

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

LEAN-AJATTELU JULKISEN ARVON EDISTÄJÄNÄ
Metasynteesi julkisen arvon luomisesta terveydenhuollossa

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2018
Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Kaisa Salo

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; Julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	SALO, KAISA
Tutkielman nimi:	Lean-ajattelu julkisen arvon edistäjänä – Metasynteesi julkisen arvon luomisesta terveydenhuollossa
Pro gradu -tutkielma:	100 sivua, 7 liitesivua
Aika:	Maaliskuu 2018
Avainsanat:	julkinen arvo, lean, terveydenhuolto, metasynteesi

Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteina ovat julkinen arvo ja lean-ajattelu sekä niiden välinen yhteys arvon luomisen viitekehyksessä. Tutkimuksen avulla pyritään täydentämään olemassa olevaa tieteellistä keskustelua julkisesta arvosta nostamalla esille uudenlaisia ja ajankohtaisia näkökulmia arvon luomisesta lean-johtamisfilosofian avulla erityisesti terveydenhuollon kontekstissa. Tutkimuksessa pyritään osoittamaan, että keskittymällä asiakasarvon luomiseen myös julkinen arvo lisääntyy. Lisäksi arvioidaan lean-ajattelun soveltuvuutta julkisen arvon edistäjänä. Tutkimusongelmana on julkisen arvon käsitteen monitulkintaisuus ja jäsentymättömyys sekä sellaisen tutkimuksen puute, jossa tutkitaan lean-ajattelun soveltamisen yhteyttä julkisen arvon luomiseen.

Tutkimusaihetta lähestytään käsitteellis-teoreettisesta näkökulmasta, ja tutkimus on luonteeltaan laadullinen, teoreettinen tutkimus. Tutkimus koostuu julkisen arvon käsitteen analyysistä, julkista arvoa ja lean-johtamisfilosofiaa paradigmatyövästä kirjallisuuskatsauksesta sekä laadullisesta metasynteesisistä. Metasynteesisissä perehdytään 14 tieteelliseen tutkimusartikkeliin, ja aineiston analysoinnissa sovelletaan sisällönanalyysia, jonka avulla muodostetaan uudelleentulkinta tutkimuksen kohteena olevan ilmiön olemuksesta. Metasynteessin, käsiteanalyysin ja teoreettisen viitekehyksen avulla rakennetaan kokonaiskuva tutkittavasta aiheesta ja pyritään tutkittavan ilmiön syvälliseen ymmärtämiseen.

Tutkimuksen perusteella selvisi, että julkisen arvon käsitteellä voidaan katsoa olevan useita eri ulottuvuuksia, joiden kaikkien tulee täytyä, jotta julkista arvoa voidaan nähdä muodostuneen. Lean-ajattelun mukaisen arvokäsityksen nähdään kattavan vain osan julkisen arvon käsitteen eri puolista, mutta toisaalta voidaan ajatella, että lean-ajattelun avulla luotu asiakasarvo edistää osaltaan myös julkisen arvon muodostumista. Tutkimuksen perusteella lean-ajattelulla voidaan katsoa olevan potentiaalia kasvaa terveydenhuollon kokonaisvaltaisen kehittämisen menetelmäksi, mutta tutkimusnäyttö lean-ajattelun laajamittaisesta, holistisesta soveltamisesta terveydenhuoltoon on vielä hyvin vähäistä ja ristiriitaista. Jatkotutkimuksena aihetta voitaisiin tarkastella esimerkiksi laajemmalla aineistolla tai empiirisen tapaustutkimuksen avulla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	6
2 TUTKIMUSASETELMA	11
2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma	11
2.3 Tutkimukselliset valinnat	13
2.3 Aineisto ja menetelmät.....	15
2.4 Tutkimuksen eteneminen	19
3 ARVON KÄSITTEESTÄ JULKISEN ARVON TEORIAAN	20
3.1 Julkinen arvo ja sen monet tulkinnat.....	20
3.2 Julkisen arvon teoria julkisen toiminnan jäsentäjänä.....	26
3.3 Julkisen arvon luominen, mittaaminen ja arviointi.....	31
4 LEAN-JOHTAMISFILOSOFIA JULKISESSA HALLINNOSSA	43
4.1 Lean-johtamisfilosofian keskeiset piirteet.....	44
4.2 Arvon luominen lean-ajattelun avulla	46
4.3 Lean-ajattelun soveltaminen julkisella sektorilla	49
4.4 Lean-ajattelu terveydenhuollossa.....	54
5 JULKISTA ARVOA LEAN-AJATTELULLA? – METASYNTEESI.....	59
5.1 Metasynteessin lähtökohdat	59
5.2 Aineiston kerääminen ja analysointi	63
5.3 Metasynteesi julkisen arvon edistämisestä lean-ajattelun avulla.....	67
5.4 Yhteenveto metasynteessin keskeisistä havainnoista	84
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	88
LÄHTEET	94
LIITTEET.....	101
KUVIOT	
Kuvio 1. Strateginen kolmiokehys (Moore, 1995)	28
Kuvio 2. Julkisen arvon virta (Benington, 2011)	39

1 JOHDANTO

Julkiseen sektoriin kohdistuu jatkuvasti monenlaisia muutospaineita, joiden muotoutumiseen vaikuttavat niin talouden kehitys, EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön muotoutuminen, väestön rakenteessa tapahtuvat muutokset, poliittinen ilmapiiri kuin yleisesti kulloinkin vallalla olevat ajattelutavatkin. Terveystuotannon kustannusten jatkuva kasvu yhdistettynä väestön ikääntymiseen ja siihen, että EU-maiden talouden kehitys on ollut 2000-luvulla ollut heikompaa verrattuna esimerkiksi Yhdysvaltoihin ja Aasiaan (Tilastokeskus, 2010), on johtanut siihen, että taloudellisten resurssien niukkuus ja rakenteellisten uudistusten sekä tehokkaampien toimintatapojen tarve on pakottanut julkisen sektorin organisaatiot etsimään tuottavampia, tuloksellisempia ja vaikuttavampia tapoja toimia ja järjestää palveluja. Sama kasvava paine julkista sektoria kohtaan on havaittavissa ympäri maailmaa, ja ratkaisuja tehokkuuden parantamiseen on alettu hakea myös alun perin yksityisen sektorin ja teollisen tuotannon käyttöön suunnitelluista menetelmistä (Radnor, Holweg & Waring, 2012).

Julkisen sektorin toimintaympäristössä on tapahtunut ja tapahtuu merkittäviä muutoksia myös johtamisen näkökulmasta. Siinä missä 1980-luvulla yleistynyt ja nyt vähitellen väistyvä New Public Management -paradigma korosti julkisen sektorin organisaatioiden operatiivista tehokkuutta ja pyrkimystä tuottavuuden kasvattamiseen, korostaa vallitseva New Public Governance -ajattelutapa puolestaan verkostomaisia, sektorirajat ylittäviä hallintatapoja, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä ja vaikuttavampaa julkishallintoa. Johtamisparadigmat eivät kuitenkaan suoraan vaihdu yhdestä toiseen, vaan ne voivat elää rinnakkain toisiinsa lomittuneina ja päällekkäisinä pitkänkin ajan. Moni julkisen sektorin organisaatio hyödyntääkin toiminnassaan samanaikaisesti taloudellisuuden ja tehokkuuteen sekä toisaalta vaikuttavuuteen ja julkisen arvon kasvattamiseen tähtäviä johtamisen välineitä ja toimintatapoja.

Maailmanlaajuiset yhteiskunnalliset kehityssuuntaukset vaikuttavat nekin siihen, millaisia odotuksia julkisen sektorin toimintaan kohdistuu. Tällä hetkellä keskeisimmistä muutosvoimista voidaan mainita esimerkiksi digitalisaatio, robotiikan kehittyminen, globalisaatio sekä se, että liiketoiminnan keskipisteeseen on astunut asiakas. Asiakasta ei nähdä enää vain tuotteen tai palvelun ostajana ja kuluttajana, vaan hän voi osallistua sen suunnitteluun ja kehittämiseen. Liiketoiminnan keskeisenä lähtökohtana nähdään olevan mahdollisimman suuren arvon tuottaminen asiakkaalle (*customer value*), minkä puolestaan nähdään johtavan asiakastyytyvyyden ja sitä kautta liiketoiminnan kasvuun. Liiketoiminnan perimmäisenä tarkoituksena on lisäksi perinteisesti katsottu olevan tuottaa voittoa ja

kasvattaa omistuksen arvoa (*stakeholder value*). Tällä tavoin liiketoiminnassa tuotetaan arvoa kahdella eri tasolla.

Julkisen sektorin vastine yksityisen sektorin arvon luomiselle on julkinen arvo (*public value*). Julkinen arvo voidaan määritellä kahdella tasolla; yksittäiset kansalaiset julkisten palvelujen käyttäjinä, julkisten palvelujen asiakkaat, saavat palvelua käyttämällä itselleen yksityistä arvoa (*private value; vrt. customer value*), kun taas kansalaiset laajempana ryhmänä nauttivat julkista arvoa. Nämä kaksi eri arvoa rakentuvat usein kuitenkin täysin saman prosessin avulla, jolloin esimerkiksi perusopetuksen voidaan nähdä tuottavan arvoa sekä yksittäiselle oppilaalle, että yhteiskunnalle oppilaiden sivistymisenä. (Hartley, Alford, Knies & Douglas 2017, 675.)

Julkisen arvon teoria rakentuu julkisen arvon luomisen ympärille, ja sen voidaan osaltaan nähdä edustavan New Public Governance -paradigman mukaista lähestymistapaa julkiseen hallintoon. Teorian oppi-isänä pidetyn Mark Mooren (1995) mukaan keskeisin toimija julkisen arvon luomisen prosessissa on julkisjohtaja (*public manager*), mutta Mooren kritisoijat ja myöhemmät aiheesta tehdyt tutkimukset korostavat enemmän sitä, että julkinen arvo syntyy prosessissa, jossa päättäjät ja johtajat julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla yksin ja toisiinsa liittyneinä luovat julkista arvoa. Julkisen arvon luominen ei kuitenkaan ole vailla haasteita, sillä maailma on Mooren (1995) teoksen ilmestymisen jälkeen muuttunut moninapaiseksi ja monitoimijaiseksi, ja sitä luonnehtivat kompleksisuus, dynaamisuus, epävarmuus ja monitulkintaisuus. Tässä ympäristössä laaja kirjo erilaisia toimijoita liittyy yhteen ja luo julkista arvoa vaihtuvilla kokoonpanoilla. Tämä uusi kompleksisempi julkisen arvon konteksti on näin ollen luonut tarpeen kehittää julkisen arvon teoriaa niin, että nämä olennaiset toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset huomioidaan. (Bryson, Sancino, Benington, & Sørensen, 2016.)

Arvon luominen on keskeinen näkökulma myös lean-johtamisfilosofiassa. Lean-johtamisfilosofia voidaan nähdä de Jongin ym. (2017) mukaan New Public Management -paradigman mukaisena johtamistyökaluna ja kokonaisvaltaisena ajattelutapana. Lean-ajattelun pohjimmaisena ideana on tuottaa asiakkaalle mahdollisimman paljon lisäarvoa, joten se voidaan nähdä asiakaskeskeisenä ajattelumallina ja toimintatapana. Toisaalta lean-ajattelun ideana on muokata myös organisaation prosesseja siten, että niistä poistetaan kaikki asiakasarvoa tuottamaton toiminta eli ”hukka” sekä luoda organisaatiolle jatkuvan kehittämisen kulttuuri. Tällöin sekä organisaation tuottavuuden, että sen vaikuttavuuden nähdään parantuvan. (Womack & Jones, 1996a.)

Julkisen arvon teoria ja sen käytännön sovellukset eivät poissulje sitä, etteikö samanaikaisesti voitaisi hyödyntää myös muita työkaluja muista johtamisfilosofioista, ja esimerkiksi lean-ajattelun nähdään hyötyvän julkisen arvon työkalujen soveltamisesta (de Jong ym. 2017). Vaikka lean-ajattelu johtamisfilosofiana on peräisin jo 1990-luvulta, on sitä vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana alettu soveltaa julkisella sektorilla keinona parantaa tuottavuutta ja yhtenäistää prosesseja. Keskeisin lean-ajattelun ongelma julkisen sektorin organisaatioissa on kuitenkin ollut se, että on liikaa keskitytty sisäiseen sektorikohtaiseen tehokkuuteen eikä ulkoiseen, palvelun käyttäjästä lähtevään arvon luomiseen (Radnor ym. 2012).

Edellä mainitun perusteella voidaan havaita, että vaikka julkisen sektorin johtamisessa ollaan siirtymässä kohti joustavia, organisaatorajat ylittäviä ja vaikuttavuus- ja arvokeskeisiä toimintamalleja, on toisaalta kustannusten leikkaamiseen ja tehokkuuteen pyrkiville toimintamalleille yhä kysyntää. Julkisen arvon teorian avulla on sanottu pystyttävän vastaamaan paremmin modernin julkisen hallinnan kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin ja kansalaisten intresseihin. Julkisen arvon teorian on luvattu olevan tehokkaampi, vaikuttavampi ja asiakasystävällisempi lähestymistapa julkisen sektorin johtamiseen, ja sen tavoitteena on saada paras mahdollinen käyttö resursseille erilaisten tuloksellisuuden mittaamisen ja jatkuvan kehittämisen mallien avulla, joiden tehtävänä on tunnistaa arvo (Moore 2013, 1).

Samanaikainen tarve kustannustehokkaille palvelujen järjestämisen malleille herättää kuitenkin kysymyksen siitä, voidaanko julkista arvoa luoda sellaisten toimintamallien ja prosessien avulla, jotka ovat samaan aikaan kustannustehokkaita ja tuloksellisia. Voidaan myös ajatella, että on veronmaksajan näkökulmasta oikeudenmukaista, että julkiset palvelut tuotetaan siten, että niiden aikaan saamiseen käytetyille verorahoille saadaan mahdollisimman suuri vastine. Taloudellisesti, tehokkaasti, tuloksellisesti ja vaikuttavasti tuotetut julkiset palvelut lisäävät näin ollen julkisten palvelujen arvoa ja legitimizeettiä niin kansalaisten kuin poliittisten päättäjienkin silmissä.

Asiakasarvon luomiseen keskittyvää lean-ajattelua on sovellettu myös julkisen sektorin organisaatioissa, ja sen on sanottu muun muassa Radnorin ja Osbornen (2013) mukaan kirjallisuuden perusteella osoittautuneen hyödylliseksi ja mahdollisesti loppukäyttäjille arvoa lisääväksi palvelujen järjestämisen toimintamalliksi. Radnorin ja Walley'n (2008) mukaan toistaiseksi laajamittaisimmat esimerkit lean-ajattelun soveltamisesta julkisiin palveluihin vaikuttavat löytyvän terveydenhuollosta,

vaikka he eivät näekään mitään syytä siihen, miksi lean-ajattelua ei voitaisi soveltaa laajemminkin julkisella sektorilla. Lean-ajattelun on luvattu säilyttävän palvelujen tuottavuus, kehittävän resurs-sien käyttöä ja säilyttävän samalla palvelujen laadun. Lyhyesti sanottuna sitä on mainostettu sano-malla, että se mahdollistaa enemmän tekemisen vähemmällä. (Radnor ym. 2012.)

Mooren (2013, 3) mukaan on kuitenkin huomattava, että idea siitä, että julkinen hallinto luo arvoa tuottamalla sosiaalisia vaikutuksia ei ole täysin sama asia kuin idea siitä, että julkinen hallinto luo arvoa tyydyttämällä ”asiakkaidensa” tarpeet – olivatpa ”asiakkaat” sitten edunsaajia tai velvoitettuja. Se, mikä tekee sosiaalisista vaikutuksista arvokkaita ei ole se, että tietyt yksilöt arvostavat niitä, vaan että laajempi ”julkinen yleisö” epäsuorasti hyväksyy, että heitä verotetaan ja säännellään, jotta heille voidaan tuottaa tietyt sosiaaliset arvot (Moore 2013, 3). Tämä herättää kysymyksen siitä, mikä on lean-ajattelun mukaisen asiakasarvon käsitteen suhde julkiseen arvoon, ja voidaanko julkisella sek-torilla asiakasarvoa luomalla luoda myös julkista arvoa.

Julkisen arvon käsitettä hyödyntävien kansainvälisten akateemisten julkaisujen määrä on tällä het-kellä nousussa, ja sitä koskevia julkaisuja tuotetaan noin 700 kappaletta vuosittain (Hartley ym. 2017). Lean-ajattelua koskevissa tieteellisissä julkaisuissa on myös havaittu hurjaa kasvua etenkin terveydenhuollon laadun parantamisen aihepiirin osalta, jota koskevien artikkelien määrä nousi 4:stä 220:en jo vuosien 1991 ja 2012 välillä (Sun ym. 2014). Hartley ym. (2017) pitävät kuitenkin empii-ristä näyttöä julkisen arvon teorian käytännön soveltamisesta vielä varsin vähäisenä ja julkisen arvon käsitettä edelleen jäsentymättömänä ja monitulkintaisena. Lisäksi huolimatta siitä, että lean-ajattelu on levinnyt laajalle etenkin terveydenhuollossa, pitävät monet tutkijat näyttöjä sen soveltamisesta hyvin pragmaattisina sekä hajanaisina ja sirpaleisina (Young & McClean, 2008). Näyttää myös siltä, ettei julkisen arvon teoriaa ja lean-ajattelua tai niiden arvokäsityksiä ole tutkittu suoraan vielä yh-dessä, jolloin voidaan tunnistaa tarve sellaiselle tutkimukselle, jossa pyritään muodostamaan yhtenäi-nen kuva julkisen arvon käsitteen sisällöstä sekä siitä, miten sen nähdään soveltuvan yhteen lean-ajattelun arvokäsityksen kanssa.

Edellisen keskustelun perusteella voidaan myös huomata, että tarve tutkimukselle, jossa tarkastellaan kahden tai useamman eri johtamisparadigman mukaisten toimintamallien yhteensopivuutta, on ole-massa. Siirtymä kohti organisaatorajat ylittäviä, joustavia ja monen toimijan verkostona tuottamia julkisia palveluja ei poista tarvetta vastata kustannuspaineisiin ja rakenteellisia uudistuksia vaativiin toimintaympäristön muutoksiin. Toimintaympäristössä, taloudellisessa tilanteessa tai poliittisissa

voimasuhteissa tapahtuvat muutokset eivät myöskään poista julkisen sektorin velvoitetta tuottaa kansalaisilleen laissa määritellyt palvelut, mistä syystä parhaiden käytäntöjen etsiminen ja strateginen suunnittelu muodostuvat entistäkin tärkeämmiksi. Tästä syystä tarvitaan toimintamalleja, joiden avulla ja joita yhdistelemällä voidaan vastata mahdollisimman hyvin modernin julkisen hallinnon niukkojen resurssien ja kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin.

Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteina ovat julkinen arvo ja lean-ajattelu sekä niiden välinen yhteys arvon luomisen viitekehyksessä. Tutkimuksessa pyritään osoittamaan, että keskittymällä asiakasarvon luomiseen myös julkinen arvo lisääntyy. Mielenkiinto tutkimusaihetta kohtaan syntyi halusta tarkastella yhteyttä kahden kiinnostavan, ajankohtaisen ja monitulkintaisen paradigman välillä, jäsentää julkisen arvon monitulkintaista käsitettä sekä halusta luoda uusi, tuore näkökulma julkisen arvon ja lean-johtamisen tutkimusperinteisiin. Tutkimusaihetta tarkastellaan terveydenhuollon viitekehyksessä, sillä aiheen ollessa vielä varsin vähän tutkittu, löytyy tutkimusaineistoa runsaimmin juuri terveydenhuoltoon liittyen.

2 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa kerrotaan tutkimusasetelmasta ja tutkimuksen toteuttamisesta. Tutkimukselle asetettujen tavoitteiden, aikaisemmasta tutkimuksesta tunnistetun tutkimusongelman ja tutkimuskysymysten avulla pyritään tutkimuksen kohteena olevan ilmiön monipuoliseen ja kriittiseen tarkasteluun. Luvussa avataan myös tutkimuksen toteuttamiseen ja tarkastelunäkökulmiin liittyvät valinnat ja rajaukset sekä kerrotaan tutkimuksen aineistosta ja tutkimusmenetelmistä.

2.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella julkisen arvon käsitettä ja julkisen arvon luomista lean-johtamisfilosofian viitekehyksessä. Tutkimuksen tavoitteena on ensinnäkin luoda selkeä jäsenyys siitä, kuinka julkisen arvon käsitettä kuvataan tieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa. Toisena tavoitteena on käsityksen muodostaminen siitä, voidaanko julkista arvoa luoda lean-johtamisfilosofian mukaisten ajattelutapojen ja käytännön sovellusten avulla. Tutkimuksen kolmantena tavoitteena on tutkittavan ilmiön syvälinen ja kokonaisvaltainen ymmärtäminen sekä sen saattaminen käsitteelliseen muotoon.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen, käsitteellis-teoreettinen tutkimus, sillä siinä tutkimuksen kohdetta ei havainnoida suoraan, vaan sitä tarkastellaan käsitteellisten mallien, teorioiden ja tutkimuskirjallisuuden perusteella muodostettujen havaintojen avulla. Laadulliselle tutkimukselle ominaista on myös eräänlainen tulkinnallisuus, ja tutkimuksen lopputuloksena syntyy tutkijan luoma konstruktio tutkittavana olevan ilmiön olemuksesta (Eskola & Suoranta, 1998). Tutkimusta voidaan näin ollen kuvata luonteeltaan myös kuvailevaksi ja kartoittavaksi, sillä sen tarkoituksena on luoda tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä selkeä kuva olemassa olevan tutkimuksen perusteella.

Tutkimuksen avulla pyritään täydentämään olemassa olevaa tieteellistä keskustelua julkisesta arvosta nostamalla esille uudenlaisia ja ajankohtaisia näkökulmia arvon luomisesta lean-johtamisfilosofian muodostaman viitekehyksen avulla. Tutkimuksen avulla pyritään myös osoittamaan ja arvioimaan lean-ajattelun soveltuvuutta julkisen arvon luomisen edistämiseen. Julkisen arvon teoria toimii tutkimuksessa viitekehyksenä lean-ajattelun arvioimiselle julkisen arvon edistäjänä.

Tämän tutkimuksen tutkimusongelma liittyy yhtäältä julkisen arvon käsitteen monitulkintaisuuteen ja jäsentymättömyyteen sekä toisaalta siihen, ettei julkisen arvon teoriaa ole juurikaan tutkittu yhdessä muiden johtamistraditioiden ja niiden mukaisten sovellusten kanssa. Julkisen arvon teorian ja lean-johtamisfilosofian keskeisenä sisältönä on arvon luominen erilaisten prosesseiksi jäseneltyjen toimintojen ja toiminnan avulla. Olemassa oleva tutkimuskirjallisuus kuitenkin antaa viitteitä siitä, että julkisen arvon teorian ja lean-ajattelun käsitykset arvosta ja arvon luomisesta poikkeavat jonkin verran toisistaan. On kuitenkin arveltu, että johtamisen välineet, kuten lean, voivat hyötyä julkisen arvon teorian mukaisista soveltamisperiaatteista (de Jong ym. 2017).

Tutkimusongelmaksi muodostuu edellisen perusteella *julkisen arvon käsitteen monitulkintaisuus* sekä se, että vaikka julkisen arvon teorian ja lean-johtamisfilosofian välillä tunnustetaan olevan arvon luomiseen liittyviä samankaltaisuuksia, on *niiden yhteensopivuutta ja samanaikaisen soveltamisen periaatteita tutkittu hyvin vähän*. Tutkittavan ilmiön ymmärtämiseksi mahdollisimman syvällisesti ja monipuolisesti, tarkastellaan aihetta julkisen arvon, julkisen sektorin johtamisen ja lean-johtamisfilosofian arvokäsityksen näkökulmista.

Tutkimusongelmaan pyritään vastaamaan seuraavien *tutkimuskysymysten* avulla:

- *Miten julkisen arvon käsitettä ja siihen liittyviä arvon käsitteitä kuvataan tutkimuskirjallisuudessa, ja millaisia näkökulmia julkisen arvon tarkasteluun on tunnistettavissa julkista arvoa koskevassa tieteellisessä keskustelussa?*
- *Kuinka julkisen arvon näkökulma tulee esille julkisen sektorin johtamista koskevassa tutkimuskirjallisuudessa, ja miten julkisen arvon näkökulman nähdään vaikuttavan johtamiseen?*
- *Millä tavoin eri arvonäkökulmat tulevat esille, ja kuinka julkisen arvon käsitettä kuvataan lean-johtamisfilosofian käytännön sovelluksia hyödyntävissä terveydenhuollon organisaatioissa tieteellisten tutkimusartikkelien perusteella?*

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan tarkastelemalla julkisen arvon käsitettä ja julkisen arvon teoriaa koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen vastataan tutkimuksessa toteutettavan tieteellisten tutkimusartikkelien metasynteesin avulla. Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi lean-johtamisfilosofian keskeisiä piirteitä ja arvon luomisen periaatteita sekä sen soveltamista julkisen sektorin ja terveydenhuollon toimintaympäristöissä. Selkeä ymmärrys lean-ajattelun keskeisistä piirteistä ja periaatteista luo pohjan lean-ajattelun arvioimiselle julkisen arvon edistäjänä.

2.3 Tutkimukselliset valinnat

Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevan ilmiön voidaan katsoa olevan moniselitteinen, ja sitä voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Tämä asettaa haasteita yhtenäisen käsityksen ja tulkinnan muodostamiselle sen sisällöstä. Tästä syystä tutkimuksen taustalla vaikuttavaksi tieteenfilosofiseksi ajattelutavaksi ja tutkijan ajattelua ohjaavaksi näkökulmaksi on valittu hermeneutiikka.

Hermeneutiikassa korostuu tosiasioiden ja arvojen välinen yhteys, ja ilmiöiden nähdään liittyvän toisiinsa, ajallisesti samanaikaisesti tapahtuviin ilmiöihin ja tapahtumiin sekä niiden kehitykseen (Anttila, 1998). Tieto käsitetään hermeneuttisessa tutkimusotteessa jatkuvaksi ja uusiutuvaksi erilaisten tulkintojen prosessiksi (Tuomi & Sarajärvi, 2002). Yksityiskohtia tulee tarkastella kokonaisuuden osana, ja toisaalta tulee myös tarkastella sitä, miten yksityiskohtat vaikuttavat tutkittavaan kokonaisuuteen. Hermeneuttisessa lähestymistavassa tutkijan tulee osata määritellä ja käsitteellistää se, mitä hän on tutkimuksessaan kysynyt (*problematisointi*), miten hän on tutkittavan ilmiön eritelletty (*analysointi*) ja mihin tuloksiin hän on tullut (*synteesi*). (Anttila, 1998.) Tässä tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä, lean-ajattelua julkisen arvon edistäjänä, tarkastellaan erilaisten arvokäsitysten, julkisen arvon teorian ja julkisen sektorin johtamisen näkökulmista pyrkien samalla hahmottamaan kokonaiskuva ja sen tulkinnan kannalta olennaiset yhteydet sen eri osien välillä.

Anttilan (1998) mukaan hermeneuttinen tieteenperinne keskittyykin asioiden merkitysten tutkimiseen, ja sen tehtävänä on auttaa paljastamaan se, mikä tutkittavassa kohteessa on ilmaistu enemmän tai vähemmän epäselvästi. Tästä syystä hermeneutiikkaa voidaankin luonnehtia myös tulkinnalliseksi menetelmäksi. Tulkinnalla puolestaan tarkoitetaan sitä, että tutkija tarkastelee havaintojaan tiettyjen teoreettisten olettamusten ja viitekehysten läpi, joiden ilmenemismuotoja havaittujen ilmiöiden ajatellaan olevan. (Anttila, 1998.) Tässä tutkimuksessa tulkinnallisuus tulee esille tutkimusmenetelmänä käytettävän metasynteessin kautta, jossa tarkastellaan tutkittavaa aineistoa arvon luomisen ja johtamisen näkökulmista. Metasynteessin avulla muodostuu tutkijan rakentama uudelleentulkinta aineistosta.

Tulkinnallisuuteen voidaan liittää myös konstruktion käsite, joka pohjautuu dekonstruktivistiseen ajattelutapaan. Dekonstruktivistisen ajattelutavan mukaan teksteissä ei ole yksiselitteisiä merkityksiä,

ja sen avulla tutkittavasta ilmiöstä voidaan tuottaa useita erilaisia näkökulmia, nostaa esille ymmärtämisen ja käsitteiden vastakohtia ja havaita ristiriitaisuuksia. (Niikko, 2015.) Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan laadullinen tutkimus on tulkinnallista, ja tutkimuksen tuloksena syntyy tutkijan luoma konstruktio tutkimuksen kohteena olevan ilmiön olemuksesta. Tässä tutkimuksessa konstruktio luodaan olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden ja tieteellisistä tutkimusartikkeleista tehtyjen havaintojen avulla.

Tutkimuksessa hyödynnetään myös abduktiivista päättelyä. Abduktiivista päättelyä varten tutkijalla on oltava jonkinlainen johtolanka sekä tiedollinen ja teoreettinen esiymmärrys tutkittavasta aiheesta. Tällä tavoin hän pystyy erottamaan tutkittavasta aineistosta olennaisen. Abduktiivisen päättelyn tarkoituksena onkin kohdistaa tutkijan huomio tiettyihin tärkeiksi oletettuihin tai tiedettyihin seikkoihin. Päättelyn taustalla oleva johtolanka ohjaa tutkimuksen etenemistä. Päättelyn avulla ilmiötä koskevaan teoriaan voidaan löytää sellaisia elementtejä, joiden olemassaoloa ei ole välttämättä aikaisemmin tiedostettu, otettu esille tai niistä ei ole kirjoitettu. Abduktiivinen päättely perustuukin siihen, että uutta teoriaa voidaan muodostaa vain silloin, kun havaintojen tekoa ohjaa jokin johtoajatus (*guiding principle*). Johtoajatuksen avulla havaintoja voidaan keskittää tiettyihin seikkoihin tai olosuhteisiin, joiden uskotaan tuottavan uutta teoriaa tai uusia näkökulmia ja ideoita tutkittavasta ilmiöstä. (Anttila, 1998.) Tässä tutkimuksessa havaintojen tekoa ja päättelyä ohjaa ajatus julkisen arvon ja lean-johtamisfilosofian arvokäsitysten välisestä yhteydestä, ja tutkimuksessa pyritään osoittamaan, että lean-ajattelua hyödyntämällä luotu arvo edistää myös julkisen arvon muodostumista.

Rajaukset

Arvon käsitettä ja sen merkitystä on tutkittu monilla eri tieteenaloilla. Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena on julkinen arvo ja sen edistäminen lean-ajattelun avulla, joten tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan arvon käsitettä yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Tutkielman laajuus huomioon ottaen ei myöskään ole mielekäästä tarkastella arvon käsitettä sen syvällisemmin tai laajemmin, kuin mikä on tarkoituksenmukaista julkisen arvon käsitteen monimerkityksisyyden esille tuomiseksi ja kokonaiskuvan muodostamiseksi sen eri tulkinnoista.

Julkisen arvon rinnalla toisena keskeisenä teemana tässä tutkielmassa on lean-johtamisfilosofia, jota tarkastellaan erityisesti arvon muodostuksen näkökulmasta. Sen lisäksi, että lean on kokonaisvaltainen johtamisen filosofia, katsotaan sen alle kuuluvan lukuisia eri lean-ajattelun käytännön sovelluksia

ja johtamisen työkaluja ja tekniikoita. Tässä tutkimuksessa tutkittavan ilmiön kannalta olennaista on ymmärtää lean nimenomaan kokonaisvaltaisena, holistisena johtamisen filosofiana ja tapana toimia. Tästä syystä tutkielmassa ei käsitellä lean-ajattelun sovelluksia ja työkaluja enempää, kuin mitä on katsottu tarpeelliseksi lean-ajattelun keskeisten periaatteiden ymmärtämiseksi.

Tutkimuksessa käsitellään julkisen arvon edistämistä lean-ajattelun avulla terveydenhuollon kontekstissa. Kuten aiemmin mainittiin, voidaan lean-ajattelun katsoa olevan vielä varsin tuore ja vähän tutkittu johtamisen filosofia julkisen sektorin toimintaympäristössä, jolloin myös aiheeseen liittyvän tieteellisen tutkimusaineiston saatavuus on rajallista. Tutkimusaineiston määrä on tällä hetkellä suurin terveydenhuollon osalta, jossa lean-ajattelun periaatteita on sovellettu toistaiseksi laajimmin. Tutkimuksen haluttiin olevan mahdollisimman kattava, jotta siitä tehtyjä johtopäätöksiä voidaan pitää luotettavina. Tästä syystä lean-ajattelua koskeva tutkimusaineisto päätettiin rajata siten, että tutkimukseen valittiin ainoastaan lean-ajattelun soveltamista terveydenhuollossa koskevia tutkimusartikkeleita.

2.3 Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineisto koostuu tutkimuksen aiheeseen liittyvästä tutkimuskirjallisuudesta ja tieteellisistä artikkeleista. Koska kyseessä on käsitteellis-teoreettinen lähestymistapa tutkittavaan ilmiöön, ei tutkimus sisällä empiiristä aineistoa, vaan se koostuu teoreettisesta viitekehystä, käsiteanalyysistä ja tieteellisiä artikkeleita analysoivasta kirjallisuuskatsauksesta, metasynteesisistä. Kirjallisuuskatsaukseen valittiin 14 tieteellistä artikkelia, joiden osalta tutkittiin julkisen arvon vaikutusta johtamiseen sekä julkisen arvon näkökulman ilmenemistä lean-ajattelun soveltamisessa. Tutkimusaineistoa, sen keräämistä ja analysointia kuvataan tarkemmin tutkielman luvussa 5.2.

Tutkimusmenetelminä tässä tutkimuksessa käytetään käsiteanalyysia ja kirjallisuuskatsausta. Käsiteanalyysin avulla tutkitaan julkisen arvon käsitteen sisältöä, eri merkityksiä ja asemaa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa ja julkisen hallinnon näkökulmasta. Käsiteanalyysin tarkoituksena onkin etsiä merkityksiä ja näkökulmia sekä auttaa ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä syvällisemmin (Tuomi & Sarajärvi, 2002). Anttilan (1998) mukaan laadullisessa tutkimuksessa käsitteet voivat olla joustavia ja tutkimuksen edetessä kehittyviä ja täsmentyviä. Käsitteet ovatkin olennainen osa teorian muodos-

tamista, ja ne muodostavat eräänlaisen sillan tutkimusaineiston ja teorian välille (Anttila, 1998). Käsiteanalyysia voidaan käyttää tutkimuksen ainoana tutkimusmenetelmänä, mutta toisaalta sitä tarvitaan kaikissa tutkimuksissa niiden keskeisimpien käsitteiden kuvaamiseen (ks. esim. Kaakkuri-Knuutila 1999, 328–330). Tässä tutkimuksessa julkisen arvon käsitteen analyysillä on olennainen rooli tutkittavan ilmiön ymmärtämiseksi mahdollisimman monipuolisesti ja syvällisesti. Käsiteanalyysi pidetään tutkielman laajuuden takia kuitenkin varsin suppeana, ja analyysin tarkoituksena on tuoda esille julkisen arvon käsitteen eri tulkintoja ja näkökulmia.

Toisena tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään metasynteesiä, joka on kirjallisuuskatsausten alalajeihin kuuluvan laadullisen meta-analyysin suuntaus. Salmisen (2011) mukaan kirjallisuuskatsausten avulla tutkitaan jo olemassa olevaa tutkimusta eli tehdään ”tutkimusta tutkimuksesta”. Tämä tarkoittaa muiden tutkimusten tulosten keräämistä ja erittelyä, mikä puolestaan toimii pohjana uusille tutkimustuloksille. Systemaattisesta kirjallisuuskatsauksesta puhutaan silloin, kun erityistä huomiota kiinnitetään käytettyjen lähteiden keskinäiseen yhteyteen ja johdonmukaisuuteen sekä tekniikkaan, jolla siteeratut tulokset on kerätty. (Salminen, 2011.) Fink (2005) puolestaan määrittelee tutkimuskirjallisuuteen perustuvan kirjallisuuskatsauksen järjestelmälliseksi, tarkaksi ja toistettavissa olevaksi menetelmäksi, jonka avulla voidaan tunnistaa ja arvioida valmista, julkaistua tutkimusaineistoa. Kirjallisuuskatsaus perustuu näin ollen alkuperäisestä korkealaatuisesta tutkimuksesta johdettuihin johtopäätöksiin. Keskeistä on myös se, että aikaisempaa tutkimusta tulee arvioida kriittisesti. (Fink, 2005.)

Kirjallisuuskatsauksen avulla voidaan rakentaa kokonaiskuvaa tutkittavasta asiakokonaisuudesta sekä arvioida teoriaa, minkä voidaan katsoa olevan myös tämän tutkimuksen tavoitteena. Sen avulla voidaan myös tunnistaa ongelmia ja jopa kehittää tai luoda uutta teoriaa. Hallintotieteissä kirjallisuuskatsauksen voidaan nähdä tutkimusmetodina ja -tekniikkana sijoittuvan kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen metodin yhdistelmään (*mixed method*). (Salminen, 2011.) Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin puhtaasti laadullista lähestymistapaa, sillä tutkittavan ilmiön luonteen ja tutkimuksen tarkoituksen ja tavoitteiden ei katsota soveltuvan määrällisiin tutkimusmenetelmiin.

Kirjallisuuskatsauksen tulee täyttää tieteelliselle tutkimusmetodille ominaiset yleiset vaatimukset, kuten julkisuus, kriittisyys, itsekorjautuvuus ja objektiivisuus. Tiedeyhteisön tulee voida kriittisesti arvioida tieteellisten tutkimusten tuloksia, ja niiden tulee olla julkisia. Tutkimuksen itsekorjautuvuus

täyttyy silloin, kun tutkimuksen mahdolliset virheet ja puutteet voidaan poistaa tekemällä uusi tutkimus. Kuvaus tutkimuskohteesta on aina tutkijan näkemys, ja sen tulee olla muista auktoriteeteista riippumaton. (Haaparanta & Niiniluoto, 2016.) Yleiset vaatimukset pyritään ottamaan huomioon kiinnittämällä huomiota tutkimuksen toistettavuuteen, johon pyritään kuvaamalla tutkimusprosessi mahdollisimman tarkasti ja johdonmukaisesti. Tutkijan subjektiivisuus tunnustetaan haasteeksi luotettavien johtopäätösten tekemisen kannalta, mutta toisaalta sen nähdään olevan laadulliselle tutkimukselle ja tämän tutkimuksen valituille lähestymistavoille ominaista.

Kirjallisuuskatsausten eri tyypeistä tässä tutkimuksessa sovelletaan meta-analyysin toista suuntausta, metasynteesiä. Meta-analyysi kirjallisuuskatsauksen alalajina voidaan jakaa kahteen perussuuntaukseen, jotka ovat kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen meta-analyysi. Laadullinen meta-analyysi voidaan jakaa vielä kahteen eri suuntaukseen, jotka ovat metasynteesi ja metayhteenveto. Metasynteesi on analyysista tulkitsevampi ja kuvailevampi, kun taas metayhteenveto on matemaattisempi ja määrällisempi suuntaus ja muistuttaa kvantitatiivista meta-analyysiä. (Salminen, 2011.) Tässä tutkimuksessa hyödynnetään suuntauksista metasynteesiä, sillä mahdollisen tutkimusaineiston määrä on toistaiseksi vielä varsin rajallinen, jolloin kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien käyttäminen voisi johtaa virheellisiin tai vääristyneisiin päätelmiin. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkittavan ilmiön kuvaaminen ja syvälinen ymmärtäminen, jolloin laadullisen tutkimusmenetelmän voidaan katsoa myös soveltuvan tutkimuksen luonteeseen paremmin.

Metasynteesi tutkimusmenetelmänä

Metasynteesiä voidaan Sandelowskin ja Barroson (2007, 18) mukaan luonnehtia tulkitsevaksi yhteenvedoksi kvalitatiivisista havainnoista. Metasynteesin avulla voidaan luoda uudenlainen tulkinta saaduista havainnoista, joten näin ollen sen voidaan ajatella olevan enemmän kuin osiensa summa. Metasynteesi tarjoaa täyden kuvauksen tai selityksen tutkimuksen kohteena olevasta tapahtumasta tai ilmiöstä sen sijaan, että kyseessä olisi vain pinnallinen yhteenveto. Tämä vaatii tutkijalta kuitenkin kykyä tulkita tekstiä syvällisesti ja nähdä se kulttuurisena rakenteena, jota myös itsessään tulee tulkita. Metasynteesin validiteetti ei perustu tieteelliseen toistettavuuden logiikkaan vaan tulkitsevaan logiikkaan, jossa tehdyt löydökset kehystetään uudelleen, ja jossa tutkijan ”käsityön” jälki näkyy lopullisessa tuotteessa. (Sandelowski & Barroso 2007, 18.) Näin ollen metasynteesin voidaan nähdä tukevan hyvin tutkimukselle asetettuja tavoitteita sekä valittuja tieteenfilosofisia lähestymistapoja.

Laadullinen metasynteesi muistuttaa tutkimusmenetelmänä hyvin paljon systemaattista kirjallisuuskatsausta, ja se on metodina varsin nuori, sillä sen juuret ulottuvat 1980-luvulle. Metasynteesiä voidaan luonnehtia hermeneuttiseksi lähestymistavaksi, sillä se pyrkii ymmärtämään ja selittämään tutkimuksen kohteena olevia ilmiöitä. Metasynteesi yhdistää samaa aihetta tutkivia tutkimuksia, ja niistä tarkastellaan yhtäläisyyksiä ja eroja ja pyritään rakentamaan tutkittavasta aihealueesta vakuuttava kokonaiskuva, joka paljastaa tarkasteltavien tutkimusten taustalla olevat olettamukset ja yksityiskohdat. (Salminen 2011, 12–13.) Metasynteessin tekijä pyrkii näin ollen muodostamaan tulkinnan alkuperäisten tutkittavaan ilmiöön liittyvien tulkintojen pohjalta (Zimmer 2006, 312).

Termi kvalitatiivinen metasynteesi ei itsessään vielä kerro mitään käytetystä metodista tai tekniikasta, vaan se riippuu tutkimuksen tarkoituksesta, tavoitteesta ja siitä, millaisia tulkitsevia lähestymistapoja tutkimukseen valitun aineiston havainnot sallivat (Sandelowski & Barroso 2007, 199). Tästä syystä laadullinen metasynteesi voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Salmisen (2011, 12–13) mukaan metasynteesi voidaankin toteuttaa muun muassa tarkastelemalla tutkittavaa aineistoa narratiivisen katsauksen, meta-etnografian, grounded theoryn tai sisällönanalyysin mukaisten lähestymistapojen avulla (ks. Evans 2008, 144–145).

Salmisen (2011, 12) esittelemän Walshin ja Downen (2005, 206–209) mallin mukaan metasynteessin etenemistä voidaan kuvata muutaman toisiaan seuraavan vaiheen avulla. Ensimmäisenä vaiheena on aihealueen rajaaminen sekä tutkimusongelman, tutkimuskysymysten ja tavoitteiden asettaminen. Seuraavassa vaiheessa suoritetaan laaja-alainen aineiston haku relevanttien tekstien löytämiseksi, minkä jälkeen tehdään päätös siitä, mitä otetaan tutkimukseen mukaan. Tämän jälkeen suoritetaan tekstien arviointi, ja etsitään niiden väliltä eroja ja yhtäläisyyksiä. Lopuksi muodostetaan synteesi. Valittuja tekstejä tulee lukea huolellisesti, ja niistä nostettuja avainmetaforia, fraaseja, ideoita ja käsitteitä vertaillaan toisiinsa. Erilaisten ryhmittelyjen ja vertailun avulla pyritään muodostamaan erilaisia luokitteluja ja löytämään tutkimusten tuloksista yhtenäisyyttä. (Salminen 2011, 12.)

Tässä tutkimuksessa metasynteesi toteutetaan mukailemalla Salmisen (2011, 12) esittelemää Walshin ja Downen (2005, 206–209) mallia. Metasynteesi toteutetaan analysoimalla tutkittavaa aineistoa sisällönanalyysin keinoin. Aineiston keräämisen periaatteet ja aineiston analyysi kuvataan tutkielman luvussa 5.2.

2.4 Tutkimuksen eteneminen

Tämä tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta ja niihin kuuluvista alaluvuista. Ensimmäisessä luvussa on tutkielman johdanto, jossa esitellään tutkimusaiheen taustaa, perustellaan tutkimusaiheen valinta ja asemoidaan tutkimustehtävä osaksi tieteellistä keskustelua ja aikaisempaa tutkimusta. Toisessa luvussa esitellään tutkielman tutkimustehtävä. Luvussa määritellään tutkimusongelma ja sen ratkaisemiseksi valitut tutkimuskysymykset sekä kerrotaan tutkimuksellisista valinnoista, tutkimusaineistosta ja menetelmistä.

Kolmannessa luvussa rakennetaan tutkielman teoreettista viitekehystä julkisen arvon teorian avulla. Luvussa tarkastellaan julkisen arvon käsitettä monitulkintaisena ilmiönä ja julkisen arvon teoriaa modernin palveluyhteiskunnan jäsentäjänä. Neljännessä luvussa teoreettinen viitekehys täydentyy leanjohtamisfilosofian tarkastelulla. Luvussa avataan lean-johtamisfilosofian keskeisiä piirteitä sekä tarkastellaan lean-ajattelun soveltamista julkisen sektorin organisaatioissa ja erityisesti julkisessa terveydenhuollossa.

Viidennessä luvussa tutkimusaihetta lähestytään kirjallisuuskatsauksiin kuuluvan metasynteesin avulla. Luvun alussa tehdään yhteenveto tutkielman teoreettisesta viitekehystä, joka toimii lähtökohtana metasynteesille. Metasynteesin avulla tutkitaan julkisen arvon roolia julkisen sektorin johtamisessa sekä arvon muodostumista lean-ajattelua hyödyntävissä julkisen terveydenhuollon organisaatioissa. Metasynteesin avulla pyritään syventämään teoreettisen viitekehysten tarjoamaa ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Metasynteesi dokumentoidaan tarkasti, ja tehdyt havainnot sekä metasynteesin yhteenveto esitetään tutkielman viidennen luvun lopuksi.

Kuudennessa ja tutkielman viimeisessä luvussa muodostetaan tutkimuksesta saaduista tuloksista johtopäätökset, vastataan tutkimuskysymyksiin sekä pohditaan tutkielman reliabiliteettia ja validiteettia, tieteenalan kontribuutiota ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

3 ARVON KÄSITTEESTÄ JULKISEN ARVON TEORIAAN

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi arvon ja julkisen arvon käsitteitä aiheeseen liittyvän tutkimuskirjallisuuden avulla. Tämän jälkeen muodostetaan kokoava synteesi siitä, kuinka julkisen arvon käsitettä kuvataan, ja millaisia näkökulmia julkisen arvon käsitteen tarkasteluun sisältyy. Tämän jälkeen tarkastellaan julkisen arvon teoriaa paradigmana. Tarkastelun avulla pyritään muodostamaan kuva siitä, kuinka julkisen arvon teorian avulla voidaan jäsentää ja johtaa julkisen hallinnon toimintaa, ja kuinka julkista arvoa voidaan luoda, mitata ja arvioida julkisessa toiminnassa.

3.1 Julkinen arvo ja sen monet tulkinnat

“Public value creation is about impact on how people think and feel about society.” – Timo Meynhardt (2009, 193)

Julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa on nimettävissä useita käsitteitä, joiden asema ja sisältö voidaan nähdä kiisteltynä ja moniselitteisenä, ja julkisen arvon (*public value*) käsitteen voidaan nähdä kuuluvan myös tähän ryhmään. Julkinen arvo teoriana ja viitekehyksenä voidaankin Hartleyn ym. (2017) mukaan nähdä jo lähtökohtaisesti kompleksisena ja monitulkintaisena. Vaikka julkinen arvo voi käsitteenä vaikuttaa yksinkertaiselta, on se herkkä, monitulkintainen ja tarkastelunäkökulmasta riippuvainen käsite, mikä tekee sen tutkimisesta haastavaa. On olemassa useita erilaisia tulkintoja siitä, mitä julkinen arvo on, ja nämä tulkinnat tulisikin rikkoa hallittaviksi, toimintakykyisiksi osiksi yksityiskohtaista analysointia varten sekä ottaa koko järjestelmän kattava näkökulma ja yhdistää käsitteen erilaiset elementit. (Hartley ym. 2017, 671.)

Perustan julkisen arvon käsitteelle luo käsitys arvosta. Arvon (*value, worth*) käsite on siinä mielessä hankalasti määriteltävissä, että se on luonteeltaan muuttuva ja kontekstiin sidonnainen. Yhteiskuntatieteissä yleisesti kuitenkin ajatellaan, että arvo muodostuu omaa etuaan tavoittelevan, rationaalisesti ajattelevan yksilön omien intressien (*intrests*) pohjalta (ks. esim. Boyne, 1998; Stretton & Orchard, 1994). Toisaalta esimerkiksi rajoitetun rationaalisuuden (*bounded rationality*) teorian mukaan täysin rationaalisten päätösten tekeminen ei ole todellisuudessa mahdollista, sillä käytettävissä oleva informaatio on aina epätäydellistä, ja yksilön päätökseen vaikuttavat myös hänen omat ennako-olettamansa ja sisäinen arvomaailmansa (ks. esim. Harisalo, 2008). Viinamäen (2008) mukaan arvo kuvastaa yleisesti yksilöiden, erilaisten ryhmien, organisaatioiden ja instituutioiden ajattelua ja tilaa, joka

sisältää tietyn joukon uskomuksia, olettamuksia ja toimintamalleja tai -tapoja. Arvoa voidaan toisaalta ajatella myös korvikkeena rahassa mitattavalle arvolle eli ikään kuin uhrauksena tai vaihdannan välikappaleena (ks. esim. Benington, 2011).

Arvo ja arvot liittyvät vahvasti yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toimintaan, sillä niiden tehtävänä on muun muassa lisätä kansalaisten hyvinvointia ja turvata oikeudenmukaisuuden toteutuminen, mikä tarkoittaa erilaisten arvojen vertailua ja priorisointia. Boltanskin ja Thévenotin (2006) ajattelu perustuu ranskalaisen sosiologin Émile Durkheimin ajatuksiin, ja he ovat tutkineet arvojen yhteyttä yhteiskunnan rakentumiseen. Boltanski ja Thévenot (2006) näkevät ihmisten toimivan omien samumattomien halujensa ja tarpeidensa ajamina. Instituutioilla ja julkisella vallalla puolestaan on valta määritellä se uhraus, joka tarvitaan, jotta yksilön saama etu tai hyöty (*private utility*) voidaan saattaa alisteiseksi julkiselle edulle tai hyödyille (*public utility*). Tämä ajattelu muodostaa heidän näkemyksensä mukaan pohjan sovulle ja yhteisymmärrykselle yhteiskunnan sisällä. (Boltanski & Thévenot, 2006.) Kyse on siis erilaisten arvojen asettamisesta järjestykseen toistensa suhteen.

Yhteiskunnan arvonmuodostukseen vaikuttavaksi tekijäksi muodostuu Boltanskin ja Thévenotin (2006) mukaan valittu hallintojärjestelmä. Sosialisteille ja ekonomisteille esimerkiksi sosiaaliset suhteet ovat pohjimmiltaan intresseihin liittyviä suhteita. Ekonomistit ajattelevat, ettei ole olemassa mitään aidosti kollektiivista, yhteiskunta muodostuu toisiinsa rinnasteisista yksilöistä, ja yhteiskunnan intressi on yksilöiden intressien summa. Sosialistit puolestaan ovat sitä mieltä, että koska taloudelliset tekijät ovat yhteisen elämän ydinsisältöä, tulee ne myös järjestää yhteiskunnallisesti. Näin ollen yhteiskuntaan valittu hallintojärjestelmä (*polity*) määrää sen, miten arvo ja yhteinen etu määritellään. (Boltanski & Thévenot, 2006.) Poliittisten näkemysten ja vallalla olevan poliittisen yhteisymmärryksen voidaan siis nähdä vaikuttavan siihen, kuinka eri arvojen nähdään järjestäytyvän toistensa suhteen.

Boltanskin ja Thévenotin (2006) rakentama mallihallintojärjestelmä muodostuu kuudesta taustaoletuksesta tai periaatteesta (*axiom*), jotka voivat muuttua toistensa suhteen; ihmisyys (*common humanity*), erilaistuminen (*differentiation*), itsekunnioitus (*common dignity*), arvojärjestys (*order of worth*), investointimalli (*investment formula*) ja yhteinen etu (*common good*). Nämä tekijät määrittelevät yhteisen edun sisällön, joka toimii vastakohtana yksilön halujen ja tarpeiden tyydytykselle. Näin ollen yhteisen edun rakentaminen ja talouspolitiikan arvoihin kohdistuva keskustelu ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa. Tasa-arvoinen hallintojärjestelmä ei voi kuitenkaan rakentua pelkästään

talouspolitiikan tai puhtaan markkinavaihdannan varaan, sillä niiden katsotaan rakentuvan yksilökeskeisten intressien ja egoismin varaan. Pelkkä markkinatalouden tuijottaminen luo yhteiskunnan ilman sääntöjä, moraalialia ja oikeudenmukaisuutta, ja tällaisessa ympäristössä hallintojärjestelmä hajoaa. (Boltanski & Thévenot, 2006.) Näin ollen yhteiskunnan rakenteella, hallintomallilla ja poliittisella tahtotilalla voidaan katsoa olevan keskeinen asema siinä, millaiseksi julkinen etu tai arvo määritellään, ja mikä sen suhde on yksilön saamaan etuun tai arvoon.

Yhteiskuntatieteiden lisäksi arvosta käsitteenä on keskusteltu myös muiden eri tieteenalojen, kuten filosofian, politiikan ja taloustieteen, sisällä jo pitkän ajan (Benington, 2011). Beningtonin (2011, 44–46) mukaan klassinen taloustiede erottelee toisistaan vaihtoarvon (*exchange value*), työn arvon (*labour value*) ja käyttöarvon (*use value*). Vaihtoarvolla tarkoitetaan tuotteen hintaa avoimilla markkinoilla, työn arvolla sitä, kuinka paljon ihmistyötä on investoitu tuotteen tuotantoon ja käyttöarvolla sitä, kuinka käyttökelpoinen tuote on henkilölle tai tietyssä tilanteessa. Julkisen arvon käsite puolestaan levittäytyy markkinataloustieteen näkökulmaa laajemmalle, ja se pitää sisällään myös sosiaalisia, poliittisia, kulttuurisia ja ympäristöön liittyviä arvon ulottuvuuksia. (Benington 2011, 44–46.)

Beningtonin ja Mooren (2011) mukaan käsite julkinen arvo ja siihen liittyvät muut käsitteet, kuten julkinen intressi (*public interest*), julkinen etu (*public good*) ja julkisen toiminnan piiri (*public realm*), juontavat juurensa jo antiikin kreikassa käytyihin yhteiskunnallisiin keskusteluihin. Kuten Beningtonin (2011), myös Mooren (1995) mukaan julkisen arvon sisältöä ja sen luomista toimintana voidaan pyrkiä hahmottelemaan vertaamalla sitä yksityisen sektorin arvon luomiseen. Johtajan työnä yksityisellä sektorilla on tuottaa arvoa yhtiön omistajille tuottamalla tuotteita tai palveluja, jotka voidaan myydä yhtiön asiakkaille sellaisella hinnalla, joka ylittää niiden tuotannosta aiheutuneet kustannukset. Johtajan saavutuksia mitataan taloudellisilla mittareilla kuten voitolla, tappiolla ja yhtiön osakkeen hinnan muutoksella. Jos johtaja onnistuu luomaan tuotteita ja palveluja, jotka tuottavat voittoa, ja jos johdettava yritys tuottaa voittoa pitkän ajan kuluessa olettaen on, että johtaja on tällöin luonut arvoa. Julkisen sektorin johtamistyön tarkoituksena on näin ollen luoda julkista arvoa, mutta sen sisältö ei ole yhtä suoraviivainen kuin yksityisellä sektorilla. Se, mitä julkisen sektorin johtajien tulee arvoa tuottaakseen tehdä, on Mooren (1995) mukaan paljon monitulkintaisempaa, ja sen mittaaminen, onko arvoa muodostunut, on paljon vaikeampaa. (Moore, 1995.)

Liberaali yhteiskunta näkee julkisen hallinnon usein tuottamattomana. Jos julkinen hallinto nähdään vain yhteiskunnan ja markkinatalouden toiminnan rajojen asettajana tai instituutiona, joka paikkaa

vapaan markkinatalouden jättämiä aukkoja, se ei Mooren (1995) mukaan voi luoda arvoa. Edellä mainittu toiminta on kuitenkin tarpeellista, mutta sitä ei usein nähdä arvoa tuottavana toimintana. Ei ole kuitenkaan riittävää sanoa, että julkisen sektorin johtajat luovat toiminnallaan tuloksia, joilla on arvoa, vaan heidän tulee kyetä osoittamaan, että saavutetut tulokset ovat niihin käytettyjen resurssien arvoisia. Vain silloin voidaan olla varmoja siitä, että julkista arvoa on muodostunut. (Moore, 1995.) Julkisen hallinnon tulee näin ollen kyetä jatkuvasti mittaamaan ja arvioimaan omaan toimintaansa osoittaakseen, että sille myönnettyillä resursseilla on saatu aikaan yhteiskunnallisia vaikutuksia käyttämällä niitä taloudellisesti ja tehokkaasti. Tehokkuuden voidaan myös nähdä lisäävän julkisen hallinnon legitimitettä, sillä on kansalaisia kohtaan oikeudenmukaista, että heiltä kerätyn rahoituksen avulla tuotetut palvelut järjestetään mahdollisimman hyvin resursseja hyödyntämällä.

Hartleyn ym. (2017) mukaan Moore (1995) esittää teoksessaan toisenkin näkökulman julkiseen arvoon. Julkisen arvon voidaan myös ajatella olevan jotakin sellaista, jota luodaan tai lisätään julkisten organisaatioiden ja niiden johtajien kautta. Keskeistä on se, mikä arvo lisää olennaisesti sosiaalisia vaikutuksia. Hartleyn ym. (2017) mukaan Mooren (1995) näkemys auttaa tunnistamaan julkiset organisaatiot osaksi laajempaa vastuunkantoa kuin vain markkinatoimijoina, ja että tämä koskee myös tulevaisuuden sukupolvia, ei vain nykyistä arvoa. Tärkeimpänä voidaan kuitenkin nähdä se, että arvo ei ole muuttumatonta tai synnynnäistä, vaan se tulee esille toiminnan tai toiminnasta pidättäytymisen kautta, joka arvioidaan joko arvokkaaksi tai arvoa tuottamattomaksi. Käsitys lisäystä arvosta johtaa kuitenkin Hartleyn ym. (2017) mukaan kysymykseen siitä, mikä lasketaan arvokkaaksi, ja mitä arvo on, jos normatiivisena pyrkimyksenä on saavuttaa ”hyvä yhteiskunta”. (Hartley ym. 2017.) Erilaisten arvojen ja niiden suhteiden hahmottamisen lisäksi tulee siis ymmärtää, mikä julkisen toiminnan kautta syntyvä arvo lisää yhteiskunnan hyvinvointia ja toivottuja sosiaalisia vaikutuksia.

Hartley ym. (2017) näkevät, että julkisella arvolla voidaan tunnistaa olevan ainakin kolme erilaista merkitystä nykyisessä julkisen johtamisen keskustelussa: käsitys julkisesta arvosta osallistumisena julkiseen keskusteluun (*public sphere*), käsitys julkisesta arvosta organisaation tai kumppanuuden synnyttämänä toimintana, jonka kautta arvo lisääntyy sekä käsitys julkisesta arvosta heuristisena strategisen kolmion viitekehyksenä (ks. Benington, 2011; Moore, 1995). Hartleyn ym. (2017) lisäksi myös Benington (2011) tunnistaa julkisen keskustelun roolin julkisen arvon käsitteen jäsentämisessä.

Beningtonin (2011) mukaan julkista arvoa voidaan parhaiten ymmärtää, ja julkinen arvo voidaan saavuttaa julkisen keskustelun kautta. Julkisella keskustelulla tarkoitetaan eräänlaista demokraattista tilaa tietyn valtion alueella, jolla ei välttämättä ole yhteisiä tai yhtenäisiä rajoja valtion rajojen kanssa. Tässä tilassa kansalaiset voivat keskustella yhteisistä huolistaan. Demokratian toteutumisen lisäksi julkisen vallan tulee suojella myös yksilönvapautta ja yksilön oikeutta ilmaista mielipiteensä tässä julkisen keskustelun tilassa. Julkisen keskustelun käsitteen pohjalta julkisen arvon käsitettä voidaan Beningtonin (2011) mukaan ajatella kahdella tavalla; ensiksi siten, mitä kansalaiset arvostavat ja toiseksi siten, mikä lisää arvoa julkisessa keskustelussa. Nämä kaksi näkökantaa ovat usein jännitteisiä ja joskus ristiriidassa toistensa kanssa, mutta nämä molemmat ulottuvuudet on tärkeää pitää yhdessä, jotta julkisen arvon käsitettä voidaan ymmärtää. (Benington, 2011.)

Hartley ym. (2017) tuovat keskusteluun julkisen arvon määritelmästä ja sisällöstä vielä yhden näkökulman, joka korostaa arvon muodostumista kahdella eri tasolla. Heidän mukaansa julkisesta arvosta käytävässä keskustelussa arvon saajiksi tunnustetaan sekä kansalaiset yksilöinä että yhteiskunta kokonaisuutena. Yksittäiset julkisen palvelun käyttäjät eli asiakkaat saavat itselleen yksityistä arvoa tai etua, kun taas kansalaiset laajempaan ryhmään nauttivat julkista arvoa. Nämä kaksi arvon tyyppiä luodaan kuitenkin Hartleyn ym. (2017) mukaan täysin saman prosessin avulla. Koulutus esimerkiksi luo kahdenlaista arvoa; yksittäiselle oppilaalle oppimisena sekä yhteiskunnalle kokonaisuutena kansalaisten sivistymisenä. (Hartley ym. 2017.)

Alford (2009) kuitenkin huomauttaa, että on tärkeää pitää tässä yhteydessä mielessä, etteivät kaikki julkisten palvelujen käyttäjät ole suinkaan vapaaehtoisia. Tästä esimerkkejä ovat muun muassa vankeilat ja mielenterveydellinen pakkohoito. Näin ollen tulee huomioida myös se, miten julkista arvoa voidaan luoda huomaamattomasti myös ilman suostumusta. (Alford, 2009.) Kuten aikaisemmin huomattiin, esimerkiksi Mooren (1995) mukaan julkinen sektori nähdään usein tuottamattomana, sillä usein kansalaisten oikeuksia rajoittavaa toimintaa ei nähdä tuottavana, vaikka sen avulla esimerkiksi kokonaisturvallisuus tai -terveys kohentuisi.

Julkisen arvon käsitteen voidaan edellisen perusteella nähdä sisältävän hyvin laajoja, yhteiskunnallisia ulottuvuuksia ja arvokeskusteluja. Julkista arvoa ei myöskään voi muodostua, jos kansalaiset eivät koe, että heidän maksamillaan verorahoilla on saatu aikaan yhteiskunnallisia vaikutuksia tuloksellisesti ja oikeudenmukaisesti. Näin ollen julkisen arvon tulee olla kansalaisten näkökulmasta legitiimiä.

Johansonin ja Vakkurin (2017, 150) mukaan monet eri julkisen toiminnan ”yleisöt” luovat legitimoiminnin prosesseille oman erityisen ympäristönsä. Erilaisten tavoitteiden ristiriitaisuus ja yhteenso-pimattomuus voi olla samanaikaisesti ongelma ja etu. Ongelmallista siitä tekee se, että on vaikeaa asettaa sellaisia tavoitteita, jotka vastaavat kaikkien eri ”yleisöjen” odotuksia. (Johanson & Vakkuri 2017, 150.) Kaikkia eri arvoja ei voida priorisoida samanaikaisesti. Poliitiikan tehtävänä on asettaa tavoitteita ja edistää niitä arvoja, jotka koetaan tärkeimmiksi. Voidaan siis ajatella, että julkisen arvon tulee olla myös poliittisesti legitimoitua.

Benington ja Moore (2011, 10) huomauttavat, että julkinen arvo on kuitenkin jotain erilaista kuin vain yksinkertainen yhteenlasku yksittäisten kuluttajien intresseistä. Se myös voi erota hiukan niin kutsutun ”päivän politiikan” näkemyksistä, vaikkakin paino julkisen arvon määrittämisessä on julkisella hallinnolla (Benington & Moore 2011, 10). Julkisen arvon käsitteen sisällön voidaan siis nähdä olevan jotakin pysyvämpää, kuin heijastus nopeastikin vaihtuvista poliittista näkemyksistä ja keskusteluista.

Meynhardt (2009, 199) näkee julkisen arvon sisällön kuitenkin jatkuvasti muuttuvana. Arvon käsite liittyy tiiviisti yksilön subjektiivisiin arvioinnin ja uudelleenarvioinnin suhteisiin ja käynnissä oleviin yhteiskunnallisiin prosesseihin. Tämä tekee siitä haavoittuvan muutoksille ja yhteiskunnallisille keskusteluille. Julkisen arvon käsitteessä on kyse ”julkisen” arvioimisesta – eli tarkemmin subjektin (yksilö, ryhmä) ja jonkin, vielä tuntemattoman, sosiaalisen kokonaisuuden välisen suhteen arvioimisesta. (Meynhardt 2009, 199; 204.) Näin ollen se, miten julkinen arvo määritellään, ja miten sen katsotaan syntyvän kulloisellakin hetkellä, on erilaisten julkisen arvon sidosryhmien subjektiivinen näkemys julkisen arvon olemuksesta ilmiönä.

Tarkasteltu kirjallisuus tukee esiymmärryksen perusteella muodostettua käsitystä julkisen arvon käsitteen monitulkintaisuudesta, joka tulee esille edellä käydyissä keskusteluissa käsitteen olemuksesta ja sisällöstä. Yksilön edun ja yhteiskunnan edun välisen jännitteen sekä erilaisten arvojen välisten suhteiden ja keskinäisen järjestyksen voidaan nähdä luovan perustan hallintojärjestelmälle, jonka ohjaus tapahtuu poliittisesti. Julkisen arvon käsitteen taas nähdään olevan monitahoisempi kuin yksityisellä sektorilla luotavan asiakasarvon, sillä sen nähdään sisältävän taloudellisen ulottuvuuden lisäksi myös sosiaalisia, poliittisia, kulttuurisia ja ympäristöön liittyviä ulottuvuuksia.

Julkinen arvo voidaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella hahmottaa julkisen toiminnan lopputuloksena syntyväksi arvoksi, demokratian mahdollistamaksi julkiseksi keskusteluksi tai vastapariksi yksityisen sektorin arvon luomiselle. Julkinen arvo vaatii muodostuakseen kansalaisten ja poliittisen legitimitetin, sillä näkemys julkisen arvon sisällöstä on subjektiivinen. Näkemys voi kuitenkin muuttua, jolloin myös julkinen arvo voidaan katsoa merkityssisällöltään muuttuvaksi.

3.2 Julkisen arvon teoria julkisen toiminnan jäsentäjänä

Viime vuosisadan lopulta lähtien keskustelua julkisen sektorin johtamisen reformeista on leimannut ensin New Public Management (NPM) -paradigman mukaisten teorioiden, konseptien ja arvojen nousu ja nyt verkostomainen julkinen hallinta (*network governance, New Public Governance, NPG*) ja julkisten palvelujen näkökulma. Nämä kaksi julkisen johtamisen paradigmaa edustavat kahta erilaista vastausta kahteen pitkäaikaiseen ja pitkään esillä olleeseen kysymykseen; mikä on paras tapa johtaa julkisia palveluja, kun otetaan huomioon optimaalinen suhde käytettyjen resurssien, tuotettujen palvelujen ja kansalaisten edun välillä, ja kuinka tämän suhteen tuloksellisuutta voidaan kuvata asianmukaisesti. (Guthrie & Russo, 2014; ks. Cuganesan, Jacobs, & Lacey, 2014.)

Monfardinin ja Ruggieron (2014) mukaan viime vuosikymmeninä hallitsevana julkisen johtamisen paradigmana on ollut taloudellista rationalismia korostava New Public Management. Toisaalta viime aikoina julkisen arvon teoria (*Public Value Theory, PVT*) on tarjonnut erilaisen selittävän ja tulkitsevan ajattelutavan julkisen sektorin toiminnalle (Monfardini & Ruggiero, 2014). Beningtonin ja Mooren (2011) mukaan julkisen arvon teoria pystyykin vastaamaan paremmin julkisten palvelujen kompleksisen toimintaympäristön vaatimiin muutoksiin julkisella sektorilla. Bozeman (2007) puolestaan näkee näiden paradigmojen välisen eron olevan ennen kaikkea niiden käsityksessä kansalaisten intresseistä. Julkisen arvon teoria tukee ajatusta kollektiivisen julkisen intressin olemassaolosta, jota luodaan erilaisten neuvottelujen ja osallistumisen avulla. New Public Management -paradigma taas pitää julkista intressiä ainoastaan yksittäisten kansalaisten intressien summana. (Bozeman, 2007.)

Keskustelua julkisesta arvosta ja sen sisällöstä on käyty jossain muodossa jo antiikin kreikan ajoilta asti, mutta nykyisen keskustelun katsotaan lähteneen liikkeelle Mark Mooren (1995) urauurtavasta teoksesta *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Benington & Moore 2011,

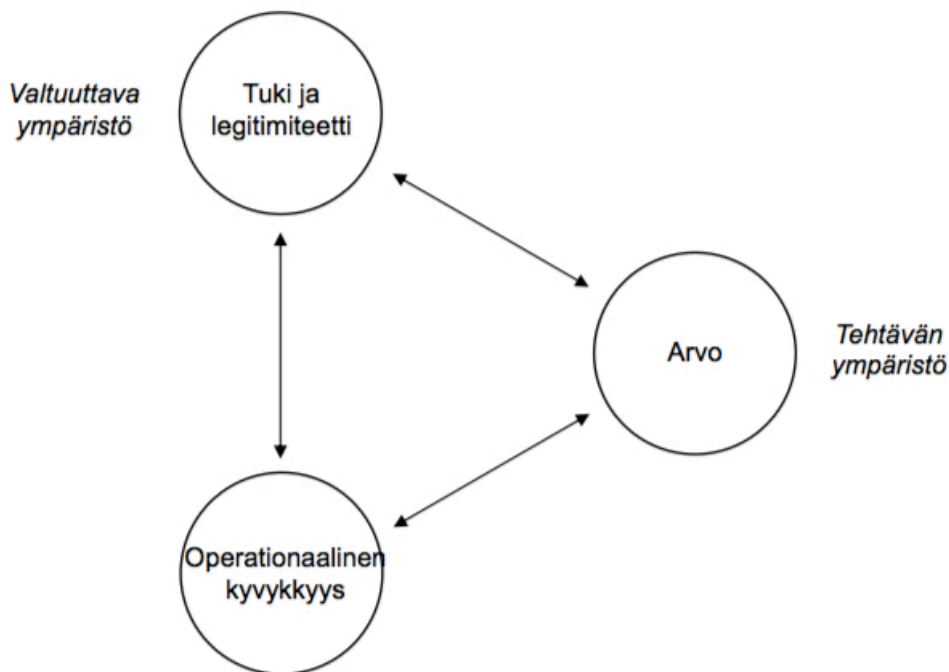
1). Mooren ajattelu kehittyi alun perin Yhdysvalloissa 1990-luvun alku- ja keskivaiheilla uusliberalistisen ideologian huippuaikoina, jolloin korostettiin yleisesti sellaisia ajattelumalleja, jotka perustuivat yksittäisiin kuluttajiin yksityisillä kilpailuilla markkinoilla, ja mallit, jotka perustuivat yhteisölliselle kansalaisuudelle demokraattisessa valtiossa, jäivät niiden jalkoihin. Julkisen arvon teoria tarjoaakin vahvan käsitteellisen viitekehyksen ymmärtää New Public Governance -paradigman mukaisen verkostomaisen yhteiskuntarakenteen hallintaa samaan tapaan kuin julkisen vallan teoria tarjoaa kehykset New Public Management -paradigman mukaiselle ajattelulle. (Benington 2011, 31–32.)

Beningtonin ja Mooren (2011, 3–4) mukaan Mooren (1995) teos haastoi vallalla olleet ajattelumallit kolmella tavalla. Ensinnäkin julkisen vallan, julkisen hallinnon ja valtion roolina ei ole olla vain rajojen asettaja, palvelujen tarjoaja ja sosiaalinen turvaverkosto, vaan julkisen arvon luoja ja aktiivinen kansalaisten elinpiirin muovaaja. Toiseksi julkisen sektorin johtajien roolina ei ole olla sisäänpäin katsovia, byrokraattisia toimistotyöntekijöitä ja passiivisia poliittisen tahdon palvelijoita, vaan julkisen edun toteutumisen vartijoita, jotka väsymättä etsivät uusia arvonluonnin mahdollisuuksia. Julkisjohtajalla on myös Beningtonin ja Mooren (2011, 3–4) mukaan tärkeä rooli auttaa julkista hallintoa löytämään se, mitä sille myönnettyillä varoilla voidaan tehdä riittävien palvelujen turvaamiseksi kansalaisille. Kolmanneksi johtamisen tekniikat, joita julkisjohtajat tarvitsevat, eivät ole vain menettelytapoja, joilla varmistetaan organisaatioiden rutiinien johdonmukaisuus ja luotettavuus, vaan niiden tarkoitus on myös auttaa hallintoa kehittymään mukautumiskykyisemmäksi muuttuvien olosuhteiden, tarpeiden ja poliittisten pyrkimysten ristipaineessa. (Benington & Moore 2011, 3–4.) Mooren ajattelun voidaan katsoa olevan yhä ajankohtainen, sillä organisaatioiden joustavuus, jatkuva kehittäminen ja julkisen sektorin johtajien aktiivinen ote johtamiseen ovat muuttuneet tärkeiksi keinoiksi vastata modernin palveluyhteiskunnan haasteisiin.

Modernissa yhteiskunnassa julkiseen arvoon kietoutuva ajattelu ja toiminta ovatkin tällä hetkellä Beningtonin ja Mooren (2011) mukaan koko ajan entistä enemmän relevantteja, jotta voidaan ymmärtää sellaista uudenlaista kompleksisuutta ja vaikeita haasteita, joita julkinen hallinto, erilaiset yhteisöt, julkiset päättäjät ja julkisjohtajat kohtaavat. Julkisen arvon teorian tarjoamat käsitteet ja työkalut, kuten strateginen kolmiokehys (*strategic triangle frame*), valtuuttava ympäristö (*authorizing environment*) ja julkisen arvon ketju (*public value chain*) auttavat jäsentämään ja järjeistämään tätä kompleksista moninapaisen ja verkottuneen julkisen hallinnon mallia (Benington, 2011).

Julkisen arvon teoria on Mooren (1995) käsityksen mukaan ennen muuta julkisen johtamisen filosofia – idea siitä, mitä kansalaiset julkisjohtajilta odottavat, millainen eettinen vastuu julkisjohtajalla on, ja mikä julkisen organisaation toiminnassa muodostaa hyveen. Toiseksi julkisen arvon teoria toimii myös ikään kuin vianmääritysohjelmana, sillä se ohjaa organisaatioiden johtajia analysoimaan sitä viitekehystä ja ympäristöä, jossa he toimivat, ja arvioimaan toimintansa potentiaalisia vaikutuksia. Kolmanneksi julkisen arvon teoria tunnistaa Mooren (1995) mukaan tietyn tyyppisiä toimintaan puuttumisen keinoja, joita johtajat voivat käyttää hyödyntääkseen poliittista tai hallinnollista viitekehystä julkisen arvon luomisessa. (Moore, 1995.)

Voidaan huomata, että Mooren klassisen julkisen arvon teorian keskiössä on julkisjohtaja. Keskeiseen asemaan nousee myös Mooren (1995) kehittämä, niin kutsuttu strateginen kolmiokehys (*strategic triangle frame*), joka korostaa erityisesti kolmea julkisjohtajan työn osa-aluetta: taitoa arvioida kuvitellun päämäärän arvo, taitoa johtaa ”ylöspäin” kohti politiikkaa ja saada tavoitellulle päämäärälle poliittinen tuki ja legitimizeetti sekä taitoa johtaa ”alaspäin” kohti organisaation kyvykkyyksien kehittämistä, jotta toiminnalla tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa. (Moore, 1995.) Strateginen kolmiokehys on esitetty oheisessa kuviossa 1. Näin ollen klassisen lähestymistavan mukaan julkisen arvon luominen edellyttää sellaisen tavoitteen asettamista, jolla voidaan katsoa olevan arvoa, poliittinen legitimizeetti sekä organisaation toiminnallinen kyvykkyys tavoitteen saavuttamiseksi.



Kuvio 1. Strateginen kolmiokehys (Moore, 1995)

Kaikkien tutkijoiden mielestä Mooren (1995) klassinen, johtajakeskeinen lähestymistapa julkisen arvon tarkastelemisessa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen, vaan sitä kohtaan on esitetty myös runsaasti kritiikkiä. Esimerkiksi Bryson ym. (2016) näkevät julkisen arvon syntyvän monen eri toimijan toiminnan yhteisvaikutuksena eli siten, että useat eri toimijat yksin ja toisiinsa liittyneinä luovat julkista arvoa. Bryson ym. (2016) ehdottavatkin, että Mooren strategista kolmiokehystä tulisi muuttaa vastaamaan nykyisen yhteiskunnan toimintaympäristönä luomia haasteita.

Strategisen kolmiokehysten muokkaaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä maailma on Brysonin ym. (2016) mukaan muuttunut moninapaiseksi, monitasoiseksi, monitoimijaiseksi, monilogiikkaiseksi ja monikäytäntöiseksi, ja sitä luonnehtivat kompleksisuus, dynaamisuus, epävarmuus ja monitulkintaisuus. Julkista arvoa luodaan erilaisilla vaihtuvilla kokoonpanoilla, joissa laaja kirjo erilaisia toimijoita on liittynyt yhteen yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Kehyksen sopeuttaminen ja mukauttaminen nykyistä toimintaympäristöä vastaavaksi olisi Brysonin ym. (2016) mukaan kuitenkin tärkeää, sillä strateginen kolmiokehys on alun perin suunnattu yksittäisten johtajien käyttöön yksittäisten julkisten organisaatioiden ylimmässä johdossa. (Bryson ym. 2016.)

Mooren (1995) klassinen näkemys auttaa kuitenkin hahmottamaan sen, mistä julkisen arvon luomisessa on kyse. Käsitys julkisesta arvosta voidaan Mooren (1995) mukaan hahmottaa silloin, jos voidaan yhdistää harkintaa siitä, mikä nähdään arvokkaana ja vaikuttavana, poliittisten odotusten arviointia sekä laskelmia siitä, mikä on organisaatiolle operationaalisesti mahdollista toteuttaa. Teorian keskiössä olevan julkisjohtajan tulee siis löytää keino yhdistää politiikkaa, hallintotoimia ja realismia. (Moore, 1995.) Vaikka julkisen arvon nähdään muun muassa Brysonin ym. (2016) mukaan syntyvän monen eri toimijan yhteistyönä, voidaan julkisjohtajilla nähdä olevan edelleen varsin keskeinen asema. He toimivat oman organisaationsa johdossa ja määrittelevät näin ollen sen strategisen suunnan ja tavoitteet, joita kohden organisaatio pyrkii. Mooren mallista poiketen edellisessä tämän tutkielman alaluvussa kuitenkin todettiin, ettei julkista arvoa voida katsoa muodostuneen, jolleivät kansalaiset näe näin tapahtuneen.

Beningtonin (2011) mukaan julkisen arvon teoria tarjoaakin uusia, julkisen vallan teoriaa ja New Public Management -paradigmaa pidemmälle vietyjä näkökulmia, ja sen avulla voidaan paremmin vastata tulevaisuuden riskeihin ja epävarmuuksiin. Brysonin, Crosby ja Bloombergin (2015) mu-

kaan julkisen arvon teoria yhdistää julkisen arvon suoraan kamppailuihin, väittelyihin ja keskusteluihin demokraattisessa yhteiskunnassa, jonka muodostamassa tilassa julkisia arvoja tarkastellaan ja kilpailutetaan ja julkista arvoa luodaan. Julkisen arvon teoriassa ei ole kyse vain siitä, mitä julkinen arvo on, vaan myös siitä, mikä lisää arvoa julkisessa toimintaympäristössä. Julkinen arvo ei kuitenkaan ole mikään ulkoapäin asetettu tai edes pysyvä asia, jolloin keskustelu julkisesta arvosta ei liity vain johtamisen prosesseihin, vaan laajemmin koko demokratiaan liittyviin prosesseihin. (Hartley ym. 2017.)

Brysonin ym. (2016) mukaan merkittävä syy siihen, miksi julkisen arvon lähestymistapa on käyttökelpoinen ja ennakoiva on se, että se alleviivaa, kuinka aloitteellinen henkinen ilmapiiri, strateginen toiminta ja johtaminen ovat avaimia edistää julkista arvoa kontrastina perinteisille julkisen hallinnon teorioille. Julkisen arvon lähestymistavan voidaan katsoa olevan linjassa myös muiden viimeaikaisten johtamisen teorioiden ja lähestymistapojen kanssa (Bryson ym. 2016). Stoker (2006, 56) katsookin, että julkisen arvon johtamisen paradigma osana laajempaa verkostomaista hallintaa luo perustelun sille, että legitiimi demokratia ja vaikuttava johtaminen kuuluvat yhteen, ja että politiikka ja johtaminen kulkevat käsi kädessä julkisessa hallinnossa. Julkisen arvon teorian paradigma perustuu dialogi- ja vaihdantajärjestelmään, joka on tiiviissä yhteydessä verkostomaiseen hallintaan. Demokratia ja vaikuttava johtaminen saadaan aikaan tämän järjestelmän rakentamisen, muokkaamisen, korjaamisen ja mukauttamisen kautta. (Stoker 2006, 56.)

Verkostojen ilmaantumisen taustasyitä julkisen toiminnan ja johtamisen päättävinä osatekijöinä ovat Marconin (2014, 335–336) mukaan lukuisia ja vaihtelevia. Yksi näistä on tietoyhteiskunnan kehittyminen ja toinen julkisen vallan roolien ja toiminnan muuttuminen suorasta hajautetuksi. Kolmas syy on organisaatioiden rakenteiden kehittyminen joustaviksi ja yhteistyötä suosiviksi. Kaiken kaikkiaan nämä tekijät edistävät lukuisia päällekkäisiä yhteyksiä, joiden sisällä johtajien tulee yhdessä verkostoitua kohdatakseen menestyksekkäästi lisääntyvän kompleksisuuden haasteet. (Marcon 2014, 335–336.) Tämän voidaan nähdä asettavan sekä haasteita, että mahdollisuuksia julkisen arvon luomiselle, sillä toisaalta verkostomainen hallintamalli mahdollistaa julkisen arvon luomisen yhteistyössä myös muiden kuin julkisen sektorin organisaatioiden kanssa, mutta toisaalta arvon muodostamisen havaitseminen ja esimerkiksi sidosryhmäsuhteiden hahmottaminen vaikeutuvat.

Beningtonin (2011) mukaan verkostoilla on suurempi potentiaali kuin kummallakaan hierarkioilla tai markkinoilla toimia kompleksisena ja mukautuvana järjestelmänä (*complex adaptive system*), jolla

on kyky yhteistyöhön monien toimijoiden ja organisaatioiden kanssa sekä organisatorinen joustavuus vastata jatkuvaan muutokseen. Uudet informaatio- ja viestintäteknologiat avaavat mahdollisuuksia näille uusille verkostomaisille hallintatavoille ja julkisille palveluille tarjota sopeutettua ja räätälöityä palvelua monenkirjaville kansalaisryhmille ja paikallisille yhteisöille. Vaikka kumppanuuksien ja verkostojen vahvuutena on niiden joustavuus ja mukautumiskyky, niiden rajoitteena on niiden epävakaus ja epävarmuus. Ne ovat parempia mukautumaan muutokseen kuin jatkuvuuteen, ja ne aiheuttavat haasteita niiden ohjaamiselle sen suhteen, kuinka säilyttää selkeä strateginen suunta sekä tili-velvollisuus lukuisille sidosryhmille, joilla on erilainen mandaatti. (Benington, 2011.)

Marconin (2014, 337) mukaan selkeät teoreettiset yritykset yhdistää julkisen arvon johtaminen verkostomaiseen hallintaan päätyvät usein varoituksiin siitä, että julkisjohtajien täytyy johtaa verkostojen avulla, koska julkisen arvon johtaminen perustuu käytännössä vaihdannan ja keskustelun järjestelmään, joka luonnehtii verkostomaista hallintaa (ks. Stoker 2006, 41). Julkisen arvon johtamisen lähestymistapa saavutetaankin Marconin (2014, 337) mukaan verkostomaisen hallinnan avulla yhdistämällä demokratia ja tehokkuus, koska julkinen arvo määritellään ja uudelleen määritellään sosiaalisten ja poliittisten vuorovaikutuksen kautta (ks. Smith 2004, 68).

Julkisen arvon teoria nähdään kaiken kaikkiaan hyvin kokonaisvaltaisena lähestymistapana julkisen sektorin johtamiseen. Mark Mooren klassisen lähestymistavan mukaan keskeisimmässä asemassa julkisen arvon luomisen näkökulmasta on julkisjohtaja, mutta tämä näkemys näyttää New Public Governance -paradigman ja verkostomaisen hallinnan nousun myötä vaihtuneen näkemykseen siitä, että julkista arvoa luodaan monitoimijaisissa ja vaihtuvissa kokoonpanoissa erilaisia toimijoita ja sidosryhmiä. Julkisen arvon teorian katsotaan pystyvän vastaamaan New Public Management -paradigmaa paremmin ja monipuolisemmin modernin julkisen hallinnon haasteisiin, sillä se ottaa taloudellisten näkökulmien ohella huomioon myös julkisen hallinnon poliittisen ulottuvuuden sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien osallisuuden julkisen arvon luomisessa.

3.3 Julkisen arvon luominen, mittaaminen ja arviointi

Mooren (1995) klassisen julkisen arvon teorian mukaan suurempaa arvoa voidaan periaatteessa tuottaa viidellä eri tavalla; lisäämällä julkisten toimintojen laatua tai määrää kulutettuja resursseja kohti,

vähentämällä käytettäviä kustannuksia saavuttaen edelleen sama tuotannon taso, tekemällä organisaatioista kyvykkäämpiä tunnistamaan ja vastaamaan kansalaisten toiveisiin, parantamalla organisaatioiden toiminnan oikeudenmukaisuutta tai kasvattamalla jatkuvasti organisaation kykyä innovoida ja vastata toimintaympäristön muutoksiin. Nämä keinot vaativat kuitenkin aina organisaation uudelleenjärjestelyä, joka voidaan toteuttaa analysoimalla organisaatiossa viittä keskeistä asiaa. Ensimmäisenä on Mooren (1995) mukaan todennettava, mitä konkreettisia tuotteita, palveluja tai velvoitteita tuotetaan tietyille asiakkaille. Lisäksi on päätettävä, kuinka näiden hyödykkeiden tuloksellisuudesta raportoidaan organisaation johdolle. Toiseksi tulee suunnitella ne erityiset toiminnot, joiden avulla tuotteet, palvelut ja velvoitteet tuotetaan. Kolmanneksi tulee sopeuttaa ja muokata organisaation hallinnollista järjestelmää siten, että organisaation suorituskyky ja tuloksellisuus säilyvät. Tämä sisältää muun muassa organisaation rakenteet, päätöksentekoprosessit, henkilöstökäytännöt ja kontrollimekanismit. Neljänneksi prosesseja ja hallinnollisia innovaatioita suunnitellessaan tulee pitää mielessä näiden innovaatioiden vaikutukset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Viidenneksi tulee arvioida, kuinka paljon työtä organisaatioiden johtajien tulee tehdä saadakseen poliittisen hyväksynnän toiminnalleen sillä tasolla, mikä on tarkoituksenmukaista. (Moore, 1995.)

Voidaan havaita, että Mooren näkemys julkisen arvon luomisesta perustuu siihen, että julkiset organisaatiot muodostuvat erilaisista rakenteista, toiminnoista ja prosesseista, joiden avulla julkista arvoa aktiivisesti muodostetaan. Kyse on siis järjestelmästä, jonka eri osia muokkaamalla julkisen arvon luomista voidaan edesauttaa. Beningtonin (2011) mukaan julkisen arvon käsite korostaakin prosesseihin ja vaikutuksiin keskittymisen tärkeyttä – ei vain panoksiin ja tuotoksiin tai panos-tuotos-suhteisiin ja tuottavuuteen. Julkisen arvon luomista voidaankin siten Beningtonin (2011) mukaan luonnehtia avoimeksi systeemiksi, jossa panokset muuntuvat erilaisten toimintojen ja prosessien kautta tuotoksiksi ja vaikutuksiksi yhteistuottajien ja kumppaniorganisaatioiden avulla.

Brysonin ym. (2016) mukaan kaikki sellainen toiminta, joka kohdistuu julkisten asioiden edistämiseen, vaatii ymmärrystä siitä, mitä julkinen arvo tarkoittaa juuri tässä tilanteessa ja kontekstissa, sekä kenellä on legitimizeetti ja auktoriteetti luoda ja toimintakykyä tuottaa julkista arvoa. Moore (1995) nostaa tähän tehtävään julkisen sektorin johtajat, joiden tulisi etsiä, löytää ja hyödyntää mahdollisuudet luoda julkista arvoa sekä tehdä organisaatioista arvokkaampia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Kuten edellisessä alaluvussa todettiin, on Mooren (1995) näkemys julkisjohtajien keskeisestä asemasta julkisen arvon luojina saanut osakseen myös paljon kritiikkiä, ja nykyisten verkostomaisten

hallintatapojen korostuessa katsotaan, että julkista arvoa luodaan ennemminkin usean eri toimijan yhteistyönä erilaisissa verkostoissa ja kumppanuussuhteissa (ks. esim. Benington, 2011).

Beningtonin (2011) ja Mooren (1995) näkemykset kuitenkin molemmat korostavat julkisen arvon luomisen olevan vuorovaikutteinen prosessi, sillä siinä missä Benington (2011) korostaa julkisen arvon luomista yhteistuotantona, Moore (1995) tunnistaa politiikan ja legitimitietin tärkeyden julkisen arvon muodostamiselle. Benington (2011) kuitenkin huomauttaa, että huomiota tulisi kiinnittää myös niihin yhteistuotannon monimutkaisiin prosesseihin palvelujen tuottajien ja niiden käyttäjien välillä, joissa julkista arvoa luodaan, sillä julkisen arvon tuotannon keskipisteessä on näiden toimijoiden keskinäinen suhde. Beningtonin (2011) mukaan tämä ajattelutapa haastaa perinteisen erottelun tilaajiin ja tuottajiin ja keskittyy luotujen suhteiden laatuun julkisen arvon tuottamiseen yhteistyössä erilaisten toimijoiden kanssa (ks. Alford, 2009).

Julkinen valta ei myöskään kykene luomaan julkista arvoa täysin yksin, kuten voitiin havaita jo edellisessä alaluvussa. Julkisen arvon syntyminen riippuu laajemmasta instituutioiden, toimijoiden ja kulttuurien verkostosta, mutta sitä ei voida myöskään muodostaa ilman julkista valtaa ja poliittista johtajuutta (Benington, 2011). Julkista arvoa ei myöskään luoda vain ja ainoastaan julkisella sektorilla. Beningtonin (2011) mukaan julkisen arvon vaikutuksia voidaan luoda myös yksityisellä sektorilla, kolmannella sektorilla tai epävirallisissa yhteisöllisissä organisaatioissa samoin kuin julkisessa hallinnossakin. Yksi julkisen vallan potentiaalisia rooleja modernissa yhteiskunnassa onkin valjastaa kaikkien kolmen sektorin (valtio, markkinat, kansalaisyhteiskunta) voimat ja resurssit yhteisen tarkoituksen ja strategisten tavoitteiden taakse julkisen arvon saavuttamiseksi (Benington, 2011).

Tätä ajattelua tukee myös Johansonin ja Vakkurin (2017) näkemys siitä, että julkisia palveluja eivät tuota vain julkiset organisaatiot, vaan esimerkiksi myös niin kutsutut hybridioorganisaatiot, joilla tarkoitetaan sellaisia organisaatioita, joita luonnehtivat sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden piirteet. Vaikka hybridisyys on käsitteenä varsin monitulkintainen, luonnehtivat muun muassa seuraavat piirteet Johansonin ja Vakkurin (2017, 3–4) mukaan hybridioorganisaatioita: monimuotoinen omistajuus, tavoitteiden yhteensopimattomuus ja keskenään kilpailevat toimintaperiaatteet, rahoitusjärjestelyjen monimuotoisuus sekä taloudellisten ja sosiaalisten kontrollimekanismien julkisten ja yksityisten muotojen sekoittuminen. Hybridioorganisaatioiden toiminnan tavoitteena on tuottaa samaan aikaan taloudellista arvoa niiden omistajille ja sosiaalisia vaikutuksia kansalaisille ja yhteiskunnalle. Esimerkkinä hybridistä voidaan mainita esimerkiksi ulkoistetun terveydenhuollon toimialalla toimiva

yksityinen terveydenhuollon organisaatio, joka toimii kilpailluilla markkinoilla tavoitellen voittoa, mutta joka samalla pyrkii luomaan sosiaalisia vaikutuksia ja julkista arvoa toimimalla julkisen terveydenhuollon korvaajana. (Johanson & Vakkuri 2017, 4.)

Voidaankin todeta, ettei julkisen arvon luominen näytä olevan riippuvaista siitä, onko kyseessä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin organisaatio tai näiden yhdistelmä eli hybridioorganisaatio. Olennaista on tunnistaa erilaiset toimijat ja niiden keskinäiset suhteet julkisen arvon luomisen prosessissa sekä ottaa huomioon kansalaisten ja politiikan rooli julkisen toiminnan legitimoinnissa ja osana julkisen arvon muodostumisen edellytyksiä.

Alford ja Yates (2014) yhtyvät myös edelliseen ja toteavat, ettei arvosta tee julkista se, kuka sitä tuottaa, vaan merkittävää on se, kuka arvoa kuluttaa. Moore (1995) on asiasta samaa mieltä, sillä hänen näkemyksensä mukaan julkista arvoa hyödyntävät kansalaiset kollektiivisena, suurena joukkona, eivätkä yksittäiset asiakkaat. Kansalaiset myös arvostavat instituutioita, jotka mahdollistavat sosiaalisen järjestyksen ja toimivat markkinat, kuten lain ja mekanismit suojella omistusoikeuksia ja toimeenpanna sopimuksia. Kansalaiset arvostavat näitä asioita osittain siksi, että he henkilökohtaisesti hyötyvät niistä, mutta usein myös sellaisten syiden vuoksi, jotka ylittävät heidän oman edun tavoittelunsa. Heillä voi olla vahvoja toiveita yhteiskuntaa kohtaan kokonaisuutena, jotka perustuvat sosiaalisiin tai moraalisiin normeihin, kuten oikeudenmukaisuuteen, kansalaisylpeyteen, huoleen ympäristöstä tai huoleen heikkoja ja haavoittuvaisia kohtaan. (Alford & Yates, 2014.) Näiden sosiaalisten ja moraalisten normien voidaan nähdä vaikuttavan myös siihen, mikä koetaan arvokkaaksi – eli minkälaisen toiminnan nähdään luovan julkista arvoa.

Arvon luomisen riippumattomuutta sen tuottajasta tukee myös se, että arvonluonnin prosessit voivat esiintyä sekä organisaation sisä- että ulkopuolella (Moore, 1995). Sekä julkinen että yksityinen sektori värväävät toimijoita niiden johtaman alueen ulkopuolelta edistääkseen palvelujen luomista ja niiden jakelua. Lisäksi on tärkeää rekisteröidä sekä sisäisen ja ulkoisen tuotannon aktiivisuus sekä niiden välillä vallitsevan suhteen luonne. (Alford & Yates, 2014.) Alfordin ja Yatesin (2014) mukaan nämä molemmat tekijät ovat tärkeitä yhteistuotannon kannalta – eli sen näkemyksen, että kansalaiset, asiakkaat tai ei-valtiolliset organisaatiot voivat työskennellä yhdessä valtiollisten organisaatioiden kanssa ja tuottaa julkista arvoa (ks. Bovaird, 2007; Alford, 2009).

Riippumattomuutta julkisen arvon tuottajasta tukee myös se, että Alfordin ja Yatesin (2014) mukaan julkisen sektorin organisaatiot tuottavat lähes aina myös yksityistä arvoa samassa prosessissa, kun ne luovat julkista arvoa. Koulun oppilaat esimerkiksi koulutusta saadessaan saavat itselleen yksityistä arvoa, mutta samaan aikaan kansalaiset laajana ryhmänä saavat julkista arvoa muun muassa parempien sosiaalisten vuorovaikutus- ja kommunikaatiovalmiuksien, korkean tason kulttuurisen kehittymisen ja korkean tason teknologisen ja kaupallisen kehityksen muodossa, kun oppilaat sivistyvät. Haasteena onkin määrittää näiden kahden arvon suhteellinen painoarvo. (Alford & Yates, 2014.) Näin ollen edellisen perusteella voitaisiin helposti olettaa, että yksityiset yritykset voivat samalla tavoin tuottaa julkista arvoa samassa prosessissa kuin ne luovat asiakasarvoa. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, sillä julkisen arvon nähdään sisältävän useita erilaisia arvon ulottuvuuksia, joiden tulee täyttyä, ennen kuin julkista arvoa voidaan katsoa muodostuneen.

Kansalaisilla voidaan katsoa olevan keskeinen rooli julkisen arvon sisällön määrittämisen lisäksi julkisen arvon arvioijina. Beningtonin (2011) mukaan julkisen arvon luomisen arviointi sisältää kansalaisten tyytyväisyyden (*public satisfaction*) näkökulman, mutta menee myös tätä pidemmälle, sillä julkisen arvon vaikutuksia tulee mitata myös taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten ja ekologisten arvojen suhteen sekä arvon mahdollisena lisääntymisenä julkisessa keskustelussa. Tällä Benington (2011) viittaa myös näkemykseensä julkisesta arvosta taloudellisen, sosiaalisen, kulttuurisen, poliittisen ja ekologisen arvon yhdistelmänä.

Spano (2014, 363) tunnistaa myös kansalaisten tyytyväisyyden yhdeksi julkisen arvon mittaamisen osatekijäksi. Hänen mukaansa yksi yleisimmistä näkökulmista, joka usein liitetään julkisen arvon mittaamiseen, on kansalaisten tyytyväisyys, mikä antaa ymmärtää, että julkista arvoa luodaan silloin, kun kansalaisten tarpeet tulevat tyydyttyiksi. Spanon (2014, 363) mukaan useat tutkimukset kuitenkin osoittavat, että tyytyväisyys ei ole luotettava palvelun reagoitakyvyn ajuri ja palvelun kehittämisen indikaattori, koska kansalaisilla ei välttämättä ole paikkaansa pitävää ymmärrystä siitä, kuinka palvelut todellisuudessa toimivat (ks. Horner, Lekhi & Blaug, 2006).

Asiakastyytyväisyyden voidaan sanoa olevan siten olennainen osa julkista arvoa, mutta se ei yksin riitä julkisen arvon muodostumiseen. On myös huomattava, että aina se, mihin asiakas on tyytyväinen, ei aina ole yhteiskunnan kannalta paras ratkaisu. Tämä voi näkyä esimerkiksi terveydenhuollossa ristiriitana potilaan ja lääkärin näkemysten välillä siinä, tehdäänkö potilaalle esimerkiksi jokin kallis

ja hänen hoitonsa kannalta todennäköisesti merkityksetön toimenpide tai tutkimus. Asiakastyytyväisyyden lisääntyminen ei näin ollen aina välttämättä tarkoita julkisen arvon edistämistä.

Mooren (1995) mukaan kuten yksityisellä sektorilla, myös julkisella sektorilla toiminnan tavoitteeksi on kuitenkin etenevissä määrin asettunut asiakaspalvelu ja pyrkimys arvon luomiseen asiakkaiden tyytyväisyyden avulla. Moore (1995) kuitenkin huomauttaa, että aina ei kuitenkaan ole täysin selvää, keitä julkisen organisaation asiakkaat ovat. Koska julkinen hallinto tarjoaa kansalaisille erilaisia etuja ja palveluja, olisi helpointa ajatella, että asiakkaat ovat tällöin niitä kansalaisia, joita julkinen organisaatio ”kohtaa” sen erilaisissa prosesseissa. Julkinen hallinto ei kuitenkaan ole vain palvelujen tuottaja, vaan sen tehtävänä on myös määrätä erilaisia velvoitteita esimerkiksi poliisitoiminnan tai verotuksen avulla. Tällöin julkinen organisaatio toimii valtion edustajana velvoittaen asiakkaansa omaksumaan velvoite tai ”tappio” yhteiskunnan hyväksi. On kuitenkin epätarkoituksenmukaista ajatella, että sääntely- tai täytäntöönpanoviranomaisten oikeutuksena toiminnalleen olisi pakottaminen osallistumaan valtion velvoitteisiin. Oikeutus sen sijaan muodostuu yleisesti edullisista seuraamuksista muille kansalaisille, kun tietyt velvoitteet määrätään vain harvoille. (Moore, 1995.) Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi liikenneturvallisuuden parantumista, kun liikenneturvallisuuden vaarantaneille määrätään rikkomuksesta sakkorangaistus. Tällaiset seuraamukset eivät välttämättä myöskään lisää asiakastyytyväisyyttä, eikä niitä usein nähdä tuottavina, vaikka niiden avulla tavoitellaan yhteiskunnan kokonaisuhyötyä.

Julkisten palvelujen toimintaa arvioivat palvelujen käyttäjien eli asiakkaiden lisäksi myös sellaiset kansalaiset, jotka eivät näitä palveluja käytä. Mooren (1995) mukaan siksi onkin tärkeää erottaa toisistaan kansalaisten ja heitä edustavien poliittisten edustajien suorittama arviointi palvelun käyttäjien antamasta arviosta. Kansalaiset ja heidän edustajansa päättävät lopulta sen, mikä on tuottamisen arvoista, ja heidän arvionsa vaikuttavat siihen, onko julkisen hallinnon toiminta arvokasta vai ei. (Moore, 1995.) Kansalaisilla voidaan näin ollen nähdä olevan kahdenlainen rooli julkisen arvon arvioinnissa, sillä he voivat arvioida julkisia palveluja suoraan palvelun käyttäjinä sekä välillisesti poliittisten edustajien välityksellä, jolloin heidän arvionsa tietystä julkisesta palvelusta ja sen arvosta perustuu heidän omaan sisäiseen arvomaailmaansa. Tällä perusteella myös asiakastyytyväisyyden voidaan nähdä olevan vain osa siitä kokonaisnäkemyksestä, joka kansalaisilla on tietystä julkisesta palvelusta ja sen arvosta.

Kansalaisten hyväksynnän ja poliittisen legitimitetin saavuttamiseksi julkisen sektorin organisaatioiden johtajien täytyykin Mooren (1995) mukaan kyetä osoittamaan, että heidän johtamansa organisaatio tuottaa jotakin, jonka edut tietyille asiakas- ja käyttäjäryhmälle ovat suuremmat kuin sen tuotantokustannukset. Heidän tulee myös tehdä se niin, että se vakuuttaa kansalaisille ja heidän edustajilleen, että jotakin arvokasta on tuotettu. Toisin sanoen julkisten palvelujen asiakkaiden ja omistajien, eli kansalaisten tulee olla tyytyväisiä siihen, mitä julkisjohtaja tekee, jotta julkista arvoa voidaan nähdä muodostuneen. Monimutkaisien kansalaisten roolista julkisen arvon arvioijina tekee myös se, ettei yksittäinen kansalainen omilla kulutus päätöksillään voi vaikuttaa siihen, mitä julkinen sektori tuottaa, vaan hänen ainoa vaikutusmahdollisuutensa on edustuksellisen demokratian kautta. Tästä syystä julkisen sektorin johtajien työtä ja pyrkimyksiä ei tulisi arvioida yksilöllisten kuluttajien kaupallisella markkinapaikalla vaan kansalaisten poliittisella markkinapaikalla ja edustuksellisen demokratian instituutioiden yhteisissä päätöksissä. (Moore, 1995.)

Julkisen arvon arvioimisen lisäksi myös julkisen arvon mittaamiseen voidaan katsoa sisältyvän haasteita. Julkisen arvon moniselitteisen luonteen vuoksi sen vaikutukset voivat sisältää tekijöitä, jotka eivät kovin helposti tule rekisteröidyiksi esimerkiksi julkisen sektorin organisaatioiden tyytyväisyyskyselyissä, sillä eivät ole näkyviä tai itsestään selviä. Tästä syystä julkisen arvon vaikutukset voivat olla monimutkaisia ja kiisteltäviäkin. (Benington, 2011.) Ne myös yleensä sisältävät Beningtonin (2011) mukaan kompromisseja eivät pelkästään ”hyvän” ja ”pahan”, vaan myös toistensa kanssa kilpailevien prioriteettien ja intressien välillä (ks. Kelly ym. 2002). Nämä prioriteetit ja intressit määräävät viime kädessä poliittiset päättäjät, joilla on valta määrätä myös resurssien jakautumisesta ja niiden käytöstä. Kaikkien intressien toteutuminen ei niukkojen resurssien takia ole usein mahdollista, jolloin päädytään epätydyttävään tilanteeseen aina jonkin tahon kannalta.

Julkisen arvon mittaaminen ei ole yhtä suoraviivaista kuin yksityisen sektorin tuottaman arvon mittaaminen, joka tapahtuu arvioimalla toiminnan tuloksena syntyvien hyödykkeiden taloudellista arvoa suhteessa niiden tuottamiseen käytettyihin resursseihin. Beningtonin (2011) mukaan koska julkisessa arvossa keskitytään ensisijaisesti toiminnan vaikutuksiin, se ohjaa kiinnittämään huomion keskipitkälle ja pitkälle aikavälille, jolla sitä tulisi myös mitata. Spanon (2014, 360) mukaan merkittäväksi ongelmaksi päätettäessä siitä, miten julkista arvoa tulisi mitata, muodostuu myös se, että julkisen sektorin organisaatioilla on lukuisia eri tehtäviä. Jos halutaan mitata tuotettua arvoa, tulisi päättää, mitataanko ja arvioidaanko esimerkiksi tuloksellisuutta suhteessa kaikkiin organisaation tehtäviin vai johonkin osaan niistä (Spano 2014, 360).

Spanon (2014, 361–363) mukaan Moore (1995) on ehdottanut kahta eri lähestymistapaa julkisen arvon mittaamiseen; ohjelma-arvioinnin ja kustannus-hyötyanalyysin näkökulmaa sekä yritysjohtamisen näkökulmaa. Julkista arvoa voidaan mitata myös organisaation prosessien mukaan muodostetun julkisen arvon ketjun eri vaiheiden avulla ja sitä ”pitkin” (Spano, 2014). Näiden perinteisten mittausvälineiden käyttöä voidaan edelleen pitää Spanon (2014, 361–363) mukaan tarkoituksenmukaisena julkisen arvon mittaamisessa, mutta ne tulee yksinkertaisesti käsitteellistää eri tavalla, jotta ne toimivat sopuosoinnussa julkisen arvon periaatteiden kanssa (ks. Hills & Sullivan, 2006).

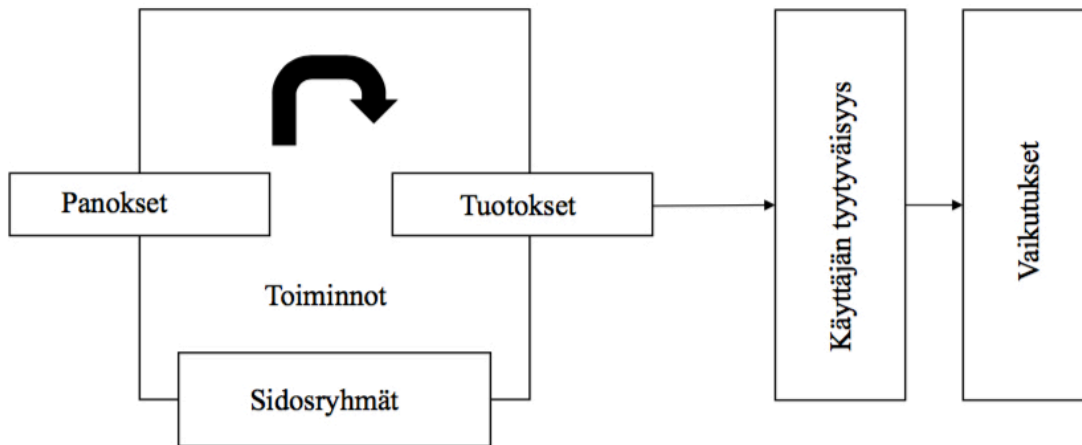
De Jong ym. (2017) mainitsevat julkisen arvon mittaamiseen soveltuvista työkaluista muun muassa Mooren (1995) kehittämän strategisen kolmiokehyksen (*strategic triangle frame*) sekä julkisen arvon ketjun (*public value chain*), julkisen arvon laskentatoimen (*public value accounting*) ja julkisen arvon tulokortin (*public value scorecard*). Ne tulisi kuitenkin nähdä lähinnä heuristisina työkaluina, jotka auttavat tunnistamaan organisaation mahdollisia haasteita ja jäsentämään keskustelua niistä. De Jongin ym. (2017) mukaan erilaiset viitekehykset ja työkalut eivät tarjoa vastausta kysymykseen siitä, kuinka tarkalleen organisaation johtamiseen liittyvät kysymykset tulisi ratkaista, mutta ne auttavat perehtymään ongelman ratkaisemisen kannalta keskeiseen älyllisiin ja käytännöllisiin haasteisiin ja siihen, mistä ja miten ongelmien analysoiminen tulisi aloittaa. Julkisen arvon teorian soveltaminen erilaisten työkalujen avulla voi auttaa julkisen sektorin johtajia navigoimaan monitulkintaisessa toimintaympäristössä, tunnistamaan organisaationsa toiminnan eri vaihtoehdot ja muuttamaan yleisiä ideoita konkreettisemmiksi. (de Jong ym. 2017.)

Kaikkien julkisen arvon teoriaan liittyvien työkalujen soveltaminen lähtee de Jongin ym. (2017) mukaan muutamien olennaisten kysymysten esittämisestä, joita harvemmin esitetään päivittäisen julkisjohtamisen yhteydessä; Mitä arvoa sinä ja organisaatiosi tuotatte? Kuka päättää tai on päättänyt, että tämä on se arvo, jota tuotetaan? Miten tiedät, että organisaatiossa tuotetaan ylipäänsä mitään arvoa? Onko mahdollista, että voitaisiin tuottaa lisää arvoa, jos asiat muuttuisivat? Tämän tyyppiset kysymykset ohjaavat tarkastelemaan päämäärien tunnistamista ja niiden muotoilua. Monet julkisen sektorin organisaatiot ovat budjettileikkausten, uudelleen organisoitumisten ja poliittisten muutosten myötävaikutuksesta keskittyneet usein vain operationaalisiin kysymyksiin, ja prosessien uudelleenmuotoilu, tekniset ”interventiot”, tuloksellisuuden johtaminen ja muutosjohtaminen ovat jääneet taka-alalle. (de Jong ym. 2017.) Julkisen arvon teorian voidaankin nähdä toimivan sekä kokonaisval-

taisena kehittämisen ideologiana että työkaluna, jonka avulla organisaation toimintaa ja sen vaikutuksia voidaan analysoida ja toimintaa kehittää. Keskeisessä asemassa julkisen arvon luomisessa onkin se, kuinka hyvin organisaation ja prosessien tavoitteet ja toiminta pystytään kuvaamaan ja suunnittelemaan niin, että niiden avulla voidaan edistää arvon muodostumista.

Julkisen arvon luomisen prosessin kuvaaminen

Julkisen arvon luomisen prosessin tunnistamisen voidaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella nähdä olevan olennainen edellytys julkisen arvon muodostumiselle. Beningtonin (2011) mukaan julkisen arvon ”virran” muodostumista voidaan kuvata kuvion 2 mukaisen julkisen arvon virran mallin avulla.



Kuvio 2. Julkisen arvon virta (Benington, 2011)

Beningtonin (2011) mukaan julkisen arvon virran analyysi voi auttaa selkeyttämään julkisen arvon toivottuja vaikutuksia tietyille kansalaisryhmälle ja keskittymään kolmeen olennaiseen kysymykseen: missä prosessin vaiheissa julkinen arvo selvästi lisääntyy, missä prosessin vaiheissa julkinen arvo vähentyy tai tuhoutuu ja mitkä osat julkisen arvon virrassa ovat pysähtyneitä tai joutavia. Arvovirran kuvaaminen ja analysointi voikin auttaa rakentamaan ja järjestelemään organisaation prosesseja siten, että ne mahdollistavat julkisen arvon luomisen.

Julkisen arvon luomisen prosessia voidaan pyrkiä hahmottelemaan myös toisella tavalla. Alford ja Yates (2014) ovat luoneet vaihtoehdoisen mallin Mooren (1995) kehittämälle julkisen arvon strategiselle kolmiokehäyksen mallille ja kehittäneet sitä eteenpäin. Julkisen arvon prosessikartta -malli (*public value process mapping, PVMP*) on Alfordin ja Yatesin (2014) mukaan Mooren (1995) mallia toimintakykyisempi, ja sen avulla voidaan tuottaa tarkempaa analyysia julkisen arvon muodostumisesta. Se myös keskittyy enemmän syy-seuraussuhteisiin, jolloin se tarjoaa parempaa ymmärrystä siitä, kuinka julkisia palveluja tulisi kehittää (Alford & Yates 2014, 340).

Alfordin ja Yatesin (2014) julkisen arvon prosessikartta rakentuu seuraavien viiden periaatteen mukaisesti eri vaiheisiin:

- 1) Julkisen ja yksityisen arvon erottaminen toisistaan. Ensimmäisenä vaiheena on tehdä selvä ero julkisen ja yksityisen arvon välille, ja on selvennettävä, mikä on yksityistä arvoa ja mikä julkista arvoa.
- 2) Toiminnan perimmäisten vaikutusten tunnistaminen. Toisena vaiheena tulee varmistaa mahdollisimman kauaskantoisesti organisaation toiminnan vaikutukset eli se, ”miksi teemme tätä”. Toiminnan perimmäisten ja kauaskantoisten vaikutusten selvittäminen tarkoittaa sitä, että tulee katsoa kauemmas kuin vain organisaation toiminnan tuottamia tuloksia, ja on katsottava tulosten ”yli”.
- 3) Organisaation toiminnan ydinprosessin määrittäminen ja kuvaaminen. Ydinprosessi on mahdollisimman pieni määrä vaiheita, jotka johtavat toiminnassa tavoiteltuihin tuloksiin ja vaikutuksiin. Apuna ydinprosessin kuvaamisessa voidaan käyttää esimerkiksi prosessikarttaa. Prosessikartta auttaa hahmottamaan ydinprosessin selkärangan ja kiinnittämään muut prosessit ja toiminnot osaksi ydinprosessia.
- 4) Muiden ydinprosessiin liittyvien toimintojen tunnistaminen. Tässä vaiheessa jokaiseen ydinprosessin vaiheeseen etsitään niihin liittyvät toiminnot, jotka vaikuttavat toiminnon kontribuutioon ydinprosessin vaikutuksiin positiivisesti tai negatiivisesti. Nämä vaikutukset voivat olla luonteeltaan pakottavia (*coercive*) tai ei-pakottavia (*non-coercive*).
- 5) Tekijöiden tunnistaminen. Lopuksi tunnistetaan, ketkä ovat mukana näissä edellä mainituissa toiminnoissa tai suorittavat niitä. Mukaan luetaan myös potentiaaliset toimijat ja tekijät, jotka voivat olla sekä yksilöitä että erilaisia organisaatioita. (Alford & Yates, 2014.)

Julkisen arvon prosessikarttaa voivat Alfordin ja Yatesin (2014) mukaan hyödyntää muun muassa politiikka-analyttikot (*policy analysts*) ja julkisjohtajat. Ensinnäkin se vaatii heitä ajattelemaan perusteellisesti ja tarkasti vaikutuksia jo kynnysvaiheena julkisen arvon prosessikartan soveltamiseksi. Tämä sisältää myös mahdollisuuden sen kirkastamiseksi, mikä koetaan arvokkaaksi. Toiseksi julkisen arvon prosessikarttaa voidaan käyttää sellaisten erilaisten prosessien ja toimijoiden esiin kaivamiseksi, jotka ovat osaltaan mukana tuottamassa julkisen arvon vaikutuksia. Kolmanneksi julkisen arvon prosessikartta auttaa tunnistamaan organisaation avainprosesseja ja -toimijoita eli niitä, joilla on eniten potentiaalia vaikuttaa positiivisesti prosessin lopputulokseen. Neljänneksi kun kaivetaan esille odottamattomia toimijoita, voi julkisen arvon prosessikartta auttaa tunnistamaan oikeat syylliset ja syyt mahdollisten epätoivottujen tulosten taustalla. (Alford & Yates, 2014.)

Julkisen arvon prosessikartta korostaa Alfordin ja Yatesin (2014) mukaan erityisesti tilanteita, joissa lukuisat eri toimijat työskentelevät yhdessä, mikä saattaa olla hyödyllistä sen suhteen, että voidaan lannistaa pyrkimykset käyttää pikaratkaisuja ja vaikuttaa vain yhteen ongelman syyhyn, ja toisaalta sen suhteen, että voidaan tunnistaa positiivinen synergia toisiinsa liittyvien tekijöiden keskuudessa. Tunnistamalla nämä moninaiset syyt ja tekijät voidaan huomiota ohjata siihen, että pyritään ymmärtämään vuorovaikutusta erilaisten syiden ja tekijöiden välillä, niiden suhteellinen painoarvo ja se, mitkä kompromissit niiden välillä voivat olla tarpeellisia. Alford ja Yates (2014) toteavatkin, että julkisen arvon prosessikartta voi rohkaista politiikan suunnittelijoita tai ohjelmapäälliköitä rikkomaan perinteisiä prosessiin keskittyneitä ja organisaatiota sisältäpäin katsovia toimintatapoja ja olettamuksia sekä auttaa ajattelemaan päämääriä ja keinoja. (Alford & Yates, 2014.)

Julkisen arvon prosessikartta -mallin periaatteiden voidaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella katsoa olevan samassa linjassa aikaisemmin tässä tutkielmassa esille tuotujen verkostomaisen hallinnan ja New Public Governance -paradigman periaatteiden kanssa. Erilaisia arvoa tuottavia prosesseja voidaan katsoa muodostuvan organisaatioiden sisällä sekä niiden ulkopuolella ja välillä, ja julkisen arvon tuottamiseen voi osallistua monenlaisia toimijoita, joiden toiminnan periaatteet saattavat noudattaa markkinaperusteisia toimintamalleja, yhteiskunnan etuun tähtääviä periaatteita tai jonkinlaista näiden yhdistelmää. Olennaista arvon luomisen näkökulmasta on kuitenkin pystyä hahmottamaan näiden toimijoiden välisiä suhteita ja toimintalogiikoita sekä kyetä tunnistamaan ne elementit, joiden avulla arvoa muodostuu.

Julkisen arvon prosessikartta, kuten kaikki muutkin analyysimenetelmät, ei ole ilman potentiaalisia ongelmia. Ensimmäinen niistä on se, että syy-yhteydet ovat usein haastavia paljastaa. Voi hyvin näyttää siltä, että A aiheuttaa B:n, koska ne tapahtuvat samanaikaisesti, mutta todellisuudessa C voi olla jäänyt huomaamatta, jolloin se todellisuudessa aiheuttaakin B:n. Julkisen arvon prosessikartta ei myöskään voi perustaa tiettyä syy-yhteyttä toimintojen tai kokonaisuuksien välille, vaan se voi ainoastaan auttaa tunnistamaan mahdollisia aiheuttajia pidemmälle vietyä analyysiä varten. Tästä syystä voisikin Alfordin ja Yatesin (2014) mukaan perustellusti kysyä, missä julkisen arvon prosessikartta tarkalleen alkaa ja loppuu. Tästä syystä julkisen arvon prosessikartta tulisikin nähdä ainoastaan julkisen sektorin ohjelmien ja toiminnan analysoinnin apuna sekä avustavana työkaluna toimintatapojen kehittämisessä. (Alford & Yates, 2014.)

4 LEAN-JOHTAMISFILOSOFIA JULKISESSA HALLINNOSSA

Edellisessä luvussa tarkasteltiin julkisen arvon käsitettä ja julkisen arvon teoriaa modernin yhteiskunnan ja julkisen toiminnan jäsentäjänä. Tarkastellun kirjallisuuden perusteella voidaan organisaatioiden katsoa julkisen arvon teorian periaatteiden mukaan rakentuvan erilaisista toiminnoista ja prosesseista, joiden tarkoituksena on luoda julkista arvoa. Asiakastyytyväisyydellä ja arvon luomisella julkisten palvelujen asiakkaille tunnustetaan olevan olennainen rooli julkisten palvelujen kehittämisen lähtökohtana ja julkisen arvon muodostumisessa, mutta tyytyväisyyden lisääntymisen ei voida varmasti sanoa lisäävän julkista arvoa, eikä asiakkaiden tyytyväisyys yksin riitä siihen, että julkista arvoa nähtäisiin muodostuneen.

Julkisen arvon teoriaa voidaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella luonnehtia varsin kokonaisvaltaiseksi lähestymistavaksi julkisen sektorin toimintaan, mutta se sisältää lisäksi konkreettisiakin työkaluja organisaatioiden toiminnan ja prosessien analysoimiseen ja kehittämiseen. Julkisen arvon teoria on myös pohjimmiltaan niin sanotusti kantaa ottamaton myös muiden johtamisperinteiden mukaisia johtamisen työkaluja kohtaan. De Jongin ym. (2017) mukaan julkisen arvon teorian soveltamisen yhteydessä voidaankin hyödyntää myös muiden johtamisperinteiden mukaisia työkaluja ja toimintamalleja.

Julkisen arvon periaatteiden voidaan nähdä soveltuvan yhteen esimerkiksi New Public Management -paradigman mukainen lean-ajattelun periaatteiden kanssa. Julkisen arvon puolestapuhujat suhtautuvat lean-johtamiseen usein epäluuloisesti, mutta jos sitä käytetään virtaviivaistamaan ja keventämään arvon luomista ennemmin kuin yksinkertaisesti täyttämään tehokkuustavoitteet, se on oikeastaan de Jongin ym. (2017) mukaan voimakas työkalu maksimoimaan organisaation operationaalisten prosessien suorituskykyä. Lean-johtaminen voikin auttaa julkisen sektorin johtajia paljastamaan väärät rajoitteet organisaationsa arvonluontiprosessin ketjussa. (de Jong ym. 2017.) De Jongin ym. (2017) mukaan lean-johtamisen upottaminen organisaatioon oikean arvonluontipäämäärän ymmärryksen rajoissa on sanottu voivan oikeastaan palauttaa lean-johtamisen sen taustalla olevaan perimmäiseen päämäärään, asiakasarvoon, ei jäykkiin tuotannon lainalaisuuksiin (ks. Seddon, O'Donovan & Zokaei, 2011).

Lean-johtamisfilosofialla voidaan edellisen perusteella katsoa olevan potentiaalia täydentää julkisen arvon teorian periaatteita ja malleja. Tässä luvussa tarkastellaan lean-ajattelun periaatteita, arvon luomista ja soveltuvuutta julkisen sektorin ja terveydenhuollon toimintaympäristöön.

4.1 Lean-johtamisfilosofian keskeiset piirteet

Vaikka käsitteellisesti lean saattaa vaikuttaa yksinkertaiselta, ei sitä ole välttämättä helppoa määritellä (Radnor ym. 2012). Lean-filosofian oppi-isinä pidettyjen Womackin ja Jonesin (1996b) mukaan lean on tapa tehdä koko ajan enemmän ja enemmän yhä vähemmällä ja vähemmällä, mikä tarkoittaa vähemmän ihmisen tekemää työtä, välineitä, aikaa ja tilaa samalla kun päästään yhä lähemmäksi sitä, että voidaan tarjota asiakkaille juuri sitä, mitä he haluavat. Radnorin ja Osbornen (2013) mukaan lean-ajattelu tavoittelee ylikuormituksen, epä johdonmukaisuuksien ja hukan poistumista operationaalisen suunnittelun mallin avulla.

Graban (2016, 1) puolestaan määrittelee lean-ajattelun sekä valikoimaksi prosessijohtamisen työkaluja, että kokonaisvaltaiseksi johtamismalliksi, joka pyrkii edistämään jatkuvaa kehittämistä, työntekijöiden sitoutumista sekä organisaatiolle ja sen johdolle tärkeiden kysymysten ratkaisemista. Lean-ajattelun tarkoituksena on hänen mukaansa edistää uudenlaisen ajattelutavan ja organisaatiokulttuurin syntymistä, joten sen ei katsota olevan mikään pikaratkaisu organisaation ongelmien korjaamiseksi, vaan tulosten saaminen lean-ajattelun avulla vaatii sen pitkäjänteistä soveltamista ja organisaation jatkuvaa oppimista (Graban, 2016, 1). Radnorin ym. (2012) mukaan lean voidaan ajatella johtamiskäytäntönä, joka perustuu jatkuvan kehittämisen filosofiaan, ja jossa joko kasvatetaan asiakasarvoa tai vähennetään arvoa lisäämättömiä toimintoja (*muda*), prosessin variaatioita (*mura*) ja heikkoja työskentelyolosuhteita (*muri*).

Lean perustuu sen taustalla vaikuttavaan ajatukseen siitä, että organisaatiot ovat muodostuneet prosesseista ja toisiinsa linkittyneistä toiminnoista, joilla on tietty järjestys ja tila, alku ja loppu sekä selvästi määritellyt panokset ja tuotokset (Davenport, 1993). Tällaiset prosessit voivat kulkea toisten alaprosessien läpi ja liittyä tai lomittua niihin tai muodostaa jonkin toisen prosessin alun tai lopun (Burgess & Radnor, 2013, 221). Näin ollen prosessinäkökulma tarkoittaa siirtymistä pois perinteis-

sestä organisaation toimintaan keskittyvästä tarkastelusta kohti arvon luomista asiakkaan näkökulmasta (Davenport, 1993). Lean onkin Burgessin ja Radnorin (2013, 221) mukaan arvon luomisen virtaa joka askeleella, ja arvo on sitä, mistä asiakas maksaisi ja hukka sitä, mistä asiakas ei maksaisi.

Saman suuntaisiin tulkintoihin lean-ajattelun ydinsisällöstä ovat sittemmin päätyneet myös muut tutkijat. Radnorin ym. (2012) mukaan on kuitenkin kaikkein tärkeintä sisäistä ne keskeiset olettamukset, joille lean-filosofia perustuu, sillä ilman niitä lean-ajattelu ei voi toimia. Nämä olettamukset Radnor ym. (2012) määrittelevät seuraavasti:

- Arvon tunnistaminen ja määritteleminen. Arvo (*value*) ja hukka (*waste*) tulee määritellä aina asiakkaan näkökulmasta. Tämä vaihe on hyvin kriittinen lean-ajattelun onnistumisen kannalta, sillä kuten Womack ja Jones (1996b) toteavat, epäonnistuminen arvon oikeassa määrittelyssä ennen lean-ajattelun soveltamista voi helposti johtaa siihen, että tuotetaan väärää tuotetta tai palvelua, vaikkakin tehokkaalla tavalla.
- Arvoa luodaan joko vähentämällä hukkaa, eli vähentämällä tuotteen tai palvelun kustannuksia, tai kasvattamalla arvoa lisäävien toimintojen määrää prosessissa ilman, että tuotteen tai palvelun kustannukset kasvavat. Arvovirran määrittely on tässä keskeisessä asemassa.
- On tärkeää ymmärtää ja arvostaa sitä, että organisaatiolle on olemassa määriteltävissä ja mitattavissa olevaa hyötyä siitä, että arvoa tuottamattomia toimintoja vähennetään. Yksityisellä sektorilla tämä nähdään kustannusten vähenemisenä tai kilpailukyvyyn lisääntymisenä.
- Lean-ajattelu vapauttaa resursseja edellä mainittujen prosessien kautta.
- Tulee ymmärtää se, että lean-ajattelun sydän on asiakasarvon (*customer value*) käsitteessä. (Radnor ym. 2012; Womack & Jones, 1996b.)

Radnorin ja Osbornen (2013) mukaan tutkijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että lean-ajattelun avulla organisaation suorituskykyä ja vaikuttavuutta voidaan parantaa. Lean-ajattelu voi tarjota organisaatiolle merkittäviä laatuun, kustannuksiin, aikaan ja jopa asiakkaiden ja henkilöstön tyytyväisyyteen liittyviä vaikutuksia (Radnor & Osborne, 2013).

Lean-johtamisfilosofia on kehitetty alun perin Toyota Motor Corporationin autonvalmistusteollisuutta varten suunnitelluksi varsin radikaaliksikin massa- ja sarjatuotannon malliksi, jolla tavoitellaan optimaalisia tehokkuutta, laatua, nopeutta ja kustannuksia. Lean-ajattelua on sittemmin laajennettu ja

omaksuttu lukuisilla eri sektoreilla mukaan lukien teollinen tuotanto ja palvelut, yksityinen ja julkinen sektori sekä korkean ja matalan volyymin tuotanto. (Holweg, 2007.) Lean-ajattelua on alettu sovitaa julkisen sektorin viitekehykseen vasta noin viimeisen kymmenen vuoden aikana, vaikka itse johtamisfilosofia on peräisin 1990-luvulta. Tällä hetkellä lean-ajattelu on nousussa etenkin terveydenhuollon organisaatioissa, sillä sen avulla toivotaan saatavan helpotusta etenkin jatkuvasti kasvaviin kustannuspaineisiin.

Lean-ajattelun menestyksen kannalta on kuitenkin ratkaisevaa ymmärtää se, että lean on kontekstista riippuvainen (Radnor ym. 2012). Se on peräisin alun perin yksityiseltä sektorilta tuotannon kontekstista, mikä on vaikuttanut ja rajoittanut sen varhaista soveltamista esimerkiksi julkisiin palveluihin. Radnorin ja Osbornen (2013) mukaan lean-ajattelua ei voida soveltaa julkisen sektorin toimintaympäristössä ja olettaa, että se tarjoaa saman hyödyn ja edun kuin yksityisellä sektorilla tai teollisen tuotannon kontekstissa. Lean-ajattelun soveltamisen tarkoituksena ei tulisi olla vain aikaisempien suunnitteluvirheiden korjaaminen vaan kokonaisvaltainen vaikuttavuuden ja arvon lisääminen sekä jatkuvan kehittämisen kulttuurin luominen (Radnor & Osborne, 2013). Radnorin ja Osbornen (2013) mukaan tämä tarkoittaa sitä, että käyttäjän palveluun liittyvien odotusten ymmärtäminen ja niihin vaikuttaminen on olennaista heidän kokemukselleen ja tyytyväisyydelleen palvelua kohtaan – ja tämä kokemus siten vaikuttaa syvällisesti palvelun vaikutukseen ja vaikuttavuuteen (ks. Normann, 1991; Grönroos, 2007).

4.2 Arvon luominen lean-ajattelun avulla

Arvon luomisen katsotaan lean-filosofian mukaisesti tapahtuvan toisiaan seuraavien vaiheiden avulla, joita voidaan nimittää lean-ajattelun periaatteiksi. Nämä periaatteet perustuvat lean-ajattelun taustalla olevaan olettamukseen siitä, että organisaatiot koostuvat prosesseista, ja sitoutumalla näihin viiteen periaatteeseen asteittain ja järjestyksessä organisaatiot voivat työskennellä arvon lisäämiseksi, vähentää hukkaa ja jatkuvasti kehittää toimintaansa loputtomasti toistuvassa prosessissa. (Radnor ym. 2012.)

Lean-ajattelun periaatteet on alun perin määritelty Womackin ja Jonesin (1996b) teoksessa *Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation*, ja niillä voidaan katsoa olevan olennainen

asema lean-ajattelun soveltamisen onnistumisessa. Periaatteet kuvastavat lean-ajattelun soveltamisella tavoiteltavia tuloksia, ja voidaan esittää seuraavasti:

- 1) Hukan (*waste*) hävittäminen. Hukalla tarkoitetaan kaikkea sellaista toimintaa, joka kuluttaa organisaation resursseja, mutta ei tuota lisäarvoa asiakkaalle. Hukkaa voivat olla esimerkiksi ylituotanto, odottaminen, raaka-aineiden tai materiaalien turha kuljettaminen ja käsittely, liian suuren varaston ylläpitäminen tai tarpeettomien suoritteiden tai hyödykkeiden tuottaminen. Lean-ajattelun keskeisenä päämääränä voidaan nähdä olevan hukan hävittäminen. (Womack & Jones 1996b, 15.)
- 2) Arvon (*value*) määrittäminen asiakkaan näkökulmasta. Hyödykkeen tai suoritteen asiakas määrittelee sen hänelle tuottaman lisäarvon. Tämä on kriittisin vaihe lean-ajattelun soveltamisen toimeenpanossa ja vaatii myös ymmärrystä siitä, missä vaiheessa organisaation ydinprosessia arvo tuotetaan. (Womack & Jones 1996b, 16–19.)
- 3) Arvovirran (*value stream*) tunnistaminen ja arvoa tuottamattoman toiminnan tunnistaminen ja poistaminen. Arvovirralla tarkoitetaan yksittäisten toimenpiteiden peräkkäistä sarjaa, jonka lopputuloksena muodostuu valmis suorite asiakkaalle. Arvovirran kuvaaminen voidaan tunnistaa myös omaksi menetelmäkseen, arvovirran kuvaukseksi (*value stream mapping*). (Womack & Jones 1996b, 19; 252–253.) Arvovirrasta voidaan tunnistaa kolmentyyppisiä vaiheita: lisäarvoa tuottavat vaiheet, vaiheet, jotka eivät tuota lisäarvoa, mutta ovat muuten väistämättömiä ja vaiheet, jotka eivät tuota lisäarvoa, ja jotka voidaan poistaa välittömästi (Womack & Jones 1996b, 20).
- 4) Virtauksen (*flow*) varmistaminen eli huolehditaan siitä, että suorite virtaa arvovirran läpi mahdollisimman sujuvasti. Tarkoituksena on saada jäljelle jääneet arvoa tuottavat prosessin vaiheet virtaamaan arvovirran läpi mahdollisimman nopeasti, jolloin myös hukaksi laskettava turha odottelu vähentyy. Virtaus ei rajoitu vain suoritteisiin tai teollisiin tuotantoprosesseihin, vaan myös palvelut on mahdollista saada virtaamaan. Tämä kuitenkin vaatii usein organisatorakenteiden ja palveluprosessien uudelleenmuovaamista, yhdessä työskentelyn lisäämistä, keskeytysten ja odottelun vähentämistä ja ennen kaikkea palvelun ajattelemista prosessina. (Womack & Jones 1996b, 51–52; 66.)
- 5) Imuohjauksen (*pull*) rakentaminen. Imuohjauksen tarkoituksena on ohjata arvovirtausta asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Asiakkaan katsotaan näin ollen ikään kuin vetävän tai imevän suoritteita ulos arvovirrasta, jolloin suoritteita valmistetaan ainoastaan asiakkaan tilauksesta

ja kysynnän ohjaamana eikä jatkuvasti suurella kapasiteetilla. (Womack & Jones 1996b, 24–25; 67–89.)

- 6) Pyrkimys täydellisyyteen (*perfection*) eli niin kutsuttuun jatkuvan kehittämisen tilaan, jossa ei tyydytä vallitsevaan tilaan tai jäädä pysähdyksiin, vaan jossa pyritään jatkuvaan hukan hävittämiseen ja toiminnan parantamiseen. Tätä kautta lean-ajattelun periaatteet ovat myös vuorovaikutteisessa yhteydessä toisiinsa ja muodostavat toimintaa ohjaavan mallin. (Womack & Jones 1996b, 25.)

Womackin ja Jonesin (1996b) mukaan arvon määrittäminen tapahtuu organisaation operationaaliossa prosessissa, ja luotavan arvon tulisi heijastaa sitä, minkä asiakas kokee arvokkaaksi, eikä siinä tulisi korostua tuotteen tai palvelun tarjoajan oma intressi. Arvovirtojen tunnistaminen puolestaan auttaa lisäämään tuotteen tai palvelun arvoa. Arvovirran tunnistaminen tapahtuu määrittelemällä uudelleen organisaation toimintaprosessin sellaiset toiminnot, jotka lisäävät arvoa samalla kun poistetaan sellaiset toiminnot, jotka eivät tuota arvoa. Virtaus organisaation prosessien läpi tarkoittaa erilaisten rajojen ja jaottelujen rikkomista organisaation ja sen ammatillisten ryhmien välillä, jotta voidaan varmistaa myös sellaisen työn virtaus (*work stream*), joka keskittyy arvon luomiseen. Kysyntä ja imuohjaus ovat tärkeitä, sillä niiden avulla asiakkaan tarpeisiin pystytään vastaamaan ennemmin kuin toimittajan. Viimeisenä periaatteena mainitaan lean-ajattelun juurruttaminen jatkuvaksi toiminnaksi ja osaksi organisaation kulttuuria. Tämän ja muiden mainittujen periaatteiden myötä lean-ajattelun nähdään kietoutuvan organisaation operationaalisten prosessien ympärille samalla edistäen organisaatiokulttuurin muutosta, joka keskittyy arvon luomiseen. Keskeisintä on se, että arvon määrittelee kuluttaja tai asiakas, ei organisaatio. (Womack ym. 1990; Womack & Jones, 1996b; Radnor & Osborne, 2013.)

Lean-ajattelusta puhuttaessa mainitaan usein paljon erilaisia työkaluja ja toimintatapoja, joiden avulla organisaation prosesseja voidaan sujuvoittaa ja hukkaa vähentää. Näitä keinoja kutsutaan yleisesti myös lean-työkaluiksi, ja niitä ovat esimerkiksi *kaizen*, *kanban*, *Six Sigma* ja *5S* (ks. tarkemmin esim. Womack & Jones, 1996b). Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan perehdytä tarkemmin lean-ajattelun sovelluksiin ja työkaluihin, vaan tutkimuksen mielenkiinnon kohteina ovat ajattelun taustalla olevat periaatteet ja ajatusmallit, jotka keskittyvät arvon luomiseen. Edellä kuvattujen Womackin ja Jonesin (1996b) lean-ajattelun keskeisten periaatteiden avulla voidaan hahmottaa arvon luomisen prosessi, ja sen taustalla olevia ajattelumalleja voidaan peilata julkisen arvon luomisen prosessiin ja periaatteisiin.

Edellä tarkastellun kirjallisuuden perusteella voidaan havaita useita yhtäläisyyksiä julkisen arvon teorian ja lean-ajattelun periaatteiden välillä. Kuten julkisen arvon teoriassa, myös lean-johtamisfilosofiassa on kyse kokonaisvaltaisesta näkökulmasta ja otteesta organisaation johtamiseen. Keskeistä on tunnistaa arvoa luovia toimintoja ja rakentaa niistä sellaisia prosesseja, joissa arvoa luodaan johdonmukaisesti ja tehokkaasti ilman turhia välivaiheita. Keskeisenä erona näiden lähestymistapojen välillä voidaan nähdä olevan sen, että julkisen arvon teoria keskittyy nimensä mukaisesti luomaan julkista arvoa, kun taas lean-ajattelun ytimessä ja toiminnan päämääränä on asiakasarvon luominen.

4.3 Lean-ajattelun soveltaminen julkisella sektorilla

Ympäri maailmaa julkinen hallinto haluaa pyrkiä tarjoamaan yhä parempaa koulutusta, terveydenhuoltoa ja paikallisia palveluja, kuten julkisen liikenteen ja asumisen palveluja. Tämä paine parantaa julkisten palvelujen laatua ja tuloksellisuutta on johtanut lukuisiin yhteydenottoihin johtamisen konsulteille, teollisuuden johtajille ja virkamiehille liittyen siihen, kuinka teollisuudesta tuttuja käytäntöjä voitaisiin siirtää julkiselle sektorille. Erityisesti lean-ajattelua on tässä yhteydessä ehdotettu yhdeksi tavaksi saavuttaa kustannussäästöjä ja parantaa laatua julkisen sektorin palvelutuotannossa. (Radnor & Walley, 2008.)

Kuten aikaisemmin todettiin, on lean-ajattelu kehitetty alun perin palvelemaan teollisuuden ja mas-
satuotannon tehokkuuden parantamista. Tästä huolimatta lean-ajattelua on etenevissä määrin sovellettu myös muilla aloilla ja palvelutuotannossa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Radnorin ja Walley'n (2008) mukaan lean-ajattelun periaatteita on sovitettu ja omaksuttu moniin julkisen sektorin organisaatioihin, vaikkakin niiden implementointitapa vaihtelee suuresti organisaatiosta ja toimialasta riippuen. Laajamittaisimmat esimerkit lean-ajattelun soveltamisesta julkisiin palveluihin vaikuttavat löytyvän terveydenhuollosta huolimatta siitä, ettei ole mitään syytä, miksi sitä ei voitaisi soveltaa laajemminkin julkisella sektorilla (Radnor & Walley, 2008).

Jo New Public Management -ajattelua koskevassa kirjallisuudessa on kuvattu yksityisen sektorin ihanteiden, kuten tehokkuuden lisäämisen, soveltamista julkiselle sektorille. New Public Management -kirjallisuudessa julkisen sektorin johtajia on kannustettu omaksumaan yksityisen sektorin lähestymistapoja, kuten lean-ajattelua, omaan toimintaansa. (Radnor, Walley, Stephens & Bucci,

2006.) Toisaalta tutkijat kuten Boyne (2002) ovat kyseenalaistaneet New Public Management -ajattelun yleisen sovellettavuuden julkiselle sektorille ja esittäneet, että on olemassa neljä keskeistä osaluuetta, joissa julkisen ja yksityisen sektorin organisaatiot eroavat toisistaan: toimintaympäristö, tavoitteet, rakenteet ja liikkeenjohdollinen arvo (*managerial value*). Nämä eroavaisuudet tulisi ottaa huomioon, kun harkitaan lean-ajattelun soveltamista julkisia palveluja tuottavissa organisaatioissa. (Bateman, Hines & Davidson 2014, 552.)

Monet muutkin tutkijat yhtyvät siihen, ettei lean-ajattelua voida täysin varauksetta soveltaa sellaiseen muille aloille kuin teollisuuteen. Radnor ja Osborne (2013) esimerkiksi nostavat esille kolme tärkeää haastetta lean-ajattelun toimeenpanossa julkisiin palveluihin. Heidän mukaansa ensinnäkin julkiset palvelut eivät ole teollisesti tuotettuja tuotteita, vaan nimensä mukaisesti palveluja. Toiseksi julkisten palveluorganisaatioiden toiminnallisten prosessien ja järjestelmien keskipiste on usein sisäinen enemmän kuin ulkoinen, ja kolmanneksi menestyksen mittarit ja indikaattorit ovat julkisella sektorilla yksityisestä sektorista poikkeavia. (Radnor & Osborne, 2013.) Radnor ja Walley (2008) varoittavatkin, ettei julkisen sektorin tulisi sokeasti omaksua teollisen tuotannon malleja, vaan kyseinen lähestymistapa tulisi sopeuttaa palvelemaan niiden tarpeita (ks. Radnor ym. 2006).

Valtaosa julkisista hyödykkeistä, tarjosipa ne sitten julkinen, yksityinen tai kolmas sektori, eivät ole oikeastaan tuotteita, vaan julkisia palveluja. Julkiset palvelut voivat tietysti sisältää lisäksi konkreettisiakin elementtejä, kuten esimerkiksi sairaalan, mutta ne eivät kuitenkaan ole julkisia hyödykkeitä itsessään, vaan ennemminkin toissijaisia hyödykkeitä, joita käytetään tukemaan ja mahdollistamaan julkisten palvelujen toimittamista. Radnorin ja Osbornen (2013) mielestä olennaisena puutteena julkisen sektorin johtamisessa viime vuosikymmenen aikana on ollut turvautuminen jatkuvasti tuotanto- ja tuotelähtöiseen johtamisteoriaan ja palvelukokemuksen rakentamiseen. Julkisia palveluja on yritetty ymmärtää kuin ne olisivat erillisiä, kouriintuntuvia tuotteita enemmän kuin palveluprosesseja. (Radnor & Osborne, 2013.)

Radnor ym. (2012) ovat havainneet, että myös toimintaympäristöön liittyvät eroavaisuudet ovat luoneet merkittäviä haasteita lean-ajattelun soveltamiselle julkisella sektorilla. Heidän mukaansa ensinnäkin toisin kuin yksityisellä sektorilla, asiakas tai palvelun käyttäjä ja valtuutettu (*commissioner*) eivät ole sama asia, mikä aiheuttaa vaikeuksia asiakasarvon määrittämisessä. Toiseksi julkiset palvelut on tällä hetkellä suunniteltu kapasiteettivetoisesti, joten niillä on rajoitettu kyky vaikuttaa palvelujen kysyntään (ks. Osborne & Kinder, 2011) ja uudelleen järjestellä vapautuneita resursseja kasvua

varten. Kolmanneksi yksityisen sektorin lean-ajattelun olemassa olon syy (*raison d'être*) on tehokkuus ja kustannusten vähentäminen, kun taas julkisten palvelujen organisaatioiden täytyy toiminnassaan harkita myös vaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuutta. (Radnor ym. 2012.)

Radnor ja Osborne (2013) ovat myös kiinnittäneet huomiota siihen, että julkisten palvelujen ollessa kyseessä asiakkaan määritelmä ei ole kovin suoraviivainen, ja siitä voidaan kiistellä. Asiakkaan käsite voi heidän mukaansa sisältää suorat palvelun loppukäyttäjät, haluttomat ja pakotetut käyttäjät, ne kansalaiset, jotka epäsuorasti hyötyvät palvelusta sekä palvelun tulevat käyttäjät (ks. Osborne, Radnor & Nasi, 2013). Tämän lisäksi asiakkaan ja kuluttajan terminologia itsessään on ongelmallista, sillä se on ideologisella tasolla juurrutettu kaupalliseen kontekstiin. Loppukäyttäjän käsite olisikin siksi Radnorin ja Osbornen (2013) mielestä luultavasti tarkoituksenmukaisempi julkisen sektorin tapauksessa, sillä se ei oleta markkinavaihdannan olemassaoloa tai kaupallisia suhteita, vaikkakin se kärsii joistakin monitulkintaisuuksista, kuten tunnistettiin edellä. Ulkoisen asiakkaan tai loppukäyttäjän arvon keskeisyyden ongelma, se, että on tiedettävä, keitä julkisen palvelun loppukäyttäjät ovat sekä ymmärrettävä heidän odotuksensa ja tarpeensa, ovat julkisella sektorilla erityisen tärkeitä edellytyksiä lean-ajattelun menestyksekkäälle soveltamiselle. (Radnor & Osborne, 2013.)

Radnor ja Osborne (2013) ovat kaikesta huolimatta kuitenkin sitä mieltä, että olemassa oleva kirjallisuus selvästi osoittaa, että lean-ajattelun soveltamisesta julkiseen palvelutuotantoon on olemassa potentiaalista hyötyä, ja että tämä hyöty voi lisätä todellista arvoa julkisten palvelujen loppukäyttäjille (ks. Radnor, 2010a; Radnor 2010b; Radnor & Johnston, 2013). Radnor ja Osborne (2013) toteavat silti, että vaikka lean-ajattelulla näyttää olleen menestyksekkäitä vaikutuksia julkisen sektorin palvelutuotannossa, todellisuudessa se on ollut yksi helpoista menestyjistä ilman vakaita ja pysyvästi säästettyjä etuja.

Kuten aikaisemmin todettiin, on julkisella sektorilla kasvavista säästöpainneista johtuen keskitytty organisaation sisäisen tehokkuuden parantamiseen sen sijaan, että uskallettaisiin tehdä kauaskantoisempia muutoksia (Radnor & Osborne 2013, 266). Radnorin ym. (2012) mukaan keskittämällä huomio, usein ensimmäistä kertaa, prosessin suunnitteluun ja muotoiluun sekä järjestelmään ja menetelmiin julkisen sektorin organisaatioiden yksiköiden ja osastojen sisällä ja niiden välillä on ollut verraten helppoa tunnistaa ja poistaa huonosta suunnittelusta johtuvia erilaisia hukkan muotoja – eli ”poimia vain alimpana roikkuva kypsä hedelmä”. Tästä näkökulmasta nähtynä lean on tähän mennessä edistänyt vain sitä, että on tartuttu aikaisempaan huonoon suunnitteluun julkisissa palveluissa, julkisten

organisaatioiden sisällä ja niiden välillä. Kun huonon suunnittelun tuottama hukka on poistettu, pysyy ongelmana kuitenkin julkisissa palveluissa se, että ne vastaisivat loppukäyttäjien tarpeisiin ja lisäisivät arvoa heidän elämäänsä. (Radnor & Osborne, 2013.) Tällaisten helppojen ja nopeiden ratkaisujen avulla ei siten voida saavuttaa lean-ajattelun ydintä – arvon luomista asiakkaan näkökulmasta.

Jotta pysyviä etuja voitaisiin saavuttaa, ei lean-ajattelua voida Radnorin ja Osbornen (2013) mielestä tulkita teoriaksi itsessään, vaan sarjaksi erilaisia työkaluja. Tämänhetkinen lean-ajattelun soveltaminen julkisiin palveluihin on Radnorin ym. (2012) mukaan keskittynyt jo liikaa näihin teknisiin työkaluihin ilman ymmärrystä lean-ajattelun olettamuksista, periaatteista tai toimintaympäristöstä, johon sitä ollaan soveltamassa. Radnor ja Walley (2008) ovat myös huolissaan siitä, pitävätkö organisaatiot lean-ajattelua vain valikoimana työkaluja ja tekniikoita ilman, että ne ottavat huomioon lean-ajattelun filosofiana taustalla olevat olosuhteet. Mielenkiintoista onkin siis se, tulisiko lean-ajattelu nähdä enemmän työkaluna vai kokonaisvaltaisena uudistamisen ja ajattelun mallina, ja vaihteleeko näkemys tästä sen mukaan, tarkastellaanko organisaation toimintaa lyhyellä vai pitkällä aikavälillä.

Toisaalta Radnor ja Osborne (2013) ovat myös sitä mieltä, että lean voi menestyä julkisten palvelujen uudistamisen strategiana, kun se nähdään holistisena palvelutuotannon teoriana, jolla tarkoitetaan julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurista muutosta ulkoiseen, loppukäyttäjälähtöiseen kulttuuriin ennemmin kuin että keskityttäisiin lean-ajattelun irralliseen implementointiin valikoimana erillisiä, teknisiä toimintoja ja työkaluja. Keskeiseksi ongelmaksi lean-ajattelun soveltamisessa julkisen sektorin organisaatioissa on Radnorin ym. (2012) mukaan nimenomaan noussut se, että on keskitytty liikaa sisäiseen sektorikohtaiseen tehokkuuteen eikä ulkoiseen, palvelun käyttäjästä lähtevään arvoon ja sen luomiseen. Toisin sanoen on valittu pikaratkaisu ja haettu lyhyen aikavälin tehokkuusetuja eikä keskitytty kehittämään toimintaa pidemmällä tähtäimellä. Womack ja Jones (1996b) kuitenkin kuvaavat lean-ajattelua filosofiaksi, joka tulisi omaksua läpi koko organisaation. Lean-ajattelulla nähdäänkin Radnorin ja Walley (2008) mukaan olevan potentiaalia luoda huomattavia säästöjä sekä muutoksia ajattelutapoihin, jos se ajatellaan koko systeemin ja koko organisaation kattavana muutoksena, se implementoidaan huolellisesti ja sille asetetaan realistiset odotukset sen vaikutuksista ja sen sopeuttamisen helppoudesta.

Radnor ja Johnston (2013) kyseenalaistavat edellä esitetyt näkemykset siitä, että kehittämisen ajurina tulisi aina olla vain ja ainoastaan asiakas, ei prosessi. He kysyvätkin, onko sillä oikeastaan väliä, onko kehittämisen lähtökohtana prosessi vai asiakas. Vastaus on Radnorin ja Johnstonin (2013) mielestä

todennäköisesti se, ettei sillä luultavasti ole väliä lyhyellä aikavälillä, mutta pidemmällä aikavälillä mahdollisesti on. Jos julkinen sektori ei kykene kehittämään ymmärrystään arvosta kansalaiselle ja markkinoiden kehityksen ajurina, lean-ajattelun jatkokehittäminen tai prosessien kehittäminen eivät välttämättä ole kestäviä ratkaisuja. Tällöin myöskään kehittämisen näkökulma ei muutu tehokkuudesta vaikuttavuuteen. (Radnor & Johnston, 2013.)

Radnorin ja Johnstonin (2013) mukaan siitä huolimatta, että lean-ajattelun mukaan kehityksen tulisi alkaa siirtymisestä asiakaskeskeisyyteen, tutkimusnäyttö tukee sitä, että keskeisin muutoksen ajuri julkisissa palveluissa on ollut tehokkuuden agenda. Siitä syystä teoreettinen ideaali arvosta tai asiakkaasta lähtökohtana ei välttämättä ole mahdollinen julkisille palveluille. Radnor ja Johnston (2013) haastavatkin edellä esiteltyt näkemykset ja lean-ajattelun julkisen sektorin kontekstissa ehdottamalla, että kehityksen lähtökohtana ei tarvitsisikaan olla asiakas, vaan organisaation prosessien tulisi keskittyä säilyttämään molemmat tehokkuus ja vaikuttava operationaalinen kehittäminen. Tämän lisäksi tulisi luoda syklinen suhde asiakkaan ja arvon välille, mutta sitä ei tarvitsisi nostaa prosessinäkökulman yläpuolelle. Julkisen sektorin kompleksinen toimintaympäristö voi kuitenkin aiheuttaa haastetta organisaatioiden kyvykkyydelle luoda yhteys niiden sisäisten operaatioiden, palvelutuotannon, asiakkaiden miellyttämisen ja arvon välille. (Radnor & Johnston, 2013.) Kyse ei siis välttämättä ole siitä, millä aikavälillä organisaation toimintaa tarkastellaan tai mikä on kehittämisen lähtökohta, kunhan asiakaslähtöisen arvon luominen on näkökulmana mukana toiminnan kehittämisessä.

Kokonaisuudessaan kuitenkin tutkimusten perusteella lean-ajattelun soveltamisen kokemukset ovat olleet lupaavia, ja lean-ajattelun avulla on saavutettu tuloksia (Radnor & Walley, 2008). Radnorin ja Walleyin (2008) mukaan osa tutkijoista kuitenkin suhtautuu lean-ajattelun soveltamiseen julkisella sektorilla edelleen varsin skeptisesti ja peräänkuuluttaa julkisen sektorin erityispiirteiden tarkempaa huomioimista ja lean-ajattelun ytimen muokkaamista julkiselle sektorille sopivaksi (ks. esim. Radnor ym. 2006; Burgess & Radnor, 2013).

Radnorin ja Walleyin (2008) mukaan tutkimusta lean-ajattelun soveltamisesta julkisella sektorilla ei voida kuvailla vielä kovin perusteelliseksi tai täsmälliseksi siitäkin huolimatta, että se vahvasti tukee ajatusta lean-ajattelun menestyksekkäästä käyttöön ottamisesta julkisella sektorilla. Lean on johtamismenetelmänä näyttänyt, että se auttaa ohjaamaan resursseja ja prosesseja asiakaskeskeisellä tavalla, auttaa tunnistamaan prosessin heikkoudet ja ohjaa tekemään parannuksia. Osa kirjallisuudesta

kuitenkin varoittaa kopioimasta suoraan olemassa olevia tuotantoon perustuvia lähestymistapoja julkiselle sektorille ja ehdottaa, että palveluorganisaatioiden tulisi ottaa etäisyyttä joihinkin näkökulmiin tuotannon tarpeisiin kehitetystä lean-ajattelun versiosta. Radnorin ja Walley'n (2008) mukaan tutkimuslöydökset kuitenkin osoittavat, että lean lähestymistapana mahdollistaa prosessiperusteisen näkökulman ja keskittymisen arvoon, hukan hävittämiseen ja työntekijöistä lähtevään muutokseen. Vaikka nämä näkökulmat ovat päällekkäisiä, voidaan sanoa, että ne tukevat lean-ajattelua sellaisena kuten Womack ja Jones (1996b) sen määrittivät. (Radnor & Walley, 2008.)

Asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen voidaan nähdä siirtymänä kauemmaksi tuotantokeskeisistä toimintatavoista kohti pitkäjänteistä toiminnan kehittämistä. Tarkastellun kirjallisuuden perusteella on kuitenkin selvää, että lean-ajattelun soveltamisessa julkisen sektorin organisaatioihin tulee huomioida niiden yksityisestä sektorista poikkeava toimintaympäristö ja muut erityispiirteet. Vaikka lean-ajattelun avulla voidaan saavuttaa myös suppeampia tehokkuushyötyjä lyhyellä aikavälillä, suosittaa tarkasteltu kirjallisuus lean-ajattelun kokonaisvaltaista soveltamista pidemmän aikavälin kehittämisen tueksi ja arvon luomisen hyötyjen saavuttamiseksi.

4.4 Lean-ajattelu terveydenhuollossa

Lean-ajattelua koskevien tieteellisten julkaisujen osuus kaikista terveydenhuollon laadunparantamista (*quality management*) koskevista tieteellisistä julkaisuista on ollut hurjassa kasvussa vuodesta 1991 vuoteen 2012, jolloin lean-ajattelua koskevien tieteellisten artikkelien määrä nousi 4:stä 220:en (Sun ym. 2014). Tämän voidaan nähdä kertovan kasvavasta kiinnostuksesta lean-ajattelun soveltamista kohtaan terveydenhuollon kontekstissa. Kiinnostusta voidaan nähdä lisänneen muun muassa terveydenhuoltoon kohdistuvat jatkuvat toiminnan tehostamiseen ja resurssien tehokkaaseen käyttöön liittyvät paineet.

Historiallisesta perspektiivistä tarkasteltuna lean-ajattelu näyttäytyi Iso-Britannian terveystalouksissa vuonna 2001 ja Yhdysvalloissa vuonna 2002 (Radnor ym. 2012). Sinänsä tämä terveydenhuollon tehokkuusagenda ei ole uusi, sillä jo 1970- ja 1980-luvuilla tehtiin ympäri maailmaa lukuisia yrityksiä, jotka käsittivät terveydenhuollon kulutuksen ja palvelujen tehokkuuden parantamista ja sisälsivät merkittävien rakenteellisten uudistusten käyttöönoton (Ham, 1997). Viimeaikainen lean-ajattelun

käyttöönotto voidaankin nähdä jatkoyritykseksi uudelleenorganisoida ja rationalisoida terveydenhuollon palveluja soveltamalla niihin kaupallisella sektorilla syntyneitä New Public Management-paradigman mukaisia johtamiskäytäntöjä (Waring & Bishop, 2010).

Lean-ajattelusta on tullut viime aikoina varsin suosittu lähestymistapa julkisten palvelujen uudistamiseen. Tällä tämänhetkisellä julkisten varojen pakotetun vähentämisen kaudella sen on luvattu säilyttää palvelujen tuottavuus, kehittää resurssien käyttöä ja säilyttää palvelujen laatu. Lyhyesti sanottuna sitä on mainostettu sanomalla, että se mahdollistaa enemmän tekemisen vähemmällä. (Radnor ym. 2012.) Lean onkin otettu avosylin vastaan läpi julkisten palvelujen, sisältäen terveydenhuollon, keskushallinnon ja paikallishallinnon organisaatiot (Radnor, 2010b). Lean-periaatteiden soveltamisen terveydenhuoltoon ja erityisesti sairaaloihin pitäisi poistaa päällekkäisiä prosesseja ja tarpeettomia menettelyjä, kuten potilastietojen tallentaminen useisiin eri paikkoihin, liiallinen odottaminen ja vaihtelevat kotiuttamisprosessit, joiden tuloksena on usein pidempi aika sairaalassa (NHSIII, 2007).

Kirjallisuudessa annetaan ymmärtää, että lean-ajattelun implementoinnissa esiintyy huomattavaa vaihtelevuutta ja eroavaisuuksia sen suhteen, millainen lähestymistapa tai menettelytapa ja sen laajuus valitaan (Radnor ym. 2012). Erityisesti enemmistö terveydenhuollon palveluntarjoajista on taipuvaisia valitsemaan suljettuja ja pieniä hankkeita, jotka luovat parhaiden käytäntöjen ”taskuja” (*‘pockets of best practice’*) ennemmin, kuin että omaksuttaisiin koko organisaation tai järjestelmän laajuinen menettelytapa (Brandao de Souza, 2009; Radnor, 2010a). Myös hajanainen ja epäselvä lähestymistapa lean-ajattelun implementointiin voi aiheuttaa näiden ”taskujen” syntymisen, mikä puolestaan voi vaikuttaa negatiivisesti terveydenhuoltojärjestelmään laajemmin (Radnor & Walley, 2008; Burgess & Radnor, 2013). Tällöin parhaat käytännöt eivät pääse leviämään koko terveydenhuoltojärjestelmään, ja palvelun laatu voi tästä syystä jäädä paikoittain epätasaiseksi.

Huolimatta siitä, että lean-ajattelu on levinnyt laajalle terveydenhuollossa, monet tutkijat pitävät sen implementointia hyvin pragmaattisena sekä hajanaisena ja sirpaleisena (Young & McClean, 2008). On lisäksi huomattava, että monissa tapauksissa vaikutus organisaation suorituskykyyn ja ammatillisiin käytäntöihin on usein ollut vähemmän kuin mitä alun perin oletettiin ja ennakoitiin. Poliittinen ja lainsäädännöllinen vastakkainasettelu, vakiintuneet tavat työskennellä, lainsäädännön määrittelemät rajat, voimakkaiden ammatillisten ryhmien itsepintaisuus ja korkea organisatorinen kompleksisuus kliinisten erityisasiantuntijoiden ja palvelusektoreiden välillä tekevät muutoksen johtamisen usein vaikeaksi ja epävarmaksi. (Radnor ym. 2012.)

Terveydenhuolto on erittäin poliittinen ja kompleksinen organisatorinen kehys, jota luonnehtivat vahvat ammatilliset ryhmät ja sääntelyjärjestelmät, jotka vaikeuttavat muilla aloilla kehitettyjen ja menestyksekkäästi työllistettyjen johtamistekniikoiden siirtymistä ja soveltamista (McNulty & Ferlie, 2002; Pettigrew, Ferlie & McKee, 1992). Kaikki lean-ajattelun soveltamiseen liittyvät käyttöönotot eivät näin ollen onnistu toivotulla tavalla, tai niiden avulla ei pystytä saavuttamaan toivottuja tuloksia. Lean-ajattelun soveltamiseen terveydenhuollossa liittyy paljon puhdasta vastustusta, ja sitä on kritisoitu runsaasti. Lean ajattelun siirtäminen terveydenhuoltoon on myös vielä verrattain uutta. (Burgess & Radnor, 2013.)

Kirjallisuudessa on myös tunnistettu useita eroavaisuuksia terveydenhuollon ja teollisen tuotannon välillä, jota varten lean-ajattelu on alun perin kehitetty. Radnorin ym. (2012) mukaan etenkin siirryttäessä enemmän koko järjestelmän laajuiseen lähestymistapaan voidaan tunnistaa merkittäviä eroavaisuuksia terveydenhuollon ja tuotannon välillä. Julkisella sektorilla on erotettava toisistaan ne palvelujen käyttäjät, jotka maksavat palveluista, vaikkakin välillisesti, ne käyttäjät, jotka ostavat palveluja sekä ne, jotka todellisuudessa saavat hoitoa ja käyttävät palveluja. Julkisessa terveydenhuollossa palvelun tuottajan on myös vaikeaa määrittellä se, mikä muodostaa arvoa, ja tulisiko ennemmin tavoitella sellaista arvoa, jonka määrittelevät palvelua käyttävät potilaat, sellaista, jonka määrittelee hoitava henkilökunta, joka pyrkii varmistamaan palvelun laadun ja asianmukaisuuden vai sellaista, jonka määrittelevät poliittiset edustajat valtionhallinnossa. (Radnor ym. 2012.) Proudlove, Moxham ja Boaden (2008) yhtyvät edelliseen ja toteavat, että keskeisenä ongelmana lean-ajattelussa terveydenhuollon toimintaympäristössä on tunnistaa asiakkaat ja prosessit sekä käyttää selkeää ja tarkoituksenmukaista terminologiaa. Halachmi (1996) lisää, että julkisessa palvelutuotannossa arvon määrittäminen on hankalaa, koska julkisen palveluorganisaation toiminnot ja prosessit eivät suoraan välttämättä edistä arvon muodostumista – ainakaan asiakkaan silmissä.

Radnorin ja Walleyin (2008) mukaan lean-ajattelun soveltamisesta terveydenhuollon organisaatioihin on jo olemassa jonkin verran tutkimusta. Heidän mukaansa aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että harmillisen usein lean on otettu käyttöön vain pienessä osassa toimintaa, tai sitä ei ole otettu käyttöön kokonaisvaltaisena uudistuksena. Tällöin lean-ajattelun tulokset eivät välttämättä ole toivottuja. Iso-Britannian julkisella sektorilla esimerkiksi on Radnorin ja Walleyin (2008) mukaan tutkittu olevan seuraavia esteitä lean-ajattelun periaatteiden ja niihin liittyvien tekniikoiden onnistuneelle implementoinnille: selkeän asiakaskeskeisyyden puute, liian monta samanaikaista menettelytapaa, ihmisten

työskenteleminen ”siiloissa” eli siiloutuminen, liian monilukuiset tavoitteet, tietoisuuden puute siitä, mikä on organisaation strateginen suunta, yleinen uskomus siitä, että henkilökunta on ylityöllistettyä ja alipalkattua sekä ymmärryksen puute variaation, systeemiajattelun ja prosessin sujuvuuden (*process flow*) vaikutuksista. (Radnor & Walley, 2008.)

Edellä tarkastellun kirjallisuuden perusteella lean-ajattelun soveltamisessa terveydenhuoltoon toimintaympäristön erityispiirteiden huomioiminen on erityisen tärkeää. Lean-ajattelun periaatteita tulisikin soveltaa vallitsevat olosuhteet huomioiden. Tämän ovat huomanneet myös Burgess ja Radnor (2013), joiden mukaan lean-ajattelua terveydenhuoltoon sovellettaessa lean-ajattelun periaatteita tulisi muokata paremmin toimintaympäristöön soveltuviksi.

Burgessin ja Radnorin (2013) mukaan terveydenhuollossa lean-ajattelun toinen periaate muotoutuu hiukan eri tavalla, kuin mitä Womack ja Jones (1996b) ovat alun perin esittäneet. Womackin ja Jonesin (1996b) mallissa arvo määritellään asiakkaan näkökulmasta. Terveydenhuollossa arvon voidaan ajatella olevan monitahoinen, epämääräinen ja häilyvä käsite, ja sen tulkinnat ja näkökulmat vaihtelevat laajasti (Burgess & Radnor, 2013, 221). Young ja McClean (2008) määrittelevät arvon potilaan ”polun” näkökulmasta, jolla tarkoitetaan potilaan kulkua hoidossa aina hänen astumisestaan sisään hoitoyksikköön aina siihen asti, kun hän lähtee. Tämä tarkoittaa tarkemmin sitä, että potilaan kulku suunnitellaan sen ympärille, kuinka hänelle luodaan arvoa ”polun” joka vaiheessa ennemmin kuin että ajateltaisiin toimintoja, joissa potilas on keskiössä, toisistaan eriytyneiksi prosesseiksi ja ”toiminnallisiksi siiloiksi” (Young & McClean, 2008).

Kolmas Womackin ja Jonesin (1996b) lean-periaate on arvovirran tunnistaminen. Burgessin ja Radnorin (2013) mukaan prosessien alku- ja loppupisteet tulee määrittää etukäteen, jotta kehitys voidaan pitää keskiössä ja hallittavana. Kartoitettu prosessi voi esimerkiksi alkaa sydänkohtauksen puhkeamisesta, jatkua sairaalassa, ja loppupiste akuuttihoitossa voi olla potilaan kotiuttaminen. Käytännössä kartoittamistoimintaa suorittavat ne henkilöt, jotka ovat kontaktissa potilaaseen hänen ”polkunsu” eri vaiheissa (puheluun vastaaja, ensihoitaja, hoitaja, erikoislääkäri), ja tästä muodostuu kartoitettu prosessi. Tuloksena tulisi olla parantunut ymmärrys prosessin olemuksesta ja sen eri puolista, jolloin voidaan haastaa sen sellaiset vaiheet, jotka eivät lisää arvoa potilaalle. (Burgess & Radnor, 2013.)

Womackin ja Jonesin (1996b) neljännen periaatteen mukaan tuotteet tai palvelut tulee saada virtaamaan jatkuvasti, ja prosessit tulee standardoida parhaan käytännön ympärille, mikä tarkoittaa prosessin uudelleensuunnittelua ja arvoa tuottamattoman toiminnan poistamista. Tällaista voivat olla esimerkiksi vuodepaikan, lääkityksen tai erikoislääkärin odottelu. Viidennen periaatteen mukaan tulee luoda ”imuohjaus” (*pull*) prosessin niiden eri vaiheiden välille, joissa jatkuva virtaus ei ole mahdollinen. Tämän tunnistamalla ei välttämättä ole mahdollista poistaa kaikkia arvoa tuottamattomia vaihteita välittömästi, mutta periaate auttaa poistamaan hukkaa niin hyvin kuin mahdollista ”vetämällä” potilas prosessin seuraavaan vaiheeseen. Henkilökunta voi esimerkiksi soittaa osastonhoitajille ja kysyä, onko osastolla vapaata sänkyäpaikkaa sillä aikaa, kun potilas on leikkauksen jälkeen heräämässä. (Burgess & Radnor, 2013.)

Kuudennen Womackin ja Jonesin (1996b) periaatteen mukaan organisaatiota tulisi johtaa kohti täydellisyyttä. Systemaattisesti hukkaa eliminoimalla saavutetun ideaalin prosessin, jossa arvoa luodaan joka vaiheessa, tulisi tulla osaksi organisaation kulttuuria, jossa lean-ajattelusta tulee ”tapa, jolla me asiat teemme täällä”. Tällöin arvoa lisäämätöntä toimintaa poistetaan jatkuvasti, ja potilaan palvelua varten tarvittavat vaiheet, aika ja tarvittava tieto virtaavat organisaatiossa jatkuvasti ja vapaasti. (Burgess & Radnor, 2013.)

Terveysthuollon osalta lean-ajattelun keskeiset periaatteet voidaan Burgessin ja Radnorin (2013) mukaan tiivistää seuraavasti: keskity potilaaseen ja suunnittele hoito hänen ympärilleen, tunnista potilaalle muodostuva arvo ja hankkiudu eroon kaikesta muusta sekä minimoi hoitoon käytetty aika ja kokonaisaika hoidon läpi viemiseksi. Shahin ja Wardin (2007, 791) mukaan lean onkin yhtenäinen yhteiskunnallis-teknillinen systeemi, ja se tulisi ajatella valikoimaksi työkaluja, tekniikoita ja käytäntöjä, jotka yhdistyvät kulttuuriseen ja sosiaaliseen systeemiin.

Edellä tarkastellun kirjallisuuden perusteella voidaan muodostaa ymmärrys terveydenhuollon toimintaympäristön erityispiirteistä lean-ajattelun soveltamisessa. Tarkastellun kirjallisuuden perusteella arvonluonnin prosessi tulisi muodostaa potilaan ympärille siten, että hänen hoitoaan ajatellaan matkana hoitoyksikön läpi. Tällöin pystytään parhaiten hahmottamaan ne prosessin vaiheet, jossa arvo lisääntyy. Arvon ja asiakkaan tai loppukäyttäjän määrittäminen tuottaa kuitenkin haasteita terveydenhuollon kontekstissa, jota luonnehtivat myös vahvat ammatilliset ryhmittymät ja näkemykset sekä tiukka sääntely.

5 JULKISTA ARVOA LEAN-AJATTELULLA? – METASYNTEESI

Tässä luvussa tarkastellaan julkisen arvon näkökulmaa tieteellisissä tutkimusartikkeleissa, joissa lean-ajattelua on sovellettu terveydenhuollossa. Lähestymistapa on kahtiajakoinen, sillä julkisen arvon näkökulmaa tarkastellaan ensin tutkimalla julkisen arvon merkitystä johtamisessa, minkä jälkeen tutkitaan julkisen arvon näkökulmaa lean-ajattelua soveltavissa terveydenhuollon organisaatioissa. Tällaisen lähestymistavan tarkoituksena on saada kattava ja syvälinen ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä ja sen olemuksesta.

Luvun alussa tehdään yhteenveto teoreettisessa viitekehyksessä tarkastellusta tutkimuskirjallisuudesta ja luodaan sen perusteella synteesi siitä, kuinka julkisen arvon näkökulma on yhteydessä lean-ajatteluun. Tämän jälkeen esitetään metasynteessin tutkimukselliset valinnat. Sisällönanalyysiä aineiston analyysimenetelmänä hyödyntäen luodaan tämän jälkeen metasynteesi siitä, voidaanko julkista arvoa luoda lean-ajattelun avulla. Lopuksi esitetään yhteenveto metasynteessin tuloksista.

5.1 Metasynteessin lähtökohdat

Tutkielman luvuissa 3 ja 4 tarkasteltiin julkisen arvon käsitettä, julkisen arvon teoriaa ja lean-ajattelun periaatteita julkisella sektorilla ja terveydenhuollon toimintaympäristössä. Tarkastellun kirjallisuuden perusteella voidaan havaita, että julkisen arvon käsitteen, julkisen arvon teorian ja lean-ajattelun periaatteiden välillä on olemassa joitakin samankaltaisuuksia, ja niiden voidaan katsoa johtamisen filosofioina soveltuvan yhteen toistensa kanssa. Metasynteessin tarkoituksena on syventää tutkielman teoreettisen viitekehysten avulla luotua käsitystä julkisen arvon edistämisestä lean-ajattelun avulla.

Tarkastellun tutkimuskirjallisuuden perusteella on selvää, että julkisen arvon käsitteen nähdään olevan monimerkityksinen ja monitulkintainen. Tämä hankaloittaa julkisen arvon luomisen asettamista organisaation tavoitteeksi, sillä jos ei pystytä määrittelemään riittävän tarkasti sitä, mitä julkinen arvo tarkoittaa kulloisessakin tilanteessa ja kontekstissa, julkisen arvon syntymistä ei pystytä myöskään todentamaan. Julkisen sektorin organisaatioiden tehtävänä ja päämääränä nähdään tarkastellun kirjallisuuden perusteella kuitenkin olevan julkisen arvon luominen. Julkisen vallan tehtävät ja tavoitteet määritellään lainsäädännössä, joten voidaan myös pohtia, määritteleekö lainsäädäntö sen, minkä toi-

minnan katsotaan luovan julkista arvoa, ja millaisia periaatteita ja arvoja sen luomisessa tulisi noudattaa. Lainsäädäntö myös asettaa raamit ja vaikuttaa kansalaisten käsitykseen siitä, mikä on moraalisesti oikein ja väärin, joten voidaan ajatella, että lainsäädännöllä on vaikutusta myös siihen, minkä kansalaiset kokevat julkisen arvon sisällön olevan. Julkisen arvon merkityksen katsotaan kirjallisuuden perusteella olevan kuitenkin jatkuvasti muuttuva, sillä esimerkiksi poliittinen ilmapiiri ja kansalaisten arvojen muuttuminen vaikuttavat siihen, millaiseksi julkinen arvo ja sen sisältö nähdään.

Julkisen arvon käsitteellä voidaan katsoa olevan useampia erilaisia ulottuvuuksia kuin yksityisellä arvolla tai asiakasarvolla, joihin sitä usein verrataan. Julkista arvoa ei tarkastellun kirjallisuuden perusteella voida katsoa muodostuneen, jos sille ei ole olemassa poliittista ja hallinnollista legitimitettä, ja jos kansalaiset eivät sitä katso syntyneen. Edellytyksenä julkisen arvon muodostumiselle on myös se, että sen tuottamiseksi kulutetut resurssit on käytetty taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Voidaan siis sanoa, että julkisen toiminnan tuloksellisuus lisää sen legitimitettä.

Kansalaisilla on tärkeä rooli julkisen arvon luomisessa, sillä he voivat vaikuttaa julkisten palvelujen käyttäjinä ja edustuksellisen demokratian kautta siihen, miten julkisia palveluja tulisi kehittää, ja mikä niiden tuottamisessa muodostaa julkista arvoa. Tarkastellun kirjallisuuden perusteella on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota asiakkaan ja loppukäyttäjän käsitteiden sisältöön sekä ottaa huomioon se, että myös ne kansalaiset, jotka käyttävät hyvin vähän julkisia palveluja, voivat edustuksellisen demokratian avulla vaikuttaa julkisten palvelujen tuotannon periaatteisiin.

Julkisen arvon teorian avulla katsotaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella pystyttävän vastaamaan aikaisempia julkisen johtamisen teorioita paremmin modernin, kompleksisen ja jatkuvassa muutoksessa olevan julkisen hallinnon toimintaympäristön haasteisiin. Julkisen arvon teoria korostaa erityisesti politiikan yhteyttä julkiseen johtamiseen sekä huomioi aikaisempia julkisen johtamisen teorioita paremmin erilaisten sidosryhmien roolin ja merkityksen yhteiskunnallisten vaikutusten luomisessa.

Klassisen julkisen arvon teorian mukaan julkisjohtajalla on keskeinen rooli julkisen arvon luomisessa, mutta tarkastellun kirjallisuuden perusteella nykyisin katsotaan, että julkista arvoa luodaan enemmän monenlaisten eri toimijoiden muodostamassa verkostossa yhteistoimintana. Julkista arvoa ei myöskään luoda pelkästään julkisella sektorilla, vaan myös yksityisellä ja kolmannella sektorilla sekä erilaisissa hybridiorganisaatioissa. Julkista arvoa nähdään myös muodostuvan usein samassa prosessissa, jossa muodostuu yksityistä arvoa. Kansalaisten ja palvelujen käyttäjien tyytyväisyys korostuu

näin ollen myös arvon mittarina. Huomattavaa on kuitenkin se, ettei julkisella sektorilla kansalainen tai asiakas voi omilla valinnoillaan vaikuttaa siihen, mitä julkinen sektori tuottaa tai millaisia palveluja se tarjoaa.

Lean-johtamisfilosofiassa puolestaan asiakkaalla on hyvin keskeinen rooli, sillä lean-ajattelun keskeisin sisältö on arvon luominen asiakkaalle. Tällöin asiakkaan odotusten ja toiveiden ymmärtämisen voidaan katsoa muodostuvan ensiarvoisen tärkeäksi. Lean voidaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella nähdä työkaluna tai jatkuvaan ja kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tähtäävänä organisaatiokulttuurina, vaikka juuri jatkuvan kehittämisen kulttuurin omaksuminen ja sen juurruttamisen katsotaan olevan haasteellista erityisesti julkisen sektorin organisaatioissa.

Sekä lean-ajattelun että julkisen arvon teorian mukaan organisaatioiden katsotaan muodostuvan prosesseista, joilla on tietty järjestys, tila, alku ja loppu sekä selvästi määritellyt panokset ja tuotokset. Tarkastellun kirjallisuuden perusteella arvon luomisen katsotaan olevan prosessi, jossa on mukana erilaisia toimijoita, ja joka voi muodostua organisaation sisällä, sen ulkopuolella tai organisaatioiden välillä. Kuvaamalla organisaation arvon luomisen prosessit voidaan niistä tunnistaa arvoa luovat vaiheet sekä pyrkiä poistamaan sellaiset vaiheet, jotka eivät arvoa tuota.

Julkisen arvon teorian ja lean-ajattelun soveltaminen vaativat molemmat onnistuakseen organisaatiokulttuurin muovaamista ja toiminnan painopisteen siirtämistä asiakkaaseen tai palvelun loppukäyttäjään. Julkisella sektorilla loppukäyttäjän käsite nähdään tarkastellun kirjallisuuden perusteella tarkoituksenmukaisemmaksi, sillä palvelun käyttäjä voi myös vaikuttaa edustuksellisen demokratian kautta palvelun sisältöön sen lisäksi, että hän voi ilmaista mielipiteensä asiakkaana.

Tarkasteltu kirjallisuus osoittaa, että lean-ajattelun sopivuus julkiselle sektorille ja sen avulla aikaan saatujen tulosten merkitys jakaa vahvasti tutkijoita. Tutkimusnäytön nähdään olevan vielä varsin hataraa, sillä lean-ajattelua on sovellettu julkiselle sektorille ja terveydenhuollon organisaatioihin varsin suppeasti ilman sen kokonaisvaltaista implementointia ja jatkuvan kehittämisen kulttuurin muodostumisen edellyttämää kokonaisvaltaista muutosta. Olennaiseksi kysymykseksi muodostuukin se, mikä merkitys lyhyellä aikavälillä lean-ajattelun avulla saavutetuilla tehokkuuseduilla arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä. Julkisen arvon luominen nimittäin edellyttää toiminnan vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointia, mikä puolestaan edellyttää pitkän aikavälin tarkastelua ja arviointia.

Jos vertaillaan lean-ajattelun ja julkisen arvon teorian keskeisiä periaatteita, voidaan tarkastellun kirjallisuuden perusteella havaita niiden välillä useita yhteneväisyyksiä. Lean-ajattelun päämääränä on hukkan hävittäminen eli arvoa luomattoman toiminnan poistaminen organisaation prosesseista, mikä tunnistetaan myös julkisen arvon teoriassa yhdeksi keinoksi luoda arvoa. Arvoa voidaan molempien mukaan luoda myös muun muassa kasvattamalla arvoa lisäävien toimintojen määrää prosessissa, mutta tällöin tuotteen tai palvelun kustannukset eivät saa kuitenkaan vastaavasti kasvaa. Sekä lean-ajattelun että julkisen arvon teorian mukaan arvovirran ja organisaation ydinprosessin tunnistaminen ja niiden kuvaaminen ovat keskeisessä asemassa. Lisäksi molemmissa olennaista on tunnistaa toiminnan tavoitteet ja päämäärä.

Arvon tunnistaminen asiakkaan, loppukäyttäjän, kansalaisen tai potilaan näkökulmasta on keskeinen näkökulma sekä lean-ajattelussa että julkisen arvon teoriassa. Lean-ajattelua yksityiselle sektorille sovellettaessa asiakkaan käsite on suoraviivainen, mutta julkisen sektorin organisaatioissa asian nähdään olevan monimutkaisempi. Selvää yhtenäistä linjaa on tarkastellun kirjallisuuden perusteella vaikeaa hahmottaa, sillä osa tutkijoista suosittelee asiakkaan käsitteen korvaamista loppukäyttäjän käsitteellä julkisella sektorilla, ja osan mielestä potilaan käsite soveltuu parhaiten terveydenhuoltoon. Yhtä mieltä tutkijoiden voidaan kuitenkin nähdä olevan siitä, että asiakkaan tai loppukäyttäjän käsite on julkisella sektorilla huomattavasti yksityistä sektoria monitulkintaisempi ja kompleksisempi.

Yhtäläisyytenä lean-ajattelun ja julkisen arvon teorian välillä voidaan myös mainita se, että niiden molempien soveltaminen niiden koko laajuudessa ja parasta mahdollista lopputulosta tavoitellessa vaatii niiden kokonaisvaltaista ja koko organisaation laajuista omaksumista niin, että luodaan organisaatiolle kokonaan uudenlainen toimintakulttuuri. Molemmat vaativat toiminnan järjestämistä siten, että sen keskipisteenä on arvon luominen. On myös ymmärrettävä, että näin kokonaisvaltainen muutos vaatii myös ajattelutapojen muutosta ja poisoppimista. Erityisesti lean-ajatteluun liittyväksi ”riskiksi” onkin laajalti tunnistettu lean-ajattelun suppea soveltaminen, jolloin voidaan saavuttaa lyhyen aikavälin tehokkuusetuja, mutta jolloin ei voida olettaa, että se tuottaisi organisaatiolle muunlaista hyötyä tai pitkän aikavälin tuloksellisuutta ja arvon kasvua.

5.2 Aineiston kerääminen ja analysointi

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Salmisen (2011) esittelemää Finkin (2005) systemaattisen kirjallisuuskatsauksen kulkua ja tekoprosessia selventävää seitsenvaiheista mallia. Ensimmäisenä vaiheena on tutkimuskysymyksen asettaminen, jonka jälkeen valitaan kirjallisuus ja sopivat tietokannat. Kolmannessa vaiheessa puolestaan valitaan sopivat hakusanat tai -fraasit (Salminen, 2011). Hakutermin valintaan tulee Salmisen (2011) mukaan kiinnittää erityistä huomiota, jotta hakutulokset saadaan rajattua niin, että niiden materiaali vastaa mahdollisimman hyvin tutkimuskysymykseen.

Seuraavat Finkin (2005) mallin vaiheet käsittelevät aineiston seulontaa. Neljännessä vaiheessa hakutuloksia karsitaan valittujen seulojen kautta eli siten, että kelpuutetaan vain esimerkiksi tietyn kieliset tai tietyinä aikavälinä julkaistut artikkelit. Tämän jälkeen hakutulokset seulotaan vielä metodologisesti siten, että arvioidaan saadun hakutuloksen artikkeleiden tieteellistä laatua. Kuudennessa vaiheessa tehdään itse kirjallisuuskatsaus. Luotettava ja pätevä katsaus on standardoitu, ja prosessin kulkua valvomalla tutkimuksen luotettavuus ei pääse kärsimään. Viimeisessä, seitsemännessä vaiheessa syntetisoidaan kirjallisuuskatsauksen tulokset. Tähän vaiheeseen kuuluu useita toimenpiteitä, ja vaarana on tutkimuksen integroinnin jääminen liian pinnalliseksi. (Salminen, 2011.) Tästä syystä synteessin ja johtopäätösten tekemiseen tulisi tutkimusta tehdessä kiinnittää erityistä huomiota.

Tämän tutkimuksen tieteellisten artikkeleiden haku suoritettiin 12.–15.12.2017 välisenä aikana Tampereen yliopiston kirjaston Andor-hakupalvelun avulla. Hakutuloksia rajattiin siten, että mukaan hyväksyttiin vain tieteelliset artikkelit, jotka ovat kokonaan saatavilla verkosta. Haku tehtiin englannin kielellä ja käyttäen englanninkielisiä hakulausekkeita, koska tutkimuksen aiheeseen liittyvää suomenkielistä tieteellistä aineistoa ei ollut saatavilla.

Tutkimukseen valittavien artikkeleiden julkaisuajankohdaksi valittiin 1.1.2015–15.12.2017, koska tutkimukseen haluttiin mukaan uusin tieto lean-ajattelun ja julkisen arvon yhteydestä, ja aineiston koon haluttiin pysyvän pro gradu -tutkielmalle hallittavassa laajuudessa. Tutkimukseen valittaville artikkeleille ei asetettu kriteeriksi mitään tiettyä tutkimusmenetelmää tai tieteellistä lähestymistapaa, vaan olennaisena pidettiin valittavien artikkelien sisältöä. Tutkimukseen valittiin vain sellaisia artikkeleita, joita ei ole käytetty lähteenä tutkielman teoreettisessa viitekehysessä, jotta näiden välille ei muodostuisi päällekkäisyyttä.

Tutkimusartikkeleita haettiin kahdesta eri teemasta, jotka osaltaan pyrkivät vastaamaan tutkimukselle asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Ensimmäisenä teemana on *julkinen arvo ja johtaminen*, ja sen avulla pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen ”*Kuinka julkisen arvon näkökulma tulee esille julkisen sektorin johtamista koskevassa tutkimuskirjallisuudessa, ja miten julkisen arvon näkökulman nähdään vaikuttavan johtamiseen?*”. Toisena teemana on *julkinen arvo ja lean-ajattelu terveydenhuollossa*, ja sen avulla pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen ”*Millä tavoin eri arvonäkökulmat tulevat esille, ja kuinka julkisen arvon käsitettä kuvataan lean-johtamisfilosofian käytännön sovelluksia hyödyntävissä terveydenhuollon organisaatioissa tieteellisten tutkimusartikkelien perusteella?*”. Teemat ohjasivat tutkimusartikkeleiden valintaa sekä havaintojen poimintaa niiden sisällöstä.

Tutkimusartikkelien haussa käytettiin useita hakuja ja useita erilaisia hakulausekkeita, jotta voitiin varmistua siitä, että tutkimukseen saadaan mukaan mahdollisimman kattava otos tutkimusartikkeleita. Käytetyt hakulausekkeet luetellaan tutkielman liitteessä 1. Osa artikkeleista esiintyi hakutuloksissa useampaan kertaan, sillä Andor-hakupalvelu voi noutaa saman artikkelin useammasta eri tietokannasta. Jokaisen haun jälkeen tutustuttiin hakutuloksissa esiintyvien artikkelien tiivistelmiin, joiden perusteella valittiin jatkotarkasteluun yhteensä 51 artikkelia. Jatkotarkasteluun valitut artikkelit luetellaan tutkielman liitteessä 2.

Jatkotarkastelun tarkoituksena on arvioida jokaista tarkasteluun mukaan valittua artikkelia. Artikkeleita arvioidaan yksittäin, ja lisäksi niitä vertaillaan toisiinsa. Yksittäisten artikkelien arvioinnin päämääränä on tarkentaa niitä kriteerejä, joiden mukaan artikkeli voidaan hyväksyä mukaan tutkimukseen. Samalla arvioidaan myös artikkelin tieteellistä laatua sekä tehdään päätös siitä, täyttääkö artikkeli ne kriteerit, joiden perusteella se voidaan sisällyttää tutkimuksen aineistoon. (Sandelowski & Barroso, 2007.) Tässä tutkimuksessa on pyritty mukailemaan Sandelowskin ja Barroson (2007) teoksen ohjeita artikkelien tarkasta ja oikeudenmukaisesta arvioinnista.

Jatkotarkasteluun valitut artikkelit luettiin kertaalleen läpi, jotta voitiin varmistua lopulliseen tutkimukseen valittavien artikkelien sopivuudesta tutkimukseen. Lopulliseen tutkimukseen hyväksyttiin mukaan yhteensä 14 artikkelia, mikä on 27 % jatkotarkasteluun valituista artikkeleista. Lopulliset tutkimusartikkelit valittiin sillä perusteella, että niissä käsiteltiin arvon, julkisen arvon, julkisen sektorin johtamisen ja lean-ajattelun aiheita. Artikkelien sisällön tuli siis vastata valittuja johtamisen ja

lean-ajattelun teemoja, ja niiden tuli sisältää sellaisia havaintoja tai näkökulmia, joiden katsottiin voivan edistää tutkimuskysymysten ratkaisemista. Valittujen teemojen ei tarvinnut olla artikkelin pääasiallinen aihe, vaan tutkimukseen hyväksyttiin kaikki sellaiset artikkelit, joissa teemoja käsiteltiin jollakin tavalla. Tutkimusartikkelien karsintaperusteiden katsottiin olevan niin selkeät, ettei koettu tarpeelliseksi eritellä karsintaperustetta jokaisen jatkotarkastelussa hylätyn artikkelin kohdalla erikseen.

Lopullisten tutkimusartikkelien valinnan jälkeen artikkeleita luettiin läpi useaan kertaan, niiden sisältöön perehdyttiin syvällisesti, ja niitä pyrittiin arvioimaan kriittisesti. Artikkelien analysoinnissa hyödynnettiin sisällönanalyysyä, ja artikkeleista poimittuja havaintoja luokiteltiin artikkeleista nousevien teemojen perusteella eri luokkiin synteessin muodostamiseksi.

Sisällönanalyysi aineiston analyysimenetelmänä

Tutkimukseen valittujen artikkeleiden analysoinnissa sovellettiin kvalitatiivista sisällönanalyysyä, jonka tarkoituksena on aineiston sisällön sanallinen kuvaaminen. Kun puhutaan sisällönanalyysistä, voidaan käsitteellä tarkoittaa sekä yksittäistä metodologiaa että löyhää teoreettista kehystä, jota voidaan soveltaa moniin erilaisiin analyysikonaisuuksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93; 107.) Sisällönanalyysillä viitataan tässä tutkimuksessa nimenomaisesti metodiin, jota käytetään tutkimusaineiston kuvaamiseen ja sen analysoimiseen. Sisällönanalyysi valittiin aineiston analyysimenetelmäksi, sillä sen avulla voidaan mahdollisesti löytää tutkimukseen valituista artikkeleista sellaisia merkityksiä, jotka eivät välittömästi ole havaittavissa.

Yksikään tutkimusartikkeli ei suoraan käsittele tutkimuksen aihetta, sillä sitä ei suoritettuna aineiston haun perusteella ole suoraan myöskään tutkittu aikaisemmin. Tutkimukseen valituissa artikkeleissa tutkimusaihetta kuitenkin sivutaan runsaasti, jolloin metasynteesiä tutkimusmenetelmänä ja sisällönanalyysyä aineiston analyysimenetelmänä hyödyntämällä aineistosta saadaan rakennettua uudelleentulkinta tutkittavasta aiheesta. On kuitenkin huomattava, että tulkinta on aina tutkijan näköinen, sillä tutkija poimii subjektiivisesti havaintoja tutkimastaan aineistosta ja tekee johtopäätöksiä omaan esiyymmärrykseensä nojaten. Tässä tutkimuksessa havaintojen poimintaan vaikuttaa myös tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja sen avulla rakennettu ymmärrys tutkittavasta aiheesta, jota on tarkoitus syventää metasynteessin avulla.

Alasuutarin (2011, 31) mukaan aineistoa tarkastellaankin aina vain tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Kun tarkastellaan tutkittavaa aineistoa, kiinnitetään huomiota ainoastaan siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun kannalta oleellista (Alasuutari 2011, 31). Tässä tutkimuksessa valittuja tutkimusartikkeleita tarkastellaan arvon luomisen, johtamisen ja lean-ajattelun näkökulmista sekä esiyymmärryksen perusteella. Sisällönanalyysin avulla tutkimusaineistosta voidaan tehdä toistettavia ja päteviä johtopäätöksiä aineiston suhteesta sen asia- ja sisältöyhteyteen, ja sen avulla voidaan tuottaa uutta tietoa ja näkemyksiä tutkittavaan aiheeseen sekä tuoda esille piileviksi jääneistä tosiasioita. (Anttila, 1998.)

Alasuutarin (2011, 32) mukaan laadullinen analyysi muodostuu kahdesta toisiinsa nivoutuvasta vaiheesta, jotka ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Arvoituksen ratkaisemista nimitetään usein myös tulosten tulkinnaksi (Alasuutari 2011, 34). Sisällönanalyysin tavoitteena on kuvata aineiston sisällön olemusta ja jakautumista erilaisiin luokkiin ja kategorioihin (Anttila, 1998). Tässä tutkimuksessa tutkittavaa aineistoa luokiteltiin aineistosta nousevien ryhmittelyjen avulla. Artikkeleista poimittiin ensin kaikki sellaiset havainnot, joiden katsottiin edustavan valittuja teemoja ja näkökulmia. Havaintojen poiminnan jälkeen niitä alettiin luokitella erilaisiin ryhmiin jokaisen havainnon sisällön perusteella. Tällä tavalla saatiin muodostettua erilaisia havaintoryhmiä, joiden avulla puolestaan pystyttiin hahmottamaan aineistosta nousevat keskeiset teemat.

Artikkeleista poimittiin vain sellaisia havaintoja, joiden tulkittiin liittyvän tutkimuksen aiheeseen ja valittuihin näkökulmiin. Näin ollen tutkimukseen ei ole valikoitunut kaikkia tutkimukseen valituissa artikkeleissa esitettyjä havaintoja, jos ne liittyivät johonkin muuhun, kuin tutkittavaan aiheeseen. Metasynteesi muodostettiin siten, että sen avulla pyrittiin vastaamaan tutkimukselle asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Koska metasynteesin tarkoituksena on olla enemmän kuin osiensa summa, pyrittiin kuitenkin poimimaan tutkimukseen aiheeseen liittyviä havaintoja varsin löyhästi. Tällöin pyrittiin myös tiedostamaan se, että tutkijan subjektiivinen näkemys vaikuttaa siihen, mitä havaintoja tutkimukseen valituista artikkeleista poimitaan. Sisällönanalyysin avulla tutkimukseen valittuihin artikkeleita pystyttiin analysoimaan syvällisesti, ja niistä pyrittiin löytämään uudenlaisia merkityksiä ja jotakin sellaista, joka ei välttämättä tule ilmi pintapuolisella tarkastelulla.

5.3 Metasynteesi julkisen arvon edistämisestä lean-ajattelun avulla

Tutkimukseen valituista 14 artikkelista 8:ssa käsiteltiin arvonäkökulmaa julkisessa johtamisessa, ja 6:ssa käsiteltiin lean-ajattelua ja arvonäkökulmaa terveydenhuollossa. Artikkeleista 5 oli laadullisia tapaustutkimuksia, 7 kirjallisuuskatsauksia, 1 laadullinen toimintatutkimus ja 1 monimenetelmätutkimus, jossa yhdistettiin laadullisia ja määrällisiä menetelmiä. Artikkeleissa esitellyissä ja tutkituissa tapauksissa lean-ajattelua oli sovellettu Iso-Britanniassa, Suomessa, Italiassa ja Intiassa, ja tutkitut organisaatiot olivat sairaaloita ja muita terveydenhuollon organisaatioita. Artikkeleiden pääasiallisena tutkimusaiheena ei ollut julkisen arvon luominen lean-ajattelua soveltamalla, vaan arvon luomisen tai julkisen arvon näkökulmaa oli käsitelty osana tutkimusaihetta tai sitä sivuttiin tutkimuksessa. Julkisen sektorin johtamista käsittelevissä artikkeleissa aiheina olivat muun muassa ristiriitaisten arvojen johtaminen, moniarvoisuuden johtaminen ja politiikkasuunnittelun yhteys julkisjohtamiseen.

Seuraavassa analysoidaan tutkimukseen valittuja artikkeleita ja niistä poimittuja havaintoja. Havainnot on järjestetty eri alaotsikoiden alle, ja nämä alaotsikot vastaavat havaintojen ryhmittelyn avulla muodostettuja teemoja, joiden mukaisesti havainnot luokiteltiin.

Arvonäkökulma julkisen sektorin johtamisessa

Arvonäkökulmaa julkisen sektorin johtamisessa käsiteltiin yhteensä neljässä tutkimusartikkelissa. Jotta voidaan ymmärtää julkisen arvon käsitteen sisältöä, tulee lähteä siitä, millaisia arvoja ja arvokeskusteluja yhteiskunnassa voidaan tunnistaa olevan. Tutkituissa artikkeleissa tunnistetaan yhteiskunnallisia arvokeskusteluja yksilötasolla, mutta myös organisaatioiden tasolla sekä eri ammattiryhmissä ja yhteisöissä.

Chanut, Chomienne ja Desmarais (2015, 221) muistuttavat, että arvot eivät ole missään nimessä pysyviä tai vakaita, vaan ne ovat jatkuvassa muutoksessa. Arvojen muuttumiseen voivat vaikuttaa sellaiset toimijat ja näiden toimijoiden keskinäisen vuorovaikutus, jotka ovat tekemisissä arvojen julki tuomisen ja ilmaisemisen kanssa. (Chanut ym. 2015, 222.) Toisaalta Mintrom ja Luetjens (2017, 172–173) huomauttavat, että eri sidosryhmillä voi olla erilaisia näkemyksiä siitä, mikä edustaa esimerkiksi julkisen arvon lisääntymistä tietyssä kontekstissa, ja nämä käsitykset voivat olla joustamattomia ja muuttumattomia.

Organisaatioissa arvot näkyvät monella eri tavalla, eikä ole selvää, että organisaation arvot olisivat välttämättä yhtenäiset. Lindquistin ja Marcyn (2016, 174) mukaan organisaatioiden eri osilla, varsinkin suurissa organisaatioissa, on usein toisistaan eroavia tavoitteita, arvoja ja kulttuureja siitakin huolimatta, että organisaation eri osat palvelisivat samaa katto-organisaatiota ja sen lainsäädännöllistä ja hallinnollista mandaattia.

Chanut ym. (2015, 223) näkevät kuitenkin tärkeänä sen, että organisaatiolle on määritelty selkeät arvot. Kun arvot on määritelty, on seuraavana askeleena korostaa arvojen keskeistä roolia julkisessa johtamisessa. Organisaation arvoilla on keskeinen rooli organisaation käynnissä olevan toiminnan legitimoimiseksi sen tarjoamien palvelujen käyttäjien, kansalaisten sekä julkisten organisaatioiden työntekijöiden keskuudessa. (Chanut ym. 2015, 223.)

Arvot vaikuttavat myös eri ammattiryhmien ammatillisen identiteetin rakentumiseen. Lisäksi yhdessä organisaatiossa voi olla samanaikaisesti useita erilaisia ammatillisia ryhmiä, jotka jakavat keskenään samat arvot. Denhardtin ja Denhardtin (2015, 670) mukaan ammatillinen, niin kutsuttu henkinen ilmapiiri, voidaan määritellä valikoimaksi arvoja sekä toimintaa ohjaavaksi viitekehyykseksi, joka ei vain kuvaile siihen kuuluvien yksilöiden tai koko organisaation luonteenpiirteitä, mutta myös motivoi niitä yksilöitä, jotka siihen kuuluvat.

Denhardtin ja Denhardtin (2015, 670) mukaan julkisten palvelujen tapauksessa voidaan puhua myös byrokraattisesta ja demokraattisesta ilmapiiristä. Byrokraattinen ilmapiiri keskittyy tehokkuuden arvoihin, asiantuntemukseen, vaikuttavuuteen ja uskollisuuteen, kun taas demokraattisen ilmapiirin keskeisiä arvoja ovat kansalaisuus, demokratia ja sosiaalinen pääoma (Denhardt & Denhardt 2015, 670).

Chanutin ym. (2015, 220) mukaan julkinen toiminta, jonka ydinolemusta voidaan luonnehtia valikoimaksi erilaisia arvoja ja tarkoituksia, on kasvavissa määrin asetettu kahteen eri arvojen kategoriaan: taloudellisiin ja yhteistä hyvää edistäviin. Taloudellisuuden ja tehokkuuden arvot ovat julkiselle toiminnalle perustavanlaatuisia, ja niitä vahvistavat taloudelliset rajoitteet, jotka myös painavat valtion budjettia alaspäin. Yhteisen hyvän edistäminen puolestaan on keskeistä julkisen politiikan tavoitteiden saavuttamiselle. Julkisen sektorin johtaminen tapahtuu näiden jännitteisten arvojen välissä, jossa myös virkamiehet ja erilaiset sidosryhmät kilpailevat keskenään päivittäisellä tasolla. Keskeisenä

asiana on siten ymmärtää, kuinka jännitteet erilaisten arvojen välillä ilmaistaan, ja kuinka niitä säädelään julkisissa organisaatioissa, ja mikä on johdon rooli näiden jännitteiden ilmaantumisessa, kehittämisessä ja tasapainottamisessa. (Chanut ym. 2015, 220.)

Denhardt ja Denhardt (2015, 664) puolestaan ovat sitä mieltä, toisin kuin Chanut ym. (2015, 220), ettei julkisen hallinnon käytäntöjä ja tapoja voida jakaa kahtia erikseen markkina-arvoja tai demokraattisia arvoja heijasteleviin. Kyse on enemmän siitä, miten tietyt arvot on tasapainotettu tai miten ne noudattelevat muita tärkeiksi koettuja arvoja. Harvan mielestä kansalaisuus tai tehokkuus ovat epätärkeitä arvoja, vaan kyse on enemmän siitä laajuudesta, jossa esimerkiksi tehokkuutta tasapainotetaan yhteisön rakentamisen tai sitouttamisen kanssa. (Denhardt & Denhardt 2015, 664.)

Kaiken kaikkiaan erilaisia keskusteluja arvoista nähdään rakentuvan ainakin yksilötasolla, organisaatiotasolla ja erilaisten ammatillisten ryhmittymien keskuudessa. Lisäksi voidaan tunnistaa, että julkisen sektorin toimintaan voi liittyä erilaisia arvoja, jotka kuvastavat julkisen sektorin tehtäväkenttää ja vastuita palvelujen tarjoajana. Näihin liittyvät myös olennaisena osana julkisen sektorin velvoitteet lainsäädännön toteuttajana ja demokratian toteutumisen mahdollistajana sekä se, että julkisen toiminnan tulee noudatella taloudellisuuden ja tehokkuuden arvoja. Keskeistä on kuitenkin se, kuinka näitä erilaisia arvoja painotetaan toistensa suhteen, sillä arvot ovat myös herkästi muuttuvia.

Julkisen arvon määritelmä

Julkisen arvon käsitettä ja sen sisältöä käsiteltiin kuudessa artikkelissa. Tulkinnot noudattelevat pitkälti tutkielman teoreettisen viitekehyksen perusteella rakennettua kuvaa julkisesta arvosta, mutta muutamia täydentäviä näkökulmiakin on havaittavissa.

Chanut ym. (2015, 221) mukaan julkinen arvo on julkisen toiminnan avulla luotua arvoa, joka hyödyttää yhteiskuntaa. Näin ollen julkisen sektorin johtamisen tarkoituksena voidaan nähdä olevan luoda arvoa yhteiskunnalle (Chanut ym. 2015, 221). Colonin ja Guèrin-Schneiderin (2015, 267) mukaan puolestaan julkinen arvo voi olla moraalista ja julkisen organisaation ylläpitämää tai se voi olla myös konkreettista; julkisen toiminnan lopputuloksena syntyvän tuotteen tai palvelun arvo. Julkisella arvolla voidaan tarkoittaa myös julkisen toiminnan lisäämää arvoa yhteisen hyvän eteen (Colon & Guèrin-Schneider 2015, 267). Julkista arvoa on kuitenkin hankalaa mitata operatiivisin menetelmin ja fiskaalisin mittarein (Patterson, 2017).

Julkista arvoa verrataan usein myös yksityisen sektorin arvon luomiseen. Mintrom ja Luetjens (2017, 172–173) toteavatkin, että julkista arvoa voidaan ajatella vastineena yksityiselle arvolle, joka syntyy yrityksen johtamisessa. Hodgkinsonin, Hannibalin, Keatingin, Buxtonin ja Batemanin (2017, 1011) mukaan julkisen arvon luominen on kuitenkin paljon kompleksisempää kuin käsitys asiakasarvosta, sillä siinä tulee ottaa huomioon julkisen toiminnan monilukuiset sidosryhmät, ristiriitaiset tarpeet ja julkisten palvelujen kauaskantoiset lopputulokset ja seuraukset.

Matthewsin (2015, 228) näkemyksen mukaan julkinen arvo pohjautuu julkisen organisaation toiminnallaan saavuttamien lopputulosten (*outcome*) ja niiden saavuttamiseen käytettyjen julkisten varojen välisestä tasapainosta. Hänen mukaansa on myös tärkeää ymmärtää, että julkinen arvo sisältää, mutta sitä ei rajoita, julkisten hyödykkeiden (*public goods*) käsite. Julkishyödykkeet ovat julkisen organisaation tuottamia tuotteita tai palveluja, jotka voidaan hiukan kömpelösti sanottuna määritellä tuotoksiksi (*output*). Julkinen arvo käsitteenä sulkee sisäänsä sekä tuotokset että lopputulokset – eli toisin sanoen muutokset niiden ihmisten elämässä, jotka ovat käyttäneet julkisen organisaation tarjoamaa tuotetta tai palvelua. (Matthews 2015, 228.)

Mintrom ja Luetjens (2017, 171) näkevät, että nykyinen julkisen arvon tutkimus jakautuu kahteen eri suuntaukseen. Julkisen arvon teoreetikoista Bozeman (2007) keskittyy julkisen arvon laajaan, yhteiskunnalliseen tasoon ja määrittelee julkisen arvon valikoimaksi normatiivisia, yhteiskunnallisia sopimuksia sekä eräänlaiseksi yhteisymmärrykseksi kansalaisten oikeuksista. Tämä sisältää kansalaisten velvoitteet yhteiskunnalle, valtiolle ja toinen toisilleen sekä ne periaatteet, joille julkisen hallinnon ja politiikan menettelyiden tulisi perustua. Mooren (1995) näkökulma julkisen arvon käsitteeseen on puolestaan Bozemanin (2007) toiminnallisempi. Hän käyttää julkisen arvon konseptia eräänlaisena työkaluna, jonka avulla voidaan määrittää monia julkisen sektorin johtajien harjoittaman toiminnan esimerkkejä. (Mintrom & Luetjens, 2017, 171.) Mintromin ja Luetjensin (2017, 172) mukaan Bozemanin ja Mooren näkemyksille on kuitenkin yhteistä se, että molemmat näkevät julkisen arvon kansalaisten intressien toteuttamisena. Molemmat painottavat tuotoksia ja vaikutuksia julkisen toiminnan onnistumisen ja epäonnistumisen mittareina. Mooren (1995) näkemyksessä julkinen arvo kuitenkin viittaa yleisesti kansalaisille ja asiakkaille syntyviin arvovaikutuksiin julkisen arvon lisääntyessä samaan aikaan, kun tuotannon tehokkuus ja vaikuttavuus lisääntyvät. (Mintrom & Luetjens, 2017, 172.)

Julkisesta arvosta ei kuitenkaan aina puhuta käyttämällä nimenomaisesti termiä ”julkinen arvo”. Mintrom ja Luetjens (2017, 177–178) muistuttavat, etteivät poliitikot, kansalaiset ja muiden sidosryhmien edustajat aina omista motiiveistaan ja tavoitteistaan puhuessaan aina puhu julkisesta arvosta, vaan he voivat sanoa esimerkiksi haluavansa parempia kouluja tai vähentää köyhyyttä. Käytetyt termit ja ilmaisut ovat luonteeltaan muuttuvia riippuen ajasta ja julkisen keskustelun areenasta. Vaikka puhuttaisiinkin aina julkisesta arvosta, syntyisi silti aina kilpailua siitä, mikä julkinen toiminta edistää sen muodostumista. (Mintrom & Luetjens, 2017, 177–178.)

Julkisen arvon käsitteen suhde julkisten arvojen käsitteeseen

Julkisen arvon ja julkisten arvojen käsitteiden välisiä eroavaisuuksia käsiteltiin kahdessa tutkimusartikkelissa. Arvon ja arvojen välinen jännite on kiinnostava, sillä molemmilla voidaan nähdä olevan keskeinen merkitys julkisen sektorin johtamisessa.

Chanut ym. (2015, 221) ovat sitä mieltä, ettei julkisella arvolla (*public value*) ja julkisilla arvoilla (*public values*) voida katsoa olevan samaa merkitystä riippumatta siitä, käytetäänkö niitä käsitteinä yksikössä vai monikossa, ajatellaanko niitä yksilön vai laajemman yhteisön tasolla tai käytetäänkö niitä yhdessä termin ”julkinen” kanssa.

Kuten jo aiemmin todettiin, julkinen arvo on Chanutin ym. (2015, 221) mukaan julkisen toiminnan avulla luotua arvoa, joka hyödyttää yhteiskuntaa, ja julkisen sektorin johtamisen tarkoituksena on luoda arvoa yhteiskunnalle. Arvot (*values*) puolestaan viittaavat heidän mukaansa paljon laajempaan arvojen näkökulmaan organisaatioiden sisällä ja ympärillä. Arvot liittyvät vahvasti yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan toimintaan ja näkemyksiin. Arvot ohjaavat yksilön valintoja ja määräävät sen, kuinka yksilö käyttäytyy ja arvioi omaa käyttäytymistään ihmisiä ja tapahtumia kohtaan. Yksilön arvot ovat järjestäytyneet niiden suhteellisen tärkeyden mukaiseen järjestykseen. Arvoja voidaan siten Chanutin ym. (2015, 221) mukaan tarkastella ja ymmärtää erilaisilla analyysin tasoilla, jotka voivat olla enemmän tai vähemmän mikro- tai makronäkökulmasta. Arvojen käsitteen kokonaisvaltainen ymmärtäminen kuitenkin vaatii, että eri analyysitasoja tarkastellaan myös yhdessä, sillä yksilön arvojen nähdään yhdistyvän myös sellaisten sosiaalisten ryhmien arvoihin, joihin yksilöt kuuluvat. (Chanut ym. 2015, 221.)

Colon ja Guèrin-Schneider (2015, 267) tarjoavat toisen näkökulman keskusteluun julkisen arvon ja julkisten arvojen välisestä erosta. Heidän mukaansa julkinen arvo voi olla moraalista ja julkisen organisaation ylläpitämää tai se voi olla myös konkreettista; julkisen toiminnan lopputuloksena syntyvän tuotteen tai palvelun arvo. Julkisella arvolla voidaan tarkoittaa myös julkisen toiminnan lisäämää arvoa yhteisen hyvän eteen. Tämä vivahde-ero julkisen arvon suuntautumisessa abstraktista konkreettiseen, aikomuksesta implementoimiseen ja organisaation tasolta kansalliselle tasolle viittaa julkisen toiminnan tavoitteiden, tulosten ja vaikutusten välisiin eroavaisuuksiin. Julkiset arvot puolestaan viittaavat Colonin ja Guèrin-Schneiderin (2015, 267) mukaan siihen, mihin organisaatio aikoo myötävaikuttaa yhteiskunnassa, ja kuinka se myötävaikuttaa siihen. Julkisen johtamisen menetöt tulevat esille aikomusten ja toiminnan välissä. Ylläpidettyjä arvoja analysoidaan organisaation tavoitteiden kautta ja julkisen toiminnan tuloksissa ja vaikutuksissa luodun arvon kautta. (Colon & Guèrin-Schneider 2015, 267.)

Julkisen arvon ja julkisen arvojen käsitteen välillä voidaan havaita olevan olennainen ero, joten on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, kummasta puhutaan. Vaikka julkisen arvon käsitteen voidaan katsoa olevan monitulkintainen, voidaan myös arvojen ja julkisten arvojen käsitteitä tarkastella monella eri tasolla. Käsitteiden kokonaisvaltainen ymmärtäminen vaatii kuitenkin myös näiden erilaisten tasojen tarkastelua yhdessä.

Julkisen sektorin johtajan rooli arvojen tulkitsijana ja toteuttajana

Johtajan roolia käsiteltiin yhteensä kahdessa artikkelissa, mutta käytännössä analyysissa korostuu Lindquistin ja Marcyn näkemys julkisjohtajan roolista arvojen ja julkisen sektorin monimutkaisen toimintaympäristön johtajana.

Lindquistin ja Marcyn (2016, 173) mukaan julkisissa organisaatioissa kohtaavat lukuisat eri arvot, erilaiset johtamistyylit sekä huomattavat muutokset ja kehityshaasteet. Yleisesti myös ymmärretään, että julkisen sektorin johtajat työskentelevät tilanteissa, joissa samanaikaisesti tapahtuvia, kumuloituvia asioita on paljon, ja he joutuvat tasapainottelemaan usein toistensa kanssa ristiriitaisten sisäisten ja ulkoisten vaatimusten kanssa sekä yksilöinä että organisaationsa ja ohjelmansa johtajina. (Lindquist & Marcy 2016, 167.) Denhardt ja Denhardt (2015, 670) ovat myös samoilla linjoilla siitä, että julkisen sektorin johtamisessa yhdistyvät monenlaisten, kilpailevien arvojen johtaminen ja kompleksinen, jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö.

Julkisen hallinnon tarpeiden ja johtamisen muotien ja trendien kehittyessä lisäarvot ja variaatiot kasvavat aikaisemmin määritellyiksi arvoiksi ja odotuksiksi johtajia kohtaan ja muodostavat kompleksisen, strategisen ja eettisen maaston, jossa johtajat navigoivat. Monet näistä arvoista ovat jännitteisiä keskenään, mikä tekee mahdottomaksi johtajien palvella kaikkia arvoja kaiken aikaa ja näin ollen nostaa esille kiinnostavia asioita ja näkökulmia organisaation toimintakyvystä ja tinkimättömyydestä. (Lindquist & Marcy 2016, 167–168.) Korkean toimintakyvyn edellytyksenä julkisjohtajalla tuleekin olla taito hallita (*mastery*), ja tällaisia johtajia ovat ne, jotka voivat tunnistaa ja kunnioittaa erilaisten arvojen tärkeyden ja ymmärtää, missä laajuudessa tietyt arvoja tulee etuoikeuttaa tai nostaa keskeisiksi tietyissä olosuhteissa (Lindquist & Marcy 2016, 169).

Julkiset palveluorganisaatiot eivät ole yksittäisiä organisaatioita vaan enemmän monikasvoinen kokonaisuus monenkirjavia itsenäisiä kokonaisuuksia, joilla on erilaiset mandaatit ja erilainen toiminnallinen mittakaava. Organisaation sisällä pelkääntään kulttuurit ja arvot eivät vaihtelevat, vaan myös yksilöt vaihtelevat – kuten myös käsitys siitä, mikä muodostaa vaikuttavuutta ja hyvää johtajuutta. (Lindquist & Marcy 2016, 174.)

Valtionhallinnon ja julkisten organisaatioiden prioriteetit voivat muuttua eri suuntiin hyvin nopeasti. Erilaisia lisävaatimuksia esimerkiksi voidaan valtionhallinnon toimesta liittää innovaatiolle ja muutokselle, yhteensovittamiselle ja kontrollille, tiettyjen tavoitteiden saavuttamiselle, kuten yksityistäminen tai infrastruktuuriohjelman implementointi, julkisten palvelujen, osaston tai viraston uudistamiselle tai motivoinnille. Jokainen vaatimus edellyttää erilaista julkisten palvelujen johtajuutta ja voi venyttää johtajien taitoja ja kyvykkyyttä, jopa julkisen organisaation tai julkisen palvelun kulttuuria. Tämä vaikuttaa myös organisaation strategisen aseman tunnistamiseen ja käytännön toimiin, kuten tarpeiden tarkempaan tunnistamiseen, johtajien ja tiimien valintaan ja suorituskyvyn arviointiin. (Lindquist & Marcy 2016, 181–182.)

Legitimiteetin rakentaminen julkiselle toiminnalle

Legitimiteetti oli esillä viidessä tutkitussa artikkelissa. Denhardtin ja Denhardtin (2015, 667) mukaan on tutkittu, että kansalaisten luottamus ja usko julkiseen hallintoon on rakentunut sen havaitsemiselle ja aistimiselle, että julkinen politiikka on keskittynyt julkisen intressin edistämiseen. Eri sidosryhmillä voi kuitenkin Mintromin ja Luetjensin (2017, 172–173) olla erilaisia näkemyksiä siitä, mikä

edustaa julkisen arvon lisääntymistä tietyssä kontekstissa, nämä käsitykset voivat olla joustamattomia ja muuttumattomia. Näin ollen asianmukaiset keskustelun ja konsultoinnin prosessit voivat edistää julkisen arvon käsitysten lähentymistä. Julkista arvoa voidaan myös edistää sekä palvelutuotannon kautta (ohjelman tuotokset) että sidosryhmien vuorovaikutuksen avulla (johtamisen prosessit) (ks. Moore, 1995). (Mintrom & Luetjens, 2017, 172–173.)

Poliittisen johdon vaihtuminen vaikuttaa aina julkisen politiikan suuntaviivoihin. Lindquistin ja Marcy'n (2016, 175) mukaan ministerit ja kansanedustajat saattavat vaihtaa valtionhallinnon tarpeiden ja prioriteettien mukaan toiseen politiikkaan tai vaihtaa hallinnollista toimintapiiriään. Tämä dynamiikka ja poliittinen voima johtavat politiikan ja hallinnon ylimmän tason kierrättämiseen ja henkilövaihdoksiin (Lindquist & Marcy 2016, 175). Mintrom ja Luetjens (2017, 170) ovatkin sitä mieltä, että julkisen johtamisen ja julkisen politiikan muotoilun (*policy design*) tulisi olla tiiviissä yhteydessä toisiinsa, jotta toimeenpannuilla julkisilla politiikoilla saavutettaisiin niiden aiotut lopputulokset. Tiiviimpi yhteys ja dialogi politiikkojen suunnittelijoiden, julkisjohtajien sekä sidosryhmien ja kansalaisten välillä palvelutuotannon kontekstissa edistäisi sellaisten julkisten politiikkojen muodostumista, jotka luovat ja edistävät julkisen arvoa (Mintrom & Luetjens, 2017, 186).

Relevanttien sidosryhmien tuki on yleensä kriittisessä asemassa silloin, kun varmistetaan toiminnallinen kyvykkyys tiettyjen julkisen arvon tavoitteiden tavoittelussa (Mintrom & Luetjens, 2017, 175). Matthews (2015, 228) mukaan valtionhallinnon johtajat pyrkivätkin turvaamaan tarvittavat, veronmaksajien välillisesti tarjoamat resurssit myymällä ”tarinaa” julkisen arvon luomisesta vaaleilla valituille kansalaisten edustajille ja muille poliittisille sidosryhmille.

Mintromin ja Luetjensin (2017, 170) mukaan viimeaikaiset keskustelut julkisesta arvosta ovat painottaneet kolmea näkökulmaa julkisessa johtamisessa: palvelujen toteuttaminen, yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttaminen ja luottamuksen ja legitimitetin säilyttäminen. Keskittyminen enemmän julkiseen arvoon kaikkien toimijoiden keskuudessa politiikan suunnittelijoista aina julkisjohtajiin, jotka toimeenpanevat julkista politiikkaan voisikin parantaa kansalaisille kohdistuvia vaikutuksia monissa tilanteissa (Mintrom & Luetjens, 2017, 172). Julkisen arvon edistäminen tulisivatkin olla esillä läpi kaikkien julkisen toiminnan elementtien aina julkisen politiikan suunnittelusta sen vaikuttavaan implementointiin ja arviointiin. Usein näin ei valitettavasti kuitenkaan ole. (Mintrom & Luetjens, 2017, 186.)

Denhardtin ja Denhardtin (2015, 669) mukaan ymmärryksen ja legitimitietin varmistaminen tavoitteille on kaikkea muuta kuin yksinkertaista. Valtion virkamiesten tulee kiinnittää tarkasti huomiota, ei vain markkinoihin, vaan myös pitkään listaan muita asioita sisältäen lainsäädännön, poliittisen ilmapiirin, ammatilliset standardit, kansalaisten intressit ja yhteisön arvot (Denhardt & Denhardt 2015, 669).

Chanutin ym. (2015, 224–225) mukaan arvojen voidaan ajatella olevan otettu käyttöön johtamisen taustatyökaluiksi ikään kuin tilapäisjärjestelyinä, jotka nostetaan jatkuvasti esille. Heidän mukaansa monet artikkelit paljastavat väittelyjä, neuvotteluja, tulkintoja sekä arvojen sisällyttämisen ja ulkopuolelle jättämisen prosesseja, jotka jatkuvasti legitimoivat julkista toimintaa ja johtamista ja edistävät aina tilapäisesti toiminnan hyväksyttävyyttä (Chanut ym. 2015, 224–225). Arvoja voidaan näin ollen käyttää julkisjohtajien toimesta myös epärehellisiin tarkoituksiin tai oman edun tavoitteluun, jos niiden ei katsota vastaavan yhteistä julkista intressiä.

New Public Management -paradigma, lean-ajattelu ja julkinen arvo

New Public Management -paradigmaa, lean-ajattelua ja julkista arvoa tarkasteltiin neljässä tutkitussa artikkelissa. Tarkasteltujen näkemysten perusteella New Public Management -paradigman avulla voidaan kyllä lisätä organisaation tehokkuutta ja toiminnallista kapasiteettia, mutta se ei vielä riitä varmistamaan julkisen arvon syntymistä.

Colonin ja Guèrin-Schneiderin (2015, 278–279) mielestä ensinnäkin tiettyjen olosuhteiden alaisena New Public Management -reformi ei mahdollisesti ehkäise julkisia elimiä ylläpitämästä ja luomasta julkista arvoa. Toiseksi se voi olla yhteensopiva, ja jopa suotuisa, julkisen arvon luonnin prosessien kehittymisessä. Kolmanneksi New Public Management -reformi vaikuttaa johtavan julkisen arvon luomisen prosessien löytämiseen, mutta se ei välttämättä ole vielä riittävää. (Colon & Guèrin-Schneider 2015, 278–279.) Prosesseista tuleekin myös tunnistaa ne tietyt vaiheet, jotka arvoa nimenomaisesti synnyttävät.

Hodgkinsonin ym. (2017, 1010) mukaan esimerkiksi Radnor ja Osborne (2013) ehdottavat, että työpajalähtöiset lähestymistavat, kuten lean-ajattelu, ovat epäonnistuneet vaikutuksessaan julkisen sek-

torin kulttuuriin ja rakenteisiin. Tämä johtuu ymmärryksen puutteesta taustalla vaikuttavia kansalaisten arvon luonnin prosesseja kohtaan, mikä on myös heikentänyt näistä lähestymistavoista saatavia hyötyjä (Hodgkinson ym. 2017, 1010).

New Public Management ja julkisten arvojen johtaminen esitetään usein vastakkaisina paradigmoina. New Public Management voi tulla implementoiduksi ilman julkiseen toimintaan kohdistuvaa tavoitetta, lukuun ottamatta yleistä tehokkuuden periaatetta. Kontrastina tälle julkisten arvojen johtaminen on neutraali niin kauan, kun organisaatioon liittyvät asiat ovat kyseessä, mutta se perustuu julkisen toiminnan tavoitteiden määrittelylle ja priorisoinnille demokraattisten prosessien kautta. Näiden paradigmojen vertailu osoittaaakin, että New Public Management rajoittaa julkisen arvon luomista yksinomaan julkisen talouden vahvistamiseen ja taloudellisen arvon luomiseen. (Colon & Guérin-Schneider 2015, 265.)

Chanutin ym. (2015, 223) mukaan puolestaan New Public Management -periaatteiden implementointi voi parantaa organisaation toimintakykyä, jolloin se myös samalla hankkii legitimitettä ja liikkumavaraa kehittää sosiaalista toimintaa, joka taas voi ehkäistä negatiivisia vaikutuksia.

Denhardt ja Denhardt (2015) kyseenalaistavat New Public Management -paradigman mukaisen ajattelutavan siitä, että ”julkinen” on yksilöiden intressien tai etujen summa. Denhardtin ja Denhardtin (2015, 670) mukaan tulisikin jatkaa edelleen sen kyseenalaistamista, onko yksilöiden tekemä harkinta ja arviointi heidän omista intresseistään paras tai ainoa julkisen arvon välittäjä.

Kansalaisen asema potilaana arvon luomisen näkökulmasta

Yhdessä tutkimukseen valitussa artikkelissa käsiteltiin potilaan asemaa terveydenhuollossa nimenomaan arvon luomisen näkökulmasta. Pattersonin (2017, 17) mukaan muutos sopeutettuun, moniammatillisessa hoitoryhmässä tapahtuvaan hoitoon, jossa tärkeintä ovat potilaskeskeisyys ja koordinaatio hoitoryhmän sisällä, voi toimia eräänlaisena katalysaattorina julkisen arvon muuttuvan käsitteen tutkimiselle siitä näkökulmasta, miten terveydenhuolto ymmärtää sen, mikä muodostaa arvoa ihmisille, joita he palvelevat – eli toisin sanoen, millä on potilaalle väliä.

Patterson (2017, 23) ehdottaa myös potilaan hoitopolun kuvaamista arvon luomisen edistämiseksi. Potilaan hoitoa kuvaavan polun kuvaaminen ja sen rakentaminen potilaan näkökulmasta on tärkeä

askel, kun halutaan tarjota ensinnäkin potilaalle, mutta myös hoitohenkilökunnalle ja koko yhteisölle ääni. Tämä näkökulma tarjoaa yleisen vastauksen siihen, mikä on yksilölle tärkeää ja muodostaa julkista arvoa, ja siten tarjoaa mahdollisuuden edelleen tutkia ja arvioida julkisen arvon sisältöä. (Patterson 2017, 23.)

Patterson (2017) rinnastaa näin ollen potilaan kokeman arvon julkiseen arvoon, jolloin tutkimalla laajaa joukkoa potilaita ja heidän käsitystään arvosta, voitaisiin mahdollisesti päätellä, miten terveydenhuollossa voidaan muodostaa julkista arvoa.

Arvonäkökulma terveydenhuollossa

Arvonäkökulmaa terveydenhuollon kontekstissa yleisesti käsiteltiin kahdessa tutkimusartikkelissa. Tämän teeman osalta voidaan kuitenkin sanoa yhden tutkitun artikkelin painottuvan selvästi, sillä sen voidaan katsoa olevan tutkimuksen aiheen kannalta hyvinkin osuva.

Kastbergin ja Siverbon (2017, 392) mukaan kirjallisuus ja keskustelu arvosta terveydenhuollon kontekstissa osoittavat, että arvon määrittäminen ja ymmärtäminen on haastavaa, ja että terveydenhuollon organisaatioilta puuttuu kyky tunnistaa asiakasarvo (ks. Young & McClean, 2009). Tämä on Kastbergin ja Siverbon (2017, 392) mukaan kuitenkin ymmärrettävää, sillä hintamekanismia ei voida käyttää arvon määrittäjänä, ja sen sijaan luotetaan ammatillisiin määritelmiin arvosta (ks. Kerosuo, 2010; Nordgren, 2010).

Kastbergin ja Siverbon (2017, 392) mukaan terveydenhuollossa arvo voidaan jakaa kahteen suuntaan kahdella tapaa; kapea, yksittäisen potilaan saama arvo tai laajempi, kokonaisarvo laajemmalle yhteisölle sekä nopeamman hoitoprosessin läpiviennin tuoma arvo tai kokonaisvaltaisemman konsultation tuoma arvo. Ne, jotka arvostavat sujuvaa ja nopeaa hoitoprosessin läpivientä, kallistuvat yhteen suuntaan samaan aikaan kun toiset, jotka arvostavat mahdollisimman kokonaisvaltaista lääketieteellistä vastetta, kallistuvat toiseen suuntaan (Kastberg & Siverbo 2017, 392). Kastbergin ja Siverbon (2017, 392) mukaan on siis selvää, että on olemassa ainakin kaksi potilaskeskeisen arvon ulottuvuutta, joista yksi perustuu nimellisesti järjestelmän reagoitokykyyn ja toinen kliinisiin prioriteetteihin (ks. Young & McClean, 2008, 384).

Kaiken kaikkiaan Kastbergin ja Siverbon (2017, 392) mukaan voidaan siten odottaa arvon tunnistamisen olevan monimutkaista, että terveydenhuollon toimijoilla on erilaisia suhteita arvon käsitteen sisältöön, ja että nämä sidosryhmät yrittävät sitoa arvon omiin tavoitteisiinsa ja intresseihinsä. Tieteellisille koulukunnille, jotka keskittyvät prosessikeskeisiin (*process oriented*) toimintatapoihin, kuten lean-ajatteluun, on tärkeää ottaa huomioon, että ne arvon määritelmät ja tavoitteet, joilla toiminnan prosessikeskeisyyttä tavoitellaan, vaihtelevat organisaatioiden välillä, ja että saman organisaation sisällä voi esiintyä erilaisia näkemyksiä koskien arvon sisältöä (Kastberg & Siverbo 2017, 392).

Kastbergin ja Siverbon (2017) näkemykset ovat linjassa sen kanssa, mitä aikaisemmin tulkittiin arvonäkökulman osalta johtamisessa yleisesti. Sen lisäksi, etteivät potilaat ole täysin homogeeninen ryhmä terveydenhuollon asiakkaita, ja heidän näkemyksensä arvosta voivat vaihdella, terveydenhuollon ammattilaisten ja organisaatioiden välillä on suurta vaihtelua siinä, miten ja millaiseksi arvo määritellään.

Toisaalta Chiarini ja Baccarani (2016) haastavat edellä mainitun kysymällä, tulisiko terveydenhuollossa edes puhua ollenkaan asiakkaista, kuten lean-ajattelusta puhuttaessa yleensä on tapana. Heidän mukaansa tulee ymmärtää, että asiakas ei ole samanlainen asiakas terveydenhuollossa kuin muilla aloilla. Hän on myös veronmaksaja, joka voi olettaa saavansa tietyn tasoista tyydytystä tarpeilleen. Tässä mielessä Chiarinin ja Baccaranin (2016, 380) mielestä olisi parempi puhua enemmän potilaiden tyytyväisyydestä kuin asiakkaiden tyytyväisyydestä (ks. Baccarani, Ugolini & Bonfanti, 2010). (Chiarini & Baccarani 2016, 380.)

Arvonäkökulma prosessikeskeisten toimintatapojen soveltamisessa terveydenhuoltoon

Arvonäkökulmaa prosessikeskeisten toimintatapojen soveltamisessa terveydenhuoltoon käsiteltiin vain yhdessä tutkimusartikkelissa. Lean-ajattelun voidaan kuitenkin katsoa lukeutuvan tällaisiin toimintatapoihin, joten teema päätettiin nostaa mukaan tutkimukseen.

Kastbergin ja Siverbon (2017, 398) mukaan tarkastelemalla arvon ja prosessikeskeisten toimintatapojen, kuten lean-ajattelun, välistä suhdetta voidaan huomata, että yleiset näkemykset arvosta tehdään konkreettisiksi ja täsmällisiksi prosessien havainnollistamisen avulla. Prosessien rakentamista ei pidä ymmärtää jonkin sellaisen paljastamiseksi, joka on ollut olemassa jo aikaisemmin, ja joka pitää vain löytää. Sen sijaan prosessien rakentaminen tarkoittaa jonkin sellaisen luomista, jota ei ole ollut vielä

olemassa. Prosessikarttojen rakentaminen mahdollistaa sellaisen arvon luonnin kasvun ja jatkotarkastelun, jollaista ei ole ennen tunnistettu. (Kastberg & Siverbo 2017, 398.)

Kastbergin ja Siverbon (2017, 401) mukaan ei kuitenkaan ole välttämättä helppoa tunnistaa ja erottaa yhtä arvoa tietylle prosessille toimintaympäristössä, jolle on tyypillistä tavoitteiden moninaisuus ja mahdollinen ristiriitaisuus. Esimerkiksi keskittyminen tietyn prosessin arvoksi asetettuun odottamisaikojen lyhenemiseen ja kiireellisiin potilaisiin saattaa kostautua siinä, ettei ehditä keskittyä samalla tavalla kiireettömiin potilaisiin, joiden hoitoon pääsulle on myös asetettu aikarajat (Kastberg & Siverbo 2017, 401). Näin ollen keskittyminen yhteen arvoon saattaa aiheuttaa epätoivottuja vaikutuksia jollakin toisella osa-alueella tai toisille potilaille.

Asiakasarvon tunnistaminen ja arvon lisääminen terveydenhuollossa

Asiakasarvon tunnistamista ja arvon luomisen keinoja käsiteltiin kolmessa tutkimusartikkelissa, joissa aihetta oli tutkittu tapaustutkimuksen avulla. Asiakasarvon nähtiin voivan muodostua monella tapaa, mutta sen sisällöstä oltiin varsin yksimielisiä.

Kastberg ja Siverbo (2017) tutkivat artikkelissaan kahta case-tapausta, joissa lean-ajattelua ja -työkaluja oli sovellettu terveydenhuoltoon. Molemmissa tapauksissa arvo määriteltiin epäsuorasti ilman potilaiden suoraa vaikutusta asiaan. Toisessa tutkitussa tapauksessa arvo määriteltiin lyhyemmiksi odotusajoiksi, ja sen saavuttaminen oli sekä organisaation ylimmälle johdolle että poliitikoille tärkein prioriteetti. Toisessa tapauksessa arvo määriteltiin suhteessa lääketieteellisiin, todistettuihin standardeihin ja hoidon läpäisyasteeseen sekä hoitoon pääsyyn. Toisessa tapauksessa arvon määrittely oli suoraviivaista (odotusajan lyhentäminen) ja toisessa oli havaittavissa laajempi asteikko tarkempia arvon määrittelyjä, jotka olivat usein tietyille prosesseille ainutlaatuisia. (Kastberg & Siverbo 2017, 396.) Tämä tukee aiempia näkemyksiä siitä, että potilaalle koitua mahdollinen hyöty voidaan määrittellä monella tavalla ja monesta ei näkökulmasta.

Kastbergin ja Siverbon (2017, 403) mukaan niillä toimijoilla, jotka ovat sitoutuneita prosessikeskeisten toimintatapojen edistämiseen on hyvin kapea näkemys arvon ja asiakkaiden tunnistamisesta. Kastbergin ja Siverbon (2017) tutkimuksessa prosessien tavoitteet määriteltiin hyvin kapeiksi ja niin, että ennemmin kuin otettiin potilaan näkökulma heti alussa, otettiin pääasiassa ammatillinen ja tekninen näkökulma. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että muita sidosryhmiä ja arvoja ei olisi olemassa,

vaan niitä ei pidetty prosessiin keskittyneen työn kannalta merkityksellisinä (Kastberg & Siverbo 2017, 403).

Chengin, Bamfordin, Papalexin ja Dehen (2015) tutkimuksessa tunnistetut arvot voidaan myös määritellä niin kutsutuiksi kliiniseksi arvoiksi, jotka keskittyvät saavuttamaan parhaan lopputuloksen potilaalle osoittamalla heidät oikealle tiimille hoitoon. Myöskään Chengin ym. (2015) tutkimuksessa potilasta ei määritelty asiakkaaksi, ja sekä potilaiden että kliinikoiden katsottiin todennäköisesti jakavan nämä edellä kuvatut kliiniset arvot. Koska asiakas ei Chengin ym. (2015, 128–129) mukaan ole terveydenhuollossa selkeä, yhteisiä arvoja, jotka lukuisat potilaat jakavat, voidaan käyttää ohjaamaan lean-ajattelun soveltamista.

Chengin ym. (2015) mukaan myös se on merkityksellistä, että potilas ohjautuu saamaan sellaista hoitoa, jota hän tarvitsee eli hän ohjautuu oikealle asiantuntijalle tai tiimille. Voitaisiinkin siis kysyä, onko hoitoon pääsyn odottaminen ainoa arvoa vähentävä asia. Voitaisiin myös miettiä sitä, haittaako potilasta odottaa silloin, jos hän tietää pääsevänsä suoraan oikeaan, tarvitsemaansa hoitoon ilman välivaiheita.

Chiarinin ja Baccaranin (2016) kokemuksen mukaan odotteluajkojen ja hoitoprosessin läpiviennin lyheneminen lisää potilastyytyväisyyttä. Kaikki heidän tutkimuksessaan haastattelemat johtajat alleviivasivat, että vähennykset läpivientiajoissa ja odotteluajoissa epäilemättä lisäävät potilaiden tyytyväisyyttä. Neljän haastatellun johtajan mukaan lisäys potilaiden tyytyväisyydessä voidaan kuitenkin arvioida vasta jonkin ajan päästä, eikä välittömästi lean-hankkeen käyttöönoton jälkeen. (Chiarini & Baccarani 2016, 384.)

Arvonäkökulma terveydenhuollon organisaatioiden johtamisessa

Arvonäkökulmaa terveydenhuollon organisaatioiden johtamisessa tarkasteltiin kahdessa tutkitussa artikkelissa. Kuten julkisella sektorilla yleensä, tunnistettiin terveydenhuollon johtajilla olevan monenlaisia rooleja.

Terveydenhuollossa johtajat toimivat usein kaksoisroolissa kliinikkona ja johtajana, joten kysymys ammatillisista normeista ja arvoista on merkittävä. Moni tunnistaa itsensä enemmän kliinikoksi kuin johtajaksi ja on epäluuloinen johtamisen diskursseja, kuten lean-ajattelua, kohtaan sekä tyypillisesti

korostaa potilaiden hoidon tärkeyttä ja ammatillisia normeja managerialismin sijaan, milloin vain mahdollista. (McCann, Hassard, Granter & Hyde 2015, 1563.)

Kastberg ja Siverbo (2017, 402) näkevät, että jos potilaiden priorisoinnin periaatteita muutetaan esimerkiksi tehokkuuden nimissä, kajotaan samalla ammatillisiin normeihin, jotka saattavat olla ristiriidassa tavoiteltujen tehokkuusperiaatteiden kanssa. Samalla päästää jälleen kysymykseen arvojen (*values*) ja arvon (*value*) välisestä ristiriidasta. Asian ratkaiseminen vaatii myös prosessien irrottamista ja uudelleenjärjestelyä. (Kastberg & Siverbo 2017, 402.)

Prosessisuuntautuneiden johtamisen ratkaisujen esitleminen ei kuitenkaan Kastbergin ja Siverbon (2017, 402) mukaan ole vain yhden uuden ulottuvuuden lisäämistä ja aikaisemmin toisistaan erotettujen asioiden yhdistämistä. Se on myös olemassa olevien toimintojen irrottamista ja uudelleenmäärittelyä sekä kehystämistä, mikä tarkoittaa perinteisten tekemisen tapojen, tietoperustan ja käsityksen siitä, mitä terveydenhuolto on, haastamista (Kastberg & Siverbo 2017, 390; 402). Tämän nähdään olleen julkisella sektorilla erityisen haasteellista.

Lean-ajattelun soveltuvuus terveydenhuollon toimintaympäristöön

Lean-ajattelun yleistä soveltuvuutta terveydenhuollon organisaatioihin ja toimintaympäristöön käsiteltiin yhteensä neljässä artikkelissa. Yhteistä linjaa ei tutkittujen artikkeleiden perusteella löytynyt, vaan artikkeleissa esitettiin sekä lean-ajattelua tukevia että sitä vastustavia argumentteja.

McCann ym. (2015, 1572) sanovat tutkimuksensa perusteella, että heidän mielestään on olemassa syytä olla skeptinen lean-ajattelun arvon ja sen pysyvyyden suhteen Britannian terveydenhuollossa. Tätä vahvistavat heidän mukaansa klassiset argumentit erilaisten trendivillitysten luonnollisesta elinkaaresta, jollaiseksi he myös lean-ajattelun luokittelevat (McCann ym. 2015, 1572). McCann ym. (2015, 1572) sanovat, että vasta-argumenttina tähän lean-ajattelun puolestapuhujat argumentoivat, että terveydenhuollossa ja muissa julkisen sektorin organisaatioissa onkin tehty se virhe, että on otettu käyttöön lean yksittäisenä työkaluna ennemmin kuin koko järjestelmän laajuisena, minkä nähdään olleen epäonnistumisen syy (ks. esim. Radnor & Osborne, 2013; Radnor ym. 2012). Jorma ym. (2016, 27) esittävät tähän syyksi sen, että lean-menetelmät, -metodit ja -työkalut ovat helpompia omaksua kuin lean kokonaisvaltaisena kehittämisen filosofiana ja johtamisen järjestelmänä.

Kyvyttömyys tunnistaa monilukuisia tavoitteita ja kompleksisuus liittyy siihen haasteiden kirjoon, joita sairaala kohtaa, tekee prosessikeskeisistä työkaluista soveltuvia vain joihinkin olosuhteisiin enemmän kuin yleiseksi ratkaisuksi koko terveydenhuollon sektorille (Kastberg & Siverbo 2017, 404). Kastberg ja Siverbon (2017) mielestä heidän tutkimuksensa perusteella olisikin relevanttia kyseenalaistaa prosessisuuntautuneisuuden soveltuvuus terveydenhuoltoon ja monimutkaisiin toimintaympäristöihin. Heidän tutkimuksensa mukaan prosessisuuntautuneisuus voi vastata vain hyvin kapeisiin tehokkuuden päämääriin (Kastberg & Siverbo 2017, 404).

McCann ym. (2015, 1573) esittävät myös, että tällaisen järjestelmän omaksumisessa on olemassa merkittäviä käytännön esteitä, joita ovat raskaat työkuormat ja riittämättömät resurssit, se, ettei henkilökuntaa voida noin vain viedä pois oman työnsä äärestä mukaan kokouksiin ja koulutuksiin, informaation ylikuormitus sekä yleinen tunne terveydenhuollon ammattilaisten keskuudessa siitä, että johtamisen innovaatiot, kuten lean, ovat yksinkertaisesti soveltumattomia monimutkaisiin ja ihmiskeskeisiin terveydenhuollon työympäristöihin.

Jorman ym. (2016, 28) mukaan toisaalta lean-ajattelun potentiaalista on olemassa näyttöä johtamisen ja kehittämisen työkaluna. Suomessa tämä voi kuitenkin vaatia syvempää ja systemaattisempaa implementointia terveydenhuoltoon sekä koulutettumia lean-asiantuntijoita erityisesti ensihoidon organisaatioissa. Syvempi implementointi myös vaatii parempaa tavoitteiden ja onnistumisen määrittelyjä sekä prosessin mittaamisen ja metriikan ymmärtämistä, joka tällä hetkellä Jorman ym. (2016) mukaan vaikuttaa olevan puutteellista. Rahalliset investoinnit ovat tällä hetkellä vaatimattomia, mikä johtaa paradoksiin ”ei resursseja resurssien säästämiseen”. Jorman ym. (2016) tutkimuksen kyselyn ja haastattelujen perusteella useimmat niistä vastaajista (84,1 %), joilla ei ollut aikaisempaa kokemusta lean-hankkeista harkitsivat lean-menetelmän lanseeraamista. Tätä voidaan pitää rohkaisevana merkinä lean-ajattelun tukijoille suomalaisessa terveydenhuollossa. (Jorma ym. 2016, 28.)

Antonyn ym. (2017, 1409) mukaan keskeisenä kysymyksenä on se, kuinka julkisen sektorin tulisi työskennellä yhdessä maksimoidakseen edut, vähentääkseen päällekkäisyyttä ja tarjotakseen asiakas-keskeistä ja eheää palvelua ja toimivia palveluita.

Kokemuksia lean-ajattelun soveltamisesta terveydenhuoltoon

Yleisiä kokemuksia lean-ajattelusta jaettiin kolmessa tutkitussa artikkelissa. Kokemukset perustuvat artikkeleissa tarkasteltuihin tapaustutkimuksiin.

Jorman ym. (2016, 26) mukaan lean on vielä varsin uusi konsepti myös suomalaisessa terveydenhuollossa, eikä sitä ole Suomessa otettu käyttöön vielä kovin syvällisesti. Lean-menetelmää onkin käytetty toistaiseksi Suomessa lähinnä kehittämisen työkaluna taloudellisten säästöjen ja tehokkuuden kehittämisen etsintään (Jorma ym. 2016, 26).

Lean-ajattelun implementoinnin tasoa terveydenhuollossa voidaankin Jorman ym. (2016, 14) mukaan luokitella lähestymistavan ja käytön syvyyden perusteella. Korkean tason päätöksentekijät voivat päättää lean-ajattelua sovellettavan suurimmaksi osaksi tai jopa koko terveydenhuollon järjestelmässä ja kaikissa sen johtamisen prosesseissa (Jorma ym. 2016, 14). Jorman ym. (2016, 14) mukaan se voidaan ottaa käyttöön myös vain esimerkiksi yhdessä palvelussa tai hoitopolussa koko terveydenhuollon järjestelmästä tai se voi olla työkalusarja, jolla tavoitellaan hukan poistamista usein organisaation ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla (ks. Clark, Silvester & Knowles, 2013).

Epäilyksen ja epätodellisuuden tunteet koskien lean-ajattelun soveltamista eivät McCannin ym. (2015, 1570) tutkimuksen mukaan ole vähentyneet ajan myötä heidän tutkimiansa tapausten osalta. Lean-ajattelun tukijat saavat sen näyttämään joskus jopa absurdilta, koska he pitävät melkein mitä tahansa vähäisiäkin kehitysaskelaita esimerkkeinä lean-ajattelun onnistumisesta (McCann ym. 2015, 1570). Tällainen hyvin pintapuolinen lean-ajattelun omaksuminen ei ole McCannin ym. (2015, 1572) kestävä, sillä jos kaikesta tulee lean, lean muuttuu sisällöltään ja merkitykseltään tyhjäksi.

Antony ym. (2017, 1405–1406) raportoivat, että lean-ajattelua soveltamalla heidän tutkimuksessaan potilaan keskimääräinen odotusaika lyheni 57 prosenttia ja odotusaikojen hajonta väheni 70 prosenttia. Tätä voidaan pitää ainakin potilaan ja organisaation tehokkuuden kannalta merkittävänä muutoksena. Hajonnan väheneminen merkitsee myös sitä, että hoitoon pääsyä odottavien potilaiden yhdenvertaisuus saattaa olla parantunut.

Kokemukset lean-ajattelun soveltuvuudesta ja sen avulla saavutetuista vaikutuksista näyttävät edelleen olevan ristiriitaisia ja riippuvan siitä, miten ja missä laajuudessa lean-ajattelun periaatteita on

otettu käyttöön. Toistaiseksi tieteellistä tutkimusta näyttää olevan tehty lähinnä lean-ajattelun suppeasta soveltamisesta tehokkuusetujen löytämiseksi ja prosessien sujuvoittamiseksi lyhyellä aikavälillä.

5.4 Yhteenveto metasynteessin keskeisistä havainnoista

Metasynteessin perusteella julkisen sektorin organisaatioilla katsotaan olevan omanlaisensa arvokulttuuri, ja arvot voivat vaihdella eri osastojen ja yksiköiden kesken. Eri ammattiryhmien kesken tunnustetaan myös olevan erilaisia arvoja, joiden voidaan nähdä olevan varsin muuttumattomia. Toisaalta metasynteessin perusteella arvot yleisesti eivät usein ole pysyviä tai kovin vakaita, vaan ne ovat jatkuvassa muutoksessa. Tärkeänä voidaan nähdä myös se, että organisaatiolle on määritelty selkeät arvot, sillä arvoilla nähdään olevan keskeinen rooli organisaation toiminnan legitimoinnissa.

Julkisen sektorin arvojen katsotaan metasynteessin perusteella jakautuvan kahteen kategoriaan, taloudellisiin arvoihin ja yhteisen hyvän arvoihin, joiden katsotaan olevan toisiinsa nähden jännitteisiä. Olennaista onkin tunnistaa ja ymmärtää se, miten nämä arvot painottuvat ja luovat tasapainon keskenään, ja mikä niiden suhde on muihin arvoihin. Toisaalta julkisella sektorilla voidaan tunnistaa valitsevan arvojen suhteen myös byrokraattinen ja demokraattinen ilmapiiri, ja julkisen sektorin johtamisen nähdään tapahtuvan näiden jännitteisten arvojen ilmapiirien välissä.

Julkisen arvon määritelmän ja sisällön osalta tutkittujen artikkelien linja noudattaa vahvasti tutkimuksessa aikaisemmin tarkasteltua tutkimuskirjallisuutta, mutta täysin yhtenäistä näkemystä julkisen arvon määritelmästä ja sisällöstä on vaikeaa hahmottaa. Julkisen arvon sisällön katsotaan olevan monitulkintainen. Julkisen arvon tunnustetaan metasynteessin perusteella olevan julkisen toiminnan avulla luotua arvoa, jonka tarkoituksena on hyödyttää yhteiskuntaa, minkä nähdään olevan myös julkisen sektorin johtamisen tarkoituksena. Julkisen arvon katsotaan myös olevan kansalaisten intressien toteuttamista, minkä voidaan nähdä lisäävän julkisen toiminnan legitimitettä. Metasynteessin perusteella julkisen arvon luomisen tunnustetaan kuitenkin olevan huomattavasti monimutkaisempaa kuin yksityisen sektorin asiakasarvon luominen, sillä julkisen arvon luominen edellyttää julkisen toiminnan monilukuisten sidosryhmien, ristiriitaisten tarpeiden ja julkisten palvelujen kauaskantoisten vaikutusten huomioimista.

Julkisen arvon ja johtamisen yhteyttä tarkastelevien artikkelien perusteella on tärkeää erottaa toisistaan julkisen arvon (*public value*) ja julkisten arvojen (*public values*) käsitteet. Arvojen käsitteen nähdään yleisesti viittaavan julkista arvoa laajempaan yhteiskunnan toimintaan ja näkemyksiin, ja arvojen nähdään myös ohjaavan yksilön henkilökohtaisia valintoja. Arvojen kokonaisvaltaisen ymmärtämisen nähdään metasynteessin perusteella vaativan tarkastelua käsitteen eri tasoilla ja niiden välillä. Julkisten arvojen käsitteellä puolestaan viitataan tutkittujen artikkelien perusteella organisaation aikomuksiin myötävaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen.

Julkisen sektorin johtajien roolina nähdään metasynteessin perusteella olevan tasapainotella ristiriitaisten sisäisten ja ulkoisten vaatimusten kanssa sekä yksilöinä että organisaationsa ja sen toiminnan johtajina kompleksisessa, strategisesti ja eettisesti haastavassa maastossa, jota luonnehtii moniarvoisuus ja monitavoitteisuus. Johtajan tehtävänä katsotaan myös olevan tunnistaa ja osata kunnioittaa erilaisten arvojen tärkeyttä sekä ymmärtää, missä laajuudessa eri arvoja tulee painottaa toistensa suhteen tietyissä olosuhteissa, sillä arvojen prioriteetit voivat muuttua nopeastikin esimerkiksi poliittisten henkilövaihdosten seurauksena.

Terveydenhuollon johtajilla nähdään olevan haastava kaksoisrooli klinikkoina ja johtajina, jolloin ammatilliset normit ja arvot nousevat merkittävään asemaan. Ammatilliset normit saattavat asettaa ristiriitaan johtamisen tehokkuusperiaatteiden kanssa esimerkiksi silloin, kun potilaiden priorisoinnin periaatteita muutetaan. Kyseessä on tällöin myös ristiriita arvon ja arvojen välillä. Prosessi- ja arvosuuntautunut johtaminen myös vaatii toimintojen uudelleenjärjestelyä ja perinteisten toimintatapojen haastamista, mikä asettaa omat haasteensa johtamiselle.

Julkisen toiminnan legitimitetin nähdään tarkasteltujen artikkelien perusteella rakentuvan kansalaisten uskolle ja luottamukselle siitä, että julkinen politiikka ja julkinen hallinto on keskittynyt ajamaan julkista intressiä. Metasynteessin artikkeleissa korostuukin se, että julkisen johtamisen ja julkisen politiikan muotoilun tulisi olla tiiviimmässä yhteydessä toisiinsa. Tiiviimmän dialogin nähdään mahdollistavan julkista arvoa luovien ja edistävien politiikkojen syntymistä. Metasynteessin perusteella voidaan kootusti todeta, että julkisen sektorin johtamisessa tulee kiinnittää huomiota markkinatalouden lisäksi myös muun muassa lainsäädäntöön, poliittiseen ilmapiiriin, erilaisiin ammattiryhmiin, kansalaisten intresseihin sekä erilaisten yhteisöjen ja sidosryhmien arvoihin.

Metasynteessin perusteella ei voitu muodostaa yhtenäistä kuvaa siitä, sopiiko New Public Management -paradigman mukainen lean-ajattelu yhteen julkisen arvon periaatteiden kanssa. Toisaalta tarkasteltujen artikkelien perusteella voidaan sanoa, että New Public Management voi olla suotuisa julkisen arvon luonnin prosessien kehittämisessä, vaikka se nähdään esitettävän usein vastakkaisena näkemyksenä julkisen arvon johtamiselle. New Public Management -ajattelun katsotaan kuitenkin rajoittavan julkisen arvon luomisen vain sen taloudelliseen ulottuvuuteen. Metasynteessin perusteella New Public Management -periaatteiden soveltamisen katsotaan parantavan organisaation toiminnallista kyvykkyyttä, jonka avulla toisaalta voidaan hankkia tarvittavaa legitimitettä myös sosiaalisten vaikutusten lisäämiseen.

Tutkittujen artikkelien perusteella terveydenhuollossa arvon luomisen nähdään voitavan jakaa potilaan saamaan arvoon tai laajempaan yhteiskunnalliseen arvoon, tai vaihtoehtoisesti hoitoprosessin tuomaan arvoon ja kokonaisvaltaisen hoidon tuomaan arvoon. Potilaskeskeisellä arvolla katsotaan näin ollen olevan ainakin kaksi ulottuvuutta. Lean-ajattelun suhteen tärkeäksi katsotaan metasynteessin perusteella ottaa huomioon eri arvon määritelmät ja tavoitteet sekä ymmärtää, että ne voivat vaihdella organisaatioiden välillä ja sisällä. Arvon tunnistaminen tietyille prosessille ei myöskään välttämättä ole helppoa, sillä terveydenhuollon toimintaympäristölle on tyypillistä tavoitteiden moninaisuus ja niiden mahdollinen ristiriitaisuus. Keskittyminen yhteen arvoon saattaa johtaa epätoivotujen vaikutusten ilmaantumiseen jollakin toisella arvon osa-alueella.

Asiakasarvolle löydettiin metasynteessin perusteella terveydenhuollossa kaksi määritelmää. Toisaalta asiakasarvon tunnistetaan olevan lyhyempiä odotusaikoja, ja toisaalta sen tunnistetaan liittyvän hoidon lääketieteellisiin standardeihin, hoidon läpäisyasteeseen ja hoitoon pääsyyn. Prosessikeskeisten toimintatapojen nähdään tarkasteltujen artikkelien perusteella edistävän hyvin kapeaa näkemystä arvon ja asiakkaiden tunnistamisessa. Merkityksellisenä nähdään se, että potilas ohjautuu saamaan tarvitsemaansa hoitoa, mutta toisaalta katsotaan myös, että odotteluaikojen lyheneminen ja nopea hoitoprosessi lisäävät potilastyytyväisyyttä.

Lean-ajattelun soveltuvuuteen terveydenhuollon kontekstissa suhtauduttiin tutkimusartikkeleissa sekä skeptisesti että varovaisen positiivisesti, minkä voidaan katsoa olevan samassa linjassa aikaisemmin tutkielmassa tarkastellun kirjallisuuden kanssa. Tutkimusartikkelit korostavat, että on helppoa ottaa lean käyttöön yksittäisinä työkaluina ja metodeina rajatulla toiminnan alueella, kuin kokonaisvaltaisena johtamisfilosofiana. Tällöin ei kuitenkaan voida odottaa samanlaisia tuloksia ja

vaikutuksia kuin lean-ajattelun kokonaisvaltaisesta implementoinnista – ainakaan pidemmällä tähtäimellä. Prosessilähtöisten toimintatapojen soveltuvuus terveydenhuoltoon kyseenalaistetaan metasynteessin perusteella vahvasti, mutta toisaalta lean-ajattelun nähdään toimivan muun muassa kehittämisen työkaluna taloudellisten säästöjen ja tehokkuuden parantamisen etsintään. Toisaalta hyvin pin-tapuolisen lean-ajattelun omaksumisen ei katsota olevan kestävää, sillä jos kaikesta tehdään lean, muuttuu se sisällöltään varsin merkityksettömäksi.

Metasynteessin perusteella arvon luomisen prosessi julkisella sektorilla voidaan käsittää monimutkaiseksi systeemiksi, johon liittyy monenlaisia toimijoita ja sidosryhmiä, ja jonka johtamisesta haastavaa tekee moniarvoinen, muuttuva ja kompleksinen toimintaympäristö. Terveysthuollossa arvon luomista ja arvonluontiprosessin johtamista vaikeuttavat vielä ammatillisten, kliinisten arvojen huomioiminen asiakasarvon määrittelyssä sekä se, minkä oikeastaan edes nähdään tuottavan arvoa potilaalle tai asiakkaalle ja millä perusteella. Lean-ajattelun nähdään metasynteessin perusteella tois-taiseksi toimineen terveydenhuollossa lähinnä prosessien sujuvoittajana ja tehokkuuden lisääjänä, mutta tutkimusnäyttö sen laajemmasta ja kauaskantoisemmasta soveltamisesta puuttuu, minkä voi-daan nähdä vaikuttavan myös tutkijoiden varsin varovaiseen suhtautumiseen lean-ajattelun hyödyistä terveydenhuollossa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteina ovat olleet julkinen arvo ja lean-ajattelu sekä niiden välinen yhteys arvon luomisen viitekehyksessä. Tutkimuksessa pyrittiin osoittamaan, että keskittymällä asiakasarvon luomiseen myös julkinen arvo lisääntyy. Tutkimuksen tavoitteina oli luoda selkeä jäsenitys julkisen arvon käsitteen olemuksesta, muodostaa käsitys siitä, voidaanko julkista arvoa luoda lean-ajattelun avulla sekä saada kokonaisvaltainen ja syvälinen ymmärrys tutkittavan ilmiön olemuksesta. Tutkimuksessa pyrittiin tutkimuksen kohteena olevan ilmiön monipuoliseen ja kriittiseen tarkasteluun sekä täydentämään olemassa olevaa tieteellistä keskustelua julkisesta arvosta ja lean-ajattelusta.

Tutkimusongelmaksi asetettiin julkisen arvon käsitteen monitulkintaisuus sekä se, että julkisen arvon teorian ja lean-ajattelun yhteensopivuutta on tutkittu julkisen arvon luomisen näkökulmasta hyvin vähän. Tutkimuskysymykset puolestaan asetettiin seuraavasti:

- *Miten julkisen arvon käsitettä ja siihen liittyviä arvon käsitteitä kuvataan tutkimuskirjallisuudessa, ja millaisia näkökulmia julkisen arvon tarkasteluun on tunnistettavissa julkista arvoa koskevassa tieteellisessä keskustelussa?*
- *Kuinka julkisen arvon näkökulma tulee esille julkisen sektorin johtamista koskevassa tutkimuskirjallisuudessa, ja miten julkisen arvon näkökulman nähdään vaikuttavan johtamiseen?*
- *Millä tavoin julkisen arvon näkökulma tulee esille ja kuinka julkisen arvon käsitettä kuvataan lean-johtamisfilosofian käytännön sovelluksia hyödyntävissä terveydenhuollon organisaatioissa tutkimuskirjallisuuden perusteella?*

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastattiin muodostamalla synteesi siitä, millaisena julkisen arvon käsite nähdään julkista arvoa ja julkisen arvon teoriaa koskevan tutkimuskirjallisuuden perusteella. Monipuolisen ja syvälinen ymmärryksen saavuttamiseksi tarkasteltiin julkisen arvon käsitteen lisäksi myös arvon käsitettä sekä muita aiheeseen olennaisesti liittyviä lähikäsitteitä.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella arvon voitiin nähdä hahmottuvan sekä yksikön sisäsyntyisinä arvoina, jotka ohjaavat hänen toimintaansa, mutta myös yhteiskunnallisina arvoina, kuten oikeudenmukaisuutena tai turvallisuutena. Metasynteesi tarjosi tähän vielä täydentävän näkökulman, sillä sen perusteella tunnistettiin myös julkisen sektorin organisaatioilla olevan omanlaisensa arvokulttuuri. Ar-

vojen myös voitiin havaita vaihtelevan organisaation eri osastojen ja yksiköiden sekä eri ammattiryhmien välillä. Julkisen organisaation arvojen nähtiin metasynteesin perusteella olevan keskeisessä asemassa sen toiminnan legitimoinnissa niin kansalaisille kuin politiikkaankin.

Käsitys julkisen arvon käsitteen sisällöstä osoittautui varsin yhteneväiseksi tutkimuskirjallisuuden ja metasynteesin artikkeleiden välillä. Julkisen arvon käsitteen katsotaan tutkimuksen perusteella olevan huomattavasti monitulkintaisempi ja sisältävän yksityistä arvoa useampia eri näkökulmia ja ulottuvuuksia. Asiakasarvon nähdään sisältävän vain asiakkaan tyytyväisyyden näkökulman, kun taas julkinen arvo ottaa huomioon myös taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset, poliittiset ja ekologiset arvonäkökulmat. Näin ollen lean-ajattelun tarjoaman arvokäsityksen voidaan sanoa olevan huomattavasti suppeampi ja yksipuolisempi kuin mitä julkisen arvon. Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että lean-ajattelun avulla voidaan tuottaa huomattavaakin taloudellista arvoa tehokkuushyötyjen muodossa, mutta tämän voidaan katsoa olevan vain yksi monista julkisen arvon ulottuvuuksista, joten ei voida vetää ainakaan suoraa yhteyttä sen välille, että lean-ajattelun avulla luotu arvo olisi julkista arvoa. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että taloudellista arvoa tuottamalla edistetään julkisen arvon syntymistä, sillä julkinen arvo sisältää myös taloudellisen ulottuvuuden, jolloin tehokkuuden lisääntyminen yhtenä julkisen arvon osatekijänä edistää julkisen arvon muodostumista.

Tutkimuskirjallisuuden ja metasynteesin perusteella voidaan julkisen sektorin tehtävänä ja päämääränä sanoa olevan julkisen arvon luominen. Sekä tutkimuskirjallisuudessa että metasynteesin perusteella tunnistettiin myös, ettei julkista arvoa voi muodostua, ellei voida osoittaa, että sen muodostamiseksi kulutetut resurssit on käytetty taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Resurssien tehokkaan käytön voitiin katsoa lisäävän julkisen toiminnan legitimitettä, minkä osaltaan voidaan nähdä tukevan lean-ajattelua julkisen arvon edistäjänä. Julkisen arvon muodostuminen vaatii tutkimuksen perusteella taustalleen kuitenkin myös poliittisen ja hallinnollisen legitimitetin sekä kansalaisten hyväksynnän siitä, että on pystytty luomaan jotakin yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti arvokasta, jolla on vaikutusta kansalaisten elämään. Toisaalta myös politiikan nähdään tutkimuksen perusteella vaikuttavan siihen, mitä julkisen arvon koetaan olevan ja miten sen nähdään muodostuvan. Poliittinen näkemys voi vaikuttaa esimerkiksi siihen, nähdäänkö julkinen arvo vain asiakasarvon summana vai jonakin, jolla on laajaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Toiseen tutkimuskysymykseen vastattiin metasynteesin avulla. Julkisen sektorin johtajan roolina nähdään tutkimuksen perusteella olevan tasapainottelu toistensa kanssa ristiriidassa olevien organisaation sisäisten ja ulkoisten vaatimusten kanssa. Terveysthuollossa johtajan nähdään olevan samaan aikaan kliinikko ja hallinnollinen johtaja, mikä voi asettaa hänen henkilökohtaiset ammatilliset arvo maailmansa vastakkain. Tämän lisäksi johtajan tulee edustaa johtamansa organisaation arvoja, ja navigoida yhä kompleksisemmässä toimintaympäristössä, jossa on hyväksyttävä se, ettei kaikkia arvoja voi edistää samanaikaisesti. Kyse on siis siitä, kuinka erilaisia arvoja painotetaan toistensa suhteen, ja kuinka niiden välille voidaan muodostaa jonkinlainen hyväksyttävä tasapainotila.

Julkisen arvon näkökulma näyttäytyi tutkimuksen perusteella johtamisessa juuri erilaisten arvojen tasapainottamisena. Tutkimuksen perusteella erilaiset arvokäsitykset voidaan hahmottaa monella eri tasolla, ja julkisen arvon ymmärtämiseksi tulee ymmärtää myös arvon ja arvojen käsitteiden eri merkityksiä yhteiskunnallisessa kontekstissa. Arvon ja arvojen käsitteitä tulisikin tarkastella eri analyysin tasoilla kuitenkin niin, että pystytään hahmottamaan kokonaiskuva arvon, arvojen ja julkisen arvon yhteiskunnallisesta viitekehyksestä.

Tutkimuksessa esille nousi vahvasti myös asiakasarvon käsite sekä se, sopiiko se käytettäväksi julkisella sektorilla ja terveydenhuollossa. Vaikka asiakkaan tai potilaan tyytyväisyyden nähtiin olevan keskeisessä asemassa arvon muodostuksen näkökulmasta, tunnistettiin myös, että asiakkaan käsite ei ole täysin yksiselitteinen julkisella sektorilla, eikä etenään terveydenhuollon viitekehyksessä. Asiakkaan käsitteen käytön soveltuvuus terveydenhuollon toimintaympäristöön jäi tutkimuksen perusteella ristiriitaiseksi.

Asiakasarvo voidaan tutkimuksen perusteella määritellä monesta eri näkökulmasta, joita luonnehtivat asiakkaan tyytyväisyys, kliinisten asiantuntijoiden näkemys hyvästä hoidosta ja prosessin tehokkuus. Asiakasarvon voidaan nähdä tutkimuksen perusteella olevan myös julkisen arvon osatekijä, mutta tällöin tulee tiedostaa se, etteivät julkisten palvelujen asiakkaat edusta tyytyväisyydellään niitä kansalaisia, jotka eivät ole palveluja käyttäneet, mutta joilla on edustuksellisen demokratian välityksellä oikeus vaikuttaa palvelujen sisältöön ja järjestämiseen.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastattiin niin ikään metasynteesin avulla. Lean-ajattelun katsottiin tutkimuksen perusteella sopivan terveydenhuollon prosessien sujuvoittamiseen, uudelleenjärjestelyyn ja siihen, että niistä voidaan poistaa arvoa tuottamatonta toimintaa – vaikkakin haasteena on se,

mikä määritellään arvoa lisääväksi toiminnaksi. Tällä voidaan viitata edelliseen keskusteluun asiakasarvon eri näkökulmista. Luotavan arvon tulisi myös luonnollisesti heijastaa organisaation omia arvoja, jotta voidaan säilyttää legitimitetti sekä kansalaisten että poliittisten päättäjien silmissä. Lean-ajattelun kokonaisvaltaisesta soveltamisesta terveydenhuoltoon on olemassa tämän tutkimuksen perusteella hyvin vähän tutkimusnäyttöä, mutta tutkimuksen perusteella katsotaan, että julkisen arvon luominen vaatisi todennäköisesti lean-ajattelun kokonaisvaltaista soveltamista. Toisaalta lean-ajattelun avulla saavutettavat tehokkuushyödyt lisäävät julkisen toiminnan legitimitettiä, mutta niiden ei voida katsoa kattavan kaikkia julkisen arvon eri ulottuvuuksia. Pelkän potilaiden tyytyväisyyden ei voida nähdä toimivan luotettavana julkisen arvon mittarina, sillä potilailla ei katsota olevan riittävää näkemystä siitä, milloin resursseja on käytetty tehokkaasti. Julkisten palvelujen ja kansalaisten moninaisten roolien johdosta ei myöskään voida yleistää, että laajan potilasjoukon näkemys terveydenhuollon palveluista vastaisi todellisuutta.

Lopuksi voidaan tämän tutkimuksen perusteella todeta, että terveydenhuollon toimintaympäristö on haastava julkisen arvon luomisen ja lean-ajattelun soveltamisen kannalta. Terveydenhuolto elää tällä hetkellä murroksessa, jossa terveydenhuollon palveluja tuottavat julkisen sektorin organisaatioiden lisäksi myös yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatiot sekä erilaiset hybridit. Nämä organisaatiot ovat arvoiltaan hyvin heterogeenisiä, ja arvojen voidaan nähdä vaihtelevan myös organisaatioiden sisällä ja eri ammatillisten ryhmien kesken. Terveydenhuollon organisaatioiden johtamista luonnehtivat moniammatillinen ja moniarvoinen toimintaympäristö, jossa prioriteetit ja eri arvojen välinen painotus toistensa suhteen voi muuttua nopeastikin. Julkisia palveluja tuotetaan etenevässä määrin erilaisten toimijoiden yhteistuotantona verkostomaisella toimintamallilla, mikä asettaa haasteita sekä organisaatioiden johtamiselle ja niiden toiminnan sopeuttamiselle tähän muutokseen, mutta myös julkisen arvon luomiselle. Arvon tunnistaminen ja erilaisten prosessien kuvaaminen muuttuu yhä tärkeämmäksi, kun arvon luomisen prosessit voivat sijaita myös organisaatioiden välillä ja niiden ulkopuolella. Julkisen arvon näkökulman avulla voidaan kuitenkin parhaimmillaan pystyä nostamaan arvon luominen julkisen toiminnan keskipisteeksi, jolloin myös politiikan suunnittelu, palvelutuotanto ja legitimitetin rakentaminen lähentyvät toisiaan.

Tutkimuksen pätevyiden ja luotettavuuden arviointi

Metasynthesin avulla tutkittujen artikkeleiden ja niistä nostettujen havaintojen myötä pystyttiin syventämään tutkimuksessa tarkastellun kirjallisuuden tarjoamia näkemyksiä julkisesta arvosta ja lean-

ajattelusta. Tutkimuksen avulla pystyttiin muodostamaan kokonaiskuva tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä sekä tuottamaan uusia näkökulmia ja lisäämään ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Saadut tutkimustulokset tukevat aikaisempaa tieteellistä keskustelua, ja tutkimuksen avulla teoriaa pystyttiin tarkentamaan.

Tutkimuksen käsitteellis-teoreettinen lähestymistapa ja valitut tutkimusmenetelmät voidaan katsoa soveltuviksi tutkittavan ilmiön tarkasteluun, sillä tutkittavan ilmiön katsottiin olevan monitulkintainen, ja tutkimuksen tavoitteina oli käsitteellisen jäsennyksen muodostaminen sekä ilmiön syvälinen ymmärtäminen. Tätä tukevat myös tutkimuksen tieteenfilosofiksi lähestymistavoiksi valitut hermeneutiikka, dekonstruktivismi ja abduktiivinen päättely, jotka ohjasivat tutkimuksen kulkua, havaintojen poimintaa ja johtopäätösten tekoa.

Metasynteessin toteuttaminen sisällönanalyysiä hyödyntämällä korostaa tutkijan subjektiivisuuden merkitystä tutkimuksen tekemisessä. Tämä kuitenkin tiedostettiin jo tutkimuksen tutkimuksellisia lähestymistapoja ja valintoja asettaessa. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset sekä niiden avulla luotu uudelleentulkinta tutkittavasta aiheesta on aina tutkijan subjektiivinen näkemys tutkittavan ilmiön olemuksesta. Huomiota kiinnitettiin kuitenkin erityisesti siihen, että tutkimusaineistosta poimitut havainnot liittyvät tutkittavaan ilmiöön. Tutkimusaineiston kerääminen ja sen analysointi pyrittiin myös kuvaamaan niin tarkasti, että myös ulkopuolinen arvioija päätyisi valitsemaan samat tutkimusartikkelit ja poimimaan niistä samat havainnot. Tutkijan subjektiivisuus vaikuttaa kuitenkin aina havaintojen poimintaan ja niistä tehtyihin johtopäätöksiin. Tämä vaikuttaa tutkimustulosten yleistettävyyteen.

Tutkimuksen keskeisimpänä puutteena voidaan mainita tutkimuksen suppeus sekä se, että tutkimuksen aihetta koskevien artikkelien vähydestä johtuen tietyt artikkelit painottuvat tutkimuksessa enemmän kuin toiset. Aiheeseen liittyvää tutkimusaineistoa oli saatavilla hyvin rajallisesti, eikä yhdenkään tutkimusartikkelin pääasiallinen sisältö ollut täysin sama kuin tutkittavan aiheen. Aineiston rajallisuuden voidaan nähdä johtuvan siitä, ettei julkista arvoa ja lean-ajattelua ole juurikaan tutkittu yhdessä. Toisaalta tämän voidaan nähdä tarjonneen mahdollisuuden juuri tässä tutkimuksessa toteutetulle metasynteesille, jonka pyrkimyksenä oli muodostaa aineistosta jotakin, joka on enemmän kuin osiensa summa. Valittujen tutkimusmenetelmien voidaan katsoa tukevan tällaista lähestymistapaa.

Tutkielman kontribuutio ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkielman aiheena oleva julkisen arvon edistäminen lean-ajattelun avulla on monella tapaa kiinnostava ja ajankohtainen tutkimusaihe. Verkostomaiset hallintatavat, monituottajamallit, asiakkaan tai palvelun käyttäjän roolin korostuminen, politiikan ja hallinnon suunnittelun tiiviimmän yhteyden rakentaminen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen Suomessa ovat muun muassa ilmiöitä, joita voidaan paremmin ymmärtää sekä julkisen arvon näkökulmasta että lean-ajattelun avulla. Tutkielman avulla pystyttiin lisäämään ymmärrystä julkisen arvon käsitteen monitulkintaisuudesta, julkisen sektorin johtamisesta moniarvoisessa ympäristössä, legitimitietin rakentamisesta, asiakkaan ja asiakasarvon käsitteiden haasteista ja lean-ajattelun mahdollisuuksista ja rajoitteista julkisella sektorilla, terveydenhuollossa ja julkisen arvon edistämisessä.

Tutkimuksen aiheesta on helppoa keksiä lukuisiakin jatkotutkimusaiheita. Tässä tutkimuksessa tutkimusartikkelien aikajänne oli vain kaksi vuotta, jotta tutkielman laajuus pystyttiin pitämään pro gradu -tutkielmalle sopivana. Aihetta voitaisiinkin tutkia laajemman aikajänteen kattavalla aineistolla, jolloin tutkimustulosten vertailtavuus ja luotettavuus parantuisivat. Tällöin voitaisiin hyödyntää myös muita metasynteesin tekemisen tapoja tai laadullista meta-analyysia.

Julkisen arvon teoria ja lean-ajattelu kärsivät molemmat yhä empiirisen tutkimusnäytön puutteesta, joten niitä olisi luontevaa tutkia myös empiirisesti esimerkiksi tapaustutkimuksen avulla. Tällöin voitaisiin tarkemmin selvittää esimerkiksi kokemuksia lean-ajattelun soveltamisen avulla saavutetusta mahdollisesta arvosta. Olisi myös mielenkiintoista tutkia lean-ajattelun soveltuvuutta myös muualla kuin terveydenhuollossa. Kiinnostavia aloja voisivatkin olla esimerkiksi sellaiset julkisen hallinnon alat ja organisaatiot, joissa on tunnistettavissa selkeitä palvelun käyttäjään tai asiakkaaseen liittyviä prosesseja, kuten rikosseuraamusala tai tuomioistuimet.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.

Alford, J. 2009. Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Alford, J. & Yates, S. 2014. Mapping public value processes. *International Journal of Public Sector Management* 27:4, 334–352.

Baccarani, C., Ugolini, M. & Bonfanti, A. 2010. A conceptual service quality map: the value of a wide opened perspective. Proceedings of the 13th Toulon-Verona Conference “Excellence in Services”, Coimbra, 2-4 September 2010.

Bateman, N., Hines, P. & Davidson, P. 2014. Wider applications for lean: an examination of the fundamental principles within public sector organisations. *International Journal of Productivity and Performance Management* 63:5, 550–568.

Benington, J. 2011. From private choice to public value? Teoksessa Benington, J. & Moore, M. (toim.) *Public value: Theory and practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 31–51.

Benington, J. & Moore, M. 2011. Public value in complex and changing times. Teoksessa Benington, J. & Moore, M. (toim.) *Public value: Theory and practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1–30.

Boltanski, L. & Thévenot, L. 2006. On justification: economies of worth. Princeton: Princeton University Press.

Bovaird, T. 2007. Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services. *Public Administration Review* 67:5, 846–860.

Boyne, G. A. 1998. Public choice theory and local government: a comparative analysis of the UK and the USA. Basingstoke: Macmillan.

Boyne, G. A. 2002. Public and private management: what’s the difference? *Journal of Management Studies* 39:1, 97–122.

Bozeman, B. 2007. Public values and public interest: counterbalancing economic individualism. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Brandao de Souza, L. 2009. Trends and approaches in lean healthcare. *Leadership in Health Services* 22:2, 121–139.

Bryson, J., Crosby, B. & Bloomberg, L. 2015. Introduction. Teoksessa Bryson, J., Crosby, B. & Bloomberg, L. (toim.) *Creating Public Value in Practice*. Boca Raton: Taylor & Francis, 1–28.

- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sørensen, E. 2016. Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review* 19:5, 640–654.
- Burgess, N. & Radnor, Z. 2013. Evaluating lean in healthcare. *International Journal of Health Care Quality Assurance* 26:3, 220–235.
- Clark, D. M., Silvester, K. & Knowles, S. 2013. Lean management systems: creating a culture of continuous quality improvement. *Journal of Clinical Pathology* 66:8, 638–643.
- Cuganesan, S., Jacobs, K. & Lacey, D. 2014. Beyond new public management: does performance measurement drive public value in networks? Teoksessa Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. & Farneti, F. (toim.) *Public value management, measurement and reporting*. Bingley, UK: Emerald Publishing Group Limited, 21–42.
- Davenport, T. H. 1993. *Process innovation: reengineering work through information technology*. Boston (Mass.): Harvard Business School Press.
- De Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M. & Debus, P. 2017. Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review*, 19:5, 605–620.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Evans, D. 2008. Overview of methods. Teoksessa Webb, C. & Ross, B. (toim.) *Reviewing Research Evidence for Nursing Practice: Systematic Reviews*. Oxford: Blackwell Publishing, 137–148.
- Fink, A. 2005. *Conducting research literature reviews: from the internet to the paper*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Graban, M. 2016. *Lean hospitals: improving quality, patient safety and employee satisfaction*. Boca Ranton: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Grönroos, C. 2007. *Service management and marketing*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Guthrie, J. & Russo, S. 2014. Public value management: challenge of defining, measuring and reporting for public services. Teoksessa Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. & Farneti, F. (toim.) *Public value management, measurement and reporting*. Bingley, UK: Emerald Publishing Group Limited, 3–17.
- Haaparanta, L. & Niiniluoto, I. 2016. *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsinki: Gaudeamus.
- Halachmi, A. 1996. Business process reengineering in the public sector: trying to get another frog to fly. *National Productivity Review* 15:3, 9–18.
- Ham, C. 1997. *Healthcare reform: learning from international experience*. Buckingham: Open University Press.
- Harisalo, R. 2008. *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E. & Douglas, S. 2017. Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review* 19:5, 670–685.

- Hills, D. & Sullivan, F. 2006. *Measuring public value 2: practical approaches*. London: The Work Foundation.
- Holweg, M. 2007. The genealogy of lean production. *Journal of Operations Management* 25, 420–437.
- Horner, L., Lekhi, R. & Blaug, R. 2006. *Deliberative democracy and the role of public managers*. London: The Work Foundation.
- Johanson, J. & Vakkuri, J. 2017. *Governing hybrid organisations: exploring diversity of institutional life*. London: Routledge.
- Kaakkuri-Knuuttila, M-L. 1999. (toim.) *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. 2002. *Creating public value: an analytical framework for public service reform*. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Kerosuo, H. 2010. Lost in translation: a patient-centred experience of unintegrated care. *International Journal of Public Sector Management* 23:4, 372–380.
- Marcon, G. 2014. Public value theory in the context of public sector modernization. Teoksessa Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. & Farneti, F. (toim.) *Public value management, measurement and reporting*. Bingley, UK: Emerald Publishing Group Limited, 323–351.
- McNulty, T., & Ferlie, E. 2002. *Reengineering health care: the complexities of organisational transformation*. Oxford: Oxford University Press.
- Meynhardt, T. 2009. Public value inside: what is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32:3-4, 192–219.
- Monfardini, P. & Ruggiero, P. 2014. Politics and public services: looking beyond economic rationality and public value. Teoksessa Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. & Farneti, F. (toim.) *Public value management, measurement and reporting*. Bingley, UK: Emerald Publishing Group Limited, 225–241.
- Moore, M. 1995. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. 2013. *Recognizing public value*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Niikko, A. 2015. Dekonstruktio kvalitatiivisessa tutkimuksessa: piilomerkitysten ja ristiriitojen etsintää ja tulkintaa. Teoksessa Valli, R. & Aaltola, J. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus, 89–105.
- Nordgren, L. 2010. The healthcare voucher – emergence, formation and dissemination. *Financial Accountability & Management*, 26:4, 443–464.

- Normann, R. 1991. *Service management: strategy and leadership in service business*. New York: Wiley.
- Osborne, S. & Kinder, T. 2011. Want doesn't get? Public management responses to the recession. *Public Money & Management* 31:2, 85–89.
- Osborne, S., Radnor, Z. & Nasi, G. 2013. A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration* 43:2, 135–158.
- Pettigrew, A., Ferlie, E., & McKee, L. 1992. Shaping strategic change – The case of the NHS in the 1980s. *Public Money and Management* July–September, 27–31.
- Proudlove, N., Moxham, C. & Boaden, R. 2008. Lessons for lean in healthcare from using six sigma in the NHS. *Public Money and Management* 28:1, 27–34.
- Radnor, Z. J. 2010a. *Review of business process improvement methodologies in public services*. London: Advanced Institute of Management.
- Radnor, Z. J. 2010b. Transferring lean into government. *Journal of Manufacturing Technology Management* 21:3, 411–428.
- Radnor, Z., Walley, P., Stephens, A. & Bucci, G. 2006. *Evaluation of the lean approach to business management and its use in the public sector*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research.
- Radnor, Z. & Walley, P. 2008. Learning to walk before we try to run: adapting lean for the public sector. *Public Money & Management* 28:1, 13–20.
- Radnor, Z. J., Holweg, M. & Waring, J. 2012. Lean in healthcare: the unfilled promise? *Social Science & Medicine* 74, 364–371.
- Radnor, Z. J. & Johnston, R. 2013. Lean in UK government: internal efficiency or customer service. *Production Planning and Control* 24:10–11, 903–915.
- Radnor, Z. & Osborne, S. P. 2013. Lean: a failed theory for public services? *Public Management Review* 15:2, 265–287.
- Salminen, A. 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallinto-tieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisu.
- Sandelowski, M. & Barroso, J. 2007. *Handbook for synthesizing qualitative research*. New York: Springer Publishing Company.
- Seddon, J., O'Donovan, B. & Zokaei, K. 2011. Rethinking lean service. Teoksessa McIntyre, M., Parry, G. & Angelis, J. (toim.) *In Service Design and Delivery*. New York: Springer, 41–60.
- Shah, R. & Ward, P.T. 2007. Defining and developing measures of lean production. *Journal of Operations Management* 25:4, 785–805.

- Smith, R. F. I. 2004. Focusing on public value: something new and something old. *Australian Journal of Public Administration* 63:4, 68–79.
- Spano, A. 2014. How do we measure public value? From theory to practice. Teoksessa Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. & Farneti, F. (toim.) *Public value management, measurement and reporting*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 353–374.
- Stoker, G. 2006. Public value management – A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration* 36:1, 41–57.
- Stretton, H. & Orchard, L. 1994. *Public goods, public enterprise, public choice*. London: Macmillan.
- Sun, G.H., MacEachern, M. P., Perla, R. J., Gaines, J. M., Davis, M. M. & Shrank, W. H. 2014. Health care quality improvement publication trends. *American Journal of Medical Quality* 29:5, 403–407.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Viinamäki, O-P. 2008. Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä. Vaasan yliopiston julkaisu. Tutkimuksia 283.
- Walsh, D. & Downe, S. 2005. Meta-synthesis method for qualitative research: a literature review. *Journal of Advanced Nursing* 50:2, 204–211.
- Waring, J. J., & Bishop, S. 2010. Lean healthcare: rhetoric, ritual and resistance. *Social Science & Medicine* 71, 1332–1340.
- Womack, J. P., & Jones, D. T. 1996a. Beyond Toyota: how to root out waste and pursue perfection. *Harvard Business Review*, 74:5, 140–158.
- Womack, J. P. & Jones, D. D. 1996b. *Lean thinking: banish waste and create wealth in your corporation*. London: Simon & Schuster.
- Womack, J. P., Jones, D. T., & Roos, D. 1990. *The machine that changed the world*. New York: Rawson Associates.
- Young, T. & McClean, S. 2008. A critical look at lean thinking in healthcare. *Quality and Safety in Health Care* 17:5, 382–386.
- Young, T. & McClean, S. 2009. Some challenges facing lean thinking in healthcare. *International Journal for Quality in Health Care* 21:5, 309–310.
- Zimmer, L. 2006. Qualitative meta-synthesis: a question of dialoguing with texts. *Journal of Advanced Nursing* 53:3, 311–318.

Sähköiset lähteet

Anttila, P. 1998. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko->

tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/. Viitattu 27.2.2018.

Muut lähteet

NHSIII. 2007. Going lean in the NHS. Warwick: NHS Institution for Innovation and Improvement.

Tilastokeskus. 2012. Miten Suomi selviää? http://www.stat.fi/artikkelit/2010/art_2010-09-07_003.html?s=0. Viitattu 16.2.2018.

Metasynteesin artikkelit

Antony, J., Rodgers, B. & Cudney, E. A. 2017. Lean Six Sigma for public sector organizations: is it a myth or reality? *International Journal of Quality & Reliability Management* 34:9, 1402–1411.

Chanut, V., Chomienne, H. & Desmarais, C. 2015. Value practices and public management. *International Review of Administrative Sciences* 81:2, 219–226.

Cheng, S. Y., Bamford, D., Papalexi, M. & Dehe, B. 2015. Improving access to health services – Challenges in lean application. *The International Journal of Public Sector Management* 28:2, 121–135.

Chiarini, A. & Baccarani, C. 2016. TQM and lean strategy deployment in italian hospitals. *Leadership in Health Services* 29:4, 377–391.

Colon, M. & Guérin-Schneider, L. 2015. The reform of new public management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities. *International Review of Administrative Sciences* 81:2, 264–281.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. 2015. The new public service revisited. *Public Administration Review* 75:5, 664–672.

Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Buxton, R. C. & Bateman, N. 2017. Toward a public service management: past, present and future directions. *Journal of Service Management* 28:5 998–1023.

Jorma, T., Tiirinki, H., Bloigu, R. &Turkki, L. 2016. Lean thinking in Finnish healthcare. *Leadership in Health Services* 29:1, 9–36.

Kastberg, G. & Siverbo, S. 2017. Lean and process-orienting health care – Linking and disentangling activities. *Qualitative Research in Accounting & Management* 14:4, 390–406.

Lindquist, E. & Marcy, R. 2016. The competing values framework: implications for strategic leadership, change and learning in public organizations. *International Journal of Public Leadership* 12:2, 167–186.

Matthews, J. 2015. Assessing outcomes and value: it's all a matter of perspective. *Performance Measurement and Metrics* 16:3, 211–233.

McCann, L., Hassard, J. S., Granter, E. & Hyde, P. J. 2015. Casting the lean spell: the promotion, dilution and erosion of lean management in the NHS. *Human Relations* 68:10, 1557–1577.

Mintrom, M. & Luentjes, J. 2017. Creating public value: tightening connections between policy design and public management. *The Policy Studies Journal* 45:1, 170–190.

Patterson, K. D. 2017. Why understanding what matters to the patient matters. *Journal of Integrated Care* 25:1, 17–25.

LIITTEET

Liite 1: Tutkimusaineiston haussa käytetyt hakulausekkeet

Tutkimusaineiston haussa käytettiin seuraavia hakulausekkeitä:

1. ("public value*") AND (leadership philosoph*)
2. ("public value*") AND ("leadership practice*")
3. ("public value*") AND ("management practice*")
4. ("public value*") AND ((leadership) OR (management))
5. ("public value*") AND (lean*) AND (healthcare*)
6. ("public sector*") AND (("lean thinking*") OR ("lean management*")) AND (healthcare*)
AND (value*)
7. ("public value*") AND ("public service*") AND (healthcare*)
8. ("public service*") AND ("public value*") AND (lean*)

Liite 2: Jatkotarkasteluun valitut artikkelit (N=51)

Nro	Tekijä(t)	Vuosi	Artikkeli	Julkaisu	Tietokanta
1	Aij, K. H., Aernoudts, R. L. M. C., & Joosten, G.	2015	Manager traits and quality-of-care performance in hospitals	Leadership in Health Services	Emerald
2	Aliu, A., Parlak, B., & Aliu, D.	2015	Hybrid structures: innovative governance, judicial and sociological approaches	Quality and Quantity	ProQuest
3	Andersen, H. & Røvik, K. A.	2015	Lost in translation: a case-study of the travel of lean thinking in a hospital	BMC Health Services Research	DOAJ
4	Anderson, D. M. & Taggart, G.	2016	Organizations, policies and the roots of public value failure: the case of for-profit higher education	Public Administration Review	Wiley
5	Antony, J., Rodgers, B. & Cudney, E. A.	2017	Lean Six Sigma for public sector organizations: is it a myth or reality?	International Journal of Quality & Reliability Management	Emerald
6	Antony, J., Snee, R. & Hoerl, R.	2017	Lean Six Sigma: yesterday, today and tomorrow	International Journal of Quality & Reliability Management	Emerald
7	Arnaboldi, M., Lapsley, I. & Steccolini, I.	2015	Performance management in the public sector: the ultimate challenge	Financial Accountability & Management	EBSCOhost
8	Bozeman, B. & Johnson, J.	2015	The political economy of public values: a case for the public sphere and progressive opportunity	The American Review of Public Administration	Sage Journals
9	Chanut, V., Chomienne, V. & Desmarais, C.	2015	Value practices and public management	International Review of Administrative Sciences	Sage Journals

10	Cheng, S. Y., Bamford, D., Papalexi, M., & Dehe, B.	2015	Improving access to health services – challenges in lean application	The International Journal of Public Sector Management	ProQuest
11	Chiarini, A. & Baccarani, C.	2016	TQM and lean strategy deployment in Italian hospitals	Leadership in Health Services	ProQuest
12	Colon, M. & Guérin-Schneider, L.	2015	The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities	International Review of Administrative Sciences	Sage Journals
13	Connolly, J.	2016	Contribution analysis as an approach to enable public managers to demonstrate public value	The International Journal of Public Sector Management	ProQuest
14	Dawda, P., True, A., & Wells, L.	2016	Commissioning: perspectives from the ground	Australian Journal of Primary Health	ProQuest
15	De Blasio, E., & Sorice, M.	2016	Open government: a tool for democracy?	Medijske Studije (Media studies)	DOAJ
16	Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B.	2015	The New Public Service Revisited	Public Administration Review	Wiley
17	Doughty, H. A.	2015	From bad to worse: twenty more years of assault on the public sector	The Innovation Journal	ProQuest
18	Douglas, S.	2016	Value-oriented public management in vulnerable societies: assessing the impact of Public Value Management practices in three Caribbean countries	Commonwealth & Comparative Politics	Routledge
19	Eriksson, N.	2017	Hospital management from a high reliability organizational change perspective: a Swedish case on Lean and Six Sigma	International Journal of Public Sector Management	ProQuest
20	Forrest, M. D.	2017	Engaging and disrupting power: the public value of political ethnography	Political Science & Politics	ProQuest

21	Gilley, B.	2017	Technocracy and democracy as spheres of justice in public policy	Policy Sciences	Springer Link
22	Greve, C.	2015	Ideas in public management reform for the 2010s. Digitalization, value creation and involvement	Public Organization Review	Springer Link
23	Herguner, B.	2015	Public value as a framework for reforming publicly funded museums	The International Journal of Public Sector Management	ProQuest
24	Hodge, I. & Adams, W.	2016	Short-term projects versus adaptive governance: conflicting demands in the management of ecological restoration	Land	DOAJ
25	Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Buxton, R. C. & Bateman, N.	2017	Toward a public service management: past, present, and future directions	Journal of Service Management	Emerald
26	Iacovino, N. M., Barsanti, S. & Cinquini, L.	2017	Public organizations between old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the case of the Tuscany region	Public Organization Review	Springer Link
27	Ingelsson, P. & Bäckström, I.	2017	The need for a long-term mindset when measuring the effects of lean on health-related quality management values: a case study from the public sector	International Journal of Workplace Health Management	Emerald
28	Jorma, T., Tiirinki, H., Bloigu, R. & Turkki, L.	2016	Lean thinking in Finnish healthcare	Leadership in Health Services	Emerald
29	Kahm, T. & Ingelsson, P.	2017	Lean from the first-line managers' perspective – assuredness about the effects of lean as a driving force for sustainable change	Management and Production Engineering Review	DOAJ

30	Kastberg, G. & Siverbo, S.	2017	Lean and process-orienting health care – linking and disentangling activities	Qualitative Research in Accounting & Management	Emerald
31	Kellis, D. & Ran, B.	2015	Effective leadership in managing NPM-based change in the public sector	Journal of Organizational Change Management	Emerald
32	Lindholst, A. C., Konijnendijk van den Bosch, C. C., Kjølner, C. P., Sullivan, S., Kristoffersson, A., Fors, H. & Nilsson, K.	2016	Urban green space qualities reframed toward a public value management paradigm: the case of the Nordic Green Space Award	Urban Forestry & Urban Greening	ScienceDirect
33	Lindquist, E. & Marcy, R.	2016	The competing values framework: implications for strategic leadership, change and learning in public organizations	International Journal of Public Leadership	Emerald
34	Lisiecka, K. & Burka, I.	2016	Lean service implementation success factors	Quality Innovation Prosperity	DOAJ
35	Matthews, J.	2015	Assessing outcomes and value: it's all a matter of perspective	Performance Measurement and Metrics	Emerald
36	McCann, L., Hassard, J. S., Granter, E. & Hyde, P. J.	2015	Casting the lean spell: the promotion, dilution and erosion of lean management in the NHS	Human Relations	Sage Journals
37	Mintrom, M. & Luentjes	2017	Creating public value: tightening connections between policy design and public management	The Policy Studies Journal	EBSCOhost
38	Moullin, M.	2017	Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard	International Journal of Productivity and Performance Management	Emerald

39	Osborne, S., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I.	2015	The service framework: a public-service-dominant approach to sustainable public services	British Journal of Management	Wiley
40	Pascualote Lemos de Almeida, J., Vasconcelos Ribeiro Galina, S., Mazzeo, M., Grande, D. & Brum, G.	2017	Lean thinking: planning and implementation in the public sector	International Journal of Lean Six Sigma	Emerald
41	Patterson, K. D.	2017	Why understanding what matters to the patient matters	Journal of Integrated Care	Emerald
42	Plotnikof, M.	2016	Changing market values? Tensions of contradicting public management discourses: a case from the Danish daycare sector	International Journal of Public Sector Management	Emerald
43	Rochette, C.	2015	The public brand between new practices and public values	International Review of Administrative Sciences	Sage Journals
44	Shaw, R.	2015	Raising the bar: core executive studies, public value and a changing world	Political Studies Review	Sage Journals
45	Shergold, P.	2017	Re-imagining public service	Australian Journal of Social Issues	ProQuest
46	Simonet, D.	2017	Public values and administrative reforms in French health care	Journal of Public Affairs	EBSCOhost
47	Sowa, J. E. & Lu, J.	2017	Policy and management: considering public management and its relationship to policy studies	Policy Studies Journal	EBSCOhost
48	Turner, S., Lourenco, A. & Allen, P.	2016	Hybrids and professional communities: comparing UK reforms in healthcare, broadcasting and postal services	Public Administration	EBSCOhost

49	Witesman, E. M. & Walters, L. C.	2015	Modeling public decision preferences using context-specific value hierarchies	The American Review of Public Administration	Sage Journals
50	Wright, B. E.	2015	The science of public administration: problems, presumptions, progress, and possibilities	Public Administration Review	Wiley
51	Wæraas, A.	2018	Putting on the velvet glove: the paradox of “soft” core values in “hard” organizations	Administration & Society	Sage Journals