rahankäytöstä. Määrärahojen saanti on vaatinut niiden perustelemista, aikaisemmin ehkä tarpeiden ja historian perusteella, nyt tulohjauksen tultua enemmänkin tulosten perusteella.

Strategiatyössä on myös kyse tulevaisuuden suunnittelemisesta ja haltuun ottamisesta, mutta kokonaisvaltaisemmalla tavalla kuin muissa suunnitteluprosesseissa. Koska muilla prosesseilla on pitkät perinteet ja omat vakiintuneet toimintatavat, strategiatyötä tulee tarkastella suhteessa näihin jo olemassa oleviin prosesseihin.

TTS- ja budjettiprosessi

Toiminta- ja taloussuunnittelua ja talousarvion laadintaa säädellään talousarviolaissa ja -asetuksessa. Tarkempia ohjeita VM antaa vuosittaisella ohjekirjeellään. TTS:n tarkoituksena on *"antaa perusteita hallinnonalojen ja virastojen johtamiselle"*. Kukin ministeriö ohjeistaa itse oman hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua, VM-tasolle viedään ainoastaan hallinnonalan TTS- yhteenvedon joulukuussa. Tämän yhteenvedon tulee sisältää hallinnonalan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät neljäksi vuodeksi. Ministeriöillä onkin hyvin erilaisia toimintatapoja ja aikatauluja TTS -prosessille.

TTS- prosessin yhtenä tarkoituksena on palvella valtioneuvoston kehyskäsitteilyä. Hallinnonalojen TTS:t tuottavat pohjatietoa ensin VM:n virkamieskäsitteilyyn, sitten VM:n ja ministeriöiden välisiin kehysneuvotteluihin ja viime kädessä hallituksen maaliskuussa tehtävään kehyspäätökseen.

Varsinainen talousarvion valmistelu alkaa kehyspäätöksestä. Ministeriöiden on toimitettava talousarvioehdotukset VM:lle toukokuussa, VM antaa palautteensa heinäkuussa, hallituksen budjettiriihi pidetään elokuussa ja hallitus antaa talousarvioesityksensä eduskunnalle syyskuussa.

Talousarvion laatiminen on tarkasti ohjeistettu ja ohjeista löytyy myös joitakin liittymiä strategioihin. Kun ministeriöiden on budjetin pääluokkaperusteluissa esitettävä mm. kuvaus toimintaympäristön muutoksista, toimintastrategioista ja maksupolitiikasta, näiden tavallaan oletetaan olevan olemassa. Strategioiden laatimiseen sinänsä ei suoraan ole velvoitetta, mutta talousarviolakiin sisältyy ikään kuin kirjoittamattomana oletuksena, että ennen kuin talousarvio voidaan laatia, on oltava esim. toimintastrategia.

Tulohjaus

Tulohjauksesta sinänsä ei juurikaan ole säädöksiä. Tulohjaus ja tulosojohtaminen ovat toiminta- ja ajattelutapoja, joita ei voida säätää tai määrätä. Tulohjaukseen kehitettäessä sen määriteltiin tarkoittavan *"niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuutena toimii mahdollisimman tuloksel-*

lisesti eli toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti eduskunnan ja valtioneuvoston tarkoituksia". Tulosohjauksessa halutaan korostaa tuloksista sopimista ja niiden seuranta. Tulosohjauksen ideaalimallin mukaisesti ministeriön ja viraston tulisi ensin sopia viraston tulostavoitteista, johtaa resurssitarpeet sovitusta tulostavoitteista ja myös etukäteen sopia niistä arviointikriteereistä, joilla tulosten saavuttamista tarkastellaan.

Säädösten valossa tarkasteltuna tulosohjaus on talousarvion toimeenpanemista. Talousarviolain mukaan *"talousarvion toimeenpanoa varten hyväksytään hallinnonalan ja virastojen tulostavoitteet"*. Edelleen on säädetty, että ministeriön tulee hyväksyä ja julkaista virastojen tulostavoitteet. Tältä kannalta tarkasteltuna tulosohjaus näyttäytyy välineenä, jota käytetään eduskunnan hyväksymän talousarvion toimeenpanemiseksi.

Strategiatyön suhde muihin suunnitteluprosesseihin

Strategiatyötä tulee tarkastella suhteessa muihin suunnitteluprosesseihin. Kun muilla prosesseilla on pitkät perinteet ja vakiintuneet toimintatavat, saattaa helposti käydä niin, että strategia nähdään erillisenä, ylimääräisenä asiana, joka tulee muiden prosessien lisäksi. Strategialla on luonnollisesti monia kosketuspintoja muihin prosesseihin.

Toiminta- ja taloussuunnittelu pitää nimensä mukaisesti sisällään yksikön suunnitellun toiminnan muutama vuosi eteenpäin. Strategiatyössä itse asiassa on kyse juuri samasta asiasta - tulevaisuuden haltuunotosta. Voitaisiin kenties olettaa, että strateginen toimintasuunnitelma on samalla yksikön strategia tai toisinpäin ajateltuna että tarpeeksi konkreettinen strategia kelpaa lähivuosien toimintasuunnitelmaksi. Käytännössä virastojen edustajien näkemysten mukaan TTS ei täytä strategian tunnusmerkkejä, se on pikemminkin vain markkasuunnitelma, joka ulottuu lähivuosille. Useimmat ajattelevat myös niin, että strategia sisältää vain muutamia tärkeitä painopisteitä, toiminta- ja taloussuunnitelma taas pitää sisällään kaiken toiminnan.

Myös tulosohjauksella ja strategiatyöllä on vahvoja yhtymäkohtia. Ministeriön kannalta asiaa ajateltuna virastojen kanssa tehtävät tulossopimukset ovat keino, jolla varmistetaan hallinnonalan tai jonkun sektorikohtaisen strategian toimeenpano. Viraston näkökulmasta tarkasteltuna tulossopimus taas on tapa sitouttaa ministeriö viraston strategiaan.

Strategisilla valinnoilla on usein myös taloudellisia vaikutuksia. Näiden valintojen tulisi näkyä budjettiprosessissa määrärahojen lisäyksenä, vähennyksenä tai uusina kohdentamisina.

BSC-ajattelun ja -mallin koetaan tuovan tulosohjaus- ja tulosjohtamisprosessiin selkeää lisäarvoa ja sen hyödyiksi voidaan listata mm. seuraavaa:

- * Malli "pakottaa" keskittymään johtamisen ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta olennaiseen (poliittinen päätöksentekijä, henkilöstö, talous, prosessit) tasapainotuksen ja yhteisvaikutuksen optimoinnin
- * Malli varmistaa strategian ohjausvaikutuksen, strategian toteutumisen käytännössä
- * Malli antaa johdolle ja koko organisaatiolle yhteisen välineen arvioida toimintaa ja strategian toteutumista
- * Malli edistää organisaatiossa vuoropuhelua, dialogia

BSC hallinnonalojen sisäisissä tulosohjaus- tulosjohtamisketjuissa

A. Ministeriön näkökulma

Tulosohjauksen selkiyttäminen

BSC tuo hyvin esiin eri organisaatiotasojen erilaiset vastuut. BSC:n kaikki näkökulmat ovat esillä hallinnon eri tasoilla, mutta tavoitteet tarkentuvat siirryttäessä kohti alemmaa, suorittavaa yksikkötasoa. Kun erityisesti ylin poliittinen johto vaatii konkreettisia yhteiskunnallisia tuloksia, niin alemmalla tasolla joudu-

taan panostamaan prosessien kehittämiseen ja henkilöstön jaksamisesta huolehtimiseen, jotta ylijohdon tavoitteet ovat mahdollisia.

Yleisesti muotoiltuja yhteiskunnallisia tavoitteita joudutaan myös lähes aina tarkentamaan ja konkretisoimaan virkakoneistossa. Korkeimmat organisaatiotasot (eduskunta, valtioneuvosto, virastojen ylin johto) kiinnittävät huomion ensisijaisesti yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, taloushallinto budjettirajoitteen kautta kokonaisuuden hallintaan ja toiminnasta vastaavat yksiköt prosessien sujumiseen ja jatkuvuuteen.

Tulostavoitteilla ja tulossopimuksilla organisaatiot kokonaisuudessaan sitoutetaan tavoitteisiin ja vastuuta toiminnasta siirretään hallinnossa alaspäin. BSC:n avulla voidaan parantaa johtamisen läpinäkyvyyttä, ja toisaalta tulossopimuksilla ja –keskusteluilla tavoitteet ja resurssit asetetaan balanssiin. Kunnossa olevan arviointi- ja palautejärjestelmän kautta resurssit kytketään asianmukaisella tavalla asetettuihin tuloksellisuus- ja kestävyystavoitteisiin.

Tulosohjauksen kattavuus

Budjettirahoitteisessa julkisessa hallinnossa tulosohjausketjujen sisäänrakennettu ongelmanasettelu ja dynamiikka syntyy siitä, että ylempi taso asettaa tulostavoitteet korkealle suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin ja painottaa kriittisiä menestystekijöitä. Alempi organisaatiotaso puolestaan pyrkii tulosneuvotteluissa tuomaan esille resurssivaatimukset ja toiminnan kokonaisuudesta ja kestävyydestä huolehtimisen.

Selkeä BSC:n potentiaalinen ongelma sisäisissä tulosohjausketjuissa on, että keskittyessään kriittisiin menestystekijöihin ylijohdolta voi jäädä osa todellisesta toiminnasta katveeseen. Jos kyse on ylimääräisistä, itse valituista toiminnan rönsyistä, jotka eivät tue toiminta-ajatusta, ei vahinkoa tapahdu. Hallinto kuitenkin tekee pääasiassa lakisääteisiä tai muutoin ulkoa annettuja pakollisia asioita, myös hoitaa hallinnonalojen välisiä käytännön järjestelyjä. Ylemmällä organisaatiotasolla voi syntyä virheellinen käsitys alemman tason todellisista resursseista. BSC:n käyttö sitoo myös itsessään resursseja ja vie aikaa. Kuitenkin tämä ajankäyttö kiinteittää organisaation sisäistä rakennetta ja sen avulla voidaan parantaa ohjausta, vaikka kokonaisresurssit eivät lisäänty.

Tulosohjauksen kiinnitys pitkän aikavälin tavoitteisiin

BSC tukee realistista johtamista ja on hyvin sopusoinnussa tulosohjauksen periaatteiden kanssa. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota pidemmän aikavälin tuloksellisuustavoitteisiin ja kehittämiseen ja jaksamiseen. Tiukka vuosibudjetointi on pidemmän aikavälin tavoitteiden kanssa vain näennäisessä ristiriidassa. Budjettirajoite voidaan BSC kehikossa nähdä dynamona, joka pakottaa kehittämään toimintaa pidemmän aikavälin tavoitteiden toteuttamiseksi.

Tulosohjauksen seuranta ja tulosten arvioitavuus

Jatkuva arviointi ja vuorovaikutteinen keskustelu organisaatiotasojen välillä tukee BSC:n käyttöä strategisena johtamisen välineenä. Tässä keskustelussa korostuu myös raportointi. Tavoitteiden ja talouden jatkuva seuranta sekä ongelmakohtien identifiointi on välttämätöntä, jotta tavoitteet pysyvät realistisina. Samoin tarvitaan ympäristön seurantaa, jotta tavoitteet koskevat jatkuvasti oikeita asioita. Tavoitteiden asettelussa pitää pyrkiä konkreettisuuteen, mitä auttavat kvantitatiiviset tunnusluvut BSC:n eri näkökulmilta. Kattavat indikaattorijärjestelmät mahdollistavat tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin, mikä osaltaan tukee tulosohjausta. Jälkiseurannan roolia olisi korostettava myös siksi, että tätä kautta vastuu konkretisoituu ja tätä kautta saadaan myös asiallinen pohja mahdollisille tulospalkkausjärjestelmille.

Hallinnonalojen välistä yhteistyötä tarvitaan monien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa, erityisesti, kun pyritään ennalta ehkäisemään ongelmien syntymistä. BSC-kehikkojen avulla tällaiset yhteiset alueet voidaan periaatteessa helposti identifioida ja raportoinnin avulla voidaan parantaa yhteistyön edellytyksiä.

B. Laitoksen näkökulma

Tulosohjaus- ja johtamisprosesseja tarkastellaan seuraavassa erityisesti tutkimuslaitoksen näkökulmasta.

Hallinnonalan strategia

Laitosten näkökulmasta hallinnonallalla tulisi olla yhteinen hallinnonalan strategia ja/tai ns. hallinnonalan oma strategiasalkku, joka tulisi olla pohjana sekä talousarvio- että TTS-käsittelyille ja tulosohjaukselle. Strategiatyötä tulisi tehdä yhdessä vuorovaikutteisesti siten, että Top Down –mallista huolimatta jo hallinnonalan strategian luomisessa kaikki ovat mukana. Tärkeää strategiatyössä on, että sekä ministeriössä että laitoksissa ymmärretään yhteiset tavoitteet ja että on yhteinen kieli. Selkeä hallinnonalan strategia auttaa laitoksia oma-aloitteisesti ottamaan hallinnonalan painotukset huomioon.

Laitoksen strategia

Ministeriön tulisi olla mukana laitoksen strategian valmistelussa - riippumatta siitä, onko strategian hyväksyjänä johtokunta vai ei ja riippumatta siitä, onko kyseessä BSC-strategia vai ei. Strategian linjauksista tulisi sopia ministeriön kanssa siinä hengessä, että tulosohjaus voidaan nähdä strategian toteuttamisvälineenä. Samalla kirkastettaisiin yhteisesti laitoksen perustehtävä ja rooli hallinnonalan strategioiden toteuttamisessa. Jos laitoksen perustehtävä sijoittuu usealla hallinnonallalle, tämä pitää ottaa huomioon valmisteluprosessissa.

BSC:n kautta strategiakeskusteluun tulee perinteisen vaikuttavuusnäkökulman lisäksi myös se, miten ministeriö voi osaltaan luoda edellytyksiä vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. BSC –malli antaa ministeriölle mahdollisuuden tarkistaa, ovatko vaikuttavuuden tuottamisen kriittiset menestystekijät otettu huomioon virastojen strategiaprosessissa ja tulossopimuksissa.

Tulosohjaus

Tutkimus- ja asiantuntilaitoksen tulosohjauksen tulisi rakentua koko hallinnonalan strategiaan pohjautuvaan strategiseen ja pitkäjänteiseen tavoitteenasetteluun. Tutkimus- ja kehittämishankkeiden elinkaari on useita vuosia ja niiden vaikuttavuus voi viedä vieläkin enemmän aikaa. Todelliset innovaatiot edellyttävät tutkijoille ja asiantuntijoille mahdollisuutta valita uudenlaisia toteuttamistapoja. Siksi tulosohjauksen tulisi olla ennemminkin strategista kuin yksityiskohtiin menevää tai hankeohjausta. Silloin kun laitoksen strategia ja hallinnonalan strategia ovat sopusoinnussa, tulosohjauksen tehtävänä on varmistaa, että laitos suuntaa toimintaansa strategiansa mukaan ja saa aikaan strategian tavoitteiden mukaisia tuloksia.

Tulosohjauksessa vaikuttavuustavoitteet ovat ohjauksen ydinosa, mutta myös muut BSC-näkökulmat tulisi huomioida edellytysten varmistamisen mielessä. Toimivassa tulosohjausketjussa sekä alaisten laitosten että niiden yksiköiden tulisi ymmärtää ministeriön osaston strategian lisäksi koko hallinnonalan strategia. TTS- ja budjettiprosessi tulisi nähdä strategian toteuttamisedellytysten varmistamisen välineinä. Talousarviomäärärahan tai valtionavun tasomuutokset ovat laitoksille strategisia kysymyksiä ja merkitsevät uudelleen suuntaamisia. Siksi ne pitäisi käsitellä ensin strategiakeskusteluissa, jonka jälkeen niiden vaatimia muutoksia ryhdytään toteuttamaan TTS:n ja talousarvioiden kautta.

Tulosjohtaminen

Perinteisesti tulosjohtaminen on keskittynyt lähinnä BSC:n vaikuttavuusnäkökulmaan, jota tulostavoitteet ovat koskeneet. BSC:n soveltaminen laitoksen johtamisjärjestelmänä tuo tulosjohtamiseen myös muut näkökulmat. Toisin sanoen BSC on nähtävä tulosjohtamista laajempänä konseptina, joka paneutuu tarkemmin myös siihen, miten varmistetaan, että tulokset saadaan aikaan.

Ketju tulosohjauksesta sisäiseen tulosjohtamiseen toimii asiantuntijalaitoksessa vain jos em. strategian pitkäjänteisyys saadaan mukaan tulosohjaukseen. Silloin voidaan lähteä BSC-näkökulmista ja kriittisten me-

nestystekijöiden kautta miettimään, mitä tarvitaan, jotta tulostulosohjauksessa kirjatut tavoitteet saadaan aikaan. Asiantuntijuuden varmistaminen ja prosessien kehittäminen on niin pitkäjänteistä, että vuosittain vaihtuvat tulostavoitteet tai yksittäiset palvelut ja projektit ministeriölle eivät voi toimia BSC-johtamista ohjaavina tekijöinä.

Case: Valtiovarainministeriö – Tilastokeskus

Tulosohjausmenettely

Valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen välisellä tulosohjauksella on suhteellisen pitkä perinne. Tilastokeskus siirtyi tulosbudjetointiin ensimmäisten virastojen joukossa vuonna 1992. Samaan aikaan kehitettiin tulosohjauksen välineeksi tulostavoitesopimus seurantamenettelyineen. Ensimmäinen tulostavoitesopimus solmittiin valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen välillä vuodeksi 1992.

Seuranta on toteutettu ja toteutetaan edelleen kesäkuussa ja lokakuussa valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen yhteisissä seurantakokouksissa ja koko vuotta koskevana vuoden t+1 maaliskuuhuhtikuussa. Tilastokeskus valmistelee etukäteen seurantaraportin, johon kokouksen keskustelu perustuu. Kokouksista laaditaan pöytäkirja, joka allekirjoitetaan molemmilla puolilla.

Voimavaroista keskustelua käydään tulossopimuksen valmistelun yhteydessä TTS-asiana, koska voimavaroja koskevat esitykset tehdään perusteluineen TTS-yhteenvedossa. Vastaus saadaan kehyspalautteena. Sen pohjalta Tilastokeskus valmistelee talousarvioesityksensä. TTS:n ja tulostavoitesopimuksen välille on varmistettu yhteys myös siten, että tulostavoitesopimuksen alussa on yhteenvedo lähivuosien strategisista tavoitteista.

Tilastokeskuksen sisällä sekä virastotason että toimintayksiköiden TTS:t ja tulostavoitesopimukset laaditaan kaikki yhtenä prosessina. Yleiset linjaukset johdetaan strategiasta ja ohjeistus tapahtuu ”top-down” menetelmällä. Virastotason esitykset TTS:ksi ja tulostavoitesopimukseksi muokataan yleisten linjausten ja toimintayksiköiden esitysten pohjalta. Yksiköiden esityksistä käydään karsintakierros johdon suunnittelu-seminaarissa.

Tilastokeskuksen strategiaprosessi

Tilastokeskuksen ja valtiovarainministeriön välisen tulostavoitesopimuksen muuttaminen BSC-pohjaiseksi on osa Tilastokeskuksen strategiaprocessia.

Tilastokeskus käynnisti strategiansa ja strategisen ohjauksensa uudistuksen vuoden 1998 helmikuussa. Strategian uudistaminen kävi tarpeelliseksi siitä syystä, että toimintaympäristö oli muuttunut lyhyessä ajassa olennaisesti mm. Suomen EU-jäsenyyden, informaatioteknologian nopean kehityksen ja tiedon kysynnän muutosten vuoksi. Tiedon kysynnän kasvuun ei voitu enää vastata yksinomaan tiedonkeruuta ja voimavaroja lisäämällä, vaan tarvittiin muutosstrategiaa kertaalleen kerätyn tiedon käytettävyyden ja käytöasteen nostamiseksi.

Strategia-valmistelun työkaluksi valittiin BSC. Strategia uudistettiin aina toiminta-ajatuksesta ja visiosta lähtien. Kaikkiaan valmistelevaa työtä on tehty kolmessa vaiheessa vuodesta 1998 vuoden 2000 lopulle. Vuonna 1998 valmistui laaja ympäristökuvaus ja ensimmäinen versio uudesta strategiasta.

Vuonna 1999 valmistelu laajennettiin toimintayksikötasolle. Samalla käytiin yksiköiden kanssa keskustelukierros, jolloin virastotason strategiaa tarkistettiin. Yksiköiden strategiatyö sekä muutamien ns. alastrategioiden (mm. maksullinen palvelutoiminta) valmistelu aiheuttivat tarkistuskierroksia virastotason strategian valmisteluun. Vastaavasti linjausten terävöitymisen myötä palautetta annettiin myös yksiköille.

Vuoden 2000 loppuun mennessä koko viraston suunnitteluprosessi oli saatettu uudesta strategiasta, BSC:n näkökulmista ja kriittisistä menestystekijöistä johdetuksi. Yksiköiden TTS:t vuosille 2002-2005 ja vuoden 2001 tulostavoitesopimukset laadittiin rakenteeltaan uudistettuna. Uutuutena otettiin käyttöön toimintayk-

siköiden tulokortit, jotka on johdettu Tilastokeskuksen ja valtiovarainministeriön välisen tulossopimuksen tavoitteista.

Tilastokeskuksen strategiatyössä oli päädytty tavanomaisen neljän näkökulman sijasta viiteen näkökulmaan: yhteiskunnallinen vaikuttavuus, asiakasvaikuttavuus, voimavarat ja tehokkuus, prosessit ja rakenteet sekä osaaminen ja uudistuminen. Julkishallinnossa käytetty vaikuttavuus on jaettu Tilastokeskuksen mallissa kahtia. Näin siitä syystä, että Tilastokeskuksessa maksullisella asiakaspalvelulla on merkittävä rooli. Myös strategiset tavoitteet ja mittarit on selkeämmin johdettavissa kummallekin näkökulmalle erikseen.

Tulosohjaus ja BSC

Tilastokeskus laati ensimmäistä kertaa BSC-pohjaisen TTS-yhteenvedon vuosille 2001-2004 ensimmäisen strategiaversion pohjalta vuonna 1998. Sen jälkeen linjauksissa on ollut lähinnä hienosäätöä ja EU:n tilastovaatimuksista johtuvia muutoksia.

Valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen välisen tulostavoitesopimuksen perusrakenne muutettiin BSC-pohjaiseksi vuonna 1999. Siihen saakka käytössä oli ollut vuodelta 1992 peräisin oleva rakenne. Sopimus jakaantui kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa käsiteltiin lähivuosien strategisia tavoitteita ja toisessa osassa kyseiselle vuodelle asetettuja tulostavoitteita. Tavoitteita asetettiin vaikuttavuudelle, sisäiselle tehokkuudelle ja maksullisen toiminnan kannattavuudelle. Lisäksi käsiteltiin voimavaroja ja sopimuksen voimassaoloa ja seuranta.

Vuoden 2000 alustavien tulostavoitesopimuskeskustelujen yhteydessä syksyllä 1999 valtiovarainministeriön taholta esitettiin halukkuus muuttaa tulostavoitesopimuksen rakennetta. Keskustelussa päädyttiin koelemaan BSC:tä.

Vaikka strategiatyö Tilastokeskuksessa oli kesken, työ oli kuitenkin niin pitkällä, että BSC-rakenteen soveltaminen sopimukseen onnistui helpohkosti. Syntyi ensimmäinen valtionhallinnon BSC:llä rakennettu tulostavoitesopimus. Uutta rakennetta pidettiin molemmin puolin onnistuneena. Asiaa helpotti olennaisesti se, että valtiovarainministeriö oli valmistellut jo itselleen uuden strategian, joten BSC työkaluna oli tuttu.

Nykyisen tulostavoitesopimuksen alussa on edelleen yhteenveto lähivuosien strategisista tavoitteista, mikä sitoo sopimuksen TTS:n linjauksiin ja sitä kautta strategiaan. Muutoin sopimuksen rakenne noudattaa Tilastokeskuksen strategian näkökulmia ja kriittisiä menestystekijöitä.

Merkittävä osa tulostavoitteista on verbaalisessa muodossa. Osa projekteista ja hankkeista kestää vuosia. Niiden osalta sopimukseen on kirjattu tavoiteaika-taulu ja esitetty erikseen, mitä hankkeessa tulostavoitesopimusta koskevana vuonna tehdään. Pitkäkestoisia projekteja on erityisesti yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa, rakenteiden ja prosessien sekä osaamisen ja uudistumisen alueilla. Kaksi viime mainittua näkökulmaa ovat tulostavoitesopimuksessa tärkeitä mm. siitä syystä, että ne ovat osa tulevaisuuden turvaamista. Näissä tavoitteet on asetettu usein vuosien päähän. Seurannassa käydään läpi tavoitteita toteuttavia toimenpiteitä ja niiden edistymistä.

Tulostavoitesopimuksen rakenteeseen ei ole puolin eikä toisin esitetty muutostarpeita. Vuoden 2001 sopimuksessa täsmennettiin tavoitteiden aikajännettä siten, että pitkäkestoisissa prosesseissa tarkennettiin tavoiteaikatauluja ja kirjattiin selkeämmin näkyviin vuotta 2001 koskevat tavoitteet. Samoin lisättiin numeerisia toimintaa kuvaavia suorite-indikaattoreita. Jatkossa on tarkoitus lisätä numeerisia mittareita, sitä mukaa kun niitä kehitetään. Pääosa tavoitteista säilynee verbaalisina.

Case: TE-keskukset

Taustaa kehitystyölle TE-keskuksissa

TE-keskusten käynnistymistä valmisteli vuonna 1997 useita jaostoja, joiden työtä jatkamaan ja toteuttamaan perustettiin 1998 runsaasti erilaisia kehittämishankkeita/projekteja. Johtamis-järjestelmät jaoston

työn osalta perustettiin johtamista palvelevia mittausjärjestelmähankkeita, kuten mittaristoprojekti, laatujärjestelmä- ja tuottavuusjärjestelmäprojekti. Ennakointihankkeet ja toimintaympäristön analysointi sekä vaikuttavuuden mittauksen kehittäminen ovat osia johtoa palvelevista tietolähteistä ja menettelyistä kehittäneistä hankkeista. .

Uusimpien julkishallintoon sovellettujen toimintamallien käyttöönottokokeiluja ja pilottihankkeita on käynnistetty eri TE-keskuksissa tavoitteena levittää tietoa koko verkoston käyttöön. Kolmen ministeriön hallinnonalan(kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työministeriön) osaa-minen on monipuolista ja laajaa. Samoin TE-keskusverkostosta (15 kpl) löytyy todella moneen asiaan valtakunnallisestikin ajatellen huippuosaamista. Kehittämishankkeiden ohjausryhmät on rakennettu siten, että ne edustavat eri ministeriöiden ja TE-keskusten osaamista. Kun tähän liitetään monipuolinen konsultti-en käyttö eri hankkeissa TE-keskusten kehitystyössä ja ministeriöiden vastaavissa hankkeissa syntyy erin-omaiset edellytykset ottaa vastaan uusia haasteita, joita esim. BSC-LATU –hanke edustaa. Vertailuoppimi-selle on hyvät edellytykset ja sen edistämiseksi viestitään laajasti vertailutietoa esim. asiakaslaadusta ja eri barometreistä.

BSC-LATU –hankkeen pääkohtia

BSC-LATU –hanke kehittää yhteensovittavaa mallia BSC:n, tulosjohtamisen ja EFQM:n (laatujohtamisen) välille. Olemme käyttäneet mallista myös ilmaisua ”STRATEGINEN LAATUJOHTAMINEN”, joka kat-taa BSC-pohjaisen tuloskorttiajattelusta strategian jalkauttamiseen tähtäävän asiakaslähtöisen ohjausmallin kehittämisen. ”Tehdään oikeita asioita oikein Suomen ja maakunnan parhaaksi”.

BSC-LATU –projektin asiantuntijaorganisaationa toimi Laatukeskus ja vastaavana konsulttina Päivi Strömmer. Ohjausryhmässä ovat olleet edustettuna kaikki ohjaavat ministeriöt. Ohjausryhmän puheenjohtaja toimi ylijohdaja Kalle J Korhonen KTM:stä. TE-keskuksista pilottihankeessa ovat Pohjois-Savo, joka on käynnistänyt tasapainoisen onnistumisen mallin soveltamistyön vuonna 1998 ja toisaalta Keski-Suomen TE-keskus, joka on käynnistänyt koko TE-keskuksen kattavan laatutyön 1998 (TE-keskukset perustettu 1997). Tavoite oli yhdistää molempien osaaminen ja kokemukset.

Kokeiluprojekti on toteutettu loppuun ja raportti laadittu. Projekti käynnistyi kesällä ja loppuraportin tavoiteaikataulu on vuoden loppu, josta hieman viivästyttiin. Alkuperäinen aikataulu oli tiukka. Tavoite oli saada projektin linjanvedot ja raportti valmiiksi jo BSC-FORUMin 14-15-12. seminaariin mennessä, mutta kentän aikataulumuutokset viivästyttivät projektin etenemistä yli kuukaudella. Pilottiprojektin tavoitteita olivat 1. TE-keskusten sisäisen johtamisen selkeyttäminen ja helpottaminen, 2. kehittää mukaan valittujen TE-keskusten strategioiden toteutusprosessia integroimalla toisiinsa Balanced Scorecard, TUJO, alueellis-ten strategioiden toteuttaminen sekä EFQM:n mukainen toiminnan itsearviointi.

BSC:N, TUJON ja laatutyön yhteensovittaminen

TE-keskusten kehittäminen kohti itsenäisyyttä edellyttää sisäisen ohjauksen kehittämistä. Toisaalta valta-kunnallisen ohjauksen kehittäminen strategiseen suuntaan on välttämätöntä alueellisen ohjautuvuuden li-säämiseksi ja valtakunnallisten tulosneuvotteluiden keskittämiseksi harvempiin ja tärkeisiin asioihin koko-naisuuden kannalta. BSC:n hyödyntäminen ministeriöiden ja TE-keskusten TUJO:n kehittämisessä edistää strategisiin asioihin suuntautumista. Kehitystyö on looginen jatke tähän asti tehdyille tulosalueiden ja niiden keskeisten mittareiden kehitystyölle. Tulossuunnitelmien olennainen lyhentäminen TUJO –neuvotteluihin helpottuu tuloskorttimallin avulla. Samalla lisääntyy kokonaisuuden ymmärtämisedellytykset TE-keskusten eri osastoilla ja aito yhteistyö. BSC- kortin rakentaminen on hyvä ajatuksellisen yhteyden etsimismuoto ja tukee organisaation rakentumista samaan suuntaan tähtääväksi.

Laatutyö TE-keskuksissa on edennyt kuvausten kautta itsearviointiin Suomen laatupalkintomallilla vuosi-na 1999-2000 ja on nyt siirtymävaiheessa vuoden 2001 alusta EFQM:än. Joitakin TE-keskusten osia on jo siirtynyt EFQM:n mukaisiin kuvauksiin. Jokaiseen TE-keskukseen kolmelle osastolle on koulutettu EFQM- osaaja marras-joulukuussa 2000 edistämään siirtymistä EFQM:än vuonna 2001. Projektin tavoite

oli hyödyntää EFQM:n mallia kokonaisuudessaan pilottihankkeissa, mutta tämä oli optimistinen tavoite, johon ei edetty aikataulujen eriytymisestä johtuen. Suuntaus on ollut koko ajan muodostaa tulevaisuutta palveleva malli ja siksi tässä hankkeessa tähdättiin EFQM:n sovittamiseen BSC:n ja TUJO:on. Laatutyössä on edetty hyvin itsearviointien ja kehittämishankkeiden määrittelyssä ja kehittämistyöhön ryhtymisessä. Asiakaslaadun ja sisäisen laadun seurantamenetelmiä on kehitetty voimakkaasti. Ne antavat hyvän perustan keskeisten kehittämiskohteiden tunnistamiseen itsearvioinnin tietopohjana.

Jo BSC-LATU-projektia suunniteltaessa ilmeni, että hanke on haasteellinen eikä osaavien asiantuntijoiden löytäminen ollut helppoa 1999 loppupuolella. Eri lähtökohdista löytyi osa-alueiden asiantuntijoita (laatu-, BSC- ja tulosjohtaminen), mutta yhteen sovittavaa osaamista oli vielä vähän vuosi sitten, kun hankevalmistelu oli kuumimmillaan. Valtiovarainministeriön BSC-forum -työskentely on nostanut yhteen sovitettavat näkökulmat hyvin esille eri soluissa ja seminaarit ovat valaisseet kokonaisuutta monelta suunnalta.

Havaintoja/arvioita TE-keskusten BSC-LATU –pilottihankkeesta ja jatkosta

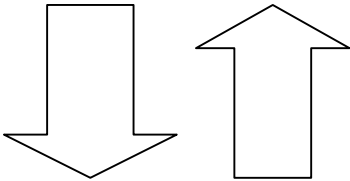
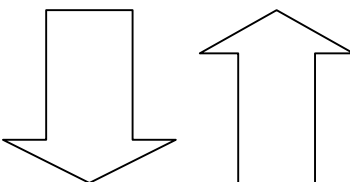
- yhteisen keskustelun tarve korostunut ja tullut esille/tiedostettu ongelmakohtia
 - ymmärtämisen ja käsitteiden sisäistäminen vie aikaa
 - kolmen asian samanaikainen hallinta onnistuu harvoilta organisaatioissa vielä tässä vaiheessa, jolloin osaaminen on kehittämässä osalohkoilla
 - ohjaavien ministeriöiden tasolla asiat (BSC/LAATU/TUJO) ovat osittain eri vastuutahojen hoidossa
 - perusosaamispuutteet BSC:stä ja EFQM:stä hidastivat etenemistä TE-keskuksissa
 - EFQM:n käyttöönotto julkishallinnossa vasta alussa, jolloin kokemus vielä vähäistä
 - hanke oli osaamishaaste ja vastasi vähintään kolmella kierteellä hyppyä ponnahduslaudalta
 - on päästy eteenpäin ja ahaa-elämyksiä syntynyt
 - kieli on löytynyt osajoukolle – jatkotyötä tarvitaan
 - tavoite ja pyrkimys on oikeansuuntainen – kokemukset rohkaisevia
 - etenemissuuntia on saatu ja ne täsmentyvät lähitulevaisuudessa
 - yhteensovittamisen onnistumiseen uskotaan yleisesti ja käyttöönottoon edettäneen asteittain
- TE –keskusverkostossa
- organisaation luonteesta johtuen joudutaan kehitystyötä tekemään poikkeuksellisen monella tasolla ja sovittamaan yhteen strategioita ja hankesalkkuja sekä niiden liittymäpintoja TE-keskuksiin ja alueen kehittämiseen
 - Strategian ja TTS:n kytkentä mukaan TUJO -prosessiin entistä tiiviimmin on osoittautunut ilmeisen välttämättömäksi jatko/osakehitysvaiheeksi
 - onnistuminen TE-keskusten johtamisessa on haasteellista työtä BSC:n eri näkökulmista ja edellyttää hyviä johdon tietojärjestelmiä, joiden kehitystyöhön on varattava aikaa ja resursseja
 - keskeisten mittareiden täsmentäminen/määrittely ja niiden käyttäminen sisäisessä arvioinnissa ja johtamisen välineenä tuo omia vaatimuksia tietojärjestelmille
 - kehityskeskusteluiden entistä systemaattisempi kytkentä BSC-LATU –projektin jatkokehitykseen sekä kehitettäviin aina tiimitasolle asti sovitettuihin tulokortteihin

TE-keskusten ohjauksen kehittämiseksi ollaan käynnistämässä pilottihankkeen pohjalta kahden vuoden jatkohanketta, jonka avulla luodaan TE-keskuksiin yhteinen tulokortti, jonka tukemana kukin TE-keskus laatii oman aluestrategioihin perustuvan sovellutuksensa. Tulokortti otetaan asteittain käyttöön tulossopimuksen runkona ministeriöiden ja TE-keskusten sekä toisaalta jatkossa TE-keskuksen ja sen yksiköiden ja tiimien välillä. Jatkohankkeessa panostetaan erityisesti TE-keskuksen oman osaamisen kehittämiseen siten, että tulokorttiin sisältyvät TUJO –tavoitteet laatuosioineen sekä jatkuvan parantamisen periaatteen mukaiset tärkeimmät kehittämishankkeet.

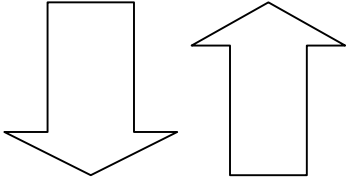
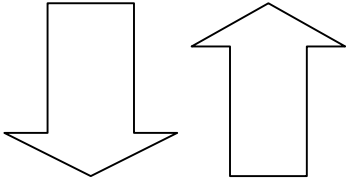
Kehittämisehdotukset

Teemasolussa nähtiin, että strategiatyö ja strateginen johtaminen yleensä voi parantaa julkisen toiminnan tuloksellisuutta. Strategioiden ja muiden prosessien (tulosohtaus, TTS, budjetointi) yhteyksiä tulee kuitenkin kirkastaa. Keskeisimmät kehittämisen kohteet on koottu alle:

- * Hallinnonaloilla tulee olla oma, koko hallinnonalan (sekä ministeriön että virastot) kattava kokonaisstrategia, joka ohjaa kehittämistä. Ohjaamista helpottaa, jos ministeriöllä on hallitusohjelman ja hallituksen strategiasalkun pohjalta kehitetty hallinnonalan oma strategiasalkku.
- * TTS- prosessia tulee kehittää nykyistä strategisemmaksi, jolloin TTS lähenee hallinnonalan strategiaa.
- * Tulosohtaus tulee saada nykyistä pitkäjänteisemmäksi. Vuositasoinen ohjaus erityisesti tutkimus- ja kehittämislaitosten osalta on liian lyhytjänteistä ja poukkoilevaa. Tulosohtauksen tulee olla strategista ohjausta eikä yksityiskohtaista toiminnan ohjausta. Strategisen tulosohtauksen vastuut tulee määritellä selkeästi. Tulosohtauksen ja tulosjohtamisen pelisäännöt kaipaavat useilla hallinnonaloilla selkiytystä ja jäsennystä.
- * Strategian luonnin, tulosohtauksen ja tulosjohtamisen tulee olla vuorovaikutteisia ohjaajan ja ohjattavan välisiä prosesseja, joissa varmistetaan eri näkökulmien mukanaolo.
- * Strategian luonti sekä tulosohtauksen ja tulosjohtamisen mallinnus yhteisenviitekehyksen pohjalta luo hyvät edellytykset prosessien kehittymiselle. Teemasoluun osalistuvien organisaatioiden mielestä BSC- ajattelu tarjoaa hyvän yhteisen viitekehyksen.
- * BSC- ajattelun vieminen myös vuositasolla tapahtuvaan budjetointiprosessiin on tärkeää, jotta BSC- strategiassa asetetut menestystekijät konkretisoituvat vuositavoitteiksi. BSC- ajattelun pohjalta tapahtuva tavoiteasetanta ja seuranta vaativat vielä runsaasti kehittämistä.

Ohjausketju	Keskeiset asiat ja kehittämishaasteet
HALLINNONALAN/ MINISTERIÖN STRATEGIA 	- Hallinnonalan ohjaamista helpottaa, jos ministeriöllä on hallituksen strategiasalkun pohjalta kehitetty oma hallinnonalan strategiasalkku, joka on pohjana sekä TTS-käsittelylle että tulosohjaukselle. - Ministeriö-organisaation strategia ei riitä, vaan tarvitaan joko sen lisäksi tai sen sijaan hallinnonalan kokonaisstrategia. - Työn tulee edetä niin, että ensin laaditaan ministeriön/hallinnonalan kokonaisstrategia ja tästä johdetaan osastojen strategiat. - Kehyskäsittely painottuu liikaa ensimmäiseen vuoteen. - TTS-käsittely ei ole aidosti pitkävaikutteista, vaan kysymykset painottuvat ensimmäiseen vuoteen. TTS-käsittely on enemmän teknistä markkojen kuin asiasisältöjen käsittelyä. - Organisaatiokohtaisia strategioita voidaan johtaa aihealuekohtaisista strategioista. - Strategia keskittyy olennaisiin asioihin, tulosohjaus voi kattaa kokonaisuuden tai voi keskittyä joihinkin asioihin. - Onnistunut strategiatyö on pohja BSC-tuloskortteille. - Strategiatyö ei saa olla irrallaan resurssiohjauksesta. - Hallinnonalan/ministeriön strategia syntyy vuorovaikutteisen prosessin tuloksena.
MINISTERIÖN OSASTON STRATEGIA 	- Tulosneuvottelutilanteessa myös viraston tulee olla aktiivinen ja varmistaa, että ministeriön ohjaava osasto ottaa esille oman strategiansa ne kysymykset, jotka koskevat ao. virastoa. - Ministeriön strategian kriittiset menestystekijät tuotava esiin jo hallinnolle annettavissa tulossuunnitteluohjeissa. - Viraston kannalta on tärkeää varmistua, mikä on viraston rooli ministeriön kokonaisstrategian tai aihealueen strategian toteuttajana. - On tärkeää määritellä, kuka ministeriössä vastaa strategiasta ohjauksesta.

¹ Taulukon vasemmassa sarakkeessa on kuvattu hallinnonalan ohjauksen ketju yksinkertaistettuna. Strategiatyön oletetaan lähtevän joko koko hallinnonalalle laadittavasta strategiasta tai ministeriö-organisaation strategiasta. Tämän jälkeen on oletettu laadittavan edellisen pohjalta ministeriön osaston strategia. Seuraavana tasona on viraston kokonaisstrategia ja siitä edelleen johdettu viraston yksikön strategia.

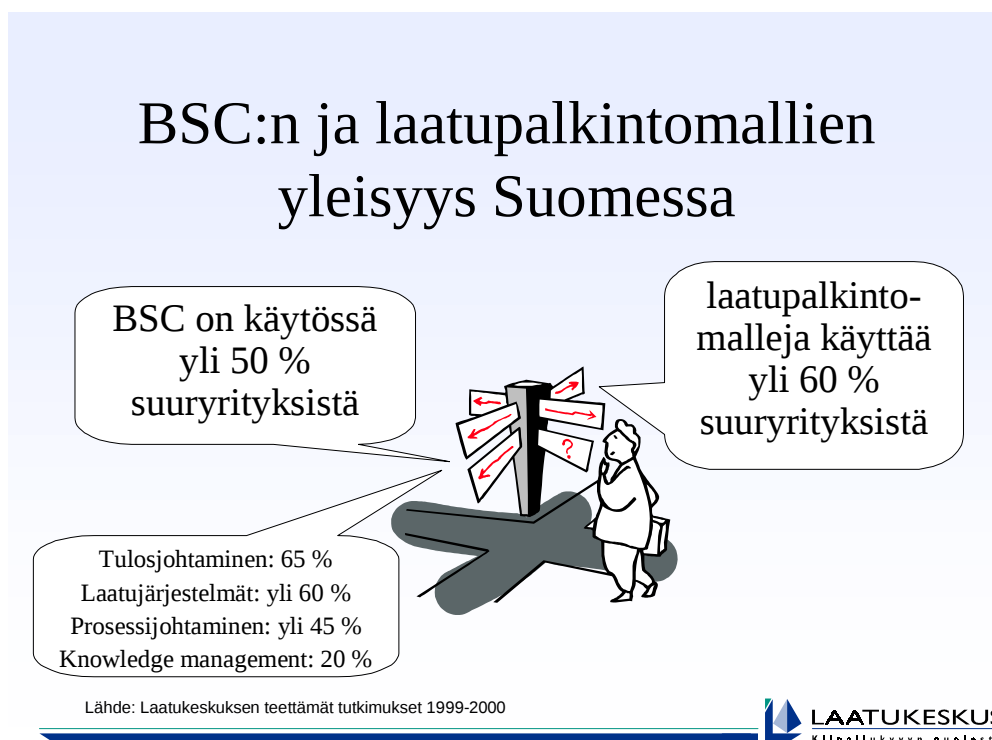
VIRASTON STRATEGIA 	• Ministeriö tulee kytkeä ja sitouttaa viraston strategiaan. Yhteistä käsittelyä tulee olla pitkin strategiaprosessia. Ministeriön edustaja antaa osaamista, tuo lisäarvoa, mukanaolo ei merkitse ministeriön käsien sitomista. • Viraston strategian kriittisissä menestystekijöissä otetaan huomioon hallinnonalan kokonaisstrategia ja hyödynnetään osastrategioiden kortteja. • Tulossopimuksissa käsitellään kaikkia näkökulmia, vaikuttavuus- ja asiakasnäkökulma on kuitenkin neuvottelujen lähtökohtana. • Kriittisten menestystekijöiden ei tarvitse kattaa viraston toimintaa sataprosenttisesti. • Ministeriön mukanaolo viraston strategiatyössä varmistaa sen, että strategia otetaan huomioon resurssikeskusteluissa. • Johtokunnan rooli strategiatyössä on kirjavaa. • Viraston strategian kriittisiä menestystekijöitä tulisi käsitellä sekä tulosohjauksessa että TTS-prosessissa. TTS-prosessia tulisi kehittää strategisempaan suuntaan.
VIRASTON YKSIKÖN STRATEGIA 	• Viraston kokonaisstrategia ei riitä, vaan sen lisäksi tarvitaan yksikkökohtaisesti tarkemmat, omat strategiat. • Viraston strategiatyön oikea järjestys on ”top down”, strategian täsmennystä tehdään vuorovaikutteisesti. • Yksikön keskeiset tavoitteet tulee esittää ”strategiakorteilla”, toimintasuunnitelmassa esitetään koko toiminta. • Yksikön johtamistyön kannalta BSC on varmistava kehikko, jonka avulla asiat tulevat monipuolisesti huomioiduksi johtamisessa. • Yksikön strategia on olennainen osa valmistauduttaessa tuloskeskusteluihin, myös yhteys koko viraston strategiaan pidettävä koko ajan esillä. • Kehityskeskusteluissa otettava esiin strategian vaatima osaaminen.

5.2 Balanced Scorecard ja laatu

Eri mallit organisaation johtamisen ja kehittämisen välineenä

Julkisessa keskustelussa ja organisaation sisäisten kehittämisprojektien hallinnassa on ollut esillä erilaisten johtamisjärjestelmien rinnakkainen käyttö. Keväällä 1999 Raimo Inkiläinen kysyi Talouselämän kolumnissaan, onko laatujohtaminen tullut tiensä päähän ja tarjosi tilalle strategialähtöistä ajattelua ja tasapainoista tulokorttia (Balanced Scorecard). Vastineessaan professori Paul Lillrank korosti, että kysymys on asetettu väärin, ja eri lähestymistapojen välillä ei ole ristiriitaa. Tämä synnytti monilla tahoilla kiinnostavaa jatko-keskustelua, onko kysymys koulukuntaeroista ja montako erilaista johtamisviitekehystä voidaan samanaikaisesti pitää yllä.

Tuttu tilanne monissa organisaatioissa on se, että erilaiset mallit ja johtamistyökalut putkahtavat esille joko ulkopuolisten konsulttien tai oman henkilöstön kautta ja ne pyrkivät kilpailemaan johdon suosiosta ja ajasta. Vanhojen ismien tilalle tuodaan jo uusia, vaikka edellisten mallien soveltaminen ja niistä saatavat hyödyt ovat keskeneräisessä vaiheessa.



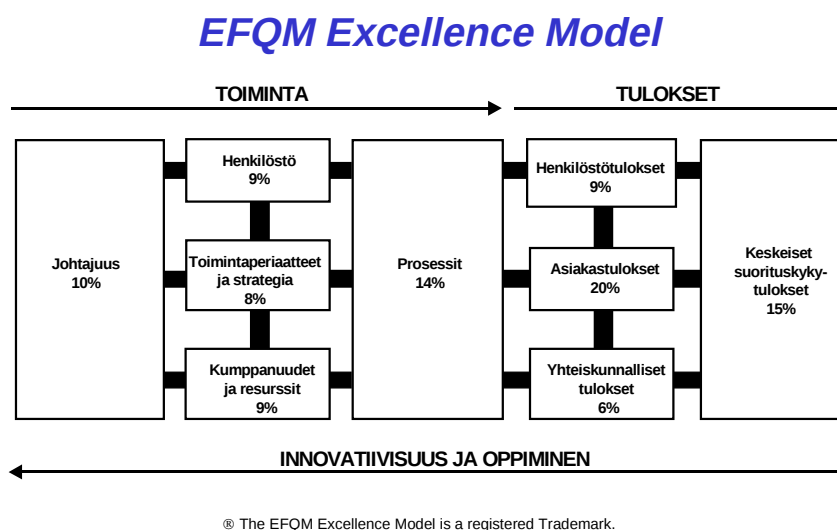
Suomen lautupalkinnon tunnettuutta ja käytön yleisyyttä seurataan vuosittain Laatukeskuksen teettämien tutkimusten avulla. Yhteenvedona voidaan sanoa, että mitä suurempi yritys, sitä paremmin lautupalkintomalli tunnetaan ja on käytössä. Suuryrityksistä 60 % käyttää lautupalkintomalleja, ja Balanced Scorecardin käyttö on samaa suuruusluokkaa.

Syksyllä 1999 julkaistussa selvityksessä ”Yhteiset palvelut – yhteinen hyöty” tutkittiin Suomen lautupalkinnon tunnettuutta ja soveltamista julkisella sektorilla (258 vastaajaa) Laatukeskuksen, Suomen Kuntaliiton ja Valtiovarainministeriön toimesta. Tiivistelmänä tutkimuksesta todettakoon seuraava yhteenveto:

- soveltaminen vastaa pitkälti yritysmaailman tasoa
- valtaosa tuntee arviointiperusteet ja sisällön (47 %) tai vain nimeltä (34 %), organisaation kehittämiseen niitä on käyttänyt vain 16 % vastaajista
- lautupalkinnon parhaiten tuntevia tai sitä käyttäviä on eniten suurimmissa organisaatioissa

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston johtama laaja hanke ”Julkinen sektori osana kansallista kilpailukykyä” on alusta asti käsitellyt kehittämistyökaluja laajakatseisesti. Laatupalkintomalleihin perustuva kokonaisvaltainen tarkastelutapa on nähty asiana, joka liittyy organisaation johtamisjärjestelmään ja strategiaan. Syksyllä 1999 julkistettu Julkis-projektin loppuraportti suositteli Euroopan laatupalkintomallin (EFQM) käyttöönottoa julkisen sektorin toiminnan arvioinnin ja kehittämisen välineeksi. Samanaikaisesti tasapainoisen tulokortin käyttö on jatkuvasti laajentunut strategian implementoinnin ja suorituskyvyn mittaamisen välineenä, ja suorituskyvyn arvioinnin näkökulmat ovat tyypillisesti hyvin samankaltaisia kuin laatupalkintomalleissa.

Mittaaminen, arviointi ja seuranta



Mittaaminen ja saavutetut tulokset

On tunnettua, että tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa se, millä tavoin toteutumista seurataan (”sitä saat mitä mittaat”). Useimmat organisaatiot laativat budjetin ja toimintasuunnitelman sekä seuraavat vähintään taloudellisia mittareita sekä muita tunnussuureita toimikauden aikana. Kehittyneillä ja strategiaan pohjautuvilla mittamis- ja seurantamenetelmillä on mahdollisuus ohjata toimintaa paremmin kuin vain taloudellisen informaation perusteella.

Jotta aiheeseen päästään syvemmälle, on määriteltävä muutamia peruskäsitteitä. Niistä ensimmäinen on kyvykkyys, jolla tarkoitetaan organisaation kykyä hyödyntää joustavasti ja nopeasti voimavarojaan tavoitteidensa mukaisesti. Kyvykkyyttä (capability) käytetään organisaatioita arvioitaessa, henkilöiden kohdalla on usein luontevampaa puhua osaamisesta (competence).

Kun arvioidaan organisaation kyvykkyyttä, voidaan jakaa tarkastelu kolmeen pääkohtaan:

- yleiset valmiudet, kuten johtajuus, tiimit ja vuorovaikutus
- prosessien suorituskky
- osaaminen, joka kattaa mallinnettavat taidot ja hiljaisen tiedon

Palvelujen käyttäjä eli asiakas kykenee vertailemaan erilaisia suorituskkyjä. Jos tietyn palvelun toimittajia on vain yksi, asiakas saattaa kuitenkin käyttää vertailuna lähinnä vastaavan palvelun toimittajaa arvioidessaan suorituskkyä, esimerkiksi toiminnan sujuvuutta tai palvelun laatua.

Mittaamisella ymmärretään tapaa verrata saman suureen eli kvantiteetin tapauksia siten, että lukusuhde on yksikäsitteinen. Arviointi puolestaan on työn ja sen antamien tulosten epätarkka evaluointi toiminnalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Estimointi kuvaa todennäköisyyteen ja valitun erän mitattuun arvoon perustuva ennakoarviota tunnussuureen käyttäytymisestä koko mittausjoukon osalta. Seuranta (+raportointi) kuvaa sitä tapaa, miten asetettuja tavoitteita seurataan ja kuinka niiden toteutumisesta tiedotetaan organisaatiolle ja miten saatuihin tuloksiin, arvioihin ja estimaatteihin reagoidaan.

Tuloskorttia käytettäessä koko mittaamisen ja seurannan logiikka liittyy organisaation tärkeimpiin tavoitteisiin. Kaplanin ja Nortonin mukaan BSC:n mukainen strategian seuranta- ja raportointijärjestelmä mahdollistaa strategian toteutumisen arvioinnin, strategian päivittämisen ja oppimisen, mikä on koko BSC-prosessin innovatiivisin ja tärkein osa. Kaplanin ja Nortonin mukaan BSC:n mittareiden tulisi olla seurausta visiosta ja strategiasta ja he korostavat yhteyttä strategisten menestystekijöiden sekä tavoitteiden ja mittareiden välillä.

EFQM-mallin mukaiseen tulosten arviointiin liittyy aina myös niiden toimenpiteiden kuvaaminen, joiden avulla tulokset syntyvät. Laatupalkintomallissa arvioidaan sekä henkilöstötoiminnan menettelyjä, soveltamista ja parantamista että henkilöstötuloksia. Vastaavasti asiakastulosten taustalla ovat aina käytössä olevat toimintatavat. Keskeisiin suorituskyvyn tuloksiin vaikuttavat käytössä olevat prosessit, kumppanuudet ja resurssit. Siten voidaan sanoa, että laatupalkintomalli on dynaaminen: on aina arvioitava sekä saavutettuja tuloksia että niitä toimintamalleja, joiden seurauksena tulokset syntyvät.

Laatupalkintomalli on toisellakin tapaa dynaaminen. Myös sillä on merkitystä, miten valitaan käytettävät mittarit. Toisin sanoen järkevästi valittu ja kattava mittaus- tai arviointimenettely auttaa ohjaamaan toimintaa paremmin vision ja strategian mukaisesti kuin heikosti päämääriin korreloiva mittari, jota sovelletaan vain osaan toiminnasta.



EFQM-malli antaa ohjeet, miten tulosten erinomaisuutta arvioidaan. Tarkoituksena on arvioida sitä, mitä organisaatiossa saadaan aikaiseksi.

Pisteytyksessä otetaan huomioon ensiksikin tulosten myönteinen kehityssuunta ja/tai jatkuva hyvä suorituskky:

- asetetaanko suorituskkyvylle tavoitteita ja saavutetaanko ne?
- verrataanko tuloksia ulkopuolisiin organisaatioihin mukaan lukien "best in class"-taso?
- ovatko tulokset seurausta toiminnasta ja sen kehittämisestä?

Toisaalta arvioidaan myös tulosten kattavuutta:

- miten hyvin tulokset kattavat kaikki tarkoituksenmukaiset toiminnan alueet?
- miten hyvin tulokset kattavat arviointikohdassa tarkasteltavan alueen?
- ovatko tulokset organisaation toiminnan kannalta oleellisia?

Mittaamiseen liittyviä erityiskysymyksiä

Teemasolussa käydyssä keskustelussa pohdittiin useita erilaisia kysymyksiä ja käytännössä päätöksentekoa vaativia asioita, jotka eivät ole yksiselitteisesti ohjeistettavissa. Keskustelusta poimittuja asioita ovat esimerkiksi seuraavat.

- Miten julkisella sektorilla voidaan yhdistää mittaaminen ja tavoitteen asetanta palkitsemismenettelyihin ?
- Kuinka käytännössä hyödynnetään tulokortin mittareita toiminnan ohjaamisessa?
- Seuranta ja raportointi - mitä/miten/ kenelle? Onko käytössä oikeat mittarit eri organisaatiotasolle?
- Onko välttämättä tulokortin tai nykyisin käytössä olevien mittareiden muodostettava laatupalkintomallin tulosalueen mittarit tai päinvastoin? Missä määrin mittarit voivat poiketa toisistaan?
- Tarpeetonta mittaamista ei pitäisi tehdä. Jos mittaustuloksia ei koskaan hyödynnetä, on parempi lopettaa koko mittaus. Keskeinen tekijä on esimerkiksi se, voidaanko mittarin arvoon vaikuttaa omilla toimenpiteillä.
- Määrälliset mittarit ovat helpompia mitata, laadulliset vaikeampia. Kun rahanjakoperusteena käytetään määrällisiä mittareita, laadulliset tavoitteet voivat jäädä huomiotta ja vääristää kokonaistavoitetta (esim. suoritettut tutkimukset eivät kerro laadullisista mittareista).
- BSC-mittareiden valinnassa on tärkeä tehdä ero muutamien tärkeiden mittareiden ja "lentokonemittariston" välillä, jolloin jälkimmäisessä tilanteessa reagoidaan vain, kun jokin yksittäinen tulos vaatii sitä.
- Keskiarvomittari sisältää riskejä, hajonnan huomioon ottaminen lisää mittauksen luotettavuutta.
- Kaikki jatkuvat mittausilmiöt sisältävät luonnollista vaihtelua, eikä jokaisen muutoksen perusteella tule muuttaa toimintatapoja. On kyettävä erottamaan järjestelmään kuuluva normaalivaihtelu sekä erityiset syyt, jotka aiheuttavat tilannekohtaisia reagoitteja.
- Mittaustulosten joukosta tulisi kyetä erottamaan trendit ja tehdä tarvittavat johtopäätökset, jos tulokset ovat tietyn ajan jatkuvasti samansuuntaisia tai -tasoisia. Myös heikot signaalit, jotka ennakoivat mahdollisesti tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia, tulisi havaita.

Käytännön strategiaprosesseista ja BSC: soveltamisen haasteista

Strategisen johtamisen kentässä BSC:n, tulosjohtamisen ja laatupalkintomallin integroimisessa kannattaa ottaa huomioon esimerkiksi seuraavat seikat:

Toiminta- ja taloussuunnittelun tulisi sisällöltään olla huomattavasti nykyistä strategisempaa. Strategia ei tarkoita listausta kaikista tehtävistä töistä, vaan se on harkittu kannanotto niistä organisaation painopisteistä, joihin ehdottomasti tulee panostaa, jotta liikutaan kohti visiota. Tulosjohtamisen tulostavoitesopimus BSC-kehikkoon puettuna voisi jättää organisaatiolle nykyistä enemmän liikkumatilaa. Strategiaprosessilla tulee olla selkeästi määritellyt ”omistajat” kaikkien hallinnon hierarkiatasojen välillä ja sisällä. Kriittisten menestystekijöiden tulisi olla mahdollisimman pitkälti vyörytettävissä organisaation/hallinnon sisällä tasolta toiselle.

BSC:n ja laatupalkintoriteerien roolit toiminnan kehittämisessä

Laatupalkintomallin mukainen itsearviointi

Tässä kappaleessa luomme silmäyksen tuloskortin ja laatupalkinto/itsearviointikriteerien vertailuun: kummallakin työkalulla on perusteltu roolinsa organisaation toiminnan kehittämisessä.

Laatupalkintokriteerejä käytetään luonnollisesti laatupalkintokilpailussa, mutta tässä rajoitetaan niiden käyttöön organisaation itsearvioinnissa. Itsearvioinnin tavoitteena on tunnistaa organisaation vahvuudet ja parantamisalueet sekä käynnistää kehittämisprojekteja havaittujen vahvuuksien ja parantamisalueiden pohjalta.

Itsearviointi alkaa suunnitteluvaiheella, jolloin päätetään, mikä on arvioitava kohde. Voidaan esimerkiksi arvioida koko organisaatiota tai sen yhtä yksikköä. Samalla määritellään, miten arviointiryhmät muodostetaan ja mitä arviointialueita ja –kohtia tullaan käymään läpi. Tarkoituksena on, että kukin arviointiryhmään osallistuva tietää etukäteen roolinsa ja osaa valmistautua itsearviointiin.

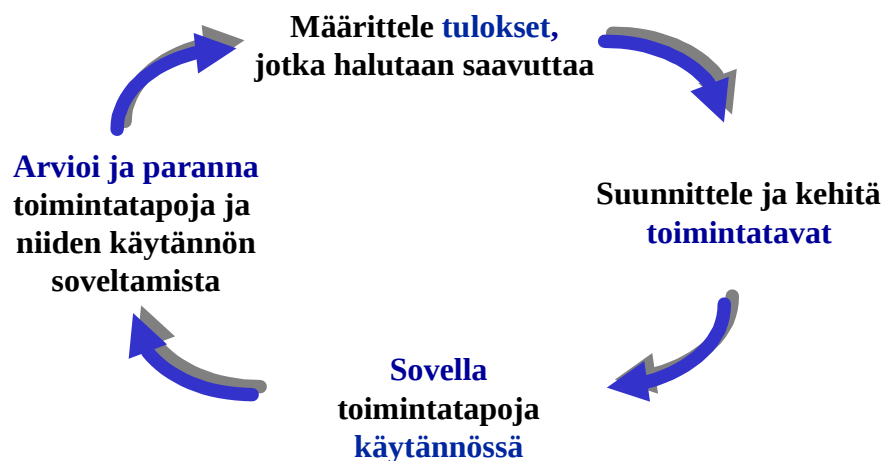
Varsinaisissa itsearviointi-istunnoissa käydään sovitulla tavalla läpi valitut alueet ja kirjataan vahvuudet ja parantamisalueet selkeinä lauseina. Myös arviointikohtien pisteytys voidaan tehdä käyttäen EFQM-mallin mukaista pisteytyslogiikkaa.

Kun arviointikohdat on käyty läpi, ryhmitellään parantamisalueet ja priorisoidaan tärkeimmät kehittämis-kohteet. Pienet, helposti toteutettavat parantamisalueet laitetaan välittömästi kuntoon.

Kehittämistyölle valitaan resurssit ja organisoidaan toiminta projektiksi. Koko itsearviointiprosessia arvioidaan ja jatkuvan parantamisen menetelmään soveltaen luodaan edellytykset seuraavaa itsearviointia varten.

Alla on kuvattu EFQM:n TUTKA-logiikka (Tulokset – Toimintatavat- Käytännön soveltaminen – Arviointi ja parantaminen). Kuten BSC, myös EFQM-malli lähtee liikkeelle strategisista tavoitteista. Sen lisäksi se ottaa huomioon toiminnan ja tulosten välisen dynaamisen yhteyden.

"RADAR"/"TUTKA"-logiikka (EFQM)



BSC:n ja laatupalkintokriteerien yhtenevyyksiä ja eroja

Seuraavassa taulukossa on katsottu sekä BSC:tä että laatupalkintomallia useiden "silmälasi" läpi. Taulukko perustuu osittain EFQM:n materiaaliin.

Poimitaan siitä muutama seikka ulos:

- BSC keskittyy johdon valitsemiin tärkeisiin asioihin, joiden avulla strategia saadaan toteutettua. Keskittyminen muutamiin menestystekijöihin on oleellista.
- Laatupalkintokuvaus on kattava arviointi siitä, kuinka organisaation läpi kulkevia prosesseja johdetaan ja sovelletaan. Kriteeristö ei priorisoi jotain toimintaa muiden edelle.
- BSC: tällainen olemme huomenna
- Laatupalkintokriteeristö: tällainen olemme tänään.

	BSC	Laatupalkintomalli ja itsearviointi
Lähtökohta ja alkuperä	Suorituskyvyn seuranta ja mittaaminen, arvon luominen käytävissä olevilla resursseilla ja henkilöstöllä	Laatujohtaminen, Total Quality Management
Hyödyt, joita tavoitellaan	Suorituskyvyn paraneminen Organisaation strategian muuttaminen käytännön toiminnoiksi ja strategian toteutumisen seuraminen	Suorituskyvyn paraneminen Vahvuuksien ja parantamisalueiden tunnistaminen, hyvien käytäntöjen käyttöönoton rohkaiseminen koko organisaatiossa ja kaikissa sen prosesseissa Parhaiden johtamiskäytäntöjen käyttöönotto.
Tuotokset	Loogisesti toistensa kanssa syy-seuraussuhteessa olevat toiminnan tuloksellisuuden indikaattorit, tavallisesti neljästä näkökulmasta	Organisaation prosessien ja tulosten laadun suhteellinen arviointi, joka on tehty käytettyä kriteeristöä vasten

	Kehittämishankkeet (toimenpiteet), jotka linkittyvät strategiaan tavoitteisiin	Suhteelliset vahvuudet ja parantamisalueet
Lähestymistapa kehittämiseen	Strategiajohtoinen, oletuksia sisältävä, tarkentuva ja toistuva, johdon sitoutumista edellyttävä, makrotason tarkastelusta lähtevä, tulevaisuussuuntautunut	Prosessijohtoinen, itsearvioinnin sisältävä, faktojen kerääminen, pisteytykseen perustuva, yksityiskohtainen, tähän hetkeen keskittyvä
Menestystekijät	Johtoryhmän tuki ja sitoutuminen, Jatkuva prosessi sisällytetty johtamisjärjestelmään	Johtoryhmän tuki ja sitoutuminen, Jatkuva prosessi sisällytetty päivittäiseen johtamiseen
Kontekstiriippuvuus	Räätälöidään aina erikseen, BSC johdetaan organisaation strategiasta ja visiosta: se kertoo kunkin organisaation yksilöllisen strategiatarinan	Kontekstiriippumaton; itsearviointiprosessissa tarkastellaan nykyprosesseja yhteistä kriteeristöä vastaan
Fokus ja prioriteetit:	Määräävä ja fokusoitu: BSC keskittyy johdon valitsemiin tärkeisiin asioihin, joiden avulla strategia saadaan toteutettua. Keskittyminen muutamiin menestystekijöihin on oleellista.	Kattava kuvaus ja arviointi siitä, kuinka organisaation läpi kulkevia prosesseja johdetaan ja sovelletaan. Kriteeristö ei priorisoi jotain toimintoa muiden edelle.
Oletukset / tosiasiat	BSC edellyttää, että johto tekee oletuksia siitä, kuinka visiossa ja strategiassa kuvattu suoritustaso saavutetaan	Dokumentointi perustuu puolueettomiin tosiasioihin, jotka kerätään eri puolilta organisaatiota.
Tulevaisuus – nykyisyys	"Tällainen olemme tulevaisuudessa"	"Tällainen olemme tänään"

Laatupalkintomallin ja BSC:n yhteiskäyttö suunnittelussa ja toiminnallisissa prosesseissa

Itsearviointien rooli johtamisen tukena

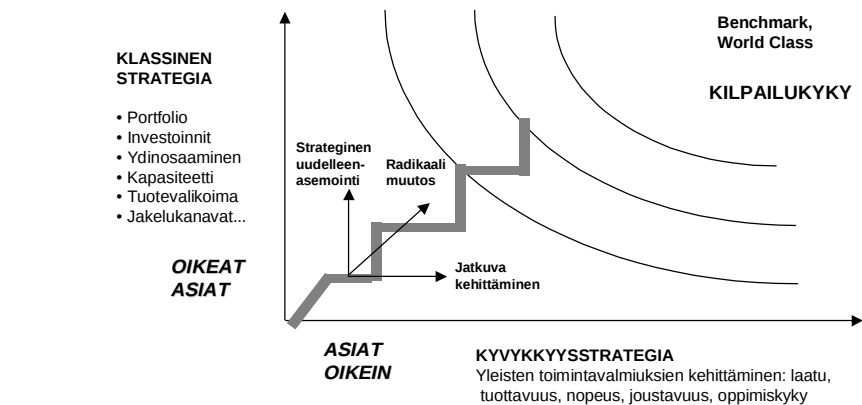
Seuraava, professori Lillrankin näkemyksiin pohjautuva kuva osoittaa, kuinka itsearviointit ja laatupalkintokriteeristö keskittyy organisaation kyvykkyystrategiaan. Ne vastaavat erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Onko toimintamme strategian mukaista?
- Missä olemme nyt? Mitä pitäisi kehittää?

Itsearviointien lopputuloksena on:

- ”Objektiivinen” analyysi vahvuuksien ja parantamisalueiden tunnistamiseen
- Oman toiminnan taso verrattuna ”ideaaliin”

LAATUPALKINTO KESKITTYY KYVYKKYYSSTRATEGIAAN, ja avustaa klassista strategiatyötä



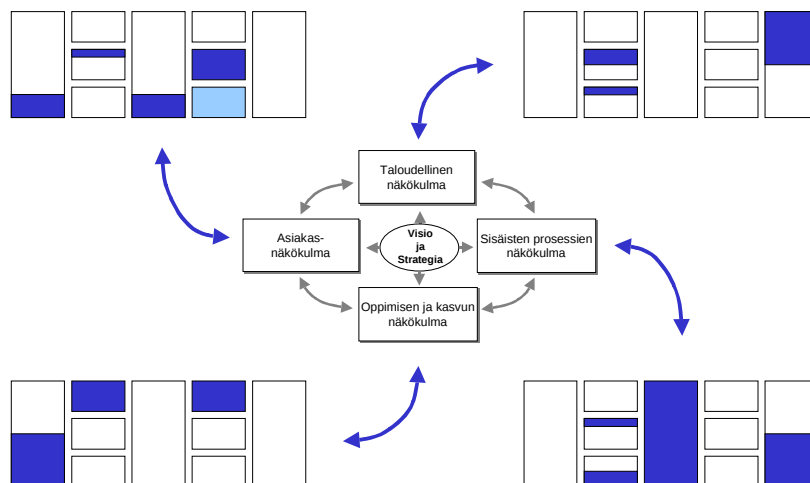
IDEA: professori Paul Lilrank

LAATUKESKUS
Kilpailukyyn puolesta

EFQM-mallin ja BSC:n käyttö operatiivisissa prosesseissa

Alla olevassa kuvassa on havainnollistettu laatupalkinnon tulosalueiden ja BSC:n yhteyttä.

Tulokortti vs. EFQM-malli



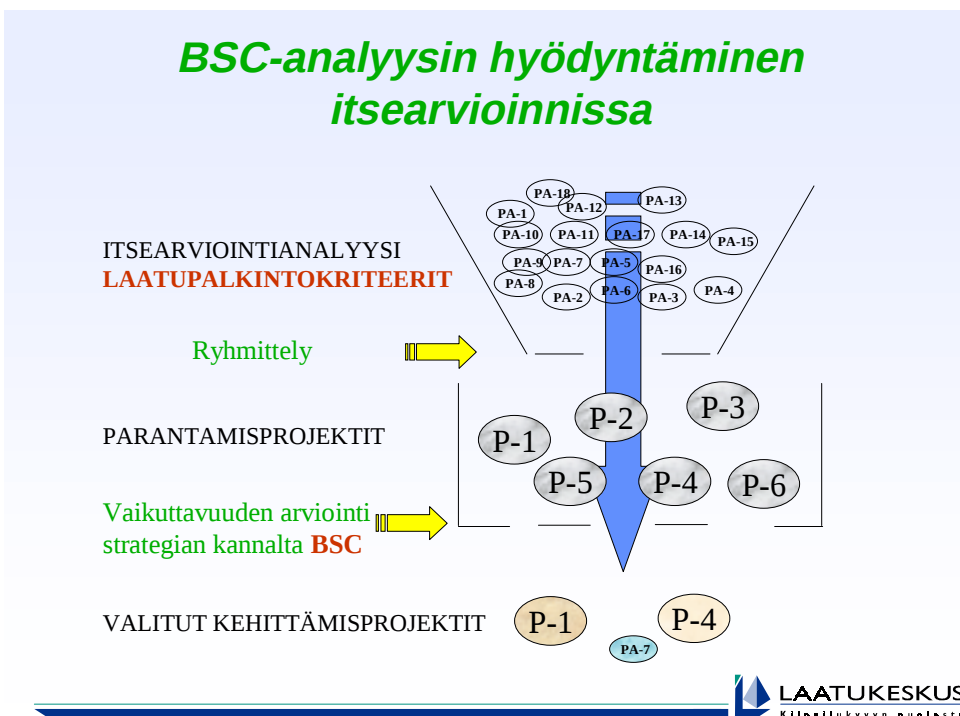
Kuten edellä todettiin, BSC:tä käytetään jatkuvaan mittaamiseen ja toiminnan tavoitteiden toteutumisen seuraamiseen. Laatupalkintomallin mukainen itsearviointi on raskaampi työltään, mikäli se toteutetaan perusteellisesti, joten sitä voidaan pitää luonteeltaan ”vuosikatsastuksena”. Useimpien osallistujien kokemusten mukaan itsearvioinnin toteutus kerran vuodessa on sopiva tahti.

Seuraava kuva esittää, miten tulokorttia ja itsearviointia on mahdollista käyttää organisaation kehittämispanosten järkevässä suuntaamisessa:



Lähde: Gaele Lamotte, Renaissance Worldwide & Geoff Carter, EFQM: Are the Renaissance Balanced Scorecard and the EFQM Excellence Model mutually exclusive or do they work together to bring added value to a company. Final Draft. **Mukaillen**

Alla olevassa kaaviossa on puolestaan havainnollistettu, miten BSC:n kriittisten menestystekijöiden avulla on mahdollista priorisoida itsearvioinnissa esille nousseiden kehitystarpeiden joukosta organisaation kokonaistavoitteiden kannalta tärkeimmät hankkeet. Parantamisprojektien vaikuttavuuden arviointi strategian kannalta voi esimerkiksi tapahtua BSC:n menestystekijöihin tai strategiaan päämäärin peilaamalla.



BSC:n ja itsearvioinnin yhteys tulosjohtamiseen

Kun suomalaiset organisaatiot lähtivät alun perin tekemään tavoitejohtamisesta (TAJO) tulosjohtamista (TUJO), sisälsi tulosjohtaminen - käsite seuraavat peruspiirteet:

- organisaation tuli olla tulosityksikkömuotoinen
- inputin, prosessin ja outputin välille tuli olla löydettävissä ja sovittavissa tasapaino
- tavoitteet ja resurssit tuli saattaa neuvottelemalla tasapainoon
- tavoitteita tuli olla harvalukuinen määrä
- tulostavoitteiden piti olla sovittu organisaatiossa hierarkiatasojen välillä ja/tai esimies-alaiskeskusteluissa
- palkitsemis- ja kontrollointijärjestelmien tuli olla tasapainossa tavoitteiden kanssa

Verrattuna TUJOon BSC:n käyttö edellyttää kannanottoa myös keinoista tavoitteiden saavuttamisiksi, ei pelkkiä tavoitteiden listaamista! Tehokkaaseen toimintamalliin sisältyy myös laatuajattelusta ja laatupalkintofilosofiasta tuttu iterointiperiaate: plan-do-check-act; eli strategiaprosessia tuloksineen ja tuloksenteokkykyineen tulisi arvioida tai mitata. Näiden arviointien tulisi johtaa prosessin ja sen sisältämien toimintamallien kehittämiseen seuraavalla kierroksella.

Tulosjohtamisen suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä on mahdollista kehittää edelleen BSC:n eli tasapainotetun tuloskortin avulla:

- BSC helpottaa kokonais kuvan aikaansaamista ja hallintaa strategisista tavoitteista
- BSC:n avulla organisaatio saa yhteisen kielen
- BSC toimii strategian maastouttamisessa viestinnän välineenä sekä organisaatioiden välillä että niiden sisällä
- BSC selkeyttää sekä tulostavoitteiden asetantaa että strategian toteuttamisen seuranta, joka puolestaan parantaa suunnittelun laatua ja mahdollistaa nopeamman reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin ja ulkoisiin kehitystrendeihin
- BSC mahdollistaa myös nykyistä paremmin resurssien allokoinnin kriittisiin menestystekijöihin.

Itsearviointit auttavat organisaatiota tunnistamaan kehittämistarpeitaan, jotka puolestaan kannattaa priorisoida BSC:n menestystekijöiden tai strategisten päämäärien avulla. Molemmat mainitut työkalut täydentävät tulosjohtamista omalta kannaltaan.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että näiden kahden johtamistyökalun kesken ei vallitse ristiriitaa, vaan molemmilla on oma roolinsa organisaation toiminnassa.

On myös ymmärretty, että BSC ja laatupalkintokriteerit eivät ole toisistaan täysin riippumattomia, vaan niiden oikealla yhteiskäytöllä voidaan saavuttaa suurempi ymmärrys toiminnan logiikasta ja eri tekijöiden riippuvuussuhteista. Erityisesti seuraavat riippuvuussuhteet saavat mallien yhteiskäytöllä enemmän syvyyttä:

- strategian yhteys toimintaan
- oikein valittujen mittareiden yhteys saavutettaviin tuloksiin
- toiminnan yhteys tuloksiin
- oikein valittujen ja suunnattujen kehittämisprojektien vaikutus toimintaan.

Tuloskortti tarvitsee laatupalkintokriteeristöä

- tuloskortin sisällön arvioimiseen ja parantamiseen
- toiminnan ja tulosten välisen yhteyden tunnistamiseen.

Laatupalkintokriteeristö tarvitsee tulokorttia

- jatkuvaan kommunikointiin ja seurantaan
 - hyvien lupausten konkretisoimiseen
 - parantamisprojektien yhdensuuntaistamiseen.
- mission, vision ja strategian kanssa

Mallit täydentävät toisiaan!

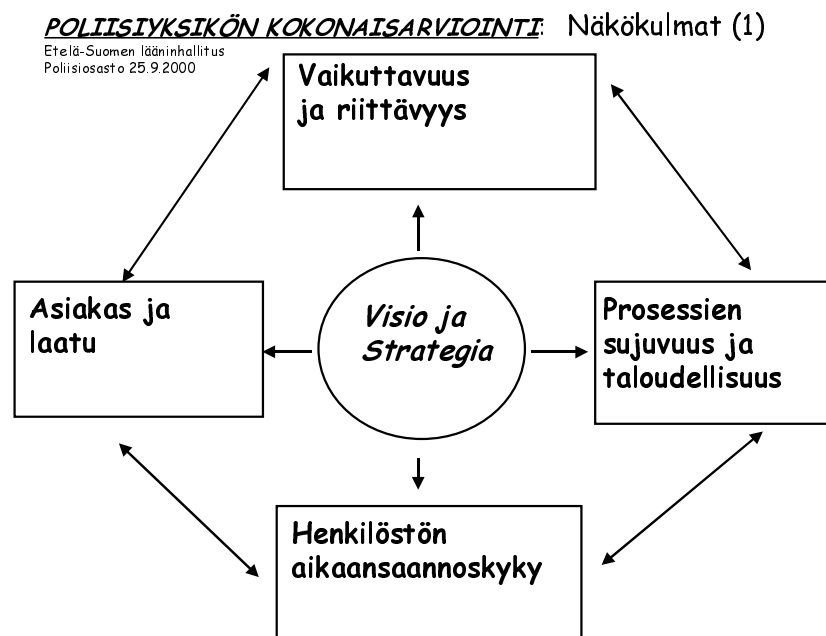
Case: Etelä-Suomen läänin poliisiosasto

Etelä-Suomen läänin poliisiosasto toimi koko teemasolun ajan jatkuvana esimerkkinä, eli kaikissa tapaamisissa edettiin vastaavien aiheiden käsittelyä poliisihallinnon käytännön toimien kannalta.

Poliisiosasto kehitti hankkeen aikana omaa tulokorttia. Vuosia 2001-2002 koskeviin poliisilaitosten kanssa tehtyihin tulosopimuksiin sisällytettiin hankkeessa laaditun tulokortin näkökulmat tavoiteasetannan pohjaksi. Vuoden 2001 alussa tehtiin ensimmäistä kertaa edellistä vuotta koskeva tulosarvio tulokortin avulla. Tulokortin mittareita ja tiedonhankintaa on kehitetty koko hankkeen ajan ja kehittämistyö jatkuu edelleen.

Heti vuoden 2001 alussa tehtiin poliisiosaston laadun itsearviointi EFQM-mallilla päähuomion kohdistuessa keskeisiin suorituskysymyksiin. Aiemmin laadittu tulokortti auttoi jäsentämään ja tunnistamaan keskeiset suorituskysymykset ja niitä kuvaavat mittarit. Tämän lisäksi syntyi aikaisempaa täsmällisempi näkemys organisaation toiminnan ja yksittäisten prosessien osuudesta suorituskysymysten saavuttamisessa.

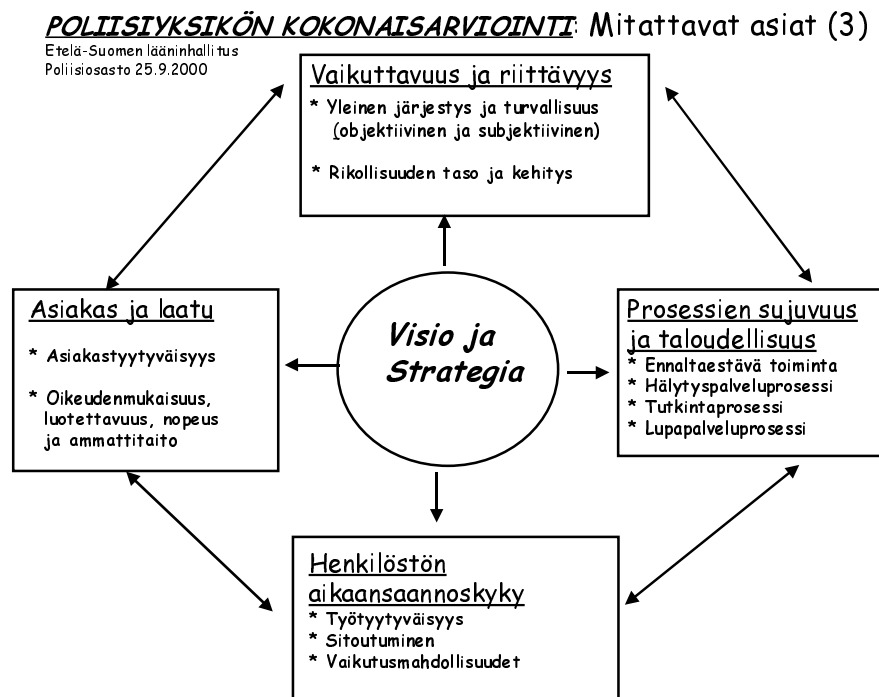
Lähtökohtana Poliisiosaston strategiatyölle on vision ja strategian määrittely, jonka pohjalta on valittu neljä tulokortin näkökulmaa alla olevan kuvan mukaisesti.



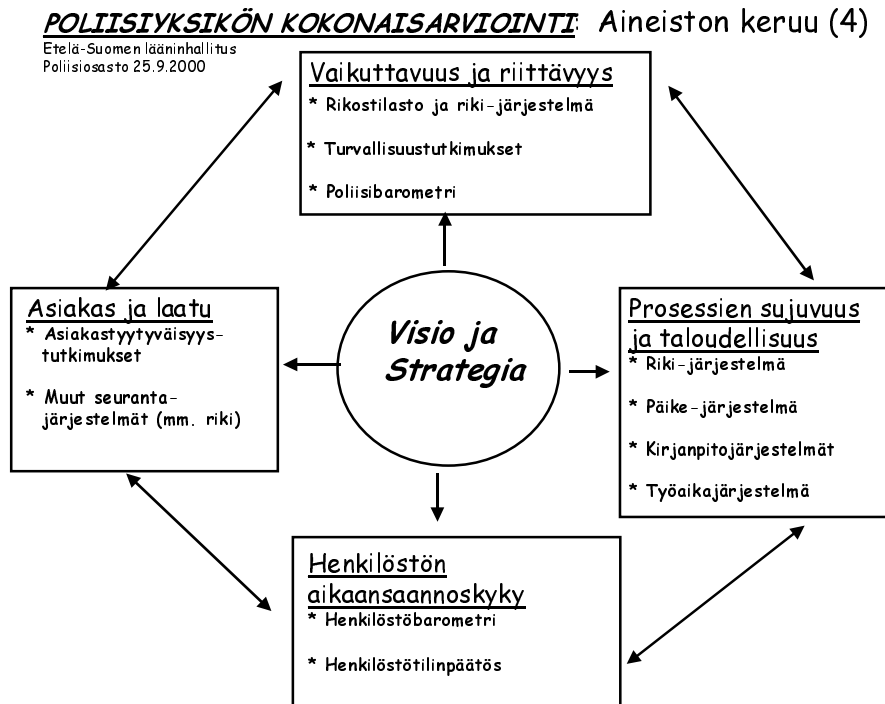
Kun näkökulmat on valittu, edetään seuraavaksi kriittisiin kysymyksiin, joiden avulla voidaan tarkistaa eri näkökulmiin kohdistuvia odotuksia ja vaatimuksia.



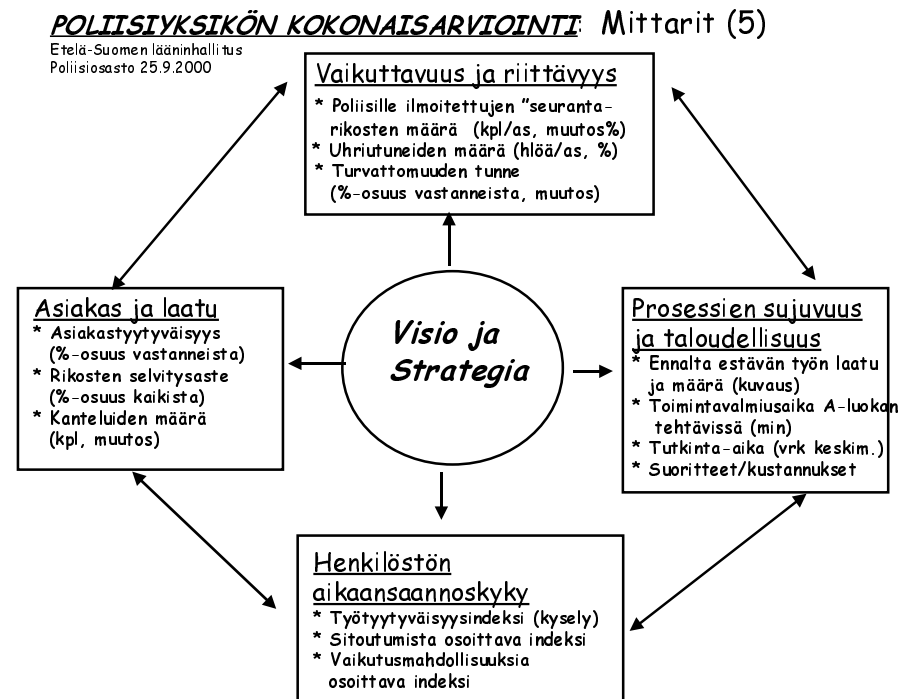
Mitattavat asiat ovat seurausta edellisistä kysymyksistä. Kullekin näkökulmalle on valittu 2-4 keskeistä suorituskyvyn mittaria.



Seuraavassa vaiheessa konkretisoidaan, miten valittuihin suorituskyvyn mittareihin kerätään tarvittava tieto. Alkuvaiheessa tieto on vielä heikosti havainnollistettavassa muodossa (data), josta se luokitellaan ja tuodaan selkeämpään muotoon (informaatio).



Seuraavassa vaiheessa mittaristo on erittäin konkreettisella tasolla ja tuo esiin ne käytännön mittarit, joita voidaan käyttää BSC-mittariston eri näkökulmiin.



Case: Vaasan yliopiston hallintopalvelut

BSC:n kehittämisen taustaa

Vaasan yliopistossa hallintopalveluiden kehittämisen johtavana ajatuksena on ollut kehittää palveluita nimenomaan akateemisen yhteisön tukitehtävänä. Hallinnolle luonnollisesti kuuluu myös yliopiston päätöksenteon valmistelu ja implementointi samoin kuin valtion viranomais tehtävien hoitaminen. Olennaista toiminnassa on kuitenkin, että hallinto toimii akateemisessa yhteisössä, jonka perustehtävänä on tutkimuksen tekeminen ja siihen perustuvan opetuksen antaminen.

Vaasan yliopiston hallintopalvelut tekee vuosittain palvelusopimuksen rehtorin kanssa. Tällöin sovitaan niin tehtävistä kuin käytettävissä olevista määrärahoista. Viime vuosina on uusien tehtävien ja vähenevien resurssien myötä tullut tarve kyetä määrittelemään aikaisempaa paremmin palvelutaso, joka koskee niin palveluiden määrää kuin laatuakin.

Vaasan yliopiston hallitus hyväksyi 16.3.2001 yliopiston laatuohjelman Visiosta vaikuttavuuteen. Ohjelma on osa yliopiston vision 2020 pohjalta tehtävää strategiatyötä, jossa osastrategioita ovat mm. vaikuttavuus-, henkilöstö-, viestintä- ja kansainvälistymisstrategia. Yliopistossa Balanced Scorecard on valittu menetelmäksi, jonka avulla yliopiston visio ja strategiat voidaan yhdistää tavoitteisiin ja jokapäiväiseen työhön.

BSC-hankkeen eteneminen hallintopalveluissa

Hallintopalveluiden BSC:n rakentaminen käynnistyi vuonna 1999 jatkoksi laajemmalle hallinnon kehittämishankkeelle, josta on ilmestynyt selvitys Hallinnon kehittämisen tukea tutkimukseen ja opetukseen (Vaasan yliopiston selvityksiä ja raportteja 35/1998). Työhön oli osallistunut koko hallinto henkilöstö.

BSC -näkökulmiksi valittiin seuraavat (vrt. Kaplan & Norton 1992: 72; Määttä & Ojala 1999: 53):

- asiakkaan näkökulma
- resurssien hallinnan näkökulma
- prosessin ja rakenteiden
- uudistumisen ja työkyvyn näkökulma.

Resurssien tehokkaaseen hallintaan tulee yliopiston hallintopalveluissa kiinnittää kasvavaa huomiota, koska tehtävät yliopiston kasvun myötä laajenevat ja sekä opiskelijajoukon että tehtävien yleisen monipuolistamisen myötä muuttuvat. Myös järjestelmien kehittyminen tuo uusia tehtäviä. Hallintopalveluissa on jo aikaisemmin määritelty eri palveluiden asiakkuuksia, mutta asiakkaiden muuttuneiden tarpeiden huomioon ottaminen vaatii uudenlaista paneutumista. Yliopiston prosesseja on kehitetty simuloimalla niitä, ja siinä yhteydessä prosessinäkökulman tarkastelun tärkeys on aikaisempaa paremmin avautunut henkilökunnalle. Kaikki edelliset näkökulmat nostavat esiin tarpeen tarkastella hallinto henkilökunnan osaamista, sen ajantasaisuutta ja ylipäänsä työkykyä. Valittujen näkökulmien kautta voidaan tarkastella sitä, millaisia kehittämistoimenpiteitä tarvittaisiin työntekijöiden työtehtävien organisoimisessa ja kehittämisessä, työprosessien järjeistämässä sekä työnkuvien selkeyttämisessä ja tiedonkulun tehostamisessa.

Prototyyppi avuksi mittariston kehittämisessä

Seuraava vaihe BSC-hankkeessa on kriittisten menestystekijöiden muuttaminen hallintopalveluiden onnistumisen tasoa indikoivaksi mittaristoksi ja arviointikriteereiksi (Määttä ym. 1999: 54). Yleensä mittariston kehittäminen tapahtuu projektiryhmän tai muun vastaavan kokoonpanon eteenpäin viemänä. Mittariston kehittämisessä päätettiin kuitenkin edetä poikkeuksellisesti laatimalla ensin prototyyppimittaristo. Prototyypin kehittämistä voidaan kuvata tiedusteluksi, jonka avulla haetaan hankkeelle lisää hyväksyntää, löydetään oikeita mittareita sekä selvitetään mahdollisuudet hyväksikäyttää mittaristoa hallintopalveluissa.

Teorian mukaisesti prototyyppi voi toimia tässä tapauksessa oppimisen ja yhteisen kommunikoinnin apuvälineenä (Ulrich & Eppinger 1995: 223). Prototyypin ja siihen liittyvän suunnittelun ensisijainen päämäärä onkin hallintopalveluissa BSC -hankkeeseen liittyvän oppimisen ja vuoropuhelun laajapohjainen käyntiin saanti. Kysymys on myös henkilöstön sitouttamisesta hankkeeseen ennen kuin varsinainen kehittämistyö aloitetaan.

Prototyypin kehittämisellä arvioidaan yleisesti olevan tieto- ja päätöksentekojärjestelmän suunnittelua tehostava vaikutus. Tor Guimaraes ja Jaynt V. Saraph (1991) toteavat kyselytutkimuksensa tulosten perusteella, että prototyyppi helpottaa etenkin tieto- ja päätöksentekojärjestelmän kehittämisestä vastaavien johtajien päätöksentekoa vastaavia järjestelmiä kehitettäessä.

Prototyypin edut järjestelmän kehittämisprosessissa voidaan nähdä myös eri hyötynäkökulmista. Kirjallisuuden mukaan prototyypistä voivat hyötyä sekä järjestelmän loppukäyttäjät, tekniset tukihenkilöt että johto. Seuraavassa esitellään tässä tapauksessa kiinnostavia prototyypin kirjallisuudessa esiintyviä ja myös tutkimalla todennettuja hyötyjä loppukäyttäjien sekä johdon näkökulmasta. (Guimaraes ym. 1991: 258, 262.)

Loppukäyttäjän hyödyt:

- Prototyyppi toimii apuna järjestelmän kehittäjien ja loppukäyttäjien kesken käytävässä keskustelussa, joka auttaa muodostamaan selkeämmän kuvan tarpeista ja vaatimuksista tulevaa järjestelmää kohtaan.
- Prototyypin avulla loppukäyttäjä voi kehittää näkemystään ja muuttaa vaatimuksiaan tulevaa järjestelmää kohtaan kehittämisprosessin ollessa vielä käynnissä.

Hyödyt projektin johtamisen ja järjestelmän implementoinnin kannalta:

- Prototyyppi vähentää henkilöstön muutosvastarintaa lisäämällä tietoa tulevasta järjestelmästä.
- Prototyyppi nopeuttaa järjestelmän kehittämisprosessia muun muassa tuomalla esiin sekä vähentämällä suunnittelussa syntyviä virheitä.
- Prototyypin avulla voidaan kehittää laadukkaampi järjestelmä ja säästää järjestelmän kehittämiskustannuksissa.

Prototyypin kehittäminen koostuu tietyistä vaiheista. Prototyypin kehittäminen alkaa tulevan järjestelmän käyttötarpeiden määrittelyllä niin, että tulevan järjestelmän käyttötarkoitus tunnetaan. Tämän jälkeen kehitetään nopeasti karkea työmalli, joka huomioi määritellyt käyttötarpeet ja muut ydinkohdat. Karkea työmalli toimii prototyypin kehittämisen runkona ja pitää yllä järjestelmän loppukäyttäjän luottamusta prototyypin kehittämisprosessiin. Seuraavaksi päästään vaiheeseen, jossa alustava prototyyppi huolellisesti ja kattavasti esitellään eri intressiryhmille. Tässä vaiheessa voidaan arvioida miten prototyyppi huomioi alussa määritellyt tarpeet. Käydään prototyyppi osa osalta läpi ja etsitään mahdollisia parannettavia ja lisättäviä tekijöitä. Prototyyppi on valmis, kun eri intressiryhmät ymmärtävät ja voivat olla tyytyväisiä prototyyppiin. Tähän päästään parantamalla prototyyppiä iteratiivisen prosessin avulla ja testaamalla prototyypin toimivuus. (Andriole 1992: 16.)

Prototyypin kehittäminen perustuu nykyisten dokumenttien (yliopiston visio, strategiat sekä muut asiakirjat) tulkintaan sekä suurelta osin hallintopalveluiden palvelujenvetäjien ja muiden avainhenkilöiden kanssa käytyihin keskusteluihin ja haastatteluihin. Prototyyppi tullaan esittelemään hallintopalveluiden koko henkilöstölle koulutuspäivän yhteydessä huhtikuussa 2001. Samassa yhteydessä palataan yliopiston vision hallintopalveluille asettamiin vaatimuksiin.

Tilaisuudessa esitellään kirjanpidon ja maksuliikenteen palvelussa jo pidemmälle viety tasapainoisen onnistumisen kriteeristö yhtenä palvelukohtaisena esimerkkinä.

Mikäli prototyyppi saa yleisen hyväksynnän hallintopalveluiden henkilökunnan taholta, tarkempi mittaristo luodaan jokaisessa palvelussa erikseen. Hallintopalveluiden BSC on tarkoitus yhdistää koko yliopistolle rakennettavan BSC-mittariston osaksi sen valmistuttua.

LÄHTEET

Andriole, Stephen J. (1992). *Rapid Application Prototyping*. 2nd ed. QED Technical Publishing Group.

Guimaraes, Tor & Jayant V. Saraph (1991). The role of prototyping in executive decision systems. *Information & Management* 21:5, 257–267.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton (1992). The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review* 70:1, 71–79.

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

Määttä, Seppo & Timo Ojala (1999). *Tasapainoisen onnistumisen haaste johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard*. Helsinki: Edita.

Ulrich, Karl T. & Steven D. Eppinger (1995). *Product Design and Development*. McGraw-Hill, Inc.

5.3 Balanced Scorecard ja evaluointi

BSC on käytössä hyvin eri tyyppisissä hallintoyksiköissä ja sovellukset poikkeavat siksi jonkin verran toisistaan. Kuitenkin peruskehikko - vaikuttavuus, prosessit, talous, oppiminen – on yhteinen.

BSC on mielletävissä vahvasti johtamisen välineeksi. Tulokorttiin katsottiin kuuluvan vain sellaisia asioita, joihin organisaatio kykenee itse vaikuttamaan. Toisaalta tuloksiin vaikuttavat olennaisesti myös ympäristön kehitys, minkä takia sitä täytyy seurata ja se täytyy ottaa huomioon tavoitteenasettelussa.

BSC:n ulottuvuuksista painottuvat ylätason tavoiteasettelussa ja suunnittelussa tulokset ja vaikuttavuus, talousjohto painottaa taloudellisuutta ja toiminnasta vastaavat yksiköt painottavat prosesseja ja resurssien riittävyyttä, myös henkilöstön jaksamista.

BSC:n hyvänä pidetään tasapainoisuutta ja systemaattisuutta. Ongelmana puolestaan BSC:n kehittämisen vaatima huomattava panostustarve (työtunnit)

BSC:n vahvuutena voidaan pitää myös sitä, että sen avulla strategia voidaan purkaa kriittisiksi menestystekijöiksi ja edelleen mittareiksi, joille voidaan asettaa tavoitteita, joiden toteutumista voidaan myös seurata.

Mittarit ovat ainakin suureksi osaksi olemassa BSC:stä riippumatta, mutta BSC varmistaa, että relevantit näkökulmat tulevat huomioiduiksi.

Mittareiden avulla BSC tuo tavoiteasetteluun konkreettisuutta, selkeyttä ja tulostavastuullisuutta entistä laajemmalle julkiseen sektoriin. Onnistuminen vaatii johdon sitoutumista ja tukea. Tarvitaan myös laajaa keskustelua tavoitteista ja mittareista, millä varmistetaan organisaation yhteinen visio ja sitoutetaan koko henkilöstö tavoitteisiin.

Mittareiden tulee mitata olennaisia asioita, oikein ja niiden tulee olla ymmärrettäviä

Mittarit täytyy kytkeä seurantajärjestelmiin, TTS:ään, budjettiprosessiin ja tulosjohtamiseen

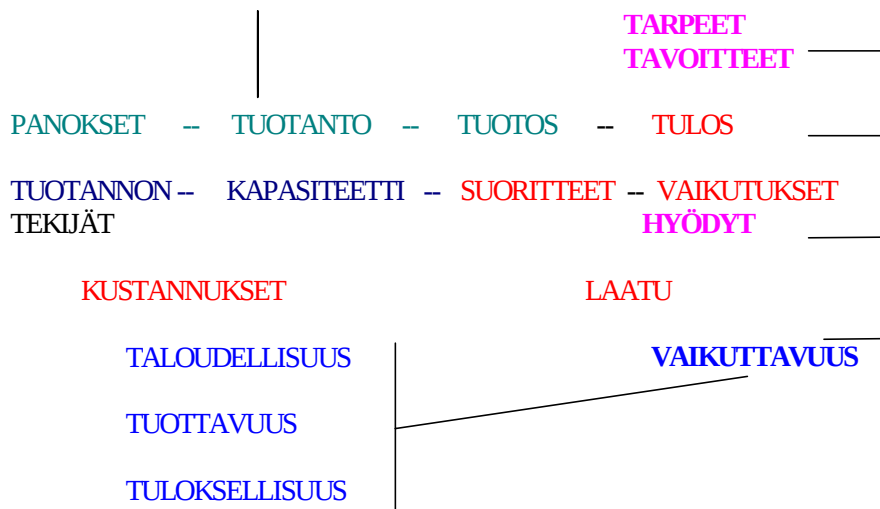
BSC on organisaation toiminnan arvioinnin väline. Viitekehyksen avulla voidaan arvioida etukäteen strategiaa sekä jälkikäteen valitun strategian toteutumista.

Tulosbudjetointi ja BSC

Tulosbudjetoinnin myötä on kaikilla hallinnonaloilla lisätty ponnistuksia tulosten ja tuloksellisuuden mittaamiseksi. Tulosbudjetoinnin ja tulosjohtamisen ajatuksena on asettaa selkeitä määrällisiä tavoitteita vuotuisissa budjeteissa ja pidemmän tähtäimen taloussuunnitelmissa, joiden toteutumista seurataan mm. vuosikertomuksissa. Tämä on konkretisoitunut vuosikertomusten sisältöä ja lähentänyt sisällöllisesti niitä ja budjettisuunnitelmia.

Seuranta parantaa suunnittelun laatua ja ohjaa toimintaa entistä tehokkaampiin ratkaisuihin. Toiminnan tehokkuutta lisäämällä on saavutettu huomattavia kustannussäästöjä vaarantamatta toiminnallisia tavoitteita. Valtion 1990-luvulla tekemät 57 mrd. markan laskennalliset säästöt ovat tästä konkreettinen esimerkki. Toiminnalliset tavoitteet kyettiin säilyttämään, joskin erällä toiminnan alueilla laatu on saattanut kärsiä. Vertailemalla samanlaisten palveluyksikköjen toimintaa, on havaittu, että tehokkuuserot ovat edelleen huomattavia. Tämän perusteella voidaan arvioida, että toiminnan potentiaaliset tehostamis- ja siis säästömahdollisuudet ovat edelleen tuntuvia.

Tuloksellisuus kehikko



Tulosohjauksen kehikkoa on arvosteltu lähinnä kolmenlaisilla perusteilla. Julkisen hallinnon voidaan katsoa poikkeavan olennaisesti liikemaailmasta, jonka tarpeisiin se on kehitetty. Toiseksi tulosohjauksen tavoitteet eivät kata koko toimintaa, jolloin nimenomaisten tavoitteiden ulkopuolelle jäävä toiminta voi kärsiä. Kolmanneksi julkisen sektorin tavoitteiden toteutuminen on monilla hallinnon alueilla vaikeasti mitattavissa, lopputulos riippuu paljolti ympäristön ja myös muiden hallinnonalojen kehityksestä, lisäksi olennaisinta on pitkä aikaväli, budjettivuosi on useimmiten liian lyhyt periodi tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioinnissa.

Tulosohjausta täydentävä hallinnon kehityslinja on viime vuosina ollut BSC, jossa etsitään hallinnon tasapainoista ja onnistunutta pitkän aikavälin kehitystä. Sen ajatuksellinen yhteys tulosbudjetointiin on selkeä, koska BSC:n tai "tasapainoisen onnistumisen strategian" ulottuvuuksiin kuuluvat myös tuloksellisuus, vaikuttavuus, taloudellisuus ja tuottavuuskin sen lisäksi, että huomiota kiinnitetään vahvasti prosessien hallintaan ja kehittämiseen sekä toiminnan pitkän aikavälin kestävyys. Pyrkimyksenä on vastata tulos- ja tuloksellisuustavoitteita koskeviin odotuksiin pitämällä huolta kestäväällä pohjalla sisäisistä ja ulkoisista valmiuksista.

Näkökulmat pyrkivät kattamaan toiminnan kaikki olennaiset ulottuvuudet ja eri sovelluksissa näille ulottuvuuksille annetaan myös muita nimiä, joiden katsotaan sopivan paremmin asiayhteyteen. Vaikka näkökulmien määrittely poikkeaa toisistaan eri organisaatioissa, terminologian tulisi silti olla yhdenmukaista väärinkäsitysten välttämiseksi.

BSC ja tulossopimukset

- * **Tavoitteet / resurssit - tehokkuutta kannustava dynaaminen voima**
Ylempi taso korostaa tuloksellisuutta ja prosessien tehokkuutta
Alempi taso vaatii resursseja tulosten tekemiseksi
- * **BSC-TAVOITTEET SOVITAAN JA PANNAAN TOIMEEN
TULOSNEUVOTTELUISSA**
- * **Viime vaiheessa BSC-tavoitteet pelkistyvät työtehtäviksi ja aikataulutetuiksi projekteiksi**
- * **INDIKAATTORIT – MALLIT – ANALYYSIT**
aineellinen perusta prosessien hallinnalle ja kehittämiselle
- * **BUDJETTI, TTS PITÄÄ PROSESSIT KOOSSA**
- * **BSC-kehikkojen yhdistely EI onnistu mekaanisesti**

Julkinen sektori poikkeaa yksityisestä sektorista ennen kaikkea talouden näkökulmasta katsottuna. Yritys maksimoi voittoa, mutta julkiselle hallinnolle päämääränä on tuloksellisuus, jolloin taloudellisuus budjetti-rajoituksen kautta muodostaa reunaehdon.

Tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa tarvitaan mittareita, indikaattoreita. Näitä tarvitaan asetettaessa tavoitteita ja seurattaessa tavoitteiden toteutumista, arvioitaessa toimintaa ja lopulta raportointa toiminnasta vuosi- ja toimintakertomuksissa (esim. Onnistuuko hallinto, Työhallinnon julkaisu n:o 254 H:ki 2000). Kaikilla hallinnon aloilla ja useimmissa virastoissa on käytössä lukuisia indikaattoreita, minkä lisäksi taloushallinnossa on kehitetty entistä tehokkaampia tilinpidon välineitä, jotka viime kädessä antavat hallinnon käyttöön liikeloudellisia tunnuslukuja toiminnan tehokkuudesta. Henkilöstöhallinnossa kehitetyt henkilöstötilinpäätöksen periaatteet antavat välineitä toiminnan uudistumisen ja työkyvyn arvioinnille, myös virastokohtaisesti.

Eri hallinnonalat ja niiden virastot ja laitokset eroavat usein huomattavasti toisistaan, ennen kaikkea toiminnan erilaisen luonteen takia. Esim. opetus-, sosiaali- ja elinkeinopolitiikan hallinnot ovat tehtäväsisältöjensä osalta kaukana toisistaan, vaikka myös yhdistäviä tekijöitä löytyy, alueelliset ja asiakaspohjien erot voivat olla suuria saman hallinnonalankin virastojen välillä. Tämä vaikeuttaa keskinäistä vertailua ja myös hankaloittaa yksittäisen viraston toiminnan arviointia. BSC:n viitekehikon avulla voidaan laatia yhtenäisiä kriteerejä indikaattoreille.

Mittareita löytyy kaikilta hallinnonaloilta, ja näitä on viime vuosina kehitelty lisää – tämä käy selkeästi ilmi hallinnon vuosikertomuksista. Vaikeutena on sellaisten kvantitatiivisten mittareiden määrittely, jotka riittävän tyhjentävästi kuvaisivat eri näkökulmia. Lisäksi johdon tulee hyväksyä mittarit, jotta niitä voidaan käyttää tulostavoitteiden seuraamisessa ja asettamisessa.

Mittareihin liittyy olennaisesti laatu-tekijä. BCS:n ja lautapalkintoajattelun yhteys onkin hyödynnettävä niin, että laatu on korostetusti esillä asetettaessa tavoitteita ja arvioitaessa tavoitteiden toteutumista. Tunnetusti myös hallinto pyrkii tuottamaan sitä, mitä mitataan, tulospalkkiojärjestelmät osaltaan korostavat mitaamisen ja valittavien indikaattorien merkitystä.

Kokonaisuuden hallitsemiseksi BSC toimii lähtökohtaisesti hyvin kattaessaan periaatteessa koko toiminnan tietyillä, yhteisesti sovitulla ulottuvuuksilla, joita voidaan kuitenkin painottaa halutulla tavalla ohjausvaihtokutsun tehostamiseksi. Kokonaisuuden hallinta liittyy myös vahvasti suunnittelu- ja seurantajärjestelmien entistä selkeämpään integrointiin, jolloin on täsmennettävä myös kriittiset menestystekijät.

Julkisen talouden virastokohtaista ja hallinnonaloittaista tuottavuutta on alettu koeluonteisesti tilastoimaan Tilastokeskuksessa. Tässä mittauksessa lähtökohtana ovat virastokohtaiset indikaattorit tuotoksille ja panoksille. Tuotosten mittaaminen kattavasti on vaikeaa, esim. keskushallintotasolla tehtävä esikuntatyö jää Tilastokeskuksen tuottavuushankkeen ulkopuolelle. Virastotason tuotosten mittaaminen asettuu luontevasti BSC:n asiakas- ja talousnäkökulmiin. BSC:n prosessi- ja työkykynäkökulmat sisältyvät panoksiin, niihin sisältyy toiminnan laadusta ja kestävydestä huolehtiminen, joita ilman tuotosten käyttökelpoisuus ja pitkän tähtäimen saatavuus kärsisivät. Talous-näkökulma tuottaa tietoa ennen kaikkea sidotun pääoman ja panosten markkamääristä.

Tuloksellisuus- ja BSC-viitekehikot voidaan hyvin ymmärtää saman asian eri suunnista tehdyiksi projekti-
oiksi, jotka täydentävät toisiaan.

Julkisen hallinnon tavoitteiden suunnittelun voidaan nähdä etenevän hallinnon eri tasojen välillä hierarkkisesti. Tavoitteet määritellään periaatteessa ylhäältä alaspäin siten, että alempi hallinnon taso joutuu operationalistamaan ja konkretisoimaan ylemmän tavoitetason abstraktioita. Käytännössä suunnittelu etenee paljolti silti alhaalta ylöspäin, jolloin viime kädessä budjettirajoite pakottaa karsimaan ja sovittamaan yhteen osin ehkä ristiriitaisia tavoitteita.

1) Korkein taso eli eduskunta ja hallitus tarvitsevat ennen muuta tuloksia hallinnon asiakkaille (äänestäjille), ts. asiakastyytyväisyys eri muodoissaan on erityisen tärkeää. Asiakastyytyvääisyyttä seuraamalla kontrolloidaan samalla laatua. Tulosjohtaminen palvelee erityisen hyvin ylintä valtiovaltaa. Tähän yhdistyy luontevasti taloudellisuuden näkökulma, koska rahoitus eli hieman yleistäen verotus vaikuttaa olennaisella tavalla asiakastyytyvääisyyteen ja avainasemassa oleva resurssiohjaaminen toteutuu budjettimäärärahojen kautta. Vuosibudjetoinnin merkitys pyrkii usein ylikorostumaankin, ideaalitulanteessa resurssit ja toimintatavoitteet määritellään kuitenkin samassa prosessissa.

2) Ministeriö- ja hallinnonalataso asettavat yhtäläillä päähuomion tuloksiin ja tuloksellisuuteen, tavoitteet johdetaan lainsäädännöstä ja hallitusohjelmista ja niitä täsmennetään hallinnonalakohtaisilla tavoiteohjelmilla. Taloudellisuus pyrkii jäämään ehkä hieman vähemmälle huomiolle, koska verorahoitus ei ole korvamerkittyä. Budjettiudistukset, tiukentunut budjettirajoite ja muun kuin verorahoituksen osuuden lisääntyminen on kuitenkin kasvattanut taloudellisuuden vaatimusta kaikilla hallinnonaloilla. Taloudellisuutta keskeisemmäksi tavoitteeksi useilla hallinnonaloilla nousee kuitenkin prosessien hallinta ja pitkäjänteisen toiminnan varmistaminen. Uudistuminen ja työkyvyn ylläpitäminen pidemmälläkin tähtäimellä palvelutavoitteiden toteuttamiseksi nousevat esille erityisesti vastakohtana vuosibudjetin pakkopaidalle.

3) Virastotaso ja sen alla toimivat yksiköt joutuvat pitkälti ottamaan palvelutavoitteet ja budjettikehykset annettuina, vaikka tulossopimusneuvotteluissa nämä muodollisesti sovitaan yhdessä. Muodollisten sopimusten sisällä ja ohella löytyy usein paljon liikkumavaraa

Julkisen sektorin tulostavoitteiden asetannassa ja seurannassa avainasemassa on tuotosten, tulosten ja vaikuttavuuden mittaaminen. Toiminnan erilaisen luonteen takia ei yhteisiä indikaattoreita välttämättä ole olemassa, mutta yhteisiä kriteerejä voidaan kehittää. Yhteisiä kriteerejä myös tarvitaan, jotta julkisen hallinnon kehittäminen pysyisi hallinnassa. Erityisesti tällaista tietohallinnallista vahvistumista tarvittaisiin tulosbudjetoinnissa sekä kaikkien hallinnonalojen tulokertomuksissa ja niitä yhteen vetävässä hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta (Tilakertomus).

Tulosbudjetoinnin ja sen seurannan myötä on jouduttu toteamaan, että vaikuttavuus ja tuloksellisuus riippuvat monessa tapauksessa ratkaisevasti ulkoisista kehitystrendeistä, joihin ei lyhyellä aikavälillä voida paljoakaan vaikuttaa. Tämän takia toimintaympäristön kuvaus on välttämätön toiminta-ajatuksen ymmär-

tämiseksi. Tarvitaan siis indikaattoreita kuvaamaan ympäristön muutostrendejä, jotta suorite- ja tuloksellisuusseuranta asettuvat oikeisiin puitteisiin.

Viime kädessä julkisen hallinnon vaikuttavuus tarkoittaa usein juuri ympäristön muutostrendeihin vaikuttamista, jolloin voidaan puhua myös kaukotavoitteista. Näitä täydentävät väli- ja lähitavoitteet, joihin voidaan vaikuttaa välittömämmin. Tavoitteiden asettelun ja indikaattoreiden valinnan takana löytyy hallinnonalakohtainen teoreettinen ja käytännöllinen tietotaito.

Kattavia indikaattoritarkasteluja käytetään hyväksi myös kansainvälisissä kilpailukykykyselyksissä (World Economic Forum, IMD), joissa indikaattorit ryhmitellään kymmenkunnalle eri ulottuvuudelle. Tilastollisia indikaattoreita täydennetään myös tarkoin suunnatuilla mielipidetiedusteluilla. Saman tapainen ideologia oli myös VM:n kilpailukykykyselyksellä (VM: Benchmarking Finland 1998) ja julkisen sektorin kansainvälisessä vertailussa (VM: Public sector in international perspective VM 1997). Parhaillaan käynnissä oleva EU:n rakenneindikaattorihanke (Report by the EPC to ECOFIN on ”Structural Indicators: an Instrument for Better Structural Policies” 26.10.2000) toteuttaa samaa ajattelukehikkoa kiinnittäen erityistä huomiota indikaattorien eri tasoihin.

Instrumentti paremmalle rakennepolitiikalle

Kolme tasoa

- yleinen, yleiskatsauksellinen ympäristötieto
- yksityiskohtaisemmat tavoitteet (Broad Economic Policy Guidelines)
- yksityiskohtaiset indikaattorit, erillisten ohjelmien seuranta ja arviointi

Indikaattoreille asetettavat vaatimukset

- * relevanssi
- * rajoitettu määrä
- * stabiilius (vähän satunnaisia muutoksia)
- * helposti ymmärrettävyys
- * ei päällekkäisyyttä
- * saatavuus ja luotettavuus
- * vertailukelpoisuus eri maissa

Viisi aihepiiriä

I Taloudellinen ympäristö

- BKT/capita
- tuottavuus
- julkisen talouden laatu ja kestävyys

II Työllisyys

- työllisyysaste
- tuloveroaste
- elinikäisen oppimisen indikaattori

III Innovatiivisuus

- T & K /BKT
- kouluikäisten lasten testitulokset
- ICT-menot
- Patentit

IV Taloudellinen uudistuminen

- Integrointi maailmankauppaan
- suhteelliset hinnat
- Suorat sijoitukset

V Sosiaalinen koheesio

- Tulonjako
- Köyhyysaste
- alueellinen työttömyys

Evaluoinnin viitekehikot hallituksen tilakertomuksessa

Suomessa tuloksellisuuden seuranta eri hallinnonaloilla painottuu nykyisin vahvasti ympäristön sekä suori- te- ja panosindikaattoreiden kuvaukseen. Hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta (tilaker- tomus), joka sisältää hallinnonalakohtaisen tuloksellisuusraportin, lähtökohtana ovat budjettiesityksen pää- luokkatasolla esitetyt yleistavoitteet, joiden toteutumista tarkastellaan tulosalueittain. Useiden hallinnonalo- jen kohdalla analyysi jää pitkälti prosessien kuvaukseksi, koska mielekkäitä, kattavia tulosindikaattoreita ei ole. Organisaatiokysymykset ovat lisäksi esillä kaikilla hallinnonaloilla, paljolti "kestävän kehityksen" mu- kaisessa hengessä. Tilakertomuksessa käydään läpi kaikki hallinnonalat tukeutuen ministeriöiden omiin tuloksellisuuskertomuksiin, valtioneuvoston kanslia rinnastetaan kertomuksessa ministeriöön.

Valtioneuvoston kanslia esittää toiminnan ja toiminta-ajatuksen yleiskuvauksen ohella verbaalisti, miten toiminnan tavoitteet toteutuivat kertomusvuonna. Tavoitteet on tällöin ymmärretty konkreettisina ja tekni- sinä hankkeina, jotka koskevat erityisesti hallitusohjelman tavoitteiden valmistelutyötä. Lisänä on numero- tietoja valtioneuvoston päätösten ja istuntojen lukumääristä ja puoluetuista. Suhteutettuna BSC-kehikkoon havaitaan, että ajattelua leimaa vahvasti asiakas-, ja prosessinäkökulma, jossa asiakkaita ovat ennen kaik- kea pääministeri ja hallitus, ja prosessin muodostaa hallituksen työskentely. Taloudellisuus ja uudistuminen näkökulmina lähes puuttuvat, mutta visio ja strategia toiminnan ytimenä tulevat hallitusohjelman kautta hyvin esiin. Indikaattoreita ei em. tilastotietoja lukuun ottamatta käytetä. Ottaen huomioon valtioneuvoston kanslian oman toiminnan suhteellisen pienuuden ratkaisua voidaan pitää oikeutettuna.

Ulkoasiainministeriö raportoi toiminnastaan määrärahojen ja nettomenojen lisäksi kuvaamalla toiminnan tuloksia tulosalueilla, joita ovat toiminta Euroopan Unionissa, ihmisoikeudet ja humanitaariset tehtävät, turvallisuus ja puolustuspolitiikka, kansainvälinen talous ja kauppa, toiminta YK:ssa ja kehitysrahoituslai- toksissa, toiminta maantieteellisillä alueilla, konsuli- passi ja viisumitehtävät. Tavoiteasettelu on pääasialli- sesti toiminnan sisältökysymyksissä ja laadullisessa onnistumisessa, ja tavoitteet on oman arvioinnin perus- teella onnistuttu toteuttamaan hyvin.

UM:n hallinnonalalla keskitytään BSC-kehikon ulottuvuuksista prosesseihin, ja näiden sujuvaan etenemi- seen sekä Suomen ulkoiseen kuvaan kansainvälisissä neuvotteluyhteyksissä. Eri tulosalueiden kuvaaminen tuottaa yleisesti kiinnostavaa tekstiä. Kansainvälistä vertailuaineistoa ja indikaattoreita voisi kuitenkin tuottaa toiminnan taloudellisuudesta sekä myös uudistumis- ja kehittymiskyvystä.

Opetusministeriö kuvaa tulostavoitteiden toteutumista varsin kattavasti asetettujen kvantitatiivisten tavoit- teiden ja näiden toteutumatietojen avulla. Katsauksessa toimintaympäristön kehityslinjoihin esitellään myös oikeuslaitoksen yhteiskunnallista visiota ja strategiaa sen saavuttamiseksi sekä käynnissä olevia laa- jempia ja pitkäkestoisempia uudistushankkeita.

BSC:n kehikon pääulottuvuuksista OM:n käyttämät indikaattorit kuvaavat lähinnä oikeusprosessia ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä taloudellisia tunnuslukuja. Myös asiakasnäkökulmaa valotetaan, lähinnä referoimalla oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksiä – raportti vuodelta 1999 ei kuitenkaan kertonut, että kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen oli heikentynyt. Oikeuslaitoksen laajahkoa organi- saatiouudistusta selvitettiin hyvin, mutta avainasemassa olevan henkilöstön uudistumiseen ja työkykyyn ei juuri viitata - tässä lienee kuitenkin eräs selkeä edessä oleva ongelma-alue mm. palkkauksen jälkeenyhänei- syyden takia.

Sisäasiainministeriön hallinnonala koostuu alue- ja paikallishallinnosta, aluekehityksestä ja sisäisestä tur- vallisuudesta. Näillä tehtäväalueilla SM on yhteistyössä useiden muiden hallinnonalojen kanssa. Alue- ja paikallishallinnon sekä aluekehityksen osalta SM:n raportointi keskittyy hankkeiden esittelyyn sekä proses- sien ja määrärahojen kuvaukseen. Asiakasnäkökulma tai uudistumisen ja työkyvyn näkökulma ei juuri tule esille. Sisäisen turvallisuuden tehtäväalueella sitä vastoin on asetettu toiminnallisia ja mitattavia tavoitteita, joiden yhteydessä myös resurssien uudistamistarpeet sekä henkilöstön työkyky tulevat selkeästi esille. Eri- tyisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen toimintakuvaukset tunnuslukuineen kattavat melko hyvin tiivistetyn BSC-kehikon vaatimukset.

Alue- ja paikallishallinnon vastuiden ja määrärahaohjauksen jakaantuminen usealle hallinnonalalle asettaa haasteita poikkihallinnolliselle tavoiteasettelulle ja yhteistyölle. Päällekkäinen ohjaus, suunnittelu ja seuranta ovat ilmeinen vaara.

Puolustusministeriö tyytyy esittelemään tavoitteitaan ja niiden saavuttamista pääasiassa verbaalisti. Varsinaisen määrärahakäytön ohella (kiinnostavia) numerotietoa esitetään lähinnä tekstin lomassa ja kattavammin kertausharjoituksista sekä rakennuslaitoksen taloudesta. Turvallisuuspoliittinen visio ja strategia esitetään kuitenkin hyvin selkeästi ja BSC-kehikon keskeisiä ulottuvuuksia katetaan eri tulosalueilla (hallinto ja henkilöstöhallinto, johtaminen ja aluevalvonta, koulutus, materiaalihallinto, kiinteistöhallinto, kansainvälinen rauhanturvaaminen). Tulosalueiden nimistä jo näkyy, että BSC-ulottuvuuksia katetaan niiden avulla. Prosessien, resurssien ja koulutuksen kuvaukset (ml ongelmat) ovat informatiivisia. Asiakasnäkökulmaa voisi toivoa painotettavan ehkä nykyistä enemmän - siis sen evaluointia, miten hyvin puolustushallinto pystyy vastaamaan tehtävistään nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä.

Valtiovarainministeriö edustaa samankaltaista varsin eriaineisisista elementeistä koostuvaa kokonaisuutta kuin SM, ja yhtä lailla onnistumisen edellytyksenä on hyvä yhteistyö muiden hallinnonalojen kanssa. VM soveltaa BSC-kehikkoa omassa ohjauksessaan hallinnon eri tasoilla, mutta tämä ei vielä näy kovinkaan selvästi raportoinnissa. Tulostavoitteet ja niiden saavuttaminen raportoidaan lähinnä verbaalisti, koska (talouspolitiikan tavoitteita lukuun ottamatta) tavoitteet ovat useimmiten laadullisia. VM:n kohdalla tulee erityisen hyvin esille, että tavoitteiden saavuttaminen riippuu suuresta määrin ympäröivän maailman ja muiden hallinnonalojen kehityksestä, joihin toki vaikutetaan myös VM:n omilla toimenpiteillä.

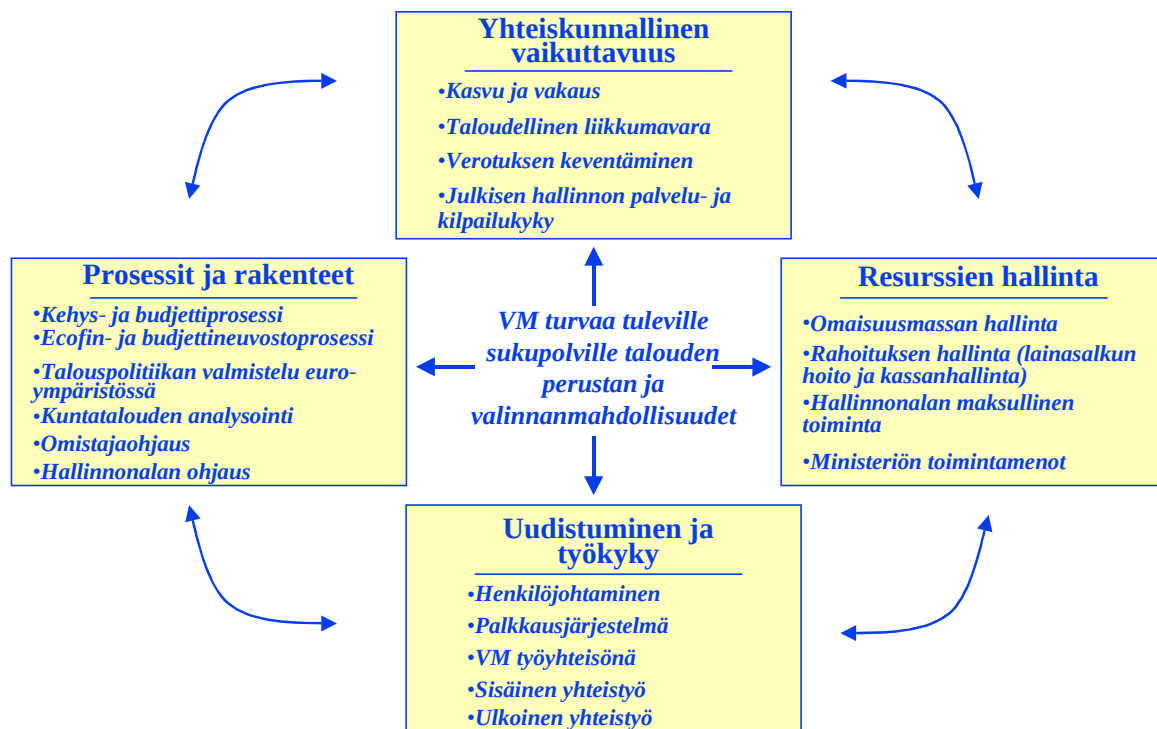
BSC-ulottuvuuksista katetaan raportoinnissa parhaiten prosessit, mutta myös muut ulottuvuudet tulevat esille. Erityisen maininnan ansaitsee valtion henkilöstöpolitiikan yhteydessä käsiteltävä valtion palkkakilpailukyky-analyysi: jossa todetaan hyvä kilpailukyky avustavissa ja suorittavissa tehtävissä, mutta 10 - 30 prosentin jälkeenyajneisyys asiantuntijoiden ja johtajien kohdalla. Tähän liittyy myös henkilöstön ikärakenne ja edessä oleva suurehko rekrytointitarve, kun väkeä jää eläkkeelle. Tämä on siis kaikilla hallinnonaloilla yhteinen haaste, jota voisi indikaattoreilla konkretisoida.

Case: BSC VM:n hallinnonalalla. VM kokonaisuutena –ministeriön osasto - virasto

Ministeriön strategia ja tavoitteet

VM:ssä on otettu käyttöön BSC-kehikko toiminnan ohjauksessa siten, että koko VM:n ja osastojen kehikot ovat kaikkien nähtävillä intra-netissä, osastojen alaiset yksiköt esittävät omat kehikkonsa osaston sisällä, mutta ei tätä laajemmin. Ajatuksena on, että ylätasen tavoitteenasettelu ohjaa alempaa organisaatiotasoa.

VM:n BCS-ulottuvuuksissa peruskehikon asiakasnäkökulma sisältyy lähinnä sisäisiin prosesseihin ja resurssien hallintaan, joiden osalta hallinnolla on selkeä vastuu valtioneuvostolle ja eduskunnalle ja osittain myös EU-komissiolle. Visioksi VM:ssä on määritelty valinnanmahdollisuuden jättäminen tuleville sukupolville.

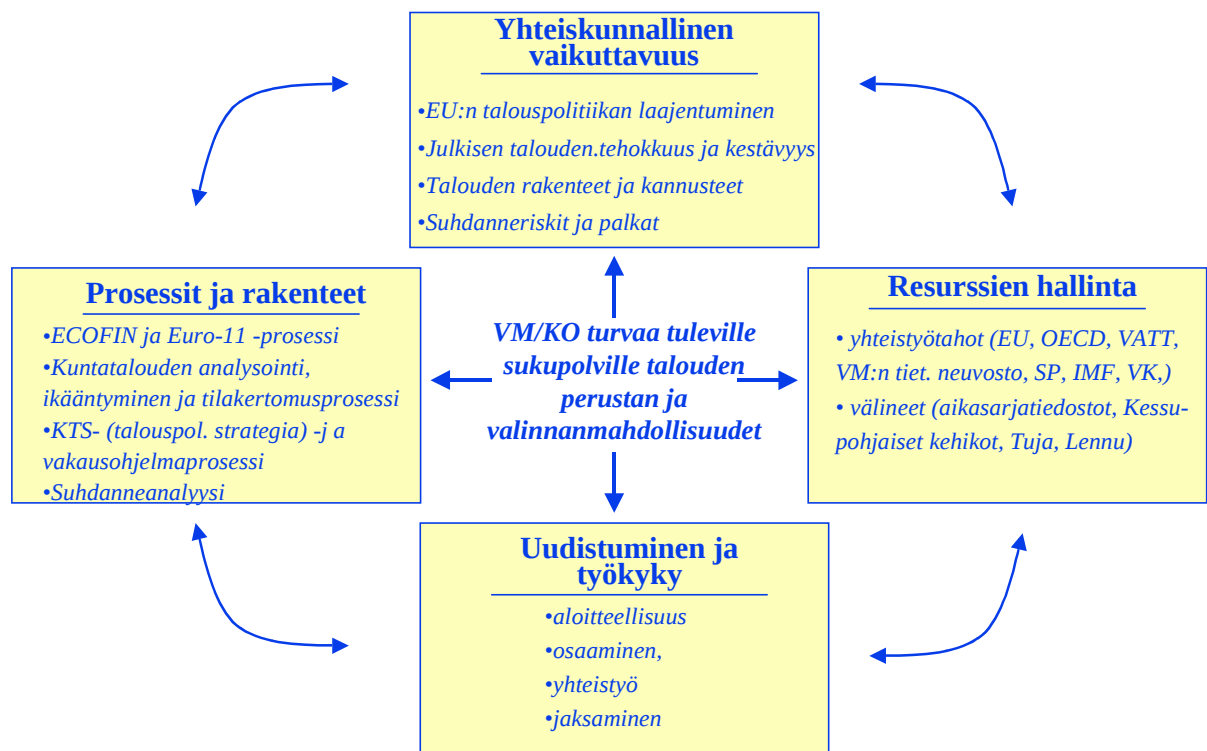


Kuva: VM:n tasapainoinen onnistumistrategia

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit löytyvät kansantalouden suorituskyvystä, joita täydentävät julkisen sektorin kilpailukykykyselyt. Resurssien hallintaa kuvaavia indikaattoreita ovat tilinpidosta johdetavat tunnusluvut. Sisäisiä prosesseja ja uudistumista sekä työkykyä kuvataan osittain laadullisesti, mutta myös kvantitatiivisin tunnusluvin (esim. sidosryhmille ja henkilöstölle suunnatuin kyselyin).

Osastotasolla vaikuttavuutta seurataan osittain samojen, mutta myös yksityiskohtaisempien tunnuslukujen avulla. Osaston asiakkaana on valtioneuvoston ohella ministeriön oma johto ja myös muut ministeriön osastot ja muu hallinto. Resurssien hallinnassa osastotasolla korostuvat suhteet yhteistyötahoihin.

Osastotason suoriutumisen indikaattorit ovat vaikuttavuuden osalta samoja kuin ministeriötasolla. Prosesseissa, resurssien hallinnassa ja uudistumisessa korostuvat laadulliset arvioinnit, joiden pohjana ovat kuitenkin määrälliset suoritteet ja aikataulujen pitävyyden arviointi. Asiakkaiden ja yhteistyötahojen tarpeita ja tyytyväisyyttä seurataan määrääjain tehtävien kyselyjen avulla.



Kuva: Kansantalouselämyksen tasapainoinen onnistumisstrategia

VM:n hallinnonalan virasto - VATT

VM:n hallinnonallalla on useita virastoja, joiden ohjausvastuu on jaettu VM:n osastoille. Valtion taloudellista tutkimuskeskusta (VATT) ohjataan kansantalouselämykseltä. VM ei ole määrännyt BSC:tä sovellettavaksi alaisissaan virastoissa. Kehitys on silti liukumassa tähän suuntaan, koska tulostuotuksessa ja sen toteutumisen seurannassa nousevat yhä enemmän esiin näkökulmat, jotka mukana BSC:ssä.

VATT:n tulostuotusasiakirjassa vuodelle 2000 VATT:n strategiseksi toimintajatkukseksi täsmentyi seuraava:

VATT on soveltavan taloudellisen tutkimuksen yksikkö, joka tuottaa päätöksenteon tueksi tutkimustietoa julkisen sektorin voimavarojen tehokkaasta käytöstä ja sopeutumisesta muuttuviin olosuhteisiin sekä julkisen sektorin toimenpiteiden vaikutuksista kansantalouden muiden osien toimintaan.

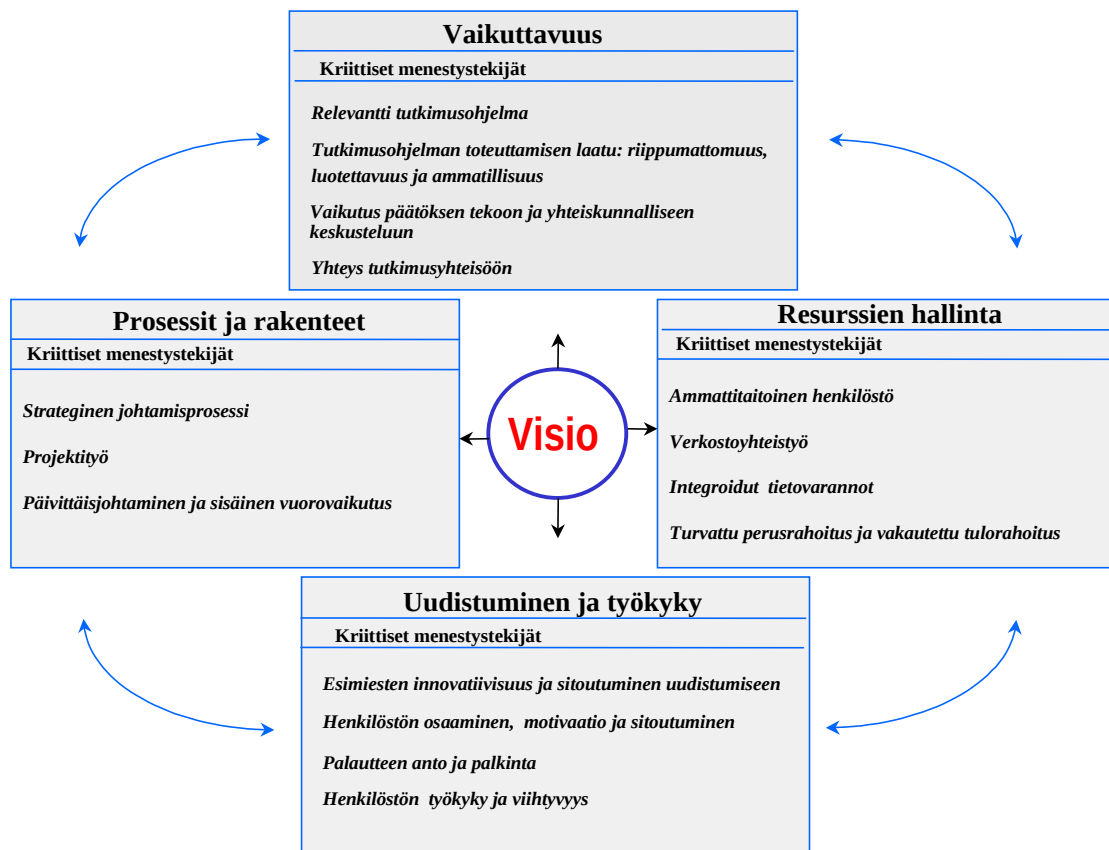
VATT:n toiminnan vaikuttavuus syntyy siitä, että se tuottaa tutkimustietoa ja laskelmia päätöksenteon kannalta tärkeitä asioista asiakkailleen, joita ovat ennen kaikkea valtioneuvosto, VM ja muut ministeriöt.

Prosesseina, joilla tutkimustietoa tuotetaan, ovat tutkimusohjelmat, joiden painopisteistä keskustellaan tulostuotuksessa, ja monipuolinen tutkimusyhteistyö, jolla varmistetaan tutkimuksen laatu ja tieteellinen hyväksyttävyys.

Resurssien hallinta ja talousnäkökulma edellyttävät, että tutkimukset, selvitykset ja laskelmat tehdään tehokkaasti. Lisääntyvä maksullinen tutkimustoiminta ohjaa osaltaan tähän pitämällä yllä VATT:n ja muiden tutkimuslaitosten välistä kilpailua tilauksista.

Uudistuminen ja työkyky on VATT:ssa viime vuosina noussut erityisen vahvasti esiin, ja tämä huomioitiin myös vuotta 2000 koskevassa tulostuotuksessa. Tähän kuuluu henkilöstön jatkuva kehittäminen ja osal-

listuminen tieteellisiin hankkeisiin sekä kansainväliseen yhteistoimintaan. Internetin hyväksikäyttö on tärkeää myös tältä kannalta katsoen sen ohella, että lisää vaikuttavuutta, parantaa prosesseja ja tuo myös lisää taloudellisuutta toimintaan. Työilmapiirikartoitukset sekä VATT:n kokonaisarvioinnin valmistelu mainitaan myös tulossopimuksessa.



Kuva: VATT:n tasapainoinen onnistumisstrategia

VATT:n tulossopimus valottaa hyvin sitä, että kaikki BSC:n elementit ovat siinä mukana ja BSC:n mukaiseen formaaliin kehikoon ollaan myös valmiita siirtymään. Esimerkistä käy selkeästi esille, että tällainen kehikko voi palvella ohjaavaa ja ohjattavaa tahoja sekä myös asiakkaiden etua.

OPM on hallinnonalana selkeä, ja siihen kohdistuu huomattavia odotuksia edessä olevien taloudellisten ja yhteiskunnallisten haasteiden selvittämisessä. OPM:n oma visio on myös tässä hengessä laadittu ja korostaa tietoyhteiskunnan kehittämistä. Pysyvät tulosindikaattorit korostavat väestön koulutustason yleistä nostamista ja tässä on myös edetty. Opiskelija- ja tutkintojen määrien tavoitteissa tulee esiin luonnollisesti laadun ja määrän ongelma. Koulutusaloittainen jakautuma ja yhteiskunnan tarve koulutetulle työvoimalle ovat samoin strategisia avainkysymyksiä, joiden syvällisempi evaluointi olisi paikallaan. OPM on kehittänyt tavoiteasetteluaan ja raportointiaan viime vuosina huomattavasti, nimenomaan kansainvälinen ja ulkopuolinen evaluointi ovat nousseet vahvasti esille, ja tätä myös tarvitaan kansainvälistyvässä maailmassa.

Koulutus- ja tutkimuspolitiikan BSC-ulottuvuuksista asiakas-näkökulma tulee ehkä parhaiten esille kv. kilpailukykyvertailuissa, taloudellisuutta ja yksikkökustannuksia sekä prosesseja kuvataan OPM:n omissa sekä esim. VATT:n raporteissa. OPM:n raportoinnissa kaipaisi yhteenvedoa ulkopuolisten arviointien tuloksista sekä lisäpanostusta uudistumisen ja työkyvyn arviointiin ja näiden pohjalte numerotietoa.

MMM muodostaa selkeän kokonaisuuden, jonka tavoitteenasettelussa ja raportoinnissa maatalousväestön tulotaso ja EU-rahavirrat ovat keskeisessä asemassa. BSC-kehikon ulottuvuuksista korostuvat näin ollen taloudellinen ja prosessinäkökulma. Koska kyseessä on rakennepoliittinen muutos, niin myös asiakasnäkökulma sekä uudistumisen näkökulma ovat implisiittisesti vahvasti mukana.

LM raportoi toiminnastaan korostetusti tulosbudjetoinnin näkökulmasta, mutta ympäristökuvauksessa tuodaan selkeästi esille myös strateginen toiminta-ajatus ja visio. LM käyttää hyväkseen uuden liikekirjanpidon mukaista tuotto- ja kululaskelmaa sekä tasetta ja saa näin erittäin vahvan otteen talouden näkökulmaan, tässä suhteessa muut hallinnonalat voisivat ottaa esimerkkiä.

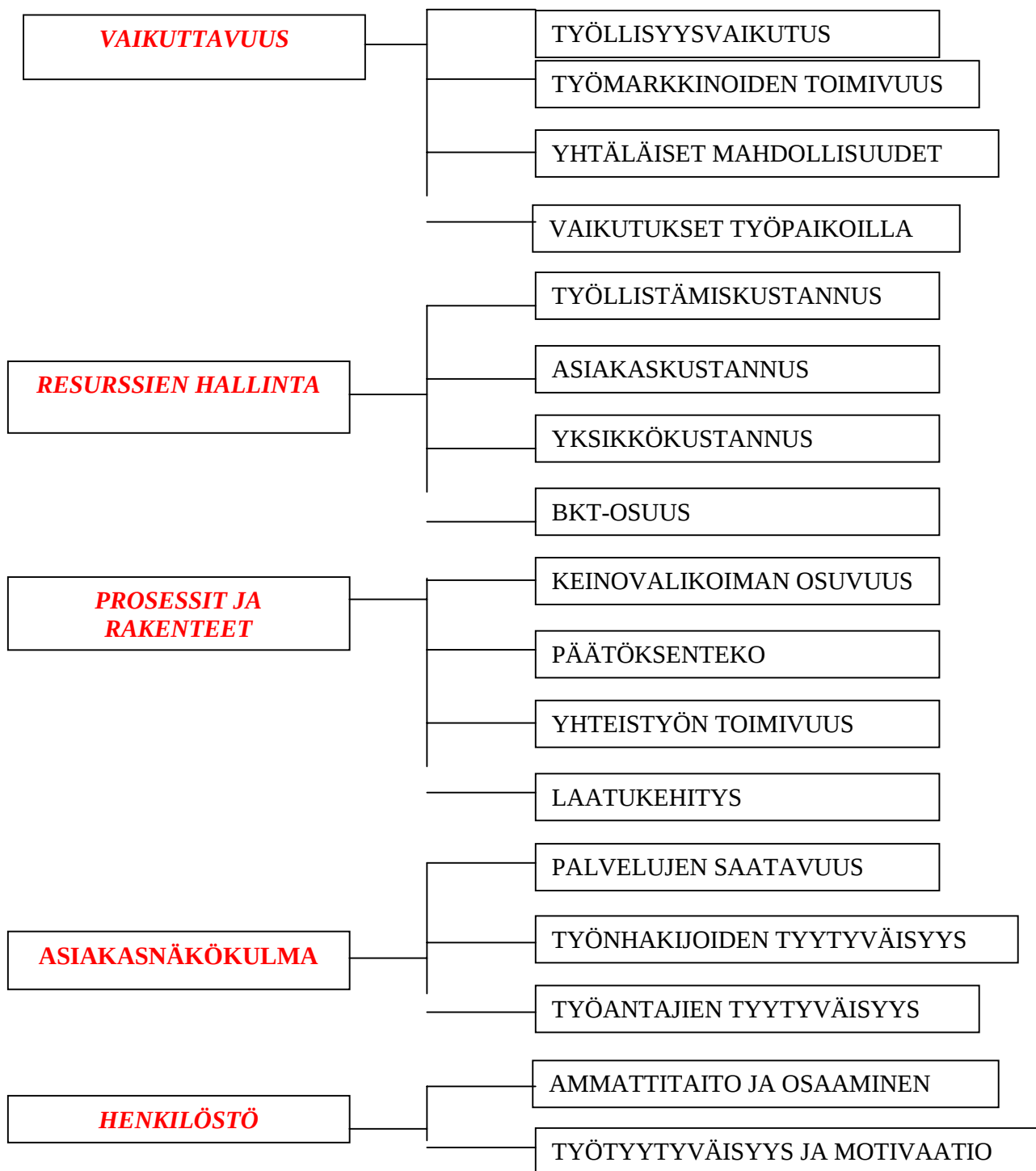
BSC-ulottuvuudet tulevat varsin hyvin esille LM:n raportoinnissa, erityisesti infrastruktuurin uudistamistarpeeseen saadaan uutta omistajan näkökulmaa sen ohella, että palvelujen kilpailukykyisyyden laatuvaatimus tulee hyvin esille. Prosessien kuvauksessa LM onnistuu myös hyvin mm. uusien rahoitusmallien ja EU-rahoitustuen esittelyssä. Kvantitatiivisten indikaattoreiden esittelyä - tuotoksista, panoksista, laatutekijästä - voisi silti toivoa enemmän. Myös kv. vertailutietoa liikenneväylistä, niiden kunnosta, liikennesuoritteista ja käyttäjiltä perittävistä maksuista voisi sisällyttää raportointiin.

KTM käyttää tulosbudjetointia raportoinnin runkona täydentäen tätä ympäristökuvauksella, jonka yhteydessä selostetaan toiminta-ajatusta hallitusohjelman ja EU-yhteistyön kautta. BSC-ulottuvuudet katetaan myös varsin hyvin verbaalitasolla ja tulosalueittainkin. Tulosaluetasolla korostuvat prosessit muiden ulottuvuuksien kustannuksella. Rakennepoliitiikan kohdalla kansantalouden uudistuminen tulee hyvin esille. Hallinto-tulosalue puolestaan keskittyy luonnollisesti hallinnonalan omaan uudistumiseen ja työkyvyn parantamiseen.

STM edustaa rahankäytössä ylivoimaisesti suurinta hallinnonala, minkä takia siihen kohdistuu erityinen mielenkiinto myös tulosbudjetoinnissa. STM:n tulos- tai pikemmin tuloksellisuustavoitteet ovat pitkäjänteisiä, ja vuositasolla kyse on pikemmin haluttuun suuntaan etenemisestä kuin täsmällisistä vuositavoitteista - budjettiluvut ovat tietenkin täsmällisiä, mutta sosiaaliturvan kehittäminen työllisyyttä kannustavalla tavalla, elin- ja työympäristöön sekä elämäntapoihin vaikuttaminen, palvelujen ja hoitokäytäntöjen tehostaminen jäävät tavoitteina astetta epätasällisemmiksi. Pitkäjänteisiä tavoitteita seurataan trendeinä, mutta niistä on konstruoitu vuosittaisia aikasarjoja, joiden perusteella voidaan arvioida kehityksen suuntaa ja poikkeamista tavoitteista.

BSC-ulottuvuuksista seurataan tilakertomuksessa lähinnä asiakasnäkökulmaa ja taloutta, mutta myös prosesseja ja niiden keskeisiä tunnuslukuja seurataan. Tehtäväalueen uudistuminen tulee esille hieman epäsuorasti, kun pohditaan rakenteellisia keinoja talouden pitämiseksi hallinnassa, jolloin ennaltaehkäisy ja avohoitomuodot nousevat esille. Hallinnonalan henkilöstön oman työkyvyn ylläpito jää vähälle huomiolle siihen nähden, että sosiaali- ja terveyshenkilöstön jaksamiseen ja työsuhteisiin kiinnitetään erittäin paljon julkista huomiota.

TM noudattaa raportoinnissaan varsin hyvin sekä tulosbudjetoinnin että BSC:n keskeisiä periaatteita. Toiminnan kantavat periaatteet ja strateginen visio esitetään toimintaympäristön kuvauksen yhteydessä, toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen esitetään indeksilukujen tasolla, ja keskeiset BSC-ulottuvuudet kuvataan sanallisesti. Teknisessä mielessä työvoimahallinto asettaa tavoitteet ja seuraa niitä mallikelpoisesti.



BSC –Viitekehyksen näkökulmien määrittely työministeriössä

Ongelmallisena työvoimahallinnon tehtäväkentässä voidaan ehkä pitää poikkihallinnollisten tavoitteiden hallintaa: työllisyyden kokonaistaso on sidoksissa yleisen talouspolitiikan onnistumiseen, missä on lisäksi huomioitava suhdanne- ja rakennepolitiikat (hallinnonaloista erityisesti VM ja KTM). Työttömyyden hoitamisessa on puolestaan läheinen suhde sosiaalipolitiikkaan (STM). Työvoimavirtojen ohjailussa puolestaan asuntotilanne on usein tärkeä (YM), työssäkäyntialueiden kasvaessa ja uusien työpaikkojen rakentamisessa lisäksi liikenteelliset ratkaisut voivat olla tärkeitä (LM). EU-rahoitusvirrat mutkistavat osaltaan pro-

sessikuvauksia. Hallinnon oma uudistuminen ja työkyky ovat TM:n hallinnonalalla poikkeuksellisen hyvin esillä, mahdollisesti sen takia, että tämä on TM:n tulosalueena myös koko valtakunnan tasolla.

YM koostuu kahdesta erilaisesta kokonaisuudesta. Varsinaiset ympäristöasiat ovat erittäin pitkäjänteisen kehittämisen aluetta, joissa aikaperspektiivi on helposti 100 vuotta. Näissä asioissa kehitystä ohjataan kansainvälisillä ympäristösopimuksilla ja usein EU-sidonnaisella lainsäädännöllä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaavat alueiden pitkäjänteistä käyttöä. Toinen laaja tehtäväalue koostuu asumisen edistämisestä ja siellä nimen omaan valtion tukemasta asuntotuotannosta. Valtion asuntopolitiikka on myös osa talouspolitiikkaa. Asuntopolitiikan osalta tavoitteet ja niiden seuranta on numerotasolla täsmällistä, toimintaympäristöä ja tuloksellisuutta seurataan lisäksi selkeän mittariston avulla, jossa voidaan erottaa BSC:n ulottuvuudet. Puutteena asumisen edistämisen tehtäväalueen seuraamisessa on ehkä se, että siinä painotetaan mahdollisesti liikaa valtion asuntorahaston asiakkaita ja jätetään muu asuntopolitiikan seuranta liian ohuen seurannan varaan.

Valtiohallinnosta muodostuu hallinnonaloittaisessa tarkastelussa melko selkeä kokonaiskuva. Kuva jää kuitenkin pitkälti sanalliselle tasolle. Kertomusten pohjalta olisi ilmeisesti mahdollista nostaa esille johtopäätöksiä taloudellisuudesta ja myös uudistumisesta ja valtion henkilöstön työkyvystä ja kannustimista. Tällaisia yhteenvetoja helpottaisi BSC-kehikon formaalimpi soveltaminen eri hallinnonaloilla ja erityisesti tarvittavien indikaattoreiden laatimisessa.

Valtiontaloutta tarkastellaan hallituksen tilakertomuksessa myös kokonaisuutena sekä osana kansantaloutta. Talouspoliittisessa tarkastelussa painotetaan implisiittisesti asiakas- ja talousnäkökulmia. Tarkasteltaessa julkisten palvelujen kokonaisuutta tuodaan lähinnä esille palvelujen yksikkökustannuksia.

Julkisten palvelujen tuottavuuslaskelmien taustalla ovat Tilastokeskuksen laskelmat valtion virastoista ja kuntasektorista. Näiden ongelmana on aineiston kapeus ja laskelmissa olevien virastojen vaihtuminen siten, että vuosiparit eivät pysy samoina. Erityisen arvokasta näissä laskelmissa on itse menetelmä - tuotos- ja panosindikaattoreiden spesifiointi. Tuotosindikaattoreiden laatua ja yhteismitallisuutta pitäisi kuitenkin kehittää edelleen. Tässä BSC tarjoaakin luontevan apukehikon. BSC:n sovelluksia eri virastoissa kehitettäessä pitäisi pyrkiä menetelmälliseen yhdenmukaisuuteen, jotta tulokset pysyisivät vertailukelpoisina.

Miten tästä eteenpäin - BSC:n evaluointia

Käytössä olevat ja kehitettävät uudet indikaattorit ml. ympäristöä kuvaavat taustatiedot voidaan kerätä ja ryhmittää hallinnonaloittain ja hallinnon eri tasoilla BSC-ulottuvuuksien mukaisesti. Tältä pohjalta voitaisiin arvioida toiminnan kokonaisuutta, eri hallinnonalojen yhteistoiminnan tarvetta ja hallinnon eri tasojen yhteispeliä ja sen onnistumista. Indikaattorit ja tunnusluvut eivät koskaan kata täydellisesti toimintaa, mutta niiden esittäminen mahdollistaa rakentavan keskustelun ja myös toiminnan rationaalisen evaluoinnin. Säännöllinen itsearviointi onnistuu tältä pohjalta, mutta ajoittain tarvitaan myös ulkopuolista arviointia.

Mittarien tulisi erityisesti paneutua tuotosten ja prosessien laatuun asiakkaiden kannalta katsottuna, koska tavoitteena oleva vaikuttavuus toteutuu tätä kautta. Asiakasnäkökulmassa tapahtuu myös eniten laiminlyöntejä. Laatua voidaan mitata objektiivisten kriteereiden perusteella, esim. jonojen pituus, mutta niitä pitäisi pääsääntöisesti aina täydentää asiakkaiden tai yhteistyökumppaneiden tyytyväisyyttä kuvaavilla kyselyillä. Tätä kautta saadaan peittävä kokonaisarvio toiminnan mielekkyydestä ja laadusta, mikä auttaa jatkokehittelyä.

BSC mielletään ensi sijaisesti johtamisen välineeksi. Indikaattorit, raportoinnit ja evaluoinnit tulisikin nähdä osana johtamista, ja vastaavasti johdon tulee sitoutua tähän työhön. Erityisen tärkeää on, että BSC:n pohjalta tapahtuva seuranta ja evaluointi kytketään TTS:ään, tulosjohtamiseen ja talousarvion laadintaan. Seurantajärjestelmät tulee nimenomaan kytkeä juoksevaan toimintaan, ja mieluiten ajantasaisten ATK-järjestelmien avulla. Vaikka BSC:ssä johto kiinnittää päähuomion kriittisiin menestystekijöihin, niin nämä täytyy silti suhteuttaa organisaation toiminnan kokonaisuuteen, jotta kriittiset tekijät tulevat myös resurs-

soitua tarkoituksenmukaisella tavalla. Hollannissa T & K rahoitusorganisaatio (Senter) käytti 4 vuotta oman BSC-hankkeensa kehittämiseen ennen sen täysimittaista käyttöönottoa.

BSC:n pohjalta tapahtuva kehittäminen vie itsessään melkoisesti työtunteja - tälle on saatava katetta parantuvina toiminnan tuloksina. BSC:n julkista sektoria koskevat seurantatiedot ovat toistaiseksi hajanaisia, koska sovellutukset ovat enimmäkseen vasta käynnistetty ja ne on tehty varsin yksilöllisesti. BSC nähdään usein osana hallinnon pitkän linjan kehitystyötä, jolloin BSC:ssä vedetään yhteen jo aikaisemmin käyttöön otettuja hallinnon työkaluja. Erityisesti tällaisissa virastoissa valmius BSC:hen on hyvä, liiketaloudellinen seuranta on jo olemassa, motivointi on vahva ja uuteen järjestelmään suhtaudutaan myönteisen uteliaasti. BSC voidaan nähdä sateenvarjona, jonka alla kommunikointi on entistä helpompaa. BSC edellyttää laajaa keskustelua paitsi organisaation sisällä myös eri organisaatiotasojen ja jopa eri hallinnonalojen välillä ja tähän BSC myös luo edellytyksiä.

Tähänastiset kokemukset osoittavat, että peräkkäisten organisaatiotasojen BSC-kehikoita ei voi laskea suoraan yhteen, vaikka alempi organisaatiotaso ottaakin huomioon edeltävän organisaatiotason määrittelemät kriittiset menestystekijät.

Tulostavotteiden seuranta on osa toiminnan ohjausta hallinnon kaikilla tasoilla. Virastot ja laitokset raportoivat tulossopimuksen toteutumisesta ministeriöille toimintakertomuksissaan, ministeriöt hallinnon alansa toimintakertomuksessa ja valtioneuvosto omassa tilakertomuksessaan. Usein nämä seuranta-asiakirjat sisältävät myös tuloksellisuuden arvioinnin, tulosten vertailun asetettuihin tavoitteisiin.

Ministeriöt arvioivat alaisensa hallinnon tuloksellisuutta osana tulosohjausprosessia antaessaan palautteen virastojen toimintakertomuksiin. Ministeriöt myös tilaavat ulkopuolisia arvioita virastojen toiminnasta tai tuloksellisuudesta.

Mitä uutta BSC tuo tähän jo käytössä olevaan tulosseurantaan ja tuloksellisuuden arviointiin? Ensinnäkin kun virasto laatii strategiaansa BSC:n kehikon mukaisesti, se edellyttää näkemystä toiminnan nykytilasta ja kriittisistä kehittämiskohteista. BSC:n laadinta edellyttää toiminnan arviointia. Monet virastot ovatkin kykeneet laatupalkinto-kriteeristön mukaisen itsearvioinnin omaan strategiaprosessiinsa. BSC myös pakottaa asettamaan tavoitteita eri näkökulmille, ei ainoastaan perinteisille vaikuttavuudelle ja taloudellisuudelle, jolloin arvioinnin kohde laajenee. Tämä voi parantaa toiminnan tuloksellisuutta pitkällä aikavälillä. Lisäksi BSC voi myötävaikuttaa siihen, että tavoitteet ilmaistaan niin yksiselitteisesti, että niiden toteutumista voidaan arvioida. Silloin kun virastojen tulossopimukset ja tulosneuvottelut pohjautuvat viraston ja ministeriön BSC-strategioihin, BSC tarjoaa yhteisen tarkastelukehikon ja kielen neuvotteluille. Tällöin ministeriön ja viraston strategioitten yhdensuuntaisuus tai ministeriön tavoitteiden välittyminen virastojen strategiaan on helpompi toteuttaa ja varmistaa neuvotteluissa. Tämä luonnollisesti helpottaa myös jälkikäteisarviointia, kuinka kytkeä on onnistunut tai virastot onnistuneet ministeriön strategiassa johdettujen tavoitteiden toteuttamisessa.

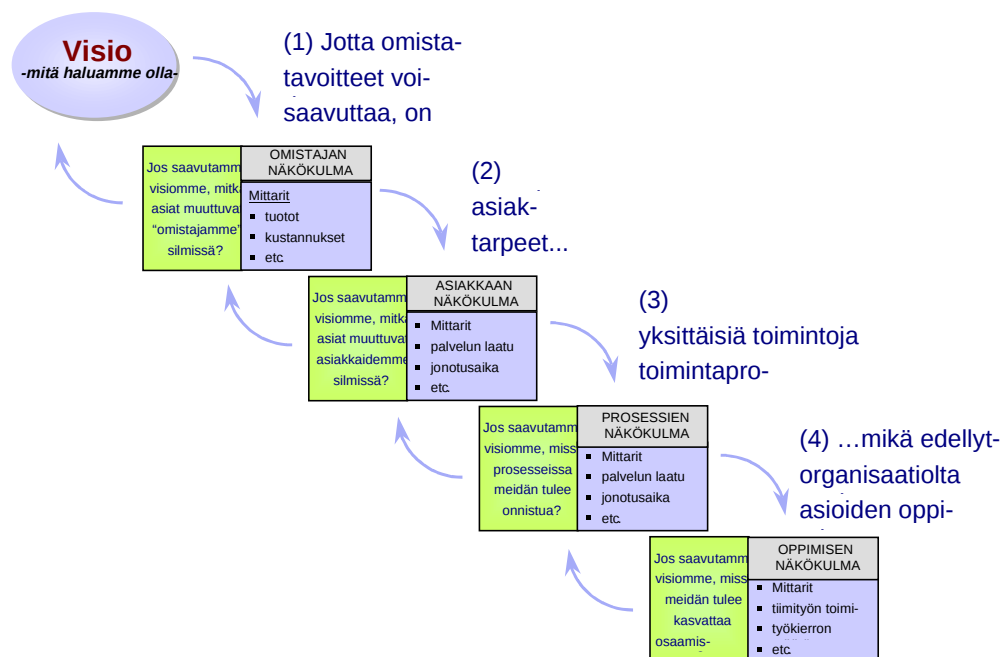
BSC-kehikon merkittävä lisäarvo on kokonaisuuden ja myös toiminnan kestävyys hallinta. Tätä tarvitaan tasapainottamaan tulosjohtamista, jonka eräs ilmeinen vaara on, että osa vaikeasti mitattavista välttämättömistäkin toiminnoista putoaa pois tarkastelusta. BSC-viitekehys soveltuu erittäin hyvin myös julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnan arvioinnin välineeksi.

5.4 Balanced Scorecard – osaaminen ja tiedon hallinta

Osaamisen ja tiedon hallinnan teoreettista taustaa

Osaamisen ja tiedonhallinnan kannalta keskeinen kysymys on:

- miten organisaation kilpailukykyä edistetään siten, että henkilöstön osaamisella varmistetaan tar-koituksenmukaiset toimintamallit ja täytetään niin asiakkaiden kuin omistajienkin odotukset?



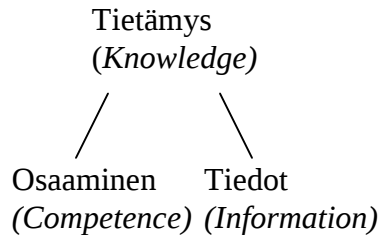
Kuva: Osaaminen ja tieto BSC-viitekehysessä; näkökulmien väliset yhteydet (KPMG)

Osaamisen käsitteestä

Kaikki organisaation tieto ja osaaminen ei ole (yhtä) tärkeää. Osaamistakin voidaan (ja tuleekin) organisaatiossa arvottaa ja pohtia mm. sitä, onko meillä jotain sellaista osaamista, josta voisimme jopa luopua? Kärjistetysti voidaan sanoa, että organisaation näkökulmasta osaamisella on arvoa vain jos se liittyy organisaation päämäärätietoiseen toimintaan.

Tietämysjohtaminen – osaamisen johtaminen – tiedon johtaminen

Osaamista ja tiedon hallinta kytkeytyvät laajempaan Knowledge Management/Tietämysjohtaminen (KM) – Competence Management/Kompetenssien johtaminen (CM) – Information Management/Tiedon johtaminen (IM) – viitekehukseen.



Knowledge Management-käsite voidaan määritellä seuraavasti:

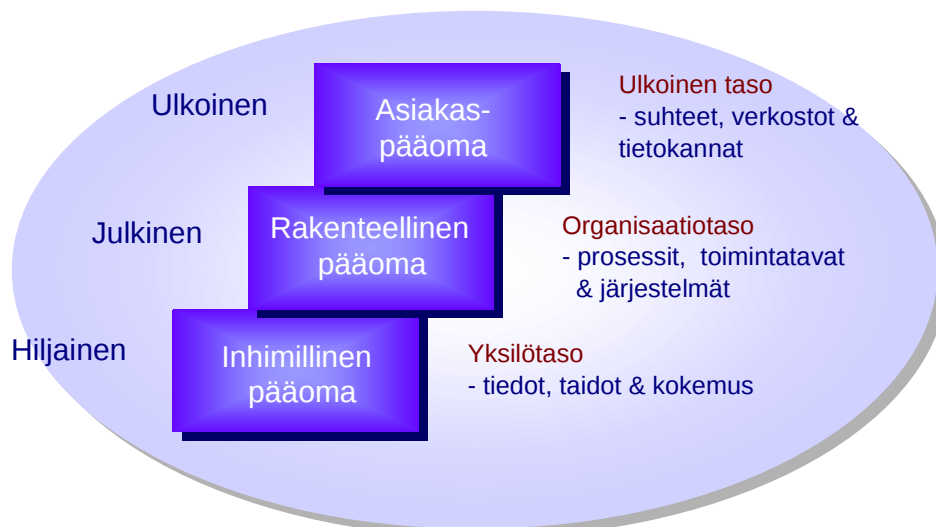
- Knowledge management on yritykselle /organisaatiolle tärkeän tiedon ja osaamisen määrittämistä strategisten linjausten pohjalta
- Se on integroitu johtamisen lähestymistapa, jonka avulla johdetaan organisaation aineetonta pääomaa

Knowledge Management - tietämysjohtaminen on organisaation aineettoman pääoman johtamista. Se antaa strategiset linjaukset organisaation osaamisen johtamiselle (CM) ja tiedon johtamiselle (IM) sekä yhdistää nämä kaksi osa-aluetta yhdeksi lisäarvoa tuottavaksi kokonaisuudeksi.

Competence Management on tiedon ja osaamisen sisäistämistä, soveltamista, jalostamista ja kehittämistä. Information Management on datan ja tiedon keruuta ja yhdistämistä hyödyntäen IT-ratkaisuja.

Aineeton pääoma jakautuu inhimilliseen pääomaan, rakenteelliseen pääomaan ja suhdepääomaan. Organisaation Inhimillinen pääoma on yksilötason osaamisen systemaattista hankintaa, kehittämistä ja johtamista. Organisaation rakenteellinen pääoma on organisaation osaamisen eli sisäisten prosessien, toimintatapojen ja järjestelmien rakentamista ja kehittämistä. Usein juuri rakenteellinen pääoma on organisaatioissa eniten ”laiminlyöty” aineettoman pääoman osa-alue. Organisaation suhdepääoma on asiakassuhteiden / -verkostojen ja asiakastietokantojen luomista, ylläpitämistä ja kehittämistä.

KM on aineettoman pääoman johtamista



Kuva: KM on aineettoman pääoman johtamista (KPMG)

Suhdepääoman näkymistä, kehittymistä ja ylläpitämistä voidaan hahmottaa esim. seuraavasti:

1. Suhdepääoma näkyy organisaation tuloksessa / imagossa (vrt. "Oulu-ilmiö")
2. Johto asettaa suhdepääoman ylläpitämiselle ja kasvattamiselle tavoitteet ja arvioi niiden toteutumista
3. Mittaamistapoja: yhteistyösopimukset/hankesopimukset
 - hankkeet, toimeksiannot, tilaustutkimukset
 - edustukset yhteistyöelimissä
 - luottamustehtävät
 - sivutoimiluvat
 - sosiometriset mittaukset
4. Epäviralliset verkostot
 - voivat tukea tai estää virallisten tavoitteiden toteutumista
 - vaikea mitata
 - voivat olla arvokkaita
5. Ketkä kartuttavat suhdepääomaa:
 - koko henkilöstö, ei ainoastaan johto
 - asiakasrajapinnoissa toimivat

Se, että suhdepääoma on kunnossa, näkyy esim. yliopistoissa mm. ulkopuolisen rahoituksen määränä.

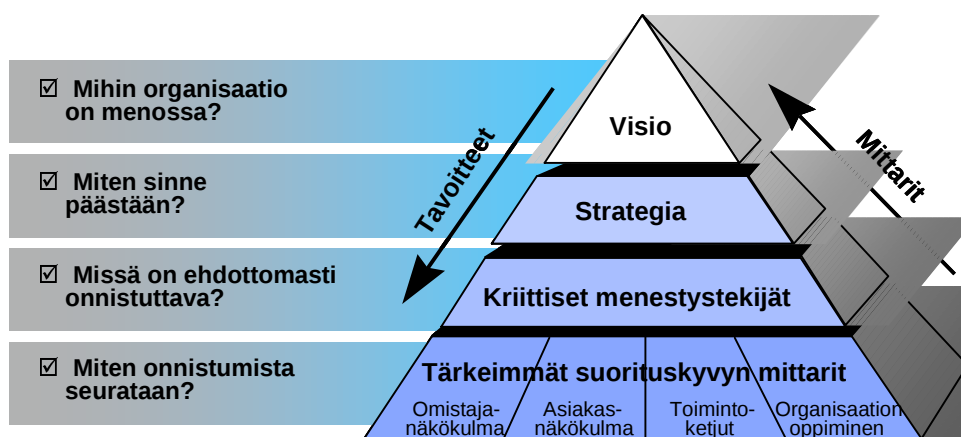
Mikä on ohjausjärjestelmä?

Osaaminen ja tiedonhallinta kytkeytyy kiinteästi organisaation toiminnan ohjaukseen. Organisaatiossa käytävä keskustelu kiteytyy seuraaviin kysymyksiin:

- mihin organisaatiossa tarvitaan toiminnan ohjausta?
- mitä pitää sisällään Balanced Scorecard – viitekehys ohjausjärjestelmänä?
- mitä strategian operationalisointi / toimeenpano hyvän ohjausjärjestelmän avulla parhaimmillaan voisi tarkoittaa?

Hyvin räätälöitynä ja implementoituna ohjausjärjestelmä on olennainen osa organisaation strategiaprosessia: yhteisen vision määrittämistä ja jalkauttamista käytännön toiminnaksi, kehittämishankkeiden linjaamista ja priorisointia, yhteistyön kehittämistä organisaation eri funktioiden välillä sekä jatkuvan kehittämisen ilmapiirin luomista.

Ohjausjärjestelmä on väline organisaation kehittämiseen, ei ylimääräisen kontrollin saavuttamiseen. Ohjausjärjestelmän avulla on mahdollista tunnistaa organisaation kriittiset menestystekijät, niiden väliset syy – seuraus-suhteet ja johtaa niitä hallitusti.



Kuva: Mikä on ohjausjärjestelmä? Informaatioajan johtamistyökalu (KPMG)

Osaamisen ja tiedon hallinnan strategiakytkentä – kaiken a. ja o.

Pohdittaessa osaamisen ja tiedon hallinnan kytkeytymistä organisaation strategiaan punainen lanka on kysymys siitä, miten organisaation osaaminen kiinnitetään organisaation strategioihin ja kriittisiin menestystekijöihin. Teknisemmin / työkalupainotteisemmin saman asian voi muotoilla kysymykseen miten osaamiskortti saadaan tasapainoon muiden tulokorttien kanssa. Keskeinen rooli em. haasteiden toteutumisessa on organisaation johdolla. Haastetta onkin siinä, miten muokata maaperää ja sitouttaa johtoa suhtautumaan osaamisenäkökulmaan ”vakavasti”.

Organisaation ydinosaamisen määrittelyn tavoitteeksi voidaan asettaa (KPMG) :

Saada näkemys siitä mitkä organisaation kompetenssit / osaamisalueet

1. tuottavat asiakkaille merkittävää lisäarvoa
2. organisaatio on sisäistänyt osaksi toimintatapaansa
3. ovat vaikeasti kilpailijoiden kopioitavissa
4. tukevat uuden luomista /uusia innovaatioita

Organisaation ydinprosessien määrittelyn tavoitteeksi voidaan asettaa (KPMG):

Määrittää organisaation ydinprosessit, joita ydinkompetenssit tukevat. Ydinprosessit ovat organisaation kattoprosesseja ja ne leikkaavat läpi toimintojen ja organisaatiotasojen. Ydinprosessien kautta organisaatio myös kytkeytyy ulkomaailmaan; jokainen prosessi linkittyy asiakkaaseen / sidosryhmään.

Organisaatiossa tulisi käydä keskustelua seuraavista kysymyksistä:

- mikä on se osaaminen, jota organisaatiossa tulee hallita?
- miten osaaminen kiinnittyy organisaation arvioihin ja visioon?
- mikä on organisaation osaamisen ja yksilöosaamisen välinen suhde?

Osaamisen kartoittamisesta

Osaamiskartoitukset ovat monessa organisaatiossa ajankohtaisia, tavalla tai toisella toteutettuna.

Hedelmällistä keskustelua voidaan käydä aiheesta ”Osaamiskartoitus on tehty – onko se myös käytössä?” Kysymys saattaa kuvata monen organisaation tilannetta. Organisaation olemassa oleva osaaminen on kartoitettu, listattu ja yksilöity. Seuraava vaihe, mikäli tähän vielä riittää energiaa ja resursseja, on hyödyntää tehdyn kartoituksen tuloksia. Tämä edellyttää, että jo ennen osaamiskartoituksen aloittamista on mietitty, mihin ja miten tuloksia käytetään. Johdon tehtävänä on määritellä organisaation ns. osaamisvaade. Vertaamalla osaamisen nykytilannetta osaamisvaateeseen saadaan välimaastoon jäävästä vajeesta suunnitelma osaamisen kehittämiseksi. Näinhän asian pitäisi teoriassa toteutua.

Osaamisen kartoitus pitää aina myös suhteuttaa organisaation kokoon, eikä siitä kannata tehdä liian raskasta prosessia. Oleellista myös osaamisen ja osaamistarpeen kartoituksessa on kytkentä organisaation strategiaan. Ilman tätä kytkentää kartoituksen tulokset jäävät varmasti enemmän tai vähemmän ”ilmaan”, irralliseksi yksilöiden kompetenssiluetteloiksi. Keskeiset kysymykset, joihin organisaation tulee vastata ennen mahdollisen osaamiskartoituksen aloittamista ovat

1. Miksi tehdä osaamiskartoitus?
2. Mihin osaamiskartoituksella pyritään, mitä sillä tavoitellaan?
3. Onko osaamiskartoitus ylipäättään ”oikea juttu” tavoitteeseemme pääsemiseksi?

Osaamiskartoituksen vaiheita voidaan todeta olevan:

- osaamistarpeen määrittäminen (visiosta lähtien)
- nykytilan ja tavoitetilan erojen kuvaus (reunaehdot ja sovittaminen)
- tiedonkeruun toteuttaminen
- kerätyn tiedon raportointi (tulokset ja palaute)
- kerätyn tiedon hyödyntäminen (kehitys ja arviointi)

Tulos- / kehityskeskustelu on luonteva tapa päivittää organisaation ja sen työntekijöiden osaamista. Monessa organisaatiossa tuntuu olevan kehitteillä yksilötason keskustelujen lisäksi pidettäviä tiimi-/yksikkökohtaisia kehityskeskusteluita. Näin syntyy yksilökohtaisen kehittämissuunnitelman rinnalle tiimi-/yksikkökohtainen kehittämissuunnitelma. Maanmittauslaitoksessa kehitellään tiimipohjaiseen keskusteluun pohjautuvaa osaamisen kartoittamista.

Osaamisen kartoittaminen - projektisuunnitelman runko

VAIHEET	Osaamistarpeen määrittäminen (Visio ja tahtotila)	Nykytilan ja tavoitetilan erojen kuvaus (Reunaehdot ja sovittaminen)	Tiedonkeruun toteuttaminen (Toteutus)	Kerätyn tiedon raportointi (Tulokset ja palaute)	Tiedon hyödyntäminen (Kehitys ja arviointi)
TEHTÄVÄT	■ Kuvaus ennakoidusta toimintaympäristön, organisaatorakenteen tai resurssipohjan muutoksesta ■ Täsmennys vaadittavasta toimintatavan tai -alueen muutoksesta ■ Ohjaus ja projektiryhmän asettaminen	■ Organisaation ydinosaamisen määrittäminen ■ Ydinprosessien ja muuttuneiden palveluprosessien kuvaus ■ Muutoksen vaikutusten täsmentäminen tiimi- ja yksilötasolla	■ Arviointiotteesta päättäminen ■ Arviointityökalujen rakentaminen ■ Case harjoitukset ■ Simulaatiot ■ Itsearviointi ■ Esimiehen arviointi ■ 360 astetta	■ Palautteen antaminen yksilötasolla ■ Yhteenvetojen kokoaminen tiimi- ja yksikötasolla ■ Yhteisten ja yksilöllisten kehittämisalueiden kuvaus	■ Eroanalyysin työstäminen yksilö- ja tiimitasolla ■ Koulutussisältöjen ja -muotojen täsmentäminen ■ Kehitysohjelman aikataulus ja vastuutus ■ Raportointi ja palaute ohjausryhmälle
TYÖKALUT/ TULOKSET	■ Johdon WS ■ Avainhenkilöiden haastattelut ■ Osaamisvaade	■ Prosessikuvaukset ■ Roolianalyysit	■ Harjoitukset ■ Työsimulaatiot ■ Itsearviointi ■ Pariarviointi ■ Esimiesarviointi ■ 360 asteen palaute	■ Henkilökohtaiset keskustelut ■ Eroanalyysi	■ T & K keskustelut ■ Modulaarinen koulutusohjelma ■ Loppuraportti projektiryhmälle



Kuva: Osaamiskartoitus prosessina (KMPG)

Osaamiseen päästään kiinni myös organisaation ydinprosessien kautta: miettimällä, mitä osaamista prosessin kukin vaihe edellyttää, jotta asiakkaat ja sidosryhmät saavat odotuksiaan ja tarpeitaan vastaavia palveluita, tuotteita, tietoa yms.

Case: Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriössä osaamiskartoituksen alkuvaiheen keskeinen haaste oli yhteinen käsitteenmäärittely: Mitä organisaatiossa ymmärretään osaamisella? Hankkeessa lähdettiin liikkeelle kartoittamaan haastattelun avulla eri osastojen osaamiseen liittyviä näkemyksiä.

Varsinainen osaamiskartoitus tehtiin kesällä 2000; aiemmin oli jo luotu ministeriön kriittisiin menestystekijöihin perustuva nk. osaamiskartta, jossa jokainen osaaminen kuvataan erikseen. Osaamisen arvioinnin

mahdollistamiseksi luotiin viisiportainen skaala, jolla kunkin tason osaaminen arvioitiin. Kaikkiaan osaamisia tunnustettiin 68 kpl. Kartoitus tehtiin itsearviona, ja itsearvioiden pohjalta (246 kpl) ryhmät, vastuualueet ja toimintayksiköt ovat alkaneet työstää omia ryhmäkohtaisia osaamisiaan.

Osaamiskartta on kehittyvä ja muuttuva kokonaisuus, jonka merkitys strategisena työkaluna opitaan vähitellen. Ministeriön strategian vuosittaisessa tarkistuksessa kriittisten menestystekijöiden muuttuessa muuttuu myös niiden taustalla oleva osaaminen. Kauppa- ja teollisuusministeriössä ei kuitenkaan nähty tarpeellisuutta osaamisen hallintaan tähtäävän järjestelmän hankkimista, vaan tärkeämpänä pidettiin osaamismyönteisen ja vuorovaikutteisen oppimiskulttuurin edistämistä.

Osaamiskartoituksen tuloksen kauppa- ja teollisuusministeriössä tehtiin osaamisen tärkeys näkyväksi ja sille saatiin paikka jokapäiväisessä toiminnan kehittämisessä. Samalla luotiin myös yleisen tason kuva niistä yksilöllisistä kompetensseista, joita ministeriössä tällä hetkellä on. - Havaittiin mm., että kielitaitotaso erityisesti englannin kielessä on erittäin korkea samoin kuin se, että tietyillä ydinosaamisen alueilla kaivattiin perustietoa kaikille ministeriössä toimiville.

Osaamisen johtamisen systematisoimiseksi KTM:ssä on sovittu muutamista kehittämistoimista, joita ovat mm.

- osaamisen entistä vahvempi integroiminen strategiseen suunnitteluprosessiin
- vuosittaisten kehityskeskustelujen käyminen ja seuranta
- kehityskeskustelujen käyminen myös ryhmissä ja vastuualueilla (lähinnä osaamisen analyysiä ja kehittämisen suunnan arviointia)
- esimies- ja tiimivalmennukseen panostaminen
- oppimista tukevan toimintapolitiikan määrittely.

Tärkeänä pidetään sitä, että osaamisen johtamisen ja hallinnan tulee olla kevyttä ja yleisellä tasolla toimivaa, eikä säännöille ja järjestelmille perustuvaa paperityötä. Keskeistä ei saa olla yksilöllisten kompetenssien mittaaminen ja seuranta, vaan yhteisen osaamisen jakaminen ja kehittäminen. Osaamisen johtamisessa on tärkeää myös se, että työryhmille ja yksilöille annetaan erilaisia osaamisen työkaluja ja luodaan toimintaympäristö, jossa on hyvät oppimisedellytykset.

Case: Oulun yliopisto

Oulun yliopiston strategiatyö lähti liikkeelle kokonaisarvioinnilla (1993), joka toteutettiin kansainvälisen asiantuntijaryhmän arviointina ja itsearviointina. Ensimmäisen kokonaisarvioinnin tavoitteeksi asetettiin yliopiston toiminnan laadun selvittäminen, kehittäminen ja varmistaminen. Lisäksi tavoitteena oli sellaisen yliopistoon ja suomalaisiin korkeakouluihin soveltuvan arviointijärjestelmän kehittäminen, jonka avulla saadaan yliopiston toiminnan ohjauksessa tarvittavaa tietoa. Kokonaisarviointi vahvisti yliopistotasoisesta strategista johtamisotetta. Varsinainen Oulun yliopiston strategia syntyi seuraavana vuonna (1994) ja siinä määriteltiin ensimmäisen kerran yliopiston perustehtävä (missio), tahtotila (visio), painoalat ja kehittämis-kohteet. Strategia tarkistettiin kolmen vuoden kuluttua (1997), jolloin mission ja vision toteuttamisen tueksi laadittiin yliopiston hallituksessa ja tulosyksiköissä aiesopimus. Aiesopimuksen tehtävänä oli tukea ja konkretisoida strategiaa. Siinä esitetään toiminnan keskeiset kehittämishaasteet ja määritellään niiden tavoitetila, mittarit, toimenpiteet, aikataulu ja seuranta/arviointi, joten sitä voidaan pitää eräänlaisena ”esi-BSC:na”.

Vuonna 1998 toteutetun toisen kokonaisarvioinnin tavoitteena oli arvioida, millaiseen oppimisprosessiin ensimmäinen arviointi johti, millaiset puitteet yliopistokokonaisuus luo perustoiminnoille ja miten yliopisto toimii suhteessa sen missioon, visioon, painopistealueisiin ja kehittämishaasteisiin. Toinen kokonaisarviointi vahvisti yliopiston arviointikulttuuria.

Osaamisen ja tiedon hallintaa koskevia toimintoja on tarkasteltu henkilöstöstrategian, tietohallintostrategian, viestintästrategian, innovaatiostrategian ym. erillisstrategioiden osana toistaiseksi ilman kokoavaa näkemystä tai ohjausta. Kattavia osaamiskartoituksia ei juuri ole tehty lukuun ottamatta koulutus- ja tutki-

muspalveluita, joka on myös ottanut käyttöön osaamisen hallintaa helpottavan tietojärjestelmän. Osaamisen kehittämiskysymyksiä on tarkasteltu satunnaisesti joissakin yksiköissä toteutetuissa sisäisissä kehittämis-keskusteluissa, eräissä yksiköissä on otettu käyttöön tiimiorganisaatiot, sisäisen tiedonkulun helpottamiseen tähtäävä intranet –hanke on käynnistynyt. Yliopiston muutamilla laitoksilla tutkitaan tietojohdantamista (esim. taloustieteiden tiedekunnan kauppatieteiden yksikössä ja informaatiotutkimuksen laitoksella) mutta kokoavaa tietojohdantamisen tai osaamisen hallinnan strategiaa yliopistolla ei vielä ole.

Yliopiston hallitus päätti TTS-prosessiin liittyen alkuvuodesta 2000 selvittää tasapainoisen onnistumisen viitekehyksen käyttökelpoisuutta yliopistojohtamiseen hallituksen aiesopimuksen uudistamisen yhteydessä. Hallitus piti kaksi kehittämiseminaaria, joiden pohjalta se marraskuussa hyväksyi yliopiston kehittämis-haasteet (kriittiset menestystekijät) ja niiden arviointikriteerit ryhmiteltynä viitekehyksen mukaisesti nel-jään näkökulmaan. Seuraavassa vaiheessa on tarkoitus asettaa arviointikriteereille (mittareille) tavoitetasot sekä laajentaa viitekehystä käytettäväksi tulossyksikkötason strategioiden toimeenpanossa, yliopiston sisäi-sissä tulossopimuksissa ja johtamisen raportointijärjestelmässä. Taloustieteiden tiedekunnassa on käynnis-tynyt tutkimus "Oulun yliopiston tasapainoitettu menestystekijämittaristo".

Koulutus- ja tutkimuspalvelut (KOTU) - osaamiskartoitus

Oulun yliopiston Koulutus- ja tutkimuspalveluissa (KOTU) toteutettiin vuosina 1999-2000 rinnakkain BSC - strategiaprosessia ja OMAKO -osaamismatriisin käyttöönotto –hankkeet.

Noin 100 hengen asiantuntijaorganisaation on tarkentanut strategiansa BSC –näkömyksen ja viitekehyksen pohjalta koko organisaation osallistumismahdollisuuksia prosessiin käyttäen.

Samanaikaisesti (BSC –strategiaproessin kanssa) käynnistettiin KOTUn keskeisten osaamisten, olemassa olevien ja tarvittavien, kartoitus, johon kaikki tiimit osallistuivat. Tavoitteena organisaation kannalta olivat mm. vaikuttaminen organisaatiokulttuuriin dialogia lisäävästi, kahden yksikön liitoksen varmistaminen, tieto/taidon näkyväksi tekeminen, yksilöllisen kehittymisen tukeminen, yksikkökohtaisen tietokannan ko-koaminen ja asiakasprojektien miehityksen avustaminen.

Monivaiheisen työskentelyn tuloksena muodostettiin osaamispuu, joka jakautuu kahteen pääosaan, KOTU -kohtaiseen osaamiseen (talo-/toimialaosaaaminen koulutus- ja kehityspalveluissa) sekä erityisosaami-set(tiimien tuote/palvelukohtainen erityisosaaminen).

Henkilöstön osaaminen koottiin tietokantaan itsearviointina, useimmin parityöskentelynä.

Fittis -ohjelmistosta omaan käyttöön räätälöidyn tietojärjestelmän käyttö on nyt mahdollinen talo-, ryhmä-, projekti- ja henkilötason osaamista koskeviin tietotarpeisiin.

BSC –strategia ja osaamisenhallinta työskentelyjen tuloksena mm. tiimit/ tuoteryhmät muotoutuivat miehi-tykseltään osin uusiksi. Uutena tapana toimia perustettiin assistenttipooli varmistamaan palvelutuotannon kehittymistä sekä nimettiin kolme ydinprosessien vastuukehittäjää: tuotekehitys/innovaatio, tuotanto ja osaamisen kehittyminen –toiminnoille.

KOTUn strategia – yliopistossa toimivan yksikön strategiana – hyväksyttiin 1.11. 2000. Sisäisenä kehit-tymishaasteena on laatia mittarit kullekin ydinalueelle; osaamisen kehittämisessä erääksi keskeiseksi teki-jäksi on nostettu vuonna 1999 uudistettujen kehityskeskustelujen, yksilö – ja ryhmäkeskustelujen, edelleen kehittäminen ja mittarina 100 % aito toteutuminen!

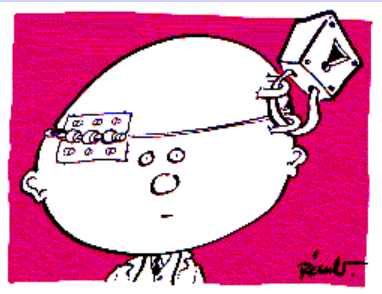
Tulevaisuuden osaamisen kehittämisen haasteita

Eittämättä organisaation osaamisen kehittämisestä vastaavan, kuka se sitten kussakin organisaatiossa on, haaste on ymmärtää organisaation tämän päivän toiminta (”business”), mutta ennen kaikkea orga-nisaation tulevaisuuden visio ja strategia. Osaamisen kehittäjä ei voi toimia irrallaan organisaation strategisista ydintoiminnoista. Tässä on haastetta monelle julkisen sektorin organisaatiolle! Toiminnan

tulevaisuuden haasteista (tahtotila / visio) johdetaan organisaation ns. ydinosaamisalueet / ydinkompetenssit: Mitä osaamista visiomme saavuttaminen meiltä edellyttää?

Osaamisen kehittäminen

TULEVAISUUDEN



OSAAISEN KEHITTÄMINEN

Perimmäinen konsepti osaamisen kehittämiseen

- Ymmärtää organisaation tulevaisuuden visio ja strategia
- Tunnistaa tärkeimmät toiminto- ja palveluketjut

- Määrittää ydinkompetenssit, ydinprosessit, tavoiteosaaminen, tiedot, taidot sekä kyvyt (KS A's) jotka tukevat ydinkompetensseja nyt ja tulevaisuudessa
- Määrittää osaamisen/ henkilöstön kehittämisen tarkoitus, tavoite ja tulevaisuus
- Arvioida tämä hetkinen osaamisen taso
- Analysoida tulokset kriittisen osaamiskuilujen tunnistamiseksi ja priorisoinniseksi
- Rakentaa osaamisen kehittämisen kehys ja tarkentaa sen merkitys aina yksilötasolle asti
 - miten tuetaan/ palkitaan osaamisen jatkuvaa jakamista ja kehittämistä?
- Linkittää osaamisen systemaattinen kehittäminen ja urasuunnittelu organisaation toimintaan

Kuva: Osaamisen kehittäminen /tulevaisuuden osaamisen kehittäminen (KPMG)

Osaamisen kehittäminen on systemaattinen ja jatkuva prosessi, jonka taustalla on organisaation visio ja strategia. Osaamisen kehittämisessä on monenlaisia keinoja: koulutus, valmennus, urasuunnittelu, kehityskeskustelut, työnkierto, palkitsemisjärjestelmät, mentorointi, rekrytointi jne.

Kokemusperäisen, hiljaisen, ns. tacit –tiedon näkyväksi saaminen on myös asia, joka koetaan haasteelliseksi monessa organisaatiossa. Miten saada kaikki se kokemus yksilöiden ja tietämys, joka ei ole näkyvää, koko organisaation käyttöön. Kysymys ei ole vähiten ajankohtainen väestödemografistista syistä johtuen: Kymmenen lähivuoden sisällä organisaatioiden työntekijöistä siirtyy eläkkeelle huomattava osa.

Henkilöstön kehittäjän moniulotteista roolia voidaan hahmottaa esim. seuraavasti:

Tuotokset

- henkilöstön kehittämisstrategia
- henkilöstövoimavarasuunnitelma
- henkilöstön kehittämissuunnitelma
- henkilöstötilinpäätös

Tulokset

- toimiva urakehitys
- henkilöstön hyvinvointi ja työkyky

Osaaminen

- toimialan ("business") tunteminen / liiketoimintaosaaminen
- henkilöstön tuntemus
- strateginen osaaminen
- organisaation strategian tuntemus

Henkilöstön kehittäjän toimenkuvaan kuuluu siis keskeisesti organisaation tulevaisuuden osaamisen varmistaminen. Nykyosaamisen varmistaminen ei riitä alati muuttuvassa toimintaympäristössä pärjäämiseen. Henkilöstön kehittäjän tulisikin suunnata katsetta ja siten keskustelua organisaation sisällä henkilöstön kehittämisen toimenpiteistä kehittämisen tavoitteisiin. Ainoastaan tällä tavalla toimimalla henkilöstön kehittäjästä voi tulla aidosti organisaation strateginen kumppani.

5.5 Balanced Scorecard ja henkilöstöjohtaminen

Henkilöstöä koskevat strategiset päätökset ovat keskeisiä organisaation menestymisen kannalta. Johtajan on kyettävä vastaamaan kysymyksiin, mitä osaamista henkilöstöllä on, miten osaamisvajeita poistetaan, millaisin periaattein rekrytoidaan ja miten kannustaminen tukee organisaation tavoitteisiin pyrkimistä. BSC:n ja henkilöstöjohtamisen kytkentöjä tarkastellaan seuraavassa muutamien keskeisten kysymysten kautta.

- Miten BSC-tarkastelutapa voisi jäsentää organisaation henkilöstöjohtamiseen liittyviä kysymyksiä ja tukea sitä?

Strategioita rakentaessaan organisaatiot lähtevät liikkeelle eri tavoin. Osa organisaatioista tekee ensin kokonaisstrategian ts. kaikki toiminnot kattavan strategian, osa organisaatioista lähtee liikkeelle osastrategioista. Useimmissa organisaatioissa yhtenä osastrategiana on henkilöstöstrategia. Organisaatioissa tähän mennessä rakennetuissa BSC-korteissa on usein lähdetty laatimaan kortistoa koko organisaatiolle ja yksi neljästä näkökulmasta on ollut uudistuminen ja henkilöstön työkyky.

- Miten henkilöstöjohtamisen BSC integroituu organisaation kokonaisjohtamiseen?

Kysymystä voidaan hahmottaa tarkastelemalla ensiksi henkilöstöstrategiaa osana organisaation kokonaisstrategiaa. Näin taataan, että henkilöstöjohtamista tarkastellaan integroituna organisaation kokonaisjohtamiseen eikä erillisenä funktiona.

- Mitä eri organisaatioille yhteisiä elementtejä voitaisiin sijoittaa henkilöstöjohtamisen BSC:hen?

Työstettäessä henkilöstöjohtamisen kriittisiä menestystekijöitä BSC-korttiin näkökulminaan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, resurssien hallinta, prosessit ja rakenteet sekä uudistuminen ja henkilöstön työkyky voidaan havaita, että henkilöstöjohtamista on tarkasteltava erikseen 1) koko organisaation tasolla, 2) välits. linjajohtamisen tasolla ja 3) yksilöjohtamisessa eli kehittämisseskustelujen tasolla.

- Mitä esteitä henkilöstöstrategian toteuttamisen tiellä on ja mikä sen toteutumista voidaan edesauttaa?

Vaikka organisaatiolla on miten hieno henkilöstöstrategia ja sen BSC-sovellutus tahansa, aina lopulta joudutaan vastaamaan kysymykseen: Miten yksilötason henkilöjohtaminen toimii? Viime vuosina kehittämisseskustelukäytäntöä on pyritty soveltamaan eri organisaatioissa.

- Millaisia ovat hyvät mittarit?

Yksi BSC:n toteuttamisen kriittisiä tekijöistä liittyy tasapainoista onnistumista kuvaavan mittariston laadintaan. Useassa organisaatiossa laaditaan jo tällä hetkellä hyviä henkilöstötilinpäätöksiä ja suorituskykyä kuvaavien mittareiden tuloksia sisällytetään niihin. Tekesin tapa yhdistää HRM:ia viraston strategiaan on esitelty casenä tämän luvun lopussa.

Henkilöstöjohtamisen keskeiset haasteet

Organisaation menestyminen on ympäristön nopeasti muuttuessa ja vaatimusten kasvaessa yhä selvemmin riippuvainen henkilöstön osaamisesta. Vaaditaan kartoituksia siitä, mikä osaamisen taso on ja missä ovat suurimmat puutteet. Jotta osaamisella voitaisiin vastata vaatimuksiin, tulee toisaalta huolehtia henkilöstön uudistumiskyvystä ja toisaalta osata rekrytoida oikeanlaista henkilökuntaa.

Organisaation johto voi monella tapaa selvittää henkilökuntansa osaamista. Koulutustasotietojen keräämisen ja erilaisten osaamista kuvaavien selvitysten ohella tarvitaan yksityiskohtaisempaa tietoa. Tämä voi

tapahtua vain esimiehen ja alaisen välisin kehittämiskeskusteluihin. Esimie-alaisdialogin kehittäminen on edelleen hyvin suuri haaste lukuisalle joukolle esimiehiä ja keskeinen kehittämiskohde suurimmassa osassa organisaatioita.

Kehittämiskeskustelujen kautta saadaan myös syvempää tietoa siitä, mitkä eri tekijät motivoivat henkilöstöä eri organisaatioissa. Motivointiin liittyvien tekijöiden kautta tullaan henkilöstöjohtamisen keskeiseen haasteeseen, kannustuspoliittikan luomiseen. Kannustamisessa olisi osattava käyttää riittävän laaja-alaista menetelmävalikoimaa, palkkaus ei ole suinkaan ainoa.

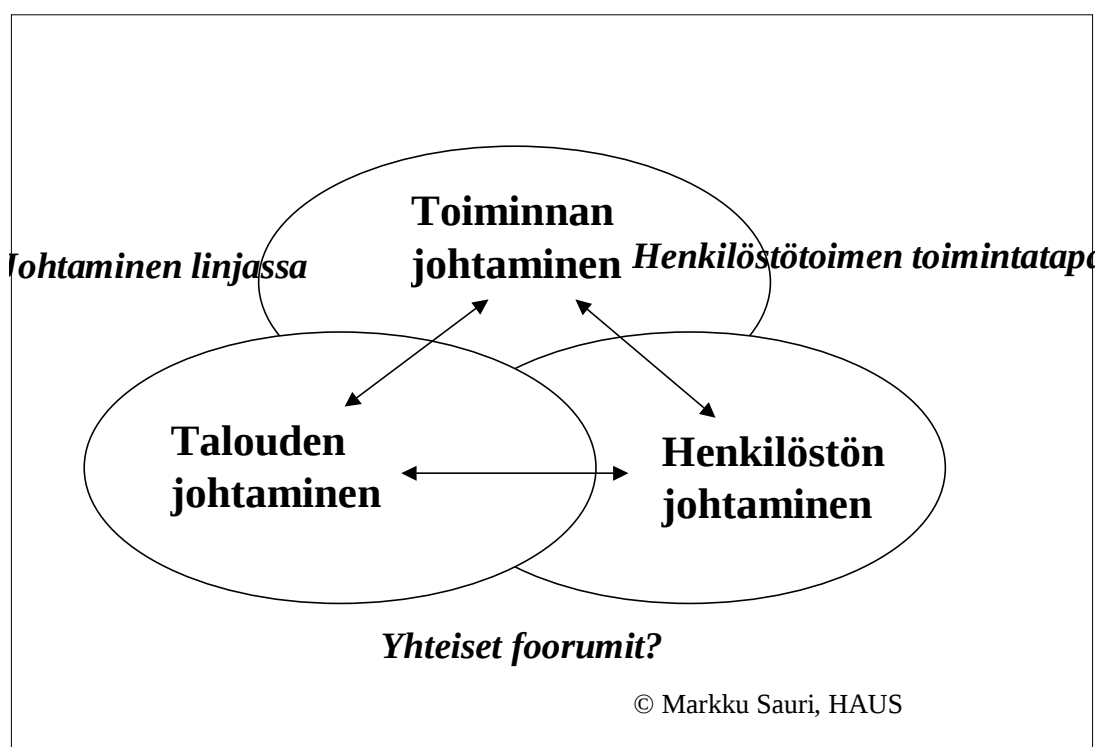
Mitä lähemmäksi työvoimapula tulee eri työpaikkoja sitä tärkeämmäksi kysymykseksi henkilöstöjohtamisessa kannustamisen ohella tulevat rekrytointiin liittyvät kysymykset. Miten osata valita oikeat ihmiset oikealle paikalle ja miten harjoittaa henkilökunnan kiertoa tehtävästä toiseen siten, että se sekä motivoi henkilökuntaa että kasvattaa organisaation osaamispotentiaalia.

Viimeisenä henkilöstöjohtamisen haasteena tässä yhteydessä otettakoon esille jatkuvan, relevantin ja riittävän kattavan henkilöstöä koskevan seurantatiedon hankkiminen organisaation johdon käyttöön. Usein käy niin, että liian helposti tyydytään sellaisen tiedon keräämiseen, joka on helposti saatavilla jaksamatta riittävän perusteellisesti analysoida, mikä on todella olennaista organisaation menestymisen kannalta. Henkilöstötilinpäätös oikein laadittuna on oivallinen väline seurantatiedon esittämiseen.

Henkilöstöjohtamisen ja BSC:n integrointi

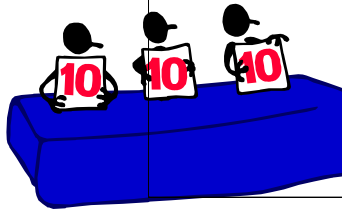
BSC:n avulla voidaan niin organisaation kokonaisjohtamiseen kuin sen osana henkilöstöjohtamiseen saada strategista kokonaisotetta.

BSC-strategian keskeinen näkökulma on kokonaisnäkemyksen muodostaminen strategisesta johtamisesta. Meillä Suomessa on takanamme 1990-luvun alun taloudellisen laman jäljiltä voimakkaasti talouteen, usein säästämiseen, perustunut johtamisote. Sen ilmenemisiä oli vaikeus yhdistää toiminnan ja talouden johtamista toisiinsa ja ymmärtää niiden välttämätöntä liitosta. Tilanne näkyi myöskin henkilöstöjohtamisen painottumisena hallintotyönä, erillisenä ”henkilöstöfunktiona”, jonka liitynnät strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen usein jäivät pinnallisiksi. BSC merkitsee tässä suhteessa juuri ”Tasapainoista onnistumista” – mahdollisuutta toiminnan, talouden ja henkilöstön johtamisen integrointiin.

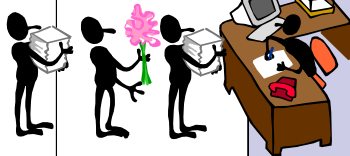


Ohessa VTT – rakennustekniikan malleja henkilöstöjohtamisen ja kokonaisjohtamisen integroinnista:

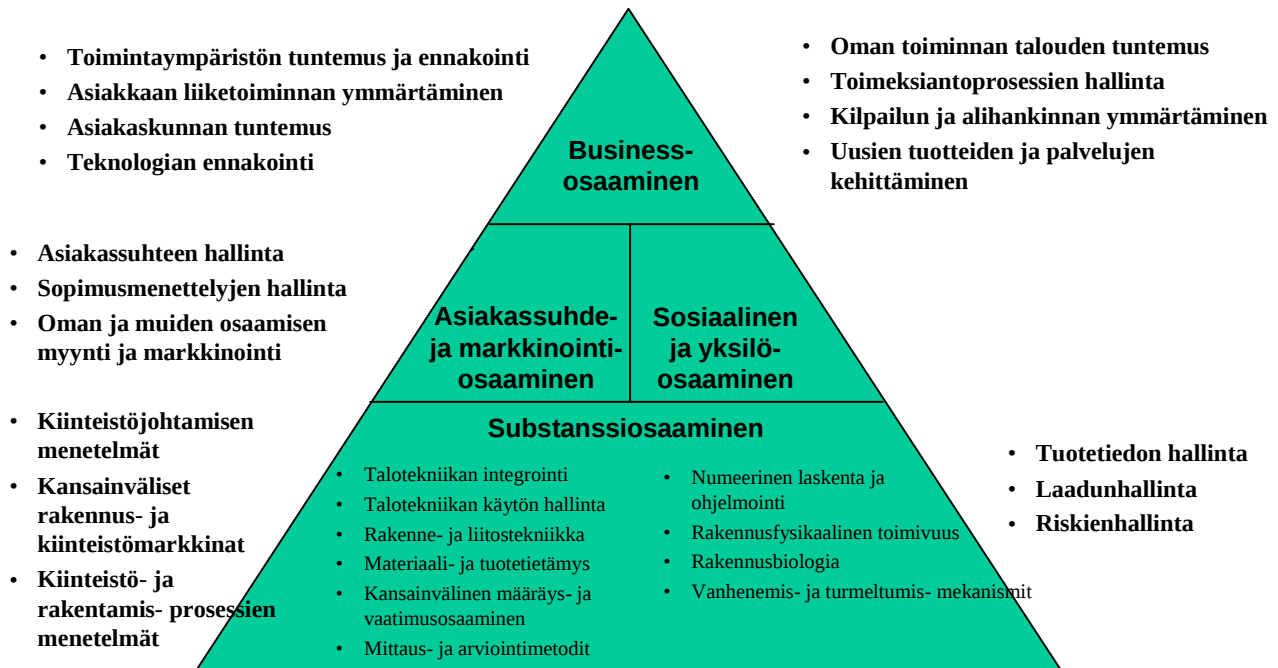
Näkökulma	Tavoitteet	Menestystekijät	Mittarit 2001 - 2005
Tuloksellisuus	Paras sijoituskohte innovaatioympäristössä	• Positiivinen investointikehä • Oikea hinnoittelu	• Vaikuttavuussalkut • Tuottavuus • Tulos ennen tulos-palkkioita/liikevaihto, % • Aineettomien oikeuksien rojalti ja myyntitulot, Mmk
Asiakkaat ja palvelut	Kiinteistö- ja rakennusalan teknologia-kehityksen veturi Suomessa	• Uusin tieto ja osaaminen asiakkaan hyväksi • VTT-brandi näkyy ja erottuu markkinoilla • Palveluvalikoimamme on muita edellä	• Mediareferoinnit • Asiakastyytyväisyys • VTT Rak.tekniikan palvelutuotteet • Yksityisen sektorin (kotim. ja ulkom.) tuotot/liikevaihto, % • Tuotot ulkomailta/liikevaihto, %



Näkökulma	Tavoitteet	Menestystekijät	Mittarit 2001 - 2005
Toimintatapa	Kansainvälisesti haluttu teknologia-palvelujen tuottaja sekä tavoitteellinen, osaamista yhdistävä, joustava ja palvelu-henkinen kumppani	• Ymmärrämme asiakkaan liiketoimintaa • Hallitsemme innovaatioiden tuottamisen • Henkilöstön tulos- ja tavoite-tietoisuus on huippuluokkaa • Prosessien jatkuva arviointi ja parantaminen	• Euroopan laatupalkinnon (EFQM) mukainen itsearviointi, pistemäärä - henkilöstö-osa-alueen pistemäärä • Toimitustäsmällisyys • Yhteishankkeiden määrä • Innovaatiot
Henkilöstö ja osaaminen	Tavoitelluin työpaikka kehittymishaluisille	• Osaaminen oikein kohdennettu ja mitoitettu • Kyky kilpailla parhaasta henkilökunnasta	• Osaamisindeksi • Henkilöstötyytyväisyys • Tuotosindeksi • Kansainväliset tieteelliset artikkelit/tutkija • Tutkimusyhteisön kansainvälistyminen - ulkomaiset tutkijat VTT:ssä, lkm - ulkomailla työskentelevät VTT-läiset, lkm/tutkijakunta



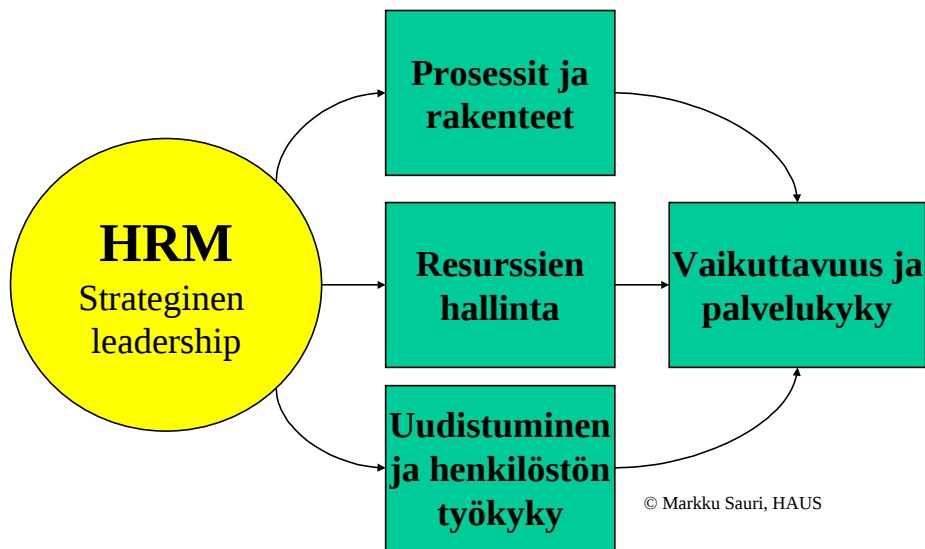
Tarvittava strateginen ydinosaaminen



Koontaa:

- BSC synnyttää yhteisen kielen ja perustan kulttuurin uudistamiselle
- BSC-prosessin on oltava osallistava, jotta syntyy edellytykset sitoutumiselle. On käytettävä kaikki olemassa olevat yhteistyöfoorumit.
- Esimieskunta on valmennettava kommunikoimaan strategia samansisältöisenä läpi koko organisaation
- BSC tukee strategista osaamisen kehittämistä ja auttaa näkemään ydinosaamisen kehittämisen laajasti
- BSC:iin sisältyvä syy-seuraus ajattelu vaikuttavuustavoitteiden aikaansaamiseksi on keskeistä. HRM-ammattilaisten tehtävä on osoittaa henkilöstöjohtamisen yhteys vaikuttavuus- ja palvelutavoitteiden aikaansaamiseen.
- Henkilöstöstrategia on rakennettavissa BSC:n kriittisten menestystekijöiden pohjalta.

Henkilöstöstrategian ja HRM:n suhdetta BSC-strategiaan voidaan kuvata seuraavasti:



Vaikuttavuus- ja palvelukykytavoitteita kyetään varsin harvoin johtamaan sellaisenaan. Tavoitteet aikaansaadaan tekemällä oikean suuntaisia päätöksiä BSC:n muiden johtamisnäkökulmien suhteen. Oikeat strategiset ratkaisut resurssien hallinnassa, prosessien ja rakenteiden sekä osaamisen ja henkilöstön työkyvyn kehittämisessä johtavat organisaation vaikuttavuus ja palvelutavoitteiden aikaansaamiseen. HRM:n kannalta keskeinen kysymys onkin, miten henkilöstöjohtamisen keinoin kykenemme luomaan lisäkyvykkyyttä näissä johtamisnäkökulmissa. Paradoksaalisesti voidaan siis sanoa: Se, mikä on viivan päällä, onkin tärkeintä. Siitä seuraa se, mitä saadaan viivan alle!

BSC henkilöstöjohtamisen välineenä

BSC on moninäkökulmainen strategiatyökalu. Voidaankin kysyä, ovatko erillisstrategiat lainkaan tarpeen, jos BSC-strategia on laadittu laaja-alaisesti ja onnistuneesti. Voisiko BSC siis korvata kokonaan erillisen henkilöstöstrategian?

Henkilöstöstrategian päätavoitteet liittyivät osaamiseen ja henkilöstön työkykyyn, sisäiseen toimintakykyyn (prosessit ja rakenteet) sekä henkilöstön määrään, rakenteeseen ja kustannusten hallintaan (resurssien hallinta). Suoraan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tai palvelukykyyn (asiakasvaikuttavuus) liittyviä henkilöstöstrategioiden tavoitteita harvoin esitetään.

Verrattaessa virastojen henkilöstöstrategioiden ja BSC:n välistä suhdetta voidaan todeta seuraavaa:

- Virastojen hestran päätavoitteet voidaan yleensä hyvin sijoittaa BSC-ruudukkoon. Hestronjen pääpaino on usein prosesseissa ja rakenteissa sekä uudistumisessa ja työkyvyssä
- Virastot sijoittavat saman HRM-kehittämistavoitteen eri kortteihin riippuen strategisesta kokonaistilanteestaan ja johtamisen ongelmatiikasta (johtamishaasteiden erilaisuus)
- Kortteihin kertyy hyvinkin eritasoisia ja strategian kannalta erilaisia asioita eli niiden ”strategisuus” poikkeaa suuresti toisistaan
- Virastojen henkilöstöstrategioiden ei arvella tosiasiallisesti mahtuvan BSC-strategiaan sellaisenaan
- Haasteena koetaan yleisesti hestra-tavoitteiden määrittelyn ja mitattavuuden vaikeuden ja niiden strategisuuden asteen parantamistarpeen

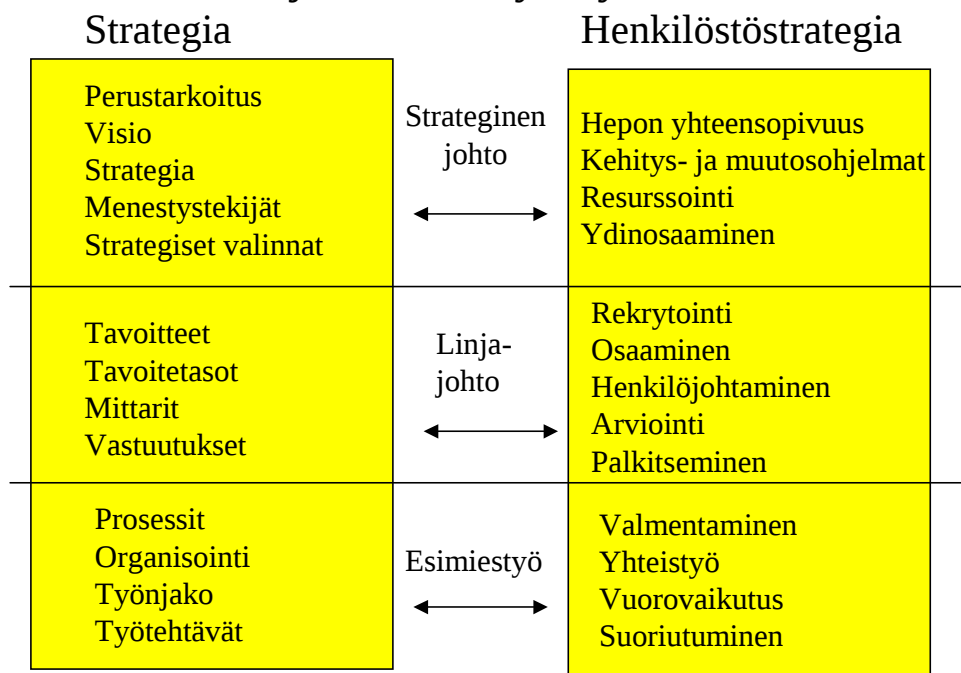
- BSC soveltuu kokonaisvaltaisena johtamisen välineenä hyvin viraston henkilöstöstrategian hahmottamiseen
- Virastotasolla tehtävään BSC-strategiaan tulee tiivistää henkilöstöjohtamisen keskeiset strategiset valinnat ja esittää niille arviointikriteerit tai mittarit
- BSC-kortisto ei kuitenkaan riitä henkilöstöjohtamisen ja –hallinnon moninaisten kehittämistavoitteiden määrittelyyn. BSC-strategiaa onkin mitä ilmeisimmin täydennettävä erillisellä henkilöstöstrategia-asiakirjalla.
- Tällöin on tärkeä huolehtia siitä, että kokonaistrategia ohjaa henkilöstöstrategiaa ja että toiminnan johtamisen ja henkilöstöjohtamisen vuorovaikutuksesta ja yhteisen kielen syntymisestä huolehditaan strategiaprosessissa.

HRM:n ja BSC:n yhteenliittämistä auttaa suuresti, jos kyetään hahmottamaan henkilöstöjohtamisen sisältö ja tavoitteet organisaatiotasoin:

- mitkä asiat ovat olennaisia koko organisaation johtamisen yhteydessä?
- mitkä linjajohdon ja mitkä tiimiesimiehen tai työryhmän työssä?

Yleishahmotuksen em. kysymyksiin tarjoaa seuraava kuva:

Toiminnan ja henkilöstövoimavarojen johtamisen yhteys



(© Markku Sauri, HAUS)

Organisaation eri johtamistasojen keskeisiä näkökulmia HRM-kysymysten osalta voidaan hahmottaa seuraavalla kuvalla:

- Virastotason (yläjohtoon) henkilöstöstrategian näkökulma :
 - Muutoskyky ja -valmius
 - Kilpailukyky työnantajana
 - Johtamiskulttuuri
 - Ydinosaaminen
 - Verkostoitumiskyky
 - Hyvinvoiva henkilöstö (innostus, terveys, jaksaminen)
 - Palkitsemisjärjestelmät
 - Henkilöstörakenne
 - Sisäinen yhteistyö, vuorovaikutus, koordinoivat mekanismit
 - Areenat ja toimintamallit toimintastrategian ja henkilöstöjohtamisen yhteenkytkemiseksi

- Tulossyksikötason (linjajohtoon) henkilöstöstrategian näkökulma :
 - Sitoutuminen strategioihin - toimeenpano
 - Henkilöstöjohtaminen - leadership
 - Rekrytointi
 - Osaaminen tiimissä ja tehtäväalueella
 - Työprosessit, organisointi, työnjaot, yhteistyö
 - Palkitseminen
 - Henkilöstön arviointimenettely
 - Henkilöstösuunnittelu
 - Vuorovaikutteisuus, yhteisöllisyys
 - Luovuus, uudistuvuus, kyvykkyyden hyödyntäminen

- Esimiestyön (kehityskeskustelujen) henkilöstöjohtamisen taso :
 - Henkilökohtainen osaaminen ja sen kehittäminen
 - Henkilökohtainen sitoutuminen tavoitteisiin
 - Suoritusten arviointi, palautteen anto ja palkitseminen
 - Yhteistyön tarpeet, koordinointi
 - Jaksaminen, työkyvyn ylläpito ja parantaminen
 - Kommunikointi, viestintä, vuorovaikutus
 - Esimiehen ja alaisen suhde, tiimijähtely

Kun pohditaan edellä esitettyjä hieman kaavamaisia näkökulmaeroja on muistettava tilannetekijöiden vaikutus strategiaan valintoihin: erilaiset asiat nousevat strategisiksi erilaisissa johtamistilanteissa. Tilanteiden erilaisuus syntyy sekä sisäisistä että ulkoisista kehittämiseen liittyvistä arvioinneista. Tässä mielessä jokainen organisaatio on erilainen strateginen haaste. Johdon kyvykkyys on kykyä tulkita tilanne ja valita tehokkaat tilanteeseen sopivat organisaatiolle ominaiset keinot tavoitteiden aikaansaamiseksi.

BSC ja strategian toteutus – tulos- ja kehityskeskustelut

Tarkasteltaessa organisaation strategioiden toimeenpanoon liittyviä haasteita voidaan kysyä:

- millaisiin henkilöstöön liittyviin esteisiin organisaatioissa on törmätty?
- millaisin henkilöstöjohtamisen keinoin, välinein ja toimintatavoin on aikaansaatava hyviä tuloksia?

Strategian toimeenpanon esteitä ja HRM:n mahdollisuuksia tukea strategian toimeenpanoa voidaan hahmottaa seuraavasti:

Strategian toimeenpanon esteet	<i>HRM:n mahdollisuudet tukea toimeenpanoa</i>
Vanha johtamiskulttuuri – esimiehisyyden ja johtamisen taidot puutteellisia Henkilöstön – myös johdon – kokemus muutosten hallinnasta ja strategian toimeenpanon johtamisesta vähäinen	<i>HRM-konsultointi</i> Muutosagenttiroolin ottaminen
Sitoutumattomuus uuteen strategiaan ja muutokseen Epärealistiset tai ristiriitaiset odotukset strategialta	<i>Koko organisaation osallistuminen toimeenpanoprosessiin</i>
Organisaation rakenteet eivät tue uutta strategiaa	<i>Resurssointi, tuki onnistuneille rekrytoinneille</i> Tehtäväkuvien muuttaminen, joustavoittaminen Osaamisen arviointi ja kehittäminen

Kehittämishankkeita ei ole priorisoitu, resursoitu eikä vastuutettu Rahoitus ja kehityspanostus puuttuu	HRM-työkalut HRM-konsultointi Toimeenpanon hyvä koordinointi
Ei riittävää yhteistä keskustelua, kommunikointia ja motivoivaa viestintää Strategian viestintä ei onnistu – kytkeytyminen TK-keskusteluihin heikko	HR organisoi viestintä- ja keskustelufoorumeita

Oheen on listattu toimintamalleja, joilla on ollut strategian toimeenpanoa auttava merkitys sekä hahmotettu HRM:n roolia strategisen onnistumisen rakentajana:

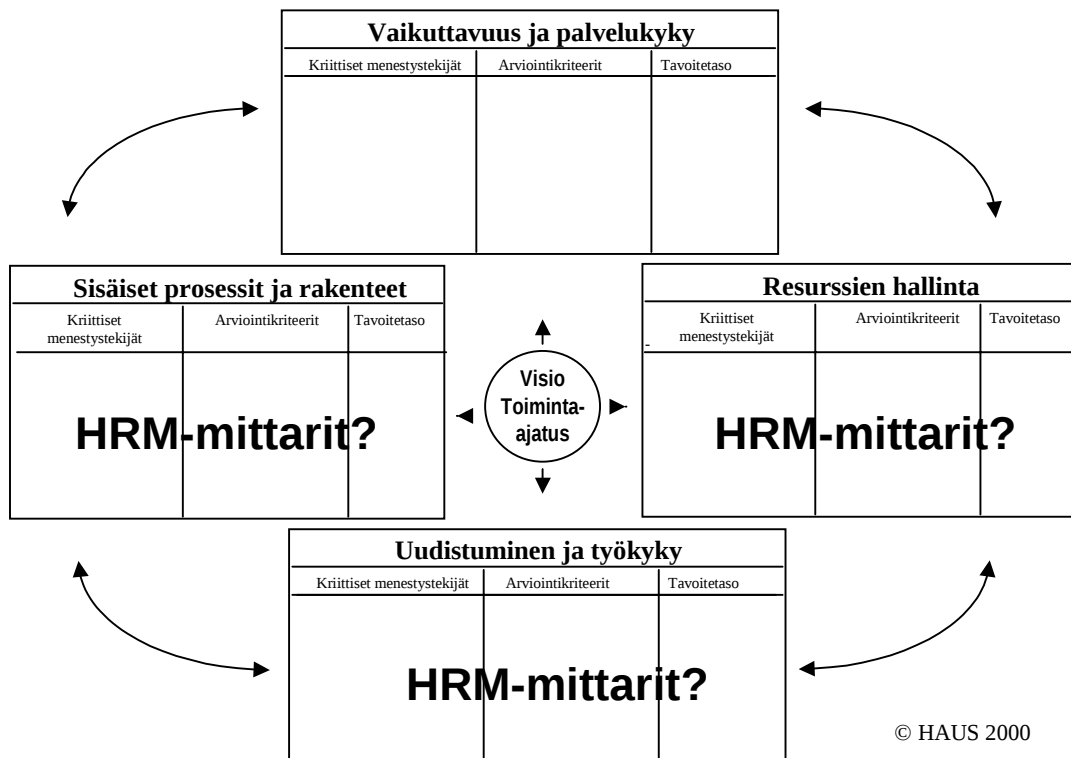
Strategian toimeenpanon onnistumisen eväät	HRM:n rooli ja toimintatapa onnistumisen rakentamisessa
Strategiaa tukeva henkilöstöstrategia ja sen määrätietoinen toteutus	Hestran myynti/sisäinen markkinointi johdolle HRM-konsultointi ja linjajohdon opastaminen Strategiasta aiheutuvien toimenpiteiden täsmentäminen, vastuuttaminen, hankkeistaminen Strategian toteutuksen jälkimarkkinointi: muutoksen ylläpito ja seuranta sekä vaikutusten huomaaminen
Strategiatavoitteet on synkronoitu TK-keskusteluihin ja palautejärjestelmiin	Luodaan menettelytavat (manuaalit) ja varmistetaan, että strategia näkyy tulosjohtamisessa ja keskustelukäytännöissä TK-keskustelujen varmistaminen (osaaminen, välineet, strategien merkitys) Varmistetaan käytettävien johtamisjärjestelmien synergisyys strategian toimeenpanon suhteen
Laaja yhteinen keskustelu ja johdon vahva osallisuus siinä – esimerkillisyys	Yhteisten foorumeiden järjestäminen ja johdon mukanaolo keskustelussa Onnistuneiden esimerkkien esiin nostaminen – positiivinen viestintä ja palaute Johdon tuen jatkuva varmistaminen
Strateginen viesti on selvä, uskottava ja ymmärrettävä	Laadukas viestintä, ulkopuolisen asiantuntijatuen hankinta Johdon vierailut tulosyksiköissä – keskustelun vieminen syvälle organisaatioon Strategisen viestin ja muutossuunnan selittäminen – katekismus Strategian tarkoituksen ja perusteiden ymmärtäminen tuottaa sitoutumista

Tärkeää on avoimen vuorovaikutteisen keskustelun ylläpitäminen ja esimieskunnan roolin merkitys siinä. Esimiesten rooli strategioiden viestimisessä ja keskustelun ylläpitämisessä on ratkaisevan tärkeää. Esimiehet tulkitsevat strategiaa johdettavallaan alueella ja antavat sille ymmärrettävän sisällön. Tässä työssä tulos- ja kehityskeskustelujen merkitys on suuri. Ei siis ihme, että monessa strategian hyvään toimeenpanoon pyrkivässä organisaatiossa on samanaikaisesti panostettu esimieskunnan laajaan valmennukseen esimiestaitojen kohentamiseksi.

BSC ja henkilöstötilinpäätös – henkilöstöjohtamisen mittaaminen

BSC-strategian yksi keskeinen piirre on strategisten tavoitteiden muuntaminen mitattavissa tai arvioitavissa oleviksi. Mittareiden kautta strategia liitetään toiminnan ja talouden ohjaukseen, päivittäisjohtamiseen, suoritusarviointeihin, tulospalkkaukseen, kehittämistoimenpiteiden kohdentamiseen jne. Keskeinen henkilöstöjohtamisen foorumi tässä on tulos- ja kehityskeskustelut. Millaisia mittareita henkilöstöjohtaminen voi tarjota strategisen johtamisen apuvälineiksi?

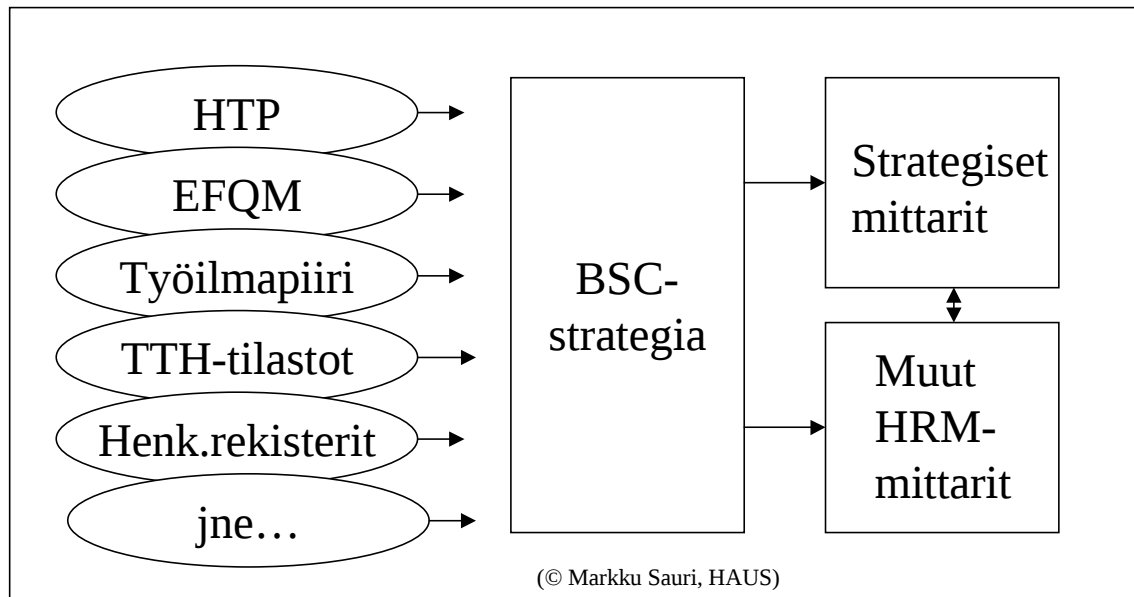
Mittaamisen näkökulmasta henkilöstöstrategian haaste on kuvattavissa seuraavasti:



Henkilöstöhallinto tuottaa runsaasti tietoa mittareiden muodostamiseksi. Ainakin seuraavia mittaukseen soveltuvia tietolähteitä voidaan tunnistaa:

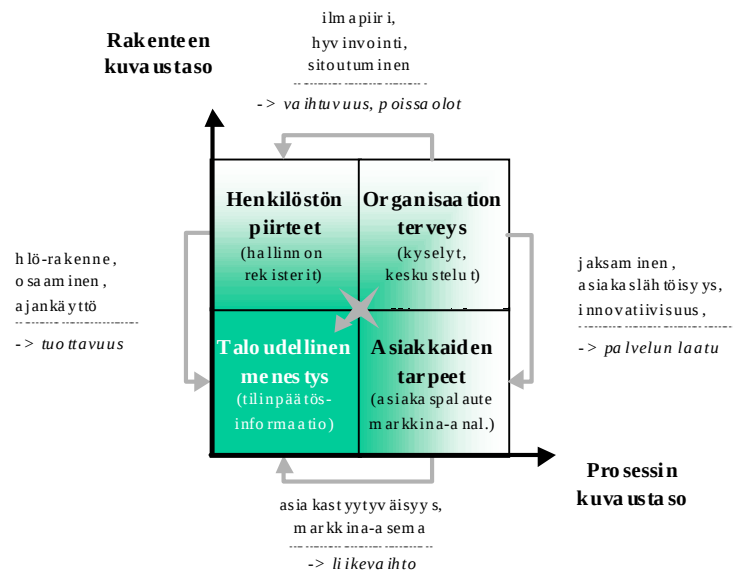
- http
- laatumittaristo (SLP, EFQM)
- bsc-mittaristo
- benchmarking-tietokannat
- ilmapiiritutkimukset
- johtamistapaselvitykset
- työterveyshuollon tilastot
- suoritusarvioinnit
- osaamiskartoitukset
- tulos- ja kehityskeskustelujen asiakirjat
- palkkatilastot
- nimikirjanpitotiedot
- henkilöstörekisterit
- jne...

Strategisen mittaamisen kannalta pulmana ei ole ensisijaisesti mittaritiedon saaminen, vaan strategisesti merkittävän mittaritiedon tunnistaminen. Tämä käy hyvin ilmi arvioitaessa esim. henkilöstötilinpäätöksiä ja niiden käyttötapaa organisaatioiden johtamisen tukena. Henkilöstötilinpäätökset sisältävät suuren määrän henkilöstöä kuvaavia tietoja ilman, että niiden strateginen merkitsevyys tulee esille. Strategisen johtamisen kannalta haasteena on kyetä strategialähtöisesti tunnistamaan ne HRM-mittarit, joiden seuraaminen strategisen johtamisen perspektiivistä on olennaista. Henkilöstötilinpäätöstä tulisiikin kyetä soveltamaan ”strategiasuodattimen” läpi eli nostaa johdon seurattaviksi strategian toimeenpanon kannalta relevantit luvut ”johdon mittareina” ja jättää muu htp henkilöstöhallinnon asiantuntijoiden ja esimieskunnan työkaluiksi. Millainen siis olisi strateginen htp? Ajatustapaa kuvaa seuraava kaavio:



Organisaation tavoitteiden aikaansaaminen kytkeytyy asiakkaiden tarpeiden täyttämiseen, organisaation taloudelliseen menestymiseen, organisaation terveyteen ja henkilöstön piirteisiin. HRM-mittarit voidaan hahmottaa näiden piirteiden syy-seuraussuhteiden kautta Htp:n strategista taustaa voidaan kuvata seuraavasti:

Henkilöstötilinpäätöksen tausta



(Lähde: Vesa Hottinen, TTL)

VHot/TTL / 3.9.1998

Mittaamisen tulisi siten kohdentua organisaation ja henkilöstön terveyden indikaattoreihin. Tätä kuvaa seuraava asetelma:

Terve organisaatio

Tavoitteet

- Työyhteisö on tehokas erilaisissa ympäristöissä
- Työyhteisö pystyy vastaamaan ympäristön muutoksiin
- Toiminnassa yhdistyy
 - kannattavuus
 - laatu
 - henkilöstön hyvinvointi
- Työyhteisö toimii sisäisesti avoimesti ja yhtenäisesti

Keinoja

- Henkilöstön koulutukseen ja kehittämiseen panostetaan
- Esimiestoiminta on työntekijää tukevaa ja kannustavaa
- Kiirettä hallitaan sekä yksilö- että työyhteisötasolla
- Vaikuttamisen mahdollisuudet pidetään jatkuvasti hyvinä
- Epävarmuutta työssä pyritään välttämään
- Työntekijöitä arvostetaan ihmisinä



Lähde: Vesa Hottinen, TTL)

Vesa Hottinen / TTL / 25.5.1998

Case: Teknologian kehittämiskeskus Tekes Henkilöstötilinpäätöksen hyödyntäminen johtamisessa – miten mitata onnistumista?

Henkilöstötilinpäätösprojekti

Teknologian kehittämiskeskus on asiantuntijaorganisaatio ja se toimii kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Toiminta-ajatuksen mukaan sen tehtävänä on edistää teollisuuden ja palveluelinkeinojen kilpailukykyä teknologian keinoin. Toiminnan tulee monipuolistaa tuotantorakenteita, kasvattaa tuotantoa ja vientiä sekä luoda perustaa työllisyydelle ja yhteiskunnan hyvinvoinnille. Tekes tekee tiivistä yhteistyötä muiden innovaatiotoimintaan liittyvien palvelutarjoajien ja rahoittajien korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten kanssa. Tekes toimii kansallisesti ja kansainvälisesti.

Ensimmäinen henkilöstötilinpäätös (htp) tehtiin vuodelta 1997. Ko. työtä varten perustettiin työryhmä, jota veti henkilöstöpäällikkö. Työryhmän puheenjohtajana oli johtoryhmän jäsen ja jäsenet edustivat talous- ja laatujohtoa ja henkilöstöä. Projekti käynnistyi loppuvuodesta 1997 ja tilinpäätös oli valmis syksyllä 1998. Työ kesti kaikkiaan lähes vuoden. Lisäksi projekti toimi opinnäytetyönä Helsingin kauppakorkeakoulun henkilöstöjohtamisen PD-tutkintoon. Opinnäytetyö valmistui keväällä 1999 ja se julkaistiin syksyllä HKKK:n julkaisusarjassa

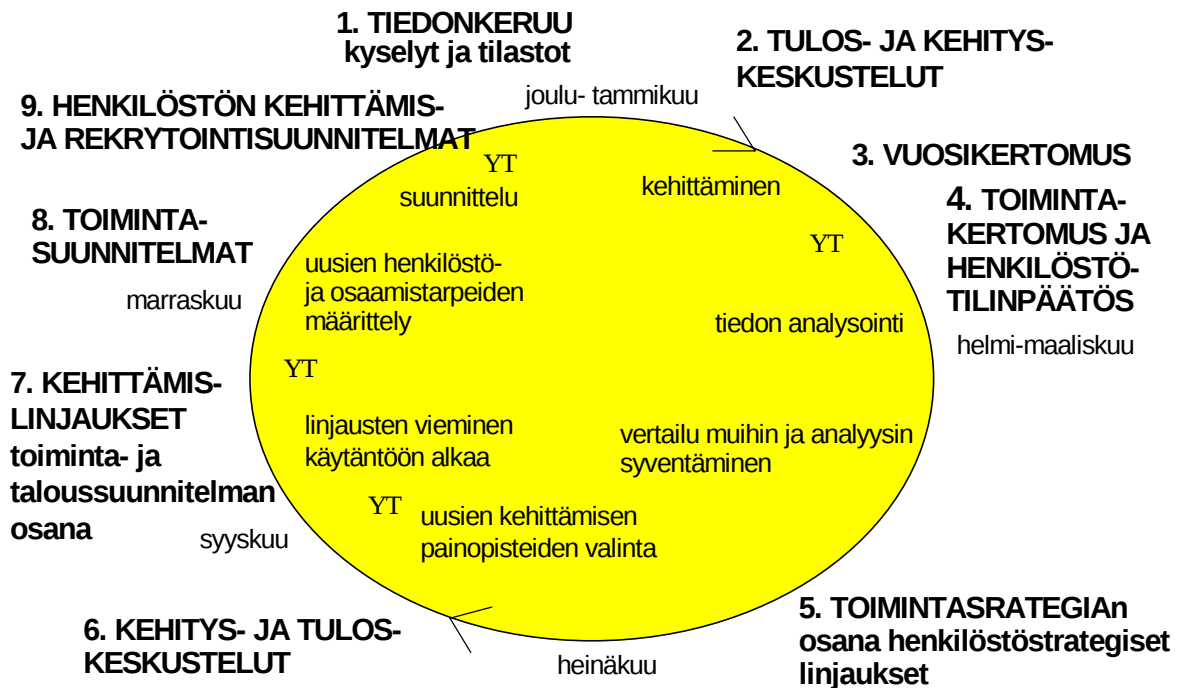
Henkilöstötilinpäätöksen rooli johtamisessa

Hankkeen alussa päätettiin paitsi laatia henkilöstötilinpäätös, myös pohtia mm. sitä, mistä henkilöstöjohtamisessa on ylipäänsä kysymys ja miten htp linkittyy muuhun toiminnan johtamiseen. Htp:n rooli, ajoitus, muoto ja sen tuottamisvastuu nousi myös keskustelussa esille.

Tavoitteena oli, ettei henkilöstötilinpäätös olisi vain “raportti raportin vuoksi”, vaan sen pitää olla niin informatiivinen, että se palvelee työkaluna tulevaa suunniteltaessa – muutoin niin työlääseen hankkeeseen ei kannata ryhtyä. Htp:n roolin määrittelyä osana johtamisjärjestelmää hankaloitti osaltaan se, ettei htp ole vielä löytänyt luontevaa paikkaa valtiokonsernin raportointijärjestelmässä – toisaalta sen tekemiseen velvoittaa jo hallitusohjelma.

Lopputuloksena oli, että htp-hankkeessa hahmoteltiin Tekesin henkilöstöjohtamisjärjestelmän kokonaiskuva. Projektin aikana määriteltiin henkilöstötilinpäätöksen valmistumisen sykli, miten henkilöstöjohtaminen liittyy toiminnan johtamiseen, raportin rakenne, henkilöstöjohtamisen onnistumisen mittarit, analyysin pohjaksi tarvittavien henkilöstötutkimuksen kysymyspatteristo, tiedon tuottamisvastuut ja kokonaisvastuu, mistä tieto tuotetaan, miten henkilöstön kehittämissuunnitelma ja johtamisen kehittämissuunnitelmat nivelletään muuhun johtamisjärjestelmään.

Henkilöstötilinpäätös (tai henkilöstökertomus niin kuin sitä myös voisi nimittää) on raportti henkilöstöjohtamisprosessin toiminnasta samoin kuin toimintakertomus ja tilinpäätös raportoivat toiminta- ja talousprosesseista. Projektilla “näkömätöntä muutettiin näkyväksi” ja lisättiin niin mahdollisuutta hahmottaa ja mitata henkilöstöjohtamisen kenttää – mitä ei voi mitata tai arvioida, ei myöskään voi johtaa.

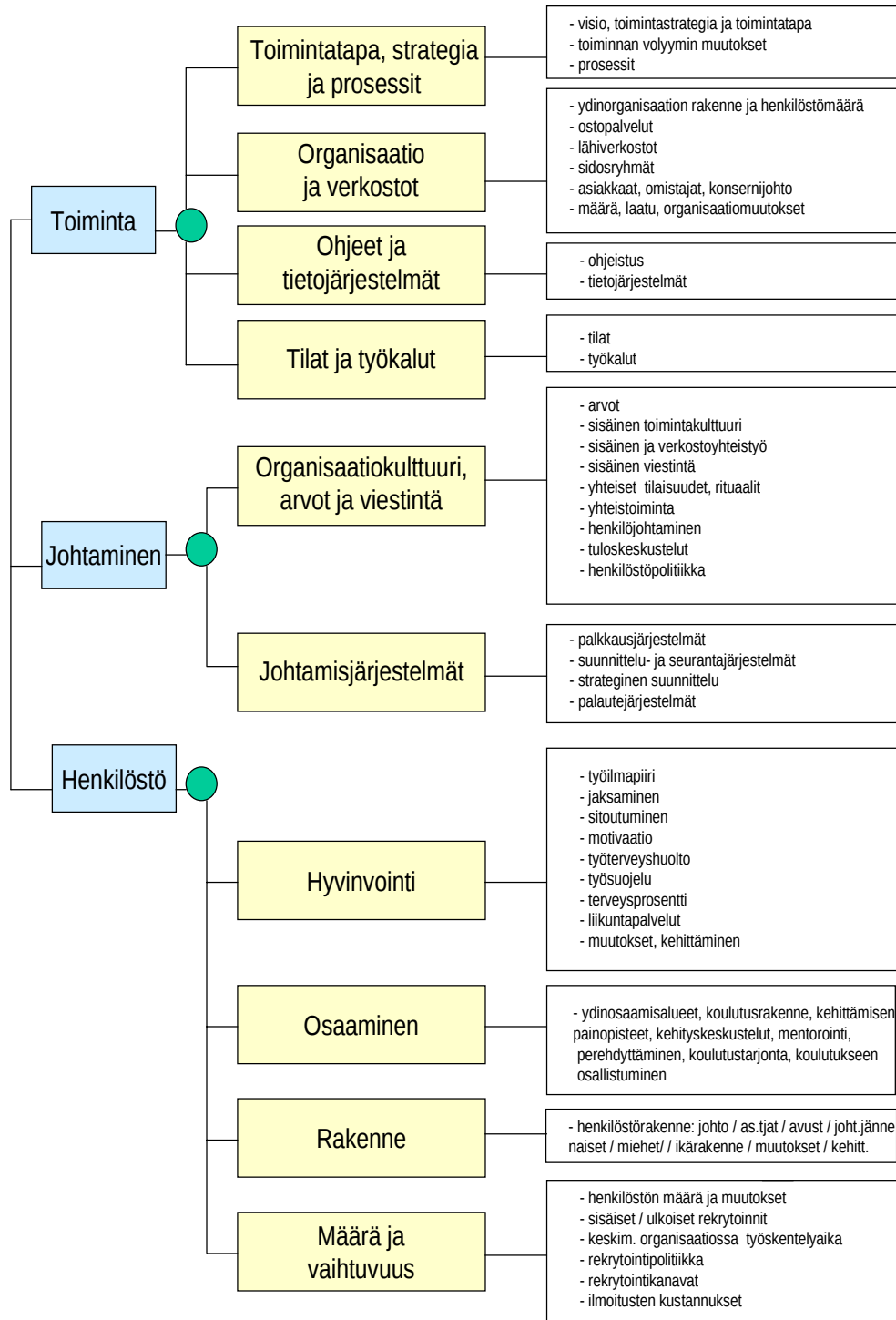


Kuva: Tekesin henkilöstöjohtamisprosessista osana toiminnan johtamista.

Henkilöstötilinpäätöksen rakenne ja tietopohja

Ensimmäisen htp:n pohjatietona hyödynnettiin henkilö-, palkka- ja kirjanpitolietojärjestelmiä, ulkoista asiakastytytyväisyysmittausta ja johtamistyytyväisyysmittauksia. Tavoitteena oli toisaalta saada mahdollisimman kokonaisvaltainen näkemys henkilöstöjohtamisesta, mutta myös rakentaa mahdollisimman konkreettiset, ja "yleiset" mittarit strategisen johtamisen tueksi – mittareiden avulla haluttiin rakentaa "kahvat", tartuntapinta henkilöstöjohtamiseen.

Työn aikana pohdittiin perusteellisesti myös henkilöstötilinpäätöksen rakennetta. Erityisesti yritettiin varoa, ettei raportoinnissa jää katvealueita ja että raportointi linkittyy tiiviisti toimintaan ja johtamiseen. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että analysoidaan ja mitataan sekä asia- että henkilöstöjohtamista tasapainoisesti. Raportin rakenteessa hyödynnettiin sekä BSC-teoriaa, että Suomen Laatupalkintokriteeristöä ja Mc Kinseyn organisaatioanalyysimallia. Paljon kiinnitettiin huomiota tasapainoisen mittariston saamiseksi myös siinä mielessä että mitataan sekä asia- että ihmisenäkökulmia kustakin aihealueesta. Valtaosa strategisen tason mittareista valikoitui kyselypohjaisiksi – ne kurkottavat tulevaisuuteen.



Kuva: Henkilöstötilinpäätöksen rakenne ja aihealueet.

Voiko inhimillistä pääomaa mitata markkoina?

Projektin lopputulemana oli pääosin sanallinen organisaatioanalyysi, joka sisälsi taulukoita ja kuvia. Projektissa päädyttiin siihen, ettei esim. osaamispääomaa pyritty muuttamaan markkoiksi. Kirjanpito tuotti taloudellisia tunnuslukutietoja esimerkiksi palkkojen määrästä tai koulutuspanoksista. Niitä hyödynnettiin lähinnä vuositaseenomaisesti mutta lähinnä tuloslaskelman muodossa. Uusissa henkilöstötilinpäätöksissä ko. lukuja on verrattu suhteessa aiempiin vuosiin ja muihin organisaatioihin.

Inhimillinen pääoma miellettiin laajasti – so. siihen sisältyy myös organisaation rakenteisiin, prosesseihin, johtamis- ja toimintatapaan ja henkilöstötyytyväisyyteen liittyvät asiat. Näihin päästään parhaiten kiinni henkilöstötutkimuksilla ja sanallisilla analyyseillä – htp onkin lähinnä organisaatioanalyysi, läpileikkaus henkilöstöjohtamisesta kunakin vuonna.

Teoriasta käytäntöön

Ensimmäinen htp ja seuraavien vuosien ”malli” laadittiin vuonna 1998. Kuitenkin vasta vuonna 2000 henkilöstöjohtamisprosessi löysi oman paikkansa toiminnan raportointi- ja suunnittelujärjestelmässä. Tuolloin käytettiin ensimmäistä kertaa omaa kysymyspatteristoa. Tulokset julkaistiin ja niitä hyödynnettiin laajalti yksilö-, yksikkö- ja Tekes- tasoilla johtamisen kehittämisen painopisteitä valittaessa. Prosessiin osallistui sitä kautta koko henkilöstö, että tulokset analysoitiin yksiköittäin. Johto ja esimieskunta valitsivat Tekes-tasoiset johtamisen kehittämiskohteet kyselyn perusteella tärkeimmiksi nousseista aiheista. Organisaatiotyytyväisyyskyselyn yhteydessä tehtiin myös sisäisten palveluprosessien asiakastyytyväisyyskysely, myös se käsiteltiin vastaavasti.

Aiemmin henkilöstöjohtamisjärjestelmän osia on kehitetty palkkausjärjestelmähankkeessa, uutena haasteena on osaamisen johtamisjärjestelmän rakentaminen. Henkilöstötilinpäätösprojektissa hahmotellut henkilöstöjohtamisen strategiset mittarit (15 kpl) ja operatiiviset (20) mittarit olivat pohjana vuonna 2000 toteutetussa BSC-tuloskorttihankkeessa ”kehittyminen- ja henkilöstö” –osion mittareita määriteltäessä. Mittareita valikoitui Tekes-tasolle 8 kappaletta. Yksiköt seuraavat myös muita kohteita.

Tasapainoinen tulokortti 4/4

Henkilöstö ja osaaminen

TAVOITE	MITTARI
Henkilöstön motivaatio ja hyvinvointi ☐ Johtamistyytyväisyys lisääntyy ☐ Sisäinen yhteistyötyytyväisyys lisääntyy ☐ Henkilöstötyytyväisyys lisääntyy Henkilöstön osaaminen ☐ Osaaminen on suhteessa tehtävien edellyttämiin vaatimuksiin Henkilöstön rakenne, määrä ja vaihtuvuus ☐ Vaihtuvuus on hallittavalla tasolla ☐ Rekrytoinnit onnistuvat Uudistuminen ☐ Henkilökohtaiselle kehitymiselle on hyvät edellytykset ☐ Henkilöstö on kehittymishakuista	Henkilöstön motivaatio ja hyvinvointi ☐ Johtamistyytyväisyys* ☐ Sisäinen yhteistyötyytyväisyys* ☐ Henkilöstötyytyväisyys* Henkilöstön osaaminen ☐ Osaaminen suhteessa tehtävien edellyttämiin vaatimuksiin** Henkilöstön rakenne, määrä ja vaihtuvuus ☐ Vaihtuvuus ☐ Rekrytointien onnistuminen Uudistuminen ☐ Henkilökohtaisen kehittymisen edellytykset* ☐ Kehittymishakuisuus*

* sisäinen vuosittainen organisaatiotytyväisyyskysely

** mittari kehitettävä

VA017

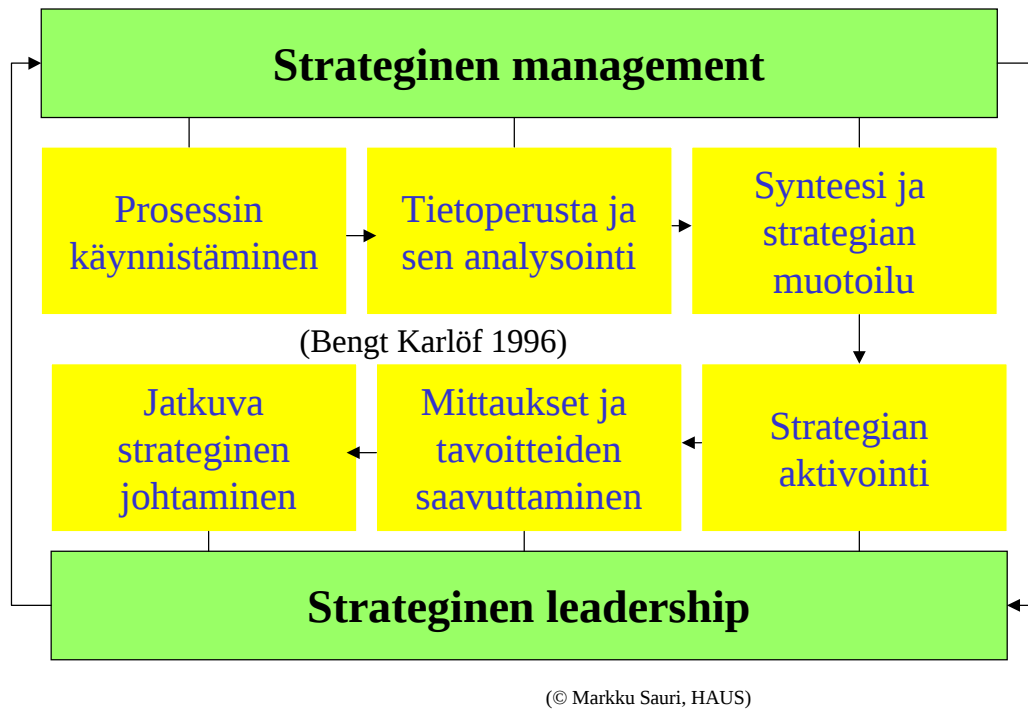
Kuva: Tekesin BSC-strategian Henkilöstö ja osaaminen kortti (2000)

Johtopäätöksiä

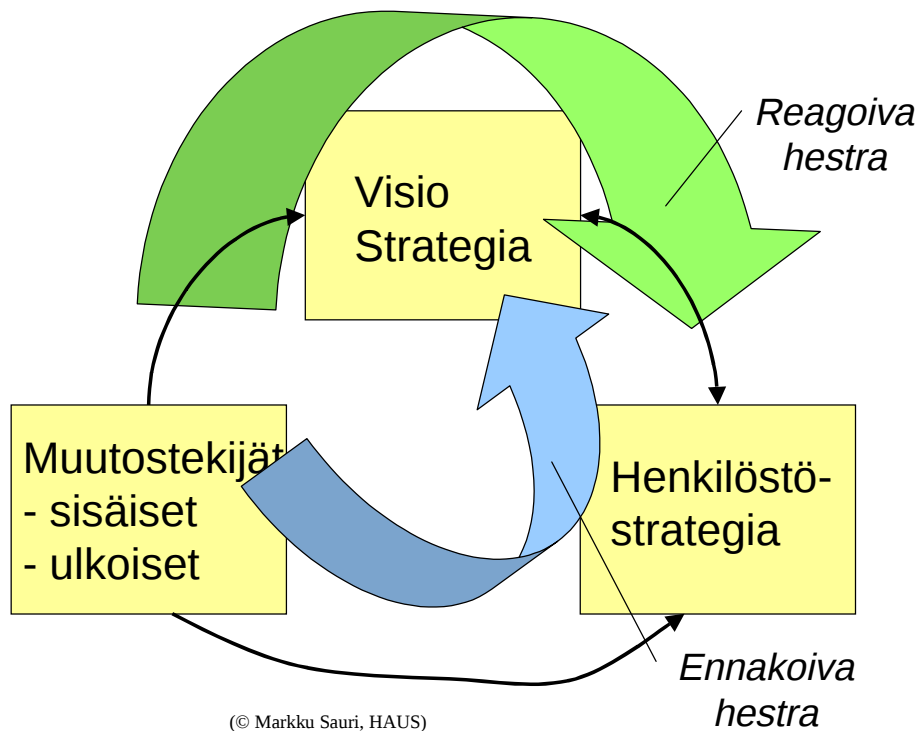
Päähavaintona tiivistää, että BSC-strategia tukee hyvin strategista henkilöstöjohtamista ”pakottamalla” tarkasteleman johtamisen haasteita laaja-alaisesti. HRM:n kannalta BSC-strategia siis tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden kiinnittää huomiota henkilöstöjohtamisen ongelmiin ja mahdollisuuksiin. Samalla se nostaa koko organisaatiolle haasteen osata yhdistää asioiden ja henkilöstön johtaminen tasapainoisella tavalla niin laadittaessa strategioita kuin niitä toteutettaessakin.

Strategiaprosessin voidaan Karlöfin tavoin nähdä koostuvan kahdesta alaprosessista: strategian laadintaprosessi ja strategian toimeenpanoprosessi. Vaikka Karlöf kuvaakin ne pääosin peräkkäisinä, onnistuvat ne parhaiten päällekkäisinä ja toisiinsa kietoutuneina: samalla kun strategiaa luodaan, pohditaan yhdessä sen toimeenpanon keinoja ja välineitä. Osallistamalla organisaation henkilöstöä mahdollisimman laajasti strategiaprosessiin ja huolehtimalla strategiaa koskevasta keskustelusta prosessin alkumetreistä alkaen luodaan edellytyksiä toimeenpanolle. Toimeenpano alkaa siis samanaikaisesti kuin itse strategian laadintakin.

Karlöfin strategisen prosessin kuvaa voi täydentää kahdella käsitteellä: strateginen management ja strateginen leadership. Molemmat sisältävät vahvan henkilöstöjohtamisen näkökulman ja strateginen leadership on sen ydin. Ne vaikuttavat toinen toisiinsa – ilman toista ei toinenkaan voi onnistua hyvin. Strategisen leadershipin päätehtävä on varmistaa strategian hyvä toimeenpano ja siinä tarvittava osaaminen ja toimintatapa. Ja kuten sanottu, vaatimus samanaikaisuudesta edellyttää hyvää HRM:n integraatiota toimintastrategiaan – tai liiketoimintastrategiaan, jos niin halutaan sanoa.



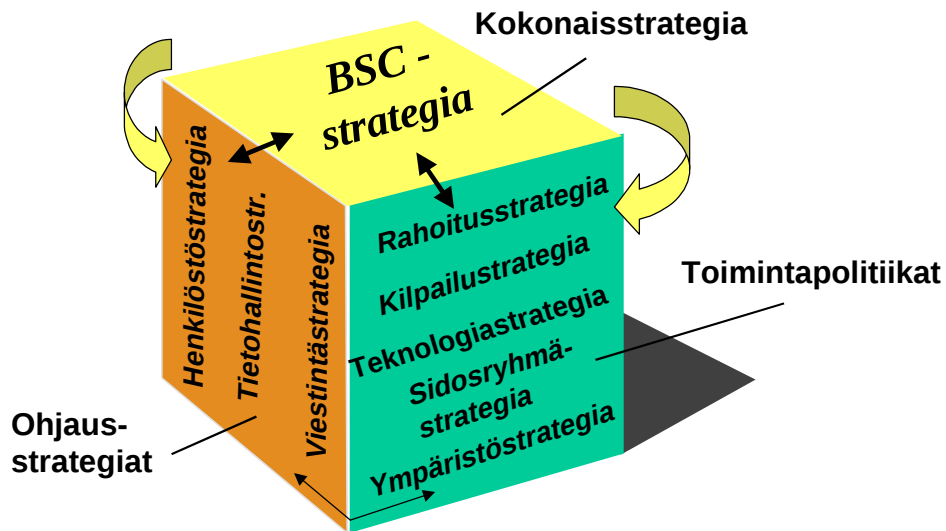
Henkilöstöstrategian ongelma käytännössä on käytännössä usein, että se nähdään vain toimintastrategian toimeenpanijana, ei itse strategian mahdollistajana tai sisältönä. Jos henkilöstöstrategia johdetaan suoraviivaisesti toimintastrategian pääkohdista (esim. BSC:n kriittiset menestystekijät ja niitä kuvaavat mittarit), saa henkilöstöstrategia ”sopeutujan” tai ”reagoivan” roolin. Tässä ei ole mitään väärää, henkilöstöjohtamisen on ilman muuta perustuttava organisaation toiminnallisten tavoitteiden tukemiseen. Mutta parhaimmillaan henkilöstöstrategia yltää korkeammalle: se luo strategian edellytyksiä, toimii strategian mahdollistajana ja jopa uusien mahdollisuuksien avaajana. Voidaan puhua henkilöstöstrategian reagoivasta roolista ja reaktiivisesta roolista.



Reagoivassa roolissa henkilöstöstrategia luo toteuttamisen edellytyksiä toimintastrategialle, esim. suuntaa ammatillisen osaamisen kehittämistä strategian viitoittamaan suuntaan. Reaktiivisessa roolissa henkilöstöstrategia nostaa strategiatyöhön esille asioita ja ilmiöitä, jotka ”asioiden johtamisen” näkökulmasta eivät ensisijaisesti ehkä lainkaan tule esille, esim. asenteisiin, kulutustottumusten muutoksiin, nuorten arvoihin ja motivaatiotekijöihin tai henkilöstörakenteen muutoksiin liittyen. Kyseessä on usein herkäät signaalit, jotka HRM näkökulmasta tulevat esille paljon aikaisemmin kuin ne näkyvät varsinaisesti liiketoiminnan suunnittelussa. BSC-strategia antaa hyvät mahdollisuudet strategiseen vuoropuheluun, jossa reaktiivisesta roolista saadaan syntymään uusia strategisia mahdollisuuksia koko organisaatiolle. Selvää on, että tällaiseen rooliin meneminen vaatii henkilöstöjohtamiselta paljon, erityisesti hyvää kykyä yhdistää strateginen management ja strateginen leadership strategiaprosessissa.

BSC-strategian ominaispiirre on kokonaisnäkemyksen aikaansaaminen organisaation johtamisesta. Edellä on todettu, että BSC-strategia ei pysty kattamaan kaikkea henkilöstöstrategialle välttämätöntä sisältöä vaan fokusoituu kokonaisuuden kannalta olennaisimpiin HRM-valintoihin. Koska organisaatioiden on täydennettävä BSC-strategiaansa ”alastrategioilla”, on hyvä huolehtia siitä, että kokonaisstrategia ohjaa alastrategioita eikä päinvastoin. Henkilöstöstrategian tulee kokonaisuudessaan olla kokonaisstrategiaa tukeva ja sille uusia mahdollisuuksia avaava. Sama vaatimus koskee luonnollisesti muitakin alastrategioita.

BSC- strategia alastrategioiden ohjaajana



Henkilöstöstrategian luonne alastrategiana on ”ohjausstrategia”, ts. se sisältää elementtejä, joilla ohjataan koko organisaatiota linjoittamaan henkilöstöjohtamisen sisältöä. Se luo pelisääntöjä koko organisaatiolle ja siten yhdenmukaistaa henkilöstöpolitiikkaa. Samanlaisia ohjaustehtäviä on mm. tietohallintostrategialla (tietohallintoarkkitehtuuri) tai vaikkapa viestintästrategialla. Osa alastrategioista taas on luonteeltaan toimintapolitiikkoja (policies), joita määritellään jotakin organisaation toimintaloikkaa tai tavoitealuetta silmällä pitäen. Ne liittyvät usein organisaation vaikuttavuuteen tai tavoiteasettelun. Toimintapolitiikka olisi monesti niille sopivampi nimi kuin strategia. Mutta myös niiden tulee olla linjassa BSC-strategian kanssa ja myös niiden suhteen henkilöstöstrategian pitää kyetä luomaan uusia mahdollisuuksia ja toimintaedellytyksiä.

Loppuyhteenvedon voidaan palata lähtökohtaan HRM:n ja toimintastrategian integraatiosta ja todeta, että henkilöstöstrategian ydinkysymys on juuri siinä. Tähän usein vaille ratkaisua jääneeseen johtamisongelmaan, kokonaisuuden ja ”funktioiden” väliseen kilpailun, BSC ja Tasapainoinen onnistuminen TM voi oikein sovellettuna tuoda olennaista tukea ja auttaa organisaation strategisen kyvykkyyden tasapainoisessa kehittämisessä. BSC:n kehittäminen on pitkäjänteistä työtä ja vaatii paneutumista ja sinnikkyyttä.

Tarkemmat tiedot teemasoluista sekä työskentelyyn osallistuneista yhteystietoihin löytyvät osoitteesta <http://www.vn.fi/vm/laatuhanke>

1. Balanced scorecard – strategia, tulosohjaus ja budjetointi

Konsultti: Kaisa Pöllä, HAUS
Solukoordinaattori: Terhi Lönnfors, STAKES

Julkaisutekstin kirjoittamisesta tämän teeman osalta vastaavat pääosin Kaisa Pöllä ja Terhi Lönnfors sekä Immo Pohjola /VM, Pasi Valli/MMM ja Pekka Mattila / UM (ministeriön näkökulma), Jouni Toikkanen /Työterveyslaitos ja Mikko Staff/Stakes (laitoksen näkökulma), Leena Söder / Case Tilastokeskus ja Risto Rautkoski / Case TE-keskukset.

2. Balanced scorecard ja laatu

Konsultti: Petri Lehtipuu, Laatukeskus
Solukoordinaattori: Tuula Ripatti, Etelä-Suomen lääninhallitus

Julkaisutekstin kirjoittamisesta tämän teeman osalta vastaavat pääosin Petri Lehtipuu, Tuula Ripatti ja Eila Rekilä / Case Vaasan yliopisto.

3. Balanced scorecard ja evaluointi

Konsultti: Pertti Åkerberg, KPMG Consulting
Solukoordinaattori: Birgit Broman, Maanmittauslaitos

Julkaisutekstin kirjoittamisesta tämän teeman osalta vastaavat pääosin Immo Pohjola/VM, Birgit Broman/Maanmittauslaitos, Lauri Ali-Mattila /Tiehallinto, Hannu Kauppi /TM, Pekka Pesonen/TEKES, Carita Putkonen, KTM (sittemmin VM)

4. Balanced scorecard – osaaminen ja tiedon hallinta

Konsultti: Veijo Martinmäki, KPMG Consulting
Solukoordinaattori: Matti Joensuu, Oulun yliopisto

Julkaisutekstin kirjoittamisesta tämän teeman osalta vastaavat pääosin Matti Joensuu / Case Oulun yliopisto, Virpi Einola-Pekkinen/VM, Sisko Kärki/Oulun yliopisto/KOTU, Tarja Valvisto/TUKES, Marja-Leena Toukonen / Case KTM ja Ari Uusikartano/KTM.

5. Balanced scorecard ja henkilöstöjohtaminen

Konsultti: Markku Sauri, HAUS
Solukoordinaattori: Eila Rekilä, Vaasan yliopisto

Julkaisutekstin kirjoittamisesta tämän teeman osalta vastaavat pääosin Markku Sauri, Eila Rekilä ja Kaija Karjalainen / Case TEKES.

Projektiryhmän kokoonpano:

Seppo Määttä, johdon asiantuntija, valtiovarainministeriö, pj.
 Virpi Einola-Pekkinen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
 Päivi Eriksson, KTT, dosentti, Tampereen yliopisto
 Pekka Mattila, talousjohtaja, ulkoasiainministeriö
 Salme Näsi, professori, Jyväskylän yliopisto
 Timo Ojala, projektipäällikkö, Sisäasiainministeriö
 Immo Pohjola, finanssineuvos, valtiovarainministeriö
 Risto Rautkoski, projektijohtaja, Pirkanmaan TE-keskus
 Matti Salminen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
 Taina Savolainen, professori, TKK, Lahden keskus
 Sihteeri Kirsi Kuuttiniemi, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö, siht.

Opinnäytetöiden tekijät:

Antti Aalto, Helsingin kauppakorkeakoulu, laskentatoimen laitos
 Sari Vitikainen, Helsingin kauppakorkeakoulu, laskentatoimen laitos
 Anne Kinnunen, Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos

Hankkeeseen osallistuneet yhteisöt ja yhteyshenkilöt:

Etelä-Savon TE-keskus, Marja Aro, marja.aro@te-keskus.fi
 Etelä-Suomen lääninhallitus, Tuula Ripatti, tuula.ripatti@eslh.intermin.fi
 Ilmatieteen laitos, Marko Viljanen, marko.viljanen@fmi.fi
 Kauppa- ja teollisuusministeriö, Carita Putkonen, carita.putkonen@vm.vn.fi
 Kauppa- ja teollisuusministeriö/TE-keskukset, Risto Rautkoski, risto.rautkoski@te-keskus.fi
 Kuluttajatutkimuskeskus, Marjatta Turunen, marjatta.turunen@kuluttajakeskus.fi
 Maa - ja metsätalousministeriö, Pasi Valli, pasi.valli@mmm.fi
 Maa- ja metsätalousministeriö/TIKE, Eeva-Liisa Lehto, eeva-liisa.lehto@mmm.fi
 Maanmittauslaitos, Birgit Broman, birgit.broman@nls.fi
 Mittatekniikan keskus, Mikko Ketonen, mikko.ketonen@mikes.fi
 Näkövammaisten kirjasto, Maarit Laitinen, maarit.laitinen@nvkirjasto.fi
 Oulun yliopisto, Matti Joensuu, matti.joensuu@oulu.fi
 Patentti- ja rekisterihallitus, Kari Summanen, kari.summanen@prh.fi
 Puolustusministeriö, Olli Suonio, olli.suonio@plm.vn.fi
 Pääesikunta, Raimo Huttunen, raimo.huttunen@mil.fi
 Stakes, Terhi Lönnfors, terhi.lonnfors@stakes.fi
 Säteilyturvakeskus/YTO, Pentti Koutaniemi, pentti.koutaniemi@stuk.fi
 TEKES, Jari Romanainen, jari.romanainen@tekes.fi
 Tielaitos, Jani Saarinen, jani.saarinen@tielaitos.fi
 Turvatekniikan keskus, Kirsi Levä, kirsi.leva@tukes.fi
 Turun kauppakorkeakoulu, Markus Granlund, markus.granlund@tukkk.fi
 Työministeriö, Hannu Kauppi, hannu.kauppi@mol.fi
 Työterveyslaitos, Jouni Toikkanen, jouni.toikkanen@occuphealth.fi
 Uudenmaan TE-keskus, Jaakko Pesola, jaakko.pesola@te-keskus.fi
 Vaasan yliopisto, Eila Rekilä, eila.rekila@uwasa.fi
 Valtion kiinteistölaitos, Satu Simpanen-Ahlgren, satu.simpanen-ahlgren@kiinteistolaitos.fi
 Varsinais-Suomen TE-keskus, Jyri Arponen, jyri.arponen@te-keskus.fi
 Valtiovarainministeriö, Seppo Määttä, seppo.maatta@vm.vn.fi