

## Julkisen ja yksityisen johtamisen ja toiminnan erot:

Myyttien palvontaa, näytön etsintää vai ideologian kylmää sotaa?

**E**roavatko yritysten, virastojen tai muiden julkisten ja yksityisten organisaatioiden toiminta ja johtaminen toisistaan? Tyhmä kysymys, eikö vain? Tarkkaan ottaen kysymys on erittäin vaikea, tutkittu, tutkimaton ja ajankohtaisempi kuin koskaan. Kun allekirjoittanut innostui 1980-luvulla sekä julkishallinnon että yrityshallinnon vertailusta, niin sitä pidettiin hieman omituisena. Barbara Charniawska kehotti minua vuonna 1992 unohtamaan koko Norberto Bobbion ajatuksen julkisesta ja yksityisestä länsimaisen ajattelun keskeisenä dikotomiana, joka binaarioppositiion tavoin jakaa maailmankuvamme kaikesta toiminnasta. Charniawska oli kummasti unohtanut tutkimustuloksensa Ruotsista, jotka oli julkaistu seitsemän vuotta aiemmin: ”niin kauan, kun julkista sektoria arvioidaan yksityisen sektorin kriteereillä mitään parannusta ei tapahdu”. Hän oli unohtanut myös lukuisten poliittisen sosiologian tutkijoiden vakuuttuneisuuden siitä, että tämä Prokrusteen vuoteella luotu dualistinen käsite jättää alati varjoonsa tärkeitä tutkimusalueita.

Väitetyäni siirryin Barry Bozemanin kutsumana hänen oppiinsa 1998 Atlantaan, jossa hän tuskaili julkisten ja yksityisten organisaatioiden eroista ”publicness” -teoriansa kanssa: kaikki organisaatiot eivät sittenkään olleet riippuvaisia taloudesta ja politiikasta. 1990-luvun loppuun mennessä ”eroa olivat etsineet” allekirjoittaneen lisäksi vertailun näkökulmasta vain kourallinen tutkijoita. Sitten Public Choice liike levisi läpi Yhdysvaltojen ja Euroopassa vaadittiin New Public Managementin hengessä verorahoille vastinetta. Julkisen sektorin tehottomuuteen (mitä se sitten onkaan) oli nyt löydetty lääke. Siitä, olivatko kaikki asiat mitä yksilö haluaa, ylipäänsä julkista intressiä lisääviä (vrt. taloudellisen individualismin ongelmatiikka) ja tulosyksiköt yhteisen tavoitteen asiassa ”siiloutumista” haluavia, ei oltu vielä kiinnostuneita. Näin kysymys siitä, mikä yhteys julkisten ja yksityisten organisaatioiden toiminnassa oli esimerkiksi organisaation omistajuudella, rakenteella ja johtamisella menetti osin kiinnostuksensa vertailun vaikeutuessa. Omistajuuspohjien muuttuessa muun muassa riskien välttämiseksi hybrideiksi, useat yhdysvaltaisista kollegoista siirsivät painopisteensä tutkimuksessaan E.S. Savasin hyvin markkinoiman julkisen ja yksityisen kumppanuuden teemaan, johon rahoituksen saaminen oli myös helpompaa. Graeme Hodgen vuosien meta-analyysi ei juuri ulkoistamisymmärrystä lisännyt, vaan hän totesi minulle ”kumppanuudesta” tulevan uuden ”pakotien” eron etsimisessä.

Vertailututkimus esimerkiksi virastojohtajan ja yritysjohtajan työn eroista on nähty usein irrelevanttina. Julkisen ”omalakisuuutta” on tässä puolustettu väitteellä siitä, että julkisen johtajan työtehtävät ja tavoitteet ovat monimutkaisempia kuin yksityisen kollegan. Todellisuudessa lukuisat

tutkimukset eri menetelmin ja aineistoin jo yli 20 vuotta sitten osoittivat, etteivät johtajat edes itse havainneet tätä eroa. Koko väite oli siis täysin myytti, jonka murtaminen on osoittautunut lähes mahdottomaksi tehtäväksi. Sokrateen sanatkaan eivät ole saaneet ajattelemaan toisin: ”*se joka tietää, mikä on tarpeellista, ja pystyy sen toimittamaan, on hyvä johtaja, johti hän sitten taloa, valtiota, sotajoukkoa, mitä vain*”.

Viime aikojen tutkimus julkisen palvelun motivaatiostakin osoittaa, että julkista intressiä voi palvella myös työlleen omistautuneen yksityisen yrityksen työntekijänä, ei vain julkisen. Kollegat Barry Bozeman ja Hal. G. Rainey eivät ymmärrä sen enempää kuin allekirjoittanutkaan mikä julkisen palvelun motivaatiosta tekee erityisesti julkisen, tai pikemminkin niin, että miksi se pitäisi hahmottaa julkisen sektorin kysymyksenä (vrt. altruismitutkimus taloustieteissä). Ongelmana on, että kaikki jotka haluavat puolustaa jotakin kantaa voivat aina löytää vertailutuloksia ideologiansa tueksi kokonaiskuvan unohtaen. On käsittämätöntä, että joku voi kuvitella jokaisen yksityisen työntekijän olevan tehokas yksityisissä terveyspalveluissa tai vastaavasti jokaisen työntekijän julkisissa terveyspalveluissa olevan tehoton. Puhumattakaan siitä, että laadun arviointi voisi olla vain asiakastytyvyyttä tai että se tulisi sellaiseksi edes hyväksyä. Niin julkisissa kuin yksityisissä organisaatioissa voi ilmetä yhtä lailla moraalittomuutta: edellisessä voi valta turmella ja jälkimmäisessä nepotismin hintana voi olla ”kuormasta syövä perheen tehoton elätti”. Eroista tulisi siten puhua aina kontekstisidonnaiset tekijät erittäin hyvin analysoiden.

Onko siis mitään mikä ei olisi muuttunut? Kun molemmilla sektoreilla työskennelleitä johtajia tutkittiin 1970-luvulla, niin he totesivat suurimmaksi ongelmaksi, että julkisella puolella työnsä paremmin tekevien palkitsemiskeinot (vrt. bonukset) ovat vähäisemmät kuin yksityisellä, virkaikää on noudatettava nimityksissä – ja tehtävien delegointi ja avustava työvoiman käyttö vaikeaa. Erot ovat eittämättä jossain määrin madaltuneet. Olennaisempi kysymys silti on: onko muutos tuonut parannusta julkisen sektorin omin kriteerein? Eikö se ollut niin, että ”niin kauan, kun julkista sektoria arvioidaan yksityisen sektorin kriteereillä mitään parannusta ei tapahdu”? Ja tämä ei tarkoita sitä, että virkaikäperiaate olisi edes järkevää kaikissa nimityksissä, muttei myöskään toisinpäin. Tosiasia on silti se, että Graham Allisonin väitteisiin 1970-luvulta julkisen ja yksityisen johtamisen eroista ei juuri ole paluuta oltiinpa sitten Euroopassa tai Yhdysvalloissa, mutta niistä tarvittaisiin jatkuvasti tutkimusta.

Ongelmaksi muodostuu siis edelleen se, että myytit (”yksityisen toiminta on julkista tehokkaampaa”, ”julkista johtamista ei voi rinnastaa yksityiseen”) vaikuttavat enemmän toiminnan arviointiin kuin tutkimusnäytöt. Myyttejä pidetään myös yllä siten, että esimerkiksi koko ikänsä julkisella tai yksityisellä sektorilla työskennelleet johtajat esiintyvät ”sektoreidensa” puolustajina kirjoituksillaan. Mitä tulee siis eroihin, niin sitä koskevat kirjoitukset ovat edelleen enemmän tieteellistä esseisiä, asiantuntijapuheenvuoroja kuin tarkkoihin tutkimusasetelmiin perustuvia tieteelliset kriteerit täyttäviä analyyseja.

PubPri-tutkimusryhmässäni on yli 10 vuotta tutkittu julkisen ja yksityisen rajapinnan hallinnon ja talouden kysymyksiä niin mikro- kuin makrotasollakin. Vertailutiedon saaminen on ollut vaikeaa julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailemiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Mahdollisuus todelliseen kustannusvertailuun ei ole merkittävästi parantunut

sitten 1990-luvun. Esimerkiksi taloustietämyksen osalta 2007–2009 tehdystä kolmen vuoden seuranta tutkimuksessa julkinen organisaatio ei lupauksista huolimatta antanut käyttöömme tai saanut talous- ja tilitietoja ulkoistettujen palvelujen osalta. Nyt viimeisimmissä aihealueen institutionaalitalousteoreettisessa vertailututkimuksessa, tutkimusryhmäni tutkija sai poikkeuksellisesti tähän mahdollisuuden. Pelkistään tutkimustulos oli, että uudelleen organisoinnin hyöty kannattaa arvioida vasta sitten kun tiedetään mitä nykyisen julkisen toiminnan kustannukset ovat suhteessa uuteen toimintaan: tätä ei useimmiten ei tiedetä tai ei haluta tietää.

En ole lainkaan varma aluetta pitkään tutkineena, että julkisen ja yksityisen vastakkainasettelu olisi ohi – se ei julkisen ja yksityisen kumppanuuksilla niin vain katoa. Sillä olipa kyse minkä tahansa instituutioiden vallasta, ja tässä tapauksessa ”turvallisen binaariopposition ravistelusta”, ”asevarustelua” tehdään aina inhimillisessä toiminnassa. Siinä julkisen ja yksityisen sektorin edustajat saattavat vedota tahtomattaankin Warren & Brandesin (1890) muotoilemaan oikeuteen yksityisyyden suojasta siten, että ”vertailukelvottomuuden hokemisen” kilvellä säilytetään *status quo*.

#### KIRJALLISUUTTA

- Hurri, J. (2016). *Institutionaalitalousteoreettinen vertailu uudelleenorganisoinnin kustannuksista: tutkimus ei-laskennallisista kustannustekijöistä kunnallisessa ja liikelaitostetussa terveydenhuollon laboratoriossa 2002–2009*. Itä-Suomen yliopisto, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 120. Kuopio.
- Vuori, J. (1994). Julkisen ja yksityisten organisaatioiden myytit. *Hallinnon Tutkimus* 13:3, 157–169
- Vuori, J. & Kylänen, M. (2014). On the genealogy of public and private: beyond the market and the state to the world of pluralism. In Mika Merviö (ed.) *Contemporary Social Issues in East Asian Societies: Examining the Spectrum of Public and Private Spheres*. US: IGI Global.

Jari Vuori  
päätoimittaja