

Miksi julkisen sektorin muutos jää usein kansalaisille vieraaksi?

Hyvät lukijat, oletteko kysyneet esimerkiksi aloittelevilta hallintotieteiden opiskelijoilta heidän käsityksiään julkisen sektorin toimintaperiaatteista? Millaisia vastauksia olette saaneet?

Oman kokemuksen mukaan vastaukset edellä kerrottuun teemaan ovat vuosittain varsin samankaltaisia ja yleistä mielipidettä noudattelevia. Määrittelyissä korostetaan hyvinvointiyhteiskuntaa ja hyvinvointipalveluita, mutta myös toiminnan byrokraattisuutta, staattisuutta tai muutosvastarintaa. Tutkijana ja opettajana nämä näkökulmat antavat oivan lähtökohdan, joiden varassa on mielenkiintoista luodata julkisen sektorin kehityspiirteitä ja toimintamallien muutosta. Samalla tulee kuitenkin pohtineeksi, miksi ne laajat muutokset ja kehittämistoimenpiteet, joita julkisella sektorilla on viimeisten vuosikymmenten aikana tehty, eivät välity palvelujen käyttäjien ja kansalaisten tietoisuuteen.

Mitä sitten on muutos? Länsimaisten yhteiskuntien poliittis-hallinnolliset muutokset luokitellaan yleensä neljään eri osa-alueeseen, joita ovat laaja-alaiset yhteiskuntapoliittiset muutokset, rakenteelliset muutokset, menettelytapamuutokset ja toimintakulttuurin muutokset. Kaikilla näillä on omat piirteensä ja omat tavoitteensa, mutta käytännössä konkreettisten muutosten jaotteluun edellä mainittuihin luokkiin on aika hankalaa, kuten alla olevasta voitte todeta.

Laaja-alaisen yhteiskuntapoliittisten muutosten keskiön muodostavat visiot ja missiot, usein siten, että ne täyttävät tietyt poliittiset intressit. Suomalaisessa kontekstissa yksi esimerkki tällaisesta on valtion hallinnon tuottavuusohjelma, joka nojaa yhteiskunnallisia muutoksia kuvaavaan faktatietoon, mutta korostaa selkeästi myös muutostarpeita toiminnallisessa tehokkuudessa. Yliopistouudistus on konkreettinen esimerkki, joskin vain yksi sellainen. Toista muutostrendiä voidaan kuvata termeillä rakenteelliset tekijät ja uudelleenorganisoinnit. Otetaan esimerkiksi Paras-hanke. Kyseistä hanketta on kuvattu "suurimmaksi kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistukseksi Suomen historiassa". Sen keskeisenä tavoitteena on muun muassa vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä edesauttaa uusien palvelujen tuotanto- ja organisointitapojen muodostumista. Käytännössä hankkeen keskiöksi on muodostunut kuntarakenteen muutokset ja kuntaliitokset, ei niinkään palvelurakenteen muutokset. Kolmannen poliittis-hallinnollisten muutosten luokan muodostavat menettelytapoihin keskittyneet uudistukset. Usein nämä uudistukset ovat liittyneet johtamisjärjestelmien ja hallinnan (governance) kysymyksiin. Tuntemme hyvin tavoite- ja tulosjohtamisen, strategisen johtamisen, laatujohtamisen tai osaamisen johtamisen toimintamallit sekä niiden potentiaalinen julkisten organisaatioiden kehittämisessä. Käytännössä johtamisjärjestelmien uudistukset eivät kuitenkaan ole osoittaneet kyvykkyytään johtamistoiminnan parantamisessa. Neljännen muutosluokan muodostavat toimintakulttuuriin ja asenteisiin liittyvät muutostekijät. Näiden uudistusten tarkoituksena on istuttaa julkisen hallinnon ja julkisten organisaatioiden toimintaan ominaisuuksia, jotka ovat tyypillisiä esimerkiksi yksityisen sektorin organisaatioille. Yksi tällainen kulttuurisia valmiuksia vaativa muutostrendi on asiakasorientaation korostaminen keskeisenä julkisten palvelujen toiminnallisena piirteenä. Vaikka asiakkaiden autonomian ja valinnanvapauden korostaminen on periaatteellisella tasolla itsestään selvyys, ei

se esimerkiksi terveydenhuollon osalta toteudu kovinkaan hyvin.

Teoreettisesti ja käsitteellisesti edellä esitetyt muutokset, niiden suunnittelu, toteuttaminen ja tutkimus, ovat hyödyntäneet monia eri lähtökohtia ja näkemyksiä. Tehokkuus- ja tuloksellisuusajattelussa keskeisenä ovat olleet esimerkiksi vaihtoehtokustannuksia kuvaavat teoreettiset näkökulmat, kun taas toimintamallien ja uudelleenorganisointiin liittyvissä muutoksissa on saatettu korostaa uuden julkisjohtamisen periaatteita tai päämies-agentti teoriaa. Erityisesti asiakkaiden osallistumista ja kansalaisten valinnan mahdollisuuksia korostavissa hankkeissa on puolestaan nähtävissä demokratiateorioiden, laatukäsitteistön ja julkisen valinnan teorioiden vaikutuksia muutosten suunnitteluun ja toteutukseen.

Miksi sitten suuristakin julkisen hallinnon ja palveluiden muutoshankkeista huolimatta yleinen mielipide leimaa julkisen hallinnon staattiseksi muutoksia kaihtavaksi kentäksi? Yksi vastaus tähän kysymykseen lienee se, että uudistukset suunnitellaan ja toteutetaan maaperällä, joka on ns. tavallisille kansalaisille vieras. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia korostavista kannanotoista huolimatta, hankkeiden suunnittelussa ei todellisuudessa kysytä saati hyödynnetä kansalaisten vaan päättäjien ja professioiden mielipiteitä.

Suviviren aikaan, hyvän kesän toivotuksin

Pirkko Vartiainen

P.S. Hallinnon Tutkimus -lehden vuosikerrat 2004-2006 ovat nyt saatavilla Elektra-palvelussa. Artikkeleita voit lukea Arto-tietokannan kautta osoitteessa: <http://www.lib.helsinki.fi/elektra/uusialehtia2008a.html>

Uudet artikkelit tulevat sähköiseen tietokantaan vuoden viiveellä.