

JULKISEN PALVELUN MOTIVAATIO

Julkisen palvelun motivaatiolla tarkoitetaan julkisen palvelun työntekijöiden pyrkimystä edistää jotakin muuta kuin omaa etuaan, kuten näiden palveluiden käyttäjien, kansan, yhteiskunnan tai koko ihmiskunnan etua. Sen tutkimus on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina. Julkisen palvelun motivaatio on keskimääräistä vahvempi julkisella sektorilla. Se näyttää olevan vahvempi naisilla kuin miehillä sekä koulutetummilla ja iäkkäämmillä työntekijöillä. Se kohottaa työsuoritusten tasoa ja työtyytyväisyyttä, mutta rahalliset kannustimet kuten tulospalkkaus syrjäyttävät sitä. Suomessa julkisen palvelun motivaatio näyttää olevan keskimääräistä heikompi kansainvälisessä vertailussa.

Valtion ja kuntien järjestämistä vastuulla olevien palveluiden tuotannossa on parin viime vuosikymmenen aikana siirrytty paljolti uusiin toimintatapoihin. Markkinoita muistuttavat järjestelmät, yksityiseltä sektorilta omaksutut johtamismallit sekä tulosohjaus ja -palkkaus ovat yleistyneet. Palveluntuottajia on kilpailutettu ja hankittu yksityiseltä sektorilta. Suuret monikansalliset yritykset ovat vallanneet markkinaosuuksia etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Näiden muutosten taustalla on ollut uusi julkisjohtamisen oppi, jota voidaan luonnehtia yksityisen sektorin toimintatapojen tuomiseksi julkiselle sektorille. Tämä 1980-luvulla Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa kehitelty suuntaus perustuu suurelta osin taloustieteessä 1960-luvulta lähtien vaikuttaneeseen julkisen valinnan (public choice) teoriaan, joka olettaa taloustieteen valtavirtauksen


mukaisesti ihmisten tavoittelevan omaa etuaan maksimoimalla kulutuksestaan ja vapaa-ajastaan koituvaa hyötyä.

Julkisella sektorilla työntekijöiden oman edun tavoittelu saattaa kuitenkin johtaa tehottomuuteen, koska sieltä puuttuvat usein yksityiselle sektorille ominaiset rahalliset kannustimet, tai julkisen sektorin työntekijät saattavat vain suunnata ponnistelunsa esimerkiksi oman organisaationsa byrokratian paisuttamiseen, mikä ei edistä yleistä etua. Seurauksena on verovarojen tuhlausta. Niinpä uusi julkisjohtaminen tuo julkiselle sektorille kannustinjärjestelmä tai rajoitteita, joilla pyritään ohjaamaan työntekijöiden käyttäytymistä yhteisen hyvän suuntaan.

Vaikka taloudenpitäjien oman edun tavoittelu epäilemättä sopii oletukseksi monien taloustieteellisten ongelmien tarkasteluun, on sille viime vuosikymmeninä noussut vaihtoehdoksi kasvava psykologisen (behavioraalisen) taloustie-

teen tutkimussuuntaus (ks. esim. **PIRTTILÄ** 2009), joka kiinnittää huomiota epäitsekäseen käyttäytymiseen. Siitä on lukuisia esimerkkejä niin arkipäivästä, tilastoaineistosta kuin koeasetelmistakin¹: monet ihmiset esimerkiksi tekevät palkattomia ylitöitä, luovuttavat verta, auttavat naapureitaan lastenhoidossa tai vaikkapa kehittävät avoimen lähdekoodin ohjelmistoja.

Epäitsekään käyttäytymisen eräs muoto on julkisen palvelun motivaatio, jolla tarkoitetaan sitä, että julkisia palveluja tuottavat työntekijät tavoittelevat (myös) jotakin muuta kuin omaa etuaan, vaikkapa palveluiden käyttäjien, kansan, yhteiskunnan tai koko ihmiskunnan etua, ja että yksityisen sektorin työntekijöillä ei tyypillisesti ole tällaista motivaatiota, ainakaan yhtä vahvana kuin julkisen sektorin työntekijöillä. Käsitteen ottivat käyttöön nyt jo klassikoksi luettavassa artikkelissaan **PERRY JA WISE** (1990), mutta ennen heitä sama ilmiö oli tunnettu

A portrait of Heikki Taimio, a middle-aged man with short brown hair and blue eyes, wearing a grey suit jacket, a light blue shirt, and a red and white striped tie. He is sitting at a wooden desk with his arms crossed, looking directly at the camera. In the background, there is a desk with stacks of papers, a blue office chair, and a shelf with several framed certificates or awards.

HEIKKI TAIMIO tekee
tunnetuksi julkisen palvelun
motivaatiota käsitellyttä
kansainvälistä tutkimusta.

PSYKOLOGINEN TALOUSTIEDE ON INSPIROINUT JULKISEN PALVELUN MOTIVAATION TUTKIMUSTA.

julkisen palvelun eetoksena. Julkisen palvelun tuottajien tinkimistä omasta edustaan yleisen edun hyväksi onkin vanhastaan korostettu mm. virkamiesetiikassa, virkavalloissa, professionien normistossa ja jopa lainsäädännössä.

Julkisen palvelun motivaatiosta (jatkossa JPM) on viime vuosina muodostunut yhä suosituimpi tutkimusaihe.² Suomessa tätä tutkimusta ei ole vielä tehty eikä sitä ole myöskään käsitelty julkisessa keskustelussa eikä poliittisessa valmistelutyössä. Tämä on valitettavaa, sillä erilaiset julkisten palvelujen uudistukset - kuten valtion tuottavuusohjelma, kuntauudistus, sote-uudistus sekä palvelutuotannon ulkoistaminen ja kilpailuttaminen - ovat olleet paljon esillä viime aikoina samalla kun tarjolla olisi ollut relevanttia tutkimustietoa julkisen palvelun motivaatiosta.

JULKISEN PALVELUN MOTIVAATION KÄSITE JA MITTAAMINEN

Julkisen palvelun motivaatiosta käytetään usein täysin tai lähes samassa merkityksessä termejä ”julkisen sektorin motivaatio”, ”yleishyödyllinen motivaatio”, ”prososiaalinen motivaatio”, ”sisäinen motivaatio” ja ”luontainen motivaatio”. Myös altruismin käsite esiintyy tässä yhteydessä. On kuitenkin hyvin aiheellista erottaa toisistaan ”julkisen palvelun motivaatio” ja ”julkisen sektorin motivaatio”. Edellinen viittaa yleisen hyvän tavoitteluun eikä ole välttämättä rajattu julkiselle sektorille. Jälkimmäinen taas rajoittuu julkiselle sektorille, ja siihen voi liittyä myös muita tekijöitä kuin yleisen edun tavoittelu, esimerkiksi vallankäytön mahdollisuus, henkilökohtaiset eläke-edut tai työntekijän paremmat mahdollisuudet sovittaa yhteen työ ja perhe-elämä.

Sisäinen tai luontainen motivaatio saattaa rajoittua vain henkilön omiin etuihin. Yhteistä JPM:lle, yleishyödylliselle motivaatiolle, prososiaaliselle motivaatiolle ja altruismille on suuntautu-

minen pitämään huolta toisista ihmisistä. JPM:n kuitenkin erottaa niistä se, että sitä elävöittävät erityiset taipumukset ja arvot, jotka ovat peräisin ensisijaisesti tai yksinomaan julkisista instituutioista ja missioista. Pyrkimys on palvelu ihmisten yhteisön, valtion, kansakunnan tai ihmiskunnan etuja nimenomaan julkisten palvelujen avulla. Siihen liittyy uskomuksia, arvoja ja asenteita, jotka menevät pitemmälle kuin oma tai organisaation etu.

RAINEYN (1982) katsotaan saaneen ensimmäisenä empiirisen tuloksen, että julkisen sektorin työntekijöillä on erilainen motivaatio kuin muilla. Hän kysyi julkisen ja yksityisen sektorin johtajilta, miten he rankkaisivat ”halunsa tehdä mielekästä julkista palvelua”. Julkisen sektorin johtajilla tämä halu oli selvästi vahvempi. Alun perin JPM:ta - tai sen vastakohtaa, ulkoisten tai rahallisten etujen tavoittelua - pyrittiinkin mittaamaan tämän tyyppisillä yksittäisillä kysymyksillä. Jotkut kansalliset ja kansainväliset kyselyaineistot sisältävät useitakin tällaisia kysymyksiä. Nykyinen lähestymistapa JPM:n mittaamiseen pohjautuu kuitenkin **PERRY** (1996) ehdottamaan

mittariin, jossa oli alun perin kuusi eri ulottuvuutta: viehätys politiikantekoon, sitoutuminen yleiseen etuun, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, kansalaisvelvollisuus, myötätunto ja itsensä uhraaminen. Nämä ulottuvuudet sisälsivät erilaisia väitteitä, joiden suhteen kyselytutkimusten osanottajien tuli ottaa kantaa tyyppillisellä 1-5-asteikolla.

JPM:n olemassaoloa on hyvin vaikea kiistää, koska sitä tukevia empiirisiä tuloksia on saatu eri menetelmillä, eri aineistoilla ja eri maista. Usein Perryn mittariin on kuitenkin nähty tarpeelliseksi ottaa mukaan lisäulottuvuuksia ja alakohtia (väitteitä tai kysymyksiä). Perryn mittarista onkin kehitetty useita erilaisia versioita. Kävikin melko pian ilmeiseksi, että JPM:n tutkimus kärsi kirjavista määritelmistä ja mittareista, joten ryhdyttiin kehittämään yhtenäisempää menetelmää. Tämän työn tulos on aiemmin tänä vuonna julkaistu kansainvälisen tutkijaryhmän (**KIM ET AL.** 2013) ehdotus JPM:n 4-ulotteiseksi 16 kohdan mittariksi (taulukko 1).

KIM ET AL. (2013) testasivat mittarin sopivuutta 12 eri maahan (Suomi ei ollut

Taulukko 1. **KIMIN ET AL.** (2013) JPM-mittari: ulottuvuudet ja indikaattorit.³

Viehätys julkiseen palveluun

Ihailen ihmisiä, jotka tekevät aloitteita tai osallistuvat toimintaan yhteisöni auttamiseksi
On tärkeää myötävaikuttaa toimintoihin, jotka puuttuvat sosiaalisiin ongelmiin
Merkityksellinen julkinen palvelu on minulle hyvin tärkeää
Minulle on tärkeää myötävaikuttaa yhteiseen hyvään

Sitoutuminen julkisiin arvoihin (arvopohjainen motiivi)

Mielestäni on hyvin tärkeää, että kansalaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet
On tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa siihen, että julkisia palveluja on jatkuvasti saatavilla
On olennaista, että tulevien sukupolvien edut otetaan huomioon kehitettäessä politiikkaa
Julkisten palvelujen tuottajien on ensiarvoisen tärkeää toimia eettisesti

Myötätunto (tunnepitoinen motiivi)

Tunnen sympatiaa ahdingossa olevia vähäosaisia kohtaan
Tunnen myötätuntoa vaikeuksia kohtavia kanssaihmiäni kohtaan
Järkytyn syvästi nähdessäni toisia ihmisiä kohdeltavan epäoikeudenmukaisesti
On hyvin tärkeää ottaa huomioon toisten ihmisten hyvinvointi

Itsensä uhraaminen

Olen valmis tekemään uhrauksia yhteiskunnan hyväksi
Uskon kansalaisvelvollisuuden asettamiseen oman itseni edelle
Olen halukas ottamaan henkilökohtaisen menetyksen riskin auttaakseni yhteiskuntaa
Suostuisin hyvään suunnitelmaan köyhien elämän parantamiseksi, vaikka se maksaisi minulle rahaa

LUKUISAT EMPIIRISET TUTKIMUKSET OVAT VAHVISTANEET JULKISEN PALVELUN MOTIVAATION OLEMASSAOLON.

mukana). Se osoittautui päteväksi kaikissa maissa, mutta indikaattorien yhteydet kuhunkin ulottuvuuteen eivät olleet yhtä vahvat kaikissa maissa. Testit eivät yksikään vahvistaneet kaikille maille sitä, että voitaisiin verrata ulottuvuuksien keskiarvoja maiden välillä. Näin ollen tällä mittarilla ei ole täsmälleen samaa merkitystä ja skaalausta kaikille maille. Syy voi olla hyvinvointivaltioiden, kulttuurien ja kielikäytön eroissa. Lisäksi on huomattava, että Kim et al. poimivat kaikissa maissa vastaajat paikallishallinnon virkamiehistä (”byrokraateista”). Tulokset voisivat olla erilaisia, jos otokseen kuuluisi mm. valtion keskushallinnon (ja mahdollisten osavaltioiden) virkamiehiä sekä julkisia palveluja tuottavia lääkäreitä, sairaanhoitajia, opettajia, poliiseja, palomiehiä tai julkisen liikenteen kuljettajia.

JULKISEN PALVELUN MOTIVAATIOON YHTEYDESSÄ OLEVIA TEKIJÖITÄ

Lukuisat tutkimukset ovat pyrkinet jäljittämään tekijöitä, jotka korreloivat julkisen palvelun motivaation kanssa ja ovat omiaan vahvistamaan sitä. Tässä on kuitenkin heti muistutettava, että melkein kaikki tällaiset tutkimukset on tehty ennen **KIMIN ET AL.** (2013) JPM-mittarin julkaisemista, joten niissä on käytetty vaihtelevia mittareita. Näin ollen tulokset ovat olleet harvoin täysin vertailukelpoisia.

Tutkimusten perusteella voidaan sanoa, että JPM on yleensä voimakkaampi naisilla sekä vanhemmilla ja koulutummilla työntekijöillä. Myös professioon kuulumisen, johtavassa asemassa toimimisen, vasemmistolaisuuden ja uskonnollisuuden on joissakin tutkimuksissa todettu olevan vahvassa yhteydessä JPM:ön. Muita yksilötason muuttujia on tutkittu huomattavasti vähemmän, mutta mainittakoon vielä **VAN WITTE-LOOSTUIJN ET AL.** (2013), jotka arvioivat psykologisen tutkimuskirjallisuuden tunnistamien persoonallisuuden pääpiirteiden yhteyksiä opiskelijoiden JPM:ön.

Positiivisessa yhteydessä siihen olivat rehellisyys, nöyryys, emotionaalisuus, ulospäin suuntautuminen ja avoimuus kokemuksille.

On runsaasti näyttöä siitä, että mitä vahvempi on henkilön JPM, sitä todennäköisemmin hän hakeutuu julkisen sektorin organisaatioon tai voittoa tavoittelemattomaan yhteisöön kolmannelle sektorille.⁴ On kuitenkin jäänyt pitkälti epäselväksi, missä määrin julkisen sektorin työpaikat yhtäältä houkuttelevat, valikoivat ja onnistuvat pitämään kiinni työntekijöistä, joilla on jo korkea JPM, ja toisaalta ruokkivat, lisäävät ja rohkaisevat JPM:ta (ns. sosialisatio). Tämä on tärkeää, koska jos työympäristöllä on vaikutusta JPM:ön, niin kannattaa tutkia, miten esimiehet voivat edistää sitä. Jos sillä ei ole tällaista vaikutusta, niin kannattaa keskittyä rekrytointeihin.

Julkisen palvelun motivaatio ohjaa työntekijöitä julkiselle sektorille, joka voi myös itse vaikuttaa siihen.

Organisaatioon kuulumisen keston positiivinen vaikutus JPM:ön kertoo sosiologiaan. Toisaalta työpaikan on myös tarjottava mahdollisuuksia JPM:n tyydyttämiseen. Tässä on tärkeäksi havaittu henkilön ja työtehtävän yhteensopivuus - enemmän kuin henkilön ja organisaation (etenkin sen mission) yhteensopivuus. JPM:n ja julkisen sektorin välinen yhteys ei näytä olevan suoraviivainen; korkean JPM:n omaavat henkilöt hakeutuvat sopiviin, julkisen palvelun sisältämiin työtehtäviin eivätkä sinänsä julkisiin organisaatioihin.

Korkean JPM:n omaavat julkisen sektorin työntekijät saattavat kuitenkin kokea, etteivät he pysty toteuttamaan sitä työssään ja haluavat sen vuoksi vaihtaa työpaikkaa. Byrokraatia näyttäisi joidenkin tutkimusten mukaan olevan ”tehok-

kain” tapa tukahduttaa JPM:ta. Tulokset ovat kuitenkin olleet melko ristiriitaisia sen suhteen, haihtuuko JPM julkisissa organisaatioissa ajan myötä.

Yrityksissä voitontavoittelu häittää niiden työntekijöiden julkisen palvelun motivaation toteuttamista.

Yrityksissä JPM:n toteuttamista vaikeuttaa voitontavoittelu; työntekijät voivat odottaa, että heidän voimakkaammat ponnistelunsa näkyvät julkisen palvelun sijasta yrityksen tuloksessa ja/tai heidän omissa palkoissaan. On kuitenkin mahdollista, että JPM ilmenee yksityisellä sektorilla toisenlaisessa muodossa, esimerkiksi yrityksen yhteiskuntavastuuna, jonka sen työntekijät ovat omaksuneet. **COWLEYN JA SMITHIN** (2013) 51 maan otoksessa julkisen sektorin työntekijöillä oli korkeampi sisäinen motivaatio monissa maissa, mutta peräti 21 maassa se oli korkeampi yksityisellä sektorilla. On mahdollista, että erityisesti kehitysmaissa tähän vaikuttaa julkisen sektorin missio ja myös korruption taso.

JULKISEN PALVELUN MOTIVAATIO EDISTÄÄ TUOTTAVUUTTA JA TYÖTYYTYVÄISYYTTÄ

JPM:n seurauksena julkisen sektorin työntekijät saattavat olla valmiita suurempiin ponnistuksiin kuin jos he työskentelisivät yksityisessä yrityksessä. Yleensä JPM:n vaikutukset työsuorituksiin on tutkimuksissa todettu positiiviseksi. Tuloksiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella, koska yleensä niissä on käytetty työntekijöiden omia tai heidän esimiestensä arviointeja työsuorituksista, ja ne eivät välttämättä ole luotettavia. Toisaalta niissä muutamissa tutkimuksissa, joissa on käytetty objektiivisia suoritusasteen mittareita, JPM:n positiiviset vaikutukset ovat olleet selviä.

JULKISEN PALVELUN MOTIVAATIO VOI JOHTAA VAPAAMATKUSTAJUUTEEN TAI TAVOITTELEMAAN ”LÄMMINTÄ HEHKUA”

Tietävästi yhdessäkään tutkimuksessa ei ole havaittu JPM:lla olevan haitallisia vaikutuksia, mutta on joitakin, joissa ei saatu mitään suoria vaikutuksia. Joissakin tapauksissa vaikutukset ovat olleet vain välillisiä. Esimerkiksi haastatteluaan terveydenhuollon ammattilaisia **ANDERSEN** (2009) totesi, ettei JPM:lla ole vaikutusta työsuorituksiin, koska tällä alalla professioiden normit dominoivat. Tutkimus oli kuitenkin hyvin ongelmallinen, koska ko. normit jo sisältävät vahvoja JPM:n piirteitä ja alalle tyypillisesti hakeutuu vahvan JPM:n omaavia työntekijöitä (ks. **BREWER** 2010).

Julkisen palvelun motivaatiolla ei ole havaittu olevan haitallisia vaikutuksia.

JPM:lla on useimmissa tutkimuksissa ollut positiivinen yhteys työtyytyväisyyteen ja sitoutumiseen organisaatioon, ja se vähentää irtisanoutumisia. Toisaalta se saattaa lisätä koettua stressiä, koska se kohottaa työntekijöiden odotuksia työnsä suhteen.

RAHALLISET KANNUSTIMET SYRJÄYTTÄVÄT JULKISEN PALVELUJEN MOTIVAATIOTA

Rahamääräiset kannustimet kuten tulospalkkaus ja -palkkiot ovat keskeisiä uudessa julkisjohtamisen opissa. Tätä taustaa vasten on kiinnostavaa, että lukuisten psykologisten kokeiden⁵ mukaan erilaiset rahalliset kannustimet vaikuttavat negatiivisesti sisäiseen motivaatioon kuten nautintoon, uteliaisuuteen, oppimiseen ja muihin henkilökohtaisiin haasteisiin. Vaikutus on erityisen voimakas, kun työtehtävät ovat mielenkiintoisia tai nautittavia sen sijaan että ne olisivat tylsiä tai merkityksettömiä. Sisäistä motivaatiota sen sijaan vahvistaa positiivinen palaute.

Tämä psykologinen tutkimus on vaikuttanut motivaation syrjäytysteoriaan,

jota erityisesti Bruno S. Frey on kehittänyt taloustieteen puolella lukuisissa julkaisuissaan (ks. esim. **FREY JA JEGEN** 2001). Uuden julkisjohtamisen suosimien ulkoisten (so. rahallisten) kannustimien kuten tulospalkkioiden lisääminen kohottaa ulkoista motivaatiota ja syrjäyttää (vähentää) sisäistä motivaatiota. Vain jos edellinen vaikutus ylittää jälkimmäisen, on seurauksena työponnistelujen lisääntyminen. Näiden motivaatioiden nettovaikutus on ratkaiseva. On myös mahdollista, että jos ulkoisen motivaation kannustimet laaditaan toimintaa tukeviksi, niin ne lisäävät myös sisäistä motivaatiota. Esimerkiksi vähäiset rahalliset palkkiot saattavat vahvistaa tekojen sosiaalista hyväksyntää ja siten sisäistä motivaatiota johonkin pisteeseen asti, kunnes rahallisten palkkioiden vaikutus saa ylivallan.

Tulospalkkaus vahvistaa ulkoista motivaatiota mutta ei välttämättä tuloksellisuutta julkisella sektorilla.

Julkisiin palveluihin liittyy monia niille tyypillisiä ongelmia, joiden takia rahallisten kannustimien luominen voi olla hyvin vaikeaa: palvelut ovat monimutkaisia, ja niiden laatu on usein vaikeasti mitattavissa, joten julkisten organisaatioiden tavoitteetkin ovat jossain määrin epätarkkoja. Palveluilla on monia ulottuvuuksia, joten keskittyminen vain yhteen tai liian harvoihin tavoitteisiin voi johtaa vääritymiin.⁶ Lisäksi julkisilla palveluilla on useita toimeksiantajia (”päämiehiä”) kuten asiakkaat, veronmaksajat, kunnallispoliitikot ja virkamiehet. Palveluilla voi olla laajoja ulkoisvaikutuksia (kolmannen osapuoliin), mikä tyypillisesti tekee kannustimista vähemmän voimakkaita.

Tulospalkkaus on yleisimmin käytetty rahallinen kannustin. Kansainvälisten tutkimusten mukaan tulospalkkaus

ja yleensä rahalliset kannustimet eivät ole olleet tehokkaita monissa perinteisissä julkisen sektorin tehtävissä.⁷ Tulospalkkaus edellyttää toiminnan tuloksellisuuden tarkkaa ja luotettavaa mittaamista ja valvontaa. Tämä voi olla hyvin vaikeaa mm. koulutus- ja terveydenhuoltopalveluissa. Tulospalkkaus saattaa syrjäyttää JPM:ta samalla tavoin kuin sisäistäkin motivaatiota. Tutkimuksissa on toisaalta viitteitä siitä, että tulospalkkaus toimii tehtävissä, jotka ovat melko konkreettisia ja mitattavissa. Sillä voi olla voimakas positiivinen vaikutus ei-mielenkiintoisiin työtehtäviin, mutta mielenkiintoisten tehtävien kohdalla asia on päinvastoin.

PERRY ET AL. (2009) ihmettelevät, miksi tulospalkkausta otetaan käyttöön julkisella sektorilla monissa maissa edelleenkin, vaikka se jatkuvasti pettää siihen kohdistuneet odotukset. He epäilevät, että niin tehdään, koska poliitikot pakottavat siihen. Nämä taas näkevät sen mekanismina saattaa byrokraatit vastuuseen ja rangaistakseen heitä siitä, etteivät nämä toteuta poliitikkojen mieltymyksiä, ja saadakseen nämä mukautumaan poliitikkojen ja äänestäjien odotuksiin.

Koska julkisen sektorin työntekijöillä on keskimääräistä korkeampi JPM, julkisen sektorin oma palvelutuotanto voi tuottaa parempia tuloksia sellaisilla aloilla kuin terveydenhuollossa ja koulutuksessa, joilla ulkoisten kannustimien lisäämisellä on todennäköisimmin väärinvaikutuksia (ks. esim. **ACEMOGLU ET AL.** 2008). JPM:n vahvistaminen voidaan myös nähdä keinona parantaa julkisten palvelujen laatua ja määrää ilman, että tarvitsee maksaa niitä sopimus- ja valvontakustannuksia, joita liittyy rahallisiin kannustimiin kuten tulospalkkaukseen. Tämän lisäksi JPM voi hyödyttää kustannuksiaan minimoivaa julkista organisaatiota, koska se mahdollistaa pienempien rahallisten kannustimien tarjonnan. Ongelma on kuitenkin, miten

MIKSI JULKISEN PALVELUN MOTIVAATIO NÄYTTÄÄ OLEVAN SUOMESSA ALHAINEN KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA?

tasapainottaa JPM ja oman edun tavoittelua, koska molempia esiintyy julkisella sektorilla.

HYVINVOINTIVALTIO SAATTAASYRJÄYTTÄÄ JULKISEN PALVELUN MOTIVAATIOTA

LE GRAND (2003) ja monet muut ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että oikeastaan JPM:ta on kahta lajia: henkilö on joko valmis tyytymään siihen, että joku muu tekee hyvän teon hänen sijastaan (so. hän jättäytyy vapaamatkustajaksi), tai hän haluaa nimenomaan itse tehdä teon, esimerkiksi koska se tuottaa hänelle positiivisen palkkion tunnunan, ”lämpimän hehkun”.⁸ Jos JPM:n omaava henkilö on valmis tyytymään siihen, että joku muu tekee hyvän teon hänen puolestaan, niin julkisten menojen lisäämisen ko. tarkoitukseen pitäisi johtaa hänen lahjoituksensa (esimerkiksi työaikansa tai rahansa) pienenemiseen samassa suhteessa. Jos taas JPM:n omaava henkilö tavoittelee ”lämmintä hehkua”, hän ei lopeta lahjoittamistaan, vaikka julkisia menoja lisätään.

Eräissä tutkimuksissa (esim. HOUSTON 2011) on saatu viitteitä siitä, että julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion laajeneminen syrjäyttää JPM:ta. Mahdollisesti juuri em. vapaamatkustajuus selittää tämän, mutta asiaa ei ole vielä tutkittu tarkemmin. Tavallaan tällainen henkilö tulkitse, että hän on pakotettu tekemään lahjoitus verojen muodossa. Samalla hän voi olla vakuuttunut siitä, että joku muu eli hyvinvointivaltion työntekijä toteuttaa julkisen palvelun.

Jotkut kansainväliset vertailut viittaavat siihen, että JPM on vahvin sielillä (mm. Etelä-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa), missä hyvinvointivaltio on ollut selvästi heikompi kuin muualla Euroopassa. Esimerkiksi VANDENABEELE JA VAN DE WALLE (2008) havaitsivat, että JPM oli heidän tutkimansa 38 maan joukossa hyvin alhainen Suomessa. Pitää kuitenkin huomata, että tämä kyselytut-

kimus koski kaikkia kansalaisia eikä pelkästään julkisen sektorin työntekijöitä.

Vandenabeelen ja Van de Wallen tutkimuksessa JPM oli kuitenkin muissa Pohjoismaissa selvästi Suomea korkeampi. Näin ollen Suomen tapauksessa saattaa olla kyse muustakin kuin siitä, että laaja hyvinvointivaltio syrjäyttää JPM:ta. DAVISIN (2011) tutkimuksessa ammattiyhdistysliikkeeseen kuuluminen vähensi JPM:n tunnepohjaista ja normatiivista ulottuvuutta mutta johti rationaalisen ulottuvuuden korkeampaan tasoon. Tästä voisi aavistella, että Suomen mahdollisesti matala JPM perustuisi korkeaan järjestäytymisasteeseen, mutta tästä yhteydestä tarvitaan tarkempaa tutkimusta.

LOPUKSI

Julkisen palvelun motivaation merkitys on edellä sanotun valossa helppo nähdä. Ensinnäkin julkisen palvelun motivaation ollessa vahvempi julkisella sektorilla julkiset organisaatiot poikkeavat yksityisen sektorin organisaatioista, joten yksityisen sektorin johtamiskeinoja ei voida tai kannata suoraan siirtää julkiselle sektorille. Näin julkisen palvelun motivaatio on nähtävä kritiikinä ja vaihtoehtona uudelle julkisjohtamisen opille.

Toiseksi jos vahvempi julkisen palvelun motivaatio kohottaa työntekijän ja organisaation suoritustasoa, kannattaa julkisen sektorin kannustinjärjestelmiä uudistaa tätä silmällä pitäen. Tätä kautta voi syntyä tuottavuusetuja ja kustannussäästöjä. Uuden julkisjohtamisen opin ulkoiset (rahalliset) kannustimet eivät välttämättä toimi hyvin, jos työntekijät pyrkivät oman etunsa sijasta hyödyttämään toisia ihmisiä ja yleistä etua.

Poliitikot ja virkamiehet voivat jo tehtyjen tutkimusten perusteella vakuuttua julkisen palvelun motivaation myönteisestä merkityksestä, mutta tämä ei varmasti vielä riitä. Tarvitaan kokeiluja ja tutkimusta siitä, miten julkisen palvelun motivaatiota voidaan parhaiten edistää ja käyttää hyväksi.

Hyvä kysymys on, kuinka erityisesti julkisten organisaatioiden johtajat voivat vaikuttaa JPM:on erilaisilla mekanismeilla kuten vetoamalla työntekijöiden olemassa oleviin arvoihin, liittämällä työtehtäviin eri merkityksiä ja korostamalla ja palkitsemalla julkisen palvelun arvoja. Lisäksi on mahdollista käyttää ulkoisia palkkioita sisäisen motivaation vahvistamiseen. Rahalliset kannustimet korreloivat JPM:n kanssa vain sikäli kuin ne on asianmukaisesti kytketty suoritustasoon. Onkin selvää, että JPM:n mukaisten kannusteiden tutkiminen vaatii kenttä- ja laboratoriokokeita. Niitä ei toistaiseksi ole juuri tehty, varmaankin koska ne ovat tutkijoille kalliita ja työläitä. ■

Viitteet

- 1 Jotkut ihmiset voivat olla itsekkäitä, toiset taas epäitsekkäitä. Esimerkiksi ANDREONIN JA MILLERIN (2002) tutkimassa kokeellisessa pelissä 47 % ihmisistä osoittautui itsekkäiksi (vain 23 % täysin itsekkäiksi), kun sitä vastoin 53 % välitti muista.
- 2 TAIMIO (2013) sisältää laajan katsauksen JPM:ta käsitelleisiin tutkimuksiin, joita on tähän mennessä ilmestynyt runsaat 200 kappaletta.
- 3 Tutkiessaan mittarin soveltuvuutta eri kielialueille KIM ET AL. (2013) yrittivät huolehtia siitä, että sen indikaattorien väitteet käännettiin oikein. Tässä taulukossa olen kääntänyt ne vapaasti, joten ne on nähtävä alustavina suomennoksina.
- 4 Yhdysvalloissa JPM assosioidaan voittoa tavoittelemattomaan sektoriin jopa enemmän kuin työskentelyyn liittovaltion palveluksessa. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä on usein vahvoja aatteellisia ja eettisiä missioita. Jotkut yhdysvaltalaiset tutkimukset viittaavatkin siihen, että JPM on vahvempi kolmannella sektorilla kuin julkisella sektorilla. Euroopassa on keskitytty enemmän hyvinvointivaltioon, johon liittyy kolmannen sektorin organisaatioita, joilta etenkin kunnat tilaavat palvelutuotantoa.
- 5 Laaja katsaus näihin kokeisiin on DECI ET AL. (1999).

6 Esimerkiksi **BURGESS ET AL.** (2012) kertovat, kuinka Englannissa rahallisten kannustimien tuominen julkiselle sektorille johti kahteen seuraukseen. Organisaatioiden johtajat siirsivät kyvykkäimmät työntekijät niihin tehtäviin, jotka liittyivät mitattaviin tuloksiin, ja etenkin isoissa tiimeissä esiintyi huomattavaa vapaamatkustajuutta, so. osa työntekijöistä alisuoritti.

7 Yhteenvetoja näistä tutkimuksista ovat mm.

PERRY ET AL. (2009) sekä **BLOOM JA VAN REENEN** (2010). Tehokkuus riippuu organisaatiosta.

Terveystieteiden tutkimuksista on saatu useita positiivisia tuloksia, mutta niissä on tarkasteltu urakkapalkkioita, joita ei muissa tutkimuksissa ole ollut. Koulutussektorilla vaikutukset ovat olleet negatiivisia eräitä harvinaisia poikkeustilanteita lukuun ottamatta.

8 On helppo tulkita ”lämpimän hehkun” heijastavan samalla myös sisäistä motivaatiota, jopa eräänlaista itsekästä käyttäytymistä.

Kirjallisuus

- ACEMOGLU, D. & KREMER, M. & MIAN, A.** (2008), Incentives in Markets, Firms and Governments, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24, 273-306.
- ANDERSEN, L.B.** (2009), What Determines the Behaviour and Performance of Health Professionals? Public Service Motivation, Professional Norms and/or Economic Incentives, *International Review of Administrative Sciences*, 75, 79-97.
- ANDREONI, J. & MILLER, J.H.** (2002), Giving According to Garp: An Experimental Test of the Consistency of Preferences for Altruism, *Econometrica*, 70, 737-753.
- BLOOM, N. & VAN REENEN, J.** (2010), Human Resource Management and Productivity, NBER Working Paper 16019 ja tulos teokseen Ashenfelter, O. & Card, D. (Eds.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Amsterdam: Elsevier.
- BREWER, G.** (2010), Public Service Motivation and Performance, teoksessa Walker, R.M. & Bonyne, G.A. & Brewer, G.A. (Eds.): *Public Management and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 152-177.
- BURGESS, S. & PROPPER, C. & RATTO, M. & TOMINEY, E. & VON HINKE KESSLER SCHOLDER, S.** (2012), On the Use of High-powered Incentives in the Public Sector, www.voxeu.org.
- COWLEY, E. & SMITH, S.** (2013), Motivation and Mission in the Public Sector: Evidence from the World Values Survey, University of Bristol, The Centre for Market and Public Organisation, CMPO Working Paper Series No. 13/299.
- DAVIS, R.S.** (2011), Blue-Collar Public Servants. How Union Membership Influences Public Service Motivation, *American Review of Public Administration*, 41, 705-723.
- DECI, E.L. & KOESTNER, R. & RYAN, R.M.** (1999), A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation, *Psychological Bulletin*, 125, 627-668.
- FREY, B.S. & JEGEN, R.** (2001), Motivation Crowding Theory, *Journal of Economic Surveys*, 15, 589-611.
- KIM, S. & VANDENABEELE, W. & WRIGHT, B.E. & ANDERSEN, L.B. & CERASE, F.P. & CHRISTENSEN, R.K. & DESMARAIS, C. & KOUMENTA, M. & LEISINK, P. & LIU, B. & PALIDAUSKAITE, J. & PEDERSEN, L.H. & PERRY, J.L. & RITZ, A. & TAYLOR, J. & DE VIVO, P.** (2013), Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, 79-102.
- LE GRAND, J.** (2003), *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford: Oxford University Press.
- PERRY, J.L.** (1996), Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, 5-22.
- PERRY, J.L. & ENGBERS, T.A. & JUN, S.Y.** (2009), Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence, *Public Administration Review*, 69, 39-51.
- PERRY, J.L. & WISE, L.R.** (1990), The Motivational Basis of Public Service, *Public Administration Review*, 50, 367-373.
- PIRTTILÄ, J.** (2009), Uusi psykologinen taloustiede ja julkisen talouden tutkimus, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105, 135-142.
- RAINEY, H.G.** (1982), Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic, *American Review of Public Administration*, 16, 288-302.
- TAIMIO, H.** (2013), Miten voin olla avuksi? Julkisen palvelun motivaation tutkimus voimakkaassa kasvussa, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 26.
- VANDENABEELE, W. & VAN DE WALLE, S.** (2008), International Differences in Public Service Motivation: Comparing Regions across the World. Teoksessa Perry, J.L. & Hondeghem, A. (Eds.): *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press, 223-244.