

# Markkinaohjaus, demokratia ja byrokratia: dialogi strategiatyössä

*Kari Jalonen*

*kari.jalonen@hanken.fi*

*puh. 040-580 1967*

- » Keskiössä institutionaalisen muutoksen prosessi
  - » Julkinen sektori on erilaisten instituutioiden temmellyskenttä; myös strategisen johtamisen viitekehys on lyönyt juurensa kuntakenttään
- » Instituutioiden yhteisvaikutus kuntaorganisaation käytännön työssä
  - » Kuntasektorin työssä näkyy useamman eri institutionaalisen paineen yhteisvaikutus. Näiden välillä ei ole mahdollista valita – on huomioitava monia näkökulmia
  - » Dialogisuus (Bakhtin 1986): näkökulmien sovittaminen ja kompromissien tekeminen on kommunikoinnin keskeinen osa
- » Pluralististen institutionaalisten vaikutusten yhteensovittaminen
  - » Demokratian ihanne vs. korrekti byrokraattinen toimintatapa vs. markkinaohjauksen tavoitteet
  - ➔ Miten nämä sovitetaan yhteen käytännön strategiatyössä?

# Institutionaaliset kentät ja pluralismi



- » Kuntaorganisaatiot ovat pluralistisia (Kraatz & Block 2008)
  - » Kuntaorganisaatio tehtäviä, identiteettiä ja siihen vaikuttavia normeja on mahdotonta määrittellä yksiselitteisesti
  - » Ristiriitojen aiheuttamat paineet vaativat jatkuvaa sovittelua
- » Lahden kaupungin strategiatyöhön vaikuttavat erilaiset näkemykset kuntasektorista:
  - » Hyvinvointivaltion malli: tasa-arvon, laajojen julkisten palvelujen ja byrokratian ihanteet
  - » New Public Management: tehokkuus, projektimuotoinen kehittäminen, toiminnan mittarit
  - » Markkinaohjaus: julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminta, kansalainen asiakkaana
  - » Julkistalouden uhkakuvat
- » Sovittelu nostaa keskiöön institutionaalisen muutoksen ja eri instituutioiden vaikutuksen toisiinsa:
  - » Kompromissit yhdistävät eri näkemyksiä, ja uusien vaatimusten tulo muuttaa kuntakenttää odottamattomilla tavoin

# Dialogi ja institutionaalinen muutos



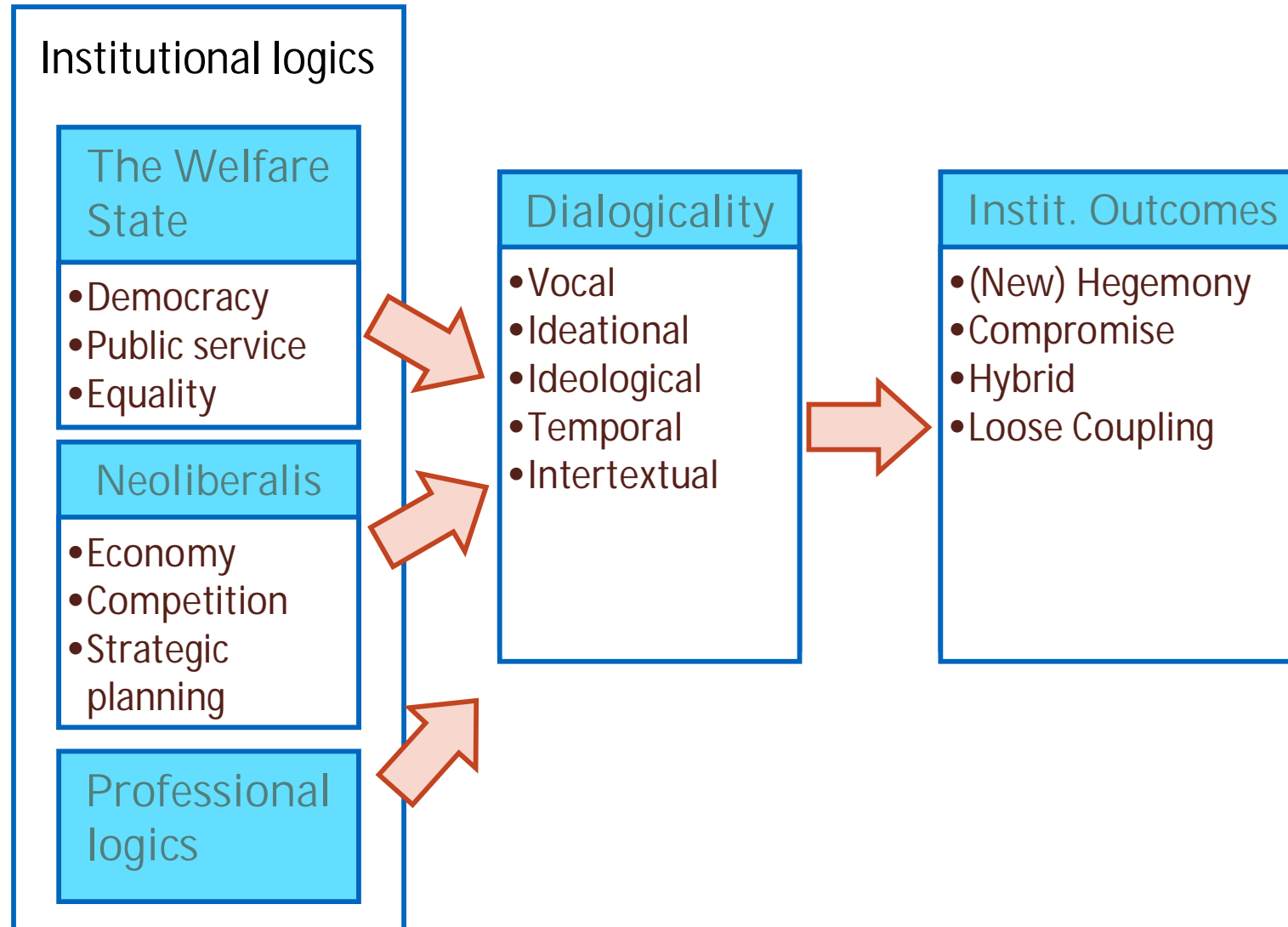
- » Perinteisesti institutionaalisia muutoksia on kuvattu dialektisina murroksina vallitsevasta toimintalogiikasta toiseen
  - » Malli toimii kohtuullisesti korkealla abstraktiotasolla
- » Nämä kuvaukset jättävät muutosprosessin marginaaliin
  - » Vähittäiset muutokset, useamman tekijän yhteisvaikutus
  - » Muutosprosessia kuvaa hyvin dialogisuuden käsite:
- » Dialogisuus (Bahktin 1986)
  - » Laaja määritelmä: dialogi on kommunikaatiota toimijoiden, ryhmien ja tekstien välillä
  - » Viestintä perustuu aiempiin puheenvuoroihin, kommentoi niitä ja ennakoii mahdollisia vastauksia
  - » Vuorovaikutus keskittyy osanottajien aktiiviseen tulkintaan: tekstejä sovitetaan jatkuvasti yhteen, ja sovitellaan muiden osanottajien näkökulmiin

- » Aineistomme kattaa strategiakerrokset 2006-2010
- » Tämä analyysi keskittyy vuoden 2009 kierrokseen
  - » 63 h havainnoituja kokouksia ja seminaareja
  - » Haastatteluja
  - » Dokumenttiaineistoa, epämuodollisia keskusteluja, lehtiartikkeleita
- » Diskurssianalyttinen lähestymistapa
  - » Tutkimuskohteena kokousten yli jatkuva dialogi toimijoiden, ryhmien ja tekstien välillä
  - » Etsin tapoja, joilla institutionaaliset logiikat vaikuttavat toisiinsa luonnollisen puheen tasolla
- » Logiikoiden kohtaamiset → keskustelijoiden kannanottoja eri henkilöiden ja teemojen sijoittumisesta eri diskurssien välille
  - » “an ongoing management of contradictions” (Fairclough 2005)

# Dialogicality in Institutional Change



HANKEN



# Types of Dialogicality



HANKEN

Type	Content
Vocal	Present, representational and implied voices
Ideational	Application of concepts seen as institutionalized to the topic of conversation
Ideological	Ideological interpretations of previously presented arguments, comments or their implications
Temporal	References and comparison with the past (consistence) and the future (anticipation)
Intertextual	References to benchmarks (e.g. the strategies of other municipalities), other documents and interpretations made by the media

- Dialogicality worked to
  - Make the logics visible
  - Relate them to the context of the interaction, apply them to the problem at hand
- The types were used both to convince others of the speaker's interpretation and to take part in the creation of a common understanding
  - Several types were used together
  - The views were incommensurate
  - Some views were accepted, repeated later, and translated to new topics – others were dropped

# *Institutional Outcomes*



HANKEN

Type	Content	Example
(New) Hegemony	The domination of either logic in a single topic of negotiation	Discussion related with strategy work was built on the private-sector conception of strategy. This was rarely contrasted with alternate terminology or meanings.
Compromise	The application of both logics to a topic as separate points of view	The final strategy document included 21 goals, which were later linked with specific actions of the city organization. Each goal was used separately as an evaluation criterion.
Hybrid	Combination of the logics into a single articulation	The privatization of a health centre several years previously was explained as an ethical move to improve the public service delivered to citizens, using a new service delivery model and incentive systems.
Loose Coupling	Coexistence of several articulations in different situations	The theme of citizens' self-responsibility was linked with two meanings: the prioritization of the underprivileged (lowering total public costs), and the empowerment of the patient. These meanings were often used in conversation, but very rarely compared.

- » Vuoropuhelu strategiaprosessin aikana osoittautui tärkeäksi tavaksi sovittaa yhteen eri näkemykset kunnan tehtävistä ja tavoitteista
- » Näkökulmien välinen sovittelu on jatkuvaa, joustavaa ja hienovaraista
  - » Keskustelijat yhdistävät eri instituutioiden elementtejä, ja sekoittavat eri logiikoita toisiinsa
  - » Eri ajattelumallien ja näkökulmien erottelu aineistosta on haastavaa: eri näkökulmat henkilöityvät varsin vähän.
- » Ristiriidat eivät juuri näy aineistossa
  - » Strategiatyön osanottajat yhdistävät toisiinsa hyvin erilaisia käsityksiä kuntasektorin toiminnasta ja tekevät käytännön tilanteissa kompromisseja näiden välillä
  - » Samalla syntyy uusia, paikallisia kompromisseja ja sovelluksia käyttämistään toimintalogiikoista
  - » Nämä kompromissit vaikuttavat myöhemmin tehtäviin valintoihin



# Jatkokysymykset

Tutkimukseni nostaa esiin kuntastrategian kannalta tärkeitä jatkokysymyksiä:

- » Miten kuntaorganisaatiossa edistetään yhteisymmärryksen kehittymistä eri toimijaryhmien ja toimintamallien välille?
- » Onko yksittäisten kokonaisratkaisujen löytäminen aina tarpeen?
- » Mikä on eri näkemysten koherenssin rooli strategian viestinnässä?