

Johtamisparadigman kehitys julkishallinnossa

Perinteisestä julkishallinnosta uuden julkisjohtamisen kautta julkiseen arvojohtamiseen?

RAUNO RUSKO

1. Johdanto

Julkishallinnon palveluiden järjestämisessä ja organisoinnissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia kansainvälisellä, kansallisella ja kunnallisella tasolla. Julkisten palveluiden tehokkaaseen tuotantoon ja resurssien allokaatioon on Suomessa pyritty valtionhallinnossa esimerkiksi uusilla palkkausjärjestelmillä ja yliopistolain muutoksella sekä kunnallisella tasolla vapaakuntakokeilun, kuntaliitosten, tilaaja-tuottajamallien sekä esimerkiksi kunnallisten palveluiden yhtiöittämisen ja maakuntakokeilujen avulla. Suomessa koetut hallinnolliset muutokset julkisten palveluiden tuottamisessa heijastavat toteutuneita kansainvälisiä muutoksia julkishallinnon johtamisparadigmoissa. Teknologiset uudistukset ja siirtyminen tietoyhteiskuntaan ovat johtaneet toimintojen ja työn uudelleenorganisointiin. Työn organisoitumisessa on siirrytty byrokraattisesta työyhteisöstä kohden haasteellista, demokraattista ja jaettuun vastuuseen perustuvaa avointa jälkibyrokraattista työyhteisöä (Stoker, 2006).

Johtamisalan kirjallisuudessa on viime aikoina tuotu esiin kolme erilaista julkishallinnon johtamisparadigmaa: ”traditional public administration”, ”new public management” ja ”public value management” (Ks. esim. Stoker, 2006; O’Flynn, 2007), joihin tässä viitataan nimikkeillä ”perinteinen julkishallinto”, ”uusi julkisjohtaminen” ja ”julkisen arvojohtaminen”. Näistä perinteinen julkishallinto ja uusi julkisjohtaminen ovat julkishal-

linnon vallitsevia johtamisparadigmoja ja julkinen arvojohtaminen on uusi, jo paradigmat kutsuttu suuntaus, jolla – samoin kuin muilla julkisjohtamisen paradigmoilla – on yhtymäkohtia liikkeenjohdon johtamiskäytäntöjen ja -paradigmojen kanssa. Paradigmat ajoittuvat 1890-luvulta 1980–90-luvulle (perinteinen julkishallinto), 1980–90-luvulta nykypäivään (uusi julkisjohtaminen) ja kolmantena paradigmana julkinen arvojohtaminen ajoittuen mahdollisesti nykyhetken/tulevaisuuteen. Näiden paradigmojen lisäksi on muotoutunut myös uusia suuntauksia ja näkökulmia, jotka osin häivyttävät erityisesti kahden vanhimman paradigman välisiä eroja.

Katsauksessa luodaan tiivis läpileikkaus julkishallinnon johtamisparadigmoihin ja niiden yhtymäkohtiin ja eroavaisuuksiin liikkeenjohdon johtamisparadigmoihin verrattuna. Julkishallinnon johtamisparadigmojen kehitystä ei voi tulkita ilman samanaikaista liikkeenjohdon paradigmojen tarkastelua. Katsauksen osatavoitteena on pohtia julkisjohtamisen paradigmojen muodostumista ja toteutumismuotoja sekä syitä paradigmojen murrokseen. Tarkastelu tiivistyy kysymykseen, ovatko uudet paradigmanmuutokset, muun muassa taloudellisesta tilanteesta johtuen, ajankohtaisia esimerkiksi julkisen arvojohtamisen paradigman esiin nousun muodossa? Siten katsaus osallistuu yleisemminkin keskusteluun strategisen johtamisen paradigmanmuutoksista ja -siirtymistä sekä niiden taustalla vaikuttavista tekijöistä (vrt. esim. Clarke & Clegg 1998).

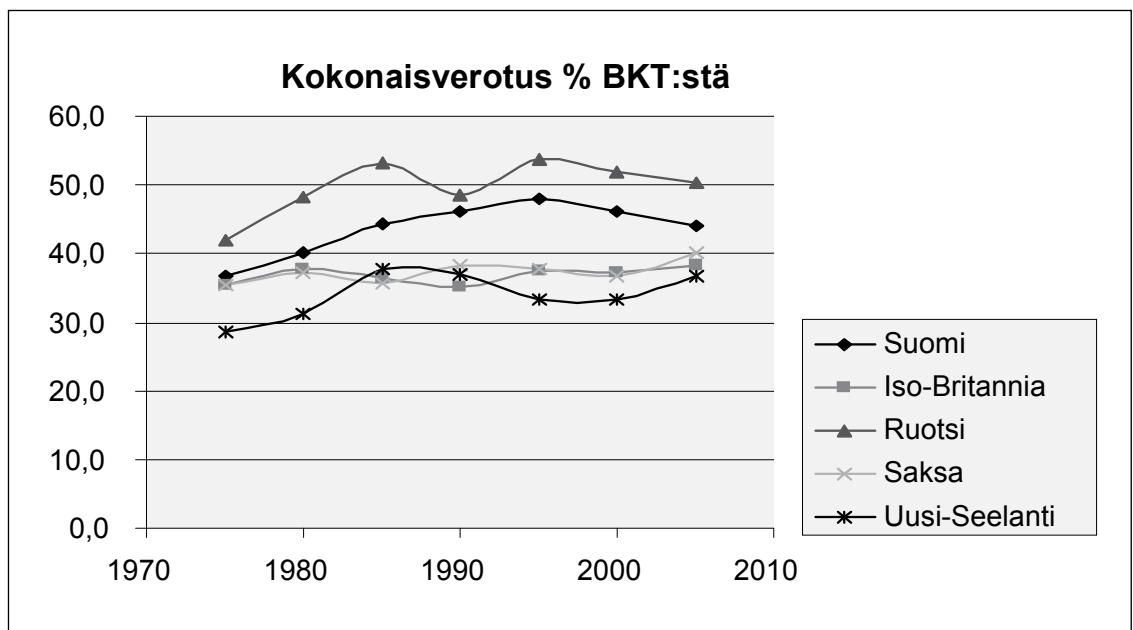
2. Miksi julkisen sektorin johtamisparadigmoissa tapahtuu muutoksia?

2.1. Perinteisestä julkishallinnon paradigmasta uuteen paradigmaan ja johtamiskäytäntöihin

Johtamisen paradigmakeeskusteluihin liittyy aina tulkinnanvaraa. Esimerkiksi julkisen hallinnon tai julkisjohtamisen puolella on kyseenalaistettu eri paradigmojen olemassa oloa: Laurence E. Lynn (2001) on jopa kysynyt, onko byrokraattista paradigmaa eli perinteistä julkishallinnon paradigmaa ollut olemassa? Byrokratiaa toimintamallina kritisoi Woodrow Wilson (1887) ennen Taylorin (1911) ja Weberin (1911/1946) 1900-luvun alun tarkasteluja. Kuitenkin juuri Tayloria ja Weberiä on totuttu pitämään byrokraattisen paradigman oppi-isänä, vaikka termiä on käytetty Ranskassa samankaltaisessa merkityksessä jo 1700-luvulla (Lynn 2001, 155). Joka tapauksessa byrokraattinen koulukunta tai perinteisen julkishallinnon paradigma saavutti suosionsa Taylorin ja Weberin vaikutuksesta. Paradigma voidaan tiivistää Stewartin ja Walshin 1992 esittämiin kuuteen periaatteeseen, joiden mukaan julkiset toiminnot ovat yksityisesti tuotettuihin palveluihin verrattuna muun muassa 1) tasa-arvoi-

semmat ja demokraattisemmat, 2) paremmin saatavettavissa, 3) työvoimaan liittyvät käytännöt ovat standardoidummat, ja lisäksi 4) julkinen yksikkö on palveluiden tuottajana työvoimaltaan omavaraisempi 5) toiminnan kontrolloinnin perustuessa hierarkkiseen ylivalvontaan sekä 6) vaaleilla valittujen edustuksellisten toimielinten vastuuvollisuuteen. (Dunsire 1999, 361.)

Perinteisen julkishallinnon paradigma alkoi heikentyä Dunsiren (1999, 365) mukaan jo 1950-luvulla, mikä ilmeni muun muassa ”byrokraattien” vastustamisena. Lisäksi perinteinen julkishallinnon paradigma kiinnitti huomiota varsin mekanistisesti organisaation sisäisen työnjaon tehokkuuteen unohtaen osin organisaation ulkoisen tehokkuuden. Niinpä julkisorganisaatioilla oli tapana kasvaa perinteisen julkishallinnon paradigman pitkään kestäneen valtakauden aikana. Lopulta julkisen sektorin koko saavutti sellaisia mittasuhteita, että varsinkin konservatiivisen siiven poliitikot reagoivat asiaan. Edelläkävijäksi ja eräänlaiseksi uuden julkisjohtamisen paradigman synnyttäjäksi kohosi Margaret Thatcher tullessaan vuonna 1979 Iso-Britannian pääministeriksi. Thatcher kannatti inflaatiota hillitsevää monetarismia, valtion BKT-suuden kaventamista ja tähän liittyen julkishal-



Kuvio 1. Joidenkin kansantalouksien kokonaisverotus, % BKT:sta. Lähde: Owens 2005/OECD.

linnon tehostamista ja osittaista purkamista, verorasituksen keventämistä ja valtiollisten toimintojen osittaista yksityistämistä (ks. esim. Dunsire 1999; Lähdesmäki 2003; Rekonen 2007).

Thatcher onnistui tavoitteissaan: jo 1980-luvun puolivälissä veroaste oli alempi kuin vuosikymmenen alussa ja kehitys jatkui samansuuntaisena 1980-luvun loppuun saakka (kuvio 1). Samaan aikaan USA:ssa myös presidentti Ronald Reagan pyrki supistamaan julkisen sektorin kokoa. Suuntausta on poliittisissa tarkoituksissa nimetty myös thatcherismiksi, reaganismiksi tai yleisemmin monetarismiksi.

Uusi suuntaus sai kannatusta aiheuttaen lakimuutoksia myös Australiassa ja Uudessa-Seelannissa 1980-luvun lopulla (Newberry & Ballot 2004; O'Flynn 2007). Pohjoismaihin uusi julkisjohtamisparadigma saapui vasta 1990-luvulla. Julkishallinnon osuus BKT:stä on laskenut 1990-luvun puolivälistä alkaen sekä Suomessa että Ruotsissa, kun Uudessa-Seelannissa muutos tapahtui jo hieman aiemmin (kuvio 1).

Uusi julkisjohtaminen iski kaikkiin edellä kuvattuihin kuuteen periaatteeseen yksityistämällä valtiollisia toimintoja, ulkoistamalla sopimuksiin perustuen toimintojaan yksityiselle sektorille, säätämällä palvelumaksuja aiemmin julkisen sektorin ylläpitämille toiminnoille, korvaamalla hierarkkinen valvonta uudella sopimuksellisiin suhteisiin perustuvalla managerialismilla, höllentämällä rekrytointikäytäntöjä ja kehittämällä julkisen sektorin tilinpito- ja arviointikäytäntöjä. Managerialismiin vedoten siis ”annettiin johtajien johtaa”. (Dunsire 1999, 370; ks. myös Newberry & Ballot 2004).

Uudelle julkisjohtamiselle oli ominaista käytäntölähtöisyys: muutokset tapahtuivat huomattavasti ennen kuin asiaan reagoitiin julkishallinnon tutkimuksissa. Ensimmäisiä havahtumisia tutkijapiireissä ilmeni vuonna 1993, jolloin Osborne ja Gaebler (1993) kuvasivat suuntausta sanalla ”reinventing”. Vasta kaksi vuotta myöhemmin Dunsire käytti suuntauksesta nykyään jo hyvin tutuksi tullutta lyhennettä NPM, ”New Public Management” (Gruening 1998). Julkishallinnon muutokset toteutuivat ensin ja vasta niiden jälkeen muutoksille löydettiin yhteiseksi nimeittäjäksi New Public Management -paradigma.

Käytäntöpainotteisuudesta johtuen paradigmat muodostui amebamainen. Tässä yhteydessä on muistettava, että perinteinen julkishallinnon paradigmatkin sai alkunsa Taylorin, Fordin ja Fayolin tekemästä ”kenttätöystä”, joiden tulokset tosin saatettiin miltei samanaikaisesti tieteellisiksi julkaisuiksi. Jos edellinen paradigma pohjautui mikrotaason ja erityisesti yritystason kokeiluihin, muodostui uusi julkisjohtamisen paradigma makrotasolla pääministerien ja hallitusten linjauksina, joita lähdettiin toteuttamaan käytäntöön julkistalouden yksiköissä.

Uusi julkisjohtamisen paradigma siihen liittyvine tehostamistoimineen on toteutunut Suomessa useilla eri tavoilla. Parin viime vuosikymmenen aikana kunnallistaloudessa on sisään ajettu esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallia, jossa markkinalähtöisyyttä on pyritty lisäämään saattamalla julkiset yksiköt palveluiden tuottajista palveluiden järjestäjiksi (Rekonen 2007). Kehitystä on vauhdittanut myös vuoden 2007 kunta- ja palvelurakennemuutos, jossa tavoitteena ovat laajat sosiaalihuollon tehtävien yhteistoiminta-alueet tai niiden aikaansaaminen kuntaliitosten avulla (ks. esim. Rusko 2007). Samaan julkisjohtamisen uuteen paradigmaan on liitetty myös valtion uudet palkkausjärjestelmät sekä esimerkiksi uusi vuonna 2010 toteutettava yliopistolaki, jossa pyritään tehostamaan yliopistojen toimintaa lisäämällä samanaikaisesti yliopistojen päätösvaltaan ja talouteen liittyvää autonomiaa ja vastuuta. Uuteen julkisjohtamisen paradigmaan sisällytettävien toimien heterogeenisyydestä johtuen paradigmaa voidaankin pitää jonkinlaisena sateenvarjokäsittienä näille kaikille toimille (vrt. Rekonen 2007).

2.2. Julkisen talouden johtamisparadigmojen kritiikki ja muutosvoimat

Esille on nostettu uusi julkiseen hallintoon liittyvä paradigma, ”Public Value Management”, julkinen arvojohtaminen, joka on syntynyt pääosin julkishallinnon johtamistutkijoiden normatiivisen pohdinnan tuloksena (Kelly, Mulgan & Muers 2002). Näkökulma oli tosin suunnattu osin tilauksena tuolloiselle Iso-Britannian hallitukselle. Suuntaus on nimetty jo paradigmatiksi, vaikka tähän paradigmaan liittyvä käytännön testaus ja kenttätö on

vielä osin suorittamatta. Ensimmäisessä paradigmassa aloitteentekijät löytyivät yritystasolta, toisessa (nykyisessä) paradigmassa aloitteentekijöinä olivat vallassa olevat hallitukset ja tässä kolmannessa (tulevassa?) paradigmassa aloite on syntynyt tutkijoiden taholla kuitenkin osin poliittisia tarkoituksia varten.

Onko sitten vallitsevassa uudessa julkisjohtamisen paradigmassa sellaisia puutteita, joiden vuoksi sen voisi olettaa häviävän uuden arvojohtamisen paradigman tieltä? Toistaiseksi uudella julkisjohtamisen paradigmalla on kiistaton valta-asema myös tieteellisessä tutkimuksessa: uudesta arvojohtamisesta on olemassa vain muutamia korkeatasoisia kansainvälisiä referee-julkaisuja (O'Flynn 2007; Stoker 2006), kun taas uudesta julkisjohtamisen paradigmasta löytyy satoja korkeatasoisia kansainvälisiä tutkimuksia. Suomessa public value management -keskustelua ei ole juuri käyty, eikä edes vakiintunutta suomenkielistä nimekettä ole suuntaukselle muodostunut.

Vallitseva uuden julkisjohtamisen paradigma on saanut paljon kritiikkiä osakseen sekä Suomessa että muualla. Dunleavyn ja Hoodin (2002) mukaan kritiikki pohjautuu fatalismiin, individualismiin, hierarkkisuuteen ja tasa-arvoisuuteen. Fatalistien mukaan uusi julkisjohtamisen paradigma ei ole onnistunut, koska julkisen sektorin toiminta on – noudatettavasta lähestymistavasta riippumatta – aina lopulta tehotonta. Individualistisessa kritiikissä paradigma on parhaimmillaankin vain heikko korvike täydellisesti yksilöllisille sopimussoikeuksille. Hierarkkinen kritiikki taas katsoo, että vallitseva paradigma purkaa julkisen sektorin koko järjestelmätasolla vallitsevan koheesion ja johtaa kontrollittomaan tilaan. Tasa-arvoon pohjautuvan kritiikin mukaan paradigma saattaa sopia lähinnä julkisen sektorin huippujohtajien tavoitteenasetteluun luoden samalla voimakkaan riskin korrup-tioon. (Dunleavy & Hood 2002).

Esimerkiksi Saksassa uusi julkisjohtaminen ilmeni erityisesti sopimusjohtamisen muodossa (Mader, Miels & Volmerg 2007) ja Suomessakin uusi julkisjohtaminen on yhdistetty ajoittain suoraan sopimusjohtamiseen (Rekonen 2007). Coasen (1937) teoreeman mukaan sopimukseen sisältyy aina transaktiokustannuksia, liittyen sopimusosapuolten löytämiseen, sopimuksen laatimiseen

ja neuvotteluihin sekä valvontaan. Uudessa julkisjohtamisen paradigmassa valvontakustannukset pyritään välttämään sopimukseen liittyvien kannustimien ja sanktioiden avulla, mikä seikka toisaalta asettaa paineita sopimusten laadintaan ja laadintakustannuksiin.

Tuoreeksi kritiikin kohteeksi voisi asettaa myös uuden julkisjohtamisen paradigman lähtöoletukset. Lähtökohtana on markkinaehtoisuuteen pyrkiminen ja sitä kautta tehokkuuden lisääminen julkisen sektorin yksiköissä. Markkinaehtoisuus ei kuitenkaan toimi aina edes yksityisellä sektorilla. Suhdannevaihteluiden pohjalla suuret markkinatalouden tukipilarit, merkittävät kansainväliset liikepankit, joutuvat valtion tuen ja kontrollin alaisuuteen tai suoraan konkurssiin. Näin on käynyt vuoden 2008 jälkipuoliskolla muun muassa USA:n Lehman Brothersille, Benelux-maiden Fortis-pankille, Iso-Britannian Bradford and Bingley -pankille ja saksalaiselle Hypo Real Estatelte. Islannissa koko raha- ja valuuttajärjestelmän toimivuus romahti ainakin hetkellisesti. USA:ssa, Iso-Britanniassa ja Saksassa valtio on puuttunut pankkisektorin toimintaan massiivisilla takuu- ja tukijärjestelmillä. Edellä kuvatut esimerkit ovat markkinatalouden makrotason ongelmia, jotka tosin vaikuttavat heikentyneinä yleisinä toimintaedellytyksinä mikrotasolle: yksittäisiin kotitalouksiin, yrityksiin ja julkisiin yksikköihin. Uudessa julkisjohtamisen paradigmassa markkinaehtoisuutta sovelletaan suoraan mikrotason julkisen sektorin toimintaan. Siten markkinaehtoisien makro- ja erityisesti rahatalouden ongelmat eivät välttämättä tarkoita, etteikö markkinaehtoisuus mikrotasolla – jopa julkiselle sektorille sovitettuna – kuitenkin voisi toimia. Voidaan kysyä, syrjäytyykö vallitseva uusi julkisjohtamisen paradigma samalla tavoin kuin se on syntynytkin eli makrotasolla tapahtuvien muutosten seurauksena.

Edellä esitetty paradigmajako ei ole kaiken kattava. Esimerkiksi neo-weberian state -suuntauksessa valtiolle katsotaan myönteisessä mielessä palautuneen toteuttajan tai mahdollistajan rooli globalisaatioon, teknologiseen muutokseen, ympäristöuhkiin ja demograafisiin muutoksiin liittyvissä ratkaisuissa (Pollitt ym. 2004, 99). Tässä suuntauksessa korostetaan byrokraattisuudesta uudelleentulkittuna löytyviä ominaisuuksia kuten edus-

tuksellista demokratiaa, ammattimaiseen toimintaan liittyvää tehokkuutta ja kansalaisten hyvinvointia edistäviä markkinamekanismista irrallaan olevia näkökulmia (Pollitt ym. 2004, 99-101). Josain määrin samaan kategoriaan neo-weberian state -suuntauksen kanssa voidaan sijoittaa myös network governance- tai metagovernance -keskustelut, jotka ovat erillään sekä perinteisestä julkishallinnon paradigmatista että uudesta julkisjohtamisen paradigmatista, mutta joilla toisaalta on yhtymäkohtia julkisen arvojohtamisen kanssa (ks. esim. Bogaon & Musso 2006, 6; Stoker, 2006).

3. Julkisen sektorin johtamisparadigmojen vertailu

Kolmen julkisen sektorin johtamisparadigman välillä on tehty suhteellisen vähän vertailuja. Näistä ehkä tärkeimmät ovat Stokerin (2006) ja O'Flynnin (2007) laatimat vertailut, joissa varsinkin jälkimmäisessä painopiste on uuden julkisjohtamisen paradigman ja julkisen arvojohtamisen paradigman välillä. Molemmissa vertailuissa on taustatietona myös vuonna 2002 Kellyn, Mulganin ja Muersin Iso-Britannian hallitukselle esittelemä tutkimus julkisen sektorin arvojohtamisesta. Taulukossa 1 on kooste näiden kolmen paradigman yhtäläisyyksistä ja eroista. Tarkastelu perustuu tässä artikkelissa edellä olleeseen verbaaliseen päätelyyn sekä Stokerin (2006) ja O'Flynnin (2007) esityksiin.

Kolmesta julkisjohtamisen paradigmatista on löydettävissä sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Edustuksellinen demokraattinen ja yhteisöllinen päätöksenteko sekä julkisen arvon käsite korostuvat erityisesti julkisen arvojohtamisen paradigmatissa, mutta vain osin perinteisen julkishallinnon paradigmatissa. Uusi julkisjohtaminen ei korosta juurikaan yhteisöllisyyttä tai poliittista demokratiaa vaan pikemminkin harvainvaltaa, oligarkiaa, johon sisältyy jopa huomattava riski korruptioon (Dunleavy & Hood 2002). Siten uuteen julkisjohtamisen paradigmatiin sisältyy sekä markkinaehtoisien palvelutuotannon hyviä että huonoja puolia.

Stokerin (2006, 55–56) mukaan demokratian ja johtamisen välinen köyden veto on sekä perinteisen julkishallinnon että uuden julkisjohtamisen para-

digmoissa vaikea kysymys: näiden yhteensovittaminen tuottaa helposti ongelmia. Sen sijaan julkisessa arvojohtamisessa legitiimi demokratia ja tehokas johtaminen ovat ”yhtiökumppaneita” ja politiikka ja johtaminen kulkevat käsi kädessä, koska päätöksentekoon vaikuttavat useat eri sidosryhmät. Vaikka myös näihin kysymyksiin liittyy ongelmia, voidaan julkista arvojohtamista Stokerin (2006, 56) mukaan pitää paradigmatina kahden vanhemman paradigman rinnalla. Stoker toteaa julkisen arvojohtamisen paradigman voiman piilevän sen tavassa määritellä uudelleen tavat kohdata tehokkuuden, vastuullisuuden ja tasa-arvoisuuden haasteet ottamalla huomioon myös ihmisten luontaisen halun verkostoitua ja osallistua jaettuun oppimiseen.

Tehokkuustavoittelu perinteisessä mielessä esiintyy kahdessa ensimmäisessä paradigmatissa. Perinteisessä julkishallinnon paradigmatissa tehokkuusajattelu pohjautuu varsin yksioikoiseen taylorismiin ja byrokraattisuuteen, uudessa julkisjohtamisen paradigmatissa taas markkinaehtoisuuden ulottamiseen julkissektorille ja suoraviivaiseen panos-tuotos-ajatteluun. Perinteiseen paradigmatiin sisältyy julkista sektoria säilyttävä ja myös kasvatettava elementti, kun uudessa julkisjohtamisen paradigmatissa tämä puuttuu tai on kääntynyt pääläelleen: pyrkimyksenä on supistaa julkishallintoa ja sen merkitystä. Siinä ei ole välttämättä julkista sektoria ylläpitävää elementtiä. Julkisen arvojohtamisen paradigmatissa on selkeästi julkista sektoria ylläpitävä mutta ei kuitenkaan kasvattava elementti: julkinen sektori on juuri niin laaja kuin sen sidosryhmät ja näistä muodostuva kollektiivinen verkosto haluavat. Kun sidosryhmiin on sisällytetty myös veronmaksajat rahastonomistajina ja toimintaan vaikuttavina päätöksentekijöinä, on paradigmatissa mukana myös selkeä julkisen sektorin kokoa kontrolloiva tekijä. Koska julkisen arvojohtamisen paradigmatissa tavoitteenasetteluun on vaikuttamassa laaja toimijaverkosto, voidaan paradigmatia ideaalisesti toteutuessaan pitää tehokkaana ja jopa tehokkaampana kuin uutta julkisjohtamisen paradigmatia, varsinkin jos tarkastelun lähtökohdaksi hyväksytään julkisen sektorin olemassaolon olevan jo arvo sinänsä. Paradigmatissa julkista sektoria voidaan kärjistäen pitää kaikkien omistamana konsernina, jossa omistusoikeudesta, konsernin osakkailleen säilyttämästä vastuusta eikä toisaalta

Taulukko 1. Kolmen julkisen sektorin johtamisparadigman sisällöllinen vertailu (Mukaiillen Stoker 2006, O'Flynn 2007)

	Perinteinen julkishallinnon paradigma (Traditional Public Administration)	Uusi julkisjohtamisen paradigma (New Public Management)	Julkinen arvojohtaminen (Public Value Management)
Valtakausi	1890–1990	1980/1990-luvulta alkaen	Mahdollisesti tulevaisuudessa, syntyvaiheet 2000-luvun puolivälissä
Syntyhistorian näkökulma	Mikrotaloudellinen, alun perin amerikkalainen liikkeenjohto-oppi perustuen yritys-talouden kenttä-tutkimuksiin. Wilsonin näkökulmana heti alussa julkisen talouden tehokkuus	Makrotaloudellinen, alun perin brittiläinen konservatiivinen vastaisku julkisen sektorin kasvulle, makrotaloudellinen kenttätyö	Normatiivinen/poliittinen, alun perin brittiläinen idealistinen tutkijalähtöinen näkökulma (Työväen puolueen valtakaudelta). Ei toistaiseksi kenttätutkimus-aineistoa.
”Oppi-isät”	Wilson, Taylor, Weber, Ford, Fayol ja esim. Mayol	Thatcher, Reagan	Kelly, Mulgan ja Muers
Perusominaisuus	Byrokraattinen, poliittinen	Jälkibyrokraattinen, kilpailullinen hallinto	Jälkikilpailullinen
Dominoiva fokus	Lailisuus, järjestys ja valvonta	Tuloksellisuus	Vuorovaikutus
Johtajien tavoitteet	Sääntöjen ja järjestyksen ylläpito	Sovittujen tavoitteiden toteuttaminen	Monisuuntaiset tavoitteet, laadukkuus, mandaatin uusinta, verkostojen ohjaus
Julkisten intressien määrittely	Poliitikot ja asiantuntijat	Yksilöiden preferenssit aggregaattina, käytännössä senioripoliitikkojen tai seniorijohtajien haltuun ottamana, jota tuetaan kulutusvalintaan kohdistuvilla tutkimuksilla	Yksilöiden ja julkisen sektorin kollektiiviset preferenssit monimutkaisena prosessina, keskeistä panokset ja vaihtoehtokustannukset
Hallitseva vastuu-velvollisuusmalli	Poliittinen ja hallinnollinen vastuuvelvollisuus	Ylöspäin suuntautuva vastuuvelvollisuus tulosopimuksiin pohjautuen, ulospäin suuntautuva velvollisuus asiakkaita kohtaan markkinamekanismin kautta	Moninaiset vastuuvollisuusjärjestelmät sisältäen kansalaiset hallinnon valvojina, kuluttajat palveluiden hyödyntäjinä ja veronmaksajat rahoittajina
Preferoitu palveluiden jakelujärjestelmä	Hierarkkinen jako tai itsesääntelevät professiot	Yksityinen sektori tai tarkasti määritellyt etäiset julkiset agentuurit	Menu pragmaattisesti valituista vaihtoehdoista ja refleksiivinen lähestymistapa interventiomekanismeihin, joilla tuotokset saavutetaan

konsernin tuotoksista ja osingoista ole kuitenkaan mahdollista täysin luopua.

Julkisen arvojohtamiseen liittyvät ongelmat kohdistuvat erityisesti verkostojen koordinointiin. Jyrkintä kritiikkiä ovat esittäneet Rhodes ja Wanna

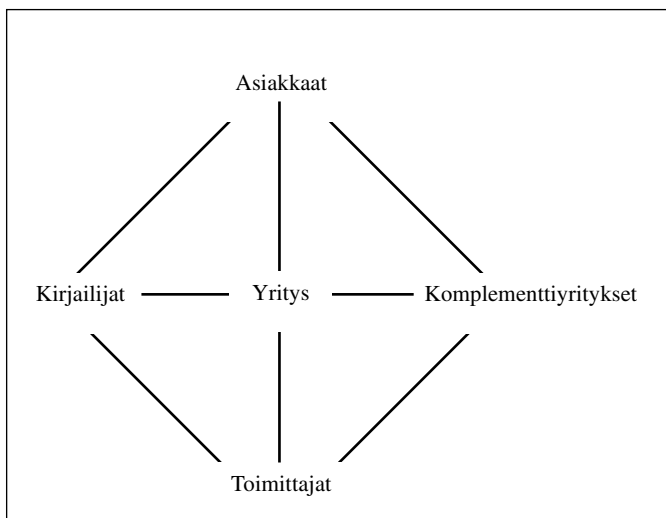
(2007), joiden mukaan julkiseen arvojohtamiseen sisältyy oletus, että julkishallinnon johtajat korvaavat poliitikot ja toimivat uusina yhteiskunnan ”platonisina vartijoina” päättäen mitkä asiat ovat julkisia intressejä ja mitkä eivät ole.

4. Julkisen arvojohtamisen paradigma ja liikkeenjohdon johtamisparadigmat ja -käytännöt

Julkisen arvojohtamisen paradigma perustuu kollektiivisuuteen ja talouden ja myös julkistalouden verkostomaiseen toimintatapaan, jossa eri osapuolten välinen yhteistyö on keskeistä. Tämän vuoksi julkisen arvojohtamisen paradigma voidaankin sijoittaa network governance -keskustelun yhteyteen (Bogason & Musso, 2006). Myös julkisen arvojohtamisen käytännön toteutuksessa voi ilmetä ongelmia esimerkiksi johtamisen demokratisoimisessa. Stokerin (2006, 56) mukaan johtamista ei voi aivan täysin demokratisoida, koska se johtaisi muodottomaan tai epämuodostuneeseen johtamiseen – puheisiin ilman tekoja. Joka tapauksessa verkostoitunut hallinnointi, sidosryhmien osallistuva kontrollointi ja toimijoiden halukkuus verkostoitumiseen ja jaettuun oppimiseen tai kehittymiseen ovat julkisen arvojohtamisen pääteemoja. Julkisessa arvojohtamisessa tuodaan siis esiin toimijoiden luontainen pyrkimys yhteisöllisyyteen ja yhdessä jaettavaan tavoitteisiin. Johtamiskirjallisuudessa yhteistyöllä on merkittävä sijansa strategisessa liikkeenjohdossa: toimitusketjut ja -verkostot, strategiset allianssit ja klusterit ovat olennainen osa johtamisen ulkoisia vallitsevia käytäntöjä ja tutkimusperinteitä (ks. esim. Padula & Dagnino 2007). Samaan aikaan myös yrityksen sisäi-

sessä organisoitumisessa on siirrytty linja- tai toimintoperusteisesta organisaatorakenteesta kohden ryhmä- ja tiimi- ja verkostotyöskentelyä (ks. esim. Peltonen 2007).

Strategisessa liikkeenjohdossa on pitkään vallinnut kilpailuparadigma. Kilpailuparadigman noudattaminen merkitsee kilpailuedun saavuttamista muiden kilpailuedun kustannuksella eli kyse on win-lose-tyyppisestä nollasummapelistä, mutta vähitellen sen rinnalle on tullut vastakkainen yhteistyöparadigma, ns. win-win-strategia, jossa yritys etsii yhteistyön etuna vahvuutta ja menestystä, joka on seurausta muiden yritysten samanaikaisesta vahvuudesta ja menestyksestä. (Padula & Dagnino 2007). Näiden vallitsevien paradigmojen rinnalle on kohoamassa myös uusi strategisen yritysjohtamisen suuntaus, joka sijoittuu kilpailu- ja yhteistyöparadigmojen välimaastoon: ns. ”coopetition”, samanaikainen kilpailu ja yhteistyö, tai kilpailijayhteistyö. Kyse ei ole kuitenkaan kartellista tai kolluusiosta, vaikka ajoittain myös nämä käsitteet on liitetty coopetition – käsitteen yhteyteen (ks. esim. Walley 2007, 15), vaan pikemminkin arvoverkosta, joka perustuu usean toimijan yhteistyöhön (Brandenburger & Nalebuff 1996, kuvio 2). Kyse ei ole pelkästään win-win-tilanteesta vaan win-win-win-tilanteesta, jossa yritysten kaikki sidosryhmät, myös esimerkiksi asiakkaat, hyötyvät kilpailijoiden välisestä yhteistyöstä.



Kuvio 2. Arvoverkko (Brandenburger & Nalebuff 1996).

Myös julkisella sektorilla on merkittävä rooli coopetition-käsitteeseen liittyvässä arvoverkossa. Yadong Luo on lukuisissa coopetition-aiheisissa tutkimuksissaan tarkastellut monikansallisten yritysten kuten Nokian ja Motorolan välistä yhteistyötä esimerkiksi Kiinassa tai Intiassa. Siinä kilpailevat yritykset ovat yhdessä ryhtyneet yhteistyössä paikallisten viranomaisten ja hallituksen kanssa kehittämään alueen elinoloja ja koulutusta kyetäkseen paremmin hyödyntämään paikallisia resursseja tuotannossaan. (Ks. esim. Luo 2004a, 2004b, 2005, 2007.) Siten arvoverkosto on toiminut useita osapuolia hyödyntävällä tavalla. Tai niin kuin Luo (2004b) on todennut: kilpailijat kasvattavat yhdessä jaettavan kakun kokoa voidakseen myöhemmin kilpailla sen jakamisessa.

Vertailtaessa julkisjohtamisen ja liikkeenjohdon paradigmoja on helppo todeta, että uusi julkisjohtamisen paradigma on miltei analoginen kilpailuparadigman kanssa, kun taas julkisen arvojohtamisen paradigmassa on runsaasti yhtymäkohtia coopetition-käytännön kanssa. Julkisella sektorilla johtamiskäytäntöjen muutokset tapahtuvat hitaasti: kilpailuparadigma yritysjohtamisen paradigmana on vanha ja sen rinnalla on jo vuosikymmenien ajan ollut yhteistyöparadigma. Kuitenkin vallitseva uusi julkisjohtamisen paradigma nojaa erityisesti markkinaehtoisuuteen ja kilpailullisuuteen kiinnittämättä erityistä huomiota yhteistyön ja verkostomaisen toimintatavan tuomiin moninaiisiin mahdollisuuksiin. Sen sijaan julkisen arvojohtamisen paradigma on liikkeenjohdon käytäntöjen näkökulmasta hyvinkin moderni: vastine paradigmalle löytyy yrityksen strategisesta johtamisesta vielä suhteellisen tuoreesta coopetition-käsitteestä, joka ei ehkä ole vielä vakiintunut edes varsinaiseksi paradigmaksi (ks. esim. Padula & Dagnino 2007).

Julkisen arvojohtamisen paradigmassa samoin kuin coopetition-käsitteen arvoverkossa on siis taipumuksena kuunnella kaikkia sidosryhmiä ja niille hyötyä tuottavia ratkaisuja (win-win- tai win-win-tilanteet). Suomalaisen yhteiskunnan yhteistyökäytäntöjen historiasta on löydettävissä samankaltainen työmarkkinaneuvottelujen yhteydessä käytössä ollut korporatistinen käytäntö: konsensus, jossa vastapuolien – työnantajien ja työntekijöiden – lisäksi neuvottelujen tulokseen ja laajuuteen on

ollut vaikuttamassa myös kolmantena osapuolena julkinen valta. Kolmannen osapuolen mukaantulo niin sanottuihin TUPO-ratkaisuihin on merkinnyt neuvottelujen vaikutusalueen laajentumista palkkaneuvotteluista eräänlaisiksi yhteiskuntasopimuksiksi.

Makrotaloudellisilla taustatekijöillä tai megatrendeillä on usein oma vaikutuksensa taloustieteellisten käytäntöjen ja tutkimusparadigmojen muodostumiseen. Uusi julkisjohtamisen paradigma sai alkunsa konservatiivien julkisen sektorin suhteetoman suurta kasvua koskevista havainnoista, kun samaan aikaan kansainvälisessä taloudessa oli 1970-luvun öljykriisien seurauksena notkahdus. Vuosien 2008 ja 2009 aikana maailmantalous on kääntynyt taantumaan tai ainakin notkahdukseen luoden osaltaan otollisen maaperän taloustieteellisten käytäntöjen ja paradigmojen suunnanmuutokselle.

5. Johtopäätökset

Viimeisen sadan vuoden aikana on vakiintuneita julkisen sektorin johtamisparadigmoja ollut kaksi: perinteinen julkishallinnon paradigma (traditional public administration) ja uusi julkisjohtamisen paradigma (new public management). Tosin sisällöllisesti näiden välimaastoonkin sijoitettavia suuntauksia, kuten esimerkiksi neo-weberian state -näkökulma, on viimeisimmän vuosikymmenen aikana esitetty runsaasti. Joka tapauksessa muutokset julkishallinnon johtamiskäytännöissä ovat olleet suhteellisen hitaita: esimerkiksi perinteinen julkishallinnon paradigma, joka sai alkunsa jo 1880-luvun lopulla, kohtasi merkittävimmän kriittikkinsä vasta yli puoli vuosisataa myöhemmin (Lynn 2001). Uusi julkisjohtamisen paradigma syntyi konservatiivisten poliitikkojen Margaret Thatcherin ja Ronald Reaganin aloitteesta 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa vastavetona julkisen sektorin voimakkaalle laajentumiselle. Myöhemmin samaan suuntaukseen liitettiin ylipäänsä kaikki julkisen hallinnon markkinalähtöisyyteen ja toiminnan tehostamiseen pyrkivät toimenpiteet, kuten tulosjohtaminen, sopimusjohtaminen ja kunnallishallinnon monet uudistukset, kuten tilaa- ja tuottaja-malli.

Vallitseva uusi julkisjohtamisen paradigma perustuu kilpailutalouteen ja win-lose- tai win-win-lose-lähestymistapaan, jossa monet sopimuksen ulkopuolelle jäävät osapuolet voidaan kokea menettäjiksi. Siten paradigma on läheisessä yhteydessä yrityksen strategisen johtamisen kilpailuparadigmaan ja sen taustalla olevaan nollasummapelijajatteluun. Yrityksen strategisena johtamisparadigmaan kilpailuparadigman rinnalla on jo kuitenkin vuosikymmenien ajan ollut yhteistyöparadigma, joka perustuu win-win-ajatteluun. Uutena, mahdollisesti nousevana yhteistyökäytäntönä, on jo runsaan vuosikymmenen ajan esitelty cooperation-käytäntöä, samanaikaista yritysten välistä kilpailua ja yhteistyötä, joka perustuu moniulotteiseen arvoverkkoon johtaen win-win-win-tilanteeseen, jossa jaettavan kakun suuruutta pyritään kasvattamaan yhteistyössä mahdollisimman suureksi ja kaikkia sidosryhmiä, myös kuluttajia, hyödyttäväksi.

Vuodesta 2002 alkaen on julkishallinnossa ollut esillä uusi suuntaus, osana laajempaa networking governance -lähestymistapaa, joka on jo nimetty *julkisen arvojohtamisen paradigmaski* (public value management), vaikka uutta johtamisideologiaa ei ole vielä sellaisenaan sovellettu varsinaisesti käytäntöön, paitsi ehkä laajempaan networking governance -suuntaukseen liittyen. Sen saama tieteellinen mielenkiinto on ollut toistaiseksi selvästi vähäisempää kuin vallitsevan uuden julkisjohtamisen paradigman saama painoarvo. Perustuessaan kollektiivisuuteen, verkostoitumiseen ja yhteisesti jaettuihin arvoihin julkisen arvojohtamisen paradigma muistuttaa yllättävän paljon yritysstrategista cooperation-käytännön moniulotteista tulkintaa ja sen sidosryhmien yhteistyöhön perustuvaa arvoverkkoa.

Taloustieteellisiä suuntauksia tarkistetaan usein makrotaloudellisten taantumien yhteydessä. 1970-luvun öljykriisien aikaan esiintynyt samanaikainen inflaatio ja talouden taantuma olivat osaltaan kumoamassa ns. Phillipsin käyrän johtopäätöstä eli inflaation ja korkean työttömyyden samanaikaisen esiintymisen mahdottomuutta ja vauhdittamassa monetarismia tai thatcherismia ja reaganismia esiinnousua, jotka olivat osa uuden julkisjohtamisen paradigman alkutaivalta. Maailmantaloudessa on jo vuonna 2008 alkanut samantapainen tai hieman voimakkaampikin taantuma, mikä tuo tullessaan myös uutta taloustieteellistä

pohdintaa ja mahdollisia vaikutuksia myös julkisen sektorin kuin ehkä yrityssektorinkin johtamisparadigmoihin. Tämä voi luoda uusia edellytyksiä myös julkisen arvojohtamisen paradigman esiinnousulle.

Lisätutkimusaiheena erityisesti julkisen arvojohtamisen paradigman ja cooperation-lähestymistavan osalta ovat näihin suuntauksiin liittyvään verkostonäkökulman sisältävät mahdolliset sudenkuopat, joihin tässä katsauksessa ei syvennetty tarkemmin. Laaja verkostoyhteistyö tuo mukanaan aina myös ongelmia sekä koordinoinnin että käytännön yhteistyön tasolla.

LÄHTEET

- Bogason, Peter & Musso, Juliet. 2006. The Democratic Prospects of Network Governance. *The American Review of Public Administration to New Public Management*. 36, 3–18.
- Brandenburger, Adam M. & Nalebuff, Barry J. 1996. *Co-opetition*. New York: Doubleday Currency.
- Clarke, Thomas & Clegg, Stewart. 1998. *Changing Paradigms: The Transformation of Management Knowledge for the 21st Century*. London: HarperCollins Business..
- Coase Ronald. 1937. *The Nature of the Firm*. <http://www.scribd.com/doc/2530438/COASEThe-Nature-of-the-Firm> (Luettu 2.1. 2009).
- Dunleavy, Patrick. & Hood, Christopher. 2002. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management* July-September, 9–16.
- Dunsire, Andrew. 1999. Then and Now Public Administration, 1953–1999. *Political Studies*, XLVII, 360–378.
- Gruening, Gernd. 1998. *Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)*. Draft for the 1998 IPMN conference in Salem/Oregon, June 1998.
- Kelly, Gavin, Mulgan Geoff & Muers Stephen. 2002. *Creating Public Value : An analytical framework for public service reform (October 2002)*. Prime Minister Strategy Unit of the Cabinet Office of The United Kingdom.
- Luo, Yadong. 2004a. A cooperation perspective of MNC-host government relations. *Journal of International Management*, 10, 431–451.
- Luo, Yadong. 2004b. *Coopetition in International Business*, Copenhagen Business School Press.
- Luo, Yadong. 2005. Toward cooperation within a multinational enterprise: A perspective from foreign subsidiaries. *Journal of World Business*, 40, 71–90.
- Luo Yadong. 2007. From foreign investors to strategic insiders: Shifting parameters, prescriptions and paradigms for MNCs in China. *Journal of World Business*, 42, 14–34.
- Lynn, Laurence E jr. 2001. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For? *Public Administration Review*, 61, 144–160.

- Lähdesmäki, Kirsi. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa. Vaasan yliopisto.
- Mader, Sabine, Miels, Just & Volmerg, Birgit. 2007. New Concepts of Management in Cultural Establishments: Experiences of Experts in the Field. *Critical Sociology*, 33:1/2, 127–151.
- Newberry, Susan & Pallot, June. 2004. Freedom or coercion? NPM incentives in New Zealand central government departments. *Management Accounting Research* 15, 247–266.
- O'Flynn, Janine. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66, 353–366.
- Owens, Jeffrey. 2005. *Tax Reform: An International Perspective*. ANNEX. The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform. San Francisco, March 31 2005. OECD.
- Padula, Giovanna & Dagnino, Giovanni. 2007. Untangling the Rise of Coopetition. *International Studies and Management & Organization*, 37:2, 32–52.
- Peltonen, Tuomo. 2007. *Johtaminen ja organisointi: teemoja, näkökulmia ja haasteita*. KY-palvelu, Otavan Kirjapaino.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition, Oxford.
- Rekonen, Riku. 2007. *Sopimuksilla johtaminen kunnissa*. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Rhodes, R.A.W. & Wanna, John. 2007. The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66:4, 406–421.
- Rusko, Rauno. 2007. Strategiset allianssit – vaihtoehto kuntaliitoksille? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 35:3, 324–332.
- Stewart, John & Walsh, Kieron. 1992. Change In The Management Of Public Services. *Public Administration*, 70, 499–518.
- Stoker, Gerry. 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*. 36:1, 41–57.
- Taylor, Frederick. 1911. *The Principles of Scientific Management*. <http://www.eldritchpress.org/fwt/ti.html> (luettu 2.1.2009)..
- Walley, Keith. 2007. Coopetition. An Introduction to the Subject and an Agenda for Research. *International Studies and Management & Organization*, 37:2, 11–31.
- Weber, Max. 1911. "Bureaucracy", from Max Weber Essays in Sociology. /Public Administration Concepts & Cases, 1988/1946/1911, eds. R. Stillman. Boston: Houghton Mifflin Company, 41–49.