

Millaisia arvoja julkisjohtaminen ilmentää?

Eila Rekilä

Julkinen organisaatio ja sen johtaminen on nykyisen ja kahden aikaisemman hallituksen aikana ollut Suomessa voimakkaiden muutospaineiden kohteena. Muutoksia on myös tapahtunut. Organisaatorakenteet ovat muuttuneet ja päätösvalan jaossa eri tasojen kesken korostetaan toisaalta toimintavapauksia ja toisaalta vastuuta tuloksista. Toimintaperiaatteet ovat muuttuneet lainsäädännön toimeenpanijasta kansalaisten palvelemista korostavaan suuntaan. Julkisen organisaation ei enää tänä päivänä voida yksiselitteisesti sanoa olevan hidas ja byrokraattinen. Tulosjohtaminen on tuonut julkishallintoon tavoitetietoisuutta ja dynaamisuutta. Muutoksissa on kyse myös arvoista. Tämä artikkeli käsittelee julkisjohtamisen arvoja ja niihin kohdistuneita muutospaineita. Artikkelin perustuu Vaasan yliopiston sanomalehtiylöpistossa suoritetun julkisjohtamisen opintokokonaisuuden osasuorituksena vaadittuun artikkeliin.

JULKINEN ORGANISAATIO

Voidaanko julkisten organisaatioiden katsoa vielä nykyisinkin olevan luonteeltaan niin samankaltaisia, että voitaisiin edelleen puhua yhtenäisestä julkisesta johtamisesta ja sen arvoista? Valtionhallinnon piirissä tapahtuvaa johtamista määrittävät hyvin pitkälle eduskunnan ja valtioneuvoston asettamat tavoitteet ja tarkoitukset. Näin ainakin ministeriöissä, keskusvirastoissa, valtionhallinnon alueorganisaatioissa ja muissa suoraan ministeriöiden alaisissa organisaatioissa. Näissäkin on tosin suuria eroja, eroavathan esimerkiksi asiantuntijatyypilliset organisaatiot kuten STAKES, itsehallinnolliset yliopistot ja ministeriöiden alaiset tutkimuslaitokset varsin paljon esimerkiksi tullilaitoksesta, tilastokeskuksesta tai kuluttajavirastosta. Valtion liikelaitokset ja valtionyhtiöt lähenevät jo yksityisiä organisaatioita. Syrjänen toteaa, että monia valtion hallintokoneistoon kuuluvia tutkimuslaitoksia, palvelulaitoksia tai liikelaitosluonteisia keskusvirastoja olisi pidettävä valtiolinten kategorian ulkopuolelle jäävinä. Julkishallinto on siten suhteellistunut.

Valtiolinten ja yksityisten organisaatioiden sekä julkisten ja yksityisten tehtävien välinen raja on hämärtynt. (Syrjänen, 1996, 33, 35)

Toisentyypisiä julkisia organisaatioita edustavat itsehallinnolliset kunnat ja niiden yhteenliittymät, esimerkiksi sairaalakuntainliitot. Kuntien toimintaa säätelee pitkälti valtionosuusjärjestelmä, jonka viimeisin muutos on laajentanut huomattavasti kunnallisen itsehallinnon rajoja. Yksittäiset kunnat taas muistuttavat valtiota siinä, että kuntien sisällä on erityyppisiä organisaatioita, esimerkiksi kuntien omistamat yhtiöt ja erilaiset oppilaitokset. Julkisen hallinnon organisoitumisen kirjavuutta ovat viime vuosina lisänneet vielä erilaiset vapaamuotoiset yhteenliittymät, konsortiot, joita näyttää syntyneen erityisesti kuntapuolella.

Kansalaisilla on julkisista organisaatioista tietty mielikuva, oli sitten kyseessä mikä tahansa julkinen organisaatio. Se edustaa usein byrokraattisuutta, tehottomuutta ja staattisuutta, yksityinen organisaatio sitävastoin tehokkuutta, joustavuutta ja eteenpäinpyrkivyyttä. Vuori kuvaa julkista organisaatiota mm. seuraavasti: toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus on vaikeasti arvioitavissa, henkilöstöpolitiikka on sidoksissa ensisijaisesti lakiin, poliittinen ympäristö vaikuttaa toimintaan taloudellista enemmän, se keskittyy hyvinvointipalveluihin, on vero- ja lainavarain rahoitettu sekä henkilöstö on sisäisesti motivoitunut. Negatiivisina ominaispiirteinä julkiselle organisaatiolle hän kirjaa mm. sen, että työ on tehotonta, työmotivaatio on alhainen, budjetti on säästämisen väline ja hallinto mielletään staattiseksi ja mekanistiseksi. Edelleen Vuori toteaa julkisiin palveluihin kohdistuvien odotusten olevan yleensä merkityssisällöltään yksityistä kielteisemmät. (Vuori, 1997, 210–211) Vuoren negatiiviset ilmaukset nykyisestä julkisesta organisaatiosta eivät välttämättä pidä paikkaansa. Julkinen organisaatio ei ole enää staattinen, se voi olla hyvinkin tehokas ja eteenpäinpyrkivä. Henkilöstön motivoitumistakaan ei voi määrittellä yksiselitteisen negatiiviseksi.

Pekonen liittyy tämän hetken julkishallinnon toimintaympäristöön määritteet erilaisuus, dynaamisuus ja kompleksisuus. Samalla Pekonen väit-

tää, ettei julkinen hallinto perinteisine hierarkkisine ylhäältä- alas toimintatapoineen enää tänä päivänä ole riittävän joustava ja oppimiskykyinen organisaatiotapa ja -kulttuuri toimimaan olosuhteissa, joita voidaan kuvata ilmaisulla lisääntyvä erilaistuminen ja dynaamisuuksien kasvu. (Pekonen, 1995, 85) Tukeeko julkinen johtaminen Pekosen mainitsemaa kehitystä ja ennenkaikkea voidaanko julkiseen johtamiseen katsoa voitavan liittää edellä mainittuja piirteitä?

JULKISJOHTAMINEN

Johtamiseen ovat eri tutkijat sisällyttäneet vaihtelevasti mm. sellaisia funktioita kuin suunnittelu, organisointi, kehittäminen, budjetointi, alaisen ohjaus, valvonta, neuvotelutoiminnot ja henkilöstötoiminnot. Johtamista – joko julkista tai yksityistä – voidaan Salmisen mukaan kuvata ainakin seuraavilla yleispiirteillä: johtaminen on vakuuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Johtamisessa luodaan yhteistä tavoite- ja arvo-perustaa organisaatiolle. Johto valvoo organisaation toimintastrategioista ja pyrkii sitouttamaan henkilöstöä niihin. Johtajien tehtävänä on sekä koordinoita ja kontrolloida organisaatiota että motivoida henkilöstöä. (Salminen, 1997)

Syrjänen toteaa, että johdon tehtävänä on toiminnan ohjaaminen erilaisten toimintapolitiikkaa, toimintaperiaatteita sekä menettelytapoja koskevien päätösten avulla siten, että toiminnalliset päämäärät, tavoitteet ja osatavoitteet voidaan saavuttaa. (Syrjänen, 1996, 43) Osittain nämä tavoitteet julkisessa organisaatiossa tulevat sitä ohjaavalta poliittiselta taholta, mutta ne voivat olla myös organisaation itse itselleen asettamia. Yhä useammin pyritään myös sopimaan tavoitteista ohjaavan ja ohjattavan organisaation kesken. Temmes yhdistäessään eri näkökulmista laadittuja johtamisen määritelmiä toteaa kokoavasti, että yhteistä johtamisen määritelmille näyttää olevan se, että johtajan on saatava aikaan tavoitteellista toimintaa ihmisten ja ihmisten hallussa olevien resurssien avulla. Johtamisen kohteena ovat siten asiat (management) ja ihmiset (leadership). (Temmes, 1991, 21)

Ahonen tarkastellessaan valtioteorioita ja julkisyhteisön johtamista jakaa tarkastelunsa kolmeen kohteeseen, joista ensimmäinen on toimijat, kohteet ja toimintasäännöt, toinen instituutiot, rakenteet ja toiminta ja kolmas käytäntöä koskevat käsitykset. Hänen tarkastelunsa osoittaa, että julkisjohtaminen hyvinkin erilaiset teoreettiset

käsitykset taustanaan, on varsin monimuotoista. Käytäntöjä koskevassa tarkastelussa julkisjohtajalle asetuu mm. eri teorioista johdettuja seuraavia rooleja: yhteiskunnassa vallitsevien kilpailun rajoitusten selvittäjän, valvojan ja poistajan rooli, lainsäätäjän asettamien normien noudattajan rooli ja eettisen elämän korkeimman toteuttajan rooli. (Ahonen, 1988, 57–63)

Julkisjohtamista voitaisiin tarkastella myös asiakkaasta, johtajasta tai johtamistasosta käsin. Asiakkuudessa on kyse kansalaisille tuotettavien palveluiden, kansalaisten oikeusturvaan liittyvien asioiden ja velvollisuuksien täyttämisestä. Johtajuustarkastelussa kyse voisi olla johtamista harjoittavasta ryhmästä – eduskunta, valtioneuvosto, kunnanhallitus, yliopiston hallitus, koulun johtokunta – tai yksilöstä – ministeri, kansliapäällikkö, kaupunginjohtaja, yliopiston rehtori tai museon johtaja – lähtevä toiminta. Julkinen johtaminen voitaisiin myös jakaa eri tason johtamiseen, poliittiseen ts. esimerkiksi valtioneuvoston, kuntainliiton valtuuston ja kunnanvaltuuston harjoittamaan johtamiseen ja toisaalta edellisten tekemien suuntaviivoja noudattaen valtion, kunnan ja muihin julkisiin organisaatioihin kuuluvien virastojen johtamiseen, joita yksittäinen johtaja johtaa.

Salmisen toteaa, että julkisen johtamisen perusrakenne muodostuu poliittisesta johtajuudesta (Salminen, 1997) Tämä tarkoittaa sitä, että julkiset organisaatiot ovat demokraattisesti valittujen johtajien johtamia, kuten ministeriöt ministeriöiden tai yliopistot rehtoreiden, tai demokraattisesti valittujen kollegioiden, kuten kunnanvaltuustojen ja -lautakuntien sekä sairaalakuntainliittojen valtuustojen ja yliopistojen hallitusten johtamia organisaatioita. Onko poliittinen johtajuus yhtä selvä esimerkiksi asiantuntijaviraston, tutkimuslaitoksen, liikelaitoksen tai kunnallisen yhtiön kohdalla? Syrjäseen viitaten poliittinen johtajuus julkisen johtamisen perusrakenteena on suhteellistunut. Joka tapauksessa laajasti ottaen poliittinen johtajuus ts. demokratian toteuttaminen on yksi julkisen johtamisen peruselementtejä. Salminen pohtiessaan julkisen ja yksityisen johtajuuden eroja toteaa arvo-perustan olevan yksi julkiseen johtamiseen kuuluvista erityisyyksistä. Muita ovat toimintaympäristö ts. valtio ja kunnat sekä historia. (Salminen, 1997)

Salminen jatkaa, että julkisella sektorilla poliittiset johtajat ovat valtiollisten elimien johdossa. Poliittiset puolueet kilpailevat vaaleissa ja nimityspolitiikassa näistä johtopaikoista. Se, miten sitten kansakuntaa tai julkisia insituutioita todella johdetaan, jää kansalaisten arvioitavaksi. (Salminen, 1997) Johtaminen näyttäytyy erilaisena

riippuen siitä, harjoittaako sitä demokraattisesti valittu kollegiaalinen elin vai yksilöjohtaja, hänkin voi julkisessa organisaatiossa olla joko luottamusmies, kuten yliopiston rehtori, tai virkamiesjohtaja. Kaikki tämä voidaan lukea julkisjohtamisen piiriin, mikäli tarkastellaan johtamisen sisältöä Salmisen edellä kuvaamalla tavalla. (Salminen, 1997) Käsitteellisesti saattaisi olla selvempää puhua amerikkalaista Terryä lainaten byrokraattisesta johtamisesta ja erottaa siitä poliittinen kollegiaalisten elinten tai luottamushenkilöjohtajien harjoittama johtaminen. Terryn mukaan byrokraattinen johtajuus on aktiivinen prosessi, joka pohjautuu toimeenpanoon ja toteuttaa julkisen intressin huomioon ottavaa vallankäyttöä, auktoriteettia ja strategioita. Terry toteaa kuitenkin, etteivät edes hallinnon tutkijat ole kiinnittäneet riittävästi huomiota byrokraattiseen johtamiseen. (Terry, 1995, 2)

Pekonen toteaa, että julkisten organisaatioiden johtaminen tapahtuu väistämättä »pluralistisessa kontekstissa»: ympäristössä, jossa yksimielisyys tai edes sopimus toiminnan päämääristä ei ole normaalisti kovinkaan todennäköistä, jossa auktoriteetti on yleensä hajautunut monelle taholle, jossa konfliktit ja eturistiriidat ovat normaaleja ja tavanomaisia, mutta jossa eri osapuolien riippumattomuudesta huolimatta on myös olemassa yhteisiä etuja. Nimenomaan julkisten organisaatioiden johtamisen näkökulmasta muodostuu entistä tärkeämmäksi tarve oppia sopeutumaan ja toimimaan nopeasti suhteessa muuttuvan ympäristön uusiin ongelmiin. Pekonen päättää tämän tarkastelunsa toteamalla, että organisaation kyky oppia tulisi olla keskeinen osa tehokkuutta. (Pekonen, 1995, 94)

Kansalliselta johtamispolitiikalta voi tehokkuuden ohella odottaa myös läpinäkyvyyttä toisella tapaa kuin esimerkiksi elinkeinoelämältä. (Salminen, 1997) Esimerkiksi yliopistojen näkökulmasta ministeriön johtamiselta voidaan vaatia läpinäkyvyyttä. Nykyisin erityisesti kiinnostaa se, julkistetaanko kaikki ministeriön käytössä olevat määrärahat tavalla tai toisella yliopistojen haettavaksi. Samaa julkisuutta voitaisiin vaatia myös yliopiston tai jonkin muun oppilaitoksen johtamiselta tai yksittäisen viraston johtamiselta, esimerkiksi veroviraston, toimivathan nekin julkisin varoin.

Salmisen mukaan julkisjohtamisen johtamisprofession kohdistuva erilaisuus edellyttäisi esimerkiksi hallinnonaloittain räätälöityjä johtamismalleja. Toimivathan esimerkiksi ministeriön valtiosihteerin, valtionyhtiön toimitusjohtajan, kaupunginjohtajan tai vaikkapa museon johtajan eri lailla. (Salminen, 1997) Kaikkia edellä mainittuja yksilöjoh-

tajia yhdistää kuitenkin se, kuinka saada alaiset toimimaan niin, että ministeriön poliittisesti asetetut tavoitteet toteutuvat, että valtionyhtiö tuottaa voittoa ja että kaupunki voi toimia veroäyriä nostamatta. Erilaisten julkisten organisaatioiden johtamisessa on kyse ilmeisesti siis sekä erilaisista että samanlaisista johtamisfunktioista.

Kansalaisen mielessä julkiseen organisaatioon liittyvät mielikuvat ovat yksityistä organisaatiota negatiivisemmat. Seuraako tästä, että julkisjohtamista pidetään jotenkin vähempiarvoisena ja helpompina kuin yksityisen organisaation johtamista? Onko yksityisen organisaation johtaminen arvokkaampaa kuin julkisen organisaation johtaminen? Vuori katsoo, että julkisessa johtamisessa ei vain jouduta vaan myös saadaan ottaa huomioon kansalaisten eri näkemykset. Tämäkin tekee julkisen johtamisen yhtä vaativaksi ellei vaativammaksi kuin yrityksen johtamisen. (Vuori, 1997, 221–222) Samaa korostaa Sveiby toteamalla, että on uskomattoman vaikeaa olla esimiehenä julkisella sektorilla. Monet ongelmat johtuivat kuitenkin ennen kaikkea järjestelmästä – ei esimiehistä. Moniselitteinen, poliittisesti leimautunut ympäristö ja julkisuusperiaatteet tekevät työn erilaiseksi ja vaikeammaksi kuin elinkeinoelämässä. (Sveiby, 1990, 216–217) Myös Temmeksen näkemys tukee tätä. Hänen mukaansa julkisen johtamisen ongelmat ja haasteet poikkeavat yksityisten yritysten vastaavista, mutta eivät välttämättä helpompaan suuntaan. Monasti virastoilta vaaditaan vähintään yhtä nopeaa mukautumista ja joustavuutta kuin yrityksiltä. (Temmes, 1991, 17)

JULKISJOHTAMISEN ARVOISTA

Julkisen johtamisen luonnetta Salminen kuvaa seuraavilla määrittelyillä: perustana yleinen etu, tavoitteet nojaavat yhteiskuntapoliittisiin päämääriin, johtajat kansan palvelijoita, organisaatioita leimaa epäautonomisuus, toimintavapaus on rajoittunutta, johtaja on usein kompromissijohtaja, neuvottelija tai koordinoija, johtava virkamies toimii virkavastuulla sekä julkinen johtaminen on avointa. (Salminen, 1993, 107) Nämä maininnat kuvastavat mm. lojaaliutta, palvelevuutta ja sovittelevuutta julkisen johtamisen arvoina. Niissä eivät korostu yksityisen organisaation arvojen tapaan menestys ja voitto, itsenäisyys tai ns. todellinen johtajuus.

Julkisen johtamisen arvojen tarkastelussa voidaan lähteä myös siitä, millaisia arvoja julkisen toiminnan ylipäättään tulisi ilmentää. Pekonen

pohdiskelee sitä, tulisiko julkisen hallinnon olla edustuksellista. On itsestään selvää, että poliittisilta päättäjiltä voidaan edellyttää edustuksellisuutta, mutta vaatimusta ei välttämättä esitetä julkiselle hallinnolle. (Pekonen, 1995, 87) Julkisen hallinnon tulisi kuitenkin olla poliittisessa kontrollissa: eduskunnan, valtioneuvoston, kunnanvaltuustojen, jne. Mikä on julkisen johtamisen rooli tämänhetkisessä yhteiskunnassa ja miten arvot ilmentyvät julkisessa johtamisessa? Yhteiskunnan kehitystä ja esimerkiksi kansalaisten saamia palveluita vain harvoin tarkastellaan johtamiskäytännön ja -arvojen kautta.

Terry käsittelee julkisten organisaatioiden arvoja, toteaa niiden ylläpitämisen olevan jaettu velvollisuus. Arvojen muodostamiseen osallistuvat laajat joukot niin organisaation sisällä kuin sen ulkopuolella ja heihin kuuluvat esimerkiksi perustason hallintohenkilöt, kongressi, yksittäiset kansalaiset ja ulkopuoliset professionaaliset organisaatiot. Arvojen ylläpitämisessä ovat hänen mielestään johtajat kuitenkin merkittävässä asemassa. (Terry, 1995, 116, 142)

Nousevatko julkisen johtamisen arvot julkisen toiminnan luonteesta, siitä että kansalaismielipidettä on kuunneltava ja hyvinvointipalvelujen käyttäjien tarpeet on otettava huomioon, kysyy Salminen. Julkisojohtamisen tulee olla responsiivista ja arvooperusta täytynee jonkinasteisesti hyväksyä. (Salminen, 1997) Valtioneuvostolla täytyy olla eduskunnan enemmistön tuki takanaan ministeriöitä johtaessaan ja kunnanjohtajan täytyy säilyttää valtuuston luottamus. Yliopistoissa taasen rehtorin on saatava yliopistoyhteisön tuki taakseen, kansalaismielipiteen kanssa sillä ei tarvitse olla kovinkaan paljon yhteistä. Julkinen johtaminen laajasti ymmärrettynä palautuu siis yhteisön hyväksyntään ja siten yhteisön arvoihin, olipa yhteisö sitten kansakunta, kuntalaiset tai oppilaitoksen henkilökunta. Julkisyhteisön yksilötason johtamisessa sensijaan johtajan arvot voivat suurestikin poiketa hänen alaiensa arvoista.

Julkinen johtaminen perustuu edelleen vanhoihin arvoihinsa: oikeusturvan kehittämiseen ja kansalaisten demokratiaoikeuksiin. (Temmes, 1991, 14) Poliittinen päätöksenteko edustaa kansanvaltaista päätöksentekoa niin eduskunnan kautta valtionhallintoon kuin kunnanvaltuuston kautta kunnan hallintoon. Demokratia toteutuu luottamushenkilöiden päätöksenteon kautta. Johtamiseen liittyen tullaan mielenkiintoiseen Syrjäsen esittämään kysymyseen: Kuinka pitkälle osaikainen luottamushenkilöiden johto-organisaatio voi kontrolloida kokopäiväistä ammatillista hen-

kilökuntaa? Johtajat monopolisoivat vallan hallinnollisen kokemuksensa, taitonsa ja erikoistumisensa perusteella. Jännitettä demokratian ja asiantuntemuksen välillä ei ole kyetty ratkaisemaan. Vai onko sellainen olemassa, kysyy Syrjänen. Ratkaisu ei Syrjäsenkään mukaan ole luottamushenkilöiden estäminen luottamustehtävistä liian vähäisen asiantuntemuksen johdosta. Sehän merkitsisi asiantuntijamonopolin vahvistamista entisestään. (Syrjänen, 1996, 165)

Pekonen tarkastelee mielenkiintoisesti sitä, tulisiko julkisen hallinnon olla epäpoliittista. Perinteisesti on lähdetty siitä, että julkinen hallinto on epäpoliittista. Hallinnon on ajateltu edellyttävän selkeää ja yksiselitteistä eroa politiikan ja hallinnon välillä. Pekonen kuitenkin jatkaa, että yhä useammin näyttää siltä, että hallinnossa toimivilla on merkittäviä, ellei peräti määrääviä rooleja poliitikkojen muotoilemisessa. (Pekonen, 1995, 87) Ilmeistä tämä on ministeriö- ja keskusvirastotasolla. Valtiovarainministeriön virkamiesten kannanotot siirtyvät valtioneuvoston päätöksiksi. Sama koskee esimerkiksi opetusministeriön virkamiesten näkemysten siirtymistä yliopistolaitosta koskeviin valtioneuvoston päätöksiin. Ilmeisesti myös kuntatasolta löytyy samantaisia esimerkkejä.

Pekosen mukaan tämä valtion hallinnon lisääntyvä valta on uhka demokratialle, julkisen johtamisen perusarvolle. Toisaalta moderni demokratia ei voi toimia ilman suhteellisen vahvaa ja riippumatonta hallintoa. Uhka syntyy siitä, että hallinnon vallan kasvaessa hallinto voi riistäytyä valittujen poliittisten edustajien kontrollista ja »astua politiikan alueelle», jatkaa Pekonen. Erityisesti tietysti julkista johtamista koskee se Pekosen havainto, että virkamiesten odotetaan osallistuvan noudatettavan toimintapolitiikan ideointiin ja samalla heidän odotetaan olevan poliittisesti puolueettomia. (Pekonen, 1995, 3–4)

Julkisojohtamisen arvoissa siis demokraattisuus ja osallistuminen ovat keskeisiä. Viime vuosina esiin nousseen tulosjohtamisen on tulkittu korostavan johtaja- ja yksilövaltaisuutta, kun johtajalle on siirretty päätösvaltaa kollegiaalisten elinten kustannuksella. Yliopistoissa tämä merkitsee erityisesti yliopistojen määrärahoja koskevan päätösvallan siirtymistä eräissa tapauksissa hyvin pitkän matkaa, jopa eduskunnalta rehtorille. Olihan esimerkiksi yli kymmenen vuotta sitten yliopistojen budjeteissa erillinen apurahat -momentti. Tänä päivänä rehtori päättää sen, kuinka suuri osa yliopiston toimintemenomomentista jaetaan apurahoina. Tässä voidaan sanoa siirtyneen eduskunnan harjoittamasta demokraattisesta vallan-

käytöstä kohti yksilöjohtajuutta ja managerialismia.

Toisaalta rehtori ei voi tehdä määrärahanjakopäätöksiään ajattelematta niiden tulemistä hyväksytyksi yliopistoyhteisössä, ainakin jossakin määrin. Täysin vastoin yhteisönsä arvoja toimiva rehtori ei enää seuraavalla kaudella ole rehtori. Kuten Lumijärvi toteaa, tulosjohtaminen painottaa ammattimaista johtamista, mutta se ei merkitse, että kaikki vastuu säilytetään johtajalle. Myös osallisuuden ja yhteisöllisyyden arvot korostuvat. Hän jatkaa, että henkilökunnan osallistumista tarvitaan yhtä hyvin sen pohtimiseen, mikä on viraston tuloksellisuuden kannalta olennaista kuin siihenkin, millaiset tulostavoitteet ovat vuosittain realistisia. (Lumijärvi, 1997)

Historian saatossa julkisjohtamisessa ovat korostuneet erilaiset arvot. Salminen ottaa esimerkeiksi seuraavat: tehokkuus, taloudellisuus ja rationaalisuus tieteellisen liikkeenjohdon, administratiivisen koulukunnan ja byrokrateorian mukaisesti tai tyytyväisyys, yksilö ja yhteistyökyky ihmissuhdesuuntausten mukaan. Myös tehokkuus ja vastuullisuus kansalaisille ovat keskisiä arvoja, joita yhdysvaltalainen oppisuunta korosti 1960-luvulla. Vastuullisuus näkyy konkreettisesti mm. siinä, että julkisilla johtajilla on virkavastuu, joka tosin kansalaisten mielestä saattaa olla jotakin muuta kuin heidän näkemyksensä julkisesta johtamisesta. Salmista lainaten julkisten johtajien on toiminnassaan noudatettava virkamiesetiikan periaatteita. Viime vuosina ovat tulleet motivaatio- ja persoonallisuustekijät entistä tärkeämmiksi. (Salminen, 1997) Parastaikaa julkisjohtamisessa ovat nousemassa työviihtyvyyttä sekä fyysistä ja psyykkistä työterveyttä koskevat arvot. Ne eivät kuitenkaan välttämättä nouse organisaatiosta itsestään, vaan uusia arvoja istutetaan julkisorganisaatioihinkin ulkoapäin.

ARVOIHIN KOHDISTUVIA MUUTOSPAINETA

Julkisjohtamisen arvoihin kohdistuneiden muutosten selvä taitekohta oli vaiheessa, jolloin Suomessakin heräsi kritiikki hyvinvointivaltion aikaansaannoksia kohtaan. Julkishallintoon kohdistuva kritiikki oli ensisijaisesti kritiikkiä byrokrateisoinnista kohtaan. Syrjänen toteaa, että koko yhteiskunnan näkökulmasta byrokrateisoinnilla on tarkoitettu julkisen hallinnon tehtävien ja sääntely lisääntymistä ja tunkeutumista yhä uusille yhteiskunnan osa-alueille. Hyvinvointivaltion arvostelulle on antanut hyvää pohjaa sellaisen mielikuvan ylläpitäminen, että julkinen hallinto on

hidasta, kankeata ja tehotonta. (Syrjänen, 1996, 13)

Hyvinvointivaltion kriisin purkaminen edellyttää julkishallinnossa uudenlaista johtamista ja arvojen muutosta, jolle johtamisen olisi tukeuduttava. Johtaminen on osittain ollut haparoivaa, koska pitkän hyvinvointijakson jälkeen uudistuksen suunnasta ei ole oltu välttämättä yksimielisiä. Syrjäsen mukaan hyvinvointivaltion kriisi syhtyi tilanteessa, jossa

- 1) poliittinen konsensus katkaistiin. Sen jälkeen
- 2) julkinen mielipide muuttui, sosiaalisten tarpeiden sijasta markkinaperusteinen huolenpito asetettiin etusijalle, ja
- 3) nämä muutokset avasivat tien leikkauksiin ja johtivat yleisestä oikeusperusteisesta hyvinvointivaltiosta kohti niukempaa, tarveharkintaista julkisen avun mallia. (Syrjänen, 1996, 19) Tästä joudutaan rajanvetoon yksityisen ja julkisen välillä.

Ahonen kirjaa hyvinvointivaltiota kohdanneen kriisin parannuskeinoja, joiden toteuttamisella on selviä yhtymäkohtia julkisjohtamiseen ja sen arvoihin. Parannuskeinot ovat:

- hallinnon uudelleenorganisointi,
- hallinnon prosessien ja rakenteiden yksinkertaistaminen,
- kansalisiin kohdistuvan hallinnollisen vastuun edistäminen,
- julkishallintoon kohdistuva vahvempi poliittinen kontrolli ja kansalaisten osallismahdollisuuksien kehittäminen,
- hallinnon hajauttaminen penempiin yksiköihin,
- politiikan toteuttamisen toimintaketjun lyhentäminen,
- virkamiesten itseintressin hillitseminen mm. poliittista kontrollia lisäämällä ja virkojen määräraikaisuuksilla, sekä
- vapaaehtoisten yhteistoimintaorganisaatioiden tukeminen niiden korvatussa hyvinvointivaltion tehtäviä tai kilpaillessa niiden kanssa. (Ahonen, 1997, 80)

Mikäli tämäntyyppisiä muutoksia ryhdyttäisiin edesauttamaan, se merkitsi yksilöjohtajien toisaalta kansalaisten tarpeisiin ja toisaalta poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuvan vastuullisuuden korostumista julkisjohtamisen arvoina.

Kuten aikaisemmin on jo todettu, tällä hetkellä julkisyhteisöjen johtamisen arvoissa painottuvat tulokset ja tehokkuus, joskin myös pehmeämmät kuten työviihtyvyyteen sekä työterveyteen liittyvät arvot ovat vahvasti nousemassa. Näidenkin tosin voi olettaa liittyvän tuloksiin, sillä eihän

huonosti voiva ja fyysisesti tai psyykkisesti sairas-televa työntekijä tuota tulosta. Voisi ajatella, että esimerkiksi hankkeessa siirtää työntekijöiden varhaiseläkettä koskevat kustannukset virastoille, on pitkälle kysymys siitä, että nekin virastot, jotka eivät muutoin kiinnitä asiaan huomiota, saadaan mukaan kehitystoimintaan. Julkisyhteisöjen asema hyvinvointipalvelujen tuottajana on arvona siinänsä häviämässä tehokkuusarvojen tieltä, vaikka ne puetaankin palvelutehokkuuden kaapuun.

Yksi viime vuosina esiin nousseista organisaatioiden arvoista on yrittäjäyys, jota ei juurikaan ole yhdistetty julkisten organisaatioiden johtamiseen. Kuten Vuorikin toteaa, yrittäjäyys yhdistetään yleensä yksityiseen omistukseen ja yritykseen, vaikka yksilötasolla ihminen joutuu elämässään yrittämään kaikilla elämän alueilla. Toisaalta Vuori kysyy sitä, onko yrittäjäydestä tulossa kriittiköntä toiveajattelua julkisen hyvinvointivaltion rakentamisen tapaan. Hän jatkaa, että kriittistä yrittäjäyden arviointia tarvitaan tulevaisuudessa vielä enemmän kuin aikaisemmin, vaikka yrittäjäyden yhteiskunnallisesta merkityksestä oltaisiin poliittisesti suhteellisen yksimielisiä. (Vuori, 1997, 206)

Näin julkinen johtaminen on lähestynyt yksityistä johtamista. Salminen toteaa, että strategia-ajattelu, konsernihallinto, tilinpitouudistus ja liiketaloudellinen seurantajärjestelmä tulosohjauksessa ovat niitä valtionhallinnon uudistuksia joiden esikuvana on yksityinen sektori. (Salminen, 1997) Julkisojohtamisesta löytyy useita esimerkkejä siitä, että määrällinen tehokkuus nousee arvoksi sinänsä. Laadusta puhutaan paljon, mutta määrä ratkaisee. Laatua vaaditaan, mutta kriteerien puuttuessa päädytään määrän mittaamiseen.

Markkinaohjautuvuus on viime vuosina tullut julkisen toiminnan sisälle. Niskanen on tutkinut markkinaohjautuvuuden vaikutuksia arvoihin julkisessa sairaanhoidossa ja johtopäätöksenä tutkimuksistaan hän toteaa, että markkinaohjautuvuus on muuttanut arvoja monella tapaa. Organisaation arvomaailma on sisäisesti hajanaistunut ja arvot ovat osittain keskenään ristiriitaisia. Niskasen mukaan tulosjohtamisessa ja muissa markkinaohjautuvuutta lisänneissä uudistuksissa onnistuneinta on kova taloudellisuus ja tehokkuuden kasvattaminen. (Niskanen, 1997, 175)

Tuoko tulosjohtaminen julkiseen toimintaan myös muunlaisia arvomuutoksia? Lumijärvi korostaa kokonaisuusien johtamista ja varoittaa, että tuloksellisuusajattelu voi johtaa ns. tunneli-ilmiöön, jossa kaikki muu kuin tulostavoitteisiin johtava toiminta suljetaan ulos. (Lumijärvi, 1997) Niskanenkin on sairaalaorganisaatiota tutkissaan havainnut, että kokonaisuusien edun aja-

minen heikkenee, se on »muiden tehtävä». Ylimmän johdon tehtävä on vaikea, koska alaiset ajavat ensi sijassa kukin omaa etuaan. Keskinäinen solidaarisuus on asetettu koetukselle. Heikkoa johtamista halveksitaan. Johtajien täytyy osata olla muutakin kuin eteviä oman lääketieteellisen erikoisalalan asiantuntijoita. (Niskanen, 1997, 175)

Eräänä tulosjohtamisen vaarana Lumijärvi pitää kapeaa lyhytnäköisyyttä. (Lumijärvi, 1997) Katoaako julkisojohtamisen arvoista pitkäjanteinen toiminnan kehittäminen lyhyen tähtäyksen tulosten tuottamiseen. Julkisessa toiminnassa esimerkiksi koulut ja kirjastot sekä monet kansansivistykseen tähtäävät toiminnat pitävät sisällään kauas tulevaisuuteen kurkottavan toiminnan arvoja, mutta jaksetaanko tulosta odottaa. Tämä on erityinen ongelma koulutuksessa, jossa pitkän aikavälin vaikutukset jäävät usein toteamatta. Olisi-kin palattava puhumaan vaikutuksista tuottavuutta ja tehokkuutta kuvaavien tuloksellisuusindikaattoreiden asemesta, vaikka se ei vaikuttaisi-kaan kovin dynaamiselta.

Julkisojohtamisen arvoihin kohdistuvat muutos-paineet edellyttävät julkisojohtajapersonaan muutosta. Temmes puhuu suomalaisen julkisen johtajan muodonmuutoksesta, jossa johtajan rooli vallan vaalijana muuttuu muutoksen johtajaksi. Temmeksen mukaan julkisen johtamisen edessä olevan uuden painottumisen ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa kansalaisten perusoikeuksien turvan kanssa. Julkisessa johtajuudessa korostuvat edelleen sellaiset arvot kuin palvelu, avoimuus ja dynaamisuus. (Temmes, 1991, 196–197, 202)

TULOSJOHTAMINEN JA ARVOT

Valtionohjauksen muututtuminen 1980-luvun puolivälistä tulosohjauksen suuntaan on toisaalta aiheuttanut muutoksia myös valtion virastoissa ja laitoksissa ja toisaalta se on tavallaan edellyttänytkin niitä. Näyttää siltä, että ne virastot ja laitokset, jotka ovat omaksuneet tulosajattelun selviäisivät hyvin myös valtion sisäisessä kilpailussa. Temmes listatessaan vuosien 1987–1995 valtionhallinnon uudistusprosesseja nimeää tulosohjauksuuksien kaikkein merkittävimmäksi perinteisen johtamisen ja hallintokulttuurin muutoksen kannalta. (Temmes, 1994, 51)

Tulosjohtamisesta onkin viime vuosina muodostunut yksi julkishallinnon tehokkuuden veturi. Lumijärvi määrittelee julkishallinnon toimintaympäristössä tulosjohtamisen seuraavasti: tulosjohtamisella tarkoitetaan johtamistapaa, jossa tulostavoitteiden asettamisella, tulosbudjetoinnilla ja

tulosten arvioinnilla pyritään luomaan edellytykset hyvälaatuisten palvelujen tuottamiselle mahdollisimman taloudellisesti. Lumijärvi toteaa edelleen tulosjohtamisen olevan liike-elämän tarpeista jo vuosikymmeniä sitten kehittymään lähtenyt johtamistapa. Se painottaa organisaation rakenteiden tulosyksiköittämistä, henkilökunnan ohjaamista tulostavoitteilla ja erilaisilla voitonjakojärjestelmillä. Lumijärven mukaan myös julkisessa hallinnossa tulosjohtaminen saa omintakeisen sisällön: räätälöityy julkisen toimintaorganisaation erityisluonteen mukaan. (Lumijärvi, 1997)

Yksittäiset virastot ja laitokset ovat saaneet lisää autonomiaa määrärahojen käytössä. Samalla niiltä odotetaan vastuullisuutta tulostavoitteiden saavuttamisessa. Tulosten ja erityisesti niiden kustannusten seuraamisen on havaittu johtaneen tulosyksikkökohtaiseen itsekkyyteen ja siten yhteistyön heikentymiseen. Sairaalalaitoksessa on jo käynnistynyt keskustelu siitä, merkitseekö määrärahojen käytön autonomian lisääminen ja selvä tulosyksiköittäminen arvojen muutosta. Vastaavatko sairaalajohtajien arvot kansalaisten ja kuntalaisten arvoja ja kuten Salminen aikaisemmin totesi, onko näillä arvoilla jonkinasteinen hyväksyntä, kuten tulisi olla, onhan kyse julkisjohtamisesta.

Tulosjohtaminen tuo tai edellyttää ilmeisesti erilaisia arvoja julkiseen hallintoon aikaisempaan verrattuna. Syrjäsen mukaan tulosohjaus edellyttää selvästi korkeampaa poliittista moraalia kuin aiempi ohjausjärjestelmä. Selkeästi asetetut tavoitteet ja sitoutuminen tavoitteisiin tuo mukanaan aina myös vastuun tavoitteiden toteuttamisesta. Toisaalta Syrjäsen toteaa, että tulosohjaus on vaarassa hämärtää ja heikentää julkisen viranomaisen perustehtävää, yleisen edun huomioon ottamista. Näin on varsinkin, jos tulosyksikön tai viraston tehtävää yleisen edun kannalta ei ole riittävän selkeästi määriteltä. (Syrjänen, 1996, 98–99)

Varsin yleisesti tulosjohtamisen mukaanaan tuomaa arvojen muutosta pidetään enemmän negatiivisena kuin positiivisena. Yhteistyön vähenemistä, korkeita raja-aitoja hallinnonalojen välillä ja niiden sisällä tulosyksiköiden välillä sekä työntekijöiden keskinäistä kilpailua ei ilmeisestikään ole osattu lieventää riittävästi tulosohjauksen positiivisilla elementeillä, tuloksen tekemisen seurauksena tulevalla tyytyväisyydellä, suuremman toiminta-autonomian tuomalla omaan työhön vaikuttamisella ja muilla työyhteisön ilmapiiriin vaikuttavilla positiivisilla elementeillä.

Tulosjohtaminen on kiistatta oman aikamme julkisjohtamisen valtasuuntaus eli paradigma, to-

teaa Lumijärvi. On vaikea nähdä, mikä muu vaihtoehto olisi lähitulevaisuuden kehittämissuunta tulosjohtamista toimivampi. Vanhaan byrokraattimalliin ei ole paluuta. Lumijärvi katsoo kansainväliseen kokemukseen viitaten, että tulosjohtamisen kilpailijana voisi pitää laatujohtamista. Mutta hänkin toteaa, että laatujohtamisen ja tulosjohtamisen keskinäisestä kilpailusta ei näytä tulevan kuitenkaan mitään. Lumijärven mukaan tulosjohtaminen ja laatujohtaminen ovat julkisen hallinnon johtamisen filosofioina sulautumassa toisiinsa. (Lumijärvi, 1997)

Lumijärvi lienee tässä väitteessään hyvin oikeassa. Esimerkiksi yliopistojen rehtorit aina silloin tällöin tulosjohtamista kritisoidessaan puhuvat laadusta, mutta puheiden lähempi tarkastelu osoittaa, että laatujohtamiselle annetaan hyvin tulosjohtamista muistuttava sisältö. Ehkä kyse ei niin paljon ole itse johtamisfilosofian sisällöstä tai arvoista vaan käsitteen luomasta negatiivisesta tai positiivisesta mielikuvasta?

Tulosjohtamisen arvotaustaa pohdittaessa olisi-kin mielenkiintoista tarkastella kysymystä, olisiko uusi johtamismalli johtanut erilaisiin tuloksiin, mikäli käsite olisi alunalkaen ollut johtaminen tuloksilla, kuten Lumijärvi käsitettä analysoidessaan toteaa. Kumpikin käsite edellyttää tuloksen määrittelyä, tulosjohtaminen pystyyttää johtamisen tulokseen, tuloksilla johtamisen tavoite voi olla jokin laajempi ja julkisjohtamisessa nimenomaan esimerkiksi kansalaisista lähtevä. Sitten toimintaa johdetaan käyttäen tuloksia hyväksi niin, että tavoite saavutetaan. (Lumijärvi, 1997)

Julkisjohtamisessa tärkeä kansalaisnäkökulma korostuisi, mikäli tuloksellisuusajatteluun saataisiin enemmän toiminnan vaikuttavuuden tarkastelua, mikä on myös julkisjohtamisen kannalta tärkeä johtamisen elementti. Vaikuttavuuden kautta julkisjohtamisessa olennainen kansalaisnäkökulma ja demokraattisen vaikuttamisen ja kontrollin näkökulma näyttäytyisivät selvästi erilaisina kuin yksityispuolen tuottavuuteen ja taloudellisuuteen perustuva tulostarkastelu.

VIITATUT LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1988) Valtioiteoriat ja julkisyhteisöjen johtaminen. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
 Ahonen, Pertti / Salminen, Ari (1997) Metamorphosis of the Administrative Welfare State. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
 Lumijärvi, Ismo (1997) Laatu yhä tärkeämpi tuloksen mitta. Tulosjohtaminen räätälöityy toimintaympäristön mukaan. Pohjalainen. Vaasan yliopiston sanomalehtiyliopisto 1.11.1997.

- Niskanen, Jouni (1997) Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa. Acta Waasensia No 56. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Pekonen, Kyösti (1995) Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus.
- Salminen, Ari (1993) Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Valtiohallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus.
- Salminen, Ari (1997) Kansalaiset kertovat äänestäessään, miten yhteisiä asioita on hoidettava. Pohjalainen. Vaasan yliopiston sanomalehtiyliopisto 26.10.1997.
- Sveiby, Karl Erik (1990) Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa. Jyväskylä: Weilin+Göös
- Syrjänen, Olavi (1996) Byrokriatiasta businekseen. Hallinnonuudistuksen oikeudellisia ongelmia. Helsinki: Edita.
- Temmes, Markku (1994) Hallinto puntarissa. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Temmes, Markku (1991) Julkinen johtaminen. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Terry, Larry D. (1995) Leadership of Public Bureaucracies. The Administrator as Conservator. California: SAGE Publications.
- Vuori, Jari (1997) Kohti julkisyrittäjiä ja julkisyrityksiä. Teoksessa Organisaatio ja yrittäjyys. Toim. Iiris Aaltio-Marjosola. Juva: WSOY