

Tero Oinonen

Sosiaalisen pääoman ylläpitämisen vaikeus uudessa julkisjohtamisessa

Tässä artikkelissa tarkastellaan sosiaalisen pääoman merkitystä julkisjohtamisessa ja erityisesti uudessa julkisjohtamisessa (New Public Management, NPM). Julkisjohtamista ei ole aikaisemmin juuri tarkasteltu sosiaalisen pääoman näkökulmasta, vaikka jo julkisjohtamisen klassikot ovat sivunneet näitä teemoja. Sosiaalinen pääoma antaa uusia mahdollisuuksia analysoida ei-taloudellisten tekijöiden kuten yhteistyön tai luottamussuhteiden toimintaa. Näkökulman tärkeys korostuu, koska uusliberalistisilla julkisjohtamisuudistuksilla on merkittäviä vaikutuksia siihen kuinka sosiaalisen pääoman eri elementit kuten yhteistyö, luottamus ja vastavuoroisuus käsitteistetään ja määritellään. Artikkelissa käydään läpi NPM suuntauksen alkuperää ja sisältöä sekä kuvataan lyhyesti NPM:n vaikutuksia Suomen julkishallinnon uudistuksiin. Sosiaalisen pääomalla on määrittelyongelmistaan huolimatta keskeinen merkitys julkisjohtamisessa. Keskeisenä argumenttina on, että NPM uudistukset tuovat julkisjohtamiseen elementtejä, joilla voi olla negatiivisia vaikutuksia sosiaalisen pääomaan ja päätöksenteon eettisyyteen.

Johdanto

NPM on 1970-luvun lopulta asti vaikuttanut uusliberalistiseen poliittiseen filosofiaan nojaava kansainvälinen julkisen hallinnon uudistamisen aalto. Keskeistä siinä on julkisten palvelujen markkinaistaminen ja yksityisen sektorin johtamismenetelmien, managerismin, tuominen julkiselle sektorille. (Hood 1991; Hood & Jackson 1991). NPM periaatteiden mukaan toteutetut uudistukset ovat herättäneet keskustelua siitä, katoaako julkishallinnosta uudistusten myötä sosiaalista pääomaa tai eettistä harkintaa (Gregory 1999; Maesschalck 2004). Voidaan väittää, että sosiaalisen pääoman luominen ja säilyttäminen on erityinen haaste NPM:n kontekstissa.

Sosiaalisen pääoma on Bourdieun (1986, 248) ja hänen jälkeensä Colemanin (1988, 95) ja Put-

namin (2000, 19) esiin nostama suuren suosion saavuttanut käsite. Keskustelu sosiaalisesta pääomasta on laajentunut viime vuosina myös johtamistutkimukseen. Esimerkiksi Starkey ja Tempest (2004, 78) ovat tarkastelleet sosiaalisen pääoman merkitystä ja toimintaa strategisessa johtamisessa Brass ja Labianca (1999, 323) henkilöstöjohtamisessa ja Nahapiet ja Ghosnal (1998, 250) tiedon ja tietämyksen johtamisessa. Kuitenkin nämä tutkimukset keskittyvät yksityisen sektorin alueelle ja sosiaalisen pääoman yhteydet julkisjohtamiseen ovat tähän asti jääneet ilman tieteellistä tarkastelua.

On kuitenkin huomioitava, että nykyisestä suosiostaan huolimatta sosiaalisen pääoman käsite ei sisällä yhtään varsinaisesti uutta ja ainut-

laatuista ajatusta, käsitteillä luottamus, yhteistyö tai valta on jo pitkä tutkimustraditio myös julkisjohtamisessa. Vaikka sosiaalisen pääoman käsitettä ei ole käytetty julkisjohtamisen tutkimuksessa, jo julkisjohtamisen klassikot, kuten Follett (1925) tai Barnard (1938), ovat kirjoittaneet yhteistyön, suhdeverkostojen ja intressiryhmien valtaisteluun merkityksestä johtamistyössä. Suomessa julkisjohtamisen tutkimus oli pitkään hallinnontutkimusta, jossa korostettiin virkamiesten neutraalia roolia poliittisen päätöksenteon asiantuntijoina ja toimeenpanijoina (Temmes 2001, 15). Vasta 1980-luvun jälkeen johtamiseen on alettu kiinnittää huomiota erillisenä julkisen sektorin ilmiönä ja tutkimuskohteena ja alan kirjallisuus on lisääntynyt viime vuosina (esim. Aaltonen 1999; Niiranen 1995; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999; Salminen 2004; Temmes 1991).

Sosiaalisella pääomalla on tarjottavana uusia mahdollisuuksia julkisjohtamisen tutkimukseen. Käsitteen käyttökelpoisuus johtuu osittain siitä, että sen avulla voidaan osoittaa ei-taloudellisten pääoman muotojen tärkeys johtamisessa ja poliittis-hallinnollisessa ohjauksessa (Portes 1998, 3). Lisäksi käsite pienentää sosiologisen ja taloustieteellisen lähestymistavan eroja ja kiinnittää päätöksentekijöiden huomiota sosiaalisten ongelmien sellaisiin syntyperustoihin, jotka eivät ole välittömästi palautettavissa taloudellisiin tekijöihin. Smith ja Kulynych (2002, 150) näkevät sosiaalisen pääoman käsitteen leviämässä kuitenkin myös uhkia ja huomauttavat sen merkittävistä ideologisista vaikutuksista. He väittävät sosiaalisen pääoman käsitteen edistävän sosiaalisten suhteiden näkemistä normatiivisessa usklassisen taloustieteen viitekehyksessä yksilöiden rationaalisesti hyödynnettävänä resurssina. NPM on omiaan edistämään tätä sosiaalisen pääoman uusliberalistista tulkintaa. Tässä artikkelissa esitän, että tämä tulkinta voi vaikeuttaa sosiaalisen pääoman ylläpitämistä.

Julkisen sektorin tutkimuksessa sosiaalinen pääoma kiinnitetään usein makro-tason analyysiin. Kiinnostuksen kohteena on tällöin se, kuinka sosiaalinen pääoma vaikuttaa kokonaisten kaupunkien, alueiden tai jopa valtioiden toimivuuteen tai institutionaalisiiin järjestelmiin. Esimerkiksi Putnam (1993; 2000) tai Szreter (2002) ovat esittäneet pitkittäistutkimuksia sosiaalisen pääoman murenemisesta Yhdysvalloissa, toisaalta

Rothstein ja Stolle (2003) ovat tutkineet miksi sosiaalinen pääoma samoilla mittareilla mitattuna on säilynyt Pohjoismaissa. Fukuyama (1995) on puolestaan selvittänyt kuinka sosiaalinen pääoma vaikuttaa kansantalouksien rakenteeseen ja talouskasvuun. Nämä tarkastelut ovat nostaneet sosiaaliseen pääoman kansainväliseen keskusteluun aina Maailmanpankkia (esim. Fine 1999 tai Grootaert 1997) ja OECD:tä (2001) myöten. Missään näissä tarkasteluissa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota sosiaalisen pääoman dynamiikkaan mikro-tasolla, kuten esimerkiksi julkisjohtamisessa. Tämän artikkelin tavoitteena on laajentaa sosiaalisesta pääomasta käyty keskustelu myös julkisjohtamisen kontekstiin ja osoittamaan käsitteen olevan relevantti erityisesti analysoitaessa NPM suuntausta.

Uuden julkisjohtamisen alkuperä ja sisältö

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) viittaa 1970-luvun lopussa alkaneeseen julkishallinnon uudistamisen virtaukseen, jonka keskeisiä ajatuksia ovat tehokkuus, suorituksen arviointi, tulospalkkaus, kustannusten alentaminen, yksityisen sektorin johtamismenetelmien korostaminen, managerismi, selkeät ja mitattavat johtamistavoitteet jne. (Hood 1991; Hood ja Jackson 1991). NPM suuntausta pidetään globaalina julkisen sektorin uudistuksia ohjaavana doktriinina, jonka promootoreina ovat toimineet kansainväliset organisaatiot kuten Maailmanpankki (1992) ja OECD (1995).

NPM:n teoreettiset juuret ovat löydettävissä julkisen valinnan teoriassa ja managerialismissa (Aucoin 1990, 115; Gruening 2001, 1). NPM suuntaus voidaan nähdä myös laajemmin uusklassisen talousteorian ja tehokkuutta ja taloudellisuutta korostavien normatiivisten arvojen vaikutuksena julkisen hallinnon uudistamiseen (Cristensen & Lægred 2003, 1). Voidaan väittää, että NPM on rationaalisen ihmiskuvan ilmentymä julkisjohtamisessa korostaessaan yksilöiden valinnanvapautta, itsekkyyttä ja rationaalisuutta. NPM uudistukset saavat legitimitteettiä hyvinvointivaltion väitetyistä kriisistä, valtion kontrolloivan ja holhoavan roolin kriitikkistä ja byrokraattisten julkisten organisaatioiden oletetusta tehottomuudesta. Voimakkaimmin NPM suuntauksen mukaan julkishallintoaan uudistaneet maat ovat

usein käyneet läpi talouskriisin, joka on toiminut radikaalien reformien oikeutuksena.

Käytännössä NPM oppeja on ensimmäisenä lähtenyt soveltamaan 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa Iso-Britanniassa Thatcherin hallintokaudella ja Yhdysvaltain niissä osavaltioissa, jotka eniten kärsivät 1970-luvun lamasta (Gruening 2001, 2). Muut angloamerikkalaiset maat kuten Australia, Kanada ja Uusi-Seelanti seurasivat perässä ja vasta myöhemmin tutkijat nimesivät näissä maissa toteutetut käytännön poliittis-hallinnolliset uudistukset NPM:ksi (Dunshire 1995, 21). Uutta-Seelantia on pidetty NPM oppien soveltamisen laboratoriona. Siellä 1970-luvun lopun julkisen talouden vaje antoi oikeutuksen radikaaleille julkisen sektorin uudelleenjärjestelyille, joita pidetään NPM oppien laajimpana ja teoreettisesti yhtenäisimpänä sovelluksena (Gregory 2003, 231).

Keskeistä on nähdä NPM uusklassisen taloustieteen opeille perustuvana uusliberalistisena ja globaalina julkisen hallinnon uudistamisen aaltona, jonka juuret ovat angloamerikkalaisissa maissa ja jonka vaikutus suodattuu kunkin maan institutionaalisten rakenteiden ja hallintokulttuurien mukaan. Critensen ja Læg Reid (2003, 26) esittävät, että NPM doktriinit suodattuvat sekä eri maiden poliittis-hallinnollisen järjestelmän normien ja arvojen läpi että vallitsevan poliittisen puoluejärjestelmän (kaksipuolue- tai monipuoluejärjestelmä) kautta. Seuraavaksi tarkastellaan kuinka NPM ovat vaikuttaneet Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudistuksiin.

Uusi julkisjohtaminen Suomessa

Tässä artikkelissa keskitytään Suomessa lähinnä 1980-luvulla alkaneisiin hallinnonuudistuksiin, jotka ovat nudattaneet NPM oppeja, jotka kuitenkin ovat saneet omanlaisensa lähinnä Suomen virkamieskunnalta ja poliittisilta päättäjiltä tulleen tulkinnan. Suomen hallintohistorian aikaisempiin vaiheisiin voi perehtyä esim. Selovuoren (1998) toimittaman kirjan kautta. Pohjoismaisen mallin mukaisen hyvinvointivaltio rakennettiin toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä, kiivaimmillaan tämä kehitys oli 1960- ja 1970-luvuilla (Kekkonen 1998, 180). Hyvinvointivaltion kritiikki alkoi voimistua 1970-luvun lopussa. Kansainvälistyminen ja hallinnon modernisoimis- ja tehokkuusvaatimukset loivat painetta hallinnon-

uudistuksiin erityisesti 1980-luvulla. 90-luvulla reformeja tuli vauhdittamaan vielä laman aiheuttama julkisen sektorin rahoitusvaje.

Suomen julkishallintoa on reformoitu voimakkaasti 1980-luvun puolivälin jälkeen. Temmes ja Kivimäki (1997) ovat tehneet koosteen valtiovarainministeriön tuottamasta vuosien 1987-1995 hallinnonuudistuksien arvioinneista. Tärkeimpinä uudistuksina pidetään ohjausjärjestelmien muuttamista tulosohtaukseksi ja tulosjohtamiseksi, valtion liikelaitosten muodostamista ja yhtiöittämistä sekä valtionosuusjärjestelmän muuttamista kuntien itsenäisyyttä korostavaksi. Koosteessa huomautetaan, että toteutetut hallinnonuudistukset ovat poikkeuksellisia paitsi laajuudessaan myös siinä, että ne ovat voimakkaasti kyseenalaistaneet Suomen perinteisen legalistisen poliittis-hallinnollisen tradition managerialistisilla periaatteilla.

Julkunen (2002, 142, 163) huomauttaa, että hallinnonuudistuksien ohella hyvinvointivaltion purkaminen ilmeni sosiaalipoliittisten etujen karsimisessa, joka puolestaan edellytti lainsäädännön muutoksia. Nämä karsinnat olivat usein NPM mallien mukaisia pyrkien karsinnan ohella luomaan kannusteita tai pakotteita. Uusliberalismin hyvinvointivaltioon kohdistama kritiikki liiallisesta julkisjohtamisen regulaatiosta ja sosiaalipoliittikan asiakkaiden vääristä kannusteita on muuttanut näkökulmaa pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta kohti kilpailuvaltiomalleja (Salmi 2000, 105).

Temmesin (1998, 444) mukaan Suomen NPM reformien tärkeimmät päättäjät ovat olleet valtionhallinnossa vahvassa asemassa olevat sisäasiain- ja valtiovarainministeriöiden johtavat virkamiehet. Virkamiesten vahva asema juontuu ainakin osittain 1800-luvun autonomian ajan venäläisestä hallintotraditiosta. Myöhemmin erityisesti useiden eri puolueiden muodostamien koalitiotahallitusten sisäinen heikkous on antanut virkamieskunnalle pysyvyyttä ja vakautta. Vasta aivan viime aikoina on esitetty, että virkamieseliitinkin suhteen olisi pyrittävä NPM:n edellyttämään ammattijohtajuuteen esimerkiksi uudistamalla rekrytointiprosesseja ja lisäämällä tehtävienkiertoa määräaikaisuuksien kautta (Valtionhallinnon ylimpien virkojen uudistaminen 2005).

Temmes (1998, 448) tuo esiin, että hyvinvointivaltiota rakentamisen kaudella hallinnollisten

rakenteiden modernisointi jäi käytännössä tekemättä, vaikka 1970-luvun lopulla hallinnollisia uudistuksia yritettiin viedä läpi. Vasta 80-luvun lopusta tuli hallinnonuudistusten käänneaste ja nämä 90-luvulla jatkuneet uudistukset seurasivat kansainvälisiä malleja. Vaikka Suomi on aktiivisesti omaksunut NPM tyyppisiä uudistuksia, niiden vaikutukset poikkeavat monista angloamerikkalaisista maista esimerkiksi siinä, että yksityistäminen on ollut vähäisempää.

Tyypillistä hallinnonuudistuksien läpiviemiseksi on ollut tehokkuus ja nopeus, joka on tullut mahdolliseksi johtavien virkamiesten ja poliitikkojen saavutettua reformeista tarpeeksi laajan yksimielisyyden. NPM reformien avulla taloustietoisuus on lisääntynyt ja erilaisten hallinnollisten yksikköjen itsenäisyys on kasvanut. Näitä yksikköjä ovat autonomiaansa lisänneet kunnat, mutta myös valtion laitoksista liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen kautta muodostetut yritykset kuten Suomen Posti Oyj tai Valtion Rautatiet. Tähän ryhmään kuuluvat myös asiantuntijuuteen perustuvaan palvelutuotantoon siirtyneet yksiköt kuten Stakes ja Tilastokeskus.

Kuntatasolla NPM:n vaikutusten arviointi on vaikeampaa, koska kuntien itsenäinen päätösvalta antaa niille mahdollisuuden erilaisiin valintoihin ja ratkaisuihin (Haveri 2002, 4-5). Suomen hallintojärjestelmä on perinteisesti ollut keskushallintojohtoinen, joten kunnallishallinnon organisaatioiden uudistumismahdollisuudet ovat olleet tiiviissä kytköksissä keskitetyn ohjauksen määrän ja lainsäädännön kehittymiseen. Valtakunnallisilla uudistuksilla on tietysti heijastusvaikutuksia kuntatasolla, mutta NPM suuntaus vaikuttaa suoraan kuntatasolle esimerkiksi tulos- ja laatujohtamismenetelmien omaksumisena, tulospalkkauksena, palveluiden kilpailuttamisena tai ulkoistamisena. NPM suuntauksen mukaiseksi liikkeeksi voidaan tulkita myös voimistuneet vaatimukset kuntaliitoksista ja sitä kautta tavoiteltavista yksikkökoon kasvuun perustuvista tehokkuuseduista.

Haveri (2002, 9) esittää, että NPM:n mukaisia uudistuksia kunnallishallinnossa ovat olleet erityisesti vapaakuntakokeilu, kuntalaki, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja tulosohtaus ja -johtaminen. Näiden uudistuksien tavoitteena on ollut hallinnon joustavuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden lisääminen, hallituksen toimintaedellytyksien parantaminen ja ohjausjär-

jestelmien selkiinnyttäminen (Valtioneuvoston periaatepäätös 1993). On kuitenkin huomattava, että Suomessa reformeihin on NPM:n ohella vaikuttanut esimerkiksi pyrkimys vahvistaa kuntien itsehallintoa. Se, kuinka hallintorakenteiden ja -ohjausjärjestelmien muuttaminen vaikuttaa Suomen perinteisesti byrokraattis-legalistiseen hallintokulttuuriin, on kuitenkin vielä epäselvää.

Uuden julkisjohtamisen kritiikki

NPM nojaa vahvasti yksityisen sektorin johtamismalleihin. Yritysjohtaminen eroaa kuitenkin merkittävästi julkisjohtamisesta. Julkisjohtamisen toimintaympäristössä demokratian ideaalimallin mukainen poliittinen vaikuttaminen on keskeisin toiminnan ohjaaja. Tällöin oletetaan, että kansalaiset ilmaiset intressinsä äänestämällä ehdokkaita, jotka sitten toimivat näiden intressien puolesta kunnanvaltuustossa tai eduskunnassa. Yritysjohtamisessa kuunnellaan toki asiakkaiden ääntä mutta kansalaisuus eroaa merkittävästi asiakkuudesta. Kansalaisilla on oikeus tiettyihin peruspalveluihin, kuten koulutukseen tai terveydenhuoltoon, joista heidän ei tarvitse suoranaisesti maksaa. Kansalaisilla on myös mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon välillisen ja suoran demokratian keinoin.

NPM uudistukset kuitenkin pyrkivät erottamaan johtamisen poliittisesta päätöksenteosta, jolloin poliitikkojen vaikutusmahdollisuudet voivat heiketä kun johtajien autonomia samalla laajenee (Cristensen & Læg Reid 1999; 2003, 93). NPM:ssa julkisjohtajia seurataan erityisesti sen perusteella, kuinka he pystyvät pysymään budjettiraameissa ja toimimaan tavalla, joka pienentää kustannusten kasvua ja tehostaa resurssien käyttöä. Julkisjohtajilla on kuitenkin vastuu myös kansalaisten tai kuntalaisten tasapuolisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta. Tilanteessa, jossa seurantarjestelmät korostavat taloudellisuutta, johtamisen sosiaalinen ulottuvuus, kuten asiakkaiden tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu, voivat jäädä taka-alalle.

NPM uudistukset pyrkivät kasvattamaan markkinaohjauksen merkitystä julkisten palveluiden tuotannossa (Niiranen 2003, 71). Jotta markkinaohjaus voisi toimia, se edellyttää toimivia markkinoita eli sitä, että julkisten palveluiden kilpailutuksessa on mukana tarpeeksi palveluja tarjoavia yrityksiä. Yrityksiä, jotka pystyisivät

tuottamaan tilattuja palveluja, on kuitenkin usein liian vähän eikä aitoa kilpailua synny. Lisäksi kuntien kilpailuttamisen taidot ja osto-osaaminen eivät ole usein tarpeeksi kehittyneitä, pahimmillaan tämän seurauksena voi olla pitkäjäisiä oikeusprosesseja markkinatuomioistuimissa. Kilpailuttamisprosessien vaatima osto-osaamisen voi pikemminkin lisätä byrokratiaa kuin tuoda kaivattua tehokkuutta.

NPM teoriassa oletetaan, että julkisjohtajat ovat itsekkäitä ja pyrkivät rationaalisella tavalla maksimoimaan omat hyötynsä toimiessaan julkisjohtajina. Brewer (2003, 20) on havainnut empiirisessä tutkimuksessaan, että julkisen sektorin työntekijät ovat muita useammin tasa-arvoa kannattavia, suvaitsevampia ja altruistisempia. Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että julkisjohtajat ovat pikemminkin eettisiä ja aktiivisia kansalaisia, kuin omaa etua tavoittelevia yksilöitä. Tämä voi johtua osittain siitä, että julkisessa palvelutuotannossa perusajatuksena ei ole ollut kilpailu vaan tiettyjen peruspalvelujen tuottaminen kaikille kansalaisille. Siitä, kuinka NPM uudistukset muuttavat tätä ajattelutapaa ja vaikuttavat julkisjohtajien etiikkaan, on olemassa useita usein ristiriitaisia teorioita (Maesschack 2004, 469). Yhteistä näissä teorioissa on se, ne olettavat NPM reformien muuttavan olennaisesti julkisjohtajien eettisen harkinnan ja toiminnan kontekstia. Koska NPM teoriassa julkisjohtajien oletetaan toimivan itsekkäästi, on syytä kysyä tuleeko tästä oletuksesta itseäntoteuttava kuten esimerkiksi Gregory (2003, 245) väittää.

NPM suuntausta kritisoidaan usein myös siitä, että uudistuksien käytännön toteuttaminen on vain osittaista ja hidasta (Lynn 1998, 117). Koska poliitikot, virkamiehet ja muut intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan uudistusten toteuttamiseen, NPM uudistusten luonne vaihtelee maittain. Kaikkialla ei ole päädytty samaan tilanteeseen kuin Uudessa-Seelannissa, jossa NPM uudistukset ovat olleet selkeimpiä, ja jossa julkinen sektori on joutunut kamppailemaan legitimaatio-ongelmien kanssa, koska kansalaisten luottamus julkisen sektorin toimivuuteen on romahtanut (Gregory 2003, 250). Uudistukset ovat ainakin Uuden-Seelannin tapauksessa rappeuttaneet julkisten instituutioiden sosiaalista pääomaa.

NPM korostaa palveluiden käyttäjien valinnanvapautta. Käytännössä tämä tarkoittaa esimer-

kiksi sitä, että kuntalainen voi valita käyttämänsä palvelun markkinoilta eri palveluntarjoajien valikoimasta ja kunta maksaa tietyn ostosetelissä määritetyn osan palvelun kustannuksista. Julkisten palveluiden yksityistämistä voi kuitenkin seurata yksityisten kansalaisten ja eri alueiden eriarvoistumista, koska markkinaperusteisissa palveluissa palvelutuotanto keskittyy sinne missä palveluiden tuottavuus on suurin. Harrow (2002, 153) kuitenkin huomauttaa, etteivät tasa-arvo ja tehokkuus ole toistensa vastakohtia ja NPM uudistukset voivat myös lisätä tasa-arvoa, jos julkisjohtajat sitoutuvat sitä uudistuksissa edistämään.

Sosiaalinen pääoma julkisjohtamisessa

Putnam (2000, 19) määrittelee sosiaalisen pääoman yleistyneeksi luottamukseksi, joka on riippuvainen solidaarisuudesta ja koheesiosta, joka syntyy yksilöiden välisistä vastavuoroisuuden ja luottamuksen normeista. Putnam (1993, 35-36) väittää, että "yhteistyö on helpompaa yhteisössä, jossa on laaja sosiaalisen pääoman varasto". Putnam kytkee sosiaalisen pääoman keskeisesti yhdistysten jäsenyyteen ja kansalaisyhteiskuntaan. Putnamin mukaan aktiivisen yhdistys- ja kansalais-toiminta synnyttää vastavuoroisuuden normistoja, yleistynyttä luottamusta ja sitä kautta myös sosiaalista pääomaa. Putnamin sosiaalisen pääoman tulkinta tarkoittaisi, että julkisjohtamisen tulisi keskittyä vastavuoroisuuden normien juurruttamiseen ja se tapahtuisi kansalaisyhteiskunnan aktivoimisella. Putnamin määritelmää on kuitenkin kritisoitu voimakkaasti, koska se ei erottele sosiaalisen pääoman syitä ja seurauksia. Tällöin päädytään kehäpäätelmään, jossa esim. kansalaisten luottamus julkisjohtamiseen syntyy yhdistystoiminnassa, jota julkisjohtajat samanaikaisesti pyrkivät ylläpitämään (Portes 1998, 19).

Edward ja Foley (1998, 132) kritisoivat myös Putnamin näkemystä siitä, ettei hän kytkä sosiaalisen pääoman toimintaa sen sosiaaliseen kontekstiin vaan käyttää käsitettä yltiöpositiivisena makrotason kollektiivisen toiminnan käyttövoimana. On huomioitava, että yhdistyksien ja ryhmien jäsenyys voi tuottaa myös negatiivisia ilmiöitä. Portes and Landolt (1996) esittävät, että sosiaalinen pääoma edistää ryhmän jäsenien, kuten esimerkiksi julkisjohtajien, välistä yhteistyötä, mutta se voi samalla syrjiä ulkopuolisia. Jos jul-

kisjohtajat muodostavat ryhmän, jossa vallitsee voimakas sosiaalinen koheesio, voi eri kansalaisryhmien intressien kuuleminen ja mielipiteiden ottaminen osaksi päätöksentekoa vaikeutua.

Lisäksi ryhmän jäsenyys voi rajoittaa yksilön vapautta. Koska jäsenyys vaatii arvostuksen ja luottamuksen hankkimista, tämä edellyttää ryhmän arvojen omaksumista ja toimimista ryhmän vaatimalla tavalla. Jos ryhmän normit ja arvot ovat kovin yhteneväisiä, ne voivat estää perinteisistä ajattelumalleista luopumista. Ryhmässä toimiminen voi näin ollen estää uusien ideoiden ja innovaatioiden esittämisen. Joissakin tapauksissa ryhmän sisäisellä koheesiolla voi siis olla negatiivisia seurauksia laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Julkishallinnossa nämä negatiiviset seuraukset voivat kärjistyneimmillään ilmetä korruptiona ja erilaisina väärinkäytöksiä (Portes and Landolt 1996).

Sekä Cohen (1998, 9) että Booth ja Richards (1998, 34) väittävät, että Putnam tarkastelee sosiaalista pääomaa itsenäisenä poliittisesta ja institutionaalista kontekstista riippumattomana tekijänä ja teoriaa on siksi tarkennettava. Viime aikoina onkin ilmestynyt useita tutkimuksia, jotka ottavat huomioon sen, että julkiset ja poliittiset instituutiot voivat erilaisilla hallinnollisilla keinoilla luoda ja kanavoida sosiaalista pääomaa (Hall 1999; Rothstein & Stolle 2002; Stolle 2004). Näissä tutkimuksissa käytetään myös usein käsitettä yleistynyt luottamus, mutta se tulkitaan poliittisten ja oikeudellisten instituutioiden rakenteisiin liittyväksi tekijäksi.

Julkisjohtamisen viitekehukseen muutettuna institutionalisoitunut sosiaalinen pääoma syntyi julkisjohtamisen oikeudenmukaisuudesta ja puolueettomuudesta, jota voivat ylläpitää esimerkiksi poliittisten instituutioiden säätämät lait ja säädökset. Julkisjohtajat toimivat ja tekevät päätöksiä useita intressiryhmiä sisältävässä ympäristössä, jossa ryhmien välillä voi esiintyä ristiriitoja ja konflikteja. Puolueettomuus-ideaalista huolimatta eri intressiryhmien valta-asetat ja heidän käymänsä kamppailu voivat vaikuttaa siihen millaisia päätöksiä tehdään. Rothstein ja Stolle (2003, 18-20) ovat kuitenkin havainneet, että sosiaalisen pääoman mittauksissa korkealle sijoittuvissa Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa vallan väärinkäyttö, korruptio ja virkamiesten mielivaltainen päätöksenteko ovat harvinaisia.

Tätä havaintoa vahvistaa myös Transparency International -järjestön tekemä vuosittainen korruption esiintymistä selvittävä barometri (Transparency International 2004). Näin ollen voidaan ajatella, että Suomalainen byrokraattis-legalistinen hallintoperinne voi edistää julkisjohtamisen legitimitteettiä ja ylläpitää sosiaalista pääomaa.

NPM:n edistämä tulkinta sosiaalisesta pääomasta julkisjohtamisessa

NPM suuntaus asettaa julkisjohtamisen keskeiseen asemaan. Näin erityisesti tilanteissa, joissa julkisissa organisaatioissa pyritään toimimaan yhteistyössä eri intressiryhmien kanssa tehokkuus taloudellisuus tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen sektorin tehokkuusvaatimusten kasvaessa julkisjohtajien verkostot ovat laajentuneet ja monimutkaistuneet ja yhteistyökyyville asetetaan yhä korkeampia vaatimuksia. Savoie ja Peters (1996, 23) ovat todenneet, että "julkisjohtajien on oltava enemmänkin verkostojen kuin hierarkioiden johtajia". Pollitt (2003, 52) puolestaan arvioi, että NPM käsite on laajentunut pelkästä johtamisen tulos- ja tehokkuusajattelusta suuntaan, jossa julkisjohtajat nähdään osana verkostoa, jossa toimii useita erilaisia yksityisiä ja julkisia toimijoita.

Kickert et al. (2003, 167) määrittelee verkostojohtamisen pyrkimyksenä koordinoita eri toimijoiden strategioita, silloin kun ilmenee monia eri organisaatioita koskeva ongelma ja kun eri toimijoilla on erilaisia tavoitteita ongelman ratkaisun suhteen. Verkostomaisen hallinnan tulo ei ole jäänyt huomaamatta myöskään valtionhallinnossa. Sen perustana pidetään ennen kaikkea eri intressiryhmien luottamusta, joka mahdollistaa yhteisten arvojen etsimisen ja niiden pohjalta toteutuvan resurssien tehokkaan käytön (Suomen hallinto verkostona 2005, 84). Verkostojohtamisessa sosiaalisen pääoman voidaan nähdä kytkeytyvän verkostoissa oleviin sosiaalisiin suhteisiin ja niiden avulla mahdollistuviin resursseihin. Liniä (2001, 29) mukaillen sosiaalinen pääoma voidaan määrittellä julkisjohtajalle sosiaalisista suhteista kumpuavaksi resurssiksi, jonka avulla hän voi päämäärätietoisesti ja rationaalisesti toteuttaa johtamansa organisaation tavoitteita.

Tämä sosiaalisen pääoman määritelmä nojaa vahvasti rationaalisen valinnan koulukuntaan ja sillä on useita kannattajia (esim. Baker 1990, 619; Burt 1992, 9 tai Coleman 1988, 95) mutta se on

herättänyt myös kritiikkiä, koska se näyttää unohtavan yhtäältä sosiaalisen vuorovaikutuksen satumanvaraiset puolet ja toisaalta yksilön toiminnan moraalisen ulottuvuuden (Portes 1998, 4). Julkisohtajien sosiaalisten pääomaresurssien korostaminen voi johtaa liiallisen rationalisoinnin harhaan. Sosiaalinen pääoma ei ole helposti 'hallittavissa' tai 'tuotettavissa', suhdeverkostojen ja organisoituneiden intressiryhmien toiminta voi vaikuttaa päätöksentekoon ennalta arvaamattomasti. Lisäksi NPM:n edistämä tulostietoisuuden kasvu voi johtaa siihen, että julkisten palveluiden käyttäjiä ryhdytään kohtelemaan eriarvoisesti, sen mukaan kuinka paljon asiakas tuo lisäarvoa yhteiselle julkisorganisaatiolle.

Fairclough (1992, 207) on väittänyt, että sosiaalisen alue, jonka tehtävänä ei ole pidetty hyödykkeiden tuottamista markkinoille myyntiin kapeassa taloudellisessa merkityksessä, kuitenkin tulkitaan ja organisoidaan yhä useammin hyödykkeiden tuottamisen, jakelun ja kuluttamisen näkökulmasta. Jotkut tutkijat väittävät jopa, että sosiaalisen pääoman teorian kautta uusliberalistinen, uusklassiseen taloustieteeseen ja rationaalisen valinnan teoriaan nojaava, yksilöllisyyttä ja rationaalisuutta korostava diskurssi voi tunkeutua yhteiskuntatieteisiin (Fine & Green 2000; Fine 2001). Välillä kadotetuksi väitetty sosiaalisen alue (Rose 1996) pyritään sosiaalisen pääoman teorian avulla tuomaan uudelleen keskusteluun mutta tällä kertaa muokkaamalla se mitattavaksi uusklassisen taloustieteen metodologisen individualismin lähtökohdista. Tällöin sosiaalinen pääoma nähdään egoistisen ja rationaalisen yksilön resurssiksi, jonka avulla hän voi tavoitella maksimaalista hyötyä.

NPM teoria kiinnitetään tiukasti juuri rationaalisen valinnan ja vielä selkeämmin julkisen valinnan teorioihin (Aucoin 1990). Julkisen valinnan teoria olettaa julkisvirkamiesten ja poliitikkojen toimivan itsekkäästi ja pyrkivän esimerkiksi maksimoimaan oman osastonsa budjettiresurssit tai varmistamaan vaaleissa uudelleenvalintansa. Etzioni (1988, 67) kritisoi uusklassisen taloustieteen perusolettamuksia ja esittää, että ihmisten toiminnan motivaatio ei rakennu pelkästään egoismin ja rationaalisen valinnan varaan vaan sillä on myös moraalinen perusta. Myös Bourdieu (2005, 19) kyseenalaistaa ajatuksen, että taloudellisiin laskelmiin pohjautuva rationaalisuus olisi

ainoa inhimillisen toiminnan motivaatioperusta. Rationaalisuus rakennetaan sosiaalisesti ja tilannekohtaisesti ja joskus vasta päätöksentekotilanteen tai toiminnan jälkeen, kun julkisohtaja pyrkii oikeuttamaan ja selittämään tehtyjä päätöksiä eri intressiryhmille. Bourdieu (1998a; 1998b) on myös voimakkaasti hyökännyt uusliberalismia vastaan väittämällä, että ajan myötä se johtaa Darwinismiin, jossa kyynisyydestä tulee kaiken toiminnan ja käyttäytymisen lähtökohta. Uhkaavana lopputuloksena tällaisessa kehityksessä on sosiaalisen solidaarisuuden tuhoutuminen.

Sosiaalisen pääoman ylläpitämisen vaikeus uudessa julkisjohtamisessa

Vaikka Bourdieu ehkä tarkoitushakuisesti liioittelee, julkisohtajien toiminnan eettisyyteen on kiinnitettävä huomiota yksinkertaisesti siitä syystä, että yhteistyösuhteet rappeutuvat, jos luottamus eettiseen toimintaan heikkenee. Hallinnonuudistukset muuttavat julkisohtajien toimintaympäristöä myös eettiseltä kannalta ja Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa (Virkamiesetiikka 2000, 18) muistutetaan, että julkisohtajia ohjaavat säännökset, määräykset ja ohjeet ovat NPM uudistusten myötä vähentyneet, tämä taas tarkoittaa virkamiesetiikan merkityksen korostumista. Eettisellä toiminnalla nähdään olevan merkitystä julkisohtajien sosiaalisen pääoman kannalta, koska tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus synnyttävät ennustettavuutta ja sitä kautta luottamusta julkisjohtamiseen.

Suomi ja useat muut OECD maat ovat NPM oppien mukaan pienentäneet julkishallintoa huomattavasti ja ottaneet samalla käyttöön erilaisia julkishallinnon tehokkuuden parantamiseen tarkoitettuja mittareita. Hallinnon keventäminen on tapahtunut usein liikelaitostamisen ja yhtiöittämissä kautta päättyen joissakin tapauksissa täyteen yksityistämiseen. Tehokkuuden parantamiseen on pyritty tulosohjauks- ja tulosjohtamisjärjestelmillä, joilla on tähdätty eri yksiköiden tulostietoisuuden lisäämiseen. Tulosjohtamisessa tulosmittareiden rakentaminen on päätöksentekoprosessi, johon toiminnassa mukana olevat osapuolet pyrkivät vaikuttamaan. Mittareilla voidaan seurata sovitut tuloksia, mutta riskinä saattaa olla kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien heikkeneminen, koska tulosyksiköt toimivat kaukana poliittisesta päätöksenteosta. Demokraattisten vaikuttamis-

keinojen väheneminen heikentää motiivia aktiiviseen poliittiseen osallistumiseen ja rapauttaa tätä kautta yleistä luottamusta.

Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään kansalaisten hallintoa kohtaan kokeman yleistyneen luottamuksen heikkenemisestä, vaan myös negatiivisen sosiaalisen pääoman mahdollisesta syntyisestä julkisohtajien keskuuteen. Fukuyaman (2001, 10) mukaan luottamuksen syntyminen vähentää taloudelliseen vaihtoon liittyviä transaktiokustannuksia, joita syntyy muodollisemmista mekanismeista kuten sopimuksista tai hierarkkisista säännöistä. Luottamusverkostojen syntyminen helpottaa sopimista, mutta voi aikaa myöden toimia myös negatiiviseen suuntaan, jonka äärimmäinen ilmentymä on korruptio. Kun NPM:ssä pyritään edistämään julkisohtajien asemaa lisäämällä heidän toimivaltaansa ja vähentämään byrokraattista sääntelyä, se voi lisätä päätöksenteon ja toimeenpanon tehokkuutta mutta myös lisätä väärinkäyttöksiä.

NMP pitää sisällään oletuksen, että julkisohtajien toiminnan motiivina on oma etu ja opportunistisuus. Tämä on kuitenkin suuressa ristiriidassa eettisyyttä korostavan ja yhteistä hyvää ajavan virkamiehen ideaalimallin kanssa (Kaboolian 1998, 191). Suomen julkishallinnon uudistuksissa eräänä periaatteena on ollut deregulaatio eli säädöksiä määrän vähentäminen ja legalistisen poliittis-hallinnollisen tradition muuttaminen managerialismin suuntaan. Tämä on kuitenkin merkinnyt myös julkisjohtamisen toimintaympäristön muuttumista suuntaan, jossa eettisen toiminnan kannustetekijät ovat vähentyneet ja mahdollisuudet väärinkäyttöksiin lisääntyneet.

Bovens (1996) on poiminut julkisesta keskustelusta ja mediasta tapauksia, jotka voidaan nähdä väärinkäytöksinä, mutta joista ei välttämättä ole aina tullut tuomiota oikeusistuimessa. Tällaisia ovat liikelahjat, liikematkat tai toimintojen ulkoistaminen yksityisyrityksille, joihin virkamiehillä on kytköksiä omistussuhteiden tai sukulaisuussuhteiden kautta. NPM sisällään pitämät uusklassisen taloustieteen normatiiviset olettamukset markkinoiden ideaalimallin mukaisesta toiminnasta eivät usein toteudu käytännössä. Joidenkin peruspalveluiden kilpailuttaminen voi johtaa käytännössä yhden yrityksen monopoliaseman syntymiseen. Yritykset voivat myös sopia hinnoista ja näin

ollen perustaa kartellin. Kilpailuttamisprosessiin voidaan myös pyrkiä vaikuttamaan tarjoamalla julkisjohtajille lahjuksia tai julkisjohtaja voi suosia lähipiiriinsä kuuluvia yrityksiä. Julkisten palvelujen markkinaistaminen tuo näin ollen useita vaikeuksia sosiaalisen pääoman säilyttämiselle julkisjohtamisen kontekstissa.

Johtopäätelmät

NPM:n on teoreettisesti epäyhtenäinen julkishallinnon uudistusten ideakokoelma, joten sen kyky ohjata hallinnollisia reformeja on kyseenalainen (Gruening 2001). Vanhat institutionaaliset rakenteet ja eri maiden ja eri alueiden hallinnolliset kulttuurit ovat varsin pysyviä ja uudistukset vaikuttavat usein ohimeneviltä trendeiltä, joilla ei ole merkittävää vaikutusta hallinnon toimintaan.

Radikaalien uudistusten tekeminen on kuitenkin mahdollista, varsinkin jos julkisen talouden vaje on laman tai muun kriisin seurauksena kasvanut merkittävästi. Lisäksi NPM suuntauksen voimakkuuden voidaan väittää perustuvan siihen, että sille ei nähdä olevan vaihtoehtoja. Julkiset instituutiot soveltavat uusklassiseen taloustieteen oppeja ilman, että oppien tekemää perusolettamuksia ihmisen toiminnan itsekkäästä ja rationaalista luonteesta kyseenalaistettaisiin. Erityisesti Suomessa hallinnonuudistamista koskeva päätöksenteko on kärsinyt keskustelun puutteesta, koska virkamieseliitti ja johtavat poliitikot ovat vieneet reformeja läpi vaihtoehdottomuuden ja välttämättömyyden retorikan avulla (Blom 1999). Keskustelu on kuitenkin tärkeää, koska NPM vaikuttaa voimakkaasti paitsi julkishallinnon kehittämiseen ja uudistamiseen, myös siihen, kuinka julkiset instituutiot havaitaan. NPM reformien vaikutuksen suunta ja merkitys on tutkimisen arvoinen kohde kriittisen keskustelun rakentamiseksi.

Bouckaert, Ormond ja Peters (2000, 14) hahmottelevat Suomelle tulevaisuuden hallintomallia ja kiinnittävät huomiota siihen, että hallinnon legitimitetti perustuu kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaan luottamukseen. Tulevaisuudessa julkisjohtamisen tutkimuksessa voitaisiin hyödyntää sosiaalisen pääoman käsitettä entistä laajemmin. Sen avulla voidaan osoittaa, että julkisjohtamisessa on otettava huomioon kuinka yleistynyttä luottamusta voidaan myös tulevai-

suudessa NPM uudistuksien keskellä ylläpitää ja välttää julkisjohtamisen ajautuminen legitimitietikriisiin managerialisten periaatteiden kritiikittömän omaksumisen myötä (Holkeri ja Nurmi 2002). Lisäksi tutkimusyhteisön on tunnistettava sosiaalisen pääoman määrittelykamppailujen olemassaolo ja pidettävä yllä keskustelua siitä, millaisia seurauksia sen uusliberalistisella tulkinnalla voi olla ajan mittaan olla.

Gregory (1999, 6) esittää, että julkisen sektorin reformien yhteydessä tehdyt rakenteelliset muutokset voivat hetkellisesti tuoda tehokkuutta mutta ajan kuluessa tuloksena voi olla sosiaalisen pääoman ja virkamieskunnan eettisen

yhtenäisyyden rapautuminen. Keskustelu NPM, sosiaalisen pääoman vähenemisen ja eettisten periaatteiden katoamisen välillä on huomattu myös kansanvälisessä keskustelussa. Euroopan hallintotieteilijöiden ryhmä (European Group of Public Administration, EGPA) on esimerkiksi perustanut tutkimusverkoston koskien eettisten asioiden hallinnoimista. Suomessa julkisjohtamista koskevien uudistuksien kytkeminen sosiaalisesta pääomasta käytyyn keskusteluun on vielä ohutta, vaikka Nummela (1998, 71) onkin muistuttanut käsitteen käyttökelpoisuudesta julkisen vallan organisoitumisen ja hallitsemisen perusteiden ja niissä ilmenevien arvojen tarkastelussa.

Kirjallisuus

- AALTONEN, E. (1999). *Sosiaalitoimen johtaminen - byrokratiaa vai tulosjohtamista? Tutkimus sosiaalitoimen johtamisesta Suomessa 1950-luvulta 1990-luvun puoliväliin*. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 38.
- AUCOIN, P. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 3, 115-137.
- BAKER, W. E. (1990). *Market Networks and Corporate Behavior*. *American Journal of Sociology*, 56, 589-625.
- BLOM, R. (TOIM.) (1999). *Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta*. Helsinki: Gaudeamus.
- BARNARD, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University.
- BOOTH, J. & RICHARD, P. (1998). *Civil Society and Political Context in Central America*. *The American Behavioral Scientist*, 42, 33-46.
- BOUCKAERT, G., ORMOND, D. & PETERS, G. (2000). *A Potential Governance Agenda for Finland*. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 8. Helsinki.
- BOURDIEU, P. (1986). *The Forms of Capital*. Teoksessa Richardsom, J.G. (toim.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (s. 241-258). Westport, CT: Greenwood Press.
- BOURDIEU, P. (1998A). *Acts of Resistance – Against the New Myths of Our Time*. Cambridge: Polity Press.
- BOURDIEU, P. (1998B). *Utopia of Endless Exploitation – The Essence of Neoliberalism*. *Le Monde Diplomatique*. 12 [haettu 28.12.2005]. Löytyy osoitteesta <http://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu.html>.
- BOURDIEU, P. (2005). *The Social Structures of the Economy*. Cambridge: Polity Press.
- BOVENS, M.A.P. (1996). *The Integrity of the Managerial State*. *Journal of Contingencies and Crises Management*, 4, 125-132.
- BRASS, D. & LABIANCA, G. (1999). *Social Capital, Social Liabilities, and Social Resources Management*. Teoksessa S. Gabbay & R. Leenders (toim.), *Corporate Social Capital and Liability* (s. 323-338). Boston: Kluwer Academic Press.
- BREWER, G. (2003). *Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 15-26.
- BURT, R. (1992). *The Structural Holes. The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- COHEN, J. (1998). *The American Civil Society Talk*. Working Paper 6. Maryland: Institute for Philosophy and Public Policy.
- COLEMAN, J. (1988). *Social Capital in a Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology. Issue Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*, 94, 95-120.
- CRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (1999). *New Public Management – Are Politicians Losing Control? Paper presented to the ECPR Joint Session of Workshops, Mannheim. 26–31 March*.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (2003). *A Transformative Perspective on Administrative Reform*. Teoksessa T. Christensen, Tom & P. Lægheid (toim.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (s. 13-39). Aldershot, UK: Ashgate Pub Co.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (2003). *New Public Management – Undermining Political Control? Teoksessa T. Christensen, Tom & P. Lægheid (toim.), New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*

(s. 93-119). Aldershot, UK: Ashgate Pub Co.

- DUNSHIRE, A. (1995). *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*. *Public Administration*, 73, 17-40.
- ERÄSAARI, L. (2001). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Tampere: Vastapaino.
- EDWARDS, B. & FOLEY, M. (1998). *Civil Society and Social Capital Beyond Putnam*. *The American Behavioral Scientist*, 42, 124-139.
- FAIRCLOUGH, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- FINE, B. (1999). *The World Bank and Social Capital: A Critical Skinning*. mimeo. London: School of Oriental and African Studies.
- FINE, B. & GREEN, F. (2000). *Economics, Social Capital and the Colonization of the Social Sciences*. Teoksessa S. Baron, J. Field, John & T. Schuller (toim.), *Social Capital: Critical Perspectives* (s. 78-93). Oxford: Oxford University Press.
- FINE, B. (2001). *Social Capital versus Social Theory: Political economy and social science at the turn of the millennium*. London: Routledge.
- FOLLETT, M. (1941) (first published in 1925). *The Giving of Orders*. Teoksessa Metcalf, Henry C. ja L. Urwick (toim.), *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*. New York: Harper and Brothers.
- FUKUYAMA, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hilton Press.
- FUKUYAMA, F. (2001). *Social Capital, Civil Society and Development*. *Third World Quarterly*, 22, 7-20.
- GREGORY, R. (1999). *Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service*. *Public Administration Review*, 59, 63-74.
- GREGORY, R. (2003). *Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management*. Teoksessa T. Christensen & P. Lægheid (toim.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (s. 231-258). Aldershot, UK: Ashgate Pub Co.
- GROOTAERT, C. (1998). *Social Capital: The Missing Link?*. World Bank Social Capital Initiative Working Paper No. 3 [haettu 28.12.2005]. Löytyy osoitteesta <http://siteresources.worldbank.org/INTSOCIALCAPITAL/Resources/Social-Capital-Initiative-Working-Paper-Series/SCI-WPS-03.pdf>.
- GRUENING, G. (2001). *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- HALL, P. (1999). *Social Capital in Britain*. *British Journal of Political Science*, 29, 417-464.
- HARROW, J. (2002). *New Public Management and Social Justice – Just Efficiency or Equity as Well*. Teoksessa K. McLaughlin, S. Osborne & E. Ferlie, Ewan (toim.), *New Public Management – Current Trends and Future Prospects*. London and New York: Routledge.
- HAVERI, A. (2002). *Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa*. *Hallinnon tutkimus*, 2, 4-19.
- HOLKERI, K. & NURMI, J. (2002). *Quality, Satisfaction and Trust in Government: The Finnish Case*. Paper presented to the Conference of the European Group of Public Administration, Potsdam. 4-7 September.
- HOOD, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69, 3-19.
- HOOD, C. & JACKSON, M. (1991). *Administrative Argument*. UK, Worcester: Billing & Sons Ltd.
- JULKUNEN, R. (2001). *Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- KABOOLIAN, L. (1998). *The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate*. *Public Administration Review*, 58, 189-195.
- KICKERT, W.J.M., KLIJIN, E.-H. & KOPPENJAN, J.F.M. (1997). *Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections*. Teoksessa W.J.M. Kickert, E.-H. Klijin & J.F.M. Koppenjan (toim.), *Managing Complex Networks – Strategies for Public Sector* (s. 166-191). London: Sage Publications.
- KEKKONEN, J. (1998). *The Development of the Finnish Judicial System since Independence*. Teoksessa J. Selovuori (toim.), *Power and Bureaucracy in Finland 1809-1998*. Helsinki: Edita.
- LUMIJÄRVI, I. & JYLHÄSAARI, J. (1999). *Laatujohtaminen ja julkinen sektori*. Helsinki: Gaudeamus.
- LYNN JR., L. (1998). *A Critical Analysis of the New Public Management*. *International Public Management Journal*, 1, 107-123.
- MAESSCHALCK, J. (2004). *The Impact of New Public Management Reforms on Public Servant's Ethics: Towards a Theory*. *Public Administration*, 82, 465-489.
- MATHIASSEN, D. (1999). *The New Public Management and Its Critics*. *International Public Management Journal*, 2, 90-111.
- NAHAPIET, J. & GHOSPAL, S. (1998). *Social Capital, Intellectual Capital and the Organizational Advantage*. *Academy of Management Review*, 23, 242-266.
- NIIRANEN, V. (1995). *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- NIIRANEN, V. (2003). *Kunnallisten sosiaalipalveluiden kilpailuttaminen sosiaalipoliittinen näkökulma*. Teoksessa E. Ollila, M. Ilva & M. Koivusalo (toim.), *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta* (s. 69-79). Raportteja 276. Helsinki: STAKES.

- NUMMELA, J. (1998). Sosiaalinen pääoma ja julkinen hallinto. Julkaisussa J. Kajanoja & J. Simpura (toim.), *Sosiaalinen pääoma – Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja terveyspolitiikassa* (s. 71-76). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja nro 24. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- OECD (1991). *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. OECD Publications: Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*. Paris: OECD/PUMA.
- POLLITT, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press.
- PORTES, A. & LANDOLT, P. (1996). The downside of social capital. *The American Prospect*, 7, 18-21.
- PORTES, A. (1998). *Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology*. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- PUTNAM, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- ROSE, N. (1996). The death of the social? Refiguring the territory of government. *Economy and Society*, 25, 327-56.
- ROTHSTEIN, B. & STOLLE, D. (2002). *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Paper presented at the 98th Meeting of the American Political Science Association in Boston.
- ROTHSTEIN, B. & STOLLE, D. (2003). Introduction: Social Capital in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 26, 1-25.
- SALMINEN, A. (2000). Mistä Suomen julkisen sektorin uudistus on peräisin? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 28, 105-106.
- SALMINEN, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- SAVOIE, D. J. & PETERS, G. B. (1996). *Empowering Individuals and Disempowering a Class: The Politics of Administrative Reform*. Paper presented to the Structure and Organization of Government Research Committee of International Political Science Association. University of Canberra. Canberra, Australia.
- SELOVUORI, J. (TOIM.) (1998). *Power and Bureaucracy in Finland 1809-1998*. Helsinki: Edita.
- SUOMEN HALLINTO VERKOSTONA – 2000-LUVUN HAASTEIDEN HALLINTAA (2005). *Keskustelualoitteet 14*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- SMITCH, S. & KULYNYCH, J. (2002). It May Be Social, but Why Is It Capital? – The Construction of Social Capital and the Politics of Language. *Politics & Society*, 30, 149-186.
- STARKEY, K. & TEMPEST, S. (2004). *Bowling along: strategic management and social capital*. *European Management Review*, 1, 78-83.
- STOLLE, D. (2004). *Communities, Social Capital and Local Government – Generalized in Regional Settings*. Teoksessa S. Prakash & P. Selle (toim.), *Investigating Social Capital: Comparative Perspectives on Civil Society, Participation and Governance* (s. 184-206). New Delhi: Sage Publications.
- SZRETER, S. (2002). The State of Social Capital: Bringing Back in Power, Politics, and History. *Theory and Society*, 31, 573-621.
- TEMME, M. (1991). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- TEMME, M. & KIVINIEMI, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- TEMME, M. (1998). *Finland and New Public Management*. *International Review of Administrative Sciences*, 64, 441-456.
- TEMME, M., KIVINIEMI, M., & PELTONEN, P. (2001). *Hallinto uudistuu, uudistuu johtaminen? Tutkimuksia ja selvityksiä 4*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL GLOBAL CORRUPTION BAROMETER 2004 (2004). Berlin: Transparency International Policy and Research Department.
- VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS TOIMENPITEISTÄ KESKUSHALLINNON JA ALUEHALLINNON KEHITTÄMISEKSI (1993). Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VIRKAMIESETIIKKA – SELVITYS VIRKAMIESETIIKAN PERUSTASTA, NYKYTILASTA JA KEHITTÄMISALUEISTA (2000). *Työryhmämuistioita 8*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VALTIONHALLINNON YLIMPIEN VIRKOJEN UUDISTAMINEN (2005). *Työryhmämuistioita 1*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- WORLD BANK (1992). *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.

Tutkimus on syntynyt osana Suomen Akatemian Sosiaalinen pääoma ja luottamusverkostot – tutkimusohjelman projektia Sosiaalinen pääoma ja sosiaalinen tila: Positiot, dispositiot ja kollektiivinen toiminta (nro. 105163).

Heidi Haggrén
Sairaanhoitajien kollektiivinen
edunvalvonta ja
lojaliteettien ristiriita

Artikkelissa tarkastellaan sairaanhoitajien edunvalvonnan kehittymistä toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina, 1940-luvun jälkipuoliskolla ja 1950-luvun alkuvuosina. Työmarkkinoilla tämä ajanjakso on hahmottunut mielenkiintoisena murrosvaiheena. Seuraan kuinka työmarkkinapolitiittinen intressi ja sen mukainen edunvalvonta vahvistui sairaanhoitajajärjestöjen toiminnassa. Pohdin artikkelissa millaiseen suhteeseen vahvistuva työmarkkinalogiikka asettui sairaanhoitajan työhön, sen asemaan ja sisältöön, liittyvien sosiaalisten sitoumusten kanssa. Millaisia jännitteitä ja ristiriitoja edunvalvonnassa hahmottui ja kuinka niitä ratkottiin?

”Sairaanhoitajien maailmassa eletään tällä hetkellä kriisi-aikaa. Työ, jota näihin aikoihin asti on pidetty kutsumusluontoisena, on vaihtumassa ammattityöksi. Meidän sukupolmemme on taisteleva sukupolvi. Jatkovasti tulee käsiteltäväksemme palkkaus-, eläke- ja asuntokysymyksiä. Sosiaalisten olojen parantumiseen kohdistuva taistelu ei kuitenkaan saa kadottaa itse sairaanhoitotyön eettistä luonnetta, oikeaa näkemystä suhteestamme työhön. Meillä voi olla erimielisyyksiä materiaalien asioiden suhteen, mutta oikean sairaanhoidon ja terveydenhuollon hengen säilyttämisessä olemme aina yksimielisiä.”¹

Suomen Sairaanhoitajainliiton (SSL) liittokouksessa joulun alla 1948 pitämässään puheessa puheenjohtaja Kyllikki Pohjala viittasi sairaanhoitajien työssä käynnissä olevaan muutokseen ”kutsumusluontoisesta työstä ammattityöksi”. Lääketieteen ja teknologian kehitys, sairaaloiden rakentaminen ja terveydenhuoltotyön kehittäminen muokkasivat sairaanhoitoa. Sairaanhoitajien ammattitaidolle ja -tiedolle asetettiin suurempia vaatimuksia. Sairaanhoidossa omaksuttiin yhä enemmän lääketieteellinen tietoperusta. Samanaikaisesti sairaanhoitajan työnjohto- ja hal-

¹ SSL:n liittokokouksen pöytäkirja (ptk) 27-28.11.1948. Suomen Sairaanhoitajaliiton arkisto (SSLA), Toimihenkilöarkisto (THA), Helsinki.