



Talouden muuttuvat mekanismit julkishallinnossa

Jarmo Vakkuri

Tiivistelmä

Taloudelliset periaatteet eivät ole yksiselitteisiä organisoinnin lähtökohtia. Ne sekoittuvat julkisen hallinnon palveluympäristöihin monimutkaisella tavalla.

Arkitotuudet perustuvat toisinaan harhakäsityksiin taloudellisesta ajattelusta. Esimerkiksi tehokkuutta pidetään usein universaalina käsitteenä, mitä se ei ole. Arkitotuudet ovat usein este taloudellisen ajattelun laaja-alaiselle ymmärtämiselle ja soveltamiselle.

Taitava julkisjohtaja pystyy yhdistämään palvelutuotannon ja johtamisen taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen puitteisiin. Julkisten palvelujen vaikuttavuuden parantaminen onkin mitä suurimmassa määrin taloudellinen kysymys.

Hybridimuotoinen – julkinen ja yksityinen rinnakkain ja yhdessä – toiminta on yhteiskunnassamme systemaattisesti läsnä. Täysin ei kuitenkaan ymmärretä hybridihallinnan merkitystä julkisten palvelujen johtamiselle. Näkemys siitä, mitä julkisen ja yksityisen sekoittuminen tarkoittaa, kaipaa uudenlaista johtamisajattelua. Tärkeä kysymys on, mikä toiminta tuottaa arvoa yhteiskunnassa.

Jarmo Vakkuri on kunnallistalouden professori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hän toimii erilaisissa rooleissa kuntien ja kaupunkien johtamisen kehittämisessä. Vakkuri johtaa parhaillaan Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta (HYPER), jossa tarkastellaan arvonluonnin mekanismeja ja ongelmia hybridihallinnan ja -organisaatioiden viitekehyksessä. Lisäksi Vakkuri on osahankkeen johtaja Suomen Akatemian (Strategisen tutkimuksen neuvosto) rahoittamassa hankkeessa (BeMInE), jossa tutkitaan tulevaisuuden kaupunkien kestävää hallintaa.

Taloudellinen ajattelu luo keskeisen perustan julkisten palvelujen organisoinnille ja johtamiselle. Samalla taloudelliset periaatteet ovat kaikkea muuta kuin yksiselitteisiä organisoinnin lähtökohtia. Ne yhdistyvät, sekoittuvat ja limittyvät julkisen hallinnon palveluympäristöihin monitasoisella, monimutkaisella, joskus jopa salakavalalla tavalla. On erityinen tarve ymmärtää taloudellisen rationalismin soveltamista erilaisissa julkisissa, yksityisissä ja hybridimuotoisissa ympäristöissä ja palvelurakenteissa (Vakkuri 2010). Tällöin nousee esille esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

- Mikä yhteiskunnassa on markkinamekanismin ohjaamaa taloutta, mikä poliittisen järjestelmän ohjaamaa taloutta? Onko itse asiassa olemassa yhteiskuntaa, jossa julkinen ja yksityinen voidaan niputtaa erillisiin, siisteihin lokeroihin?

- Miten yhteiskunta pystyy sovittamaan rajalliset taloudelliset ja inhimilliset voimavarat kansalaisten, asiakkaiden ja asukkaiden muuttuviin, joskus rajattomilta näyttäviin tarpeisiin? Mitä tämä tarkoittaa organisaatioille ja niiden johtamiselle (johtajille)?
- Miten yhdistää liikeyritysten toiminnan ja julkisen hallinnon toiminnan puhtaat piirteet ja hyveet? Miten tätä yhdistämistä voitaisiin tehdä tehokkaammin ympäristöissä, joissa vaikutukset ovat erityisen positiivisia? Vastaavasti: miten välttää julkisen ja yksityisen sekoittumiseen liittyviä karikoita ja riskejä?

Taloudellisen ajattelun periaatteet ja arkitotuudet

Päätöksenteko tarvitsee selkeyttä. Tätä tarkoitusta palvelevat päätöksentekoa ohjaavat olettamukset ja uskomukset. Eräs syvään juurtunut, osittain myyttinen ajattelutapa on olettaus taloudellisen ajattelun universaaleista lainalaisuuksista. Tämän olettamuksen mukaan taloudellisia periaatteita voidaan tulkita vain yhdellä oikealla tavalla. Jos vaikkapa julkisten palvelujen tehokkuutta halutaan parantaa, se voisi siis toteutua samoilla universaaleilla periaatteilla riippumatta siitä, missä tehostamista toteutetaan. Periaate voidaan kuvata seuraavasti:

Taloudellinen ajattelu toimii samalla tavalla riippumatta siitä, missä ajattelua sovelletaan.

Tämä on esimerkki periaatteista, joita olen kutsunut taloudellisen ajattelun arkitotuudeksi (Vakkuri 2013). Arkitotuudet perustuvat joskus harhaisiin käsityksiin siitä, mitä taloudellinen ajattelu tarkoittaa ja erityisesti harhakäsitykseen siitä, että ajattelu tarkoittaisi yhtä ja samaa asiaa erilaisissa ympäristöissä. Näin ei luonnollisestikaan ole.

Jatkaakseni julkisten palvelujen tehokkuuden esimerkkiä totean, että tehokkuus ei ole universaali käsite. Päinvastoin, se on suhteellinen käsite. Näin ollen johtajan, joka pyrkii edistämään oman organisaationsa tehokkuutta, täytyy kysyä: tehokkuus suhteessa mihin?

- Pyrimmekö parantamaan tuloksellisuuttamme suhteessa muihin saman alan toimijoihin (jos relevantteja vertailukohteita on)?
- Miten tehostamme toimintaamme suhteessa ulkopuolelta käsin määritelyihin standardeihin, tavoitteisiin tai laatuvaatimuksiin (lienee syytä myös kysyä, ovatko ulkopuolelta määritellyt standardit realistisia tai antavatko ne toiminnalle riittävän motivoivan tuloksellisuuskannusteen)?
- Miten parannamme tuloksellisuuttamme suhteessa omaan aiempaan kehityshistoriaamme? Miten siis parannamme omaa juoksuamme vilkuilematta muihin?

Arkitotuudet soveltamisen esteenä

Arkitotuudet ovat usein este taloudellisen ajattelun laaja-alaiselle ymmärtämiselle ja soveltamiselle modernien julkisorganisaatioiden, verkostojen ja järjestelmien johtamisessa. Taitava julkisjohtaja kykenee yhdistämään palvelutuotannon ja johtami-

sen niihin taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen puitteisiin, joissa johtaminen toteutuu. Tässä taloudellinen ajattelu viittaa kykyyn yhdistellä voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti tavoiteltujen päämäärien ja vaikutusten suuntaisesti.

Julkisten palvelujen vaikuttavuuden parantaminen on siis mitä suurimmassa määrin taloudellinen kysymys. Tämän lisäksi taloudellisen näkökulman painotuksena on aina myös luotettavan ja hyödyllisen informaation näkökulma. Tämä tarkoittaa pyrkimystä tuottaa toiminnan tuloksellisuudesta, taloudesta ja johtamisesta mahdollisimman monipuolinen ja luotettava kuva sitä tarvitseville ja käyttäville. Käyttäjiä ovat niin organisaation henkilöstö, asiakkaat, kansalaiset, ulkoiset sidosryhmät, verkostot ja kumppanit kuin vaikkapa tilintarkastajat ja entistä enemmän media sen kaikessa moninaisuudessa.

Monipuolinen kuva tuloksellisuudesta ja taloudesta on keskeinen lähtökohta julkisjohtamisen ja -johtajan strategian luomisessa, vaikuttavien palveluprosessien organisoinnissa sekä toiminnan sisäisen ja ulkoisen legitimitetin vaalimisessa.

Julkinen johtaminen ja taloushybridihallinnan maailmassa

Tärkeiden yhteiskunnallisten toimintojen organisointi perustuu varsin mustavalkoiseen jakoon julkisen ja yksityisen toiminnan ja sektoreiden välillä. Näin siitäkin huolimatta, että hybridimuotoinen toiminta ja hallinta ovat yhteiskunnassamme systemaattisesti läsnä. Näemme omistajuuteen perustuvaa hybridihallintaa, kun seuraamme valtion- tai kuntayhtiöiden toimintaa. Tunnistamme institutionaalisiin logiikoihin pohjautuvaa hybridihallintaa, kun mietimme terveyspalveluyritystä, joka toimii liikelähtöisesti taloudellisen kannattavuuden periaatteella ja pyrkii edistämään osakkeenomistajiensa taloudellista arvoa. Samalla yritys voi tosiasiallisesti tuottaa julkista terveyspalvelua, kun kunta tai kaupunki on ulkoistanut palvelutuotannon yritykselle.

Yhä enenevässä määrin isot infrastruktuurihankkeet toteutetaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteisrahoitukseen perustuen – esimerkiksi erilaisten allianssimallien avulla. Koordinaation ja kontrollin muodot ovat entistä enemmän julkisen ja yksityisen sekamuotoja.

Olisi tietysti helppo olettaa, että hybridihallinnan kehittyminen on osoitus yhteiskuntien monimutkaistumisesta viime vuosikymmenien aikana. Tämä on yleinen ja osittain oikeaan osuvakin ajatus. Samalla on kuitenkin tärkeä ymmärtää, että jonkinasteinen kyvyttömyytemme ymmärtää hybridihallinnan merkitystä julkisten palvelujen organisoinnille ja johtamiselle perustuu yhdenlaiseen arkitotuuteen, siihen, että julkinen ja yksityinen voidaan erottaa selkeärajaisiksi kokonaisuuksiksi yhteiskunnassa. Tällöin unohdamme historiaamme. Julkisen ja yksityisen sekoittumista on tapahtunut jo vuosisatojen ajan. Suosittelemme tutustumaan esimerkiksi Rooman valtakunnan aikaisiin Societas Publicanorum -yhtiömuotoihin tai muihin julkisen ja yksityisen toiminnan yhdistelmiin eri aikoina. Ajatus hybridihallinnasta täsmentyy kiinnostavalla tavalla. (Johanson & Vakkuri 2017.)

Yleinen näkemys siitä, mitä julkisen ja yksityisen sekoittuminen

itse asiassa tarkoittaa, kaipaa uudenlaista älyllistä ajattelua ja samalla uudenlaista johtamisajattelua.

Tilivelvollisuuden toteutuminen hybriditoiminnan verkostoissa aiheuttaa monenlaista päänvaivaa. Riskinä voi olla, että samalla kun kaikki ovat periaatteessa vastuussa toiminnan tuloksista ja vaikutuksista, tosiasiallisesti kukaan ei ole vastuussa. Tätä Jonathan Koppell (2005) pohtii oivaltavasti käsitteen Multiple Accountabilities Disorder avulla. Kyse on siis jonkinlaisesta monien ristikkäisten tilivelvollisuuksien häiriötilanteesta, jonka ratkaiseminen edellyttää julkisten ja yksityisten toimintalogiikoiden ja sääntöperustojen sekoittumisen ja yhdistymisen hallintaa.

Tavoitteiden yhteensovittamisessa kehitettävää

Erilaisten tavoitteiden ja intressien yhteensovittaminen aiheuttaa erityisiä kysymyksiä hybridihallinnan verkostoissa. Samalla kun yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisu juuri edellyttää eritasoisten julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä, tavoitteiden yhteensovittamisen prosesseissa on vielä paljonkin kehitettävää. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen vaatii eritasoisten toimijoiden tavoitteiden koordinaatiota, usein jopa tavoitteiden riittävää yhteensovivuutta. On tärkeää jäsentää yhteiskunnan toimintaa ja prosessien johtamista organisaatioiden tasolla, mutta erityisesti myös organisaatorajat ylittävästi. Yhteiskunnan tason vaikuttavuutta harvoin tuotetaan vain yksittäisissä organisaatioissa.

Erittäin tärkeä kysymys on, mikä toiminta tuottaa ja synnyttää arvoa yhteiskunnassa. Tätä on tutkimuksessa tarkasteltu varsin laajasti, eniten liiketaloudellisessa yritys ympäristössä. Hybridihallinnan ja hybridioorganisaatioiden arvonluonnin mekanismeja sekä erityisesti tapoja osoittaa, arvioida ja mitata hybridien arvoa tunnetaan itse asiassa varsin vähän. Tätä tarkastelemme Suomen Akatemian rahoittamassa Performance Measurement for Hybrid Governance (HYPER) -hankkeessa (ks. <https://hyper.uta.fi>). Kannattaa tutustua hankkeeseen. Käymme erittäin mielellämme keskustelua hankkeemme teemoista.

Lähteet

Johanson, J-E. & Vakkuri, J. (2017). *Governing Hybrid Organizations – Exploring Diversity of Institutional Life*. London/New York: Routledge.

Koppell, J. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 4–108.

Vakkuri, J. (2010). Struggling with Ambiguity: Public Managers as Users of NPM-oriented Management Instruments. *Public Administration*, 88(4), 999–1024.

Vakkuri J. (2013). Taloudellinen rationalismi julkishallinnossa, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 41 (1), 5-9.