



VAASAN YLIOPISTO

OLLI-PEKKA VIINAMÄKI

Julkisen sektorin
arvoympäristön kompleksisuus

*Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden
ja arvojohtajuuden erityisyydestä*

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

TUTKIMUKSIA 283
HALLINTOTIEDE 35

VAASA 2008

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisuajankohta Maaliskuu 2008	
Tekijä(t) Viinämäki, Olli-Pekka	Julkaisun tyyppi Monografia	
	Julkaisusarjan nimi, osan numero Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, 283	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Hallintotieteiden tiedekunta PL 700 65100 Vaasa	ISBN 978-952-476-218-2	
	ISSN 0788-6667, 0788-6675	
	Sivumäärä 133	Kieli suomi
Julkaisun nimike Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä		
Tiivistelmä Tutkimuksessa analysoidaan julkisen sektorin arvoja ja arvoilla johtamista. Teoreettinen tarkastelu tehdään kolmen näkökulman kautta. Ensiksi kysytään, millaiset reunaehdot ovat läsnä, kun arvoja määritellään julkisen johtamisen tarpeisiin. Toinen näkökulma erittelee arvot, joita julkisen johtamisen teorit ja tekniikat painottavat. Tutkimuksen kolmas näkökulma pureutuu siihen, millaiset seikat rajaavat arvoilla johtamista julkisella sektorilla. Työ on kvalitatiivinen kirjallisuustutkimus. Tutkimus tuo esiin arvojen ja arvoilla johtamisen kompleksisuuden. Arvoja luodaan moninaisista ja alati muuttuvista lähtökohdista. Julkisten organisaatioiden arvoja rajaavat käsitykset julkisesta intressistä, kollektiivisuudesta, legalistisuudesta ja potentiaalisista markkinahäiriöistä. Kovan arvoytimen julkisille organisaatioille ja johtamiselle antavat edelleen oikeusvaltion ja traditionaalisen virkamiestyön arvot, joita ovat laillisuus, objektiivisuus, tasapuolisuus ja rehellisyys. Työhön valitut johtamisteorit ja -tekniikat tuovat kirjon arvoja, joita julkisjohtaja on 'pakotettu' huomioimaan. Monilta osin teorioiden välittämät arvot moukaroivat traditionaalisia arvoja. Kirjosta huolimatta, teorit paljastavat erityiset elementit arvoilla johtamiselle, joita ovat poliittinen vastuu, rajoitettu asiakasorientaatio, lakisidonnaisuus, oikeudenmukaisuus ja toimien läpinäkyvyys. Johtaminen on valintoja arvojen välillä, oman organisaation kuuntelua ja muutostarpeiden aistimista. Arvoilla johtamisen tulkitaan tässä työssä esiintyvän kolmella tavalla. Ensinnäkin kyse on vahvasta arvojohtajuudesta, jossa arvoja sovelletaan ja niihin sitoudutaan omalla esimerkillä. Johtajan ja organisaation arvot ovat yhtenevät. Toiseksi, ajelehtiva arvojohtaminen, jossa arvot otetaan esille tarpeen mukaan tai arvoista koetaan erityistä hyötyä. Tässä tavassa toimien päämäärät sanelevat arvot, eikä arvotyö perustu strategisiin tavoitteisiin. Arviointi ja palkitseminen arvojen mukaisista toimista ovat sattunaisia. Kolmas tapa on heikko arvojohtaminen, jossa arvoilla ei ole yhteyttä arkiseen johtamistyöhön. Johtaminen on päivittäistä selviämistä ja visionääristä otetta ei esiinny.		
Asiasanat Johtaminen, arvo, eettisyys, julkinen sektori, arvojohtaminen		

Publisher University of Vaasa	Date of publication March 2008	
Author(s) Viinamäki, Olli-Pekka	Type of publication Monograph	
	Name and number of series Proceedings of the University of Vaasa. Research Papers, 283	
Contact information University of Vaasa Faculty of Administrative Sciences Po.Box 700 FI-65101 Vaasa, Finland	ISBN 978-952-476-218-2	
	ISSN 0788-6667, 0788-6675	
	Number of pages 133	Language Finnish
Title of publication The Complexity of Public Sector Values: A Study on the Specificity of Organizational Values, Management Theories, and Ethical Leadership in Public Organizations		
Abstract This qualitative research focuses on public sector values and use of organizational values in managerial work. The research highlights a complex nature of organizational values. The selected management theories and techniques implicate change in values and formulate frame of reference when new values are introduced. Research reveals that traditional values such as lawfulness, objectivity, equality, and honesty are highly respected in public sector, but modern managerial-oriented values cease them in several ways. A specific nature of public sector management, in terms of values, is based on elements of political accountability, limited customer-orientation, and wide transparency towards citizens.		
Keywords Public management, values, organizational values, ethics		

Esipuhe

Tässä tutkimuksessa pohditaan julkiseen sektoriin liitettyjä moninaisia arvoja ja arvojen kompleksista luonnetta. Fokuksessa ovat erityisesti organisaatioarvot ja arvoilla johtaminen. Katsantokanta arvoihin ja niillä johtamiseen sekä näitä koskeviin päätelmiin on tutkimuksessa korostuneen teoreettinen.

Julkiseen toimintaan sisältyy erityisiä arvoja. Tässä teoksessa on pyritty nimenomaisesti seikkoja, joista erityisyys johtuu. Tutkimustehtävä on tärkeä, koska yhteiskunnallisessa päätöksenteossa peräänkuulutetaan näkyvästi yhteisiä arvoja palvelujen tuottamiseen ja julkisiin toimiin. Suurin osa julkisista organisaatioista on määritellyt itselleen ja kansalaisia varten arvot, joilla palveluja tuotetaan. Jos arvojen erityisyys tai se, mistä erityisyys johtuu, ei ole selvillä, syntyy päätöksenteossa ja palveluiden tuottamisessa todennäköisesti arvoristiriitoja.

Tutkimusraportti liittyy Suomen Akatemian rahoittamaan kolmevuotiseen (2008–2010) tutkimushankkeeseen 'Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana'. Hanke toteutetaan Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunnassa. Kyseisessä hankkeessa selvitetään kansalaisten arvioita ja näkemyksiä julkisen hallinnon eettisyydestä.

Sisällys

1	JOHDANTO	1
1.1.	Arvot ja arvostukset	4
1.2.	Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma.....	12
1.3.	Tutkimuksen metodi	16
2.	JULKISTEN ORGANISAATIOIDEN ARVOKÄSITTEET JA ARVOYMPÄRISTÖT	19
2.1.	Katsaus arvojen käsitteellisiin lähtökohtiin	20
2.1.1.	Arvot	20
2.1.2.	Organisaatioarvot.....	22
2.2.	Kolme näkökulmaa julkisen johtamisen arvojen tarkentamiseksi.....	28
2.2.1.	Julkinen intressi ja kollektiivisuus	30
2.2.2.	Legalisuus ja sääntely	34
2.2.3.	Markkinahäiriöt.....	39
2.3.	Yhteenvedo: määrittelyitä ja reunaehtoja arvoille.....	43
3.	ARVOT JULKISEN JOHTAMISEN TEORIOISSA	45
3.1	Teoreettis-filosofisia näkemyksiä	47
3.1.1.	Uusi julkisjohtaminen ja managerialismi.....	47
3.1.2.	Strateginen johtaminen	53
3.1.3.	Stakeholder-ajattelu	57
3.2.	Tekniikoiden ja kehittämiskeskustelujen painotuksia	64
3.2.1.	Hyvä hallinto -keskustelu	65
3.2.2.	Codes of Conduct.....	69
3.2.3.	Balanced Scorecard -malli	71
3.2.4.	Benchmarking	75
3.3.	Yhteenvedo: Arvot joilla johdetaan.....	78
4.	ARVOJOHTAJUUDEN ELEMENTTEJÄ	82
4.1.	Millaisena johtajuus käsitetään?	84
4.1.1.	Johtamistehtävät.....	85
4.1.2.	Johtamisjärjestelmät.....	89
4.2.	Arvojohtaja ja arvoilla johdettavat	92
4.2.1.	Johtajan ominaisuudet.....	95
4.2.2.	Ihmiskäsitys	101
4.3.	Yhteenvedo: Arvoilla johtaminen.....	104
5.	LOPUKSI.....	107
	LÄHTEET	112

Kuviot

Kuvio 1.	Tutkimusasetelma: Organisaatioarvoista arvojohtamiseen.....	14
Kuvio 2.	Arvojen konfliktit (Brown 1976: 17)	26
Kuvio 3.	Arvojohtajan roolien jatkumo	87
Kuvio 4.	Neljä johtamistyyliä ja niihin yhdistyviä johtamisessa sovellettavia arvoja.....	91
Kuvio 5.	Johtajan arvomatriisi	97
Kuvio 6.	Maineen neljä kenttää	99
Kuvio 7.	Synteesi: arvoilla johtamisen lajit	110

Taulukot

Taulukko 1.	Päätäjien keskeiset käsitteet kriisin kuvaamisessa (Kantola 2002: 268).....	4
Taulukko 2.	Organisaatioarvoja eräissä tutkimuksissa.....	7
Taulukko 3.	Julkiselle toiminnalle asetettuja arvoja eräissä Euroopan maissa	10
Taulukko 4.	Markkinahäiriöiden synnyn kriteereitä.....	40
Taulukko 5.	Yhteenveto johtamisteorioiden ja -tekniikoiden korostamista arvoista ja keinoista saavuttaa arvot.....	80

1 JOHDANTO

Julkisen sektorin johtamisessa operoidaan monimutkaisessa arvoympäristössä. Arvot liittyvät poliittis-hallinnolliseen järjestelmään, hyvinvointipalveluihin, byrokraatiaan ja julkisiin ammatteihin. Osa arvoista kertoo siitä, millainen julkisen sektorin ja julkisten palveluiden rooli yhteiskunnassa on ja millainen roolin halutaan olevan. Osa arvoista on taas johtamistyöhön sekä johtajan persoonaan ja henkilöstöön liittyviä hyveitä tai tavoitteita. Arvot ovat jatkuvassa muutoksessa, koska julkinen sektori ja sen toimintaympäristö muuttuvat, ja muutokset heijastuvat sovellettaviin arvoihin.

Yhä enemmän kysytään johtamisen etiikkaan liittyvien arvojen perään. Erityisesti julkisella toiminnalla on ominaisuuksia, jotka edellyttävät eettisten ja moraalisten vaatimusten täyttämistä. Salminen (2004: 101) mainitsee tällaisina ominaisuuksina julkisen hallinnon mahdollisuuden yksipuoliseen vallankäyttöön sekä monopoliasema tiettyjen palveluiden ja hyödykkeiden tuottajana. Konkreettinen pakko tulee eittämättä siitä, että julkisessa johtamisessa ja julkisissa toimissa käytetään yhteisiä rahoja suomalaisten hyvinvoinnin takaamiseksi ja edistämiseksi.

Julkiset johtajat kohtaavat päivittäin tilanteita, joissa johtaminen on valintaa kilpailevien arvojen välillä, arvoristiriitojen sovittelemista ja ratkaisuja uudenlaisten eettisten haasteiden edessä. Kiristynvä talous korostaa tuottavuus- ja tehokkuusperiaatteita. Joudutaan ratkaisemaan miten 'yhteinen etu' saavutetaan ja millaisia kompromisseja hyvinvoinnissa on tehtävä. Julkishallinto lähestyy yksityistä sektoria, jolloin pelkkä lainsäädännön toteutus ei enää riitä. Lainsäädäntö ei myöskään anna julkisjohtajille kaikkiin tilanteisiin selviä ohjeita, eikä harkintavallan käytössä voida täysin nojautua pykäliin.

Johtamisessa sovelletut arvot kuvastavat usein myös konflikteja ja epävarmuutta. Toiminta täyttää harvoin kriteerit rationaalisuudesta tai johdon-

mukaisuudesta. Monesti toimintaympäristön vaateet, ohjaussignaalit ja arvostukset ovat liian moninaisia, jotta organisaatiota voisi ohjata tai uudistaa niiden mukaan. Hyvä johtaminen koetaankin vaateisiin ja priorisoituihin tarpeisiin vastaamisena. Se on eri puolilta tulevien vaateiden analysointia, sisäistämistä ja muuntamista jouheviksi johtamistoimiksi.

Julkisessa sektorissa on tapahtunut suuria rakenteellisia muutoksia. Keskitettyä normiohjausta on purettu ja toimivaltaa on siirretty keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle. Kuntien toimintavapaus ja mahdollisuudet järjestää palveluja eri toimintamallein ovat kasvaneet. Laatu, asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus ovat keskeisiä julkisen palvelutuotannon lähtökohtia. Kansalaiset asiakkaina osaavat ja ovat valmiita vaatimaan julkisia palveluja, jotka vastaisivat paremmin heidän yksilöllisiä tarpeita. Julkisen hallinnon pitäisi olla avointa, läpinäkyvää ja responsiivista.

Uudenlaiselle johtamiselle ja arvojen uudelleenmäärittelylle on selvä tarve. Suomalaisen hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin toiminnasta ja muutos-
paineista on tiivistettävissä ainakin seuraavat väittämät:

- Uudenlaista ajattelua tarvitaan, kun pyritään kansalaisten parempaan palveluun ja takaamaan heidän vaikutusmahdollisuudet
- Asiakkuuden todellinen sisältö on sisäistettävä hallinnossa ja uudet palvelut edellyttävät arvokeskustelua tuottamistavoista
- Palveluiden laatu, saatavuus ja kattavuus eivät parane vain lisäämällä taloudellisia edellytyksiä. Myöskään kansalaisten verotaakkaa ei voida enää lisätä
- Organisaatioiden tuloksellisuutta ja palveluiden osuvuutta on lisättävä eri keinoin, ja kansalaisten odotusten ja palveluiden sisällön välistä kiihkoa on kurottava umpeen uskottavin keinoin
- Kansalaisten luottamusta ja kansalaisyhteiskunnasta kumpuavaa oikeutusta on lisättävä julkiseen toimintaan
- Julkinen sektori säilyy merkittävänä, kattaen noin 50 prosenttia bruttokansantuotteesta. Valtiosektorilla 123 tuhatta ja kuntasektorilla 422 tuhatta työntekijää
- Hyvinvointipalveluissa julkisen sektorin rooli on ensisijainen, vaikka yksityisen ja vapaaehtoissektorin roolit ovat kasvaneet

Edellisestä poikkeava, mutta mielenkiintoinen lähtökohta ovat julkista toimintaa kuvaavat käsitteet ja lauseet. Kieli, retoriikka ja käytetty sanasto heijastavat pitkälti arvostuksia ja arvoja, mutta myös eräänlaisia realiteetteja, joiden mukaan toimintaa halutaan suunnata, organisoida ja johtaa. Usein arvot ovat siis sanoja ja retoriikkaa, jotka vangitsevat keinojen ja ratkaisujen sisällön, joilla edellä listattuihin konkreettisiin muutospaineisiin vastataan.

Käsillä olevassa tutkimuksessa on kyse hyvinvointipalveluista, julkisista toimista ja johtamisesta sekä johtajuutta koskevasta retoriikasta ja retoriikan muutoksista.

Tämän tutkimuksen tehtävään ja arvojen muutokseen johdattaa Anu Kantolan tutkimus ”Markkinakuri ja managerivalta”, jossa hän analysoi poliittista hallintaa Suomessa. Kantola esittää listan käsitteistä, joilla hän tuo esiin hyvinvointivaltiota kuvaavat muutokset. Käsitteet ovat esitetty pareittain seuraavan sivulla taulukossa 1. Kantolan käsiteanalyysi perustuu suomalaisten päättäjien haastatteluihin (Kantola 2002: 268). Kantolan ”ennen–jälkeen”-asetelma vahvistaa oletusta, että arvot voivat muuttua.

Taulukon 1 sanoista voi johtaa arvoja, jotka kuvaavat julkista sektoria ja julkista johtamista. Ei liene liioiteltua sanoa, että nyky-yhteiskunnalle ja 2000-luvun julkiselle johtajuudelle ”jälkeen” -sanat ovat kiistattomasti tutumpia. Ne muodostavat sanaston ja arvoretoriikan, joille nykyinen johtaminen halutaan perustaa. Monelle ”ennen” sarake edustaa sitä arvosanastoa, jota johtamisessa ei haluta nykyisin enää korostaa.

Taulukko 1. Päätäjien keskeiset käsitteet kriisin kuvaamisessa (Kantola 2002: 268).

Ennen	Jälkeen
Tehottomuus	Tehokkuus
Politiikka	Asiantuntemus
Lyhytnäköinen	Kaukonäköinen
Vastuuton	Vastuullinen
Julkinen sektori	Markkinat
Kansallinen	Kansainvälinen
Konsensus	Kilpailu
Keinotekoinen	Todellinen
Sairas	Terve
Ahne	Kurinalainen
Ennustettava	Muuttuva
Tuttu	Vieras
Löysyys	Tuottavuus
Jäykkä	Joustava
Työllisyys	Työttömyys
Talouskasvu	Epävarmuus
Kokonaisvastuu	Tuloerot

1.1. Arvot ja arvostukset

Tämä tutkimus keskittyy arvojen ja johtamisen symbioosiin. Lähtökohta on selvittää, millaisia arvoja julkisessa johtamisessa korostetaan ja miksi? Kohdistuuko julkisen sektorin arvoihin jotain erityispiirteitä ja poikkeavatko arvot jotenkin yksityisen sektorin arvoista? Entä onko arvoilla johtaminen erityisesti julkisen sektorin kysymys?

Arvoissa ja johtamisessa on kysymys asenteista, arvostuksista ja järjestykseen laitetuista arvolauselmista. Tällöin lähestymme käsitystä eetoksesta. Sanakirjamääritelmän mukaan eetos tarkoittaa tietyille yksilölle tai ryhmälle ominaisia ja erityisiä asenteita, tapoja ja uskomuksia. Alkumerkitykseltään eetos liittyy myös paikkaan – habitaattiin – joka tulee tavan- ja luonteenomaiseksi asujilleen. Tästä seuraakin, että eetokseen on luettava tietyllä tavalla ajattelevat toimijat ja ne tietynlaiset olosuhteet ja paikat, joissa toimet tapahtuvat (vrt. Kantola 2002: 32).

Tässä vaiheessa voi ennakoida, että julkisen sektorin arvoissa on kysymys kansalaisista, tehtäviä toteuttavien virkamiesten ja organisaatioiden arvostuksista sekä yhteiskunnallisista olosuhteista.

Edellistä tarkemmin voi sanoa hallintoon liittyvän sekä moraalisia arvoja että muita, esimerkiksi taloudellisia arvoja ja välinearvoja. Moraalinen arviointi koskee tekojen ja toiminnan moraalista oikeutusta ja hyvyyttä. Moraaliset arvot ovat esimerkiksi normatiivisia käsityksiä siitä, mikä hyvää, oikeaa, arvokasta ja yleisesti tavoiteltavaa. Moraalisten arvojen ja normien tulisivin ohjata myös hallinnossa tehtyjä valintoja ja toimintaa. (Niemi & Salminen 2005: 19–20, 29.)

Kun puhutaan arvoista ja arvoilla johtamisesta julkisella sektorilla, arvot syntyvät ja kehittyvät monien tekijöiden summana. Selvää on, että julkisten palvelujen yhteiskunnalliset tavoitteet, kansalaisten tasa-arvo, poliittinen päätöksenteko ja lainsäädäntö asettavat julkiselle toiminnalle ja johtamiselle erityispiirteitä ja reunaehtoja.

Julkisen toiminnan arvoja tutkinut Lundquist (1988: 168–172) nostaa lainalaisuuden, lojaalisuuden poliittiselle päätöksenteolle, kansalaisten tarpeiden huomioimisen sekä yleisen edun arvokeskustelun keskiöön. White (1999: 21) puolestaan korostaa arvoina oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta. OECD listasi vuonna 2000 jäsenvaltioidensa julkisen sektorin korostuneim-

miksi arvoiksi puolueettomuuden, laillisuuden, rehellisyyden, läpinäkyvyyden, tehokkuuden ja tasa-arvon (OECD 2000). Euroopan unionin jäsenvaltioissa julkisen sektorin arvoina korostuvat lainmukaisuus, objektiivisuus, transparenttisuus, tuloksellisuus, ammattitaito, luotettavuus ja palveluhalukkuus (Moilanen & Salminen 2007; Salminen 2006).

Erilaisia hallintoon ja johtamiseen kohdistuvia arvolistauksia on olemassa useita. Taulukkoon 2 on koottu eräitä keskeisiä tutkimuksia, joissa yhdistyy arvot ja johtaminen. Kyseisiä tutkimuksia on sovellettu ja käytetty lähtökohtana monissa organisaatioarvoihin paneutuvissa tutkimuksissa, ja siten niitä tutkimuksia voi pitää eräänlaisina avainlähteinä. Tutkimukset ovat taulukossa aikajärjestyksessä vanhemmasta uusimpaan.

Taulukko tuo esiin monipuolisuuden, mutta toisaalta valtavan moninaisuuden siitä, mitä oikeastaan voidaan kutsua arvoiksi. Osa taulukon arvoista on selkeästi moraalisia, osa yhteiskuntatasoisia periaatteita, ja osa taas hyvinkin yksilöllisiä. Taulukossa mainittujen arvojen suora kytkeä hallintoon ja johtamiseen ei ole ongelmaton. Kytkeä voivat muodostua monen tekijän summana. Toisaalta moninaisuus ja vaikea määrittely nimenomaisesti korostavat arvoilla johtamisen kompleksisuutta julkisella sektorilla.

Taulukko 2. Organisaatioarvoja eräissä tutkimuksissa

Tutkimus	Tutkimuksen tavoite ja esiintyneet arvot
England (1967): Personal Value Systems of American Managers	Surveyssa tavoitettiin amerikkalaisten johtajien 66 tärkeintä arvoa. Niitä oli mm. tuottavuus, vakaus, voitonteko, tehokkuus, organisatorinen kasvu, asiakkaat, kyvykkyys, taito, yhteistyö, saavutukset, luovuus, menestys, muutos, luottamus, lojaalisuus, yksilöllisyys ja rationaalisuus.
Rokeach (1973): The Nature of Human Values	Surveyssa identifioitiin 18 perimmäistä arvoa ja 18 instrumentaalista arvoa. Edellisiä oli mm. mukavuus, kiinnostava elämä, tunne loppuunsaattamisesta, rauha, kauneus, tasa-arvoisuus, perhe, vapaus, onnellisuus, sisäinen harmonia ja itsekunnioitus. Jälkimmäisiä oli mm. kunnianhimo, laaja-alaisuus, kyvykkyys, hilpeys, rohkeus, anteeksianto, avuliaisuus, rehellisyys, riippumattomuus ja loogisuus.
Ravlin ja Meglino (1987): Effects of Values on Perception and Decision Making.	Tutkimus keskittyi työpaikalla sovellettaviin arvoihin ja neljä arvoa oli ylitse muiden: saavutukset, muista huolehtiminen ja välittäminen, vilpittömyys ja oikeudenmukaisuus.
Hofstede (1991): Cultures and Organisations: Software of the Mind.	Tutkimus keskittyi työelämän arvoihin, joita sovelletaan eri kulttuurien arvoilmapiiriin tulkitsemiseen. Kuvaavina termeinä ovat valtaetäisyys, epävarmuuden välttäminen, individualismi ja maskuliinisuus-feminiinisyys.
Schwartz (1992): Universals in the Content and Structures of Values.	56 arvoa muodostavat 10 arvoryhmää. Mittauksen kohteena olevat arvoryhmät ovat itseohjautuvuus, vaihteluhalu, perinteet, turvallisuus, yhdenmukaisuus, universalismi, hyväntahtoisuus, valta, suoriutuminen ja hedonismi.
Lawton (1998): Ethical Management for the Public Services.	Kyselyssä selvitettiin julkisen sektorin johdon (Britannia) näkemyksiä, mitä arvojen pitäisi olla ja mitkä arvot todella ohjaavat julkisia toimia ja johtamista. Arvot, joita johtamisessa pitäisi korostaa, olivat vaikuttavuus ja kuuliaisuus. Toimintaa ohjaaviksi arvoiksi koettiin rehellisyys, tilivelvollisuus, responsiivisuus ja avoimuus.
Kabanoff ja Daly (2002): Espoused Values of Organisations	Artikkelissa luokitellaan organisaatioarvot neljän arvotyypin avulla, jotka ovat elitistiset, meritokraattiset, leadership ja kollegiaaliset arvot. Sisällön analyysi kattaa Australian suuret yritykset sekä Australian (n=77) ja Yhdysvaltojen (n=55) vertailun. Operationalisoituina arvoina olivat mm. tuloksellisuus, palkitseminen, yhteistyö, osallistuminen, sitoutuminen ja arvovalta.

Huberts ym. (2003). The Ethics of Government and Business: What is valued most?	Artikkeli vertailee julkisen ja yksityisen sektorin tyypillisiä arvoja. Tärkeimmät julkiset arvot olivat rehtiys, integriteetti, avoimuus, asiantuntemus, laillisuus ja puolueettomuus. Yksityisellä korostuivat laatu, asiakasorientaatio ja tulevaisuusoptimismi.
Jørgensen (2004). Public Values in Denmark.	Tutkimushankkeessa kysyttiin, mitkä arvot ohjaavat toimia Tanskan julkisella sektorilla (n=2475). Neljä tyypillisintä arvoa olivat vastuullisuus kansalaisille, näkemys julkisesta edusta, lainmukaisuus ja professionaalisten arvojen kunnioittaminen.

Kiinnostus julkisen sektorin ja julkisen johtamisen arvoihin on monen tekijän summa. Arvotyötä ja arvojen määrittelyä ovat vilkastuttaneet etiikan, organisaatiokulttuurin ja johtamisen tutkimukset ja niiden tulokset. Osaltaan kysymys on kansainvälisten organisaatioiden kuten OECD:n, ja YK:n ja sen alajärjestöjen kasvaneesta mielenkiinnosta ohjeistaa ja antaa suosituksia jäsenvaltioilleen. Eräs tekijä löytyy reformeista, joissa pyritään uudistamaan johtamista ja julkista sektoria. Voi väittää, että julkisella puolella erityisesti uuden julkisjohtamisen ja strategisen johtamisen sovellutukset ovat terävöittäneet arvojen käyttöä. Arvotyön merkitys korostuu, kun yritysmaailmasta tuttu yhteiskuntavastuu -keskustelua laajenee julkiselle sektorille. Yhteiskuntavastuussa organisaatioiden arvot, strategia, johtaminen ja menestys kietoutuvat yhteen. Tätä mallia haluttaneen jatkaa myös julkisen puolen sovelluksissakin.

Ei myöskään sovi sivuttaa ideologian ja poliittisen päätöksenteon vaikutusta arvosanastoon. Monet julkisen sektorin teoriat ja erityisesti kehittämistekniikat sisältävät ideologisia painotuksia siitä, millaista on toimiva ja edistykellinen julkinen johtaminen. Kyse esimerkiksi anglosaksisissa reformeissa on monasti valtion minimoimisesta, yksityisen sektorin ihannoinnista ja yksilökeskeisyydestä. Vastaavasti pohjoismainen traditio julkisvetoisena ja tasa-

arvoon perustuvana mallina on usein puolustusasemissa individuaalisia malleja kohtaan.

Edellä listattiin arvotutkimuksia ja niiden esiin nostamia keskeisiä arvoja (taulukko 2). Entä miltä tilanne näyttää, kun katsotaan maakohtaisia arvolistoja? Näillä arvolistoilla hallitus tai ministeriöt pyrkivät ohjeistamaan virkamiesten toimia, johtamista ja hyvinvointipalveluiden tuottamista.

Taulukkoon 3 on koottu eurooppalaisten maiden arvoja, joita virkamiesten tulisi noudattaa päivittäisessä työssään. Toisin sanoen, näitä arvoja julkisjohtajien tulisi huomioida johtamistyössään. Taulukko kattaa vain puolet Euroopan maista. Mukaan on valikoitu ne maat, joissa on erillinen ja selvälinjainen eettinen koodisto virkamiehille (ks. myös Moilasen ja Salmisen 2007 jäsenys). Taulukon tiedot on koottu maiden virallisista dokumenteista ja hallitusten ohjelmista.

Taulukosta 3 voi todeta, että maiden esimerkit viestivät ainakin kahdesta asiasta. Ensiksikin, arvot näyttävät noudattelevan perinteisiä virkamiesarvoja, kuten laillisuus, riippumattomuus, kansalaisten palvelu ja objektiivisuus. Toiseksi, listoista näkyy toimintatapaa kuvaavat arvot ja tällaisina arvoina korostuvat tehokkuus, transperenttisuus, tuloksellisuus ja tavoitteellisuus. Omalla tavalla mielenkiintoista on se, että eroja arvoissa ei juuri synny. Maiden arvoissa ei esimerkiksi erotu silmiinpistävästi uudet demokratiat tai laajan hyvinvointivaltion omaavat valtiot.

Taulukko 3. Julkiselle toiminnalle asetettuja arvoja eräissä Euroopan maissa

Maa	Arvot
Iso-Britannia	Riippumattomuus, rehellisyys, uskollisuus, objektiivisuus ja puolueettomuus
Italia	Luotettavuus, puolueettomuus, tulokseteko, riippumattomuus, laillisuus, julkinen intressi, viranhoidon läpinäkyvyys ja tasapuolisuus
Itävalta	Ennustettavuus, luotettavuus, responsiivisuus, tilivelvollisuus, transparenttius, avoin dialogi, yhteistyö, riippumattomuus ja tavoitteellisuus.
Espanja	Laillisuus, objektiivisuus, rehellisyys, neutraalisuus, responsiivisuus, luotettavuus, riippumattomuus, luotettavuus, omistautuminen julkiselle intressille, transparenttisuus, saavutettavuus, tehokkuus ja tasa-arvoisuus
Kreikka	Laillisuus, luotettavuus, objektiivisuus ja tehokkuus
Latvia	Luotettavuus, integrititeetti, tehokkuus, lainmukaisuus, lojaalisuus poliittiselle päätöksenteolle, riippumattomuus, kansalaisten kunnioittaminen ja objektiivisuus.
Puola	Kansalaisten palvelu, luotettavuus, osaamisen vahvistaminen, riippumattomuus ja poliittinen neutraalisuus
Ranska	Palveluhalukkuus, saavutettavuus, korkea laatu ja responsiivisuus
Tanska	Transparenttius, tilivelvollisuus, integrititeetti, solidaarisuus, rohkeus, oikeudenmukaisuus ja demokraattisuus.
Tshekin tasavalta	Kansalaisten palvelu, objektiivisuus, riippumattomuus, luotettavuus ja avoimuus.
Suomi	tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus.
Viro	Kansalaisten palvelu, perustuslain kunnioittaminen, poliittisten päätösten toteuttaminen, laaja osallistuminen, poliittinen neutraalisuus, riippumattomuus, objektiivisuus, ennustettavuus, avoimuus, responsiivisuus ja luotettavuus.

Voi olla, että eri luetteloissa ilmaistut arvot ja todelliset käytänteet ovat ristiriidassa keskenään. Uhkana on, että räikeät ristiriidat voivat vähentää hallinto- toimien ja johtamisen uskottavuutta. Selvää kuitenkin on, että arvot ovat suh-

teellisen hitaasti muuttuvia, kun taas käytännössä päätöksiä joudutaan tekemään nopeasti ja osin vajavaisin tiedoin.

Whitton (2001) selittää ristiriitoja arvojen kautta. Yleisesti ennen 1990-lukua, julkisen sektorin arvot ja julkilausutut arvokoodistot sisälsivät arvoja, jotka olivat luonteeltaan yleisiä, eivätkä ne juuri kuvanneet toiminnan erityislaatua. 1990-luvun alusta alkaen yleistyi käytännöt, joissa arvolistoihin sisällytettiin enemmän omaa toimintaa ja prosesseja kuvaavia arvoja. Samalla arvojen luonne muuttui yksityiskohtaisemmaksi.

Toinen arvoristiriitoja kuvastava asia on se, että 1990-luvulta alkaen yleiset eettiset koodistot ja alakohtaiset arvokoodistot ovat eriytyneet. Syy eriytymiseen on yksinkertainen. Yleiset arvot eivät kantaneet tai ohjanneet päivittäistä työtä. Lisäksi virkamiehistö on muuttunut arvoiltaan, työskentelytavoiltaan ja odotuksiltaan moninaisemmaksi. Osa virkamiehistöstä toteuttaa esimerkiksi hyvin perinteisiä virkatehtäviä, kuten sääntelyä tai hallinnollista ohjausta. Osa virkamiehistöstä taas toteuttaa tehtäviä, jotka eivät juuri eroa liiketoiminnasta. Eriytyminen näkyy myös julkisissa organisaatioissa. Johtamiskulttuuri ja tekniikat ovat kehittyneet tulosorientoituneiksi, ja tuloksia ja suoritteita mitataan yksityiskohtaisesti. Liike-elämästä tuttuja arvoja, kuten innovatiivisuutta ja yritteliäisyyttä korostetaan. (Kernaghan 2003: 713; Dobel 2007: 160–167.) Legalistiset tai perinteisen julkisvetoisen hyvinvointivaltion virkamieshyveet eivät enää täysin sovellu nykyiseen virkamiestyöhön.

Myös teoriassa yhteisen arvoperustan olemassaolo on helppo kyseenalaistaa. Individualistisesta arvokäsityksestä lähtevät selitykset korostavat yksilöiden arvojen olevan riippuvaisia heidän omista kokemuksistaan. Tämän vuoksi arvostukset ja arvot ovat erilaisia. Kritiikistä huolimatta Milton Roach (1973) puolustaa yhteisten arvojen olemassaoloa. Moraaliset arvot ovat yleispäteviä, vaikka eri yksilöt ovat omaksuneet erilaisia arvoja.

Globalisaatio sekä kansojen ja kulttuurien lisääntynyt vuorovaikutus muuttavat käsitystä yhteisistä arvoista. Murtaessaan rajoja, vuorovaikutus johtaa siihen, että arvot muuttuvat samankaltaisiksi. Kansainvälisen viestinnän ja liiketoiminnan sekä globaalien tietoverkkojen vaikutuksesta kulutus- ja elämäntavat samankaltaistuvat. Kulttuurit sekoittuvat sekä merkitykset, ajattelu ja havaitseminen muuttuvat yleismaailmallisiksi. Toisaalta globalisaatio voi johtaa vastareaktioon, jossa paikalliset identiteetit terävöityvät ja jossa omia erityispiirteitä aletaan korostaa.

Edellä saatiin viitteitä sekä arvojen että arvoilla johtamisen kompleksisuudesta julkisella sektorilla. Tiivistetysti voi jo sanoa, että kompleksisuus näyttää johtuvan sekä arvoista itsestään että julkisen sektorin toimintaympäristöstä. Edellistä vahvistaa se, että arvot ovat monesti hankalasti määriteltävissä ja niiden luonne on pikemminkin moninainen kuin eksakti. Jälkimmäisiä eli kompleksisuutta luovia ympäristötekijöitä kuvasivat muutokset julkisessa sektorissa, sen rahoituksessa, legitimitetissä ja kansainvälisessä kontekstissa.

1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma

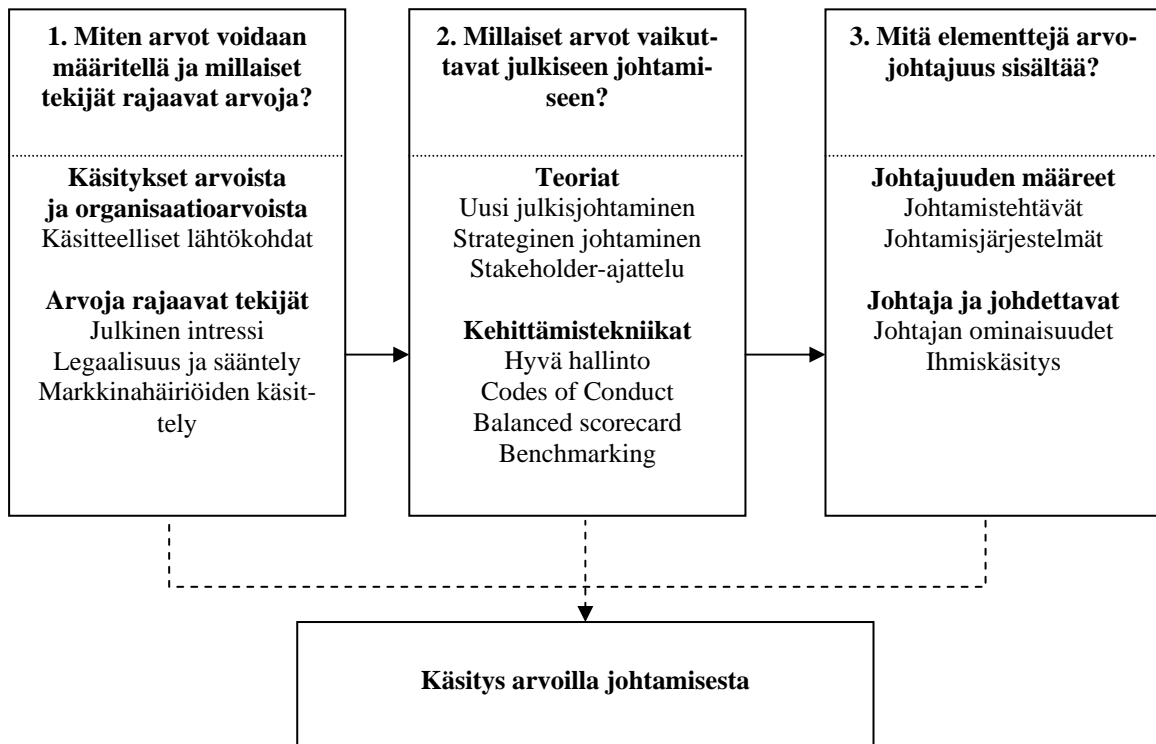
Tavoite teoksessa on analysoida arvoilla johtamisen sisältöä ja mahdollista kompleksisuutta julkisella sektorilla. Jo aiheeseen johdattelussa edellä osoitettiin, että kysymys on varsin moniulotteisesta ja monitulkintaisesta ilmiöstä. Arvoilla johtamista ja eettistä päätöksentekoa on tarkasteltu monista eri näkökulmista. Siksi on syytä täsmentää tutkimuksen fokus, asetelma ja tutkimuskysymykset.

Whittierin ym. (2006) mukaan organisaatiotutkimuksessa on havaittavissa ainakin kolme lähestymistapaa arvoilla johtamiseen (ks. myös Randall & Gibson 1990).

Ensinnäkin osassa tutkimuksista painottuu normatiivinen lähestymistapa. Tällöin analyysin keskiössä ovat kysymykset miten ja millä tavoin eettiset näkökohdat ja arvot tulisi huomioida päätöksenteossa ja johtamisessa. Toiseksi, osa tutkimuksista keskittyy kuvaamaan sitä, miten arvot ja eettiset periaatteet toteutuvat johtamisessa. Keskeinen tavoite tutkimuksissa on tarkka deskriptio joko menneestä, nykytilasta tai tulevasta. Kolmas tutkimussuuntaus ovat kehittämisorientoituneet ja preskriptiiviset tutkimukset. Fokuksessa tällöin ovat keinot ja tavat, joilla arvoilla johtamista voidaan parantaa. Preskriptiivisissä tutkimuksissa analysoidaan muun muassa ongelmakohtia, joita kohdataan eettisten periaatteiden noudattamisessa.

Tämä tutkimus asemoituu Whittierin ym. luokittelussa deskriptiota tavoittelevien tutkimuksien ryhmään. Tavoite on jäsentää ja analysoida, millaiset arvot ovat julkiselle johtamiselle tyypillisiä sekä millaiset seikat kuvaavat mahdollisia ristiriitoja arvoissa, mutta myös sellaisia ristiriitoja, mitä oletettavasti kohdataan arvoilla johtamisessa.

Tutkimuksessa oletetaan, että päätelmien teko arvoilla johtamisesta edellyttää, että tunnistetaan 1) arvot, 2) vallitsevien johtamisteorioiden ja -tekniikojen korostamat arvostukset sekä 3) arvojohtajuuden kontekstit. Yhdessä näiden kolmen tunnistamisen odotetaan johtavan analyyttiseen ymmärrykseen arvoilla johtamisesta. Samanaikaisesti kontekstit tuottavat kuvan tekijöistä, joiden voi olettaa aiheuttavan kompleksisuutta arvoilla johtamisessa. Tutkimuksessa sovellettu lähestymistapa on tarkemmin esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Tutkimusasetelma: Organisaatioarvoista arvojohtamiseen

Mainitut kolme asiakokonaisuutta ovat eräänlaisia suodattimia, joilla täsmennetään arvoilla johtamista. Tutkimustehtävään vaikuttaa lisäksi oletus siitä, että arvoilla johtaminen muuntaa käsityksiä organisaatioarvoista, soveliaista teorioista ja arvojohtajuuden sisällöstä. Toisin sanoen, kun arvoilla johtamista harjoitetaan, joudutaan sekä organisaatioarvoja että lähtökohtia, joista arvot määrittyvät, katsomaan uusista näkökohdista.

Lisättäköön vielä, että teorialähtöinen arvojen ja arvoilla johtamisen tarkastelu on vaihtoehto useiden muiden lähestymistapojen joukossa. Teorioiden sijasta lähestymistavaksi olisi voitu valita esimerkiksi julkisten organisaatioiden asiakkaiden näkökulma. Tällöin olisi kysytty muun muassa sitä, miten asiakkaat ja heidän tarpeet rajaavat organisaatioissa sovellettavia arvoja ja niillä

johtamista. Toisenlainen näkökulma olisi tarkastella arvoja haastattelemalla johtajia tai poliittisia päätöksentekijöitä. Tällöin arvoista ja niillä johtamisesta tulisi oletettavasti hieman erilainen kuva.

Teoriat on kuitenkin valittu sen vuoksi, että ne vaikuttavat suorasti ja epäsuorasti johtajien sekä julkisten organisaatioiden yleiseen johtamiseen. Suoria vaikutuksia tulee esimerkiksi uusien johtamistekniikoiden ja oppien omaksumisen kautta. Epäsuorina teorioiden vaikutuksina ovat ainakin muutokset johtamisfilosofioissa ja poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä, ja näiden voi olettaa kumuloituvan päivittäiseen johtamistyöhön.

Tarkennetut teoreettiset kysymykset ovat:

1. Millaisten reunaehtojen puitteissa julkiset organisaatiot asettavat arvojaan ja millaisiin organisaatioarvoihin julkisissa organisaatioissa tyypillisimmin viitataan?
2. Millaisia arvoja julkisen johtamisen teoriat ja kehittämistekniikat korostavat?
3. Millaista arvoilla johtaminen on julkisella sektorilla?

Teoksen kysymyksenasettelu ja se, miten analyysi etenee, perustuvat paljolti Linda Treviñon (1986) ja Yhdysvaltalaisen Clarksonin yliopiston eettistä johtajuutta tutkineen tutkijaryhmän (ks. Gravander ym. 1987) asetelmiin. Yhteys on nimenomaisesti ajatuksellinen, ei mainittuja asetelmia testaava.

Mainitut asetelmat korostavat, että eettisessä ja arvoja soveltavassa johtamisessa yhdistyvät 1) situationaaliset ja 2) individuaaliset tekijät. Edelliset erittelevät organisaatioiden ympäristötekijöitä, kuten lainsäädännöllistä, taloudellista tai poliittista kontekstia. Jälkimmäiset tekijät puolestaan huomioivat henkilöihin ja johtaja-asemaan liittyviä tekijöitä, ja tekijöiden oletetaan selittävän arvoja ja arvojen käyttöä.

Tässä tutkimuksessa toinen ja kolmas luku täsmentävät tekijöitä, jotka määrittelevät julkisen johtamisen arvoja ja asettavat reunaehdot mahdollisille arvoille. Toisin sanoen, luvut analysoivat situationaalisia tekijöitä. Toinen luku keskittyy analysoimaan julkiselle sektorille tyypillisiä arvoja ja tekijöitä, jotka rajaavat ja luovat erityisyyttä julkisorganisaatioiden arvoille. Kolmas luku puolestaan analysoi johtamiseen vaikuttavia arvoja. Tarkastelu nojaa ajankohtaisiin johtamisteorioihin ja johtamistekniikkoihin. Tavoite on paljastaa ne arvot, joita teoriat ja kehittämistekniikat korostavat.

Neljäs luku keskittyy arvojohtamiseen ja sen reunaehdoin julkisissa organisaatioissa. Erityispiirteitä oletetaan tulevan siitä, miten johtamistehtävä käsitetään. Erityisyyttä arvioitaessa analysoidaan johtajan ja johdettavien ominaisuuksia.

Tutkimuksen viimeisessä luvussa pohditaan, miten arvoista voidaan päästä yhteisymmärrykseen kompleksisessa toimintaympäristössä. Johtopäätöksissä pyritään esittämään havainnot arvoilla johtamisen erityispiirteistä ja arvojohtajuuden sisällöstä.

1.3. Tutkimuksen metodi

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen. Tavoite on tulkita kohteena olevaa ilmiötä eli arvoilla johtamista. Tutkimusprosessissa erityinen painopiste on sen ymmärtämisessä, millaiset 'polut' viitoittavat ja reunaavat arvoilla johtamista. Tätä ymmärrystehtävää varten tutkimuksen luvuissa 2-4 tehdään vaativa määrä käsitteellisiä täsmennyksiä ja käsitelälyyseyjä. Jotta ymmärrys kumuloituisi, tutkimuksen jokaisen luvun lopussa vedetään yhteen tärkeimmät päätelmät.

Tulkinta perustuu kirjallisiin aineistoihin. Ensisijaisesti lähteinä on käytetty ulkomaisia ja kotimaisia tieteellisiä artikkeleita, monografioita ja toimittettuja laitoksia. Muutamissa kohdin teoreettista analyysia ja lähdemateriaalia on terästetty käytännönläheisillä raporteilla, esimerkiksi OECD:n julkista etiikkaa ja korruptiota käsittelevillä raporteilla ja asiakirjoilla.

Aineiston valinnasta seuraa, että tutkimus lähestyy ns. synteettistä tutkimusperinnettä, jonka luonteenomaisin piirre on soveltaa muita tutkimuksia ja niiden tuloksia aineistonaan (ks. myös Kallio 2006: 21). Tutkimuksessa ei täten ole varsinaista omaa, ensikäden empiiristä aineistoa, kuten surveyn tai asiantuntijahaastatteluiden tuomaa tutkimusaineistoa.

Tutkimusmateriaali on rajattu useisiin organisaatioarvoja ja johtamista analysoiviin teoksiin. Eräitä havaintoja materiaalista saatiin edellä taulukossa 2, jossa esitettiin organisaatioarvoja koskevia tutkimuksia ja niiden keskeisiä tuloksia. Aihepiiriin lukeutuvien hallintotieteellisten artikkeleiden julkaisufoorumeina korostuvat kansainvälisistä joutaleista ainakin seuraavat: *International Review of Administrative Sciences*, *Public Administration Review*, *Journal of Business Ethics*, *Administrative Science Quarterly* ja *Academy of Management Review*. Yllättävintä ehkä on se, että aikakauskirjoista *Journal of Business Ethics* on julkaissut laajan määrän julkisorganisaatioiden etiikkaan ja arvoihin sekä arvoilla johtamiseen liittyviä artikkeleita.

Tutkimuksen aiheen moninaisuudesta johtuen lähdeaineisto on tarkoituksellisesti varsin laaja. Laajuus on perusteltavissa eritoten organisaatioarvojen ja arvojohtamisen monitahoisista määritelmistä käsin, kuten jo edellä aiheeseen johdattelussa kävi ilmi. Tällöin laadullisessa metodissa ja tulkinnassa korostuukin tutkijan tehtävä yhdistää eri tahoilla tuotetut tiedon palaset toisiinsa (Kallio 2006: 24–27).

Tulkintaa tässä tutkimuksessa kuvaa erityisesti ajatus, että suhteellisen tutun aineiston päälle heitetään 'verkko' (näkökulma), joka näyttää aineiston

uusista näkökohdista. Tulkinta ei siis tarkoita aineiston toistamista sellaise-
naan, vaan tulkinnan funktio on näyttää valittu aineisto tietyistä näkökohdis-
ta. Vaativa tavoite on, että tulkinta nostaa esiin jotakin sellaista, jonka olemas-
saolo muuten jäisi huomaamatta (Sulkunen 1997: 21). Toisilla sanoilla, tässä
tutkimuksessa analysoidaan hallintotieteellistä, erityisesti johtamiseen liittyvää
teoria-aineistoa tietyistä ja valituista lähtökohdista käsin ja osin alisteisena ase-
tetuille tutkimusongelmille (ks. luku 1.2 edellä). Kriittisesti on mainittava, että
osaa aineistosta voi tietenkin käyttää myös muihin tarkoituksiin, kuten esi-
merkiksi johtamisparadigmojen tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa aineisto on
valjastettu nimenomaisesti arvojen ja arvoilla johtamisen tulkintaan.

Tämän tutkimuksen kaltaisen, kirjalliseen aineistoon pohjaavan laadullisen
tulkinnan luotettavuuden arviointi ei ole yksinkertaista. Voi esimerkiksi
kysyä, onko aineistoa ollut riittävästi ja onko aineiston valinta ollut jollakin
puutteellista tai epäsystemaattista? Entä onko valituille teoksille muitakin pe-
rusteita kuin tutkijan oma intuitio? Onko huomio varmasti kiinnitetty oikei-
siin asioihin tai onko johtopäätöksiä tehty tiedostettujen tai tiedostamatto-
mienkin ennako-oletusten pohjalta?

Tässä tutkimuksessa luotettavuus pyritään varmistamaan ainakin seuraav-
in keinoin (ks. Fink 2005: 17). Ensinnäkin huomio on siinä, että aineisto on
hankittu systemaattisesti ja monipuolisesti, jota myös edellä kuvattiin. Syste-
maattisuus ja monipuolisuus tukevat luotettavampien päätelmien tekemistä.
Toiseksi, aineiston käsittely ja tulkinnat on pyritty tekemään niin avoimesti
kuin mahdollista eli käyttämään tarkkoja lähdeviittauksia. Tämän kautta lukija
pystyy tunnistamaan käytetyn aineiston ja arvioimaan paremmin tutkijan te-
kemiä valintoja. Kolmanneksi voi itsearvioida, että käytetty aineisto on tar-
peellisen laaja-alainen tutkimusongelman ja aiheen kannalta.

2. JULKISTEN ORGANISAATIOIDEN ARVOKÄSITTEET JA ARVOYMPÄRISTÖT

Arvot ja niillä johtaminen voivat näyttää muoti-ilmiöltä. Nykyisin arvot puhuttavat erityisen paljon liike-elämässä. Osaltaan tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että arvot voivat lisätä myyntiä ja yrityksen kykyä voitontekoon. Yritykset käyttävät eettisiä näkökantoja yhä enemmän liiketoimintansa perusteluina ja avaamisena asiakkaille. Arvoilla kerrotaan asiakkaille siitä, miten yrityksessä toimitaan, miten ympäristöä, työntekijöitä ja asiakkaita kohdellaan ja millaisin perustein sopimuksia ja toimituksia tehdään. Yritykset myös reagoivat kuluttajien, lobbareiden ja lainsäätäjien näkemyksiin hyvästä ja moraalisesta kaupankäynnistä, ja yritykset muuttavat arvojaan näiden vaateisiin sopiviksi.

Yhä enemmän myös julkisella sektorilla kysytään arvojen perään. Kansalaisia, päätöksentekijöitä, julkisjohtajia ja virkamiehiä puhuttaa kysymys, millaisten arvojen mukaan hyvinvointia ja julkisia palveluja tuotetaan tai pitäisi tuottaa? Nykyistä tilannetta kuvaa se, että jatkuvasti kohdataan vaikeita valintatilanteita, koska taloudellinen liikkumavara on niukka ja tuottavuusvaatimukset ovat tiukat. Priorisointeja on tehtävä ja valinnat on perusteltava. Arvoja käytetään valintojen perusteluina ja viitoittamaan periaatteita, joiden mukaan ratkaisut ja priorisoinnit tehdään.

Jotta arvoilla johtamisesta kyetään tekemään tarkempia päätelmiä, on aluksi syytä täsmentää, mitä arvoilla tarkoitetaan ja mihin arvoilla viitataan. Seuraavassa fokusoidutaan ensiksi siihen, millaisia määrittelyitä ja reunaehtoja arvoille esiintyy julkista hallintoa koskevassa kirjallisuudessa (luku 2.1). Miten siis arvon käsite syntyy ja millaisia käsitteellisiä rajoja on havaittavissa? Tämän jälkeen, luvussa 2.2 analysoidaan seikkoja, jotka rajaavat julkisorganisaatioiden arvoja. Analyysiin valitut seikat ovat julkinen intressi, legalisuus ja sääntely sekä markkinahäiriöt.

2.1. Katsaus arvojen käsitteellisiin lähtökohtiin

2.1.1. *Arvot*

Niiniluoto (1984) määrittelee arvot ihmisen luomuksiksi. Arvot kuvaavat kantajansa ominaispiirteitä. Arvoilla on suhteellisen itsenäinen asema ja arvoja käytetään ensisijaisesti toimien oikeutukseen. Airaksisen (1987) mukaan arvo on asia, joka on toiminnan motiivina, päämääränä tai tarkoituksena. Samankaltaisella linjalla ovat Banks (1995: 4) ja Schwartz (1992: 3–4). Heidän mukaan arvolla tarkoitetaan tavallisimmin uskonnollista, moraalista, poliittista tai ideologista periaatetta, uskomusta tai asennetta.

Kun puhutaan arvoista, on alituisesti vaara sortua käsitteelliseen monimuotoisuuteen ja epämääräisyyteen. Arvo on käsitteenä varsin voimakas. Sitä voi käyttää kuvaamaan yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden, instituutioiden, maiden ja yhteiskuntien tilaa ja ajattelua. Jokaisen näistä voidaan katsoa sisältävän tietyn joukon uskomuksia sekä toimintamalleja ja -tapoja, jotka kumuloituvat arvoiksi.

Koska arvoissa on paljolti kyse uskomuksesta ja tilanteesta, arvot eivät juuri sisällä oletuksia oikeasta tai väärästä, eikä arvojen tehtävä ole sinällään osoittaa hyvää tai huonoa (Brown 1976: 16). Arvoihin sisältyy aina positiivinen ja kulttuurisesti hyväksyttävä tunnelataus, halu toteuttaa aiottu teko (Airaksinen 1987).

Arvot ovat harvoin sisällöltään täsmällisiä. Osaltaan tästä seuraa, että arvojen mukaan voi toimia tietoisesti tai tiedostamatta. Päätöksiä voidaan tehdä vaikka arvot eivät ole tiedossa. Päätökset voivat seurata tiettyä tapaa ja tapojen paljastaminen jälkikäteen on mahdollista. Toisaalta Jørgensen (2004) korostaa, että arvot eivät ole spontaaneja tunteita hyvästä ja pahasta, vaan ar-

vot sisältävät aina tiedostamisen. Tiedostaminen tarkoittaa tässä yhteydessä harkintaa tavoitteiden, toimintatapojen ja lopputulosten välillä.

Arvot liittyvät arvostuksiin ja arvottamiseen. Arvot ovat yleisiä taipumuksia tai uskomuksia, joiden mukaan suositaan joitakin asiainiloja muiden kustannuksella. (Lawton 1998: 41.) Selvää on myös se, että arvot näkyvät päätöksissä. Matkakohteen valinta kuvastaa arvoja mukavuudesta, terveydestä, elintasosta ja maineesta. Terveyspalvelun valinta kuvaa arvoja, jotka liitetään tuottajaan, laatuun tai saatavuuteen. Rokeachin (1973: 25) mukaan arvojen olemassaolo voidaan todistaa sillä, että havaitaan valinta, käsitys tai tapa käyttäytyä, ja tämän oletetaan olevan parempi kuin joku toinen.

Käsitteellisessä tarkastelussa voidaan erottaa arvot ja periaatteet. Tutkimuskirjallisuudessa periaatteet nähdään usein yleisempinä kuin arvot. Esimerkiksi Stephen Covey (1990: 18–19) toteaa periaatteiden olevan universaaleja lakeja, jotka koskevat kaikkia inhimillisiä suhteita ja toimia. Arvot taas ovat subjektiivisia ja tiettyyn ryhmään sidottuja. Erottelu ei kuitenkaan johda tarkkaan rajanvetoon tai yksiselitteisiin päätelmiin siitä, mitä arvot ovat ja mitä niiden tulee sisältää. Teoriakirjallisuudesta poiketen, arvot ja periaatteet kulkevat käsi kädessä julkisorganisaatioiden käytännön kielenkäytössä. Organisaatioiden julistukset nimetään joko periaatteiksi tai arvoiksi.

Yksilön oma näkemys ja sosiaalinen ympäristö muokkaavat arvoja. Osa arvoista on varsin pysyviä ja osa herkästi muuttuvia. Eräät arvoista ovat normatiivisia eli kertovat miten tulisi käyttäytyä ja toimia. Useat normatiivisista arvoista ovat positiivishenkisiä. Eräät arvot taas ovat objektiivishenkisiä, ja tämäntyyppiset arvot pyrkivät kuvaamaan neutraalisti hyvää ja haluttua. (Argandoña 2003: 16.) Lisäksi arvot yhdistetään yksilöihin, ja tällöin arvot kuvaavat yksilöiden uskomuksia (Rokeach 1973). Linkki yksilöön on tärkeä, koska organisaatiot sinällään eivät sisällä uskomuksia tai arvoja (Selznick 1992). Tätä

vastoin, organisaatioissa työntekijöillä, johtajilla ja sidosryhmillä on uskomuksia ja arvoja.

Arvot muodostuvat oppimisen, kokemusten ja sosiaalisen kanssakäymisen vuorovaikutuksesta (Rokeach 1973). Arvot ovat siis opittuja ja niitä säätelevät sosiaaliset instituutiot kuten perhe, yhteisöt tai organisaatiot. Koulutus, kasvatus, uskonnolliset ja poliittiset käsitykset sekä kulttuuri voivat muuntaa arvoja. Ovatpa arvot syntyneet tavalla tai toisella, ilmaisevat arvot henkilöiden, yhteisön ja jopa kokonaisen kulttuurin ajattelutapaa.

2.1.2. *Organisaatioarvot*

Organisaatioiden yhteydessä arvot voi nähdä asioina, jotka ovat keskeisiä organisaatiolle, kun organisaatio pyrkii saavuttamaan tavoitteensa, toimimaan optimaalisesti ja selviytymään muutoksista. Voi myös väittää, että jokaisella organisaatiolla on ja tulisi olla arvoja. Lisäksi voi ajatella, että arvot ovat enimmäkseen positiivisia, ja arvot on sisäistetty ja julkilausuttu.

Organisaatioissa arvoilla viitataan rahanarvoisuuteen tai sosiaalisiin, kulttuurillisiin ja moraalisiin arvioihin. Sosiaaliset ja kulttuurilliset arvot ovat sidonnaisia itse organisaatioon ja sen toimiin ja tehtäviin. Moraaliset arvot ovat yleensä luonteeltaan universaalimpia.

Organisaatioissa arvot ovat tärkeitä, koska arvot vaikuttavat työhön, toimiin ja lopputuloksiin sekä yksilö että organisaatiotasolla. Organisaatioarvot kuvaavat ensisijaisesti organisaation jäsenten jakamia arvoja, arvostuksia ja uskomuksia. Arvot viitoittavat, millaista käyttäytymistä tavoitellaan ja millaisin asentein organisaatioissa tulisi toimia?

Scheinin (1992) mukaan organisaatioarvot ovat kollektiivisia uskomuksia siitä, mitä varten organisaatio on olemassa, millaisista toimista organisaatio

saa tyydytyksensä ja millaisilla toimilla koetaan olevan merkitystä organisaation kannalta. Arvot eivät sinällään Scheinin mukaan ole organisaation missio, strategia tai kilpailulliset tavoitteet.

Jokaisella organisaatiolla on omanlaisensa arvot. Uniikkius johtuu lähinnä siitä, että arvot muotoutuvat monimutkaisen sosiaalisen kanssakäymisen ja yhteistyön perustalta. Lisänsä sosiaaliseen arvoprosessiin tuo yksilöiden omat arvot, joita yhdistellään eri tavoin organisaation arvoihin. Rossouw ja van Wuuren (2003, 390) puhuvat kollektiivisesta persoonallisuudesta ja kollektiivisesta mielestä. Organisaatio koostuu yksilöistä, ja organisaatioiden jäsenet ruokkivat organisaatiossa vallitsevia arvoja tekemällä uusia päätöksiä. Kollektiivisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että organisaatioarvot olisivat organisaatiossa toimivien henkilöiden arvojen tasa-arvoinen summa. Sen sijaan, kollektiivisuus on sitä, että jäsenet päättävät yhdessä arvoista ja erityisesti arvojen tärkeysjärjestyksestä sekä siitä, miten uusia arvoja synnytetään.

Organisaatioiden arvoja profiloivat myös organisaation missio ja strategia, ja käytettävissä olevat voimavarat. Selvää on, että jokaisella organisaatiolla on toisistaan poikkeava toimintaympäristö. Myös toimintaympäristöstä tulevat vaateet vaihtelevat ja vaateet muokkaavat organisaation arvoja.

Useissa tutkimuksissa on pohdittu sitä, millainen yhteys arvoilla on organisaatiossa tapahtuviin toimiin. Tutkimukset tuottavat eri väittämiä. Kun arvoja käytetään organisaatioissa ja johtamisessa, arvojen väitetään olevan yhteydessä korkeampaan tuottavuuteen (Jehn 1994), lisääntyneeseen työtyytyväisyyteen (Jehn 1994) tai parempaan sitoutumiseen (Finegan 2000; Vancouver & Schmitt 1991).

Organisaatioissa arvot nähdään monesti osana organisaatiokulttuuria. O'Reilly ja Chatman (1996: 160) määrittelevät organisaatiokulttuurin siten, että se sisältää jaetut arvot ja normit. Suhteellisen vakiintunut käsitys siis on, että organisaatiokulttuuri on ilmiönä organisaatioarvoja yleisempi. Kulttuuri

osaltaan määrittää sitä, millaiset arvot ovat vallitsevia kussakin organisaatiossa (ks. esim. Schein 1992). Näyttää myös siltä, että organisaatiokulttuurin merkitys eettisten periaatteiden ja arvojen määrittämisessä on suurempi kuin yksittäisten henkilöiden käsitykset eettisistä toimintatavoista (Derry & Green 1989).

Organisaatioissa arvoja voidaan käyttää siten, että arvojen avulla sidotaan organisaation jäsenet yhteen. Arvoista voidaan päätellä keinot ja tavat, joilla yhteiset tavoitteet saavutetaan. Niistä kyetään päättelemään se, mitä organisaatio edustaa ja miten jäsenten tulisi toimia. Arvoilla voidaan määrittellä toimintatavat, joiden mukaan reagoidaan ja toimitaan suhteessa organisaation ulkopuolisiin tahoihin kuten asiakkaisiin, palvelujen toimittajiin tai poliittisiin päättäjiin. (Williams 2002: 220–221.)

Kun pohditaan sitä, millaisia julkisorganisaatioiden arvot ovat, niin kirjallisuudesta löytyy monia luokitteluita. Esimerkiksi Brown (1976) ja Kernaghan (2003) erottavat neljä arvokategoriaa. Kukin kategorioista sisältää useita yksittäisiä arvoja. Brownin kategoriat ovat yhteiskunnalliset arvot, organisaation julkiset arvot, työntekijöiden arvot ja johtajien arvot. Kernaghanin kategoriat ovat eettiset, demokraattiset, professionaaliset ja kansalaisten arvot. Kumpikin tutkija huomauttaa, että arvokategoriat täydentävät toisiaan. Lisäksi kategorioihin sisältyvät arvot voivat myös olla toisilleen vastakkaisia ja sama arvo voi sisältyä useampaan kategoriaan.

On tavanomaista, että organisaation perustamisvaiheessa arvot määräytyvät perustajien toiveiden mukaan. Julkisissa organisaatioissa määrittäminen tapahtuu ensisijaisesti poliittisten päättäjien ja ylimmän virkamiesjohdon toimesta.

Kun organisaation henkilöstö kasvaa, tehtävät laajentuvat ja muuttuvat, rutiineja muodostuu ja eri kriisejä käydään läpi. Arvot alkavat elää omaa elämänsä. Arvoja suuntaa yhä enemmän organisaation täsmentynyt toimiala ja tehtävien luonne, laajuus, sijainti sekä organisaatiomuoto. Lisäksi arvoja muo-

vaavat organisaatiossa esiintyvät tarinat, symbolit, sosiaaliset suhteet ja viestintä. (Scott 2002; Selznick 1992.) Moninaisuudesta monesti seuraa, että arvoja on vaikea muuttaa toisiksi.

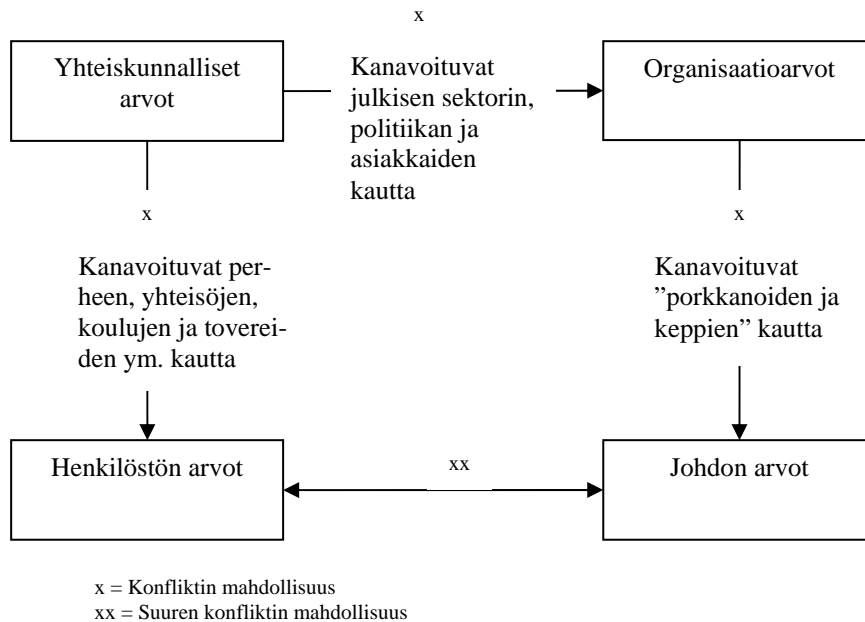
Kun arvoja määritellään organisaatiossa, joudutaan pohtimaan kysymyksiä jotka liittyvät arvojen, toiminnan tarkoitusperien ja arvioitujen seurauksien väliseen suhteeseen. Ainakin rationaalisen mallin mukaan organisaation toimilla on aina tietty tarkoitus. Oletetaan, että tarkoitukset ja tavoitteet ohjaavat toimia organisaatiossa. Tällöin arvot kuvaavat tarkoituksia ja tavoiteltavia asioita ja niiden laatua. Samalla arvot kuvaavat myös arvioituja seurauksia. Arvoja voi pitää eräänlaisena ”rankingin-listana” asioille, joita organisaation tulee saavuttaa. Tehdyt päätökset ja niiden tulokset ja seuraukset voidaan arvottaa suhteessa käytettyihin arvioihin.

Organisaatioissa arvoista ei aina vallitse yhtenäistä käsitystä. Syitä ristiriitaisuuksiin on monia. Voi olla, että organisaation ja yksilöiden tavoitteet eivät kohtaa toisiaan. Tämänkaltaisessa tilanteessa voi olla kysymys huonosta vuorovaikutuksesta, jolloin arvot eivät kanavoidu tasapainoisesti organisaation eri osiin taikka organisaation jäsenten välillä. Voi olla, että organisaation arvot on määritelty muutamien avainhenkilöiden toimesta. Monesti arvojen määrittämisessä korostetaan monipuolisuutta, jolloin määrittämiseen osallistuvat avainhenkilöiden lisäksi organisaation ulkopuoliset sidosryhmät kuten asiakkaat, osakkeenomistajat tai poliittiset päättäjät. Kyse voi olla myös siitä, että organisaatioarvoja määriteltessä jätetään tietoisesti tai tiedostamatta avainarvot huomioimatta ja korostetaan omaan toimintaan kuulumattomia arvoja. Organisaatioissa voidaan seurata liiaksi sitä, miten muut organisaatiot määräävät arvot itselleen. (Scott 2002; Calton & Lad 1995; Mueller & Wornhoff 1990.)

Brown (1976, 18) pitää johtajien roolia organisaatioarvojen ja niihin liittyvien ristiriitojen ratkaisemisessa keskeisenä. Hän kannustaa johtajia kertomaan avoimesti, mihin he uskovat. Tällöin myös organisaatioarvot saavat

sisällön, mitä pidetään oikeana tai vääränä, hyvänä tai huonona. Arvot ovat käyttäytymisen perusta. Sekä arvoja että käyttäytymistä voidaan ohjata ja muuntaa johtamisella. Tämä edellyttää, että johtamisessa välitetään organisaatioarvoja verbaalisesti ja käyttäytymistavoilla.

Edellä on todettu, että organisaatioissa esiintyy yhtä aikaa erilaisia arvoja. Erilaisuudesta voi seurata konflikteja ja ristiriitoja. Potentiaalisia konflikteja on hahmoteltu kuviossa 2. Arvot muodostuvat vuorovaikutuksen perustalta ja arvot ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Arvojen välinen vuorovaikutus kuitenkin vaihtelee. Esimerkiksi yhden johtajan tai työntekijän arvot tuskin muuttavat organisaation arvoja taikka yhteiskunnan arvoja. Samalla tavoin, yhden organisaation arvot vaikuttavat vähän yhteiskunnan arvoihin. Tätä vastoin organisaation tai yhteiskunnan arvot voivat vaikuttaa ja muuttaa yksilön arvoja. Kuviossa 2 on ilmaistu nuolin vain primäärit muutoskanavat arvokategorioiden välillä ja esitetty potentiaaliset konfliktitilanteet.



Kuvio 2. Arvojen konfliktit (Brown 1976: 17)

Koska arvojen oletetaan muotoutuvan vuorovaikutuksen perustalta, piilee asetelmassa mahdollisuuksia arvojen törmäämistilanteisiin. Brownin (1976) mukaan törmäykset ovat todennäköisempiä henkilöstön arvojen ja johdon arvojen välillä.

Organisaatioiden arvojen ja yhteiskunnallisten arvojen välillä on yleensä havaittavissa selkeä yhteys. Yhteys syntyy esimerkiksi siitä, että kummatkin yhteneviä arvostuksia, jotka tulevat yhteisöistä, kulttuureista tai identiteeteistä. Yhtäläillä poliittinen päätöksenteko kanavoi yhteiskunnassa ilmeneviä arvostuksia tai ideologioita arvolauselmiksi. Nämä arvolausekset kääntyvät käytännön toimiksi ja toimia ohjaaviksi arvoiksi julkisissa organisaatioissa. Tosin yhteiskunnallisia arvoja kuvataan pysyvämmäksi ja hitaammin muuttuviksi kuin organisaatioiden tai yksilöiden arvoja.

Yhteiskunnalliset arvot vaikuttavat ja muuttavat organisaatioiden arvoja. Esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa tehdyt valinnat heijastuvat organisaatioiden arvoihin, joko säilyttäen tai muuntaen arvoja. Samalla tavoin, yksilöiden arvoihin vaikuttaa, mitä yhteiskunnassa kulloinkin arvostetaan. Lisäksi yksilöiden arvoja muokkaavat koulutus, perhe, uskonto ja ystäväpiiri. Selvää on myös se, että organisaatiot pyrkivät muuttamaan ja vaikuttamaan yksilöiden arvoihin. Vaikutuskeinoina ovat palkkiot ja sanktiot. Kun organisaatiot pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnan tai sidosryhmien arvoihin, käytössä on esimerkiksi tarpeiden luominen, tuotteet ja palvelut. (ks. myös Järvensivu 2007: 31; Brown 1976: 18.)

Julkisten organisaatioiden monesti katsotaan sisältävän vahvoja professionaalisuutta. Aina ei ole täysin selvää, onko julkisten organisaatioiden arvoissa kyse organisaation arvoista vai tiettyyn profession arvoista. Lähes aina professionaalisuus määrittelevät organisaatioiden arvoja ainakin jossain määrin. Keskusteluissa on tarkasteltu usein virkamiehistöä, lääkäreitä tai tuomareita. Julkisen hallinnon sisällöllisen ja määrällisen laajentumisen myötä asiantuntijuudesta on muotou-

tunut näkyvä ammattikunta. Profession arvostusta ja merkitystä mitataan osaamisessa, taidossa sekä valmistelu- ja johtamiskapasiteetissa, mutta myös rahassa, yhteiskunnallisessa arvostuksessa ja suhteessa kollegiaaliseen arvostukseen. Profession perustaksi käsitetään tietoisuus omasta asiantuntemuksesta ja osaamisesta sekä näiden soveltamista koskevista ehdoista ja periaatteista. Kirjallisuudessa on laajalti arvioitu professioarvojen ja organisaatioarvojen välistä ristiriitoja.

Edellä sanottu antaa osviittaa sille, että organisaatioarvoissa, mutta myös arvojen kompleksisessa luonteessa on kysymys:

- tavoitteista ja lopputuloksista, joita organisaatioissa asetetaan
- vuorovaikutuksesta organisaatioiden sisäisten ja ulkoisten ryhmien välillä
- eri arvomuotojen vaikutuksesta yksittäisen organisaation arvoperustaan ja muutokseen
- arvojen määrittämiseen ja uudelleenmäärittämiseen liittyvistä prosesseista ja käytännöistä.

2.2. Kolme näkökulmaa julkisen johtamisen arvojen tarkentamiseksi

Edellä arvoja käsiteltiin suhteellisen yleisellä tasolla, lukuun ottamatta muutamia huomioita julkisten organisaatioiden erityispiirteistä. Arvot ovat tulleet erittäin tärkeiksi nykyisessä julkisjohtamisessa, julkisissa palveluissa ja palveluiden tuottamisessa.

Mitä julkisten organisaatioiden arvot ovat ja millaisia asioita arvojen pitäisi edustaa? Miksi jotkut tietyt arvot liitetään juuri julkisen sektorin toimintaan? Entä mistä syistä tietyt arvot ovat korostuneempia kuin toiset? Jotta ky-

symyksiin voidaan vastata, tässä tutkimuksessa keskitytään seikkoihin, jotka asettavat rajoja julkisorganisaatioiden arvoille.

Yleisesti julkiset arvot tuntuvat edustavan asioita, joita on vaikea määrittellä ja erityisen vaikea mitata. Arvoilla johtaessaan julkisen sektorin johtajat 'tuottavat' julkista arvoa kompleksisessa, useita toimijoita ja vaihtelevia intressiryhmiä käsittävässä toimintaympäristössä. Kompleksisuutta lisää se, että ei voida keskittyä vain tiettyihin asiakkaisiin. Asiakkuudet perustuvat kansalaisuuteen ja hyvinvointivaltiossa kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja palveluihin. Tästä seuraa, että palveluiden käyttäjien ei voida rajata. Lisäksi asiakaskunnasta kanavoituvat arvostukset jäävät monasti hajanaisiksi. Kansalaisten palveluja kuvaavat arvolauseet muodostuvat poliittisten päätöksentekoprosessien kautta ja prosessien edetessä arvolauseisiin sekoittuvat eri intressiryhmien painotukset. Alfortin (2001, 6) mukaan julkiset arvojohtajat toimivat ensisijaisesti erilaisten valtuutusten viitoittamana. Yksityisen puolen johtajat taas perustavat arvonsa markkinoiden antamiin suhteellisen yksiselitteisiin signaaleihin, mikä on kannattava ja mikä ei ole.

Arvoilla johtaminen näyttyy siis melko sekavana kokonaisuutena julkisella sektorilla. Otteen saaminen arvoista on hankala, koska termit, korostetut asiat ja näkemykset tavoitteista sekä tavoiteltavista vaikutuksista vaihtelevat merkittävästi.

Vaikka aihe on laaja ja vaikeasti hahmotettava, voi kuitenkin todeta, että keskusteluissa toistuvat seuraavat arvoja rajaavat teemat. Arvotemoina ovat 1) julkinen intressi ja kollektiivisuus, 2) legaalisuus ja sääntely sekä 3) markkinahäiriöt, ja niiden tasaaminen ja kompensointi julkisen sektorin toimilla. Nämä kolme teemaa kuvaavat arvolatauksia ja arvojen rajoja, joiden puitteissa julkisen sektorin johtaminen tapahtuu.

Seuraavassa keskitytään mainittuihin teemoihin. Arvoja karrikoivat teemat on valittu, koska ne auttavat ymmärtämään paremmin arvoja, ja sitä

kautta, arvoilla johtamisen erityispiirteitä julkisen sektorin kontekstissa. Samalla teemat kytkevät johtamisen julkisten organisaatioiden toimintaympäristöön. Teemat karrikoivat organisaatioiden toimintaedellytyksiä, toimintavapautta ja ennakoititarpeita. Toisin sanoen, millaisiin arvomuutoksiin julkisissa organisaatioissa sopeudutaan? Toki kontekstien ja toimintaympäristöjen erittelyssä on huomioitava, että organisaatiot ovat harvoin passiivisia sopeutujia. Julkiset, kuten yksityiset organisaatiot, pyrkivät käytettävissä olevin keinoin muuttamaan toimintaympäristöään suotuisammaksi ja adaptoitumaan muutoksiin. Tämä tarkoittaa, että organisaatiot muokkaavat näitä kolmea arvoteemaa sellaisiksi, että ne sopisivat paremmin organisaatioiden toimintakentiksi.

2.2.1. Julkinen intressi ja kollektiivisuus

Ytimekkäästi voi todeta, että julkinen intressi on tulos jaetuista arvoista ja vastuusta. Julkinen intressi perimmiltään on se asia, jonka vuoksi julkinen hallinto on olemassa (Denhardt & Denhardt 2003: 45, 65.) Tässä alaluvussa kysytään, miten julkisen intressin määritelmät rajaavat julkisorganisaatioille mahdollisia arvoja. Lisäksi pohditaan sitä, millaisia arvoja julkisen intressin määritelmät kanavoivat julkiseen johtamiseen?

Määrittelytehtävä ei ole helppo. Osa teoretikoista jopa kiistää julkisen intressin määritelmällisen mielekkyyden (esim. Schubert 1962: 176; Sorauf 1957: 624) ja pitää sen määrittelyä mahdottomana. Osa teoretikoista taas pitää keskustelua julkisesta intressistä ja sen sisällöstä keskeisenä, koska se auttaa julkisen toiminnan ja johtamisen ymmärtämisessä (esim. Denhardt & Denhardt 2003). Stone (1997: 21) toteaa, että julkisen intressin määrittely on julkisen toimien kulmakivi samalla tavalla kuin oman edun tavoittelu yksityisellä sektorilla. Kumpikin sektori tarvitsee mallia käyttäytymisestä, jotta toimia,

päätöksiä ja valintoja voi selittää ja ennustaa. Seuraavassa julkisen intressin määritelmät kohdistetaan niihin keskusteluihin, jotka avaavat arvoja ja arvoituksia joita julkiseen intressiin liitetään.

Cochran (1974) kuvaa julkista intressiä siten, että siinä asetetaan moraaliset ja eettiset standardit julkisille toimille, päätöksille ja tavoitteille¹. Vastaavasti Godsell (1990) toteaa julkisella intressillä olevan tärkeä symbolinen merkitys. Kyse on ideaalista, jonka määrittely on vaikeaa ja epätarkkaa, ja ideaalin tavoittelussa todennäköisesti epäonnistutaan ainakin osittain. Jos ideaalia julkisesta intressistä ei ole, muutkin idealit kuten oikeudenmukaisuus, vapaus tai integriteetti menettävät merkityksensä.

Bozeman (2002: 148) konkretisoi julkista intressiä viittaamalla eri maiden käytäntöihin. Julkinen intressi mainitaan lähes aina lainsäädännössä, erityisesti perustuslaeissa. Samalla tavoin, tuomioistuinten päätöksissä vedotaan julkiseen etuun ja sen kunnioittamiseen. Kumpikin sisältää oletuksen, että on olemassa yhteisesti jaetut käyttäytymistavat tai muut säännöt, joita kansalaisten oletetaan noudattavan.

Julkisen intressin määritelmässä toistuu ajatus konsensuksesta ja kollektiivisesti jaetuista arvoista. Vaikka kollektiivisesti jaetut arvot ovat vastakohta omaa intressiään maksimoivien yksilöiden arvoille, voi julkisen intressin käsitellä yhteistuloksena (net result) kaikkien yksilöiden tavoitteista (Stone 1988). Tällöin avainkysymys on yhteisön olemassaolo, ja ehkä vielä tärkeämpää, yhteisten ongelmien esiintyminen. Jos yhteisöä ei esiinny, kollektiivinen käsitys julkisesta intressistä ja siihen sisältyvistä jaetuista arvoista, tavoitteista tai keinoista on hankala. Kun yhteisössä toteutetaan toimia ja ratkotaan ongelmia,

¹ American Society for Public Administration (ASPA) eettisessä koodistossaan asettaa julkisen intressin tavoittelun ensimmäiselle sijalle. "ASPA members are committed to Exercise discretionary authority to promote the public interest" http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm

julkisessa intressissä korostuvat arvot, kuten lojaalisuus ja yhteistyö. Julkinen hallinto voi toimia tällöin arvojen, kuten tasapuolisuus, reiluus ja laillisuus takaajana.

Julkiseen intressiin liitetään usein prosessimainen lähestyminen (ks. esim. Dahl 1956). Tällöin määritelmällisessä keskiössä on yleensä poliittinen päätöksentekoprosessi, jonka tuloksena käsitys julkisesta intressistä syntyy. Tämänkaltainen pluralistinen näkemys korostaa osallistumista, erityisesti sitä, että osallistuminen demokraattiseen päätöksentekoon tapahtuu eri ryhmien kautta. Ryhmillä on suurempi painoarvo osallistumisessa kuin yksittäisillä kansalaisilla. Cox (1973) näkee julkisen intressin enemmistön haluna ja arvostuksina. Coxin määrittelyn mukaan julkinen intressi on mitattavissa, vaikkapa äänestystuloksena, ja siten julkisen intressin toteutuminen on suhteellisen yksiselitteistä.

Julkisen hallinnon rooli on perinteisesti käsitetty passiivisena julkisen intressin yhteydessä. Hallinto on nähty arvovapaana ja neutraalina lakien ja julkisten toimien toteuttajana. Samalla tavalla, virkamieskäsityksessä on korostunut objektiivisuus, tasapuolisuus ja yhteisten intressien tavoittelu, ja jopa tietynasteinen altruistisuus. Osaltaan tätä kuvaa selittää Weberiläinen virkamiestradiatio. Pohjoismaissa ja Manner-Euroopassa on nähty, että virkamiehistöä koskeva laaja ja kattava lainsäädäntö takaa yleisen edun. Aika ajoin, näkemystä on kritisoitu, erityisesti julkisen valinnan (public choice) teoreetikoiden toimesta. Kritiikin mukaan virkamiehellä on yleensä useita henkilökohtaisia päämääriä, kuten vallanhalua, odotuksia tulojen kasvusta ja arvovallasta sekä turvallisuushakuisuutta viran kestossa (Downs 1967: 82–84). Julkisen valinnan teoreetikot korostavatkin, että virkamiehet ohjautuvat ns. itseintressin varassa, ja vasta tämän jälkeen tulee yhteinen etu.

Kollektiivisuus liitetään palveluiden käyttöön ja julkisiin toimiin. Kollektiivisuutta voi täsmentää tasa-arvon ja tasapuolisuuden periaatteilla. Konk-

reettisesti sanottuna, pohjoismaisissa kattavaan hyvinvointipalveluihin perustuvissa yhteiskunnissa julkisia palveluita saadaan ja niitä kulutetaan kansalaisuuden perusteella. Kollektiivisuus linkittyy poliittiseen päätöksentekoon. Päätöksenteossa yhteiset intressit valikoituvat ja kanavoituvat toimiksi, joilla hyvinvointia tuotetaan. Monesti korostetaan, että poliittinen päätöksenteko osana demokratiaa on tärkeä itseisarvo. Poliitiikka nähdään siis arvovalintoina, keinona ja ratkaisuina eri kollektiivisten intressien välillä.

Liberalismin ja julkisen valinnan teorian ajatukset ovat edelliselle keskustelulle lähes vastakkaisia. Oman edun tavoittelu on liberalismien mukaan ihmiselle luontainen piirre. Esimerkiksi brittiläinen liberalismi on korostanut yksilön vapautta suhteessa valtioon, valintoihin ja päätöksiin. Vastaavasti julkisen valinnan teoriassa oletetaan vahvasti, että julkisen sektorin toimijat pyrkivät maksimoimaan etunsa ja kaikki sosiaaliset kokonaisuudet koostuvat itenäisistä yksilöistä (ks. esim. Buchanan 1969: 51). Tavoitellessaan omaa etuaan yksilö voi edistää myös yhteiskunnan etua. Toisaalta, yksilön valinnan vapaus ja päätöksenteko yksilöiden intressien perusteella koetaan vaikeaksi julkisen intressin kannalta. Millainen sisältö julkiselle intressille tällöin jää?

Julkinen intressi ja palveluiden rahoitus kytkeytyvät läheisesti toisiinsa. Eräänlaisen sääntönä voi pitää sitä, että julkinen sektori, joka tavoittelee julkista intressiä, rahoitetaan pääosin verovaroin. Verot peritään veronmaksajilta pakkoperiaatteella laissa säädettyjen kriteerien mukaan. Voi myös väittää, että julkinen intressi määrittelee paljolti kohteet, joihin verovaroja käytetään. Julkisen sektorin reformeissa on peräänkuulutettu vastiketta verovaroille - ajattelutapaa. Ehkä keskeisimpänä ongelmana tässä keskustelussa on koettu se, että veromaksajat eivät tarkalleen tiedä, mitä ja millaisia palveluita heidän maksamillaan veroilla tuotetaan ja millä periaatteilla. Kansalaiset eivät pysty arvioimaan toiminnan onnistuneisuutta tai tuloksellisuutta. Vertailut maksettujen verojen ja vastineeksi saatujen palveluiden välillä ovat lähes mahdotto-

mia. Julkiset palvelut jakautuvat täysin eri periaatteilla kuin verot kerätään. Veroja paljon maksava ei saa enempää palveluita kuin vähän veroja maksava. (Vakkuri & Meklin 1998: 82–83; Lähdesmäki 2003: 67.) Kritiikkiä tiivistäen, kansalaiset eivät siis pysty arvioimaan, miten julkista intressiä toteutetaan.

Lopuksi on syytä yhteen vetää julkiseen intressiin liitettyjä arvoja ja keskustelun asettamia rajoja mahdollisille arvoille.

Julkisen intressin tavoittelu on selvä tehtävä, mutta sen operationalisointi konkreettisiksi toimiksi on hankalaa. Julkinen intressi painottaa yhteisiä etuja, kollektiivisia tavoitteita ja jopa altruistisia valintoja hyvinvoinnin saavuttamiseksi. Erityisesti Pohjoismaissa arvot, kuten tasa-arvo ja tasapuolisuus ovat tärkeitä. Käsitys julkista intressistä toteuttavasta julkisesta hallinnosta korostaa objektiivisuutta, riippumattomuutta ja arvovapaita hallintopäätöksiä. Suomalaista hyvinvointivaltiota ja sen hallintoa on leimannut ainakin vankka usko ja luottamus siihen, että julkinen sektori turvaa ja tuottaa yleisen edun. Miten tulevaisuudessa käy, kun julkinen sektori supistuu ja yksityistä intressiä korostavat toimintamallit laajentuvat julkisissa organisaatioissa?

2.2.2. *Legalisuus ja sääntely*

Toisena julkisten organisaatioiden mahdollisia arvoja rajaavana teemana on legalisuus ja sääntely. Kummatkin ovat julkisen hallinnon ytimessä ja vahvasti läsnä, kun määritellään julkisen sektorin perustehtäviä. Julkisten viranomaisien pääasiallisena tehtävänä on vanhastaan ollut hallinnollinen sääntely eli julkisen vallan yksipuolinen käyttö soveltamalla lakia yksittäistapauksiin. Tässä suhteessa julkisten palvelujen laajamittaista tuottamista ja jakamista voi pitää suhteellisen uusina tehtävinä. (Mäenpää 1991: 11–12.)

Julkisen sektorin tehtävänä on turvata yleiset legaaliset lähtökohdat yhteiskunnassa. Tällä tarkoitetaan muun muassa markkinoiden toiminnan ta-

kaamista ja suotuisten markkinaolosuhteiden luomista sekä omistamisen ja sopimusten kattavuuden ja sitovuuden määrittelyitä. Usein yhteiskunnallisissa keskusteluissa vedotaan myös valtion perustehtäviin ja niiden tehokkaaseen toteutukseen.

Sääntelyä ja legaalisuutta voi siis tarkastella laajoista näkemyksistä käsin. Laajuuden vuoksi, tarkastelu seuraavassa rajataan minimalistisen ja kattavan hyvinvointivaltion näkökulmiin.

Kun julkisia sääntelytehtäviä määritellään minimalistisen valtion käsitteestä käsin, lähtökohta on klassisen liberalismiin ”yöpartijavaltio”. Tällöin valtio keskittyy kansalaisten negatiivisten vapauksien suojeluun eikä pakota kansalaisia mihinkään. Oikeutettuja sääntelytehtäviä ovat suojella kansalaisten henkilökohtaista turvallisuutta, suojella omaisuutta ja taata sopimusvapaus. Mitkään muut tulonjako tai sääntelytehtävät eivät ole moraalisesti hyväksyttävissä minimaalisen valtion edustajien mukaan. (Hyyryläinen 1999: 48.)

Eräällä tapaa hyvinvointivaltioiden edustavat minimalistisen valtion vastakohtaa. Hyvinvointivaltioiden kantavat laajan vastuun kansalaisten taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin turvaamisesta. Saksalainen filosofi Niklas Luhmann (1990) käyttää hyvinvointivaltiota analysoidessaan käsitettä inkluusio, jolla hän karkeasti tulkiten tarkoittaa hyvinvointivaltion taipumusta ottaa koko yhteiskunta toimintapiiriinsä ja sääntelyn pariin. Hyvinvointivaltiossa on palveluja, joihin kansalaiset on oikeutettu. Samalla oikeus palveluihin kuitenkin tarkoittaa, että kansalaisen on mahdotonta siirtyä kokonaan palvelujärjestelmien ja niihin liittyvän sääntelyn ulkopuolelle.

Hieman edellistä käytännönläheisempi tarkastelu osoittaa, että Suomi näyttää seuranneen pitkälti kansainvälisiä esimerkkejä julkisen sääntelyn osalta. Mäenpään (1991: 14–15) yli kymmenen vuotta sitten hahmottamat kehityslinjat tuntuvat varsin osuvilta vielä nykyisinkin. Ensinnäkin, hallinnon oikeudelliset-muodolliset piirteet näyttävät muuttuvan hitaammin kuin hallintokäy-

tännöt. Toiseksi, julkisen toiminnan painopisteen siirtyessä lainsäädännön toimeenpanosta palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen, hallintoa määrittävän oikeudellisen sääntelyn suhteellinen merkitys yleisesti arvioiden on heikentynyt.

Mäenpää (1991) jaksottaa julkishallinnon muutoksia Suomessa. Näiden vaiheiden kautta voi jäsentää sääntelyn ja virkamiesjohtamisen arvojen muutosta Suomessa. Toisiinsa lomittumina vaiheina erottuvat:

- Oikeusvaltion hallinto 1900 alusta
- Hyvinvointivaltion hallinto 1950-luvulta alkaen
- Moderni julkishallinto 1980-luvulta alkaen

Oikeusvaltion aikaa leimaa muodollinen lainmukaisuus, jolla tarkoitetaan nimellisestä lain tiukkaa noudattamista ja hallintotoimien normisidonnaisuutta. Lainsäätö asettaa tarkat ehdot viranomaisten toimille ja toimivallalle. Lainsäädännön tehtävä on asettaa rajat yhteiskunnan ja valtion, yksityisen ja julkisen välille. Käsitys julkinen hallinnosta on suhteellisen mekaaninen, epäitsenäinen ja passiivinen, ja hallinto on ”yövärtijavaltio” -tyyppinen toimija. Sääntelyssä korostuvat yksittäistapaukset ja yksipuoliset, julkisen vallan roolia korostavat toimet. (Mäenpää 1991.)

Hyvinvointivaltiohallintoa sääntelyn viitekehyksessä karrikoi ainakin se, että hallinnonalat kasvavat ja julkinen ohjaus voimistuu. Sääntelyä profiloi se, että hallintokoneisto erkaneekin parlamentaarista ohjauksesta, mutta toisaalta hallinto politisoituu. Eräs seikka on se, että etujärjestöjen vaikutusvalta laajenee yhteiskunnallisissa asioissa. (Mäenpää 1991: 37).

Tyypillisimpiä seikkoja sääntelyn kannalta hyvinvointivaltiovaiheelle ovat ainakin seuraavat. Sääntelyä leimaa tavoitesuuntautuneisuus eli oikeusnormeissa määritellään pääasiassa vain yleiset puitteet ja päämäärät, kuten tasa-arvo, kohtuus sekä palvelujen kattavuus ja saatavuus. Sääntelyssä korostuvat joustavat oikeusnormit, jotka edellyttävät arvostuksien ja eri näkökohtien pun-

nintaa. Oikeusvaltiota määrittävän lainmukaisuuden sijasta hyvinvointivaltio-
vaiheessa korostuu ajatus, että julkinen sektori takaa tarkoituksenmukaisuus-
den, etuuksien jaon ja yhdenvertaisuuden. Julkisissa toimissa jaetaan aktiivi-
sesti palveluja ja etuja sekä korjataan markkinavoimien toimia. Palvelujen kes-
kiössä on asiakas, ei hallinnollisen sääntelyn kohde, jonka toimia rajoitetaan
hallinnollisin päätöksin.

Modernin julkishallinnon sääntelyn lähtökohtina ovat pyrkimykset
kustannustehokkuuteen, byrokraattisuuden purkuun, uudelleenorganisointei-
hin sekä julkisen ja yksityisen suhteen uudelleenarviointiin. Vaihetta voi kar-
rikoida seuraavilla sääntelyn piirteillä. Sääntely pyrkii olemaan kohdespesifiä
ja kannustavaa. Sääntelykohteen eli esimerkiksi kansalaisen autonomiaa pyri-
tään kunnioittamaan. Joustavuutta haetaan sopimusjärjestelyiden, responsiivi-
suuden, vuorovaikutuksen ja viranomaisten laajemman harkintavallan kautta.
Julkisten toimien ja yhteiskunnan suhde tasapuolistuu ja ”yksityisoikeudellis-
tuu”. Markkinat ohjaavat julkisen sektorin ohella sitä, miten palvelut kohden-
tuvat ja millainen palvelujen sisältö on. Julkista sääntelyä ohjaavat iskulauseet,
että sääntelyn tulisi olla avointa, itseohjautuvaa, joustavaa sekä kunnioittaa
palveluperiaatetta.

Kuten edellä esitetyistä vaiheista käy ilmi, julkisen vallan ja julkisen
toiminnan sääntelyssä on siirrytty kohden väljempää, joustavampaa ja ’raamit-
tavaa’ ohjausta. Julkinen sääntely näyttää korostavan kannustavaa ja mahdol-
listavaa sääntelyä, sen sijaan että julkinen valta käyttäisi pakottavaa sääntelyä.

Julkisen sääntelyn yhteydessä korostuvat tavoitteet, joiden mukaan
sääntelyä puretaan ja vähennetään. Sääntelyä puretaan yhteiskunnan tasolla,
julkisten palvelujen ja toimien tasolla sekä yksittäisten organisaatioiden toimi-
en tasolla. Kun sääntelyä puretaan, löytyy siinä selvä yhteys arvoihin, joita
julkisessa toiminnassa joudutaan huomioimaan ja jotka raamittavat julkista
johtamista. Suomessa tämä on merkinnyt irrottautumista yhtenäisvaltiomallis-

ta kohti eriytynyttä valtioyhteisöä. Keskitetyn ohjaamisen ja johtamisen sijasta valtio vastaa talouden ja yhteiskunnan toiminnasta yhdessä markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. (Tiihonen 2004.) Yleisemmin deregulaation motiiveja selittävät ideologiset perusteet.

Suomessa toimeenpanotehtäviä ja toimivaltaa on delegoitu alue- ja paikallishallintoon. Norminantotehtävät on keskitetty ministeriöihin. Jos jokin asia voidaan hoitaa byrokratian ja normiohjauksen sijasta markkinoiden toimesta, yksityisille ja yhteisöllisille ratkaisuille on annettu etusija. Sääntelyssä korostetaan yhä enemmän vuorovaikutusta, osallistamista ja vastuuttamista. Toimintatapoina ovat verkostot, neuvottelut ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus. (Tiihonen 2004.)

Vaikka julkisen sektorin sääntelyrooli on kaventunut, Denhardt ja Denhardt (2003: 87) linjaavat kolme asiaa, joissa sääntelyn merkitys säilyy jatkossa. Ensinnäkin, julkisella sektorilla rooli on asettaa yleiset legaalit ja poliittiset pelisäännöt. Toiseksi, julkisen sektorin harjoittama sääntely on ja tulee olemaan eri yhteiskunnan sektoreiden välisten taloudellisten intressien suoje-
lua, tasapainottamista ja välittämistä. Toki toteutus vaatii yhä enemmän erilaisten insentiivien käyttöä kuin sitä, että asetetaan lainsäädännöllisiä pakko-keinoja. Kolmanneksi, julkiselle sektorille lankeaa edelleen rooli taata demokraattisuuteen ja sosiaaliseen tasa-arvoisuuteen liittyvät seikat.

Edellä sanotun perusteella näyttää siltä, että sääntelyn valossa julkisjohtajat ovat pakotettuja ottamaan kantaa haasteisiin, joita väljentyvä lainsäädäntö ja palveluorientaatio asettavat. Näkyvissä on vaikeita rajanvetoja arvojen välillä. Esimerkiksi raamittava sääntely ei anna yksityiskohtaisia ohjeita, korostaanko oikeutta palveluihin vai oikein kohdentuvia palveluita. Miten työtä ohjaavat arvot, kuten tarkoituksenmukaisuus ja laillisuus, oikeastaan määritellään? Selvää on se, että kun sääntely väljentyy, pakottaa se arvojen kirkastamiseen organisaatioiden sisällä ja asiakaskontakteissa.

2.2.3. *Markkinahäiriöt*

Kolmantena julkisten organisaatioiden arvoja ja toimintaperiaatteita rajaavana tekijänä voi nähdä erilaisten markkinahäiriöihin liittyvät toimet. Yleensä jopa liberalismissa julkisen toiminnan legitimiiksi toiminta-alueeksi nähdään se, että julkinen sektori voi korjata ja ehkäistä sellaisia ongelmia, joissa markkinat jollakin tavoin epäonnistuvat (Hyyryläinen 1999: 48). Markkinahäiriöihin vaikuttavina keinoina ovat esimerkiksi tuottaa julkisia hyödykkeitä ja palveluita, toteuttaa toimia, joilla pyritään vähentämään yhteiskunnallisia ongelmia tai hillitä markkinavaltaisuutta tietyillä sektoreilla.

Nykyisin operationaalinen vastuu hyvinvointipalveluiden tuottamisesta on yhä enemmän markkinatoimijoilla. Yksityiset yritykset, osakeyhtiö- ja liikelaitosmuotoiset organisaatiot ja vapaaehtoissektorin toimijat vastaavat palveluista julkisen ohella. Vaihtoehtona julkisorganisaatioille ovat lisäksi sopimusperustainen toiminta, ostopalvelut, palvelusetelit ja käyttäjämaksut. Toisin sanoen, kysymys markkinoiden toimivuudesta on tullut entistäkin tärkeämmäksi. Lisäksi kyse on siitä, että julkinen sektori ei toimi vain häiriöiden ehkäisijänä tai lievittäjänä. Julkinen sektori on kiinteä osa järjestelmää ja julkiset toimet voivat entistä enemmän vaikeuttaa markkinoiden toimia ja kilpailuasetelmia.

Lähtökohtaisesti, kun pohditaan markkinahäiriöiden syitä tai niiden markkinahäiriöiden lievittämiseen tähtäviä toimia, on syytä palata julkisen sektorin rooliin. Jos lähtökohtana liberalismiin mukainen ajatus siitä, että julkisen sektorin tulee keskittyä kollektiivisten hyödykkeiden ja palveluiden tuottamiseen, niin muiden julkisten toimien koetaan sekoittavan markkinoiden toimintaa. Tosiasia lähes kaikissa kehittyneissä valtioissa on se, että julkinen sektori vastaa varsin laajasti ihmisten hyvinvointiin liittyvistä palveluista. (Gray 1994; Hyyryläinen 1999.)

Edellä on esitetty yleisluontoisia asioita, jotka voivat johtaa markkinahäiriöihin ja selittävät kyseisten häiriöiden ilmenemistä. Tarkemman kuvan markkinahäiriöistä antaa Bozemanin (2002: 151–155) erottelu. Se sisältää seitsemän kriteeriä, joiden kautta markkinahäiriöitä voidaan arvioida julkisen toiminnan kannalta. Kriteerit ovat esitetty taulukossa 4. Bozemanin kriteerit kertovat lisäksi siitä, millaisten olosuhteiden vallitessa ongelmat julkisissa toimituksissa ovat todennäköisiä.

Taulukko 4. Markkinahäiriöiden synnyn kriteereitä

Kriteerit markkinahäiriön synnylle	Tiivistetty sisältö
Julkisten arvojen artikulointi	Poliittinen päätöksenteko ei kykene jäsentämään tai prosessoimaan yhteiskunnassa esiintyviä vaateita lopputuloksiksi tai päätöksenteko ohjaaviksi arvoiksi.
Ongelmalliset monopolit	Julkiset monopolit eivät toimi kuten niiden on ajateltu. Yksityiset palvelut ovat sallittuja julkisen monopolin ohella.
Hyötyjen rajaaminen	Yleisen edun nimissä tuotetut palvelut eivät saavuta kuin rajatun joukon kansalaisia. Eliittiryhmien muodostuminen, jotka jakavat julkiset hyödykkeet keskenään.
Tuottajien vähyys	Julkisen sektorin resurssien vähyys voi johtaa ”näennäisiin” palveluihin. Ulkoistaminen on vain osaratkaisu, koska markkinoita tuottajineen ei välttämättä ole. Tuottajien vähyys johtaa julkisen edun vaikeaan kontrollointiin ja hallintaan.
Lyhyt aikaperspektiivi	Kuinka kauan tehokkaiden markkinoiden synty vie?
Korvaavien hyödykkeiden rajallisuus	Ratkaisuissa pyritään löytämään korvaavia hyödykkeitä vaikka resurssit ovat rajalliset. Erityisesti taloudelliset laskelmat korostavat hyväksyttävien haittojen arvottamista.
Olemassaolo tai toimeentulo on uhattu	Talous yliajaa sosiaaliset ja yhteiskunnalliset edut.

Markkinahäiriöiden tarkastelussa voi tehdä eron julkisten ja yksityisten organisaatioiden välille. Julkista sektoria koskevissa argumenteissa korostetaan, että julkisten organisaatioiden tulisi toimia julkisen intressin puolesta. Kansalaisten

odotukset julkiselta sektorilta vaikuttavat selviltä: julkinen sektori on julkisten tehtävien hoitoa. Samalla tavoin, julkisten organisaatioiden johtajat määrittelevät tehtävänsä siten, että se on julkisen edun toteuttamista. (Bozeman 2002: 147; Frederickson 1997).

Lisäksi julkisen sektorin organisaatioiden arvot antavat osviittaa julkisen intressin ensisijaisuudesta. Arvoissa toistuvat julkinen etu ja yleinen hyvä, jopa altruismi. Yksityinen sektori puolestaan muodostaa selvän vastakohdan korostamalla tuottovaatimuksia, yksilön etua ja kilpailua. Tavanomaisia odotuksia tällöin ovat yrityksen liikearvon kasvattaminen, voitonteko ja kilpailuosaaminen.

Monopolit ja kartellit mainitaan tekijöinä, jotka häiritsevät markkinoiden toimintaa. Markkinat toimivat periaatteessa tehokkaimmin silloin kun kysyjä ja tarjoajia on runsaasti, eikä kukaan heistä ole saavuttanut muita merkittävämpää markkina-asemaa. Julkinen sektori voi vaikuttaa markkinatilanteeseen sääntelemällä hintoja, kieltämällä kartellit ja monopolit ja lisäämällä julkisten hyödykkeiden tuotantoa. (Hyyryläinen 1999: 48–49.)

Monesti markkinahäiriöiden oletetaan johtuvan siitä, että tuotteen tai palvelun hinta ei kuvaa sen todellista arvoa. Kun hinta ei kerro todellista sisältöä, laatua tai tasoa, kommunikointi palveluiden käyttäjien ja tuottajien välillä ei toimi. (Donahue 1991: 18.)

Eräs syy markkinahäiriöön on se, että palvelua tai tuotetta on saatavilla niin runsaasti, että palvelun tai tuotteen käyttö ei sulje pois muita käyttäjiä. Usein juuri julkiset hyödykkeet tai palvelut ovat luonteeltaan rajaamattomia, kuten esimerkiksi puhdas vesi, tiestön käyttö tai verohallinnon palvelut. Eriytisesti tuotteen rajaamaton saatavuus vaikeuttaa tuotteen hinnoittelua. Lisäksi palvelun tai tuotteen kehittäminen voi olla vaikeaa, koska käyttäjien kokemuksia ja palautetta ei aina kyetä erittelemään esimerkiksi käytön tai osuvuuden perusteella.

Transaktiokustannuksista, ainakin jos ne ovat vaikeasti määriteltävissä, voi seurata markkinahäiriöitä. Informaatio palveluista voi olla vajavaista, eikä kuluttaja tai tuottaja pysty arvioimaan todellista laatua tai kustannuksia. (Bozeman 2002: 146.)

Markkinahäiriöiden erittelystä ei ole pitkä matka siihen, että korostetaan markkinoiden ylivoipaisuutta. Kun näin tehdään, vaarana on, että sorruutaan liian yksinkertaisiin oletuksiin yhteiskunnan toiminnasta sekä palveluiden ja julkisten tehtävien roolista. Erityisesti markkinoiden kykyä palveluiden jakajana ja välittäjänä usein korostuu. Useat teoreetikot ovat kritisoineet ajattelumallia, että tehokkaista ja toimivista markkinoista seuraisi inhimillisen hyvinvoinnin kasvu. Toisin sanoen, kritiikissä kiistetään markkinoiden ylivoima palveluiden ja hyvinvoinnin välittämisessä. Kriitikkojen mukaan julkinen sektori luo toimillaan sellaista lisäarvoa, joka ei ole sovitettavissa talouden tai markkinoiden toimintaan. (Lane 1991; Putnam 2000; Van Wart 1998.)

Edellä käsiteltiin markkinahäiriöitä ja niiden aiheuttamien ongelmien vähentämistä osana julkisten organisaatioiden arvomaailmaa. Tarkastelussa painottuivat asiat, jotka auttavat ymmärtämään niitä seikkoja, jotka rajaavat julkisen sektorin arvoja. Markkinahäiriöiden käsittely nähtiin julkisen sektorin ydintehtäväksi. Tällöin arvot, jotka korostavat vapaata ja rajoittamatonta kilpailua tai voitontekoa, ovat huonosti sopivia julkisiin organisaatioihin. Lisäksi arvot, jotka kuvaavat palveluiden jakamista epätasa-arvoisin periaattein eivät sovi markkinoita kontrolloivan valtion arvoihin.

2.3. Yhteenveto: määrittelyitä ja reunaehtoja arvoille

Edellä määriteltiin suppeasti arvon yleistä käsitesisältöä. Tätä seurasi organisaatioarvon käsitteen tarkempi erittely. Luvun jälkimmäinen puolisko tarkasteli kolmea tekijää, jotka selkeästi rajaavat julkisten organisaatioiden ja julkisen johtamisen käyttöön soveltuvia arvoja. Muutamat tiivistävät havainnot julkisten organisaatioiden arvoista ja arvojen muodostamasta toimintapiiristä ovat tässä vaiheessa jatkotarkastelun kannalta tarpeellisia.

Ensinnäkin, arvoilla rajataan, millaiset uskomukset ovat vallitsevia, mitä asioita halutaan saavutettavan ja millä keinoin. Arvot ovat tiettyyn ryhmään sidottuja ja arvojen tarkempi sisältö muodostuu pitkälti sosiaalisen vuorovaikutuksen seurauksena. Julkisten organisaatioiden arvot muotoutuvat monimutkaisten arvoverkostojen ja sidosryhmien vuorovaikutuksen perustalta. Yksityisten yritysten kaltaiset, varsin ehdottomat markkinasignaalit arvojen tarkentamiseksi tai uudelleenmäärittelemiseksi ovat edelleen vähäisessä asemassa.

Toiseksi edellä saatiin viitteitä siitä, että 1) julkinen intressi, 2) legaalisuus ja sääntely ja 3) markkinahäiriöiden käsittely ovat tärkeässä asemassa, kun julkista sektoria erotellaan muun yhteiskunnan ja sen toimijoiden arvoista. Näihin kolmeen liitetyt asiat täsmentävät ja kehystävät sitä, millaiset arvot näyttävät olevan relevantteja juuri julkiselle toiminnalle. Toisaalta ne tuovat paljon puhutut erityispiirteet julkisorganisaatioiden arvoihin ja arvoilla johtamiseen.

Kompleksisuutta arvojen määrittelyyn tuo julkisen intressin epämääräinen käsitesisältö. Sen rajaamat arvot riippuvat paljolti siitä, kuka ja mihin tarkoitusperiin julkista intressiä ja kollektiivisuutta käytetään. Näyttää kuitenkin siltä, että suomalaisessa hyvinvointivaltiossa poikkeamat arvoista, kuten objektiivisuus, tasapuolisuus ja tasa-arvo, ovat vaikeita. Aika ajoin ristiriitaisuutta Suomessa synnyttää julkisen sektorin pyrkimys tietynlaiseen arvova-

pauteen. Tästä seuraa, että päätöksenteossa ja valinnoissa voidaan ajautua hataralle arvopohjalle.

Legalisuutta koskeva keskustelu edellä taustoitti useita perinteisiä julkiseen hallintoon liitettyjä arvoja. Tuttuja arvoja ovat lainmukaisuus, oikeudenmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Suurin yksittäinen kompleksisuutta aiheuttava tekijä on nykyinen pyrkimys deregulaatioon ja siihen, että sääntely antaa vain 'raamit' julkiselle toiminnalle. Toki tämänkaltainen väljätkö sääntely mahdollistaa joustavuutta ja lisää harkintavaltaa. Toisaalta kehitys heikentää julkisten toimien arviointimahdollisuutta ja esimerkiksi kansalaisten mahdollisuutta riitauttaa tehtyjä ratkaisuja.

Kun julkinen sektori käsittelee markkinahäiriöitä, vapaan kilpailun, voitonteon ja täysin vapaan valinnan arvojen korostaminen johtaa todennäköisesti epätodellisiin tilanteisiin. Esimerkiksi se, että valtio puoltaa vapaata kilpailua, mutta rajaa samalla palveluita kilpailun ulkopuolelle. Julkiselle sektorille paremmin sopivia arvoja ovatkin kohtuullisuus, tasa-arvoisuus ja kollektiivinen huolenpito. Modernien uudistusten lopputulemana näyttää kuitenkin olevan kehitys kohden kilpailuvaltiota, joka edellyttää arvojen uudelleenmäärittelyä julkisen sektorin, poliittisen päätöksenteon ja kansalaisten arvomaailman osa-alueilla.

3. ARVOT JULKISEN JOHTAMISEN TEORIOISSA

Kriittisempiä näkemyksiä arvoista ja arvoilla johtamisen soveltuvuudesta julkiseen hallintoon löytyy teoriakeskustelusta ja käytännöistä. Keskustelun lähtökohtana ovat julkisen ja yksityisen sektorin eroavaisuudet niin johtamistavoissa ja toimintaympäristössä kuin organisatorisissa tavoitteissa ja toimintafilosofiassa (Pollitt 2004; Frederickson 1997). Julkiseen toimintaan nähdäänkin liittyvän sellaisia poliittisia, eettisiä ja organisatorisia erityispiirteitä, joita yksityisen sektorin mallit eivät juuri kuvaa (Johnson & Scholes 2000).

Toisaalta monien julkisen sektorin arvoja ja johtamista käsittelevien teosten taustalla on ajatus siitä, että yksityisellä sektorilla kehitetyt mallit ovat käyttökelpoisia myös julkisella sektorilla. Tämänkaltainen universaalisuus on havaittavissa erityisesti, kun julkista hallintoa ja johtamista uudistetaan.

Suomessa seurataan tarkoin kansainvälisiä reformeja. Reformeja sovelletaan sellaisenaan tai reformien keskeisiä sisältöjä pyritään muokkaamaan kansallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Tiivistetysti voi sanoa, että eurooppalaiset hallintouudistukset ovat ensisijaisesti kohdistuneet julkisen sektorin kokoon ja kustannuksiin, sen tehtäviin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin, tehokkuuteen ja laatuun. Uudistukset sisältävät sekä käytännönläheisiä keinoja että poliittisesti ja ideologisesti sävyttyneitä piirteitä.

Uudistuksilla on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia. Välittömästi ne vaikuttavat tapoihin, jolla hallintoa ja johtamista kehitetään, virkamiehistöä koulutetaan ja konsultoidaan. Reformisanastoon ja kehittämistekniikkoihin adoptoidaan nopeasti periaatteellisten ja ideologisten uudistusten teemat. Välillisiä vaikutuksia voi listata monia. Kysymys on esimerkiksi ajattelutapojen, arvostusten ja visioiden muutoksesta.

Ensivaikutelma kansainvälisistä hallinnon ja johtamisen reformeista kolmenkymmenen vuoden ajalta näyttää varsin yksioikoiselle. Trendinä on se, että liiketalouden ja yritysmaailman arvoja sovelletaan julkiseen sektoriin.

Yleisesti voi väittää uudistusten välittävän sangen yksipuolista uudistamista arvojen osalta. Toisaalta julkisen sektorin suuret reformit Suomessakin viestivät moninaisuutta käytännöissä. Esimerkiksi 1970-luku ja 1980-luvun alkupuoli oli suunnittelujärjestelmien ja tavoite-budjetoinnin kultakautta. Arvolauseet, ja vielä hieman hapuileva strategia-ajattelu, korostivat rationaalisuutta ja välineellisiä arvoja. Tätä seurasi tavoitejohtaminen, josta 1980-luvun lopussa siirryttiin tulosjohtamisen konseptiin. Tulosjohtamista täydentämään omaksuttiin laatu- ja prosessijohtamisen lähestymistapoja. 1990-luku ja erityisesti sen loppupuolella, markkinaistaminen, ostopalvelut ja kilpailuttaminen tulivat tutuiksi käytännöiksi. Valtiosektorilla yksityistäminen ja liikelaitostaminen osoittautuivat käytetyiksi keinoiksi. Voikin tiivistää, että käytäntöjen vuoksi nykyisessä julkisjohtamisessa joudutaan ratkomaan kiperiä arvo-ongelmia.

Tässä luvussa analysoidaan arvoilla johtamisen sisältöä ja soveltuvuutta valittujen johtamisteorioiden ja johtamistekniikoiden avulla. Ensiksi analyysi kohdistuu teoreettis-filosofisiin johtamisnäkemysiin. Alaluku (3.1) sisältää arvoja ja näkemyksiä, joita keskustelu uudesta julkisjohtamisesta (New public Management), strategisesta johtamisesta ja stakeholder-ajattelusta nostavat esiin. Seuraava alaluku (3.2) keskustelee johtamistekniikojen arvoista välittämää kuvaa. Tähän teokseen on johtamistekniikkoja valittu neljä. Tekniikat ovat 1) hyvä hallinto, 2) toimintatapoja linjaava Code of conduct -keskustelu, 3) julkisessa hallinnossa sovellettu tasapainotettu mittaristo ja 4) benchmarking. Kysymyksinä johtamisteorioissa ja -tekniikoissa ovat, millaisia arvoja esiintyy ja millaisia haasteita arvoilla johtamisessa on kohdattu.

3.1 Teoreettis-filosofisia näkemyksiä

3.1.1. *Uusi julkisjohtaminen ja managerialismi*

Nykyhallinnon arvoperusta ja -maailma edustavat etenkin uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ja managerialismin oppeja. Opit sisältävät vahvoja arvolatauksia siitä, mikä on julkisen sektorin rooli ja merkitys, miten julkisia toimia toteutetaan ja kehitetään sekä millaista johtamistyö on. Opeilla on myös tunnistettavissa olevat vankat ideologiset juuret, joihin oppien peräänkuuluttamat uudistukset ovat palautettavissa.

Karkeasti sanottuna NPM tarkoittaa sitä, että yksityisen sektorin johtamiskäytänteitä ja -tapoja juurrutetaan julkisen sektorin toimintaan. Johtamisoppi lainaa ajatuksia julkisen valinnan teoriasta, ja siinä korostetaan individualismia, yksilöä rationaalisia valintoja tekevänä asiakkaana, poliittisen ohjauksen terävöittämistä julkisessa hallinnossa ja resurssien käytön tehostamista.

Johtamisen ytimessä ovat ajatukset taloudellisuudesta, tehokkuudesta sekä tulosvastuullisuudesta ja niiden arvioinnista sekä niistä palkitsemisesta. Nämä ajatukset konkretisoituvat tulosjohtamisena ja -ohjauksena. Lisäksi eri tulosityksiköitä eriytetään toisistaan, ja niitä hallitaan sopimusperustaisilla ohjaukskeinoilla. (Pollitt 2004; Hood & Jackson 1991.)

Managerialismin painotukset ovat samankaltaisia uuden julkisjohtamisen oppien kanssa. Managerialismi ilmenee (1) ideologiana, (2) reformeina, (3) organisaatioiden rakenteisiin, toimintatapoihin ja prosesseihin liittyvinä piirteinä sekä (4) tehokkuutta korostavana yksilökeskeisenä johtamisena (ks. esim. Vartola 2005; Ojala 2003).

Ammattimaiselle johtajuudelle nähdään tarvetta sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Perusteluina tarpeille esitetään, että seurauksena tulokset

ja suorituskykyä paranevat sekä lopputulokset ovat oikeita. Toisin sanoen, koska luottamus julkiseen hallintoon laskee ja käytettävissä olevat resurssit pienenevät, tehokkuus ja keinot tehokkuuden kasvattamiseen muuttuvat toimintaa ohjaaviksi arvoimperatiiveiksi (Dobel 20007: 167).

Managerialismin tavaramerkkejä ovat ammattimaisuuden ja toimintavapauden ihanteet, joita pidetään onnistuvan johtamisen edellytyksinä. Tili-velvollisuuden ajatus korostaa toiminnan tuloksellisuutta. Samalla hierarkkinen tai legalistinen vastuu nähdään toissijaisena. Ajatukset johtamisesta ovat siis melko vastakkaisia perinteiselle hierarkkiselle ja byrokraattiselle järjestelmälle, jossa esimiehiltä on vaadittu lakien, asetusten ja annettujen määräysten noudattamista sekä ehdotonta kuuliaisuutta ylhäältä tulevalle ohjaukselle.

Managerialismissa johtaminen on itseisarvo ja organisaatioiden menestystä arvotetaan johtajien ominaisuuksien mukaan. Monien taloudellisten ja yhteiskunnallisten ongelmien uskotaan ratkeavan johtamiskäytäntöjä parantamalla. Esimerkiksi tulosjohtamisella pyritään parantamaan työntekijöiden suorituksia ja lisäämään heidän motivaatiota taloudellisilla palkkioilla. Johtajan tehtävä on kirkastaa organisaatioiden tavoitteet ja saattaa tavoitteet henkilöstön tietoon. Tavoitteet pyritään määrittelemään selkeästi ja tavoitteiden saavuttamista seurataan useilla mittareilla. Johtaja myös vastaa siitä, että resursseja käytetään oikeisiin tarkoituksiin ja oikeaan aikaan. (Salminen 2004: 77; Ingraham 1997: 326; Pollitt 1990: 1, 10.)

Sekä managerialismin että uuden julkisjohtamisen arvot ovat seurailleet erilaisia kehityspolkuja eri maissa. Jokainen EU:n jäsenvaltio on poiminut NPM-opeista omaan hallintoperinteeseensä soveltuvia piirteitä. Arvot konkretisoituvat kunkin maan poliittis-hallinnollisessa ympäristössä, mikä jo itsessään riittää luomaan eroja NPM-mallien välille. Esimerkiksi vasemmistopuolueiden hallintopolitiikassa NPM:n oikeistolainen ideologinen tausta ei ole toistunut sellaisenaan. (Hyyryläinen 2004: 76.) Johtamisuudistusten ohella julkisen ja

yksityisen sektorin rajanvetoa ovat muuttaneet markkinaohjautuvuuteen ja markkinamekanismeihin nojaavat uudistukset. Ideologisesti keskustelu on ammentanut ensisijaisesti uusliberalismista. Tällainen ideologia suosii kooltaan ja yhteiskunnalliselta merkitykseltään pienempää julkista sektoria.

Ajatusmallin käytännön keinoina korostuvat yksityistäminen, yhtiöittäminen, sopimusperustaisuus, kilpailuttaminen, ulkoistaminen ja organisaatioiden sisäisten markkinoiden luominen. Muita välineitä ovat käyttäjämaksut, palvelusetelit ja sisäinen hinnoittelu. Innostus eri markkinamuotojen hyödyntämiseen on selvästi kasvussa. Vuonna 2003 julkaistussa 22 maan kansainvälisessä vertailussa lähes 80 prosenttia haastatteluun osallistuneista korkeista virkamiehistä arvioi hallintonsa asennoituvan ulkoistamiseen myönteisesti tai todella myönteisesti, ja he ennakoivat tällaisen toiminnan lisääntyvän seuraavan viiden vuoden aikana (Hyyryläinen 2004: 14–18).

NPM on herättänyt uusia näkemyksiä ohjauksesta ja sen käsitesisällöstä. Ohjaus linkittyy arvoihin, koska se toimii palautemekanismina. Ohjaus myös arvottaa etukäteen ne toimet, jotka ovat kannatettuja sekä ne asiat, joihin toimilla halutaan saada muutos.

Tässä yhteydessä on tarpeen erottaa eri ohjauksen muodot. Poliittisella ohjauksella viitataan yleensä edustukselliseen, luottamushenkilöiden ja elinten toteuttamaan päätöksentekoon. Hallinnollisessa ohjauksessa korostuu byrokratian sisäinen ohjeistus ja hierarkiaan perustuva kontrolli. Markkinaohjaus puolestaan viittaa kilpailuun perustuvaan ohjausmekanismiin, jossa kysyntä ja tarjonta määrittävät toimintoja. Asiakasohjauksessa palveluiden ja tuotteiden käyttäjät vaikuttavat organisaation toimiin ja johtamiseen. Professionaalinen ohjaus perustuu asiantuntijoiden omiin ammattikoodeihin ja autonomiaan harjoittaa omaa ammattia. (Ojala 2003: 33; Freidson 1994: 61–64; Salminen & Viinamäki 2001; Sinclair 1997: 144–147.)

NPM-keskustelussa ohjaavina arvoina siis toistuvat taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Monesti puhutaankin kolmen E:n periaatteista englanninkielisten alkukirjainten mukaan (economy, efficiency ja effectiveness). Osa NPM:n kannattajista korostaa juuri näiden arvojen olevan doktriinin keskeinen sanoma ja muutosvoima. Toisaalta, NPM on kohdannut juuri näiden arvojen osalta voimakasta kritiikkiä. Kritiikissä keskeistä on se, että talous- ja lopputulosorientoituneessa ajattelussa liian helposti sivutetaan tasa-arvo ja tasapuolisuus. Valinnoissa ja prioriteeteissa eivät juuri kuulu yhteiskunnan heikoimpien ryhmien ääni. (Terry 2002; Frederickson 1997.)

Tilivelvollisuus (accountability) korostuu NPM:n talousteemoissa. Vaikka tilivelvollisuutta käytetään monesti toimintaa orientoivana arvona, tilivelvollisuus ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Toisin sanoen, julkisen hallinnon ja julkisjohtajien on oltava tilivelvollisia useita tahoja kohtaan samanaikaisesti. Julkisjohtajien tilivelvollisuus koskee:

- demokratiaan lukeutuvia ja lakiperustaisia toimia,
- vastuita virastoja ja hallinnon eri tasoja kohtaan,
- julkisuutta, mediaa ja tiedottamista,
- ammattiin ja asiantuntemukseen liittyviä toimia,
- yhteisöjen ja yhteiskunnan arvoja ja arvostuksia,
- kansalaisten palvelua.

Tilivelvollisuus itsessään ja tavat, joilla tilivelvollisuutta osoitetaan, sisältävät ongelmia. Toimet voivat olla hajautettu usean organisaation vastuulle. Esimerkiksi aluekehittämisestä vastaavat monet julkiset toimijat ja selkeän vastuutahon esittäminen on vaikeaa. Onko ammattijohtajan osoitettava tilivelvollisuutta organisaation johtokunnalle, poliittisille päättäjille vai kansalaisille?

Ongelmatonta ei ole myöskään se, miten tilivelvollisuuden saavuttamista mitataan ja arvioidaan. Joskus kyseenalaistetaan koko mittaamisen mielekkyys, mutta pääosin kritiikki kohdistuu mittauksien osuvuuteen ja siihen, että arviointiosaaminen ei aine ole tarkoituksenmukaisella tasolla. Tulostitta-

reita on kritisoitu siitä, että mittarit määrittävät liiaksi toiminnan sisältöä ja ohjaavat toimia siten, että helposti mitattavat asiat korostuvat todellisten tarpeiden sijasta. Tilivelvollisuus on joissain tapauksissa surkastunut synonyymiksi kiristyneelle valvonnalle ja sanktioimiselle. Tilivelvollisuutta on syytetty myös siitä, että se on lisännyt byrokratiaa pakottamalla uusien raportointijärjestelmien käyttöön ja 'tulomittaritehtailuun'. (Sanderson 1998: 2–7.)

Edellä mainitut ohjauksen muodot täsmentävät tilivelvollisuuden arvo sisältöä. Kun kyse on poliittisesta ohjauksesta, tilivelvollisuus on ensisijaisesti poliittista vastuuta ja poliittisten päättäjien vastuuta kansalaisia kohtaan. Hallinnollisessa ohjauksessa tilivelvollisuus täsmentyy virkavastuuseen. Markkinaohjauksessa tilivelvollisuus korostaa täsmällisinä arvoina palvelujen laatua, helppoa saatavuutta ja oikea-aikaisuutta. Professionaalisessa ohjauksessa tilivelvollisuus kohdentuu ennen muuta vastuuksi ammattikunnan eettisten periaatteiden noudattamisesta. (Ojala 2003: 34; Salminen 2003; Salminen 2006: 176.)

NPM-periaatteita saatetaan esittää yleispätevinä. Niitä sovitetaan eri konteksteihin, eri organisaatioihin ja hallinnon eri tasoihin sekä hallinnonaloihin eri maissa. Eräällä tapaa on kuitenkin käynyt niin, että julkisjohtamisen erityisyys on saanut uutta vauhtia NPM:n yleisyydestä. Erityisyyttä puolustetaan argumentein, joiden mukaan julkisessa hallinnossa on erityisiä poliittisia, eettisiä, laillisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Nämä ulottuvuudet erottavat julkisen yksityisestä. Julkisella sektorilla väitetään olevan laajempi arvoperusta, monimutkaisemmat vastuukysymykset ja hajanaisempi toimivalta resurssien käytön suhteen.

NPM:n on koettu korostavan liiaksi taloudellisia ja tehokkuuteen liittyviä selviytymisarvoja. Näiden arvojen pelätään syrjäyttävän hyvinvointivaltioon kytkeytyvät tasapuolisuuden, tasa-arvon, luotettavuuden, osallistumisen ja avoimuuden arvot. (Lähdesmäki 2003; Alford 2001.) Self (2000) liittää

NPM:n ja markkinakritiikissään ongelmiksi kasvavan korruption, heikentyvän vaikuttavuuden ja laajenevan epätasa-arvon.

Varsin tavanomainen väite on, että eettiset arvot ja tehokkuusvaatimukset olisivat keskenään ristiriitaisia. Tavanomainen on esimerkiksi väite siitä, että joku tavoittelee vain tehokkuutta, kun taas toinen pyrkii oikeudenmukaiseen tai laadukkaaseen toimintaan (Summa 1993: 58). Kun kilpailutilanne tehokkuusargumenttien ja hyvinvointivaltioarvojen välille syntyy, jälkimmäiset jäävät helposti toiseksi.

Lundquistin (1988: 101–102) mukaan kilpailuasetelma kertoo tehokkuusajattelun väärinymmärtämisestä. Tehokkuus on yleensä neutraali päämäärän suhteen. Tehokkuusajattelusta poiketen, arvot yleensä osoittavat päämäärät. Lisäksi tehokkuusargumenteissa painopiste on instrumentaalisuudessa ja käytännöissä. Tehokkuuden voi siis sanoa ilmentävän keinoja, miten arvoja toteutetaan ja miten arvot saavutetaan.

Millaisen arvoperustan edellä sanotusta voi muotoilla julkisille arvojohdajille? Yksinkertaisesti puettuna, korostuvat arvot ovat taloudellisuus, tehokkuus ja tuottavuus. NPM:ssa ja managerialismissa arvokeskustelu tähdentää tilivelvollisuuden, tulosvastuun ja laajan toimintavapauden merkitystä.

Useat NPM-arvoista täsmentyvät itse johtamistyön ja johtamisammattin harjoittamisen kautta. Kun johtajuutta korostetaan, julkisorganisaatioiden ulkoiset ohjausimpulssit näyttävät menettävän merkitystään arvojen määrittelyssä. Toinen kohta on se, että vaikka kyse on teorioista ja ideologisista suosituksista, arvot ovat NPM:ssä ja managerialismissa suhteellisen instrumentaalisessa asemassa. Toisin sanoen, arvot pyritään valjastamaan tuloksenteon, tuottavuuden ja organisatorisen menestyksen välineiksi. Kärjistetysti voi väittää, että arvoilla on 'arvo', mikäli ne johtavat taloudellisesti mitattaviin tuloksiin tai tulosparannuksiin.

3.1.2. Strateginen johtaminen

Strategiat ovat tärkeä johtamisen sisällöllinen elementti julkisella sektorilla. Toimintapolitiikkojen, visioiden ja toimintastrategioiden määrittely on keskeinen osa johdon tehtäviä sekä kunnissa että valtiosektorilla.

Vaikka strategisuus ja strateginen johtaminen ovat sisällöltään erittäin laajat, näyttää eräät asiat toistuvan yleisellä tasolla. Ensinnäkin, strategioilla tähdätään osien hallintaan kokonaisuuden hyväksi. Toiseksi, strategialla viitataan tavoitteisiin ja visioihin, jotka koskevat nykytilaa ja tulevaisuutta. Kolmanneksi, strategiat perustuvat arvoihin. Strategia maastouttaa ja konkretisoi arvot, joilla kuvataan organisaation tehtäviä. (Simons 2000: 28–35; Poister & Streib 1999: 309–310; Lammi 2003: 15).

Seuraavassa keskitytään vain siihen, millaisista arvoista ja periaatteista strategista johtamista koskevassa kirjallisuudessa keskustellaan. Analyysi tavoittelee erityispiirteitä, joita julkiseen strategiajohtamiseen kytkeytyy. Täten ollen, seuraavassa kysytään sitä, millaiset arvot kumpuavat julkisella sektorilla strategisesta johtamisesta?

Strategisuutta ja strategista johtamista voi lähestyä kysymällä, ovatko julkinen ja yksityinen strategisessa mielessä todella erilaisia? Alfort (2001: 2) kannustaa näkemään sektorit jatkumona. Harvat organisaatiot ovat 'puhtaasti' julkisia tai yksityisiä. Tätä vastoin, organisaatioilla on ominaisuuksia, joilla ne sijoittuvat karrikatyyrien välimaastoon (ks. myös Bozeman 1987).

Eräällä tapaa julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioista ja johtajuudesta voi löytää analoginen yhteyden. Molemmassa organisaatioiden toiminta tuottaa lisäarvoa – yleensä palvelun tai tuotteen muodossa – organisaation sidosryhmille. Lisäarvon tuottamiseen organisaatiot tarvitsevat resursseja, joita ovat esimerkiksi henkilöstö, toimitilat ja välineet. Toisaalta, erot syntyvät juuri näistä perusasioista. Lisäarvo, jota organisaatio toimillaan tuottaa, on erilainen

riippuen sektorista. Samalla tavoin, resurssit sekä niiden saaminen organisaation käyttöön eroavat. Myös toimintaympäristöissä löytyy eroja, kuten edellä legaalisuuden, sääntelyn ja markkinahäiriöiden pohdinnan yhteydessä kävi ilmi. Näillä eroilla on merkittävä osuus kun asemoidaan ja toteutetaan organisaatioiden strategioita ja strategioilla johtamista. (Rainey & Han Chun 2007: 76; Alford 2001: 3–4.)

Erittelyitä strategisen johtamisen ja johtajuuden piirteistä on useita satoja. Nämä pyrkivät kuvaamaan teoreettisesti ja käytännön esimerkkien avulla strategisen johtamisen tilaa ja sisältöjä julkisella sektorilla. Ongelmatonta tämä ei ole. Monet tutkimuksista ja kirjoituksista typistyvät edellä käsiteltyjen kontekstuaalisten asioiden listauksiksi ja erittelyiksi. Eräs tapa saada tarkempi kuva arvojen erityispiirteistä, on tarrautua strategiseen johtamiseen kriittisesti suhtautuvaan tutkimukseen.

Tässä palataan organisaatioiden 'julkisiin' piirteisiin. Alford (2001: 10) esittää ajatuksen, että mitä enemmän organisaatiota voi kuvata julkisen sektorin määrein, sitä huonommin uudistuskeskustelun ytimessä oleva rationaalisuuden malli istuu strategisen ajattelun kehään. Väitteestä voidaan jalostaa ajatusta erityisistä arvoista. Toisin sanoen, rationaalisuus ja sen ongelmat kuvaavat varsin hyvin strategisuuden sisältöä julkisella sektorilla.

Rationaalisuuden ongelma 'täysin' julkisissa organisaatioissa liittyy ensinnäkin tavoitteiden määrittelyyn. Tavoitteet ovat harvoin täysin yksiselitteistä, tavoitteet voivat sisältää piilomerkityksiä ja ne ovat luonteeltaan moniulotteisia. Tavoitteisiin kytkeytyy politiikka, joka ei sinällään ole ongelmallinen elementti. Ongelmalliseksi se tulee, jos poliittiset syötökset sisältävät ristiriitaisia elementtejä, tavoitelauselmät vaihtuvat usein tai asetetuilla tavoitteilla ei ole legitimitettiä. Samalla johtajien autonomia on koetuksella, jos poliittinen päätöksenteko pyrkii vaikuttamaan operationaaliseen johtamistyöhön. Rationaalisuutta rajoittavat lisäksi resurssien käytön sidonnaisuus lainsäädän-

töön, joustamattomat rahoitusmuodot, vaikeasti muutettavat tehtäväkuvat ja toimet sekä se, että organisaatiot eivät omaa määräysvaltaa omien resurssien käytöstä. (Alford 2001: 10; Parker & Bradley 2000: 130.)

Tavoitteena voi pitää sitä, että strategia antaa organisaatiolle omaleimaisuutta ja tuo toimiin pitkäjänteisyyttä. Jotta omaleimaisuuteen päästään, on strategian suljettava joitakin valintoja ja keinoja pois. Sama koskee myös strategiaan sisältyviä arvoja ja arvovalintoja; ei voida olla kaikkea. Julkisella strategiayön antina on korostettu erityisesti sitä, että se kirkastaa organisaatioiden toiminta-ajatusta, terävöittää arvoja, edistää priorisointeja ja selkeyttää ohjaussuhteita (Denhardt 1993: 67–69).

Strategisuus ymmärretään tavoiteorientoitumisena ja tavoitteellisuutena. Tämä suuntaus näkyy selvästi strategisuuden antina arvoilla johtamiseen. Tavoitteellisuus koostuu luonnollisesti tavoitteista. Siihen kuuluu kuitenkin myös se järjestelmä, joilla tavoitteita eli strategioita oletetaan saavutettavan. Järjestelmä sisältää säännöt, joilla ohjeistetaan strategiayötä ja tavoitteita. Järjestelmään sisältyy myös johdon tuki, organisaation henkilöstön ja sidosryhmien hyväksyntä sekä sitoutuminen, vuorovaikutus ja viestintä.

Julkisten organisaatioiden strategisia tavoitteita kritisoidaan monesti siitä, että tavoitteet eivät korosta aktiivista sopeutumista toimintaympäristöön, muutosta tai tietoisista riskien ottamista. Taloudellisuutta ja tehokkuutta painottavat arvolauselmät ovat tavoitteissa toissijaisessa asemassa. Julkisten organisaatioiden sanotaan painottavan liiaksi niiden lakiperustaisuutta, vakiintuneita toimintatapoja ja toimien vakautta. (Parker & Bradley 2000: 130–131.) Osaltaan tästä voi seurata, että organisaatioiden arvot korostavat passiivisuutta, riskittömyyttä tai lakiperustaa.

Monet julkisen sektorin haasteista ovat luonteeltaan sellaisia, että ratkaisujen määrittely yhteiskunnallisiin ongelmiin on vaikeaa. Luonnollisesti vaikeus näkyy tavoitteissa ja strategioissa sekä niitä kuvaavissa arvoissa. Edes itse

ongelman määrittely ei ole helppoa. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyydessä tai verotuspolitiikassa on vaikea löytää kattavia ratkaisuja, jotka poistaisivat ongelmat. Ongelmien syyt ovat moninaisia, eikä yksittäistä strategiaa tahdo löytyä. Jos ratkaisu löydetään, sen vaikutukset suhteessa ongelmaan voivat olla vaikeita eritellä. Vaikutukset ovat erilaisia kohderyhmien välillä. (Rittel & Webber 1973.)

Tällaisissa tilanteissa strateginen johtaminen voi koostua keskustelunavauksista ja osallisten johdattelusta ongelmien identifioimiseksi. Heifetz (1994) kutsuu tätä adaptiiviseksi johtamistyöksi. Siinä kannustetaan osallisia kohtaamaan epämieluisat ja vaikeasti määritellyt ongelmat. Johtajuus on asioiden ja ongelmien alustavaa rajaamista. Se on myös sellaisen päätöksentekoympäristön luomista, jossa keskustelu ja ongelman pohdiskelu voivat tapahtua. Johtajuus tuo mukanaan velvoitteen ratkaista keskustelussa syntyneet ongelmat ja varmistaa, että osalliset ovat tietoisia haasteista, jotka tarvitset ratkaisuja. Johtajuus koskee osallisten ajattelutapoihin ja priorisointeihin vaikuttamista, ehkä myös heidän tarpeiden ja vaateiden uudelleenmäärittelyä. (Ks. myös Heifetz, Kania & Kramer 2004.)

Mikäli strateginen johtaminen saa edellä mainittuja piirteitä, muuttaa se käsitystä perinteisestä virkamiesjohtajuudesta. Johtaminen laajenee aktiiviseksi vaikuttamiseksi, jolla pyritään muuttamaan mielipiteitä ja arvopohjaa. Samanaikaisesti julkisjohtajan traditionaaliset hyveet väistyvät eli julkisjohtaja ei ohjaa enää arvot objektiivisuudesta, kuuliaisuudesta tai poliittisten tavoitteiden kasvottomasta toteutuksesta (Alford 2001: 13). Tällainen arvovalinta vaikuttaa myös johtamisessa sovellettaviin käytäntöihin. Käskytyks ja määrääminen vähenevät sekä selvät ohjeet ja määräykset menettävät merkitystään, koska mikään näistä ei mahdollista tasapuolista vuorovaikutusta.

On huomattava, että mikään strategia ei siis ole arvovapaa. Strateginen johtaminen korostaa arvoja, joilla kuvataan määrätietoisuutta, tavoitteita ja tietoista pyrkimystä asetettuihin päämääriin.

Strateginen keskustelu viestittää valintoja ja erityisesti valinnan tekemisen tärkeyttä arvojen välillä. Voi siis olla todennäköistä, että strategioita laadittaessa ja strategioilla johdettaessa törmätään arvoristiriitoihin. Joskus yhteentörmäys voi olla jopa tarpeellinen. Syy arvoristiriitoihin on se, että kilpailevia arvoja on useita ja kaikkia arvoja ei voida, eikä kannataakaan sisällyttää strategisesti tärkeisiin toimiin. Ristiriidat vaativatkin ratkaisuja, joissa korostuvat muutos, adaptoituminen, sopeutuminen ja reagoitukyky. Nämä ilmenevät arvoina, kuten muutoskyky, muutosherkkyys, innovatiivisuus ja sopeutuminen. Selvää on myös se, että strategia viestittää ja sisältää aina arvoja sekä toimintaa kuvaavia periaatteita.

3.1.3. Stakeholder-ajattelu

Sidosryhmät ovat merkityksellisiä, kun arvioidaan ja arvotetaan julkisen sektorin toimia ja oikeutusta (legitimiteettiä). Tutkimuskirjallisuudessa laajaa kannatusta on sidosryhmä-ajattelulla, jossa huomio kiinnittyy organisaation kannalta keskeisiin toimijoihin ja ryhmiin. Näistä käytetään englanninkielistä termiä stakeholders, ja termin voi suomentaa osallisiksi, intressiryhmiksi tai sidosryhmiksi. Yleensä osallisina erotetaan organisaation henkilöstö, asiakkaat ja omistajat. Teorettisemmin voi sanoa, että organisaatioilla on suoria ja epäsuoria sidosryhmiä. Edelliset tunnistetaan vaivatta, kun taas jälkimmäisten erottaminen voi olla hyvin vaikeaa. (Vartiainen 2003: 7–9.)

Mitä erityistä stakeholder-ajattelu sitten sisältää julkisen sektorin arvojen tai arvoilla johtamisen kannalta?

Erityistä huomiota sidosryhmä-ajattelu on saanut strategisessa johtamisessa ja systeemi- ja kontingenssiteoreettisessa keskustelussa. Oletetaan, että organisaatioiden 1) toimintaa, 2) tuloksia ja 3) johtamista voidaan kehittää vuorovaikutuksessa toimintaympäristön kanssa. Toimintaympäristö näkyvimmin erottuu organisaation suorat ja epäsuorat sidosryhmät. Eri ryhmillä on kuitenkin erilaisia odotuksia ja vaateita organisaation toiminnan suhteen. Oletus on, että organisaatio toimii tuloksellisesti, kun organisaatio on responsiivinen ryhmien vaateisiin nähden.

Voi siis olettaa, että organisaatioiden arvoissa näkyy intressiryhmien painottamat arvot ja ryhmien vaateet. Toiseksi, organisaatioiden arvot muokautuvat organisaation ja sen toimintaympäristön vuorovaikutuksen perusteella.

Tarkemmin puhuttuna, organisaatiot ovat riippuvaisia sidosryhmien resursseista. Näin ainakin oletetaan stakeholder-ajattelussa. Tutkimuksessa puhutaan resurssiriippuvuudesta, jossa ajatus on se, että jos organisaatio ei täytä sidosryhmien vaateita, sidosryhmät luopuvat organisaation resursoinnista. Kyse on myös organisaation ja sen sidosryhmien välisestä vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutuksen avulla voidaan esimerkiksi hakea ratkaisuja tunnistettuihin ongelmiin. Kun intressiryhmät ovat vuorovaikutuksessa, myös ryhmien edustamat arvot ovat vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutuksen seurauksena arvot voivat muuttua.

Kun stakeholder-lähestymistapaa pohditaan arvojen ja arvoilla johtamisen näkökulmasta, asiakkuus tulee useasti esiin. Useiden julkisten organisaatioiden arvolistoista löytyy arvoina asiakas, asiakkuus, asiakasorientaatio tai asiakaslähtöisyys. Asiakkaasta johdetut arvot kuvaavat poikkeuksetta haluttua palvelutapahtumaa ja sen kulkua sekä organisaation toimintatapaa.

Asiakaslähtöisen palveluidean mukaisesti palveluilta odotetaan joustavuutta, saatavuutta, nopeutta ja hyvää palvelutasoa. Virkamiehistöltä odote-

taan kansalaisten aktiivista palvelua ja yhteydenpitoa, jotta välttyttäisiin turhilta valitusmenettelyiltä eikä tehtäisi epäonnistuneita päätöksiä. Asiakaslähtöisyyteen kuuluu myös se, että palveluiden tavoitteista, laadusta, kattavuudesta ja kustannuksista sekä palveluja koskevien säädösten tulkinnasta ollaan suhteellisen yksimielisiä.

Kun organisaatioiden arvolauseita pohditaan stakeholder-näkökulmasta, eräät kysymykset nousevat ylitse muiden. Tärkeää on siis tunnistaa lähtökohdat, joista arvoja syntyy ja joista arvoja pyritään muuntamaan. Stakeholder-ajattelun täsmennyksiä organisaatioarvojen suhteen voi jäsentää soveltamalla Vartiaisen (2003: 8–9) esiin nostamia teemoja:

- Miten ja miten hyvin organisaation arvot vastaavat intressiryhmien arvoja?
- Missä määrin organisaation arvot kohtelevat asiakasta yksilönä ja vastaavatko arvot asiakkaiden henkilökohtaisia motiiveja ja tavoitteita?
- Millaisessa roolissa asiakkaat tai muut intressin omaavat tahot ovat suhteessa palvelua tuottavaan organisaatioon?
- Edustaako asiakas omaa ja henkilökohtaista intressiään vai toimiiko hän hierarkkisen tai yhteiskunnallisen asemansa perusteella (johtaja), vai esimerkiksi ammattiryhmän tai jonkun lobbausorganisaation edustajana?
- Onko kyse henkilökohtaisten arvojen vai yksilöiden edustamien instituutioiden tai ryhmien arvoista?

Yhä enemmän puhutaan siitä, voiko julkisia palveluja markkinoida ja voiko markkinointi olla aktiivista? Jos asiakasnäkökulma otetaan vakavasti, sisältää se myynti- ja markkinointitoiminnot. Virastoissa kysymys on vielä auki. Kun virastoja on liikelaitostettu tai yhtiötetty, palvelujen markkinointi ja myynti asiakkaille ovat olleet suurimpia haasteita. Jotta palveluja voidaan markkinoida, edellyttää se tuotteistamista eli palvelut on koottava selkeiksi palvelukokonaisuuksiksi tai -prosesseiksi. Tuotteistaminen vaatii sekä asiakkaiden ryhmitelyä että palvelutuotannon laatu- ja kustannustason määrittelyä.

Arvona asiakkuus on julkisen sektorin toiminnassa moniulotteinen ja monimerkityksinen käsite. Se vaatii aina erityistä organisaatiokohtaista pohdintaa. Asiakas voi olla monessa roolissa. Asiakas ei aina itse maksa saamastaan palvelusta, kuten yksityisellä sektorilla. Jos palveluista pyydetään maksu, asiakkaiden palveluista maksama hinta harvoin kattaa kaikki tuotannosta koituneet kustannukset. Veronmaksajan roolissa yksittäinen kansalainen osallistuu koko julkisen toiminnan rahoittamiseen, halusi hän sitä tai ei. Asiakkaalla ei aina ole valinnan vapautta. Asiakkaalla ei aina edes ole tarkkaa kuvaa siitä, onko hänen saamansa palvelu tai osa siitä rahoitettu julkisin varoin. (Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla 2001).

Epätasällisyyttä asiakkuuteen arvolauselmana tuo se, että julkishallinnolla on monentyypisiä ja monessa roolissa olevia asiakkaita. Stakeholder-teoriaa on kritisoitu siitä, että teoria ei varsinaisesti kykene selittämään sitä, miksi ja millä perusteilla toisten asiakkaiden preferenssejä tulisi korostaa toisten asiakkaiden kustannuksella. Tai sitä, mistä syistä jonkin asiakasryhmän arvot olisivat ensisijaisempia kuin toisten? Yhtenä ratkaisuna on tarjottu asiakasryhmien priorisointia. Priorisoinnin perustana ovat muun muassa asiakaskontaktien määrä, rahoitus, palveluntarve ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus. (Cludts 1999: 164.)

Yksityiseen sektoriin verrattuna julkisen sektorin asiakassuhteet ovat erilaisia. Asiakassuhteiden erilaisuus vaikuttaa siihen, miten sidosryhmien vaateita jalostetaan arvoiksi. Asiakassuhteisiin voi liittyä monopolistisia, asiakkaalle pakollisia tai asiakkaan toimintaa rajoittavia piirteitä. Asiakkuutta ei voida kaikissa palveluissa rajata, vaan palvelut on tarjottava kaikille samoin periaattein. Periaatteessa myös toimintamallit ja menettelytavat tulisivat olla samanlaisia. Toisin sanoen, yksityisen sektorin avainasiakkuus ei suoraan sovellu julkisiin palveluihin. Myöskään laajasta palveluiden käytöstä ei voida palkita asiakkaita. Keskeinen kysymys onkin, riittääkö julkisen sektorin vel-

vollisuus palvella kansalaisia mahdollisimman hyvin tehtävään, jossa asiakkuutta ja sidosryhmä-ajattelua täsmennetään ja jalostetaan toimintaa ohjaaviksi arvoiksi? Johtavatko asiakassuhteisiin liittyvät erityisseikat liialliseen yleisyyteen asiakkuutta määrittelevissä arvoissa? Johtuisiko näistä erityisseikoista myös asiakkuusarvojen heikko kyky ohjata ja rajata asiakaspalvelua todellisissa tilanteissa?

Eräs tapa saada parempi ymmärrys sidosryhmien vaikutuksesta, on erottaa erityiset, mutta vaikeasti määriteltävät sidosryhmät. Julkisorganisaatioiden toimintaympäristöstä erottuu sidosryhmiä, jotka eivät suoraan auktorisoi organisaatioiden toimintaa. Tämä tarkoittaa, että näiden sidosryhmien vaikutuskanaviin ei lukeudu suoria ohjauskeinoja, kuten välitöntä vaikutusvaltaa, rahallista satsausta tai oikeudellisia pakkokeinoja. Nämä sidosryhmät kanavoivat vaikutusvaltaansa esimerkiksi yleisen mielipiteen, kampanjoiden tai mielenosoitusten kautta. Julkinen mielipide ja sen kautta vaikuttaminen ovat vahva ase käytettäväksi. Mikäli muutokseen ei ryhdytä, julkisen hallinnon legitimitetti on vaarassa. (Alford 2001: 11.)

Haastavaksi intressiryhmien huomioimisen ja vaateisiin vastaamisen arvoilla johtamisen tekevät eräät seikat. Sidosryhmien vaateet ja arvostukset ovat nopeasti muuntuvia. Ne voivat sisältää ristiriitaisia vaatimuksia. Esitettyjen palvelutarpeiden aikahorisontti voi olla liian lyhyt, että julkinen hallinto voisi reagoida muuttuviin tarpeisiin. Erityisesti muutokset lainsäädännössä ovat vaikeita. (Alford 2001: 11.)

Asiakkuus on eittämättä hyve nykyisessä julkishallinnossa ja hyvinvointipalveluissa. Nykyinen kehitys tuntuu hellivän ajatusta, jossa ilmenee siirtymä asiakaspalvelusta asiakastyytyväisyyteen. Tämä tarkoittaa, että asiakaspalvelussa asiakas kyllä huomioitiin, mutta asiakas oli pikemminkin vastaanottaja. Asiakkaan koetaan tai nähdään olevan avun tarpeessa, ja tällöin julkisten toimien kautta altruistisesti lievitetään asiakkaan ongelmia. Tätä vas-

toin, tyytyväisyyteen ja palvelun osuvuuteen perustuva asiakkuus on nousussa. Tässä mallissa asiakas on aktiivinen ja osallistuva palveluiden kuluttaja. Hän pystyy arvioimaan palvelun laatua ja saatavuutta, ja ehdottamaan korjaavia toimenpiteitä. Osborne ja Gaebler (1992: 180–185) menevät provosoinnissaan vielä pidemmälle. Heidän mukaansa asiakasorientoitunut hallinto kumoaa yli-voimaisuudessaan byrokraattisen hallinnon, koska se on vastuullisempi, ja se kykenee luomaan innovatiivisia palveluja ja tuottamaan useita valittavana olevia palveluita asiakkaiden ehdoilla.

Sidosryhmä-ajattelu nosti edellä esiin kysymykset priorisoinnista ja arvojen sisällöllisistä ristiriidoista. Kriittisesti voidaan kysyä, onko asiakkuudesta arvona hyötyä, jos sen avulla ei kyetä erottamaan asiakkaita toisistaan? Miten asiakkuuteen liittyviä arvoja voidaan toteuttaa, jos kaikkia asiakkaita on palveltava samoin periaattein? Priorisointi voi täsmentää asiakkuutta. Kiperä kysymys hyvinvointivaltiossa on se, voidaanko julkisissa organisaatioissa asiakkuuden määrittelyssä korostaa poliittista tai taloudellista valtaa omaavien avainryhmien painotuksia (Vartiainen 1994: 106–107)?

Sidosryhmien kohdalla korostuu siis responsiivisuus, uudistumiskyky ja reagointi heidän tarpeisiin ja odotuksiin. Arvojen toteutumiseen liittyy asiakkaiden kokemusten ja odotusten yhteensopivuus eli onko asiakas tyytyväinen lopputulokseen. Vaikka palvelut ja palvelutapahtumat eroavat organisaatioittain, voidaan asettaa eräitä suhteellisen yleispäteviä kriteerejä, kun arvioidaan asiakkuuteen ja sidosryhmiin liittyviä arvoja. Kriteereinä voivat olla palvelujen riittävyys, palvelujen kohdentuminen, ratkaisujen oikeellisuus sekä palveluiden laatua kuvaavat arviot (kriteereistä tarkemmin esim. Pollitt & Bouckaert 2000: 243; Vartiainen 2003; Nikkilä 1994: 66).

Asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeista ja odotuksista saadaan tietoa erilaisilla palautemekanismeilla. Näitä mekanismeja käyttämällä organisaatiot pyrkivät fokusoimaan arvojansa. Palautetta saadaan viranomaisten ja asiakkai-

den välisistä keskusteluista, asiakaskyselyistä ja asiakastutkimuksista sekä palautepuhelimien, palautelaatikoiden ja internet-lomakkeiden kautta.

Jäntevä arvotyö edellyttää, että palautteet analysoidaan ja kerätään tiedostoiksi, joihin voi myöhemmin palata. Kerätyn palautteen systematiikka on tärkeä, koska systemaattisuus mahdollistaa trendien paljastamisen, kehittämiskohteiden ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin sekä vertailun. Palautte ja sen pohjalta tehdyt kehitystoimenpiteet sekä organisaation toiminnassa, johtamisessa että arvotyössä on tärkeä saattaa sidosryhmien tietoon.

Edellä on analysoitu stakeholder-ajattelun avulla arvoja, joita on syytä huomioida julkisessa johtamisessa. Kysymys arvoista ei ole täysin selväpiirteinen. Mitä siis julkisjohtaja tyypillisimmin löytää edestään, kun painotus on organisaation sidosryhmien arvoissa ja arvolauselmissä?

Kun johtamisen lähtökohtana ovat sidosryhmiä ja asiakkuutta korostavat arvot, rajataan arvoilla pitkälti sidosryhmien käsityksiä ja mielikuvia palvelusta ja julkisista toimista. Organisaation julkilausumista arvoista asiakas voi päätellä, millaista palvelua tai palvelutilannetta hän voi viranomaisilta odottaa, edellyttää ja vaatia.

Sidosryhmiä ja erityisesti asiakkuutta kuvaavat arvot ovat tärkeitä, koska ne ovat julkinen lupaus, josta organisaation on uskottavuuden takia pidettävä kiinni. Toisin sanoen, arvoilla kuvataan ja rakennetaan organisaation imago. Arvot, ja arvojen mukaan toiminen, eivät sido organisaatiota juridisesti. Julkistaessaan arvonsa, organisaatiot sitoutuvat arvoihinsa eettisesti ja moraalisesti velvoittein. Asiakkailta on oikeus vaatia arvojen mukaista toimintaa.

3.2. Tekniikoiden ja kehittämiskeskustelujen painotuksia

Edellisistä hieman poikkeavan kuvan arvoista ja arvojen käytöstä antaa johtamisessa sovelletut työkalut ja tekniikat. Johtamiskirjallisuus ja alan ammattilehdet tarjoavat runsaasti vihjeitä, ohjeita ja malleja siitä, miten julkisia organisaatioita tulisi johtaa. Osa johtamisen ”ismeistä” ja opeista kestää, osa kuihtuu nopeasti. Eräät tekniikoista ja opeista saavat laajan suosion, osa taas herättää suurta vastustusta. Joskus johtamisismeihin uskotaan vankasti, mutta niitä sovelletaan luovasti. (ks. myös Savolainen 2000)

Johtamis- ja kehittämistekniikoilla on kuitenkin tärkeä panos arvoihin ja periaatteisiin, joiden mukaan julkista sektoria johdetaan. Kun tekniikoita sovelletaan, luodaan ja kehitetään, on syytä täsmentää tekniikkojen yhteyttä organisaatioarvoihin sekä arvojen käyttöön johtamistilanteissa ja johtamisessa tehtävissä valinnoissa.

Arvojen määrittymisen ja arvojen käytön kannalta ei siis ole merkityksetöntä, millaisia johtamisoppeja ja ismejä julkisella sektorilla kulloinkin sovelletaan. Tässä tutkimuksessa johtamistekniikat palvelevat arvojen ymmärtämistä. Seuraavassa niiden avulla jäsennetään muun muassa sitä, millaisin arvolutauksin ja -painotuksin organisaatioita ja henkilöstöä johdetaan sekä millaiset kehittämispainotukset ovat tärkeitä?

Seuraavassa kaksi ensimmäistä edustavat periaatteellisia uudistumiskeinoja ja julkista johtamista edistäviä tekniikoita. Kaksi viimeisestä puolestaan korostavat johtamisotetta. Valintaperusteena neljälle tekniikalle on niiden laaja käyttö. Toiseksi, tekniikoissa on havaittavissa ajatuksellinen yhteys NPM:een, managerialismiin ja strategista johtamista koskevaan keskusteluun. Tekniikat ja niihin sisältyvät työtavat korostavat asiakkaiden ja muiden sidos-

ryhmien huomioimista, joka piirtää yhteyden edellä käsitellyyn stakeholder-ajatteluun.

Kun pohditaan eri johtamistekniikoiden merkitystä julkisen sektorin arvoihin ja johtamiseen, on huomioitava eräitä julkiseen toimintaan liittyviä reunaehtoja.

Yksinkertaistaen voi sanoa, että yksityisellä sektorilla uusia johtamistekniikoita lanseerataan ja kehitetään tuotteiden tai palvelun laatua parantamiseksi, tai vielä yleisemmin, niistä saatavan voiton lisäämiseksi. Tuotannon tehostaminen ja rationalisointi ovat käytettyjä perusteita. Julkisissa organisaatioissa tilanne on monimutkaisempi. Se mitä tehdään tehokkuuden parantamiseksi, voi johtaa responsiivisuuden ja palveluiden saatavuuden heikkenemiseen. Lisäksi se, mikä on johtamisessa eettistä yksityisellä sektorilla, ei välttämättä tule edes kysymykseen julkisella sektorilla.

3.2.1. Hyvä hallinto -keskustelu

Hyvä hallinto (engl. good governance) sisältää kansainvälisessä keskustelussa useita periaatteita ja arvoja. Hyvän hallinnon tutuimpina arvoina, ehkä myös päämäärinä, toistuvat oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen, laillisuus, kansalaisoikeudet, kansalaisten osallistuminen, hallinnon vastuullisuus, avoimuus ja läpinäkyvyys, eettinen toiminta ja korruption vastaisuus. (Bovaird 2005; Kaufman ym. 2003.)

Suomessa valtiosektorin hyvän hallinnon periaatteina korostetaan palvelulähtöisyyttä, puolueettomuutta, vastuullisuutta, tuottavuutta, asiantunte-
musta ja uudistuskykyä. (Salminen 2004; Niemi & Salminen 2005)

Hyvä hallinto -käsitettä käytetään viittamaan hyvin erilaisiin asioihin. Jasper (2003) toteaa käsitteen olevan muotisana. Käsitesisältö on monimuotoi-

nen, ja sillä tarkoitetaan lähes kaikkea mikä koskee hallinnon tavoitteita, toimia ja tuloksia sekä hallinnon ja kansalaisten välisiä suhteita.

Samalla tavoin, Bouckaert ja Van de Wallen (2003: 330) toteavat hyvän hallinnon käsitteen olevan kuormitettu arvoilla ja periaatteilla. Kun sitä käytetään yhteiskunnallisissa yhteyksissä, hyvällä hallinnolla oikeutetaan hallinnon toimia. Vastaavasti, tietyt toimet tehdään käsitteellä epäoikeudenmukaisiksi ja osoitetaan, että kyseisistä toimista voi rationaalisin perustein luopua. Rationaalisuuden voi tosin kyseenalaistaa, koska perusteet ovat usein arvostuksia, ei esimerkiksi taloudellista faktaa. Kyse on heidän mukaan uudenlaisesta julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien määrittelystä, koska hyvällä hallinnolla otetaan kanta hallinnon toimien eettiseen ja moraaliseen sisältöön. Perinteisesti hän hallinto on nähty suhteellisen arvovapaana ja koneistona, joka toteuttaa poliittisia tavoitteita ja päätöksiä.

Edellä sanotusta huolimatta, hyvän hallinnon ja sen sisältämät periaatteet ja arvot pyritään yleensä esittämään varsin objektiivisesti. Lisäksi hyvää hallintoa kuvaavat arvot ovat yleensä normatiivisia. Normatiivisuus sekä arvoissa että niiden julkilausutussa esitystavassa johtuu siitä, että arvostukset pohjautuvat yhteisön tai yhteiskunnan yleisiin hyveisiin sekä yhteiskunnassa arvostettuihin asioihin. Hyvään hallintoon liitetyt asiat juontuvat monesti perustuslaeista, YK:n peruskirjasta ja ihmisoikeussopimuksista. Toisaalta kysymys on siitä, että hyvän hallinnon arvoja on poikkeuksetta jalostettu asiantuntijoiden toimesta kyseenomaisen maan, hallinnon tai yksittäisen organisaation käyttöön. Usein arvot heijastavat modernia ja ehkä populaaria käsitystä arvostetuista asioista ja toimien luonteesta. Bouckaert ja Van den Wallen (2003) toteavat kriittisesti, että hyvä hallinto voi pahimmillaan tuottaa yksioikoisen ja polarisoituneen kuvan siitä, miten yhteiskunnan tai hallinnon tulee toimia.

Hyvään hallintoon monesti sisältyy demokratiaan liitettäviä periaatteita ja arvoja. Oletus tällöin on, että ilman demokratiaa ei voida toteuttaa muita

hyvän hallinnon arvoja, kuten osallistumista, vastuullisuutta tai laillisuutta. Kehitysmaissa tämä on tarkoittanut sitä, että edustuksellisia instituutioita pyritään perustamaan ja vakiinnuttamaan instituutioiden asema. Kehittyneissä länsimaissa demokratialla viitataan suuremmin toimiin, joilla lisätään kansalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Arvoina toistuvat myös poliittisen päätöksenteon avoimuus sekä hallinnon responsiivisuus ja vastuullisuus.

Selvää lienee se, että hyvän hallinnon sovellutuksia on arvioitava suhteessa toimintaympäristöön. Tämä tarkoittaa, että hyvän hallinnon sisältämät arvot siis vaihtelevat sen mukaan, sovelletaanko arvoja esimerkiksi osana yhteiskuntaa, julkisen sektorin ja kansalaisten välisissä suhteissa tai viranomaisorganisaatioiden sisällä.

Kun arvoilla peilataan yhteiskunnallisia toimia, korostuvat demokratiin ja oikeusvaltioon liittyvät arvot. Vastaavasti, kun keskustelu arvoista liittyy kansalaisten ja julkisten toimien välisiin suhteisiin, korostuvat hallintotapoihin liitettävät arvot.

Suomessa hyvä hallintotapa on kirjattu perustuslakiin hallintolakiin. Lakeihin sisältyvät arvot ovat muun muassa palveluperiaate, riippumattomuus, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, tuloksellisuus ja vastuullisuus. Muita lainsäädännöstä juontuvia tavanomaisia periaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet.

Viranomaisorganisaatioiden sisäisestä hyvän hallinnon sovellutuksesta käy esimerkkinä valtionhallinnon yhteiset arvot. Näitä arvoja on käytetty valtion henkilöstöpolitiikan ohjenuorana ja laadittaessa valtionhallinnon virastojen strategioita. Yhteisinä arvoina ovat tuloksellisuus, laatu, asiantuntemus, hyvä palvelu, avoimuus, puolueettomuus. (Arvot arkeen 2004; Niemi & Salmi-nen 2005.) Arvoja käytetään tällöin johtamisen ja organisaatioiden kehittämisen työkaluina. Periaatteina arvot antavat raamit, joiden mukaan toiminta ta-

pahtuu. Hyvän hallinnon julistuksilla voidaan myös ohjata organisaatioiden ulkopuolisten tahojen, asiakkaiden ja sopimusikumppaneiden odotuksia, joita tahot kohdistavat toimiin ja palveluihin.

Hyvään hallintoon ja sen sisältämiin arvoihin vaikuttavat kansainväliset reformikeskustelut ja uudistusaineet. Erityisesti hyvään hallintoon liitetyt perinteiset julkisen sektorin arvot ovat muutoksessa. Näitä arvoja ovat muun muassa tasapuolisuus, tasa-arvoisuus, objektiivisuus ja avoimuus. Mainittuja arvoja haastavat markkinaorientoituneet uudistukset ja toimintatavat, kuten kilpailuttaminen ja yksityistäminen. Kun toimintatavat muuttuvat, arvot seuraavat yhä enemmän yksityisen sektorin arvoja. Arvoina alkavat korostua vapaa kilpailu, voitonteko ja valikointi. Toisin sanoen, yksityisen sektorin arvot yhä enemmän määrittelevät myös hyvän julkisen hallinnon sisältöä (Jørgensen & Bozeman 2002; Parker & Bradley 2000; Denhardt & Denhardt 2003).

Osaltaan se, että julkisia toimia hallinnoidaan ja toteutetaan monimuotoisten julkisten ja yksityisten toimijoiden verkostojen sekä kumppanuusjärjestelyiden kautta, on omiaan sekoittamaan hyvään hallintoon liitettäviä arvoja (Pollitt ym. 2001; Pollitt & Bouckaert 2000). Lisäksi yhteiskunnalliset muutokset kuten ikääntyminen, kansalaisten laajempi vastuuttaminen omasta hyvinvoinnista ja sen järjestämisestä, uusien teknologioiden esiinmarssi, yksilöllisyyden arvostus sekä vähentyvät taloudelliset voimavarat edistävät arvojen muutosta ja käsitystä hyvästä hallinnosta.

Lopuksi voi tiivistää, että hyvä hallinto kantaa sisällään suuren määrän arvoja. Arvot peilaavat pitkälti hallinnolta haluttuja ja odotettuja asioita. Osa arvoista on hallinnon itsensä tuottamia. Tällöin arvot kuvaavat nykytilaa ja tulevia kehityssuuntia.

Hyvä hallinto kuormittaa julkista arvoilla johtamista toisaalta kansalaisyhteiskuntaan liitetyillä demokratia-arvoilla, ja toisaalta hallintoteknisillä periaatteilla. Oman lisänsä tuo vahva kytkentä lainsäädäntöön, joka 'herkistää'

hyvän hallinnon oikeudellisille periaatteille ja arvotuksille. Vaikeudet hyvän hallinnon täsmällisessä toteuttamisessa johtunevat siitä, että arvoilla on liian monia merkityksiä. Nykysuomessa korostuneimmat arvot ovat hyvän hallinnon näkökulmasta ainakin laillisuus, avoimuus, puolueettomuus, palvelulähtöisyys, tuottavuus ja luottamus.

3.2.2. *Codes of Conduct*

Edellä käsitelty hyvä hallinto sisälsi erilaisia arvoja ja arvolistauksia. Hyvä hallinto arvojulistuksineen sisältää harvoin yksityiskohtaisia ohjeita tai ohjeistuksia siitä, miten arvoja tulisi toteuttaa käytännössä tai miten arvot otetaan käyttöön erilaisissa käytännön tilanteissa.

Eri maissa on otettu käyttöön erityisiä eettisiä toimintatapaohjeita (engl. code of conduct). Nämä nähdään täsmennettyinä ja tarkennettuina arvolistoina, joilla arvot siirretään julkisen sektorin organisaatioiden toimiin. Tietenkään ero hyvän hallinnon ja muiden eettisten periaatteiden tai toimintatapaohjeiden välillä ole käytännössä näin selvä. Moilanen ja Salminen (2007: 26) näkevätkin asian jatkumona, jossa yleiset arvot käännetään arvostandardeiksi.

Silti arvoihin perustuvia tarkentavia toimintatapaohjeita tarvitaan, koska eettiset haasteet lisääntyvät jatkuvasti. Parhaimmillaan täsmälliset koodistot paikantavat organisaation muiden organisaatioiden joukossa. Koodistot paljastavat organisaatiolle, millainen yhteensopivuus sen toimilla on toimintaympäristöön ja asiakkaiden odotuksiin nähden. Ohjeilla kyetään täsmentämään sekä organisaation sisällä että ulkopuolelle, miten organisaatio tyypillisesti toimii tietyssä asiassa, millaisia organisaation toimenpiteet ovat, millaisia odotuksia vanhoihin ja uusiin työntekijöiden kohdistuu sekä miten työntekijöiden oletetaan toimivan. (Stohs & Brannick 1999: 312.) Arvokoodistot ovat tärkeitä joh-

tamisessa, koska koodistossa asetetaan standardit ja ohjenuorat manageroinnille (Brady 1990).

Tunnetuin esimerkki arvokoodistosta lienee Iso-Britanniassa toimineen Nolanin komitean julkilausuma, jossa linjattiin eettiset standardit virkamiehistöille (Nolan Committee 1995). Julkisessa toiminnassa tulisi noudattaa:

- Epäitsekkyyttä eli yhteinen etu tulee nostaa oman edun edelle.
- Integrititeetti eli ulkopuolisten vaikutteiden ei saa antaa vaikuttaa omaan toimintaan
- Objektiivisuus eli tehdyt valinnat ja päätökset on perusteltava
- Vastuullisuus eli päätöksistä ja toimista tulee kantaa vastuu
- Avoimuus eli valmistelun ja päätöksenteon on oltava läpinäkyvää ja näistä on tiedotettava
- Totuudellisuus eli viranhoitajan on ilmoitettava poliittiset ja taloudelliset sidonnaisuudet
- Johtajuus eli edellä mainittuja arvoja tulee edistää esimerkillä

Euroopan parlamentti hyväksyi hyvän hallintotavan periaatteet vuonna 2001 ja Euroopan komission vahvisti kyseisiä periaatteita lanseeraamalla periaatepäätöksen Eurooppalaisesta hallintotavasta. Molemmissa EU-tason standardeissa peräänkuulutetaan arvoina avoimuutta, vastuullisuutta, läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja laajaa osallistumista. Vastaavasti OECD laati 12 kohdan suosituksen eettisistä periaatteista, joita jäsenvaltioiden toivotaan soveltavana julkisessa hallinnossaan. OECD:n arvolistalla ovat samankaltaiset arvot kuin edellä mainitulla Nolanin komitean listalla ja EU:n listalla.

Hieman tarkempi kuva tulee Moilasan ja Salmisen (2007) tutkimuksesta, jossa he vertailevat Euroopan unionin jäsenvaltioiden eettisiä koodistoja. Virkamiehistöä ohjaavia eettisiä koodistoja on käytössä 15 jäsenvaltiossa. Eroa vanhojen tai uusien jäsenvaltioiden välillä ei löydy. Myöskään korruption yleisyydestä tai muista hallinnon ongelmista ei ole merkittäväksi selittäjäksi koodistojen olemassaololle. Moilanen ja Salminen (2007: 28) toteavat, että eettiset koodistot eivät sinällään johda parempaan eettisyyteen tai julkiseen toimin-

taan. Paljolti kysymys on siitä, onko koodistot erikseen julkilausuttuja vai onko niiden sisältö ilmaistu selvästi lainsäädännössä. Toiseksi, koodistojen määrällinen kasvu voi johtaa koodistojen päällekkäisyyteen, jolloin ne voivat viestittää virkamiehISTölle ristiriitaisia toimintatapoja.

Voi havaita, että toimintatapoja ohjaavat eettiset koodistot ja standardit ovat harmonisoitumissa. Harmonisoitumista selittänevät kansainväliset esimerkit. Tietenkin kansainvälisten esimerkkien, kuten Transparency International (National Integrity System), OECD:n lanseeraaman ”Eettisen infrastruktuurin” ja Maailmanpankin ”Eettisten kehysten” vaikutukset kansallisiin koodistoihin ovat välillisiä. Sen lisäksi, että arvot koodistoissa ja standardeissa samankaltaistuvat, myös menetelmät, joilla arvoja saatetaan listoihin ja sanktioit, joilla koodistojen toteutumista valvotaan, näyttävät samankaltaistuvan.

Enimmäkseen samankaltaistumisen vauhti näyttää riippuvan parista asiasta. Jos maan ominaispiirteet ovat vahvat ja piirteet ovat kovin erilaisia suhteessa naapurimaihin, samankaltaistuminen on hitaampaa. Toimintaympäristöllä on oma vaikutuksensa. Jos eettinen infrastruktuuri on saavuttanut kansallisesti merkittävän aseman ja koodisto näyttää toimivan tarkoituksenmukaisesti, paineet koodistojen muuttamiseen ovat luonnollisesti vähäisemmät.

3.2.3. *Balanced Scorecard -malli*

Tämä luku keskittyy Balanced Scorecard -malliin, josta käytetään suomenkielisessä nimitystä tasapainotettu mittaristo. Sitä voi kuvata yleisesti johtamisen työkaluksi, jossa korostuvat eri näkökulmat johtamisen sisältöihin ja organisaatioiden kehittämiseen. Seuraavassa alaluvussa (luku 3.2.4) käsitellään benchmarking -ajattelua, jossa korostuvat oppiminen aikaisemmista kokemuksista ja

hyvin käytäntöjen levittäminen. Kummallakin tekniikalla on eittämättä yhteyksiä arvotyöhön sekä arvoja merkkeinä että arvoja muuttavina käytäntöinä.

Balanced scorecard on David Nortonin ja Robert Kaplanin 1990-luvun alussa kehittämä johtamisväline. Välinettä on kehitetty edelleen julkisten ja yksityisten organisaatioiden tarpeisiin useissa maissa. Suomessa useat julkisen sektorin organisaatiot ovat kokeilleet tämän johtamisvälineen käyttöä. Malli oli myös kunta-alan tuloksellisuussuosituksen pohja, joka annettiin vuonna 2000.

Suhteessa muihin strategia- ja johtamistekniikoihin BSC:n vahvuutena pidetään kahta asiaa. Ensinnäkin, vahvuudeksi lasketaan mallin prosessinomaisuus. BSC-mallin soveltaminen alkaa suunnitteluvaiheesta, jossa kartoitetaan ympäristö, visiot, strategiat, konkreettiset tavoitteet ja mahdolliset arviointityökalut. Tätä seuraavat toteuttamisvaihe sekä toiminnan ja tuloksen arviointivaiheet. Toiseksi, malli korostaa monipuolista arviointi- ja palautetiedon hyödyntämistä: taloudellisen tuloslaskennan ja tasearviointin ohella huomioidaan myös laadullisia sekä inhimillisen pääoman kehitystä kuvaavia mittareita. (Niiranen ym. 2005: 27.)

Tekniikalla tavoitellaan organisaatioiden suorituskyvyn parantamista. Balanced scorecardissa sovelletaan ns. tuloskorttiajattelua, jossa organisaation visio ja strategia yhdistyvät toimintaa ohjaaviin mittareihin. Tulokortissa pyritään löytämään tasapaino 1) lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden, 2) taloudellisten ja ei-taloudellisten, 3) syytä ja seurausta kuvaavien sekä 4) sisäistä ja ulkoista organisaation suorituskykyä kuvaavien mittareiden välille. Kysymys on siis tasapainosta organisaation onnistumiseen vaikuttavien tekijöiden välillä. Julkisten organisaatioiden tuloksellisuuden monimuotoisuutta ei lähtökohdaisesti koeta ongelmana. BSC-mallissa korostetaan monimuotoisuutta, kun rakennetaan luotettavaa kokonaiskuvaa onnistumisesta.

Tuloskortti on sekä kehittämisen, yhteistyön, kommunikoinnin että kontrollin väline. BSC:n nähdään tukevan laatujohtamista ja edistävän oppivan organisaation ajatusta (Määttä & Ojala 1999). Suomessa BSC-malli on kytketty tulosohjaukseen ja osin myös tulossopimuksiin. Suorituskyvyn monipuolisuutta ja arviointien moniulotteisuutta korostaessaan BSC-malli on sinällään kannatettava julkisella sektorilla. Parhaassa tapauksessa malli laajentaa perinteistä panos-tuotosperustaista tuloksellisuuden mallintamista. Tällä tarkoitetaan, että BSC:n mittarit eivät ole pelkkiä yksittäisiä tunnuslukuja, vaan ne konkretisoivat strategissa ilmaistut arvot mitattaviksi indikaattoreiksi. Malli voi toimia viestinnän välineenä koko organisaatiossa. Malli viestii, millainen yhteys strategialla on arvioituihin ja saavutettuihin tuloksiin. (Niiranen ym. 2005: 30.)

Koska kyse on selvästi toimintaa ohjaavasta ja arvioivasta johtamisen työkalusta, kytkentää arvoihin voi pitää selvänä. BSC-malli sisältää neljä näkökulmaa, joiden mukaan onnistumista punnitaan ja kehitetään. Näkökulmat ovat:

- Taloudellinen näkökulma kuvaa sitä, miltä organisaation tulisi näyttää omistajien tai ohjaavan organisaation suunnasta, esimerkiksi taloudellisen voiton, kasvun ja asiakkaille tuotetun lisäarvon kautta.
- Asiakasnäkökulma kertoo siitä, kuinka asiakkaat näkevät organisaation palvelut, laadun ja hinnoittelun.
- Prosessinäkökulma korostaa organisaation sisäisiä tekijöitä eli mitkä ovat organisaation avainprosessit, ydinosat ja keskeiset teknologiat
- Innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulma määrittelee missä määrin organisaatio kykenee muuntumaan ja kehittämään palveluita, tuotteita ja prosesseja toimintaympäristön vaateiden mukaan.

Näkökulmien painotus vaihtelee organisaatioittain. Vaihtelua on syytä olla, koska ilman vaihtelua, työkalu todennäköisesti vesittyy. Painotuksia määrittelee ensisijaisesti organisaation strategia ja toiminnan suuntaviivat. Näkökulmi-

en painotusten tulisi kuvata niitä alueita, joihin halutaan kiinnittää erityistä huomiota. (Kaplan & Norton 1996.)

Ajatuksellisen yhteyden rakentaminen arvojen ja BSC-mallin näkökulmien välille ei ole hankalaa. Kuten edellä on osoitettu, julkisia toimia ohjaavat nykyisin:

- Taloutta korostavat arvot kuten taloudellisuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus.
- Asiakkuuksia korostavia arvoja ovat asiakaslähtöisyys, asiakaspalvelu ja palveluiden laatu.
- Sisäisiä prosesseja kuvaavia arvoja löytyy kaikkien organisaatioiden arvolistoista, ja näitä tyypillisimmillään ovat ydinosaamista ja tehokkuutta leimaavat arvot.
- Innovaatioita ja uudistumista kuvaavia arvoja on useita; osa kannustaa organisaation toimien, palveluiden ja rakenteiden uudistamiseen, ja osa henkiseen uudistumiskykyyn, ajattelutapojen muutokseen ja muutosvalmiudesta on tullut hyve muiden arvojen rinnalle.

Keskeistä olisi, että arvot nivELYVÄT BSC-mallin näkökulmiin ja ohjaavat kussakin näkökulmassa tehtyjä määrittelyitä ja arviointimittaristoja.

Ongelmia on helppo ennustaa, mikäli organisaation arvot eivät ole samanlaiset kuin BSC-mallissa määritellyt näkökulmat. Sekä arvoihin että BSC-mallin näkökulmiin pätee se, että käytetyn kielen on oltava ymmärrettävää kaikille organisaation jäsenille. Tasapainon vaatimus koskee siten myös arvoja ja BSC:n mittaristoja. Jos arvot, tai vastaavasti BSC:n mittarit, eivät vastaa toisiinsa, voi BSC-mallin soveltaminen suunnata organisaation fokusta tai strategiaa vähemmän tärkeille alueille. Ristiriita voi syntyä, jos arvot eivät sisällä uudistumista ja innovointia, mutta näihin keskitytään, koska ne ovat osa BSC-mittaristoa.

BSC-mallin soveltuvuutta on kritisoitu julkisen sektorin toimiin ja organisaatioihin. Tekniikan näkökulmat voivat välittää liian teräväpiirteistä käsitystä omistajista, asiakkaista ja tuotannosta. Entä mikä on esimerkiksi jonkin

viraston arvo (rahallinen) ja miten sen arvoa voidaan kasvattaa? Julkisessa toiminnassa BSC:n näkökulmat voivat jäädä tarpeettoman laajoiksi. Tällöin mittarit ja niiden mittaustulos on keinotekoinen. Mittarit kuvaavat toimia, mutta kuvaavatko ne todella niitä toimia, johon organisaatio voi vaikuttaa tai onko kyse todella organisaation ydinprosesseista? (Salminen 2004: 124; Niiranen 2005: 28–29.)

Lopuksi voi arvioida, että BSC:n kaltainen johtamistekniikka on parhaimmillaan, kun tekniikan avulla etsitään tasapainoa eri arvoalueiden välillä. Tällöin johtamisessa voidaan tehdä selkeitä valintoja siitä, mihin suuntaan organisaatiota luotsataan. Toiseksi, tekniikka kehottaa tasapainoisuuteen arvovälillä. Tasapaino voi estää tarpeettomat ylilyönnit tiettyjen arvojen suuntaan. Julkisten organisaatioiden arvoissa kyse voi olla taloudellisten arvojen ylivoimasta, vaikka toiminnalle on esitettävissä selvästi muitakin vaateita. Kolmanneksi tekniikka sallinee monimuotoisuuden arvoissa. Voi olettaa, että monimuotoisuus palvelee organisaation laajempaa arvoperustaa sekä arvojen ja niiden aseman tietoista vahvistamista.

3.2.4. *Benchmarking*

Samalla tavoin kuin edellä käsitelty BSC-malli, benchmarking on kehittämisvälineenä levinnyt laajalle julkisten ja yksityisten organisaatioiden piirissä. Yksinkertaistetusti sanottuna, benchmarking kiinnittyy oman organisaation toiminnan kehittämiseen. Siinä etsitään parhaita käytäntöjä ja menestyksellisiä toimintatapoja.

Benchmarkkaus toimii vertailun perustalta. Vertailussa etsitään, analysoidaan ja arvioidaan ne käytännöt, joilla oletetaan olevan yhteys tulevaan menestymiseen ja hyvään suoriutumiseen.

Vertailukohtia haetaan omasta toiminnasta ja muiden organisaatioiden käytännöistä. Oman organisaation benchmarkingissa vertaillaan toimia, prosesseja ja strategioita. Vertailu on enemmän vertaisarviointia yksiköiden tai toimintojen välillä. Vastaavasti, kun vertailukohtia haetaan organisaation ulkopuolelta, korostetaan vertailussa kilpailuasetelmia. Vertailu pohjautuu kilpailijoiden oletettuun onnistumiseen. Vertailussa voidaan hakea samanlaisia tai erilaisia prosesseja, strategioita tai toimintoja muilta toimialoilta. Tämän jälkeen onnistumisia pyritään soveltamaan omassa organisaatiossa. Haasteen muiden organisaatioiden vertailussa on se, että päästäänkö kilpailijoista oppimalla parempaan tasoon, vai päädytäänkö ”vasta toiseksi parhaaksi”. Toisin sanoen, kilpailijoiden benchmarkkaus voi olla etumatkan ’kiinnijuoksua’, ei varsinaista kilpailuedun luontia. (Hinton, Francis & Holloway 2000; Cox & Thompson 1998, 18–19).

Benchmarking-ajattelussa korostetaan arvoina oppimista ja muuntautumiskykyä. Onnistunut benchmarking ei ole muiden organisaatioiden kopiointia tai kritiikitöntä soveltamista. Benchmarking nähdään oppimisprosessina, jossa tunnistetaan nykyiset toimintatavat. Lisäksi, kun tekniikan avulla kehitetään omaa toimintaa, tärkeänä pidetään muutosvaiheiden kriittistä analysointia ja sitä, että onnistumiskohteet tunnistetaan.

Benchmarkingin, kuten myös muiden tekniikoiden kohdalla, voi kysyä, miten organisaation arvot ohjaavat benchmarkingia ja arviointeja, joita tehdään tekniikan soveltamiseksi? Koetinkivi on se, että löydetäänkö ja jalostetaan benchmarkingissa juuri ne käytännöt, jotka ovat linjassa organisaation arvojen kanssa? Toisin sanoen, voiko tekniikka auttaa organisaatioarvojen tämentämisessä tai uudelleen fokuksinnissa?

Benchmarking on nimenomaisesti työkalu organisaatioiden kehittämiseen. Tekniikka tarkentuu sen mukaan, mihin kiinnostus oppimisessa ja parhaiden käytäntöjen merkkauksessa kohdistetaan. Wisniewskin (2001) erottaa

kohteina organisaation prosessit, toiminnot, strategiat ja arvioinnit. Wisniewski korostaa, että oppiminen on näiden luonteen ymmärtämistä. Ymmärtäminen paljastaa sen, mitä jokaisessa vaiheessa tapahtuu ja millaiset ovat onnistumisen taustat. Ilman ymmärtämistä benchmarking typistyy prosessien, toimintojen, strategian tai mittaustapojen kopioinniksi.

Benchmarkingia ohjaa uudistumiseen ja innovaatioiden arvot. Ilman uudistumista, benchmarkingille ei juuri löydy perusteita tai mielekkyyttä. Toiseksi, benchmarkingin idea on lähes sama kuin organisaatioarvojen käyttö. Molemmat antavat puitteet eli standardit, tavoitelauseet tai ideat, joihin konkreettisia toimia voi verrata (Bogan & English 1994).

Sue Henczel (2002) pohtii kattavasti Benchmarking-tekniikan ongelmia. Hänen kritiikistä on jäsennettävissä kohtia myös arvotyöhön ja arvoilla johtamiseen. Henczel kohdistaa kritiikkiä:

- Tiedon epäsystemaattiseen keräämiseen, jolloin vertailun ja oppimisen validiteetti kyseenalaistuu.
- Muuttuviin toimintaympäristöihin, jolloin edellisten tiedonkeräyskertojen tieto ei ole enää validia uusissa ympäristöissä eikä tieto ole sovellettavissa suoraan uusiin teknologioihin, tehtäviin tai strategioihin.
- Liialliseen yleistämiseen, jolloin väheksytään arvojen ja parhaiden käytäntöjen uniikkisuutta. Arvot ovat sidoksissa tiettyyn toimintaympäristöön, eikä niitä voi sellaisenaan soveltaa uusissa ympäristöissä.
- Benchmarkingin liialliseen korostamiseen, jolloin rutiininomaisesti kopioidaan ja tehdään asioita samoin kuin muut. Rutiinit syrjäyttävät innovatiiviset ja uusiutumiseen johtavat toimintatavat.
- Vajavaiseen haluun tehdä yhteistyötä ja sitoutua benchmarkingiin. Vähäinen yhteistyö voi vähentää prosessien hyvää tuntemusta, ja oppiminen perustuu vain ulkokohtaisiin kriteereihin ja tietoihin.
- Tekniikan resurssitarpeen väheksymiseen. Benchmarking on kuin organisaatioarvot, jotka edellyttävät esimerkkiä, sitoutumista ja halua. Myös taloudelliset palkkiot ja sanktiot on muistettava.
- Kriteerien määrittelyn yksinkertaistamiseen. Aina ei ole yksiselitteistä, kuka määrittelee onnistumisen ja kenen näkökulmasta onnistumista arvioidaan? Korostetaanko esimerkiksi liikaa arvoja, jotka on helppo saavuttaa ja määritellä?

Oma kysymyksensä on se, voiko arvoja benchmarkata? Lähtökohdat eivät ole kovin hyvät. Sekä arvotyössä että benchmarking-keskustelussa pyritään huomioimaan organisaation erityispiirteet ja toimintaympäristön erityislaatu. Selvää on, että jokaisen organisaation käytännöt, strategiat, kulttuurit ja arvot ovat erityislaatuiset. Lisäksi arvot itsessään ovat erilaisia. Tämän perusteella arvojen suora siirto organisaatioiden välillä on ongelmallista. Siksi erilaisuus tulisi huomioida benchmarkingissa ja oppimisessa. Karjalainen ym. (2001) korostavatkin vertailun systemaattisuutta. Ilman perusteellista arvojen ja kontekstin tiedostamista, benchmarking ja oppiminen jäävät vain turistimaiseksi katseluksi ja ihmettelyksi.

Lopuksi voi todeta, että benchmarking-tekniikan antina organisaatioarvokeskustelulle on ainakin ajattelutavan systemaattisuus. Toiseksi tekniikassa korostuu vaiheittainen, syklinen ja edellisten vaiheiden päälle rakentuva ajattelu- ja kehittämismalli. Voi ajatella, että myös organisaatioarvot voivat kasvaa, fokuoitua ja kehittyä oppimisen perusteella. Arvoja ei siis tarvitse aina kehittää tyhjältä pöydältä. Kolmas anti benchmarkingin anti on vertailulle perustuva ajattelu. Vertailu voi auttaa jäsentämään oman organisaation arvoja ja niiden käyttöä johtamistyössä. Vertailu paljastaa, mikä on uniikkia omalle organisaatiolle ja millaisista uniikeista piirteistä organisaation arvoja luodaan.

3.3. Yhteenveto: Arvot joilla johdetaan

Tässä luvussa analysoitiin organisaatioarvoja johtamisteorioiden ja -tekniikoiden valossa. Miltä tilanne näyttää ja millaista arvokieltä teorit ja tekniikat puhuvat?

Teorioiden ja tekniikoiden lähtökohdista arvopohja julkiselle johtamiselle näyttää varsin hajanaiselta. Itse arvot ovat moninaiset ja keinot arvojen

saavuttamiseksi ovat monitulkintaiset. Tässä kappaleessa tehdyn analyysin perusteella ei kyetä suoraan osoittamaan, mitä arvoja julkisessa johtamisessa tulisi soveltaa.

Silti taulukkoon 5 on tiivistetty korostuneet arvolauseet ja keinot, joita näytetään sovellettavan arvojen mahdollistamiseksi. Taulukossa kysymys, millä arvot saavutetaan, ei siis viittaa suoriin keinoihin, joilla voidaan todentaa arvon toteutuminen käytännön tilanteissa.

Tarkoituksenmukaisempaa on nähdä symbioosi arvojen ja keinojen välillä. Tämä tarkoittaa, että valinta arvojen suhteen määrittää relevantit keinot. Toiseksi, valinta keinojen suhteen johtaa painottamaan tiettyjä arvoja julkisessa johtamisessa. Ei esimerkiksi ole kovin rationaalista pyrkiä toimintavapauden lisäämiseen, ja korostaa samalla arvoina laillisuutta ja objektiivisuutta.

Taulukossa 5 esitetyt arvot kuvaavat nasevasti julkisten organisaatioiden ja johtamisen toimintaa. Arvot ryhmittyvät teorioiden ja tekniikoiden avulla jäsennettynä 1) asiakasarvoihin, 2) sisäisiä prosesseja kuvaaviin arvoihin ja 3) kehitykseen liittyviin arvoihin.

Asiakasarvoista kertovat erityisesti stakeholder -ajattelu ja balanced scorecard -tekniikka. Tyypillisimpiä arvoja ovat asiakkaiden kohtaamista ja palvelutapahtumaa kuvaavat arvot, kuten asiakasorientaatio ja palvelulähtöisyys. Tähän ryhmään tunkeutuu osin myös NPM-keskustelu korostamalla tilintekovelvollisuutta ja tulostuuta.

Taulukko 5. Yhteenvedo johtamisteorioiden ja -tekniikoiden korostamista arvoista ja keinoista saavuttaa arvot

	Korostuvat arvolauseet julkisen hallinnon kontekstissa	Millä arvot saavutetaan?
Teoriasuuntaukset		
NPM	Tulosvastuu, tilintekovelvollisuus, taloudellisuus, tehokkuus	Toimintavapauden lisääminen, uudelleenjärjestelyt, palkitseminen, suoritemittaukset
Strateginen johtaminen	Tavoitteellisuus, innovatiivisuus	Ydinalueiden korostaminen ja fokuoiminen
Stakeholder-ajattelu	Asiakasorientaatio, palvelulähtöisyys, responsiivisuus, saavutettavuus	Asiakkaiden profilointi ja asiakaspalaute.
Tekniikat		
Hyvä hallinto	Laillisuus, avoimuus, läpinäkyvyys, kansalaisten osallistuminen, puolueettomuus ja yhdenvertaisuus.	Selkeät kriteerit, nojautuminen lainsäädäntöön ja oikeudellisiin periaatteisiin.
Codes of conduct	Riippumattomuus, objektiivisuus, rehellisyys, totuudellisuus, läpinäkyvyys, asiantuntemus, vastuullisuus.	Tiedostaminen, koulutus ja omaksuminen. Eettiset standardit ja 'huoneentaulut', joissa arvot kirjattuna.
Balanced scorecard	Taloudellinen voitonteko, kasvu, asiakasorientaatio, prosessilähtöisyys, innovatiivisuus ja oppiminen	Tasapainoisuus arvoalueiden välillä ja avainprosesseihin keskittyminen.
Benchmarking	Oppiminen, innovaatiot, osaaminen ja laatu	Tiedon aktiivinen siirtäminen, vertailu, omaksuminen ja soveltaminen omiin toimiin, systemaattisuus

Sisäisiä prosesseja kuvaavat arvot korostavat taloudellisia asioita. Johtamisessa ensisijaisina arvoina ovat tällöin tulosvastuu, tehokkuus, tavoitteellisuus ja tuottavuus. Teoriapohjat arvoille löytyvät julkisen sektorin viitekehyksessä NPM:stä, strategisesta johtamisesta ja osin hyvästä hallinnosta. Tämän ryhmän

arvot kuvaavat ensisijaisesti periaatteita: kuinka organisaation sisäinen työnjako ja palveluprosessit halutaan järjestää. Ne karrikoivat haluttuja tapahtumia organisaation sisällä ja asioita, joita halutaan yhteisesti pitää tärkeinä.

Kehittymistä kuvaavat arvot puolestaan kertovat miten ja mihin suuntaan organisaatioissa halutaan edetä. Arvoilla linjataan, mitä tulevat vaihtoehdot ovat ja miten organisaatio aikoo selviytyä jatkossa. Teorioista näitä arvoja tuottaa erityisesti strateginen johtaminen. Vastaavasti tekniikoissa kehitysarvoja korostivat codes of conduct -keskustelu, balanced scorecard -tekniikka ja benchmarking. Tyypillisimpiä arvolauseita ovat oppiminen ja innovatiivisuus. Keinoina arvojen saavuttamisessa korostuvat tiedon siirrot, omaksuminen, tiedostaminen ja koulutus.

Seuraavassa kappaleessa keskitytään itse arvojohtamiseen. Analyysia linjaavina kysymyksinä ovat erityisesti, miten arvot kääntyvät johtamisen työkaluksi ja miten johtamistyön tulisi muuntua, että arvojen soveltaminen tulee mahdolliseksi? Lisäksi tarkastellaan sitä, millaisia reunaehtoja itse johtaminen asettaa arvojen sisääntulolle johtamistyöhön?

4. ARVOJOHTAJUUDEN ELEMENTTEJÄ

Edellä on analysoitu ensinnäkin niitä seikkoja, jotka rajaavat julkisissa organisaatioissa sovellettavia arvoja. Toiseksi on selvitetty johtamisteorioiden ja johtamistekniikoiden avulla, millaisilla arvoilla julkisia organisaatioita ainakin periaatteessa johdetaan.

On myös vahvasti käynyt ilmi, että arvoilla johtamista julkisella sektorilla rajaavat ainakin laillisuus, julkisen intressin tavoittelu ja julkisorganisaatioiden mahdollisuus yksipuoliseen julkisen vallankäyttöön. Osaltaan julkisorganisaatioiden kasvanut toimintavapaus laajentaa arvoilla johtamisen mahdollisuuksia. Erityisesti toimintavapaus näkyy siinä, että organisaatiot ja johtajat pystyvät valitsemaan tärkeimmät arvot ja preferoimaan valittuja arvoja.

Entä millaiset ajatukset, tai pikemminkin, millaiset arvoskeemat ohjaavat julkisjohtajia? Vastaaminen kysymyksiin on mahdollista vain karrikoiden.

Kirjallisuuden perusteella näyttää, että ainakin seuraavat kolme teema ovat keskeisiä ja teemat merkkäävät julkisjohtamisen tehtäväalueita. (Denhardt 1993; Denhardt & Denhardt 2003).

Ensimmäisenä erottuu sitoutuminen arvoihin ja sitoutumisen merkitys. Erityisesti, kun organisaatioita ja johtajuutta uudistetaan, johtamisessa keskitytään ja sitoudutaan korostamaan arvoja, missioita sekä organisaation rakenteita ja tehtäviä. Kunniassa ovat yleensä arvot, kuten asiantuntemus, rehellisyys, palvelu ja laatu. Julkisjohtajan tehtävä on artikuloida ja jakaa arvoja organisaatiossa alaspäin.

Toisena keskeisenä teemana ovat yhteisön palvelu, empowerment ja jaettu johtajuus. Johtajuudessa korostetaan tällöin asiakkaiden ja kansalaisten palvelua. Laadun ja tuloksellisuuden parantamiseksi henkilöstö ja asiakkaat on osallistutettava organisaation toimiin. Prioriteetteja tukevat tulosindikaattorit, tuloksetuudesta kertovat standardit, vastuullisuus ja se, että laatua koroste-

taan. Johtajuuskuvaa profiloi se, että tekninen osaaminen ja suoritus eivät riitä, vaan tarvitaan humanin puolen huomioimista sekä organisaation sisällä että asiakkuussuhteissa. Lisäksi korostetaan demokraattisen hallinnan erityispiirteitä, kuten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Kolmas erottuva teema on pragmaattinen inkrementalismi. Teemassa korostuu, että muutosten ennakointi on vaikeaa. Muutokset 'soljuvat' organisaation ja sen prosessien läpi. Johtaminen on tällöin oikeaan suuntaan pyrkimistä ja tilaisuuksien hyödyntämistä. Lisäksi muutos koetaan organisaation normaalina tilana. Johtamisella luodaan tasapainotila organisaation henkilöstön, asiakkaiden ja muiden toimintaan osallistuvien toimijoiden välille.

Hieman erilainen ymmärrys arvoilla johtamisesta tulee, kun sitä erittelee johtamisprosessin kautta. Eteneminen arvoskeemoja ja arvojohtamista kohti voi tapahtua askeleittain. Driscoll ja Hoffmanin (2000) esittävät pyramidimaisen johtamisasetelman, jossa on yksinkertaistetusti neljä tasoa.

Ensimmäinen askel sisältää eettisyyden ja arvojen oivaltamisen. Toinen askel on eettisten periaatteiden ja arvojen sisällyttäminen organisaation toimiin ja johtamiseen. Tässä vaiheessa johtamisessa aletaan soveltaa eettisiä periaatteita ja arvoja. Päätöksissä nojaututaan arvoissa asetettuihin ehtoihin ja ratkaisuja perustellaan tehdyillä arvovalinnoilla ja eettisillä kriteereillä. Tätä vaihetta seuraa kolmas vaihe, jossa johtamisessa joudutaan ottamaan kantaa syntyneisiin eettisiin ongelmiin ja arvostiriitoihin. Johtamisessa keskitytään ratkomaan ongelmia arvojen ja käytäntöjen välillä. Ylin eli neljäs askel on eettinen johtajuus, joka ilmentää arvojen ja eettisten periaatteiden jatkuvaa parantamista kaikissa organisaation toimissa. Askel sisältää myös jatkuvan arvoperustaisen toimintakulttuurin kehittämisen. Driscollin ja Hoffmanin lisäksi samankaltaisia eettisiin periaatteisiin ja arvoihin perustuvia johtamistekniikoita

ovat esittäneet monet tutkijat (ks. esim. Argandoña 2003, Coleman 2000; McDonald 2000).

Tässä tutkimuksessa lähdetään kuitenkin poikkeavalle tielle. Etenemistä arvojohtamiseen ei pyritä vaiheistamaan tai etsimään vastaavia askelmerkkejä julkisille johtajille. Toisin sanoen, tämän tutkimuksen fokus on arvojohtamisen teoreettisessa ymmärtämisessä, ei käytännön askelmerkkien asettamisessa.

Seuraavassa arvojohtamista rajataan johtamiskäsityksien avulla. Esimerkiksi McGregor (1960) eräänlaisena johtamisen benchmarkkaajana määrittelee johtajuutta neljän muuttujan avulla: 1) sosiaalinen, taloudellinen ja poliittinen ympäristö, 2) organisaation perusolemus, kuten rakenne ja tehtävät, 3) johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet sekä 4) henkilöstön asenteet, tarpeet ja persoonalliset luonteenpiirteet. Näistä ensimmäistä ja toista muuttujaa on käsitelty edellisissä kappaleissa.

Seuraavassa analyysi kiertyy edellä esitettyjen kolmannen ja neljännen muuttujan ympärille. Arvojohtamisen käsitesisältöä täsmennetään johtamistehtävien ja johtamisjärjestelmän kautta. Ensin tarkastelu kohdistuu johtamiskäsityksiin, erityisesti johtamistehtäviin ja johtamisjärjestelmiin (luku 4.1). Toinen arvojohtamista rajaava asia on ihmiskäsitys, jonka pohjalta julkisjohtajat organisaatioitaan johtavat (luku 4.2).

4.1. Millaisena johtajuus käsitetään?

Arvoilla johtamisessa joudutaan ottamaan kantaa siihen, miten johtaminen ja johtajuus määritellään. Johtamista määritellään monesti tehtävien kautta. Tällöin johtaminen täsmentyy esimerkiksi ohjaamiseksi, käskemiseksi, asioiden ja tehtävien järjestämiseksi, vastuun jakamiseksi ja koordinoinniksi. Julkinen

johtaminen on vaikuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Johtaminen on myös yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiivista luomista ja jatkuvaa yhteistyötä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vastaavasti johtajuudella viitataan johtajan asemaan ja johtajana olemiseen. (Salminen 2004, 14.)

Tehtävien lisäksi johtamista ja johtajuutta täsmentävät johtamisjärjestelmät. Kyseisiä johtamisjärjestelmiä ovat muun muassa johtamisprosessit, valtarakenteet tai eettiset ohjeet. Johtamisjärjestelmät karrikoivat osaltaan sitä, millaista arvojohtaminen julkisella sektorilla voi olla.

Seuraavassa paneudutaan ensin johtamistehtäviin. Tämän jälkeen tarkastellaan johtamisjärjestelmiä. Yhdessä nämä muodostavat kehikon, jolla kysytään vastaamaan kysymyksiin siitä, miten ja millaisissa johtamisympäristöissä arvojohtamista voidaan harjoittaa.

4.1.1. Johtamistehtävät

Nykyisin johtaminen näyttäytyy julkisella sektorilla hajanaisena joukkona johtamistehtäviä ja -tekniikoita. Silmiin pistävää on se, että kun johtamista pyritään tarkentamaan, tehdään se liittämällä johtamiseen englanninkielinen termi. Esimerkiksi managerialismilla viitataan ammattimaiseen johtamiseen, leadership käsitteellä korostetaan ihmisten johtamista ja manageroinnilla asioiden johtamista. Managerialismi korostaa oikeutta johtamiseen, pyrkimystä asioiden ja toimintaympäristön hallintaan, tavoitteellisuutta, strategioiden laadintaa, tulostuuta ja valvontaa. Leadership-tyyppinen johtamiskeskustelu puolestaan korostaa esimiestyötä, henkilöstön kehittämistä ja osaamisen tukemista, motivointia ja organisaatiokulttuurin osaamista.

Kun johtajan tehtäviä pyritään täsmällisesti analysoimaan, erotetaan tyypillisesti erilaisia johtamisrooleja. Ehkä tunnetuin tehtäväjaottelu on Henry Mintzbergin (1973: 96–99) tapa erottaa 1) henkilösuhderoolit, 2) informaatio-

roolit ja 3) päätöksentekoroolit. Mainitut kolme roolia kattavat kymmenen johtajan tavanomaisinta tehtävää. Roolit liittyvät organisaation sisäisten prosessien läpivientiin sekä organisaation ja sen toimintaympäristön välisten suhteiden hallintaan.

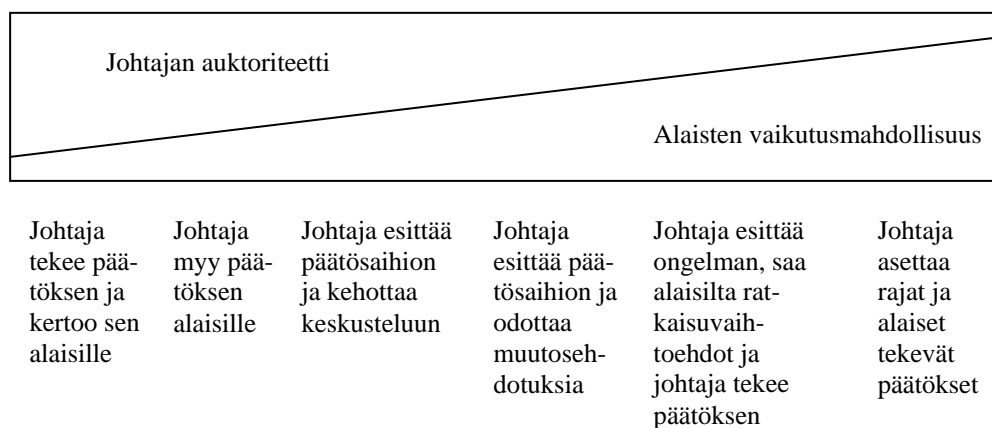
Näiden roolien kautta voi myös pohtia arvojohtajan tehtäviä ja roolit korostavat hieman toisistaan poikkeavat tehtäviä.

Henkilösuhderoolissa johtamista karrikoi esimiehisyyss, jossa benchmarkataan esimerkein arvojen käyttöä jokapäiväisessä työssä. Johtaja on yhdyshenkilö, joka välittää arvoja henkilöstöryhmien välillä. Johtaja on myös keulakuva, joka pyrkii esimerkiksi organisaation keulakuvana vahvistamaan henkilöstön sitoutumista ja arvotietoisuutta. Informaatiroolissa korostuu tiedonlevitys- ja välitystehtävä, jossa johtaja jakaa arvotietoa organisaatiossa. Johtaja on tässä roolissa myös puhemies, joka välittää organisaation arvot organisaation ulkopuolisille sidosryhmille ja asiakkaille. Hän on lisäksi tiedon kokoaaja. Johtaja siis pyrkii integroimaan organisaation arvot toimintaympäristön muuttuviin vaateisiin ja kommunikoimaan vaateet organisaatioon.

Päätöksentekorooliin sisältyy neljä johtamistehtävää. Arvoilla johtamisessa tällöin korostuvat voimavarojen jako, jossa johtajan tulisi seurata, ylläpitää ja vahvistaa määriteltyjä organisaatioarvoja. Toinen johtamistehtävä päätöksentekoroolissa on häiriöiden käsittely. Organisaatioissa väistämättä syntyy arvoristiriitoja, joihin johtamisessa on reagoitava. Kolmas tehtäväkenttä on neuvottelut, jossa arvoja soveltava johtaja hakee konsensusta ristiriitoihin. Neljäs tehtävä on yrittäjän rooli, jossa johtaja käynnistää arvomuutoksen ja ohjaa muutosta.

Hieman edellisestä poikkeava näkemys arvojohtamiseen tulee soveltamalla Robert Tannenbaumin ja Warren Schmidtin (1958: 96) esittämiä rooleja. He erottavat johtamisessa kuusi roolia. Roolien sisältö on tiivistetty kuvioon 3.

Jakajana kuviossa ovat johtajan ja alaisten vaikutusmahdollisuudet, joiden mukaan johtamistehtävät ja -roolit vaihtelevat.



Kuvio 3. Arvojohtajan roolien jatkumo

Kuten kuvioista ilmenee, johtajan auktoriteetin ollessa korkea, hän voi tehdä suvereenia päätöksiä arvoista ja soveltaa arvoja tekemissään ratkaisuisissa. Vastaavasti kuvion oikea reuna kuvaa tilannetta, jossa alaisilla on laaja vaikutusmahdollisuus. Tällöin alaiset määrittelevät pitkälti, millaisia ovat organisaatiossa tehtävät päätökset ja sovellettavat arvot.

Siirtymät näiden kahden ääripään välillä luo erilaisia rooleja arvojohtajalle. Malliin kuuluu se, että kummassakaan ääripäässä johtaja tai alaiset eivät täysin luovu toimivallastaan, jonka perusteella he tekevät arvoja koskevia ratkaisuja.

Kun arvojohtajan suvereenisuus ja toimivalta kaventuvat, johtajan on etsittävä uusia rooleja. Arvojohtaja voi harkita, onko tarpeen esimerkiksi 'myydä' arvot ja arvoja seurailevat päätökset alaisille. Johtaja voi lisätä alaisten vaikutusmahdollisuuksia esittämällä alustavan ehdotuksen arvoista tai tulevista ratkaisuisista. Tämän jälkeen organisaatiossa on mahdollisuus keskustella arvois-

ta tai päätöksen sisällön suhteesta organisaation arvoihin. Johtaja kuitenkin pidättää ratkaisun tekemisen itsellään. Johtaja voi kannustaa aktiiviseen keskusteluun ja muutosehdotusten tekoon. Tästä pidemmälle viety vaihtoehto on se, että johtaja esittää ongelman ja odottaa alaisilta vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Toisin sanoen, johtaja ja alaiset yhdessä pohtivat, mitä arvojen tulisi olla ja miten ratkaisu tulisi tehdä, että ne olisivat arvojen mukaisia.

Tannenbaum ja Schmidt liittävät malliinsa ajatuksen soveltuvista johtamistehtävistä. He nimeävät kaksi ääripäätä: 1) käskyttävä johtajuus ja 2) sitouttava johtajuus.

Mitä enemmän johtajan auktoriteetti painottuu, sitä enemmän johtamisessa kysymys on ns. käskyttävästä johtamisesta. Tämän ääripään tyyli toimii kirjoittajien mukaan jos johtaja kykenee ylläpitämään auktoriteettinsa. Tyylin riskinä on, että henkilöstö ei sitoudu arvotyöhön. Tällöin arvot joudutaan 'pakkotamaan' alaisille, jolloin seurauksena voi olla menestystä tai epäonnistuneita tilanteita. Kriisitilanteissa tämä tyyli voi olla tarkoituksenmukainen. Johtaja kirkastaa nopeasti päämäärät ja arvot, joihin kaikki organisaatio toimet orientoituvat. Pitkällä aikavälillä sitoutumisen puute voi kääntyä ongelmaksi arvotyössä.

Sitouttavassa tyyliässä tilanne on vastakkainen. Arvotyö ja johtajuus ovat periaatteessa itseohjautuvia. Alaisten sitoutumisen oletetaan olevan vahvaa ja arvot toimivat päämäärien promoottorina. Alaiset ja johtaja jakavat vastuu arvoista ja niiden toteutuksesta.

Edellä kuvatuista erilaisista tehtävistä huolimatta, arvojohtajuudessa johtajan tehtäviä yhdistää määrätietoisuus. Määrätietoisuus tarkoittaa, että eri rooleissa ja tehtäviä toteuttaessaan johtajan on syytä valita organisaatiolle soveltuvat tavoitteet ja sovittaa tehtävät tavoitteisiin. Määrätietoisuus on valitun linjan säilyttämistä, vaikka tehtävät voivatkin vaihtuvat.

Toiseksi, johtamistehtävät kuvaavat reagoitua ja tarvetta tehtävien nopeaan uudelleenarviointiin. Reagointi kattaa organisaation sisäiset muutokset esimies-alaisuuksissa. Reagointi on jatkuvaa organisaation ulkoisten vaateiden huomioimista. Johtamistehtävien kautta arvojohtaja sopeuttaa arvot uusiin tilanteisiin ja tarpeisiin.

4.1.2. Johtamisjärjestelmät

Johtamisjärjestelmää kuvaavat tekijät määrittelevät johtamista monin eri tavoin. Keskeisimpiä tekijöitä ovat organisaatio, normit ja ohjaus. Millaisen toimintavapauden nämä jättävät johtamiselle? Toinen tärkeä kysymys on se, millaisessa 'organisaatiomaailmassa' johtamistehtäviä harjoitetaan?

Modernit johtamisopit korostavat toimintavapauden, toimivallan ja autonomian lisäämistä. Johtamisjärjestelmän tulisi olla siis sellainen, että nämä ovat mahdollisia. Perinteisen byrokraattisen järjestelmän nähdään korostavan esimiestaitona nimenomaan oman tehtäväpiirin osaamista. Esimieheltä on edellytetty, että hän tietää asiasta kuin asiasta enemmän kuin alaisensa. Johtamispositio on ollut koneistoa pyörittävä ratas ja esimiehellä on oletettu olevan kuuliaisia alaisia. (Kivelä 1993: 44.) Modernit opit korostavat lisäksi järjestelmän nopeaa reagoitua, rakenteiden muutoksia ja joustavaa ohjausta. Suositellaan, että normien tulisi mahdollistaa delegointi ja asiakaspinnassa toimivien henkilöiden vastuutus. Edellä sanotun perusteella on hyvä pyrkiä täsmentämään sitä, millaisen johtamisjärjestelmän modernit opit luovat johtamiselle.

Julkisen hallinnon asema poliittisen tahdon toimeenpanijana on luonnollinen lähtökohta johtamisen ja johtamisen arvomaailman tarkastelulle. Toimeenpanijan asemasta seuraa ennen kaikkea lojaliteettivaatimus. Byrokraatialla ei siis tulisi olla itsenäistä valtaa, vaan sen tulisi olla kansanvallan instrumentti. Virkamiesjohtajat joutuvat tasapainottelemaan eri tahoilta tulevien

lojaalisuusvaatimusten ristipaineessa. Vaatimuksia lojaalisuudelle tulee lakien ja asetusten, kansalaisten, poliittisten puolueiden, yksittäisten poliitikkojen, ylempien viranomaistahojen, työtovereiden ja asiakkaiden suunnilta. Lojaalisuuskonflikteja syntyy, koska jokaisella taholla on periaatteellinen oikeus ohjata virkamiesjohtajan toimia. (af Ursin 1993: 17.) Arvoilla johtamisen pulmaksi jää, miten osoittaa lojaalisuus, lojaalisuuden synty ja tärkeimmät arvostukset.

Kun johtamisjärjestelmiin lisätään eettinen ulottuvuus, tärkeäksi tulevat eettiset säännöt, jotka koskevat ammatti- ja henkilöstöryhmiä, organisaation toimia ja palveluita. Säännöt ovat tärkeä osa johtamisjärjestelmää, koska ne määrittelevät reunaehdot johtamistyölle. Yleinen ajatus on, että säännöihin sovelletaan, esimerkiksi koulutuksen aikana tai ammatinharjoittamisen kautta. Säännöt säätelevät käyttäytymistä asiakkaiden ja kollegojen suuntaan. Ne asettavat standardit osaamiselle ja muille ammatissa tarvittaville ominaisuuksille. Nykyisin myös johtajuudelle itsessään löytyy omia säännöksiä.

Eettiset säännöt sisältävät periaatteita ja arvoja, joiden mukaan tulisi toimia. Tavallisimpia ovat ristiriitaisia tilanteita koskevat toimintaohjeet, joilla pyritään esimerkiksi estämään virkamiesten lahjontaa tai esteellisyyttä. Koodit sisältävät usein myös kannustimia ja sanktioita. Liike-elämässä ovat yleistyneet tuotteita ja kilpailun avoimuutta koskevat säännöt. Ehkä kuitenkin laajin keskustelu on käyty yritysten yhteiskuntavastuu (corporate social responsibility, CSR) ympärillä.

Edellisten lisäksi johtamisjärjestelmässä on huomioitava keskitetyn ja hajautetun järjestelmän erot. Toisin sanoen, millaiset toimivaltasuhteet organisaatiossa johtamisella luodaan. Toimivaltasuhteet selittävät monin paikoin arvojen määrittelyä ja arvojen asettamista.

Keskitetty järjestelmä pyrkii yleensä korostamaan ylhäältä alaspäin suuntautuvaa arvotyötä. Esimerkkinä käy arvojen määrittely. Prosessi aloite-

taan ylimmältä tasolta ja sitä jatketaan delegointien sarjana kunnes saavutetaan asiakaspinta tai organisaatorakenteen alin taso. Tätä vastoin, hajautetussa järjestelmässä arvojohtaminen voi alkaa esimerkiksi siten, että kartoitetaan asiakaskontakteja hoitavien henkilöiden tärkeäksi kokemat arvot. Toisin sanoen, korostetaan näkemystä alhaalta ylöspäin suuntaavasta arvojen määrittelystä. Tämän jälkeen kootaan esimerkiksi arvot toiminnoittain, osastoittain tai asiakasvastuuttain. Lopuksi, kun arvot on koottu organisaatiotasolla, päätetään mitä toimia on tehtävä johtamisessa.

Mielenkiintoinen jäsenitys johtamisjärjestelmän luonteen ja arvojen välille on Kabanoffin ja Dalen (2002, 91–92) esittämä nelikenttä (kuvio 4). Nelikenttä erittelee valtarakenteen ja johtamisprosessien luonteen vaikutusta siihen, millaiset arvokategoriat kuvaavat johtamisessa noudatettavia arvoja. Johtamisjärjestelmästä erottuu neljä johtamistyyppiä: 1) elitistisyys, 2) meritokratia, 3) leadership sekä 4) kollegiaalisuus.

		Eriävä vallanjako	VALTARAKENNE	Tasainen vallanjako	
Erillistävä	JOHTAMIS- PROSESSI	Elitistisyys		Meritokratia	
		+ arvot	- arvot	+ arvot	- arvot
		Autoritaarisuus	Yhteistyö	Yhteistyö	Autoritaarisuus
		Tuloksellisuus	Johtajuus	Osallistuminen	Johtajuus
		Palkitseminen	Osallistuminen	Sitoutuminen	
			Sitoutuminen	Tuloksellisuus	
			Suvaitsevaisuus	Suvaitsevaisuus	
Tasa-arvoistava	JOHTAMIS- PROSESSI	Leadership		Kollegiaalisuus	
		+ arvot	- arvot	+ arvot	- arvot
		Autoritaarisuus	Osallistuminen	Yhteistyö	Autoritaarisuus
		Johtajuus		Osallistuminen	Johtajuus
		Yhteistyö		Sitoutuminen	Tuloksellisuus
		Sitoutuminen		Suvaitsevaisuus	Palkitseminen
		Tuloksellisuus			
		Palkitseminen			
		Suvaitsevaisuus			

Kuvio 4. Neljä johtamistyyliä ja niihin yhdistyviä johtamisessa sovellettavia arvoja

Jos johtamisjärjestelmässä havaitaan elitistisyyteen liitettäviä piirteitä, organisaation valtarakenteessa korostuvat eriävät vallanjako ja johtamisprosessit (kuvio 4). Elitistisyyden vallitessa tyypillisiä arvoja ovat ne, jotka painottavat autoritarisuutta, tuloksellisuutta ja palkitsemista. Meritokratiassa puolestaan valtarakenteet korostavat tasaisempaa vallan jakautumista, mutta johtamisprosesseissa korostuvat erillistävät arvot.

Kolmas ja neljäs johtamistyyli poikkeavat edellisistä ja kuvaavat siten erilaista johtamisjärjestelmää. Yhteistä tyyille on se, että ne niissä painottuu tasa-arvoistava ote johtamisprosesseissa. Kolmannessa tyyliässä eli leadership - tyyliässä johtamisessa arvot kuten autoritaarisuus, johtajuus ja sitoutuminen ovat tärkeitä. Vastaavasti neljännessä tyyliässä eli kollegiaalisuuteen tukeutuvassa johtamistyyliässä korostuvat tasainen vallanjakautuminen ja tasa-arvoisuuteen pyrkivät johtamisprosessit. Tässä tyyliässä arvolauseet usein kuvaavat muun muassa yhteistyön, osallistumisen ja sitoutumiseen liittyvillä arvoilla.

Byrokraattisessa ohjatussa johtamisjärjestelmässä on peräänkuulutettu kollektiivista vastuuta ja kollegiaalisuutta. Erityisesti vastuu on kohdistunut siihen, että koneisto toimii säädösten mukaisesti. Aika ajoin henkilökohtainen esimiesvastuu on järjestelmälle ollut vierasta. Voikin karrikoida, että vastuullisuus on ollut pikemmin virkavirheiden välttämistä. (Kivelä 1993: 44.)

4.2. Arvojohtaja ja arvoilla johdettavat

Organisaation arvotaulu – komeillakaan raameilla – jokaisen työhuoneen seinällä ei takaa arvojen soveltamista käytännössä tai johtajuudessa. Arvokuvaukset voivat olla fasadeja, jotka peittävät alleen erilaisen todellisuuden ja käytän-

nöt. Monesti juuri johtajuutta pidetään kriittisenä: jos arvot eivät näy johtajan toimissa, eivät ne näy muussakaan toiminnassa. Toisaalta arvokuvausten merkitys onkin ehkä enemmän siinä, että arvot ovat eräänlaisia julkisesti ilmaistuja tavoitteita, tahtotiloja tai maineentekijöitä.

Ennen siirtymistä erittelemään tarkempia käsityksiä organisaatioissa työskentelevistä ja johdettavista yksilöistä, otetaan seuraavassa esiin yksinkertaistettu malli arvojohtajuuden vaiheista. Esimerkki perustuu Gary B. Brumbackin (1998) tutkimukseen, jossa hän tekee neljä suositusta otollisen arvoilmapiiirin luomiseksi (ks. myös Schein 1992 ja McDermontt 2001). Esimerkki valottaa, millaisia kohteita arvoilla johtaja voi painottaa yksilöiden valinnassa ja ominaisuuksissa.

Brumback erottaa ensimmäisenä vaiheena henkilöstön rekrytoinnin. Millainen tausta ja maine hakijoilla on? Ovatko he työskennelleet organisaatioissa, joissa on korostettu eettisyyttä ja arvoja? Brumback (1998: 66) suosittelee erityisen 'arvotyöseulonnan' käyttöä valintojen perustana. Tärkeää on myös se, että organisaatiolla on oma arvoimago. Kandidaattien tulisi tiedostaa, millaiseen organisaatioon he ovat hakeutumassa ja mitä arvoja organisaatiossa pidetään tärkeinä.

Toinen vaihe on organisaation päivittäisjohtaminen "arvot arkeen" periaatteella. Arvot eivät kuitenkaan ole työsuorite. Ne osoittavat tavat, joilla asioita tehdään. Työskentelykulttuurin tulisi olla sellainen, jossa tietoa ja arvoja jaetaan aktiivisesti. Arvoilla tulisi olla selvä yhteys operationaalisiin tavoitteisiin, ongelmaratkaisuihin ja tuloksiin. Jokainen organisaatio tarvitsee omantakeisen arvoilmapiiirin, ja tavat soveltaa arvoja ja luoda arvoja. Kopiointi tai muiden organisaatioiden suora benchmarkkaus toimivat vain harvoin. Henkilöstön vuorovaikutussuhteet ovat avain arvojen maastouttamiseen ja käyttämiseen. Täten vuorovaikutus tulisi ymmärtää ja tiedostaa, ja johtajan tulisi vahvistaa, resursoida ja legitimoida olemassa olevia linkkejä.

Kolmas vaihe on henkilöstön jatkuva koulutus ja valmennus. Näitä tarvitaan, koska julkisissa tehtävissä kohdataan jatkuvasti arvoihin liittyviä ongelmia. Henkilöstölle tulisikin viestittää tapaukset, joissa useimmiten kohdataan arvoriitiriitoja. Läpikäyntiä edellyttävät ne kysymykset, jotka ovat laukaisseet arvoriitiriidan ja ne seikat, jotka näyttävät johtaneen arvoriitiriitaan. Jos tapaukset loukkaavat arvoja, tulisi tapaukset käydä henkilöstön kanssa yhdessä läpi. Valmennuksessa voi soveltaa esimerkkejä ja viestittää keinoja, miten organisaatioarvoja voi soveltaa omassa työssä.

Neljäntenä vaiheena Brumback erottaa arvoilla johtamisessa seurannan ja arvioinnin. Parhaimmillaan arviointi ja seuranta paljastavat, missä tehtävissä arvojen soveltamisesta on todellista hyötyä tai millaisia ongelmia arvoista syntyy. Arviointi palauttaa asioita taaksepäin eli kyse on toimien jälkikäteisestä tarkastelusta yhdessä työntekijöiden kanssa. Mitä on tehty ja miten muuten olisimme voineet toimia? Miten jatkossa toimitaan vastaavissa tilanteissa? Seuranta on luonteeltaan jatkuvaa, ja samoin palaute, jota seurantatiedon perusteella henkilöstölle annetaan. Arviointeja ja seurantaa tulisi käyttää positiivisessa hengessä, ja erityisesti kannustavan arvoilmapiirin luomisessa.

Palautevaiheeseen on syytä lisätä muutama muukin näkemys. Wilson (2001: 363) näkee henkilökohtaiset palautemekanismit tärkeänä. Arvoilla johtamisessa on kyse siitä, että henkilöstö saadaan määrittämään uudelleen omia arvojaan ja asenteitaan. Johtajuudessa korostuu organisaation arvomaailman 'manipulointi' ja muokkaus palautteen perustalta. Myös johtajien arvojen on oltava uudelleenmääriteltävissä. Wilson toteaa, että johtajat ovat vain katalyytti arvojen määrittelyssä jatkuvien arviointien perustalta. He eivät ole 'arvodiktaattoreita', joiden tehtävä on arvojen sanelu.

Myös Kauppinen (2002) ja Schein (1992) asettavat palautemekanismit jännevän arvojohtamisen ehdoksi. Palautteen avulla arvoja voidaan soveltaa johtamisessa, kun kohteena on kulttuurimuutos, strategian jalkauttaminen,

prosessit tai yhteistyö. Palautemekanismit viestittävät asioita, joita johtamisessa korostetaan ja joita koetaan organisaation menestyksen kannalta keskeisiksi. Samalla arvot kiinnittyvät seurausten piiriin eli arvojen mukaisesta toiminnasta voidaan palkita.

4.2.1. Johtajan ominaisuudet

Edellä kuvattiin Brumbackin esittämä arvoilla johtamisen prosessi. Sen vaiheissa erottuivat johtaja ja johdettavat, joilla molemmilla on eri rooleja arvoilla johtamisessa. Tässä alaluvussa eritellään johtajaan liittyviä ominaisuuksia. Mitä asioita arvojohtajan persoonaan ja käsitykseen johtamisesta liittyy? Millä tavoin nämä asiat näkyvät johtamistyössä? Millaisin tavoin arvoilla johtaja kykenee sovittamaan omat arvonsa organisaation arvoihin?

Johtajan ominaisuuksien analyysin voi aloittaa Platonin esittämällä kysymyksellä. Kumpaa ääripäätä haluat edustaa: ”epäeettinen yksilö, jolla on hyvä maine vai eettinen yksilö, jolla on huono maine?”. Esimerkki korostaa mainetta johtajan ominaisuutena ja seikkana, jonka perusteella arvioita johtamisesta tehdään. Johtajan itsensä lisäksi mainetta arvioivat muun muassa henkilöstö ja organisaation intressiryhmät.

Selvää on, että eettisen ja arvoperustaisen johtajuuden tarve on kasvanut. Osaltaan tarve johtuu siitä, että sekä organisaatiot että organisaation henkilöstö ovat yhä enemmän itseohjautuvia, itsenäisesti työskenteleviä asiantuntijoita. Osaltaan tarve tulee jatkuvista organisaatiomuutoksista, joissa henkilöstö sitoutuu organisaation johtamiseen ja tavoitteisiin vain sopimusten kautta. Suora, hierarkkinen ohjaus ei enää kaikissa tapauksissa ohjaa työskentelyä ja tulosten tekoa. Ohjaus voi korvautua arvoilla, jotka ovat yhteisiä tavoitteita, johtamista ja työskentelymetodeja yhdistävä tekijä.

Hallintotieteen eräs klassikko, Chester Barnard (1938: 279), keskustelee johtajan persoonaan liittyvistä arvioista (moral person), ja siitä, miten arvot voidaan esittää muille organisaation jäsenille (moral manager). Voi väittää, että arvoilla johtaminen on näiden kahden arvomaailman yhteensovittamista.

Treviño ym. (2000) ovat soveltaneet Barnardin ajatuksia. Arvoilla johtajan maine koostuu kahdesta pilarista.

Ensinnäkin, johtajaa karrikoivat hänen henkilökohtaiset arvot. Yleisimpiä ovat rehellisyys, integriteetti ja luotettavuus. Toisaalta Treviño ym. kritisoivat johtamiskirjallisuutta sen yksipuolisuudesta. Kirjallisuudessa korostuu liiaksi johtajan omat ominaisuudet ja arvot kuten integriteetti, rehellisyys ja reiluus. Tämä on kuitenkin tarpeettoman kapea näkemys arvoilla johtamisesta (myös Treviño & Brown 2004: 75).

Toiseksi, johtajan tulisi viestittää arvoja esimerkillään. Henkilöstön arvomaailma on vakiinnutettava ja tarvittaessa muutettava. Toisin sanoen, arvoilla johtamiseen ei riitä se, että johtaja itse on kirkastanut itselleen arvot ja noudattaa arvoja. Arvoilla johtamisessa olisi löydettävä asianmukaiset ja vaikuttavat keinot muuntaa organisaatio toimimaan arvojen mukaisesti.

Kuvioon 5 on tiivistetty arvojohtajan valintatilanteet kahden edellä mainitun ulottuvuuden mukaan. Kuvio mukailee Treviñon ja Brownin (2004: 76) esitystä. Vaakatason ulottuvuudet edustavat johtajan omaan persoonaan liittyviä ääripäitä. Pystysarakkeessa on arvojohtajan ulkoisiin ominaisuuksiin liittyvät ääripäät.

		Johtajan oma arvoperusta	
		Heikko	Vahva
Arvoilla johtavan ulkokuva	Vahva	Ulkokultainen johtaja	Arvojohtaja
	Heikko	Epäeettinen johtaja	Arvoja huonosti kommunikoiava johtaja

Kuvio 5. Johtajan arvomatriisi

Kuvion 5 alaosan kaksi ruudukkoa viestittävät joko epäeettistä tai arvoja vähäntelevästä johtamistyyliä. Osaltaan kysymys voi olla siitä, että johtamisessa syystä tai toisesta arvoja ei oteta huomioon. Sinällään kyse ei siis ole virheellisestä tms. johtamisesta, eikä tietoisista väärinkäytöksistä. Osaltaan sijoittuminen näihin ruutuihin kuitenkin kuvaa tapaa, jolla organisaatiossa arvot on jätetty johtamisen ulkopuolelle. Jos organisaation johto ei sitoudu arvoihin, voidaanko tätä olettaa muilta henkilöstöryhmiltä?

Vastaavasti kuvion yläosaan sijoittuva ”ulkokultainen johtaja” sisältää arvoilla johtamisen kannalta kiusallisia piirteitä. Johtajuudessa korostetaan arvoja, mutta arvot jäävät ilman konkreettisia toimia. Bowman ja Williams (1997: 520) karrikoivat kyseisen tyylistä johtajuutta seuraavin sitaatein:

- ”tee kuten sanon, mutta älä tee kuten minä”
- ”perättömät arvojulistukset”
- ”sormella osoittamista, sopivia unohtuksia ja turhaa syyllistämistä”
- ”arvojen julkistaminen, jota seuraa aktiivinen unohtaminen”

Tälle johtajuuden lajille on lisäksi ominaista ns. mikrojohtajuus, jossa henkilöstöä kohdellaan erilaisin kriteerein eri tilanteissa. Kontrollikeinot ja sanktiot väärinkäytöksistä vaihtelevat, koska johtajalla ei ole solidia perustaa pitkäjän-

teiselle työlle omien arvojen puuttumisen vuoksi. (Bowman & Williams 1997: 520.)

Entä sitten kuvion 5 arvojohtaja? Miten hänen johtajuutta ja johtamistyötä karrikoidaan? Millaisia seikkoja arvojohtajan olisi huomioitava?

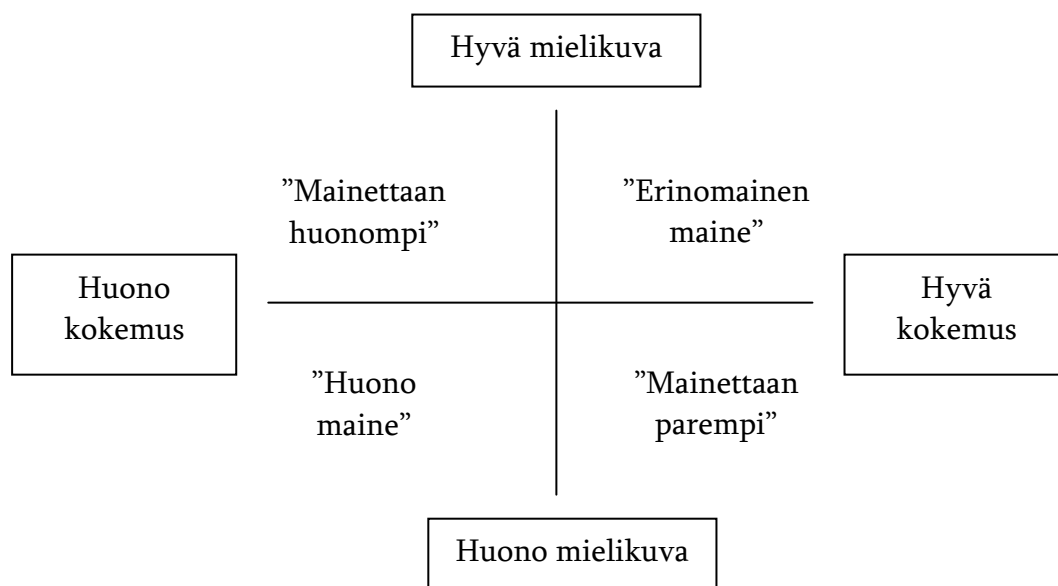
Arvoilla johtajan omaan persoonaan kytkeytyvät odotukset siitä, että johtajalla on tietyt 1) arvot, 2) käyttäytymistavat ja 3) päätöksentekotavat. Yhdessä kyseiset odotukset muovaavat käsitystä arvojohtajasta. Seuraavassa on muutamia suppeita havaintoja näistä kolmesta asiasta.

Johtajan arvoina korostuu usein integrititeetti. Johtajan tulisi edustaa hyveellistä ja esimerkillistä käyttäytymistä. Arvona korostuu myös luotettavuus, joka on johdonmukaisuutta, uskottavuutta ja ennustettavuutta, jotka nekin voivat olla arvoja itsessään. Luotettavuus koostuu suorapuheisuudesta ja rehtydestä, joilla kuvataan hyvän johtajan ominaisuuksia. Tarkkojen arvolistausten sijasta tärkeämpää kuitenkin on se, miten johtaja viestittää omat arvonsa henkilöstölle ja organisaation ulkopuolelle.

Sanotaan, että käyttäytymistavat puhuvat puolestaan, ehkä enemmän kuin varsinainen puhe. Lienee selvää, että arvoilla johtavan on toimittava esimerkillisesti – tehtävä oikeita asioita ja oikealla tavalla. Se, että johtaja kunnioittaa henkilöstöä ja asiakkaita kuuluu ehkä arvoilla johtamiseen tiukemmin kuin mihinkään muuhun johtamistyyliin tai -tapaan. Toistuvina arvoina ovat siis muiden arvostaminen ja kunnioittaminen. Muiden kuuntelu on arvostamista. Arvoilla johtaja on siis hyvä kuuntelija. Arvo-ongelmat eivät tule johtajan tietoon, mikäli organisaation viestintäkulttuuri ei ole avointa tai kulttuuri ei salli kiusallisten asioiden esiin nostoa. Toimintatapana korostuvat kokemusten jako arvojen noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä ja arvojen toimivuudesta tai toimimattomuudesta.

Eräs tapa jäsentää arvoilla johtamista, on kytkeä se johtajan maineeseen ja johtajan viestittämään esimerkkiin. Suomalaistutkijat Aula ja Heinonen

(2002) puhuvat erityisestä ”mainejohtamisesta”. He erottavat nelikentän avulla johtajan maineen ja esimerkin ulottuvuudet (kuvio 6). On helppo ajatella, että arvoilla johtajan tulisi pyrkiä sijoittumaan oikeaan yläkulmaan eli omata erinomainen maine. Tätä voi edesauttaa johtajan pyrkimys ylläpitää sitä, että mielikuva johtamistyöstä on hyvä ja alaisten kokemukset johtamistyöstä ovat positiivisia. Toki johtamistyö on vaikeiden valintojen ja epämiellyttävienkin ratkaisujen tekemistä.



Kuvio 6. Maineen neljä kenttää

Johtajiin kohdistuneessa tutkimuksessaan Treviño ym. (2000: 129–130) havaitsivat johtajien vähättelevän maineen ja intressiryhmien odotusten merkitystä arvoilla johtamisessa. Tutkituille johtajille oma eettisyys ja arvojen seuraaminen oli tärkeintä. Johtajat olettivat, että ”oma pesä kunnossa” arvojen suhteen johtaa siihen, että henkilöstö ja organisaation intressiryhmät tiedostavat ja omaksuvat johtajien priorisoimat arvot. Ongelmat Treviñon ym. mukaan tule-

vat siitä, että suurissa organisaatioissa henkilöstön välittömät kontaktit johtajiin ovat vähäisiä. Henkilöstö tuntee johtajat vain etäisesti. Kaikki informaatio ja tieto, jota henkilöstö saa, on jollain tavoin suodatettua ja kulkeutunut usean väliportaan kautta. Tämänkaltaisessa ketjutetussa mallissa johtajan priorisoimat arvot voivat muuntua, tai ainakin niiden sisältö voi saada alkuperäisestä merkityksestä poikkeavia sisältöjä. Arvoja sävyttävät myös väliportaan johtajien arvot.

Päätöksentekotavat ja päätöksien tekeminen edellyttävät solidia arvoperustaa. Toisin sanoen, johtajan käyttäytyminen ja valinnat päätöksentekotilanteissa pitäisi olla ennustettavissa arvojen perustalta. Tämä ei tarkoita, että operatiiviset päätökset ovat ennustettavissa, vaan sitä, että operatiiviset päätökset tehdään tietyin periaattein. Toistuvina johtajan hyveinä tai päätöksentekoa ohjaavina periaatteina ovat objektiivisuus, reiluus ja oikeudenmukaisuus. Lisäksi johtajan tulisi huomioida, millainen vaikutus päätöksillä on arvoihin pitkällä ja lyhyellä aikavälillä.

Edellä on käyty läpi johtajalta odotettuja asioita. Millainen johtajan tulisi olla ja mihin johtajan tulisi kiinnittää huomiota? Vastauksia saatiin myöskin siihen, millaista johtajuutta arvoilla johtaminen edellyttää. Kolmanneksi analysoitiin sitä, millaiset asiat korostuvat, kun arvoilla johtaja viestittää arvoja omaan organisaatioon ja muille organisaation ulkopuolisille tahoille.

Edellä läpi käytyjen tutkimusten valossa näyttää, että arvoilla johtamisessa korostuvat pitkäjänteinen, aktiivinen ja etukäteinen johtajuusote. Arvot eivät synny hetkessä ja organisaatiossa vallitsevien arvojen muuttaminen on yleensä pitkä prosessi. Aktiivisuus ja etukäteisyys tarkoittavat ainakin sitä, että arvojen viestintä on jatkuvaa työtä. Henkilöstön tulisi tietää arvot – johtajan tietoisuus arvoista ei yleensä käänny osaksi koko henkilöstön toimintaa. Kyse on myös esimerkillä johtamisesta ja arvojohtajan maineen ylläpitämisestä. (Treviño & Brown 2004.)

Arvoilla johtaminen on jatkuvaa henkilöstön ja asiakkaiden tulkitsemista. Miten ja mitkä arvot omaksutaan, miten arvot kääntyvät toimiksi ja miten asiakkaat tulkitsevat arvot? Arvoilla johtaminen tarvitsee kommunikointia ja puhetta arvoista. Viestinnän tulisi tietenkin olla yksiselitteistä. Eräs tapa selkiyttää arvojen viestintää, on kytkeä arvojen välittyminen ja käyttö palkitsemisjärjestelmiin. Toinen tapa on vahvistaa laajaa osallistumista arvojen määrittelyyn, toimeenpanoon ja seurantaan. Koska arvot ovat osa jokapäiväistä työskentely-ympäristöä, osallistuminen arvotyöhön ei sinällään vaadi henkilöstöltä mitään erityistaitoja. Välttämättä koko henkilöstöä ei tarvitse osallistuttaa arvojen määrittelyyn tai muuhun arvotyöhön. Yleensä riittää, että henkilöstö vahvistaa omalla käytöksellään organisaation kulttuuria sellaiseksi, että arvojen toteuttaminen ja arvoihin sitoutuminen on mahdollista (Cludts 1999: 166).

4.2.2. *Ihmiskäsitys*

Käsitys johtamisen kohteesta – organisaatiosta tai ihmisestä – vaikuttaa voimakkaasti siihen, miten arvoilla johtamisessa toimintaan. Klassinen lähtökohta on Douglas McGregorin 1960-luvulla esittämät kaksi ihmiskäsityksen ääripäätä, teoria X ja teoria Y. Käsitys auttaa jäsentämään ainakin sitä, millaisia arvoja johtamisessa halutaan nähdä. Johtamisessa voidaan käsityksen perusteella karottaa kehittämisen painopisteitä eli mitä halutaan olla ja mihin suuntaan arvoja olisi reivattava.

X-käsitys korostaa sääntöjen, valvonnan ja yksityiskohtaisen johtamisen merkitystä. Työ on yksilölle luonnostaan vastenmielistä ja heillä on vähän vastuuntuntoa. Organisaation ja yksilön tarpeet eivät juuri kohtaa, ja useimpia henkilöitä joudutaan pakottamaan organisaation tavoitteisiin. Y-käsitys puolestaan korostaa yksilön kykyä itsekontrolliin ja organisaation tavoitteiden saavuttamiseen osana omia tavoitteita. Yksilöitä motivoivat tarpeet sosiaaliseen

arvostukseen ja itsensä toteuttamiseen. Johdon tehtävänä on varmistaa voimavarojen riittävyys ja luoda suosiolliset olosuhteet. (McGregor 1960.)

On helppo ajatella, että arvoilla johtaminen tukee nimenomaisesti Y-teorian mukaista käsitystä. Voi myös kokea, että siirtymä X:stä kohti Y:tä on tarpeellinen. Syitä siihen, että Y-teorian korostuu, on Bowenin (2004: 317) mukaan muutamia. Y-teorian mukainen hajautettu johtamisjärjestelmä tukee avointa kommunikointia, vastuuttamista ja laajaa osallistumista. Näin ei aina tarvitse kuitenkaan olla. Kysymys on ennen muuta siitä, millaisilla arvoilla organisaatiota johdetaan. Toiseksi kyse on siitä, millaisia sovellutuksia arvoilla johtaminen organisaatio saa. Toisin sanoen, X-teoriallakin voidaan päästä hyviin tuloksiin arvojohtamisessa, kunhan pelisäännöt organisaatiossa ovat selvät.

Ensisijaista on, että arvot, johtaminen ja ihmiskäsitys muodostavat tasapainoisen kolmion. Tämä tarkoittaa, että nämä kolme tekijää ovat linjassa toisiinsa nähden, eikä organisaatioissa synny 'ulkokultaisia' tilanteita. Esimerkkinä käy tilanne, jossa arvot korostavat itsenäistä vastuuta työn tuloksista ja luovuutta, mutta johtamisessa korostuu yksikohtainen kontrolli ja ihmiskäsityksessä valvonnan tarve.

Edellisestä hieman poikkeava näkemys on tarkastella julkisella sektorilla työskenteleviä henkilöitä. Löytyykö erityisiä tekijöitä, jotka yhdistävät henkilöstöä? Tutkimustietoa on runsaasti. Yleisiä, henkilöstöä karrikoivia tekijöitä ovat ainakin arvot, jotka kuvaavat pysyvyyttä, vakautta ja varmuutta. taloudellisille kannustimille ei anneta yleensä niin vahvaa asemaa kuin yksityisellä sektorilla. Sitä vastoin, henkilöstö korostaa yleistä etua – jopa altruistista otetta – ja työn tarpeellisuutta, ja mahdollisuuksia edetä uralla. (Karl & Sutton 1998; Crewson 1997.) Toki tällaiset arvot eivät juuri kuvaa konkreettisia valintatilanteita tai perusteluita, joilla päivittäisiä ratkaisuja virkatyössä tehdään.

Rainey ja Han Chun (2007: 85) toteavat että kun operoidaan edellä mainittujen kaltaisilla yleistyksillä, lähentyvät yleistyksien arvot yksityistä sektoria. Heidän mukaansa eroa sektoreiden välillä löytyy edelleen erityisesti johtamisesta. Julkisella puolella täsmällisiin kysymyksiin johtamisesta vastataan kriittisemmin. Koetinkiviä ovat johtajien kykenemättömyys itsenäisiin ratkaisuihin, rajalliset keinot parantaa työtyytyväisyyttä ja vähäinen vaikutusvalta henkilöstön motivaatiokeinoihin.

Ihmiskäsitys linkittää arvoilla johtamisen motivaatioon. Miten tulosta tekevä henkilöstö on kytkettävissä arvojen käyttöön? Millaiset asiat motivoivat yksilöitä arvojen määrittelyyn ja käyttöön?

Hyvä tulos on arvojen mukainen. Tulokset taas ovat motivaation, kyvykkyyden ja mahdollisuuksien summa (Ollila 2006: 69). Motivaatio siis merkitsee henkilöstön halua suunnata toimintaa arvojen mukaiseen kohteeseen. Kyvyt sisältävät niitä tietoja, taitoja ja kokemuksia, joita henkilöstöllä tulisi olla tulosten aikaansaamiseksi. Yleensä mahdollisuuksien luominen tuloksen tekemiseksi säilytetään johdon tehtäväksi.

Kun motivointia halutaan täsmentää, voi erottaa David C. McClellandin (1987) tapaan kolme ihmistyyppiä. Tyyppejä voi osin tarkastella myös arvojohtamisen kannalta.

Ensinnäkin, henkilöstöstä erottuvat henkilöt, jotka motivoituvat arvoihin ja arvojen toteuttamiseen niihin sisältyvien päämäärien kautta. Tämä tyyppin mukaiset henkilöt kokevat, että organisaation arvot ja päämäärät ovat yhtenevät, ja ovat siksi kiinnostuneita niiden saavuttamiseen. Toiseen ihmistyyppiin lukeutuvat henkilöt motivoituvat auktoriteetista. Arvot ovat joko keino tai tapa, jolla auktoriteetti voidaan saavuttaa. Arvot itse asiassa perustelevat, miksi kyseisten henkilöiden ajatuksia tai ohjeita tulisi toteuttaa. Arvot, tai toiminta arvojen mukaan, tukevat henkilöiden asemaa organisaatiossa ja uralla etenemisessä.

Kolmas ihmistyyppi koostuu henkilöistä, jotka motivoituvat vertaistuesta ja palautteesta, jota he saavat kollegoilta tai asiakkailta. Arvot ja niiden mukaan asioiden teko luovat perusteet vuorovaikutukselle ja toimille. Kyse on tiimipelureista, jotka kokevat jakavansa arvot sidosryhmien kanssa.

Millaisia viitteitä edellä kuvatut asiat ihmiskäsityksestä antavat arvoilla johtamiselle? Sen sijaan, että johtaja analysoisi jatkuvasti alaisten ja johdettavien yksityiskohtaisia ominaisuuksia, voi johtajalle tärkeämpää olla hahmottaa se, millainen kokonaisuus syntyy vuorovaikutuksen perustalta. Mitkä asiat siis kuvastavat henkilöstöresursseja kokonaisuutena ja millaisiin asioihin johtamisessa on keskityttävä, kun organisaatiota tai henkilöstön arvoja halutaan muuttaa. Silti on muistettava, että johdettavien arvot, kuten johtajienkin henkilökohtaiset arvot, voivat olla vaikeasti muutettavissa. Johdon tehtävä on perehtyä keinoihin, joilla henkilöstön ja organisaatioarvojen välistä kuilua voidaan kaventaa.

4.3. Yhteenveto: Arvoilla johtaminen

Edellä on käyty läpi arvoilla johtamista itse johtajuuden sekä johtajan persoonan ja johdettavien näkökulmista. Johtajuudesta käyty keskustelu terävöitti näkemyksiä johtamistehtävistä ja ympäristöistä, joissa johtamista harjoitetaan. Johtaminen ei ole pelkästään johtamistehtävien suorittamista. Johtaminen on eri tehtävien ja arvojen integrointia ja koordinointia. Tehtävään sisältyy sekä suotuisten johtamisympäristöjen luominen että maaperän muokkaus uudistuksille otolliseksi. Arvoilla johtamiseen vaikuttaa edellä sanotun perustalta myöskin se, millaisena johtaja kokee arvot ja miten hän soveltaa arvoja omissa toimituksissaan. Lisäksi näkemykset arvoilla johdettavista eli esimerkiksi alaisista ja orga-

nisaatioiden muista jäsenistä muovaavat käsityksiä arvojohtamisesta ja arvojohtamisen sovelluksista.

Esimerkeillä johtaminen korostuu arvoilla johtamisessa. Konkreettisia tapoja on monia. Ensiksikin, johtamisessa tarvitaan konkreettisten esimerkkitalteiden läpikäyntiä. Ongelmia esiintyy aina ja esimerkit viitoittavat, miten ongelmat ratkotaan. Toiseksi, esimerkit sisältävät palkitsemisen arvojen mukaisesta toiminnasta. Esimerkit tarkoittavat organisaatiokulttuurin koulumista sellaiseksi, että kulttuuri ja toimintatavat tukevat arvojen mukaan työskentelyä ja esiin nousevien ongelmien ratkaisemista. Kolmanneksi, esimerkit antavat organisaation toimiin ja toimien johtamiseen ennakoitavuutta, toimintavarmuutta ja tietynlaista jatkuvuutta. Nämä kolme parhaimmillaan edesauttavat tehokkuutta ja toimintatapojen kehittämistä.

Kun esimerkkejä sovelletaan, seuraa siitä päämäärätietoisuus ja päivittäistoimia pidemmän aikavälin tavoitteiden tärkeys. Jos arvojohtajuus on ilman selkeitä päämääriä, ei esimerkeistäkään ole apua. Esimerkit eivät tällöin anna ohjeita tai askelmerkkejä johdolle, henkilöstölle tai organisaation asiakkaille. Päämäärien tulisi siis olla tiukasti sidoksissa arvoihin ja siihen, että organisaation arvoja ylläpidetään tietoisilla toimilla.

Arvojohtaminen on avoimen ilmapiirin luomista ja ylläpitoa. Arvojen ilmapiiri mahdollistaa keskustelun, vuorovaikutuksen ja arvojen kommunikoinnin organisaation eri tasoille ja yksiköihin. Avoimuus luo parhaimmillaan luottamusta ja uskottavuutta arvojen käyttöön johtamisen työkaluna. Selvää on, että organisaation ulkopuoliset vaateet vaikuttavat arvoihin ja arvoilla johtamiseen. Tärkeää olisikin, että arvoilla johtamisessa voidaan muuntaa arvoja ja käyttäytymistapoja. Esimerkiksi asiakkaiden on hyvä nähdä, että heidän tarpeensa vaikuttavat organisaation toimintaan, ja tässä muutoksessa johtaminen on ensisijainen katalyytti.

Arvoilla johtamiseen sisältyy jatkuva mentorointi ja motivointi. Mentorointi kattaa henkilöstön rekrytoinnin, valmennuksen, sopeuttamisen, päivittäiset rutiinit ja arvioinnin. Mentorointi synnyttää tarvittavan tuen, turvan ja tietoisuuden arvoista ja niiden sovellutuksista. Motivointi johtamisen osana on sitä, että arvoja kirkastetaan, arvojen soveltamisesta palkitaan ja eri kannustekeinoja kehitetään.

5. LOPUKSI

Perimmiltään arvoilla johtaminen on yksinkertaista. Periaate on, että julkisjohtaja toimii niin, että arvoista ja niiden mukaan toimimisesta hyötyvät organisaatio, sen jäsenet, ja asiakkaat. Todellisuus on karumpi. Arvojohtamisessa on pitkälti kysymys ihmisten johtamisesta ja heidän käyttäytymisen muokkaamisesta sekä siitä, että johtamisella saavutetaan poliittiset tavoitteet. Kuten edellä on keskusteltu, johtaminen ei aina ole rationaalista tai loogista; edes itseintressi, oman edun maksimointi tai tiukatkaan tulostavoitteet eivät täysin ohjaa toimia organisaatiossa.

Tutkimuksessa tarkasteltiin arvoilla johtamista kolmen näkökulman kautta. Ensiksi haettiin vastausta siihen, millaiset reunaehdot ovat läsnä, kun arvoja määritellään julkisen johtamisen tarpeisiin. Toiseksi kysyttiin sitä, millaisia arvoja julkisen johtamisen teorit ja tekniikat painottavat. Kolmanneksi tutkimuksessa pyrittiin vastaamaan siihen, millaiset seikat rajaavat arvojohtamista julkisella sektorilla. Toisin sanoen, ensin tunnusteltiin arvojen mahdollisuuksia reunaehtoien kautta, tämän jälkeen täsmennettiin soveltuvia arvoja, ja viimeksi pohdittiin, millaiset tekijät reunaavat arvojohtajuutta.

Ennen loppuhuomioiden tekoa, on syytä palauttaa mieliin muutamat tämän tutkimuksen reunaehdot. Tutkimukseen valittu metodiikka ja aineisto asettivat tiettyjä reunaehtoja tulkinnoille. Tavoite tutkimuksessa oli ensisijaisesti analysoida arvoilla johtamisen kompleksisuutta julkisella sektorilla. Tarkastelu kohdistui arvoilla johtamisen reunaehtoihin, joita esiintyy alan kirjallisuudessa. Tutkimuksessa ei siis pyritty ottamaan normatiivista kantaa siihen, mitkä arvot ovat soveliaita julkiselle sektorille, eikä siihen, miten arvoilla tulisi johtaa tai miten arvojohtajuudessa julkisella sektorilla onnistutaan. Arvoja tai arvojohtamista analysoimalla ei myöskään kyetä esittämään, mitkä arvot ovat

toimivia tai tärkeitä, taikka sitä, miten arvot johtamistilanteissa saadaan tehokkaaseen käyttöön.

Osaltaan tutkimuksen lähdemateriaali sävyttää tehtyjä tulkintoja. Osa ulkomaisesta materiaalista korosti anglosaksista ideologiaa ja liiketaloudellisia oppeja. Tulkinnoissa pyrittiin huomioimaan kyseiset ideologiset sävyt. Täydellinen objektiivisuus arvojen yhteydessä on kuitenkin mahdotonta, koska arvot perimmiltään kuvaavat haluttuja ja arvostettuja asioita. Lisäksi julkiseen johtamiseen painottuva teoriakirjallisuus tuotti tietyn aspektin arvoilla johtamisesta, eikä tulkinnoissa täten kuulu johtajien tai arvoilla johdettavien käytännön kommentit. Lisäksi käsitelty aineisto jo itsessään rajaa ulos tietyn osan todellisuudesta, valikoiden ja järjestäen todellisuutta. Valittu aineisto tuo kuitenkin hyvin esiin ne painopisteet ja lähtökohdat, joista julkisorganisaatioita johdetaan ja kehitetään. Aineisto ja tulkinta jäsentävät hyvin myös sitä logiikkaa, millä johtamistavat ja johtamisprosessit etenevät. Ne välittävät ne vuorovaikutussuhteet, joita arvojen ja julkisorganisaatioiden johtamisen välillä esiintyy.

Mainituista kriittisistä kohdista huolimatta, tämä tutkimus toi esiin arvojen ja johtamistilanteiden moninaisuuden. Tätä kautta tutkimus toivottavasti herättelee tärkeitä kysymyksiä arvoilla johtamisen vaihtoehtoista julkisissa organisaatioissa ja koko suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Toiseksi, vaikka arvoihin ja niiden tulkitsemiseen liittyy aina kysymys neutraalisuudesta, puoltaa tutkimuksen fokusointi johtamiseen raportissa tehtyjen päätelmien validiutta. Arvot nähtiin siis johtamisen kompleksisina lähtökohtina, sekä asioina, joilla ja joiden perustalta johtamista harjoitetaan.

Arvojen yhteydessä on huomioitava, että julkinen hallinto tai julkiset palvelut eivät ole arvojen tuottajia. Arvot ovat instrumentti tai periaate, jonka mukaan hallintoa harjoitetaan tai palveluita tuotetaan. Julkinen toiminta on mielenkiintoinen sekoitus arvoja ja periaatteita. Kovan arvoytimen muodosta-

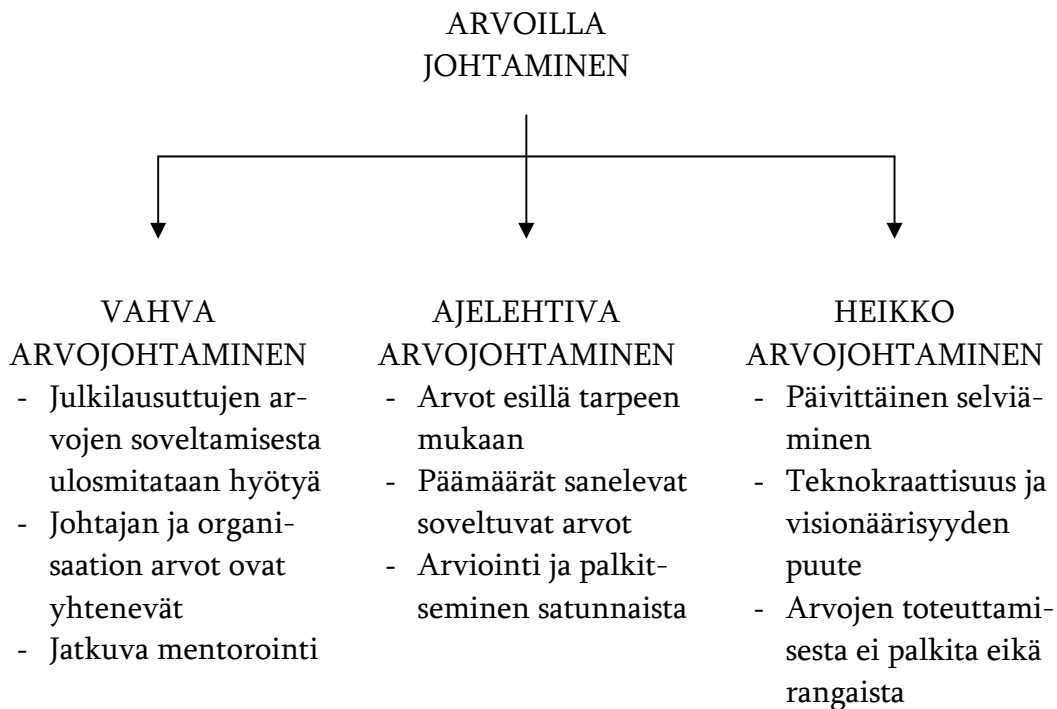
vat edelleen oikeusvaltioon ja traditionaaliseen virkamiestyön malliin liitettävät arvot. Näitä arvoja ovat oikeudenmukaisuus, laillisuus, objektiivisuus, tasapuolisuus ja rehellisyys. Julkisen hallinnon uudistukset ja modernit johtamistekniikat moukaroivat näitä ydinarvoja pyrkien muuntamaan niitä omien arvolausedensa mukaisiksi.

Huomionarvoista on se, että arvot eivät ole eksakteja kuten vaikkapa talousdata. Kyse johtamisessa on siten enemmän yhteisymmärryksen rakentamisesta ja sopimusperustaisesta johtamisesta. Arvojohtaminen ei perustu siihen, että arvot jalkautuvat käytännön toimiksi itseohjautuvasti. Arvojohtajuus merkitseekin organisaation tehtävän ymmärtämistä, sen kommunikointia, rajojen asettamista, motivointia ja korjaustoimia tehtävän saavuttamiseksi.

Käsitellyt johtamisteoriat ja -tekniikat antavat kirjon arvoja, joita moderni julkisjohtaja on lähes pakotettu huomioimaan. Tärkeintä on havaita, että arvoilla johtaja ei voi omaksua kaikkia teorioiden esittämiä arvoja johtamistyönsä perustaksi. Johtaminen on valintoja ja oman organisaation kuuntelua sekä muutosten aistimista poliittisessa päätöksenteossa ja asiakaskunnassa. Moninaisesta kuvastaan huolimatta, teoriakeskustelusta voi ammentaa seuraavat erityiset elementit julkiselle arvojohtamiselle. Näitä ovat: 1) poliittinen tulosvastuu, 2) rajoitettu asiakasorientaatio, 3) lakisidonnaisuus ja oikeudenmukaisuus, ja 4) toimien läpinäkyvyys laajalle yleisölle. Kysymys ei ole rasitteista, vaan asioista, jotka voi kääntää 'johtamishyveiksi' julkisella sektorilla.

Tutkimusta ohjasi pyrkimys synteisiin arvojohtamisen reunaehdoista ja mahdollisuuksista julkisen sektorin organisaatioissa. Arvojohtaminen, kuten arvot taikka niitä määrittävät seikat eivät ole yksiselitteisiä. Näiden välillä on osin arvaamattomia linkkejä.

Arvoilla johtamisesta voidaan kuitenkin tehdä kuvion 7 kaltainen yksinkertaistava synteesi, jossa erottuu kolme arvojohtamisen lajia: vahva arvojohtaminen, ajelehtiva arvojohtaminen ja heikko arvojohtaminen.



Kuvio 7. Synteesi: arvoilla johtamisen lajit

Vahva arvojohtaminen näyttää teorioiden valossa olevan esimerkillä johtamista. Jos toimet ovat arvojen vastaisia, tyypillisimmillään kriittiset kommentit ovat ”hän on irti todellisuudesta” tai ”johtaja ei tiedä minne olemme menossa”. John F. Kennedy on todennut, että ”the ultimate answer to ethical problem in government is honest people in a good ethical environment”. Yksistään esimerkki ei siis riitä, vaan tarvitaan ilmapiiri joka tukee arvoilla johtamista.

Ajelehtivaa ja heikkoa arvojohtamista kuvaavat satunnaisuus, määrätiedottomuus ja päivittäinen selviäminen. Ajelehtivassa arvojohtamisessa arvot valjastetaan johtamiskäyttöön vain kun erityinen tarve ilmenee ja arvoista koetaan olevan erityistä hyötyä. Heikossa arvojohtajuudessa arvojen niukka rooli johtuu strategisuuden vähäisyydestä ja siitä, että arvoilla on todella heikot linkit arkiseen johtamiseen.

Arvoilla johtamisessa, vaikka kysymys olisi vahvastakin arvojohtamisesta, kohdataan jatkuvasti vastakkainasetteluja. Johtamisessa joudutaan kiperiin valintoihin arvojen suhteen; ei voida olla kaikkea, eikä kaikkia arvoja voida toteuttaa. Vastakkainasetteluissa arvot ovat tekijä, joka legitimoit päätökset. Arvot avaavat keskustelun siitä, oliko päätös oikea ja päätöstä tulisi arvioida aina suhteessa valittuihin arvoihin.

Kun johtamisessa tehdään valintaa arvojen välillä, valinnassa käsikassaroiksi voi valjastaa organisaatiokulttuurin ja toimintaympäristön asiakkaineen. Toisin sanoen, johtamisessa käännetään henkilöstön ja asiakkaiden odotukset arvoiksi, ja odotuksia pyritään muuntamaan tavoiteltavaan suuntaan. Organisaation sisällä strategiatyö ja visiointi täsmentävät organisaation sisäiset arvot. Strategiatyö liittyy sisäiset arvot organisaatio ulkopuolisiin arvolauselmiin, ja muodostaa näistä arvokombinaatioita johtamistyöhön.

Arvojen mukaan toimiminen ja johtaminen ovat ensisijaisesti opittua käyttäytymistä. Johtajat ovat avainasemassa, kun oppimisprosesseja järjestetään. Ei ole takeita, että eettiset periaatteet tai arvotyöskentely johtavat suoraan arvojen käyttöönottoon. Määrätietoinen arvoilla johtaminen luo kuitenkin sellaisen ilmapiirin, jossa arvoja korostetaan ja joissa arvoista koetaan olevan hyötyä esimerkiksi ratkaisujen ja valintojen perusteluina.

Lopuksi voi todeta, että arvoilla johtamisen todellinen luonne paljastuu vasta kun organisaatioissa ilmenee arvoristiriitoja. Arvojen määrittämisessä, niiden mukaan ohjautumisessa tai arvioinneissa ei pidä pelätä ristiriitoja, koska ristiriidat ovat arvotyön moottori. Poliittinen päätöksenteko tai julkinen johtaminen liiallisessa konsensus-hengessä ei tuota todellisia arvoja tai arvovalintoja.

Lähteet

- Airaksinen, Timo (1987). *Moraalifilosofia*. Helsinki: WSOY.
- Alfort, John (2001). The Implications of 'Publicness' for Strategic Management Theory. Teoksessa: *Exploring Public Strategy*, s. 1–16. Eds. Gerry Johnson & Kevan Scholes. London: Prentice Hall.
- Alasuutari, Pentti (1996). *Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994*. Tampere: Vastapaino.
- Argandoña, Antonio (2003). Fostering Values in Organizations. *Journal of Business Ethics* 45:1, 15–28.
- Arvot arkeen* (2004). Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 6/2004. Helsinki: Edita.
- Aula, Pekka & Jouni Heinonen (2002). *Maine: Menestystekijä*. Helsinki: WSOY.
- Banks, Sarah (1995). *Ethics and Values in Social Work*. Hampshire: MacMillan.
- Barnard, Chester (1938). *Functions of the Executives*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bogan, Christopher E. & English, Michael J. (1994). *Benchmarking for Best Practices: Winning Through Innovative Adaptation*. New York: McGraw Hill.
- Bozeman, Barry (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, Barry (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review* 62:2, 145–161.
- Bouckaert, Geert & Steven Van de Walle (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences* 69:3, 329–343.
- Bovaird, Tony (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences* 71:2, 217–228.

- Bowen, Shannon A. (2004). Organizational Factors Encouraging Ethical Decision Making: An Exploration into the Case of an Exemplar. *Journal of Business Ethics* 52:4, 311–324.
- Bowman, James B. & Russell L. Williams (1997). Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope. *Public Administration Review* 57:6, 517–526.
- Brady, F.N. (1990). *Ethical Managing: Rules and Results*. New York: MacMillan.
- Brown, Martha A. (1976). Values – A Necessary but Neglected Ingredient of Motivation on the Job. *Academy of Management Review* 1:4, 15–23.
- Brumback, Gary B. (1998). Institutionalizing Ethics in Government. In: *The Ethics Edge*, s. 61–71. Toim. E.M. Berman, J.P. West & S. J. Bonczek. International City/County Management Association. Washington, D.C.
- Bryson, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Buchanan, James M. (1969). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Calton, J.M. & L.J. Lad (1995). Social Contracting as a Trust-Building Process of Network Governance. *Business Ethics Quarterly* 5:2, 271–295.
- Chatman, J A. (1991). Matching People and Orgnaizations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly* 36: , 459-485.
- Cludts, Stephan (1999). Organization Theory and the Ethics of Participation. *Journal of Business Ethics* 21:2/3, 157–171.
- Cochran, Clarke (1974). Political Science and ‘The Public Interest’. *Journal of Politics* 36:2, 327–355.
- Coleman, G. (2000). *The Six Levels of a Totally Aligned Ethics Culture*. Paper presented at the Managing Ethics in Organizations conference. Waltham, Mass.: Bentley College, Centre for Business Ethics.
- Covey, Stephen R. (1990). *Principle-Centered Leadership*. New York: Simon Schuster.
- Cox, J.W.R. (1973). The Appeal to the Public Interest. *British Journal of Political Science* 1:4, 229-241.

- Cox, A. & I. Thompson (1998). On the Appropriateness of Benchmarking. *Journal of General Management* 23:3, 1–20.
- Crewson, Philip E. (1997). Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7:4, 499–518.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Denhardt, Robert B. (1993). *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Denhardt, Janet. V. & Robert. B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, London: M.E.Sharpe.
- Derry, Robbin & Ronald M. Green (1989). Ethical Theory in Business Ethics: A Critical Assessment. *Journal of Business Ethics* 8:7, 521–533.
- Dobel, Patrick J. (2007). Public Management as Ethics. Teoksessa: *The Oxford Handbook of Public Management*, s. 156–181. Toim. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. & Christopher Pollitt. Oxford: Oxford University Press.
- Donahue, John D. (1991). *The Privatization Decision*. New York: Basic Books.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Driscoll, Dawn-Marie & Michael W. Hoffman (2000). *Ethics Matters: How to Implement Values-Driven Management*. Waltham, Mass.: Bentley College, Centre for Business Ethics.
- England, George W. (1967). Personal Values Systems of American Managers. *Academy of Management* 10, 53–68.
- Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla* (2001). Näkökohtia itsearviointiin ja mallin käyttöön toiminnan kehittämässä. Helsinki: Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto.
- Finegan, J.E. (2000). The Impact of Person and Organizational Values on Organizational Commitment. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 73:2, 149–169.
- Fink, Arlene (2005). *Conducting Research Literature Reviews: From Paper to the Internet*. Thousand Oaks: Sage.

- Frederickson, George H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Friedson, Elliot (1994). *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy, and Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Godsell, Charles T. (1990). Public Administration and the Public Interest. Teoksessa: *Refounding Public Administration*, s. 96-113. Toim. Gary L. Wamsley. Newbury Park: Sage.
- Gray, John (1994). Limited Government. Teoksessa: *Public Sector Management: Theory, Critique, and Practice*. Toim. David McKewitt & Alan Lawton, s. 25–36. London: Sage Publications.
- Gravander, Jerry W., Michael Bommer, Clarence Gratto & Mark Tuttle (1987). A Behavioral Model of Ethical and Unethical Decision Making. *Journal of Business Ethics* 6:4, 265-280.
- Hannus, Jouko (2004). Strategisen menestyksen avaimet: Tehokkaat strategiat, kyvykkydet ja toimintamallit. Helsinki: ProTalent.
- Heifetz, R. 1994. *Leadership without easy answers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Heifetz, R., J. Kania & M. Kramer (2004). Leading boldly. *Stanford Social Innovation Review* 2:3, 20–32.
- Henczel, Sue (2002). Benchmarking Measuring and Comparing. *Information Outlook* 6:7, 12–21.
- Hinton, Matthew, Francis Graham & Jackie Holloway (2000). Best Practice Benchmarking in the UK. *Benchmarking: An International Journal* 7:1, 52–61.
- Hofstede, Geert (1991). *Cultures and organizations: software of the mind*. London: Mcgraw-Hill Book Company.
- Hood, Christopher & Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- Huberts, Leo W.J.C., Emile W. Kolthoff & Hans van den Heuvel (2003). *The Ethics of Government and Business: What is Valued Most?* Paper present in EGPA-conference 3.–9.9.2003, Oeiras, Portugal.
- Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopoliittikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliitt-*

sen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. *Acta Wasaensia*, No 73, Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksena ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa.
- Ingraham, Patricia W. (1997). Play it Again, Sam: It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review* 57:4, 325–331.
- Jehn, K.A. (1994). Enhancing Effectiveness: An Investigation of Advantages and Disadvantages of Value-Based intragroup Conflict. *The International Journal of Conflict Management* 5:3, 223–238.
- Johnson, Gerry & Kevan Scholes (eds.)(2001). *Exploring Public Strategy*. London: Prentice Hall.
- Jones, Thomas M. (1991). Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: An Issue-Contingent Model. *Academy of Management Review* 16:2, 366–395.
- Jørgensen, Torben B. (2004). *Public Values in Denmark: Some Results from Empirical Research*. Paper presented in EGPA-conference 1–4.9.2004 in Ljubljana, Slovenia.
- Jorgensen, T.B. & B. Bozeman (2002). Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting Out from Denmark and the United States. *Public Management Review* 4:1, 63–81.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Järvinen, Pekka (2005). *Ammattina esimies*. Helsinki: WSOY.
- Järvensivu, Timo (2007). *Values-Driven Management in Strategic Networks: A Case Study of the Influence of Organizational Values on Cooperation*. Helsinki School of Economics, Acta Universitas Oeconomicae Helsingiensis, A-287. Helsinki.
- Kabanoff, Boris & Joseph Daly (2002). Espoused Values of Organisations. *Australian Journal of Management* 27:special issue, 89–104.
- Kallio, Tomi J. (2006). Laadullinen review -tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. *Hallinnon tutkimus* 25:2, 18–28.

- Kantola, Anu (2002). *Markkinakuri ja managerivalta: poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Tampere: Pallas.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2002). *Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Jyväskylä: Gummerus.
- Karjalainen, Asko, Kimmo Kuortti & Soili Niinikoski (2001). *Luova koulutusohjelma-vertailu: Ajatuksia kansainvälistä benchmarking -arviointia varten*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Karl, Katherine A. & Cynthia L. Sutton (1998). Job Values in Today's Workforce: A Comparison of Public and Private Employees. *Public Personnel Management* 27:4, 515–527.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & Pablo Z. Lobaton (2003) *Governance Matters*. Washington, DC: The World Bank.
- Kauppinen, Tero J. (2002). *Arvojohtaminen: Tie taiturimaiseen tavoitteiden jalkauttamiseen, inhimillisen energian johtamiseen ja organisoituun rakastumiseen*. Helsinki: Otava.
- Kernaghan, Kenneth (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statements as Centerpiece. *Public Administration Review* 63:3, 711–719.
- Kivelä, Juhani (1993). Esimiehen vastuun ulottuvuudet. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*, s. 44–49. Toim. Leena Oulasvirta. Helsinki: Painatuskeskus.
- Lammi, Katri (2003). *Yliopistostrategioiden muotoutuminen tarkastelussa kolmen yliopiston yleis- ja kansainvälistymisstrategiat*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 248. Vaasa.
- Lane, Robert (1991). *The Market Experience*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lawton, Alan (1998): *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Luhmann, Niklas (1990). *Political Theory of the Welfare State*. Berlin: de Gruyter.
- Lundqvist, Lennart (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulovastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-*

luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia, No 113, Hallintotiede 7. Vaasa.

- McDermott, R., O'Dell, C. (2001). Overcoming cultural barriers to sharing knowledge. *Journal of Knowledge Management* 5:1, 76–85.
- McDonald, G. (2000). Business Ethics: Practical Proposals for Organizations'. *Journal of Business Ethics* 19:2, 143–159.
- McGregor, Douglas (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book Company Inc.
- McClelland, David C. (1987). *Human Motivation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintzberg, Henry (1973). *The Nature of Managerial Work*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Moilanen, Timo & Ari Salminen (2007). *Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States*. Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset, 1/2007. Helsinki: Edita.
- Mueller, Daniel J. & Steven A. Wornhoff (1990). Distinguishing Personal and Social Values. *Educational and Psychological Measurement* 50:3, 691–699.
- Mäenpää, Olli (1991). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Määttä, Seppo & Timo Ojala (1999). *Tasapainoisen onnistumisen haaste: Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard*. Helsinki: Edita.
- Niemi, Sari & Ari Salminen (2005). *Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen*. Levón-instituutti, Julkaisu No 117. Vaasan yliopisto: Vaasa.
- Niiniluoto, Ilkka (1984). *Tiede, filosofia ja maailmankatsomus*. Keuruu: Otava.
- Niiranen, Vuokko, Jari Stenvall, Ismo Lumijärvi, Pentti Meklin & Juha Varila (2005). Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? Kartuke-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet. Teoksessa: *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa*, s. 11–48. Toim. Vuokko Niiranen, Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Nikkilä, Juhani (1994). *Hallintotyön ympäristö: Kohti tuloksellista ja palvelevaa hallintoa*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Nolan Committee (1995). *The Seven Principles of Public Life. Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life*. Available in Internet: <http://www.public-standards.gov.uk/>
- OECD (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief No. 7. Paris.
- Ojala, Ilpo (2003). *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. Acta Wasaensia, No 119, Hallintotiede 8. Vaasa: Vaasan Yliopisto.
- Ollila, Seija (2006). *Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveystalouden julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa: Johtamisosaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisena näkökulmana*. Acta Wasaensia, No 156, Sosiaali- ja terveyshallinto 1. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- O'Reilly, Charles A. & Jennifer A. Chatman (1996). Culture as Social Control: Corporations, Cults, and Commitment. Teoksessa: *Research in Organizational Behavior*, 157–200. Toim. Barry M. Staw & Larry L. Cummings. Greenwich, CT: JAI Press.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Parker, Rachel & Lisa Bradley (2000). Organizational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organizations. *The International Journal of Public Sector Management* 13:2, 125–141
- Pedersen, John Storm & Jacob D. Rendtorff (2004). Value-Based Management in Local Public Organizations: A Danish Experience. *Cross Cultural Management* 11:2, 71–94.
- Poister, Theodore H. & Gregory Streib (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Model and Processes. *Public Productivity & Management Review* 22:3, 308–325.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Pollitt, Christopher (2004). *Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press/McGraw-Hill.

- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen & C. Talbot (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3:3, 271–290.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rainey, Hal G. & Young Han Chun (2007). Public and Private Management Compared. Teoksessa: *The Oxford Handbook of Public Management*, s. 72–102. Toim. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. & Christopher Pollitt. Oxford: Oxford University Press.
- Randall, Donna M. & Annetta M. Gibson (1990). Methodology in Business Ethics: A Review and Critical Assessment. *Journal of Business Ethics* 9:6, 457–471.
- Ravlin, Elizabeth C. & Bruce M. Meglino (1987). Effect of Values on Perception and Decision Making: A Study of Alternative Work Values Measures. *Journal of Applied Psychology* 72:4, 666–673.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Rokeach, Milton (1973). *The Nature of Human Values*. New York: The Free Press.
- Rossouw, Gedeon J. & Leon J. van Vuuren (2003). Modes of Managing Morality: A Descriptive Model of Strategies for Managing Ethics. *Journal of Business Ethics* 46:4, 389–402.
- Salminen, Ari (2003). *Hyvän hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 245, Hallintotiede 29. Vaasa.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2006). Accountability, Values and the Ethical Principles of Public Service: The Views of Finnish Legislators. *International Review of Administrative Sciences* 72:2, 171–185.

- Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2001). *Market Orientation in the Finnish Public Sector: From Public Agency to Privatised Company*. Ministry of Finance and University of Vaasa. Helsinki: Edita.
- Sanderson, Ian (1998). Beyond Performance Measurement? Assessing “Value” in Local Government. *Local Government Studies* 24:4, 1–25.
- Savolainen, Taina (2000). Muutoksen johtaminen ideologisenä ja strategisena haasteena. Teoksessa: *Balanced Scorecard valtionhallinnossa: Balanced Scorecard Forum 2000*, s. 17–23. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schubert, Glendon (1962). The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory. *American Political Science Review* 51:2, 346–368.
- Schwartz, Shalom H. (1992). Universals in the Content and Structures of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries. Teoksessa: *Advances in Experimental Social Psychology* 25, s. 1–65. Toim. Mark P. Zanna. San Diego: Academic Press.
- Scott, Elisabeth D. (2002). Organizational Moral Values. *Business Ethics Quarterly* 12:1, 33–55.
- Scott, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, London, and New York: Sage.
- Self, Peter (2000). *Rolling Back the Market: Economic Dogma and Political Choice*. New York: St. Martin’s Press.
- Selznick, Phillip (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth*. Berkeley: The University of California Press.
- Simons, Robert (2000). *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Sinclair, Amanda (1997). After Excellence: Models of Organizational Culture for the Public Sector. Teoksessa: *Managerialism: The Great Debate*, 134–151. Toim. Mark Considine & Martin Painter. Carlton South: Melbourne University Press.

- Sorauf, Frank (1957). The Public Interest Reconsidered. *Journal of Politics* 19:4, 616–639.
- Stohs, Joanne & Teresa Brannick (1999). Codes of Conduct: Predictors of Irish Managers' Ethical Reasoning. *Journal of Business Ethics* 22:4, 311–326.
- Stone, Deborah (1988). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: HarperCollins.
- Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Sulkunen, Pekka (1997). Todellisuuden ymmärrettävyys ja diskurssianalyysin rajat. Teoksessa: *Semiottisen sosiologian näkökulmia*, s. 13–53. Toim. Pekka Sulkunen & Jukka Törrönen. Helsinki: Gaudeamus.
- Summa, Hilikka (1993). Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä: artikkelikokoelma*, s. 50–61. Toim. Leena Oulasvirta. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus.
- Tannenbaum, Robert & Warren H. Schmidt (1958). How to Choose a Leadership Pattern. *Harvard Business Review* 36:2, 95–101.
- Terry, Larry. D. (2002). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tiihonen, Seppo (2004). Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. Teoksessa: *Sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys*. Helsinki: Sitra.
- Treviño, Linda K. (1986). Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model. *Academy of Management Review* 11:3, 601–617.
- Treviño, Linda K. & Michael E. Brown (2004). Managing to be Ethical: Debunking Five Business Ethics Myths. *Academy of Management Executive* 18:2, 69–81.
- Treviño, Linda K., Laura Pincus Hartman & Michael Brown (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42:4: 128–142.
- Af Ursin, Klaus (1993). Virkamiesetiikka ja virkamiestyvät. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*, s. 7–20. Toim. Leena Oulasvirta. Helsinki: Painatuskeskus.

- Vakkuri, Jarmo & Pentti Meklin (1998). Tulostmittaus ja ”vastiketta rahalle” – ajattelutapa: näkökulmia mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin. *Hallinnon tutkimus* 17:2: 80–89.
- Vancouver, J.B. & N.W. Schmitt (1991). An exploratory Examination of Person-Organization Fit: Organizational Goal Congruence. *Personnel Psychology* 44, 333–352.
- Van Wart, Montgomenry (1998). *Changing Public Sector Values*. New York: Garland.
- Vartiainen, Pirkko (1994). *Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorit ja käytäntö: Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Acta Wasaensia No 40, Hallintotiede 2. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Vartiainen, Pirkko (2003). The Substance of Stakeholder Evaluation: Methodological Discussion. *International Journal of Public Administration* 26:1, 1–18.
- Vartola, Juha (2005). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- White Jr., Richard D. (1999). More than an Analytical Tool: Examining the Ideological Role of Efficiency. *Public Productivity & Management Review* 23:1, 8–23.
- Whittier, Nathan C., Scott Williams & Todd C. Dewett (2006). Evaluating Ethical Decision-Making Models: A Review and Application. *Society and Business Review* 1:3, 235–247.
- Whittington, Richard (1993). *What is Strategy – and Does It Matter?* London: Routledge.
- Whitton, Howard (2001). *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*. Transparency International 2/2001. Saatavissa internetistä 5.2.2007: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf>
- Williams, Sandra L. (2002). Strategic Planning and Organizational Values: Links to Alignment. *Human Resource Development International* 5:2, 217–233.
- Wilson, A. (2001), Understanding Organizational Culture and the Implications for Corporate Marketing. *European Journal of Marketing* 35: 3, 353–367.
- Wisniewski, Mik (2001). Using Servqual to assess customer satisfaction with public sector services. *Managing Service Quality* 11:6, 380–388