

KIRJA-ARVIO

MITÄ ON UUSI JULKINEN JOHTAMINEN?

Hughes, Owen E: Public Management and Administration. An Introduction. The Macmillan Press Ltd. Hong Kong 1994.

Julkisen hallinnon kehityssuunnauksista on tullut tavaksi puhua dikotomisoiden. Uudet ja tehokkaat hallintokäytännöt korvaavat vanhat ja ongelmalliset toimintatavat.

Edellä oleva tulkinta on Owen E. Hughesinkin Public Management & Administration-teoksen perusta. Kirjan lähtökohdaksi on hallintoa koskevassa paradigmassa tapahtuva muutos. Tätä kuvataan siirtymisenä traditionaalista julkisen hallinnon mallista (traditional model of public administration) kohti uuden julkisen johtamisen mallia (new public management).

Kirjan perusteella myös relevantti hallintotieteellinen teoriaperusta on muuttumassa. Tämä kytkeytyy hallintokäytäntöjen kehitykseen. Näin tieteellinen tieto ja hallintokäytännöt muodostavat toisiaan tukevan diskurssin. Mutta onko 1990-luvun julkisen hallinnon muutos niin radikaali ja kehitystrendien muodostama kokonaisuus niin harmoninen kuin äkipäättään voisi ajatella.

Ajattelutapa ja muuttuvat käsitteet

Muutos traditionaalista julkisen hallinnon mallista kohti uuden julkisen johtamisen mallia on enemmän kuin pelkästään kielellistä retoriikkaa. Näin ainakin Hughesin mielestä, sillä hänen mukaansa »administration» ja »management» poikeavat käsitteinä toisistaan. Julkinen hallinto viittaa käsitteenä julkisiin palveluihin ja niiden toteuttamiseen. Hallinto tarkoittaa myös huomion kohdentamista prosessiin. Sen sijaan julkinen johtaminen sisältää hallinnon, mutta samalla se viittaa pyrkimykseen saavuttaa tavoitteet maksimaalisella tehokkuudella. Lisäksi johtamiseen sisältyy vastuu tuloksista.

Uusi ajattelutapa tarvitsee siis uudet käsitteet. Tämä on ymmärrettävää, koska kieli ja sen käyttö on sosiaalista toimintaa, joka vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen, ajattelutapoihin ja toimenpiteiden oikeuttamiseen. Näin aiemmasta eroavat käsitteet luovat ideaalisessa mielessä uudella tavalla hahmottuvan hallinnollisen todellisuuden. Kuitenkin dikotomisointia käsitteellistä jakoa, jossa management kuvaa 1990-luvun hallinto-ajattelua ja hallinnointi sitä edeltävää ajattelua, on pidettävissä teorianhistoriallisesti harhaanjohtava tai ainakin vähintään ongelmallisena. Syynä on se, että monet uuden julkisen hallinnon nimissä lanseeratut käsitteet ja ajatukset eivät ole sinällään uusia vaan polveutuvat menneisyydestä. Tämän tosiseikan Hughes näyttää tietyllä tavalla sivuuttaneen. Esimerkiksi »tulosjohtamisen oppi-isää» Peter Druckeriä ei mainita pääosaltaan kattavassa lähdeluettelossa lainkaan.

Hughes nostaa keskustelun kohteeksi myös julkisen sektorin käsitteen. Hänen tulkintansa mukaan julkisen hallinnon tutkimus tarkoittaa yleisesti ottaen julkisen sektorin tutkimusta. Näin julkisella poliittikalla, julkisella hallinnolla ja julkisella johtamisella viitataan usein samaan asiaan. Koska tämä aiheuttaa sekaannusta, Hughes kannattaa käsitteiden selkeyttämistä. Periaatteellisesti tärkeä on myös perusoppikirjaksi tarkoitettu teoksessa esitetty näkemys, jossa painotetaan julkisen hallinnon erityisluonnetta. Siksi esimerkiksi liiketaloustieteessä kehitettyjä malleja tulee julkisella sektorilla soveltaa varoen. Tehty tulkinta ei ole yllättävä tai ainutlaatuinen. Toisaalta on toki huomattava, että julkinen-yksityinen ulottuvuuden ohella saattavat organisaatioiden toimintaa vaikuttaa monet muut tekijät, kuten organisaatioiden asiantuntijavaltaisuus, toimintaympäristön luonne jne. Kun julkisen hallinnon eriytyneisyys on nostettu esille, olisi asian analysoiminen edellyttänyt enemmän kuin pelkästään sen toteaminen.

Julkinen hallinto muutoksien puristuksessa

Hughes esittää kootun arvion julkisen hallinnon muutoksiin johtaneista syistä. Hänen mukaansa 1990-luvun julkisen hallinnon kriisityminen selittyy kolmesta näkökulmasta: ensinnäkin julkisen sektorin

kritiikistä, toiseksi talusteoreettisten käsitteiden muutoksesta ja kolmanneksi globalisoitumisesta ja kilpailuehtojen muuttumisesta.

Julkisen sektorin kritiikissä on arvostelun kohtana ollut kolme teemaa. Julkinen hallinto on liian laaja suhteessa niukkoihin resursseihin. Julkisen sektorin toimialue yhteiskunnassa, varsinkin suhteessa yksityissektoriin, on paisunut kohtuuttomaksi. Lisäksi julkisen hallinnon toiminta- ja menettelytapoihin liittyy monia ongelmia.

Talusteoreettisen kritiikin mukaan valtion toimenpiteet rajoittavat taloudellista kasvua ja vapautta. Siksi suppeampi julkinen hallinto ja vapaa kilpailu lisäävät hyvinvointia aikaansaamalla taloudellista kasvua. Julkisen hallinnon talusteoreettisesta perustasta lähtevää kritiikkiä on esitetty erityisesti public choice-koulukunnan ja agenttiteorian näkökulmista.

Julkiselle hallinnolle on tullut entistä suurempi vastuu kansallisen kilpailukyvyyn edistämisestä. Yritykset kansainvälistyvät ja julkisella hallinnolla on vastuu niiden toimintaedellytyksistä.

Esitetyt näkökohdat julkisen hallinnon kriisitymisestä ovat kattavia ja kuvaavia. Ne vastaavat paljolti niitä tulkintoja, joita myös Suomessa on esitetty. Kotimainen keskustelu näyttää siis olevan heijastusta kansainvälisestä julkista hallintoa koskevasta kritiikistä, mikä kertoo sinällään suomalaisen hallintokoneiston ja sitä tutkivien tieteiden integroitumisesta kansainväliseen yhteisöön. Toisaalta kansainväliseen viitekehikseen on suhtauduttava kriittisesti. Se jättää helposti varjoonsa kansalliset ominaispiirteet. Meillä, niinkuin tietysti muualsakin, on kehittynyt oma, kulttuurisesti erityinen julkinen hallinto, joka kontekstina vaikuttaa ongelmien luonteeseen ja sisältöön.

Julkisen hallinnon traditionaalinen malli

Owen E. Hughes esittää kirjaan eräänlaisen traditionaalisen hallintomallin ideaalityypin. Siihen sisältyy seuraavat piirteet: hallinto on poliittisesti formaalisti kontrolloitu ja se perustuu jäykkään, hierarkiseen byrokratian malliin. Henkilöstö on pysyvästi nimitettyä, neutraalia ja persoonatonta ja sitä motivoi julkinen intressi. Virkamiehistö palvelee ideaalisti eri puolueiden edustajia samalla tavoin, eivätkä virka-

miehet pyri vaikuttamaan politiikan luonteeseen vaan pikemminkin he toimivat politiikan toteuttajina.

Traditionaalisen mallin teoreettiset lähtökohdat ovat Weberin byrokraatioteoriassa (tai mallissa), klassisessa hallintoteoriassa ja ihmisuudekouluksen tulkinnoissa. Kirjassa käydään läpi myös teorioita kohtaan esitettyä kritiikkiä.

Toisaalta esitetty jäsenyys nostaa esiin monia ongelmakohtia. Kyseenalaistettavissa on muun muassa se, missä määrin esitetyt teoriat tai lähestymistavat voidaan niputtaa yhdeksi kokonaisuudeksi. Esimerkiksi Weberin byrokraatioteoriassa painottuu lähinnä järjestelmän rationaalisuus ja hallittavuus, kun sen sijaan anglo-amerikkalaisessa tutkimuksessa painopiste on enemmänkin yksilökeskeinen. Kyseenalaisena voidaan pitää myös Weberin tulkinnaa lähtökohtia. Weber esitetään enemmänkin organisaatiosuunnittelijana kuin herruusjärjestelmän ja rationaalisuuskehityksen ymmärtäjänä ja tulkitsijana.

Hughes korostaa monien hallintohistorioitsijoiden tavoin, että traditionaalinen malli merkitsi suurta hyötyä aiempaan hallintoajatteluun nähden. Se vastasi teollistuvan ja poliittisesti kehittyvän yhteiskunnan tarpeita. Kuitenkin kehitys on ajanut ohi traditionaalisen mallin ja siihen on kohdistunut 1970-luvulta lähtien voimakasta kritiikkiä. Hughes on tiivistänyt arvostelun kolmeen teema-alueeseen: hallinnon ja politiikan erottamisen vaikeuteen, byrokraatian mallin toteuttamisongelmiin sekä traditionaalisen mallin ihmiskuvaan. Viimeksi mainittua kohtaan arvostelua ovat esittäneet erityisesti public choice-koulukunnan edustajat, jotka näkevät toimijat ennen muuta omaa etuaan ajavina ryhminä ja yksilöinä.

Traditionaalisen mallin kritiikki kuvataan paljolti yllätyksellisesti oppikirjamaisella tavalla. Voidaan myös kysyä, ovatko julkisen hallinnon käytännöt koskaan vastanneet traditionaalista hallintomallia. Jos vastaus on kielteinen, niin hallinnon käytäntöjen perustalta esitetty teoriaa testaava kritiikki on vähintäänkin ongelmallista.

Uusi julkinen johtaminen

1980- ja 1990-luvut ovat olleet uuden julkisen johtamisen läpimurron aikaa. Samalla on noussut esiin useita traditionaalisen hallintomallin ongelmia. Hughes väittää, että uusi

julkinen johtaminen on olennaisella tavalla muuttanut käsityksiä siitä, kuinka julkisen hallinnon tulee toimia.

Vaikka uudesta julkisesta johtamisesta on esitetty useita erilaisia tulkintoja (esim. Pollitt ja Hood), on esitetyissä tulkinnoissa myös yhdistäviä lähtökohkia. Ensinnäkin uudessa julkisessa johtamisessa kiinnitetään entiseen nähden suurempaa huomiota tulosten saavuttamiseen ja managerien henkilökohtaiseen vastuuseen. Samoin uusi julkinen johtaminen merkitsee ideaalisti pyrkimystä edistää organisaatioiden ja henkilöstön käytön joustavuutta. Kolmanneksi organisaatioille ja henkilöstölle asetetaan tavoitteet, joiden saavuttamista mitataan selkeillä indikaattoreilla. Toimintaa myös arvioidaan systemaattisesti. Neljänneksi uuden julkisen hallinnon periaatteiden mukaan korkein virkamiehistö on enemmänkin poliittisesti sitoutunutta kuin neutraalia. Viidenneksi julkisen hallinnon toimintaa arvioidaan markkinaperustaisesti. Kuudennen lähtökohdan mukaan privatisoitumisella voidaan vähentää julkisen hallinnon toimialaa yhteiskunnassa. Keskeisimpänä lähestymistapoja yhdistävänä tekijänä on Hughesin mielestä se, että on huomion kohteena on toiminnan tuloksellisuus.

Uusi julkinen johtaminen tarjoaa Hughesin mielestä vaihtoehdoisen paradigman sekä teorian että käytännön tasolla tarkastella julkista hallintoa. Graham Allisonin jäsenyykseen viitaten Hughes korostaa sitä, että hallinnon suunnittelussa on lähdettävä liikkeelle yleisistä johtamisen funktioista. Sen mukaisesti organisaatiolla tulee ensinnäkin olla strategia, joka tähtää organisaatioiden toiminnan suuntaamiseen tulevaisuuteen, vakiinnuttaa tavoitteita ja prioriteetteja sekä mahdollistaa tavoitteiden saavuttamisen suunnitelmallisella tavalla. Toisena funktiona on johtaa hallinnon sisäistä toimintaa. Tämä sisältää henkilöstön, rakenteiden ja toimintajärjestelmien kehittämisen niin, että saavutetaan strategisesti määritellyt tavoitteet. Keskeisempänä erona aiempaan nähden on se, että uudessa julkisessa johtamisessa hallinnon sisäisten komponenttien järjestämisen lähtökohina ovat aikaansaannokset.

Kolmantena funktiona on uudessa julkisessa johtamisessa ulkoisten yhteyksien johtaminen. Traditionaalisisessa mallissa tämä tehtävä oli poliitikoiden, koska julkinen hallinto

miellettiin anonyymiksi ja neutraaliksi. Sen sijaan uuden julkisen johtamisen mallin mukaan virkamiehet ovat vapaampia ilmaisemaan mielipiteitään ja kirjoittamaan esimerkiksi artikkeleita. Toisaalta voidaan esimerkiksi kysyä, missä määrin julkisuus tai hallinto itse tarjoaa virkamiehelle vapauden puhua tai ilmaista mielipidettänsä ilman tulkintaa siitä, että virkamiehen näkemys on virallinen kannanotto.

Uuden julkisen johtamisen teoriaperusta ja toteuttamisongelmat

Owen G. Hughesin mukaan uuden julkisen johtamisen teoreettiset perusteet löytyvät yksityissektorin johtamisen (private management) ja taloudellisuutta painottavan johtamisen (economic-management) alueilta. Erityisesti uuden johtamisen perustana on talousteoreettinen ajattelu. Siihen sisältyvät muunmuassa näkemykset ihmisten toimintaa motivoivista taloudellisista tekijöistä, toimintaa ohjaavista lausekunnallisista malleista (esim. kustannus-hyöty analyysi) ja tuloksellisuuden tärkeyttä painottavista näkökulmista.

Uuden julkisen johtamisen mallia ei ole samaistettavissa yleiseen management-ajatteluun. Toisaalta Hughes korostaa, ettei mikään teoreettinen ole altistamaton kritiikille. Uutta julkisen johtamisen paradigmaa voitaisiin kritisoida managerialismin taloudellisesta perustasta, yksityissektorin toimintamallien vaikutusten yksioikoisesta kopioimisesta sekä mekanistisesta uus-taylorismista, jossa sivuutetaan inhimilliset näkökohdat. Samoin uuden julkisen johtamisen ajattelua on kritisoitavissa hallinnon politisoitumisen, ennustettavuuden vähenemisen ja toimeenpanoon liittyvien ongelmien näkökulmista.

Hughes esittää myös vision tulevaisuuden julkisesta hallinnosta. Se on ensinnäkin yhä enemmän markkinaohjautuvampi ja toiseksi toiminnaltaan joustavampi. Keskustelun kohteeksi nousee myös julkisen hallinnon poliittinen kontrolli. Samoin julkinen hallinto tulee avoimemmaksi, johon liittyen johtajien tehtäväkentässä korostuu entistä enemmän neuvotteleva rooli. Lisäksi julkisessa hallinnossa kehittämisprosessi muodotuu osaksi vakiintunutta toimintaa. Näkökohtiin on helppo yhtyä esimerkiksi sen perusteella, minkälaisia tavoitteita on

suomalaisen julkisen hallinnon tulevaisuudelle asetettu. Toisaalta on selvää, että esitetyissä pyrkimyksissä on runsaasti haastetta hallinnon käytäntöjen uudistamiselle. Ratkaisutavissa on muun muassa useita hallinnon moraaliin ja etiikkaan liittyviä kysymyksiä.

Lopuksi

Hughesinkin teoksen perusteella 1990-luvulla on kulttuuri-ilmapiiri, jossa on tilaa uusille hallintoa koskeville ajattelutavoille ja -malleille. Kysymys on ollut toisaalta poliittisesta valmiudesta hyväksyä aiemmasta poikkeavia näkemyksiä. Toisaalta myös taloudellinen tilanne on 1990-luvulla sellainen, että se on suosinut uuden julkisen johtamisajattelun kaltaisten lähestymistapojen esiinmarssia. Muutosta on tukenut tieteellinen diskurssi, jonka legitimoija Hughes itsekin on.

Mielestäni Hughesin teos tarjoaa tahattomallakin tavalla vastauksen myös siihen, mistä uudessa julkisessa johtamisessa on kyse. Tulkin tani mukaan uusi julkinen johtaminen on yksinkertaisesti diskurssi, jota yhdistää vakiintuneiden julkisen hallinnon toimintamallien kritiikki. Uusi julkinen johtaminen sisältää esimerkiksi teoreettisesti hyvinkin toisistaan erillisiä ja irrallisia aineksia. Tätä taustaa vasten ei olekaan yllättävää, että esimerkiksi Suomessa on julkisessa hallinnossa vireillä kehitysvirtauksia integroivia uudistushankkeita. Esimerkiksi poliittisen päätöksenteon asemaa pohditaan

tapahtuneiden muutostrendien puristuksessa. Mielestäni on hyvinkin luultavaa, että tällaiset integroivat hankkeet rakentavat samalla myös aiemmasta poikkeavaa käsitystä uudesta julkisesta johtamisesta. Näin luonnollisesti vain silloin, jos termi säilyttää vielä elinvoimaisuutensa.

Kyseenalaistettavissa on myös se, missä määrin dikotominen jako uuteen ja vanhaan hallintoajatteluun on tarkoituksenmukainen tai vastaa reaali maailman todellisuutta. Perusteluja dikotomisoinnille voidaan löytää symboliselta tasolta. Uuden julkisen hallinnon teesien ainutlaatuisuuden korostaminen mahdollistaa erottautumisen ja irrottautumisen vanhasta. Näin voidaan osoittaa ainakin ideaalisesti ajattelutavan erinomaisuus. Toisaalta dikotomisointi johtaa helposti tilanteeseen, jossa uusi ajattelutapa näyttyy sosiaalisesta todellisuuden logiikasta irrallisena ilmiönä. Dikotomisointi aiheuttaa myös uuden ja vanhan hallintoajattelun välisiä jännitteitä, kuten Suomenkin tapaus selvästi osoittaa. Teoriakehityksen hahmottamisen kannalta dikotomisointi on pulmallista. Uuden julkisen johtamisen teesit eivät ole syntyneet tyhjästä vaan pikemminkin rakentuneet osana tieteen piirissä käytyä sosiaalista prosessia. Oleellista on myös se, että markkinoimalla dikotomisoiden uuden etuja ja vanhan haittoja on tutkijakin helposti pelkästään yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttava ja sitä legitimivoiva poliittikko.

Uusi julkinen johtaminen ei ole ollut ainoa hallintomalli, jossa on

tavoitettu ainutlaatuista muutosta. Ainakin toistaiseksi suuret uudistukset ovat yleensä jääneet pieniksi käytännön muutoksiksi. Uudistuksilla on myös monasti ollut ennalta arvaamattomia seuraamuksia. Suomen tapauksessa voidaan Hughesin ajatusten puolustukseksi sanoa kuitenkin sen, että nykyindikaattorein tarkasteltuna julkisessa hallinnossa tapahtuneet muutokset ovat olleet mullistavia. Toisaalta hallinnon arviointikin on suhteellista ja ajassa elävää. Jos siis arviointikriteerit joskus muuttuvat, saattavat nykyuudistukset näyttää suuruusasteiltaan toisenlaisilta.

Hughesin idealisoivaa teosta lu-kiessa nousee esille kysymys siitä, mikä lopultakin rakentaa hallinnon sellaiseksi kuin on. Miksi me siis usein innokkaasti kannattamme niitä ajassa eläviä, mukamas uusia näkökulmia ja ajatuksia, jotka tekevät hallinnosta aiempaa paremman ja tehokkaamman. Onko siis ylipäänsä olemassa edistystä tuovaa hallintoajattelua vai pelkästään enemmän tai vähemmän paremmin tiettyihin sosiaalisiin ja teknisiin olosuhteisiin sopivaa hallintoajattelua. Näihin kysymyksiin en suoranaisesti halua tässä yhteydessä ottaa kantaa. Haluan kuitenkin korostaa, että hallinnon ja organisaatioiden rakentamisen selvittäminen on tärkeä tutkimuskohde. Sen kautta on myös entistä parempia edellytyksiä ymmärtää tieteentekijöidenkin merkitystä hallinnon muutokseen vaikuttavana voimana.

Jari Stenvall