



Raimo Lovio & Sirkku Kivisaari

Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta

| Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen

Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta

Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen

Raimo Lovio & Sirku Kivisaari



ISBN 978-951-38-7634-0 (URL: <http://www.vtt.fi/publications/index.jsp>)
ISSN 1455-0865 (URL: <http://www.vtt.fi/publications/index.jsp>)

Copyright © VTT 2010

JULKAISIJA – UTGIVARE – PUBLISHER

VTT, Vuorimiehentie 5, PL 1000, 02044 VTT
puh. vaihde 020 722 111, faksi 020 722 4374

VTT, Bergsmansvägen 5, PB 1000, 02044 VTT
tel. växel 020 722 111, fax 020 722 4374

VTT Technical Research Centre of Finland, Vuorimiehentie 5, P.O. Box 1000, FI-02044 VTT, Finland
phone internat. +358 20 722 111, fax + 358 20 722 4374

Toimitus Mirjami Pullinen

Raimo Lovio & Sirkku Kivisaari. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta – Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen [Public sector innovations and innovation activities – Literature review]. Espoo 2010. VTT Tiedotteita 2540. 50 s.

Avainsanat Public service innovation, public governance innovation, public policy innovations, management of innovation in public sector, innovation in public sector

Tiivistelmä

Tämä kirjallisuuskatsaus julkisen sektorin innovaatiotoiminnan peruslähtökohdista pohjautuu kansainvälisen tuoreen tutkimuksen tarkasteluun. Analyysin kohteena ovat eräät keskeiset innovaatioalan lehdet viime vuosilta sekä joukko julkishallinnon tutkimuksia, joissa on käytetty innovaatiokäsitettä. Syventäviä esimerkkejä on tuotu esille Pohjois-Amerikasta, Isosta-Britanniasta, Tanskasta ja Hollannista.

Katsauksessa innovaatiot jaotellaan palvelutuotannon, johtamisen ja politiikan innovaatioihin. Lisäksi käytetään sellaisia käsitteitä kuin systeemiset innovaatiot, asemointi-innovaatiot, käsitteelliset innovaatiot ja disruptiiviset innovaatiot.

Julkisella sektorilla innovaatio on käsitteenä melko uusi. Innovaatioita on toki tehty aikaisemminkin, mutta niistä on usein käytetty erilaisia nimiä, kuten esimerkiksi hyvät käytännöt, organisaatioiden oppiminen tai älykäs regulaatio. Innovaatiokäsitteistön käyttöönotolla saattaa olla joitakin hyödyllisiä vaikutuksia. Se voi vahvistaa uudistumissuuntatunneisuutta tai tarjota uusia näkökulmia sekä analyysi- ja suunnittelukeinoja. Parhaimmillaan se voi innostaa ja motivoida, koska henkilöstöllä on keskeinen rooli niiden tekemisessä ja koska innovaatiot voidaan nähdä keinoksi uudistaa hyödylliseksi (eikä rasitteeksi) koettua julkista sektoria.

Palvelutuotannon innovaatioiden tutkimusta on tehty eniten sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Tärkeä tutkimuksellinen haaste onkin vetää yhteen terveydenhuollon tutkimuksen tuloksia ja tarkastella, mitä niistä voitaisiin muilla sektoreilla oppia.

Kansainvälinen kirjallisuus liittää johtamisinnovaatio-teeman yleisempään keskusteluun julkisjohtamisen malleista. Kirjallisuudessa erotetaan kolme toisiaan täydentävää ja toistensa kanssa kilpailevaa julkisjohtamisen mallia: julkishallinnon perinteinen toimintamalli, uusi julkisjohtaminen ja verkostoitunut julkishallinta. Uuteen julkisjohtamiseen pohjautuvat innovaatiot ovat ehkä dominoineet liikaa, erityisesti kustannuslähtöistä innovaatioajattelua, ja siksi kahden muun mallin tarjoamia lähtökohtia on tärkeää tutkia nykyistä enemmän.

Innovaatiopolitiikan kehittämistä on tutkittu paljon. Lisäksi sosiaali- ja terveyspolitiikan sekä ympäristö- ja energiapolitiikan tutkimus on ollut vireää. Poliittikkainnovaatioiden tutkimuksessa sekä *policy*-että *politics*-näkökulmat ovat vahvasti mukana. Kirjallisuus tuo esille, että poliittiset päättäjätkin voivat olla innovaattoreita. Uusin kirjallisuus painottaa, että arvopohjaista politiikkaa ei pidä häivyttää julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Sen sijaan se tulee tuoda näkyväksi osaksi innovointia.

Kirjallisuudessa korostuvat alhaalta ylöspäin kulkevat innovaatioprosessit sekä ammattitaitoisen henkilöstön ja paikallisten kokeilun tukeminen, mutta toki innovaatioita synnytetään myös ylhäältä alaspäin. Viimeaikaisessa kirjallisuudessa korostetaan innovaatioverkostojen johtamisen merkitystä, koska usein monilla sidosryhmillä on intressejä ja vaikutusvaltaa innovaation syntyyn. Myös erilaisten ammattikuntien tuen saanti on tärkeää.

Raimo Lovio & Sirkku Kivisaari. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta – Katsaus kansainväli-
seen kirjallisuuteen [Public sector innovations and innovation activities – Literature review]. Espoo 2010.
VTT Research Notes 2540. 50 p.

Keywords Public service innovation, public governance innovation, public policy innovations, man-
agement of innovation in public sector, innovation in public sector

Abstract

This review on public sector innovation is based on the analysis of recent international research. The analysed literature covers some prominent journals of innovation studies and a number of studies in public management which have used the concept of innovation. The analysis is complemented by examples of research in North America, the United Kingdom, Denmark, and the Netherlands. Innovations are classified by distinguishing between innovation related to public service delivery, public management or governance, and public policy. Also system, positioning, rhetoric and disruptive innovation are briefly referred to.

In the public sector, the concept of innovation is rather new. Surely innovations have been created and used but they have been referred to as good practices, organizational learning, intelligent regulation, reform or something else. The adoption of innovation concept may, however, have some useful implications. It may boost orientation towards renewal and offer new perspectives and means for analysis and planning. It may even enhance motivation in public organizations because personnel hold a key role in innovation.

Service innovations have typically been studied in health care sector. These results needed to be summoned up to see what lessons could be transferred to other sectors. Management innovations are mostly discussed in a wider framework relating to public management models in general. Three complementary and competitive models are distinguished in the literature: public administration, new public management and networked governance. Innovations based on new public management have been dominant and that is why the possibilities related to the two other models needed to be considered, too. There is extensive literature concerning developments in innovation policy, and many studies on welfare, environmental and energy policies. Research suggests that even political decision makers may be innovators. Recent literature suggests that politics should not be faded out but, instead, turned to a visible element of innovation.

Bottom-up innovation and support for local experimentation is emphasized but certainly top-down innovation takes place, as well. Recent studies emphasize network management competence because multiple actors have an interest and power to influence innovation. This is why gaining commitment of various professional groups in organizations is important.

Alkusanat

Julkisen sektorin innovaatiotoiminnan ja innovaatiojohtamisen edistäminen on ajankohtainen ja polttava haaste. Alan kansainvälisen tutkimustiedon kokoaminen ja johtopäätösten tekeminen auttaa jäsentämään ratkaistavia ongelmia. Käsillä oleva julkaisu pyrkii osaltaan edistämään tätä työtä.

Julkaisu on saanut inspiraationsa kahdesta parhaillaan käynnissä olevasta tutkimushankkeesta. Toinen näistä on sektoritutkimuksen neuvottelukunnan rahoittama *Julkisen sektorin innovaatioprosessit ja innovaatiotoiminnan johtaminen*, jota toteuttavat VTT, Aalto-yliopisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sekä Suomen ympäristökeskus. Toinen hanke on Tekesin rahoittama *Systeemiset innovaatiot – toimintamallien muutos ja innovaatiopolitiikan keinot*. Jälkimmäisen hankkeen toteuttajina toimivat VTT, Aalto-yliopiston *Center for Knowledge and Innovation Research (CKIR)* sekä Turun kauppa-
korkeakoulun Tulevaisuuden tutkimuskeskus.

Julkaisu pyrkii tarjoamaan kumpaankin edellä mainittuun hankkeeseen taustoitusta käsite- ja kirjallisuusanalyysin kautta. Edellisen hankkeen lähtökohdaksi tarvittiin karkean käsitteellisen viitekehyyksen luomista julkisen sektorin innovaatioista. Jälkimmäisessä hankkeessa taas pyritään jäsentämään systeemisen innovaation käsitettä ja sen taustalla olevaa tutkimusta. Käsitteillä on selkeästi yhteistä leikkauspintaa. Tässä vaiheessa raportti on kirjoitettu lähinnä tutkijoiden tarpeisiin.

Sisällysluettelo

Abstract	4
Alkusanat.....	5
1. Johdanto	7
2. Näkökulman rajaus ja käsitteiden määrittely	9
3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta.....	12
3.1 Hitaasti laajentuva innovaatiotutkimuksen ydin	12
3.2 Palveluinnovaatiot yksityisellä ja julkisella sektorilla	14
3.3 Johtamis- ja hallintainnovaatiot yksityisellä ja julkisella sektorilla.....	14
3.4 Poliittikainnovaatiot	15
3.5 Innovaatiojohtaminen yksityisellä ja julkisella sektorilla	16
3.6 Yhteenveto: innovaatiotutkimuksen ja julkisen sektorin kehittämisen tutkimuksen leikkaus- joukko on vasta muotoutumassa	16
4. Katsaus julkisen sektorin innovaatiotutkimukseen.....	18
4.1 Kansainväliset selvitykset ja julkisen innovaatio toiminnan arvioinnit	18
4.2 Palvelutuotannon innovaatioiden tutkimus	21
4.3 Johtamis- ja toimintamalli-innovaatioiden tutkimus.....	22
4.4 Poliittikainnovaatiot	23
4.5 Innovaatiojohtaminen	23
4.6 Yhteenveto: kartoittava tutkimus ja systemaattinen tiedonkeruu on käynnistymässä	25
5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista	26
5.1 Julkiset innovaatiot Yhdysvalloissa ja Kanadassa	26
5.2 Julkisen arvon innovatiivinen kehittäminen Isossa-Britanniassa.....	27
5.3 Julkiset palveluinnovaatiot Tanskassa.....	31
5.4 <i>Transition</i> -lähestymistapa Hollannissa	34
6. Kohti innovatiivista julkisjohtamista ja palvelutuotantoa	37
Lähdeluettelo.....	42

1. Johdanto

Julkishallinnon ja -palvelujen tuottavuuteen, laatuun ja vaikuttavuuteen on kiinnitetty viime vuosina paljon huomiota. Uusimmalle kansainväliselle keskustelulle näyttäisi olevan tunnusomaista kaksi piirrettä. Ensinnäkin voimakkaasti korostetaan, että palvelujen kehittämisessä olisi hyvä päästä tavanomaista tehostamis- tai parantamistahtia merkittävämpiin harppauksiin. Toiseksi uudistusten suuntia ei haeta enää yksinomaan uuden julkisjohtamisen (*new public management, NPM*) organisointiopeista (ks. esim. Pollitt & Bouckaert 2004) tai julkisten palvelujen karsimisesta vaan toisenlaisesta, myönteisestä lähtökohdasta: tunnustetaan hyvin organisoitujen laadukkaiden julkispalvelujen tärkeys yhteiskunnallisessa kehityksessä (Hartley ym. 2008).

Yksi ilmentymä tästä uudesta orastavasta hengestä on innovaatiokäsitteistön ja innovaatiojohtamisen tuominen julkishallinnon ja -palvelujen kehittämiseen. Suomessa innovaationäkökulmaa on käytetty tähän asti lähinnä terveydenhuollon sektorin kehittämisen yhteydessä (ks. esim. Kivisaari ym. 2009). Tältä sektorilta teema on kuitenkin laajentumassa koskemaan koko julkista sektoria (Valovirta & Hyvönen 2009).

Tämä kehitys näkyy hyvin Suomen vuonna 2008 hyväksytyssä kansallisessa innovaatiostrategiassa (ks. esim. Ahola & Rautiainen 2009). Strategian avainsana on laaja-alaisuus, joka avataan politiikkadokumentissa seuraavasti: ”Tavoitetilassa innovaatiotoimintaa hyödynnetään laajasti koko elinkeinoelämän ja julkisen sektorin kehittämisessä. Suomi on kokeileva yhteiskunta, joka kykenee hyvässä yhteistyö- ja innovaatioympäristössään tuottamaan kansainvälisesti kilpailukykyisiä ja laaja-alaisiin uudistuksiin johtavia innovaatioita. Julkinen sektori on itse aktiivinen innovaatioiden kehittäjä, soveltaja ja käyttöönottaja. Innovaatiotoiminta perustuu monipuolisen – sekä teknologisen että eitekologisen – tiedon, taidon ja osaamisen yhdistämiseen ja hyödyntämiseen” (Kansallinen innovaatiostrategia 2008, 40).

Innovaatiokäsitteistön ja innovaatiojohtamisen tuominen julkishallinnon ja -palvelujen kehittämiseen ei ole kuitenkaan ongelmatonta tai itsestään selvää. On hyvä kriittisesti kysyä, (1) mikä julkishallinnon ja -palvelujen kehittämisessä on muuttunut ja (2) auttaako juuri innovaatiokäsitteistö tässä muuttuneessa tilanteessa. Lisäksi tarvitaan ajattelutyötä perinteisen innovaatiokäsitteistön rikastamiseen julkisen sektorin erityisolosuhteisiin. Yksi tapa pohtia näitä kysymyksiä ja soveltamistarpeita on analysoida, mitä asiasta on sanottu tuoreessa kansainvälisessä tutkimuksessa. Jonkin verran tällaisia katsauksia Suomessa on jo tehty (esim. Anttiroiko 2009), mutta laajempi kokonaistarkastelu on kuitenkin vielä tekemättä.

1. Johdanto

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on pienentää tätä aukkoa kuvaamalla, minkälaisia tuloksia kansainvälinen julkisen sektorin innovaatioiden tutkimus on viime vuosina tuottanut. Kirjoitus on jaennetty niin, että luvussa 2 rajataan näkökulma ja täsmennetään käytetty käsitteistö. Luvussa 3 vastataan kysymykseen siitä, missä määrin perinteiset kansainvälisen innovaatiotutkimuksen lehdet ovat alkaneet käsitellä julkisen sektorin innovaatioita. Luvussa 4 kuvataan tärkeimpien sellaisten kansainvälisten hankkeiden ja kirjojen sisältöä, joissa innovaatiokäsitteistöä on nimenomaisesti käytetty julkisen sektorin kehittämisen yhteydessä. Luvussa 5 tuodaan tarkemmin esiin kiinnostavimpia esimerkkejä alan tutkimuksesta Yhdysvalloista ja Kanadasta, Isosta-Britanniasta, Tanskasta ja Hollannista. Lopuksi luvussa 6 hahmotetaan läpikäydyn kirjallisuuden pohjalta syntyneessä olevan innovatiivisen julkisjohtamisen piirteitä ja esitetään joukko jatkotutkimuskysymyksiä ja käytännön haasteita.

2. Näkökulman rajaus ja käsitteiden määrittely

Lyhyehkön katsauksen tekeminen julkisen sektorin innovaatioista ja innovaatiojohtamisesta edellyttää aiheen voimakasta rajaamista. Tässä katsauksessa rajaamisen lähtökohtana on ollut pyrkimys tarkastella kansainvälisiä lehtiä, kirjallisuutta ja hankkeita, joissa innovaatiokäsitteistöä käytetään nimenomaisesti puhuttaessa julkisen sektorin kehittämisestä. Julkisen sektorin kehittämisestä voidaan sisällöllisesti puhua myös käyttämättä innovaatiokäsitteistöä, mutta kaiken kattaminen lyhyessä katsauksessa on mahdotonta. Laajan katsauksen tekeminen olisikin hyödyllistä, koska juuri se voisi antaa mahdollisuuden pohtia täsmällisesti sitä, mitä uutta ja hyödyllistä innovaatiokäsitteistö julkisen sektorin yhteyteen tuo verrattuna aiempaan ja nykyiseen muuhun tutkimukseen.

Tässä kirjoituksessa rajaus on kuitenkin tehty melko tiukasti niin, että tarkastelun kohteena ovat vain lehdet, hankkeet ja kirjat, joissa innovaatiokäsitteistö on vahvasti käytössä. Niinpä kansainvälisiä lehdistä tarkasteluun on otettu systemaattisesti mukaan tunnetuimmat innovaatiotutkimuksen lehdet eikä yleisiä julkishallinnon lehtiä. Hankkeista ja kirjoista esittelyn kohteena ovat vain sellaiset merkittävimmät uutuudet, joissa innovaatiot kuuluvat avainsanastoon. Tarkasteluun on tuotu kansainvälistä kattavuutta ottamalla tarkempia esimerkkejä anglosaksisista maista ja Suomea ehkä lähempänä olevista Tanskasta ja Hollannista.

Tutkimuksen kuvaamisessa ja jäsentämisessä tarvitaan alustavaa julkisen sektorin innovaatioiden luokittelua ja innovaatiojohtamisen määrittelyä, jotta tiedetään, mistä puhutaan. Julkisella sektorilla on monia rooleja innovaatioprosesseissa. Julkiset organisaatiot voivat olla innovaatioiden tärkeitä käyttäjiä, jolloin ne voivat vaikuttaa siihen, minkälaisiksi innovaatiot muodostuvat. Julkiset hankinnat ovat tässä mielessä voimakas vaikutuskanava. Julkisella sektorilla voi olla tärkeä rooli myös sääntelijänä tai erilaisten politiikkatoimenpiteiden kautta. Julkiset organisaatiot voivat olla innovaatioiden kehittäjiä, jotka toimivat yksin tai yhteistyössä yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa (Windrum & Koch 2008).

Julkisen sektorin rajat eivät nykyisin ole tiukkareunaisia; ne liikkuvat poliittisten päätösten, yritysten toiminnan ja osin myös suoraan innovaatioiden seurauksena. Julkisen sektorin lainsäädännöllinen valta ylittää sen rahoituksellisen vallan (mitattuna esim. verotuksen osuudella BKT:sta joka on nykyisin hieman yli 40 %), mikä taas on selvästi suurempi kuin julkisen sektorin osuus tuotannosta ja työllisyydestä (noin 20 %). Julkinen ja yksityinen palvelutuotanto osin täydentävät toisiaan ja osin kilpailevat keskenään.

Tässä kirjoituksessa julkisen sektorin innovaatiot on jaoteltu kolmeen perusryhmään: palveluinnovaatiot, johtamisinnovaatiot ja politiikkainnovaatiot. Lisäksi puhutaan innovaatiojohtamisesta. Myö-

2. Näkökulman rajaus ja käsitteiden määrittely

hemmin esitellään myös muita, tarkempia innovaatioiden luokitteluja. Tässä käytettävä jako on tarkoitettu lähinnä alustavasti jäsentämään kirjallisuutta.

1. *Julkisen palvelutuotannon innovaatiot (public service innovations)* ovat uudistuksia, joilla julkisen sektorin jonkin osa-alueen palveluja ja niiden tuottamisen tapoja parannetaan. Voidaan esimerkiksi puhua kirjastoinnovaatioista tai sosiaalipalvelujen innovaatioista. Tähän ryhmään kuuluvat tuoteinnovaatiot, jotka voivat olla parannettuja vanhoja ydinpalveluja, uusia palveluja perinteisissä rajoissa tai uusia ylisektoraalisia palvelukokonaisuuksia. Samoin ryhmään lukeutuvat prosessi-innovaatiot, kuten uudet, paremmat tilat, työorganisatoriset ratkaisut, ylisektoraalinen yhteistyö tai yhteistyö asiakkaiden ja yksityisen sektorin kanssa. Usein tuote- ja prosessi-innovaatiot liittyvät toisiinsa. Palvelutuotannon innovaatiot voivat sisältää uuden teknologian hyödyntämistä, mutta yhtä hyvin ne voivat painottua uusien palvelutarpeiden tunnistamiseen ja puhtaasti organisatorisiin ratkaisuihin. Palveluinnovaatioita tehdään pääasiassa palveluita tuottavissa organisaatioissa (kirjastoissa, terveyskeskuksissa jne.) ja niiden muodostamisessa suuremmissa kokonaisuuksissa ja verkostoissa tai niitä tukevilla kehittämissäkeskuksissa.

2. *Johtamis- ja toimintamalli-innovaatiot (public management/governance innovations)* ovat uudistuksia, joita voidaan soveltaa laaja-alaisesti julkisen sektorin johtamisessa. Erotukseksi palveluinnovaatioista ne eivät ole siis sektorispesifejä. Nämä innovaatiot voidaan ryhmitellä ”johtamistyökaluinnovaatioihin” (esim. jokin uusi budjetointimalli), laajempiin hallintarakenne-innovaatioihin (esim. uudet organisaatorajat ylittävät ratkaisut, luottamushenkilöstön ja virkamiesten yhteistoiminnan rakenteet) sekä julkishallinnon rajat ylittäviin toimintamalli-innovaatioihin. Johtamisinnovaatiot voivat syntyä jollakin sektorilla ja levitä sieltä laajemmalle, tai ne voivat syntyä korkeammalla hierarkiatasolla tai hallinnon kehittämishankkeissa.

3. *Politiikkainnovaatiot (public policy innovations)* ovat poliittisten päättäjien käyttöön ottamia uusia toimintamalleja ja ohjauskeinoja, jotka edesauttavat politiikan päämäärien tavoittelua, kun poliittiset päättäjät pyrkivät vaikuttamaan muun yhteiskunnan toimintaan (esim. päästökauppa) tai julkisen sektorin sisäiseen organisoitumiseen (esim. valmisteilla oleva uusi terveydenhuoltolaki). Politiikkainnovaatiot syntyvät usein akateemisen tutkimuksen, julkisen hallinnon virkamiesten ja poliitikkojen vuorovaikutuksessa. Esimerkiksi päästökauppaohjauskeinoajatuksen esittivät alun perin tutkijat, mutta varsinaiseksi innovaatioksi se muuttui vasta, kun poliittiset päättäjät Yhdysvalloissa ja EU:ssa ottivat sen käyttöön.

Yleisesti innovaatiot voivat syntyä spontaanisti alhaalta käsin henkilöstön ideoinnin pohjalta, keski-johdosta yksikköpäälliköiden kehittämistyön tuloksena tai ylhäältä käsin sektorin valtakunnallisten tai kuntahallinnon hankkeiden pohjalta. Innovaatioiden syntymistä voidaan tukea innovatiivisella johtamisella ja erityisellä innovaatiojohtamisella (kehittämistoiminnalla).

Innovatiivinen johtaminen tarkoittaa sitä, että organisaation yleinen johtamistapa kannustaa ja tukee henkilöstön valmiuksia ja mahdollisuuksia synnyttää, kokeilla ja kehittää uusia ratkaisuja. Erityisellä innovaatiojohtamisella taas tarkoitetaan erityisiä toimia, joilla innovatiivisia hankkeita synnytetään, rahoitetaan ja johdetaan ja niiden tuloksia saadaan otettua käyttöön (vrt. yritysten t&k-funktio). Eri-

2. Näkökulman rajaus ja käsitteiden määrittely

tyistä innovaatiojohtamista tapahtuu julkisen hallinnon monilla tasoilla: palveluorganisaatioissa, kunnissa ja alueellisesti, ministeriöissä ja julkisissa kehittämiskeskuksissa sekä tutkimuslaitoksissa (esim. Suomen ympäristökeskus tai THL).

Innovaatiot voivat olla pienehköjä uudistuksia tai radikaalisti uusia tapoja toimia. Jos innovaation ottaa käyttöön vain yksi tai muutama julkisen sektorin organisaatio, voidaan puhua innovaatioaihiosta. Vasta, kun sitä sovelletaan laajemmin, se muuttuu varsinaiseksi innovaatioksi. Innovaation leviävä käyttö osoittaa, että se koetaan hyödylliseksi esimerkiksi tuottavuuden, palvelujen laadun tai vaikuttavuuden näkökulmasta. Viime kädessä innovaatioiden hyödyllisyyttä ja vaikuttavuutta on arvioitava erikseen julkisen sektorin poliittisia tavoitteita vasten. Kaikki uudistukset eivät ole hyödyllisiä innovaatioita.

Suomalainen *politiikka*-sana ei tee eroa *policyn* (hallinnon) ja *politicsin* (arvopohjaisen poliittisen päätöksenteon) välille. Tämä erottelu on kuitenkin hyvä pitää mielessä julkisen sektorin innovaatiotoiminnan tutkimuksessa. Poliittinen päätöksenteko on aina enemmän tai vähemmän mukana, kun julkisen sektorin palvelu-, johtamis- ja politiikkainnovaatioita kehitetään, otetaan käyttöön ja arvioidaan.

3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta

Tässä jaksossa pyritään vastaamaan kysymykseen, onko perinteisessä innovaatiotutkimuksessa alettu käsitellä julkisen sektorin innovaatioita. Perinteisellä innovaatiotutkimuksella tarkoitetaan alun perin lähinnä taloustieteellisestä tutkimuksesta versonutta innovaatiotutkimusta sekä ns. tieteen ja teknologian tutkimusta (STS, *science and technology studies*). Näiden tutkimusalueiden suppea katsaus tehtiin käymällä läpi seuraavien lehtien vuosien 2008–2010 (maaliskuu 2010) ilmestyneet numerot:

- *European Journal of Innovation Management*
- *R&D Management*
- *Research Policy*
- *Science, Technology & Human Values*
- *Technology Analysis & Strategic Management*.

Lisäksi tarkasteltavaksi nousi viittausten perusteella joitakin artikkeleita myös muista lehdistä.

3.1 Hitaasti laajentuva innovaatiotutkimuksen ydin

Innovaatiotutkimuksen ehkä tärkein lehti *Research Policy* julkaisi tarkastelluissa numeroissa arvion Jan Fagerbergin ym. (2004) toimittamasta kirjasta *The Oxford Handbook of Innovation* sekä Fagerbergin ja Verspagenin (2009) artikkelin *Innovation studies – The emerging structure of a new scientific field*. Ne antavat hyvän kuvan siitä, miten innovaatiotutkimus on vähitellen laajentumassa taloustieteellisestä teollisuuden teknologisten innovaatioiden tutkimuksesta kattamaan myös muita alueita.

Handbookin arviossaan Daniela Archibugi ja Andrea Filippetti (2009, 437) kirjoittavat:

”In the title, the term ‘innovation’ is used without further qualifications such as *technological* or *industrial*. Non-technical innovations, often developed in the service industries or public sector, have gained importance compared to those generated in the manufacturing industries. It is also telling that the narrow characterization of the *economics* of innovation, reported in a variety of previous manuals ... here disappears, recognizing that major contributions to our understanding of the phenomenon comes from non-economists and that innovation theory has much to say to a variety of other disciplines.”

Tämän huomion mukaisesti Handbook sisältää artikkelin innovaatioista palvelusektorilla ja artikkelin innovaatioista finanssisektorilla. Teknologisten innovaatioiden lisäksi yhden artikkelin aiheena ovat

3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta

organisatoriset innovaatiot. Julkisen sektorin palveluihin tai johtamiseen liittyviä innovaatioita ei kuitenkaan käsitellä lukuun ottamatta innovaatiopolitiikkaa. Bengt-Åke Lundvall ja Susana Borrás analysoivat artikkelissaan *Science, Technology, and Innovation Policy* ”mitä hallitukset ovat tehneet tai voisivat tehdä edistääkseen tieteellisen ja teknisen tiedon luomista, leviämistä ja hyödyntämistä (Archibugi & Filippetti 2009, 438). Voidaankin sanoa, että innovaatiotutkimus on synnystään lähtien pyrkinyt tuottamaan politiikkainnovaatioita liittyen tiede- ja teknologiapolitiikan ja myöhemmin innovaatiopolitiikan ohjauskeinoihin.

Käsikirja korostaa, että eri sektoreiden erityyppisiä innovaatioita tutkittaessa tulee muistaa moninaisuus: ”Moninaisuus on keskeinen schumpeteriäisen lähestymistavan elementti” (Archibugi & Filippetti 2009, 439). Innovaatiot eivät synny samalla tavalla 2000-luvulla kuin 1900-luvulla eivätkä samalla tavalla kaikilla toimialoilla. Pitäisikin siis muistaa, ettei julkisen sektorin innovaatiotoiminnan tarkasteluun tule mekaanisesti siirtää käsitteitä ja ajatusluutumia perinteisestä innovaatiotutkimuksesta.

Fagerbergin ja Verspagenin (2009) artikkeli perustuu kansainvälisesti hyvin kattavaan, noin 900 innovaatiotutkijan vastauksiin koskien heidän taustatieteenalojaan, suosikkiteorioitaan ja tutkimuskohteitaan. Julkisen sektorin tutkimuksen kannalta keskeinen tulos artikkelissa on innovaatiotutkijoiden tieteenalatausta. Sen mukaisesti alaa dominoivat talous- ja insinööritieteet, maantiede ja kauppatieteet (yhteensä 81 %). Sen sijaan erityisesti politiikan, valtio-opin ja hallintotieteiden tutkijat loistavat poisalollaan (vain 3 %). Tärkeä syy julkisen sektorin innovaatiotutkimuksen vähäisyyteen lieneekin siinä, että julkisen sektorin toiminnan analyysiin keskittyneet tutkijat eivät ole tähän asti aktiivisesti osallistuneet innovaatiotutkimuksen foorumeille.

Fagerberg ja Verspagen (2009, 229) kuitenkin ennakoivat, että tilanne saattaa muuttua sitä kautta, että erityisesti eurooppalaiset innovaatiotutkijat ja liiketaloustieteilijät (*management*-tutkijat) laajentavat kiinnostustaan jatkossa kohti julkista sektoria:

”... the main inducement for the development of innovation studies, particularly in Europe, appears to have been the recognition of its wider social and economic impact and perceived need for increased knowledge about what role policy may play. This policy-oriented focus has, for natural reasons perhaps, not attracted the same amount of interest in management. But private and public sector management are not entirely different matters, and if these bodies of knowledge start to integrate, innovation studies may perhaps follow suit?”

Tarkastellut *R&D Management* -lehden numerot sisälsivät Howellsin (2008) katsausartikkelin t&k-tutkimuksen kenttään. Hänen havainnoistaan kannattaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota kahteen korostukseen. Ensinnäkin Howells toteaa hyvin kategorisesti, että palvelusektori käyttää ja tuottaa jatkossa valtaosan t&k-palveluista (Howells 2008, 246):

”Over the next 10–20 years, service R&D is likely to become the *dominant form of R&D activity* in many developed economies. Increasingly, both service *and* manufacturing firms are undertaking or contracting in more service-like R&D as they seek to get closer to customers and gain high value added. As yet, though, very little analysis of this rapidly growing segment of the knowledge-based economy has been undertaken and both firms and nations remain ignorant around these particular changes in R&D.”

Toiseksi Howells korostaa uudenlaisten organisoitumismuotojen syntymistä t&k-toiminnan kenttään (Howells 2008, 249):

3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta

”Although most studies focus on the traditional set of actors involved in R&D, such as firms, universities and public or government research establishments, there is increasing number of more diverse set of more hybrid R&D organisations. They represent a much wider and more varied type of R&D facility, often involving new combinations of public-private partnerships, such as the Institute for One World Health.”

Molemmilla Howellsin havainnoilla on merkitystä julkisen sektorin innovaatioiden kannalta. Palvelusektorin korostuminen ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden yleistymisen lisäävät kiinnostusta julkisen sektorin innovaatioihin ja innovaatiojohtamiseen.

Edellä julkisen sektorin innovaatiot jaettiin palvelu-, johtamis- ja politiikkainnovaatioihin. Seuraavassa katsotaan tarkemmin, millaisia kytkentöjä perinteisellä innovaatiotutkimuksella on näihin alateemoihin.

3.2 Palveluinnovaatiot yksityisellä ja julkisella sektorilla

Lehtien analyysi osoittaa, että lisääntyneestä palveluinnovaatioiden korostuksesta huolimatta niistä löytyy edelleen hyvin vähän julkaistuja tutkimuksia, jotka koskevat sekä yksityistä että julkista sektoria. Castellacin (2008) artikkeli *Technological paradigms, regimes and trajectories: Manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation* on painavin esimerkki yrityksestä analysoida palvelusektorin innovaatioiden erityislaatua yleisellä tasolla.

Julkisen sektorin palveluinnovaatioita käsitteleviä artikkeleita löytyi lehdistä vain viisi. Näistä kolme tärkeintä tarkasteli terveydenhuollon palveluja ja kaksi muuta kulttuuripalveluja (museoita) ja joukkoliikennettä (raitiovaunujen rahastusjärjestelmää). Savoryn (2009) artikkeli perustuu käytäntöteoreettiseen lähestymistapaan, ja siinä pohditaan tiedon välittämisen- ja soveltamiskyvykkyyden (*knowledge translation capability*) kehittämistä Ison-Britannian terveydenhuoltojärjestelmässä. Windrumin ja García-Goñin (2008) artikkeli perustuu jäljempänä tässä julkaisussa esiteltävään EU:n Publinhankkeeseen. Artikkelin empiirinen osa koskee erään hoitokäytännön ja siihen liittyvien organisatoristen ratkaisujen kehittämistä. Heidän viitekehyksessään palveluinnovaation syntyyn ja kehitykseen vaikuttavat voimakkaasti terveydenhuollon hallinnolliset ratkaisut sekä politiikan tekijöiden preferenssit. Usein palveluinnovaatiotkin edellyttävät ensin muutoksia politiikassa ja organisaatioissa ennen kuin ne voidaan ottaa käyttöön.

3.3 Johtamis- ja hallintainnovaatiot yksityisellä ja julkisella sektorilla

Johtamis- ja hallintainnovaatiot eivät ole lainkaan tarkasteltujen lehtien julkaisemien artikkeleiden keskiössä. Tähän teemaan liittyi vain kolme artikkelia, jotka tosin heijastavat melko osuvasti johtamistutkimuksessa nykyisin paljon esillä olevia teemoja. Freitasin (2008) artikkeli käsittelee uusien johtamisoppien (BPE eli *business process engineering* ja laatupiirit) omaksumista Isossa-Britanniassa yksityisellä sektorilla 1990-luvulla. Tällaista tutkimusotetta voitaisiin hyvin soveltaa myös julkiseen sektoriin. Voitaisiin esimerkiksi tutkia, miten suosittu *tasapainoitettu tulokortti* -johtamismalli on omaksumattu julkisella sektorilla ja millaisia hyötyjä sillä on mahdollisesti saavutettu.

3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta

Schubertin (2009) artikkeli käsittelee julkista sektoria. Hänen tutkimuskohteenaan on uuden julkisjohtamisen mallin soveltaminen yliopistojen johtamisessa. Vastaavanlaista NPM-toimintatapaan liittyvää tutkimusta löytyy varmasti paljon varsinaisen innovaatiotutkimuksen alueen ulkopuolelta.

Misuraca (2009) tarkastelee tietotekniikkapohjaisen sähköisen hallinnoinnin (*e-Government*) etenemistä toisaalta tietotekniikan kehittymisen ja toisaalta kansalaisten tarpeiden näkökulmasta. Artikkelia voidaan pitää esimerkkinä kirjallisuudesta, jossa on tutkittu tietotekniikan käyttöönottoa julkisella sektorilla.

3.4 Poliittikkainnovaatiot

Perinteisessä innovaatiotutkimuksessa käsitettä *poliittikkainnovaatiot* (*policy innovations, regulatory innovations*) ei ole yleensä käytetty eksplisiittisesti. Innovaatiotutkimuksessa on kuitenkin käsitelty implisiittisesti poliittikkainnovaatioita erityisesti innovaatiopolitiikan alueella sekä jossain määrin myös terveys-, ympäristö- ja energiapolitiikan alueilla. Yksittäisistä poliittikkainnovaatiohahmotelmista käsitellyissä lehdissä nousee eniten esiin hollantilaisperäinen *transition*-viitekehys, jota tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 5.4.

Innovaatiopolitiikka

Julkisen innovaatiopolitiikan toteuttamiskeinojen analyysi on ollut aina 1960-luvulta lähtien aivan perinteisen innovaatiotutkimuksen ytimessä. Empiiriset analyysit eri poliittikkakeinojen vaikutuksista sekä eri maiden innovaatiojärjestelmien vertailevat analyysit ovat pyrkineet neuvomaan kansainvälisiä elimiä (OECD, EU jne.) sekä kansallisia hallituksia ja parlamentteja siitä, miten yritysten innovaatio toimintaa voitaisiin parhaiten edistää ja miten ns. kansallisen innovaatiojärjestelmän kokonaisuus kannattaisi organisoida.

Tarkastelluissa lehdissä kanadalainen Godin (2009) analysoi kansallisen innovaatiojärjestelmän käsitteen esihistoriaa OECD:ssä 1960-luvulla. Tutkijat kiteyttivät kansallisen innovaatiojärjestelmän käsitteen varsinaisesti vasta 1980-luvun lopulla, ja käsite tuli esimerkiksi Suomessa poliittiseen kielenkäyttöön 1990-luvulla. Bergek ym. (2008) puolestaan esittelevät ruotsalaisperäisen TIS-lähestymistavan (*functional dynamics of technological innovation system*), jossa jonkin uuden teknologian syntyä ja käyttöönottoa kuvataan tiettyjen järjestelmäfunktioiden muodostumisen kannalta. Malli pyrkii neuvomaan poliittikkoja siinä, miten eri ohjaukset vaikuttavat näihin funktioihin.

Eräs 2000-luvun uutuus innovaatiopolitiikassa on ollut kysynnän ja käyttäjien korostaminen perinteisemmän tarjonnan (t&k-panoksen) ja tuottajien näkökulmien rinnalla. Tämän suuntaisia ajatuksia on omaksuttu myös Suomen uudessa kansallisessa innovaatiostrategiassa. Van Rijswijk ym. (2008) analysoivat julkisista käyttäjälähtöisistä innovaatio-ohjelmista saatuja kokemuksia Hollannissa. Artikkelia voidaan pitää esimerkkinä innovaatiopolitiikan tutkijoiden ja innovaatiopolitiikan tekijöiden vuorovaikutuksesta, jossa tutkijat tekevät aloitteita politiikan uusiksi muodoiksi ja osallistuvat myöhemmin uusien keinojen arviointitutkimukseen.

3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta

Terveys-, ympäristö- ja energiapolitiikka

Innovaatiolehdissä on tarkasteltu myös terveys-, ympäristö- ja energiapolitiikkaa politiikkainnovaatioiden näkökulmasta. Näillä aloilla keskeinen lähtökohta on ollut etsiä sellaisia sääntelykeinoja, joilla saavutetaan haluttu terveys- tai ympäristöpoliittinen tavoite (esim. päästöjen väheneminen) mahdollisimman innovatiivisella tavalla, mikä tarkoittaa sääntelyn toteuttamisen vähäisiä kustannuksia ja mahdollisesti syntyviä uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Esimerkiksi Tao (2010) tutkii päästölainsäädännön eri keinojen vaikutusta katalysaattori-innovaatioiden syntyyn. Kim (2008) pohtii ympäristöpolitiikan ”saastuttaja maksaa” -periaatteen älykäästä ja ennakoivaa soveltamista vaarallisten kemikaalien käytön vähentämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Negro ja Hekkert (2008) soveltavat edellä mainittua TIS-lähestymistapaa tutkiessaan, miten politiikan ohjauskeinot ovat vaikuttaneet bioenergian yhden muodon kehittymiseen. Faulkner käsittelee *Regulatory policy as innovation* -artikkelissaan (2009) soluaaineistojen käyttöä koskevan sääntelyn merkitystä terveydenhuollon kentässä.

3.5 Innovaatiojohtaminen yksityisellä ja julkisella sektorilla

Yritysten innovaatiojohtamisen organisointi ja toteuttaminen on ollut perinteisen innovaatiotutkimuksen keskiössä. Tätä aihetta käsitellään kaikissa tarkastelluissa lehdissä jatkuvasti. Keskeisiä teemoja viime vuosina ovat olleet verkostot, käyttäjät ja avoin innovaatiotoiminta. Tarkastelluissa lehdissä käyttäjien erilaisuutta ja roolia innovaatiohankkeissa pohtivat esimerkiksi Sánchez-González ym. (2009) sekä Jeppesen ja Laursen (2009). Stuermer ym. (2009) puolestaan pohtivat avointa innovaatiotoimintaa käyttämällä esimerkkinä Nokian *Internet tablet* -tuotetta.

Aineistossa ei ole yhtään artikkelia, joka suoranaisesti käsittelee innovaatiojohtamista julkisella sektorilla. Aihetta sivutaan terveydenhuollon palveluinnovaatioiden käsittelyn yhteydessä sekä hollantilaisista *transition*-lähestymistapaa käsittelevissä artikkeleissa (ks. tarkemmin luku 5.4), mutta systemaattista analyysia aiheesta ei ole julkaistu. Tämä on hyvä osoitus julkisen sektorin innovaatioiden tutkimuksen vähäisyydestä. Koska niitä on tutkittu toistaiseksi liian vähän, ei ole myöskään syntynyt johtopäätöksiä innovaatioiden aikaansaamisen edistämisestä eli innovaatiojohtamisesta.

3.6 Yhteenveto: innovaatiotutkimuksen ja julkisen sektorin kehittämisen tutkimuksen leikkausjoukko on vasta muotoutumassa

Tuore kansainvälinen lehtiaineisto osoittaa, että perinteinen innovaatiotutkimus on aihepiiriltään laajentumassa, mutta kovin hitaasti. Julkisista palveluinnovaatioista suurimman mielenkiinnon kohteeksi ovat nousseet terveydenhuollon palvelut. Julkisen sektorin johtamisinnovaatioita ei ole juurikaan käsitelty uutta julkisjohtamista ja tietotekniikan hyödyntämistä lukuun ottamatta. Poliitiikkainnovaatioista vahvin tutkimus liittyy innovaatiopolitiikan uudistuksiin sekä tähän liittyen yhä enemmän ympäristö- ja energiapolitiikkaan. Innovaatiojohtamista julkisella sektorilla ei ole käsitelty. Voidaan siis sanoa, että periaatteellinen kiinnostus julkisen sektorin tutkimukseen on herännyt, mutta tutkimusta on kuitenkin vähän.

3. Julkisen sektorin kehittäminen osana perinteistä innovaatiotutkimusta

Edellä käytettiin yhtenä lähteenä *The Oxford Handbook of Innovation* -kirjaa. Vertailun vuoksi katsottiin politiikan tutkimuksen puolelta kaksi Oxford University Pressin ja kaksi Sage Publicationin vastaavanlaista Public Managementia ja Public Policya käsittelevää käsikirjaa (Ferlie ym. 2005, Peters & Pierre 2003 ja 2006 sekä Moran ym. 2006). Kirjat sisältävät yhteensä 151 artikkelia. Niistä vain yhden otsikossa on sana innovaatio. Paljon käytetyn Pollittin ja Bouckaertin (2004) kirjan *Public Management Reform* sisällysluettelossa on vain yksi viittaus sanaan *innovaatio*.

Julkista sektoria koskeva politiikan tutkimus näyttää siis käyttäneen innovaatiokäsitteistöä vielä vähemmän kuin innovaatiotutkimus on laajentunut koskemaan julkisen sektorin asioita. Leikkausjoukko tutkimusalueiden välillä on pieni mutta kuitenkin kasvava. Seuraavassa analyysissä keskitytään tähän leikkausjoukkoon. Ensin luodaan yleiskatsaus luvussa 4, minkä jälkeen luvussa 5 keskitytään esimerkkeihin.

4. Katsaus julkisen sektorin innovaatiotutkimukseen

Osa julkisen sektorin innovaatioihin kohdistetuista tutkimuksista käsittelee innovaatiotoimintaa tietyllä julkisen sektorin alueella, useimmiten terveydenhuollossa; osa taas käsittelee julkisen sektorin innovaatiotoimintaa yleisempänä kysymyksenä. Seuraavan tarkastelun ulkopuolelle on jätetty tutkimukset, jotka kyllä kohdistuvat julkisen sektorin intresseissä olevaan alaan kuten terveydenhuoltoon tai opetukseen mutta joiden näkökulma liittyy enemmän tietyn hallinnonalan kuin yleisemmin julkisen sektorin uudistamisen haasteisiin.

4.1 Kansainväliset selvitykset ja julkisen innovaatiotoiminnan arvioinnit

Aluksi tarkastellaan eräitä viimeaikaisia kansainvälisiä tutkimus- ja arviointihankkeita, jotka pyrkivät luonnehtimaan julkisen sektorin innovaatiotoiminnan problematiikkaa ja tunnistamaan yksityisen ja julkisen sektorin eroja.

Julkisen sektorin innovaatiotoiminnan luonnehdintaan pyrkivät hankkeet

EU:n 5. puiteohjelmassa toteutettiin kolmivuotinen *Publin*-tutkimushanke, jonka tarkoituksena oli tuottaa politiikkatoimenpide-ehdotuksia julkisen sektorin innovatiivisuuden edistämiseksi. Hanke pyrki palvelemaan sellaisen laaja-alaisen innovaatiopolitiikan rakentamista, joka ei vain pyrkisi uudistamaan ja tehostamaan vaan myös tarkastelemaan oppimista ja luovuutta julkisissa organisaatioissa. Hankkeessa analysoitiin tapaustutkimuksia, jotka oli toteutettu Irlannissa, Hollannissa, Espanjassa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Useat tapaustutkimukset koskivat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksia.

Publin-hankkeessa pyrittiin myös käsitteellisesti jäsentämään julkisen sektorin innovaatioita. Hankkeessa innovaatio on määritelty hyvin yleisellä tasolla määrätietoiseksi käyttäytymisen muutokseksi, jolla pyritään tiettyyn tavoitteeseen (Koch & Hauknes 2005). Julkinen sektori on määritelty funktionaalisesti siten, että se kattaa kaikki organisaatiot julkisen hallinnon, yhteiskunnallisen turvallisuuden, oikeuden ja järjestyksen, opetuksen, terveydenhuollon sekä sosiaali- ja kulttuuripalvelujen alueella riippumatta niiden rahoituslähteistä ja palveluntuottajan juridisesta muodosta (Koch & Hauknes 2005, 17). Julkisen sektorin innovaatiot on tyypitelty seuraavasti: uusi tai parannettu palvelu, prosessi-innovaatio, hallinnollinen innovaatio, systeemi-innovaatio, käsitteellinen innovaatio ja radikaali ra-

tionaliteetin muutos. Yksityisen ja julkisen sektorin innovaatioiden eroavuuksia on tunnistettu muun muassa yksilöiden ja organisaatioiden kannusteiden pohjalta (Halvorsen ym. 2005).

Hanke nosti esille innovaatiotoimintaa estäviä ja edistäviä tekijöitä julkisella sektorilla. Estävinä tekijöinä mainitaan muun muassa sellaisia tekijöitä kuin julkisen sektorin organisaatioiden suuri koko ja kompleksisuus, ammattikuntien vastustus, pyrkimys välttää riskejä, tarve neuvotella hyvin monien sidosryhmien kanssa sekä taloudellisten resurssien puute. Tekijöinä, jotka edistävät innovaatiotoimintaa julkisella sektorilla, mainitaan muun muassa henkilöstön tarve hakea ongelmiin ratkaisuja tai parantaa nykyistä tilannetta, poliittinen paine ja lisääntyneet arviointitoimenpiteet.

Tutkijat suosittelevat julkisen sektorin organisaatioille sellaisten sisäisten oppimisstrategioiden kehittämistä, joiden avulla ne voisivat hyödyntää muualla kehitettyä osaamista. Sen lisäksi tutkijat painottavat *policy*-tason oppimisen merkitystä ja tarvetta tavoittaa julkinen sektori aiempaa paremmin innovaatiopolitiikan välineillä. Tutkijat tuovat myös esille, että julkisella sektorilla ei ole vastaavaa innovaatiotoiminnan mittaustoimintaa kuin mitä esimerkiksi *Community Innovation Survey* edustaa yksityisellä sektorilla. He nostavat esille tarpeen kehittää innovaatiotoiminnan indikaattoreita julkiselle sektorille (Koch & Hauknes 2005).

Publin-hankkeen tulokset antoivat alkuvirikkeen tutkijoiden yhteistyössä myöhemmin toteuttamalle kirjalle *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management* (Windrum & Koch 2008). Siinä kirjoittajat pyrkivät tuottamaan syvällisempää ymmärrystä julkisen sektorin innovaatiotoiminnan dynamiikasta kuvaamalla ja analysoimalla julkisen sektorin innovaatioprosesseja tapaustutkimusten pohjalta. Useimmat tapaustutkimukset edustavat sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioita. Kirjan esipuheessa pyritään selkeyttämään eroa toisaalta innovaation ja toisaalta toiminnan normaalin kehittämisen välillä. Edellisessä on kysymys jonkin uuden kokeilemisesta eikä vain siitä, että tehdään uudenlaisia valintoja jo olemassa olevista ja tunnetuista vaihtoehdoista. Kirjassa pohditaan kysymystä siitä, miten julkisia palveluita voidaan parantaa tekemällä jotain uutta ja erilaista, ei siitä, miten palveluita voidaan parantaa kehittämällä analyysia ja päätöksentekoa.

Pohjoismaisena yhteistyönä toteutettu *Interact*-hanke jatkoi *Publin*-hankkeen työtä samalta metodologiselta ja teoreettiselta pohjalta. Hankkeessa analysoitiin innovaatiopolitiikan muuttumista ja laaja-alaisuudesta pohjoismaisten politiikkadokumenttien ja -toimenpiteiden valossa. Hankkeessa analysoitiin lisäksi yhtä sosiaali- ja terveyssektorin innovaatiota kustakin maasta. Hankkeen (Koch 2006) pääviesti on se, ettei julkista sektoria tule redusoida uusien teknologioiden passiiviseksi vastaanottajaksi tai pitää sitä kyvyttömänä innovatiivisuuteen. Julkisella sektorilla on paljon innovaatiotoimintaa sekä politiikkatoimenpiteiden suunnittelussa että sen ulkopuolella. *Interactin* tulokset vahvistavat monelta osin *Publin*-hankkeen tuloksia.

Julkisen innovaatiotoiminnan mittaaminen

Publin-hanke antoi osaltaan virikkeitä sopivien mittareiden kehittämiseksi kuvaamaan julkisen sektorin innovaatiotoimintaa, sen tuloksellisuutta ja luonnetta. Eräänlaiseksi viitekehyyksi nostettiin *OECD/EUROSTAT Oslo Manual* (2005). Tanskan tiede-, teknologia- ja innovaatioministeriö käynnistikin kyseiseen tarpeeseen pohjoismaisen hankkeen *Measuring public innovation in the Nordic countries*. (<http://www.mepin.eu>). Hankkeeseen lähtivät mukaan pohjoismaiset tilastokeskukset ja useat muut toimijat. Hankkeen tavoitteena on kehittää mittaamisen viitekehys, joka mahdollistaisi kansainvälisesti vertailukelpoisen tiedon keruun. Tavoitteena on myös ymmärtää ja edistää julkisen sektorin

4. Katsaus julkisen sektorin innovaatiotutkimukseen

innovaatiotoimintaa. Syntyvä näkemys pyritään kytkemään yksityisen sektorin innovaatiotoiminnan viitekehukseen (*Oslo manual*). Käsitteellistä viitekehystä on pohjustettu kirjallisuuskatsauksin (Bloch 2010, Bugge ym. 2010). Hankkeen taustalla ovat toisaalta demografiset muutokset, kilpailu yksityisten ja julkisten palvelutarjoajien välillä, pyrkimys nostaa julkisten palvelujen laatua ja toisaalta tiedon puute julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta.

Helmikuussa 2010 hankkeen osana Tanskan innovaatioministeriö, EU:n komissio ja OECD järjestivät Kööpenhaminassa konferenssin, jossa oli 90 osallistujaa 17 maasta. Survey-metodologiaa koskevat käytettävyytutkimuksen tulokset ja ensimmäisen vaiheen raportit ovat esillä em. internet-sivuilla. Suomessa kysely lähetetään noin 500:lle julkisen sektorin toimijalle. Myös Eurostat on käynnistämässä erillistiedonkeruuta eurooppalaisella tasolla.

Julkisen sektorin innovaatiotoiminnan ja sen vaikuttavuuden edistäminen

Seuraavassa kuvataan aktiviteetteja, joiden avulla eri maissa on pyritty arvioimaan julkisten kehittämishankkeiden vaikutuksia ja edistämään julkisen sektorin innovaatiotoimintaa.

Arvioinnista hyvänä esimerkkinä toimivat brittiläisen *National Audit Officen* (NAO) viimeaikaiset raportit. NAO arvioi hallituksen kehittämishankkeiden tuloksellisuutta kyselyaineiston valossa (NAO 2006, 2009). Kysely on lähetetty keskushallinnon osastoille, yksiköille ja muille julkisille viranomais-tahoille. Näiden tahojen edustajia on pyydetty nimeämään organisaatiossaan 1–3 viime aikoina kokeil-tua tai läpivietyä innovaatiota. *Innovaatio*-termiä käytettiin siis hyvin laeassa merkityksessä: mukaan sopi mikä tahansa uusi idea, joka näytti toimivan. Aineiston muodostaneen 125 innovaation joukossa olikin hyvin monenlaisia tapauksia. Tavallisimmin kysymys oli toimintakyvyn parantamisesta, tietotekniikkahankkeista tai internet-pohjaisista palveluista. Useissa tapauksissa pyrittiin parantamaan käyttäjän kokemusta palveluista. Innovaatiotoiminnan havaittiin olevan ylhäältä alas suuntautuvaa ja ylemmän johdon dominoimaa, eikä henkilöstön panos ollut kovin suuri. Muutoksiin kannustivat lä-hinnä poliittiset paineet tai tehokkuuspyrkimykset. Tärkeimmät vaikutukset liittyivät palveluiden ja asiakaslähtöisyyden paranemiseen. Kustannusten vähentämiseen tai henkilöstön työolosuhteiden pa-rantamiseen ei innovaatioilla juuri kyetty vaikuttamaan.

Useissa maissa järjestetään kilpailuja, joiden tarkoituksena on tunnistaa julkisen sektorin hyviä käy-täntöjä ja edistää niiden leviämistä. Tunnetuimpia näistä lienee Yhdysvalloissa Harvard Kennedy -koulun (*John F. Kennedy School of Government*) toteuttama ja *Ford Foundationin* rahoittama vuosit-tainen kilpailu. Kilpailuun voi tutustua muun muassa internetissä (<http://www.innovations.harvard.edu>). Kilpailussa haetaan sekä keskus- että paikallishallintotason hyviä käytäntöjä. Ohjelma pyrkii tarjoamaan konkreettista näyttöä sille, että julkinen hallinto voi parantaa kansalaisten elämänlaatua ja ansaitsee suuremman kansalaisten luottamuksen. Ohjelma nostaa esille esimerkkejä innovatiivista käytännöistä ja pyrkii siten katalysoimaan edistystä polttavien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisus-sa. Kilpailussa palkitut saavat runsaasti kansallisen tason julkista huomiota ja parhaat käytännöt nostetaan monistettaviksi malleiksi muille. Kanadassa *Institute of Public Administration of Canada* (IPAC) järjestää vastaavanlaisen julkisen johtamisen kilpailun.

4.2 Palvelutuotannon innovaatioiden tutkimus

Hyvin suuri joukko julkisen sektorin innovaatiotoimintaa käsittelevästä tutkimuksesta kohdistuu juuri uudenlaisiin palveluihin tai palveluprosesseihin. Useimmiten julkisia palveluinnovaatioita on tutkittu sosiaali- ja terveyssektorilla, mutta joitakin tutkimuksia on toteutettu myös opetus- ja kulttuurialalla.

Terveydenhuollon palveluprosessien innovatiivista kehittämistä julkisen ja yksityisen rajamaastossa ovat tutkineet muun muassa Mina ja Ramlogan (2008; ks. myös esim. Arason 2006, Hátun 2006 ja Pedersen 2006). Heidän mukaansa yritysten, julkisten palveluntuottajien ja sääntelijöiden tiiviillä vuorovaikutuksella on suuri merkitys, kun pyritään edistämään tieteellistä, teknistä ja sosiaalista innovaatiotoimintaa. Windrumin (2008) tutkimus koskee siirtymistä potilaskeskeiseen malliin kroonisten sairauksien hoidossa. Tutkimus havainnollistaa sitä, että myös julkisella sektorilla tuotetaan kunnianhimoisia innovaatioita. Tapaus valottaa sitä, kuinka erilaiset käsitteelliset, organisatoriset sekä poliittika- ja palveluinnovaatiot kytkeytyvät yhteen muodostaen kokonaan uudenlaisen toimintamallin vallitsevan järjestelmän osaksi. Godo (2008) puolestaan on laatinut typologian erilaisista (*top-down*) innovaatiomalleista, joiden käyttöönotto muuttaa vanhusten palveluja ja niiden tuotantotapoja. Hän erottaa korporatistisen, markkinasuuntautuneen, yhteisöllisen, perhekeskeisen ja ICT-lähtöisen palvelujen kehittämismallin. Tanskalaisen Lars Fuglsangin terveydenhuollon uusien toimintamallien kehittämistä koskevia tutkimuksia (esim. 2008a) kuvataan tarkemmin luvussa 5.3.

Opetus- ja kulttuurialan innovaatioihin liittyviä tutkimuksia on vain vähän, mutta ne avaavat kiinnostavia uusia perspektiivejä. Pud'homme van Reinen tutkimus (2005) valottaa Hollannissa tapahtunutta kulttuurista muutosta, jonka uusi julkisjohtaminen on tuonut mukanaan. Tarkasteltava muutos liittyy mittakaavaetujen tavoittelun seurauksena kasvatettuun sairaaloiden, koulujen ja yliopistojen kokoon. Hänen mukaansa ei ole hedelmällistä väitellä suuruuden etujen tai pienuuden kauneuden puolesta. Kuitenkaan Pud'homme van Reine ei ole sitä mieltä, että erilaiset kulttuuriset arvot tulisi jättää huomiotta. Sen sijaan hän esittää uudenlaista lähestymistapaa muutokseen. Erilaisten arvojen vaikutusta pitäisi pikemminkin pyrkiä vahvistamaan linkittämällä näennäisesti vastakkaisia arvoja (esimerkiksi johdon ja ammattikuntien arvoja) ja käsittelemällä aktiivisemmin niiden keskinäisiä jännitteitä. Kirjasoinnovaatioihin kohdistuvan tutkimuksen perusteella myös Fuglsang (2008b, Fuglsang & Mattson 2008) kehittää uudenlaista lähestymistapaa julkisen sektorin innovaatiotoiminnan ymmärtämiseen ja edistämiseen. Lähestymistavasta käytetään termiä *innovation with care*. Asiaa on kuvattu tarkemmin luvussa 5.3.

Yleisemmällä tasolla palveluinnovaation haasteita ovat käsitelleet Windrum & García-Goñi (2008, ks. myös García-Goñi 2008). He ovat kehittäneet palveluntuottajien, potilaiden ja poliittikatoimijoiden vuorovaikutukseen pohjautuvan mallin, jolla voidaan selittää terveydenhuollon palveluinnovaatioiden onnistumista ja leviämistä. He hyödyntävät monitoimijaisessa mallissaan Joseph Schumpeterin ideoita ja nostavat poliittiset päättäjät innovaatioprosessin avaintoimijoiksi. Malli nostaa esille politiikan, vallan ja retorisen suostuttelun merkityksen. Walker (2006, ks. myös Walker & Damanpour 2008) puolestaan on tehnyt kvantitatiivista analyysia erilaisten palvelutuotannon innovaatioiden leviämisestä paikallishallinnossa.

4.3 Johtamis- ja toimintamalli-innovaatioiden tutkimus

Uusi julkisjohtaminen innovaationa

Tämän artikkelin ulkopuolelle on rajattu pääosa siitä mittavasta tutkimuskeskustelusta, joka liittyy uuteen julkisjohtamiseen, koska sitä ei ole yleensä käyty innovaationäkökulmasta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta, että Vrije Universiteit Amsterdamin kulttuurisen muutoksen johtamisen professori Marcel Veenswijk (2005) on viitannut uuteen julkisjohtamiseen nimenomaan johtamisinnovaationa. Hän toteaa (2005, ks. myös Osborne & Gaebler 1992, Osborne & Brown 2005, Pollitt & Bouckaert 2004):

”As an innovative doctrine, New Public Management has been embraced around the world by many public organizations and is viewed within the public sector as the most eye-catching governmental innovation of the past decade.”

Veenswijkin toimittamassa kirjassa tarkastellaan innovaatiota kulttuurisena muutoksena ja pohditaan uutta julkisjohtamista julkisen sektorin uudistamisen vallitsevana doktriinina. Julkisen sektorin innovaatio mielletään monitasoiseksi prosessiksi, jossa organisaation näkyvät symboliset näkökohdat ja tiedostamattomat merkitykset kietoutuvat yhteen. Kirjassa pohditaan tapaustutkimusten valossa erilaisia strategioita, joilla julkinen organisaatio on pyrkinyt tulemaan toimeen innovaatioon liittyvien ristiriitaisten arvojen kanssa. Julkisella sektorilla ei riitä, että pyritään parempaan tehokkuuteen ja kustannusten hallintaan; toiminnassa on kyettävä ottamaan huomioon myös poliittiset arvot kuten vapaus, tasa-arvoisuus, turvallisuus ja lainmukaisuus. Bekkers (2005) toteaa, että uuden julkisjohtamisen myötä esille on noussut erilaisista arvoista lähtevä taistelu: jännite johtamisen (*management*) ja politiikan (*politics*) välillä. Paulsenin (2005) artikkeli käsittelee NPM:n vaikutuksia palvelujen tuotantoympäristöön ja eri toimijoiden asemaan. Myös Hall ja Holt (2008) ovat tarkastelleet NPM:n synnyttämää kulttuurista muutosta ja sen vaikutusta innovaatiotoimintaan.

Veenswijk (2005) nostaa esille julkisten organisaatioiden usein kohtaaman ns. innovaatioparadoksin. Siinä innovaatiota pidetään edellytyksenä sille, että asiakkaille voidaan tarjota laadukkaita palveluja ja joustavuutta. Kyetäkseen tähän johtajien on otettava riskejä, ja ammattihenkilöstöltä vaaditaan suurta vastuullisuutta ja asiakasnäkökulman omaksumista. Tämä taas rikkoo julkisen sektorin perinteisen roolin neutraalina, etäisenä ja tilivelvollisena toimijana.

Hess ja Adams (2007) analysoivat australialaisten kokemuksia siitä, miten uuden julkisjohtamisen markkinavälineitä on pyritty tasapainottamaan yhteisöön suuntautuvilla välineillä ja yhteisöön pohjautuvalla tiedolla. He kysyvät, ovatko nämä merkkejä syntymässä olevasta uudesta yhteisökeskeisestä johtamisparadigmasta.

Johtamisinnovaatioiden leviäminen ja systeemiset innovaatiot

George Boyne kollegoineen (2005) on tutkinut johtamisinnovaatioiden leviämistä brittiläisessä paikallishallinnossa. Huomiota kiinnitettiin nimenomaan innovaation todelliseen käyttöönottamiseen, koska julkisten organisaatioiden oletettiin usein ottavan innovaatioita käyttöön vain ulkokohtaisesti legitimoituisista ja näyttäväkseen edistyksellisiltä. Boyne ym. tutkivat kahden vuoden ajan innovatiivisen julkisen johtamisen reformiohjelman käyttöönottoa paikallishallinnossa. Tutkimuksen kohteena oli

labour-hallituksen modernisointiohjelmaan kuuluneen ns. Best Value -toimintamallin levittäminen. Sen kulmakiviä olivat yhtymäjohto, organisaation missio ja arvot, henkilöstön valtaistaminen, asiakaskeisyys ja laatujohtaminen. Mallissa oli hyödynnetty osin yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä. Tulokset osoittivat, että uuden johtamismallin käyttöönotto onnistui parhaiten haja-asutusalueilla ja siellä, missä innovaatiota sovellettiin melko rajalliseen palvelujen joukkoon tai missä oli aiempaa kokemusta innovatiivisista johtamisuudistuksista. Onnistumisen todennäköisyys oli suurempi, jos organisaatiota luonnehti yksikin näistä ominaisuuksista.

Windrumin (2008, myös Koch & Hauknes 2005) innovaatiotypologiassa palvelu-, jakelu- ja organisatoriset innovaatiot ovat sellaisia, joita on sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Näiden lisäksi he nostavat esille kolme muuta tyyppiä, jotka ovat nimenomaan julkiselle sektorille tyypillisiä: systeemiset innovaatiot sekä käsitteelliset ja politiikkainnovaatiot. Windrumin mukaan systeemiset innovaatiot liittyvät organisaatioiden ja erilaisten tietopohjien hyvän keskinäisen vuorovaikutuksen aikaansaamiseen. Systeemisen innovaation käsitettä on käytetty myös analysoidessa terveydenhuollon tapaustutkimuksia muun muassa OECD:n KISA-hankkeessa (OECD 2006) sekä pohjoismaisessa *Interact*-hankkeessa (Saranummi & Kivisaari 2006). Termillä on tällöin viitattu organisaatorajat ylittäviin uudistuksiin, jotka koskevat samanaikaisesti rakenteita, prosesseja, teknologioita ja käyttötottumuksia.

Perusteellisemmin systeemisiä innovaatioita on tarkasteltu hollantilaisessa tutkimuskeskustelussa. Frank Geels (2004, 37; Geels 2005) on hahmottanut systeemisen innovaation siirtymäksi jonkin sosio-tekniikan järjestelmän tavassa toimia. Hollantilaista mallia kuvataan tarkemmin luvussa 5.4.

4.4 Politiikkainnovaatiot

Edellä mainitussa Windrumin (2008) innovaatioluokittelussa julkiselle sektorille ominaisia innovaatiotyyppiä ovat käsitteelliset ja politiikkainnovaatiot. Windrumin mukaan käsitteelliset innovaatiot liittyvät sellaisten uudenlaisten maailmankuvien kehittämiseen, jotka asettavat haasteita uusille palveluille, prosesseille ja organisatorisille ratkaisuille. Politiikkainnovaatioihin liittyy hänen mukaansa kolmenlaista oppimista (ks. myös Kemp & Veehuizen 2005). Oppiminen voi liittyä ensinnäkin siihen, miten politiikkainstrumentteja voi parantaa. Toiseksi yhteinen oppiminen jostain ongelmasta ja sen mahdollisista ratkaisukeinoista voi johtaa uusien käsitteiden luomiseen. Kolmanneksi on sosiaalista oppimista, joka pohjautuu uudenlaiseen yhteiseen ymmärrykseen koskien politiikkatoimijoiden rooleja ja vuorovaikutuksen sääntöjä. Politiikkainstrumentteihin liittyvä oppiminen on Windrumin mukaan luonteeltaan tyypillisesti inkrementaalista, kun taas konseptuaalinen ja sosiaalinen oppiminen on tavallisesti radikaalia, ja niihin liittyy *double loop* -oppimista.

Michael Mintrom (1997) tarkastelee politiikkainnovaatioiden (*policy innovations*) leviämistä Yhdysvalloissa. Politiikkainnovaatiolla hän tarkoittaa politiikkaa, joka on uutta siinä osavaltiossa, jossa se omaksutaan. Tutkimus pohjautuu kouluvalinnan hyväksymiskäytäntöjen kvantitatiiviseen analyysiin. Mintromin tutkimuksessa tunnistettiin *policy*-yrittäjiä, jotka vaikuttivat uudenlaisen politiikan leviämiseen.

4.5 Innovaatiojohtaminen

Innovaatiojohtamista voidaan tarkastella organisaatiotasoisena kysymyksenä, mutta se voidaan hahmottaa myös organisaatioiden verkostojen tasolla tapahtuvaksi johtamiseksi silloin, kun kysymyksessä

4. Katsaus julkisen sektorin innovaatiotutkimukseen

on laajempien uudistusten synnyttäminen ja läpivienti. Innovaatiojohtamisen haasteet ovat merkittävästi erilaisia riippuen siitä, kummasta näkökulmasta asiaa tarkastellaan.

Parnaby ja Towillin artikkeli (2008) on esimerkki organisaatiotasoisesta lähestymistavasta. Artikkelin käsittelee innovaatiojohtamisen tehostamismahdollisuuksia brittiläisessä terveydenhuollossa *business process engineering* -periaatteita hyödyntäen. Parnaby ja Towill esittelevät *National Health Servicen* (NHS) sairaalassa sovellettua *management by projects* -toimintamallia. Terveydenhuollon palvelutuotantoa tarkastellaan systemaattisesti palveluliiketoiminnan prosessina, joka voidaan optimoida viiden askeleen mallin kautta. Ferlie ym. (2005) ja Denis ym. (2002) ovat puolestaan tutkineet innovaatioiden leviämisen esteitä terveydenhuollon organisaatioissa. Leviämistä hidastavat Ferlien ym. mukaan ammattikuntien väliset sosiaaliset ja kognitiiviset rajat monitieteisissä yhteisöissä. Dennis ym. taas painottavat sitä, kuinka innovaation edut ja riskit sopivat käyttöönottajaorganisaation intresseihin ja arvoihin.

Kun julkisen sektorin innovaatiotoiminnan johtamista ajatellaan laajassa mielessä edellytysten luomisena ja innovaatiotoiminnan suuntaamisena, verkostojohtamisen problematiikka nousee keskeiseen asemaan. Innovaatiojohtaminen voidaan hahmottaa sellaisen yhteistyön mobilisoimiseksi ja suuntaamiseksi, jolla uusia toimintamalleja kehitetään, viedään käytäntöön ja levitetään laajamittaisesti. Johtaminen tapahtuu tyypillisesti verkostossa, jossa on paitsi julkisen, myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita ja jossa on siis edustettuna erilaisia ja keskenään ristiriitaisia toiminnan rationaliteetteja. Hollantilaiset julkisen johtamisen tutkijat Walter Kickert, Erik-Hans Klijn ja Joop Koppenjan (1997) ovat kiinnostavalla tavalla soveltaneet verkostojohtamisen teoriaa julkiseen sektoriin ja kehittävätkin julkisen sektorin johtamiseen soveltuvaa verkostojohtamisen lähestymistapaa. He ovat tutkineet erilaisia verkostojohtamisen strategioita, jotka ovat sovellettavissa kompleksiin vuorovaikutustilanteisiin, ja pohtineet onnistumisen edellytyksiä ja kriteereitä.

Hwang ja Christensen (2008) soveltavat terveydenhuoltoon yritysmaailmasta tuttua käsitteellistä viitekehystä. Sen avulla he selittävät, kuinka joillakin aloilla on kyetty yhdistämään kustannuksia pienentävät teknologiat innovatiivisiin liiketoiminnan malleihin ja tuottamaan näin kohtuuhintaisia ja saavutettavia palveluja. He kutsuvat prosessia, joka saa tällaisen edistyksen aikaan ”täsmäinnovaatioksi” (disruptive innovation). Sen avulla palveluista osallisiksi pääsevät sellaiset aivan uudet asiakasryhmät, jotka on ennen suljettu kokonaan markkinoiden ulkopuolelle. Hwang ja Christensen tyypittelevät liiketoimintamallit ongelmanratkaisupajoihin, autonomisesti organisoituneeseen erikoistuneeseen toimintaan ja jäsenyyteen perustuvaan ansaintamalliin. Porter ja Teisberg (2004, Teisberg ym. 1994) ovat puolestaan analysoineet terveydenhuollon järjestelmää Yhdysvalloissa ja esittäneet ajatuksia sen uudistamiseksi. Heidän mukaansa terveydenhuollon rakenteita tulisi kehittää niin, että palvelujentuottajien kilpailu pohjautuisi siihen, kuka pystyy tuottamaan parasta arvoa potilaille (*value-based health care delivery*). Näiden lähestymistapojen sovellettavuutta terveydenhuollon rakenneuudistukseen on pohdittu Suomessakin (Teperi ym. 2009, Lehto 2010).

Mulgan ja Albury (2003) ovat kirjallisuusanalyysin ja case-tutkimusten pohjalta kehittäneet viitekehysten, joka helpottaa innovaatioiden edistämistä julkisella sektorilla. He nostavat esille lähestymistapoja, joiden avulla voidaan luoda mahdollisuuksia, kehittää ideoita, levittää innovaatioita laajamittaisesti sekä oppia niistä. Samalla he ovat tunnistaneet innovaation esteitä. Mulgan ja Albury ovat kehittäneet julkisille laitoksille eräänlaisen tarkistuslistan, jonka avulla ne voivat arvioida, kuinka hyvin ne edistävät innovatiivisuutta. Heidän näkemyksensä mukaan laajamittaisen ja radikaalin innovaation

vahvistaminen edellyttää kuitenkin systeemisiä muutoksia. Julkisen vallan tulisi luoda ympäristö ja edellytykset julkisen sektorin innovaatiolle.

Parsons (2006) ottaa kantaa politiikkatoimenpiteiden muotoiluun. Hänen mukaansa julkisen sektorin tehokkuuden nostamiseen tähtäävät innovaatiot vaarantavat julkisen sektorin toimintakyvyn tekemällä siitä liian hauraan aikana, jolloin sen tulisi olla sopeutumiskykyisempi. Parson toteaaakin, että hallituksen tulisi keskittyä oppimisen edellytysten luomiseen.

4.6 Yhteenveto: kartoittava tutkimus ja systemaattinen tiedonkeruu on käynnistymässä

Edellä esitelty tiivis katsaus innovaatiotutkimuksen ja julkisen sektorin tutkimuksen leikkausjoukkoon osoittaa, että tutkimus on pääsemässä hyvään vauhtiin. Systemaattinen tiedonkeruu on käynnistymässä, kartoittavia tutkimuksia on tehty ja uusia käsitteellisiä viitekehyksiä ollaan täsmentämässä ja soveltamassa monenlaisiin case-tutkimuksiin. Seuraavaan jaksoon on koottu esimerkkejä jo pidemmälle edenneistä tutkimussuuntauksista Yhdysvalloista ja Kanadasta, Isosta-Britanniasta, Tanskasta ja Hollannista.

5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista

5.1 Julkiset innovaatiot Yhdysvalloissa ja Kanadassa

Toronton yliopiston julkisen hallinnon professorina toimiva Sandford Borins on analysoinut edellä esiteltyjen (luku 4.1) Yhdysvaltain ja Kanadan innovaatiokilpailujen hakemuksia. Yhdysvaltalainen aineisto koostuu 217 hakemuksesta, jotka on valittu Ford-KSG:n kilpailun semifinaaliin. Kanadalainen aineisto pohjautuu samantyyppisiin hakemuksiin, jotka on jätetty IPACin järjestämään kilpailuun. Tämä aineisto kattaa 33 hakemusta. Aineistojen erot heijastelevat yhteiskuntien eroa erityisesti siinä mielessä, että Kanadan sosiaalinen turvaverkko (esim. alueelliset tulonsiirrot ja kattava julkinen terveysvakuutusjärjestelmä) on kehittyneempi (Borins 2001a, b ja c). Kanadassa useimmat ohjelmat oli kohdistettu yleisesti kansalle, liike-elämälle tai julkisen sektorin organisaatioille, kun taas Yhdysvalloissa oli paljon ohjelmia, jotka oli suunnattu syrjäytymisvaarassa oleville kansalaisille. Yhdysvalloissa innovatiiviset ohjelmat pyrkivät siis auttamaan niitä, jotka putoavat sosiaalisen turvaverkon läpi. Innovaatioprosesseissa sinänsä ei näyttänyt olevan suuria maiden välisiä eroja.

Innovaatiokilpailuaineiston pohjalta Sandford Borins pääättelee, että julkisen sektorin innovaatioille on tyypillistä holistisuus, tietoliikenneteknologian hyödyntäminen, prosessin parantaminen, valtauttaminen, kumppanuus yksityisen sektorin kanssa ja uudet johtamisfilosofiat. Tyypillisesti innovaatioiden käynnistäjinä toimivat paikalliset muutosagentit (*local heroes*), visionäärinen keskijohto tai asiakaspalvelijat, jotka ovat valmiita riskinottoon, vaikka siihen ei kannustetakaan.

Innovaatioiden syntyyn vaikuttavat sekä laaja-alainen suunnittelu että vähittäinen etsiminen, usein molemmat. Suurin este innovaatiolle muodostuu sisäisestä byrokratiasta. Usein ammattikuntien asenteet muutosta kohtaan eivät ole suotuisia, eikä kumppaniorganisaatioiden kanssa ole helppoa koordinoita yhteistyötä. Toisinaan keskijohto tai ammattiliitot saattavat vastustaa muutosta. Aineisto osoittaa, että esteitä voidaan voittaa suostuttelun ja mukauttamisen kautta. Innovatiiviset ohjelmat ovat lisänneet kysyntää, pienentäneet kustannuksia sekä parantaneet palveluita, moraaliala ja tuottavuutta. Ne ovat saaneet paljon median huomiota, ja niitä kopioidaan laajasti (Borins 2000).

Borins (2002) erottaa kolme innovaatiojohtajuuden ideaalityyppiä: a) poliittisesti johdettu vastaus kriisiin, b) vastanimitetyn johtajan vetämä organisaatiomuutos ja c) alhaalta ylöspäin syntynyt innovaatio, jossa asiakaspalvelijat ja keskijohto ovat toimineet aloitteellisesti. Kvantitatiivinen aineisto osoittaa, että alhaalta ylöspäin syntyneet innovaatiot ovat paljon yleisempiä kuin oletetaan. Tehokas poliittinen kriisijohtajuus edellyttää laajaan tietopohjaan rakennettua päätöksentekoa, laajoja neuvotte-luja sekä erilaisten vaihtoehtojen tutkimista. Onnistunut organisaatiomuutos edellyttää johtajalta poliit-

tisen luottamuksen palauttamista, yhteyksien rakentamista sidosryhmiin ja asiakkaisiin sekä epämotivoituneen henkilöstön vakuuttamista siitä, että muutos on mahdollinen ja että heidän toimintaansa tuetaan. Poliittiset johtajat ja päälliköt voivat luoda innovatiivisuuteen kannustavan ilmapiirin neuvottelemalla henkilöstön kanssa ja luomalla kannustavan palkkiojärjestelmän. Lisäksi johdon on tärkeää antaa innovaattoreille epävirallista tunnustusta, kannustaa, suojata näitä valvontahakuiselta keskusjohdolta ja tukea julkisesti alhaalta ylös syntyneitä innovaatioita, jotka ovat osoittautuneet menestykselliseksi ja tarpeellisiksi.

5.2 Julkisen arvon innovatiivinen kehittäminen Isossa-Britanniassa

Jean Hartley on organisaatioanalyysin professori Warwickin kauppakorkeakoulun tutkimusryhmässä *Institute of Governance & Public Management*. Hän on peruskoulutukseltaan organisaatiopsykologi ja kiinnostunut innovaatioista ja parannuksista julkisessa palvelutuotannossa, poliittisesta ja hallinnollisesta johtajuudesta, työntekijöiden reaktioista muutoksiin ja epävarmuuteen sekä organisatorisista ja kulttuurisista muutoksista julkisissa palveluorganisaatioissa. Hartley oli yksi tutkijoista, joka on työskennellyt viime vuosina Ison-Britannian ESRC:n rahoittaman *Advanced Institute of Managementin* julkisen sektorin tutkimuksen edistämishankkeessa. Vuonna 2010 ilmestyvien artikkeleiden otsikot kuvaavat hänen nykytutkimuksensa avainsanoja:

- *Political leadership – knowledge and capabilities for leadership across the whole public service system*
- *The role of leadership in knowledge creation and transfer for organizational learning and improvement*
- *Innovations in governance*
- *Public value through innovation and improvement.*

Avainsanoja ovat erityisesti hallinta (*governance*), julkinen arvo (*public value*) ja innovaatio (*innovation*).

Hartley on kirjoittanut innovoinnista julkisella sektorilla useita artikkeleita (mm. Hartley 2005, 2006, Moore & Hartley 2008, Hartley 2008). Lisäksi hän on toimittanut yhdessä Cam Donaldsonin, Chris Skelcherin ja Mike Wallacen kanssa *Cambridge University Pressin* julkaiseman kirjan *Managing to improve public services* (2008). Esipuheen ja jälkisanojen lisäksi Hartley on kirjoittanut kirjaan katsausartikkelin julkisen sektorin innovaatioista. Seuraavassa selostetaan tarkimmin tämän kirjan antia mutta viitataan myös muihin Hartleyn kirjoituksiin.

Hartleyn toimittaman kirjan keskeinen lähtökohta on ensinnäkin julkisten palvelujen tärkeyden tunnustaminen. Kirja alkaa lauseella:

”The global focus on improving public services reflects a rediscovery of their central role in the well-being, sustainability and growth of communities, cities and nations” (Hartley ym. 2008, 3).

Julkiset palvelut eivät ole raskas lumitaakka yksityisten talojen katoilla vaan parhaimmillaan yhteinen kivijalka kansalaisten, yritysten ja muiden organisaatioiden erilaisille rakennuksille. Hartley korostaa, että huolimatta 1980- ja 1990-lukujen pyrkimyksistä rajoittaa julkisen sektorin kasvua, erityisesti Yhdysvalloissa ja Englannissa, julkisen sektorin merkitys on kasvanut. Hänen mukaansa tämä ei johdu vain esimerkiksi väestön ikääntymisen tuomasta terveyspalvelujen lisääntyneestä tarpeesta eikä vält-

5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista

tämättä huonosta, tuhlailevasta hallinnosta vaan julkisten palvelujen merkityksestä ihmisten hyvinvoinnille, yhteiskunnan toimivuudelle ja talouden kilpailukyvyille.

”Public services are back on the agenda as a positive feature of a society, but in a new relationships with business and civil society groups” (Hartley ym. 2008, 7).

Toiseksi Hartley korostaa, että julkisen sektorin palvelujen johtaminen vaatii erityistä johtamisnäkemystä. Julkinen valta toimii yhä enemmän yhteistyössä yritysten ja *not-for-profit*-organisaatioiden kanssa, mutta siitä huolimatta kaikilla kolmella on omat, erityiset funktionsa ja niistä johtuvat erilaiset johtamiskäytännöt. Julkiset palvelut on tarkoitettu kaikille eikä vain halukkaille ostajille, ja lisäksi julkisiin palveluihin sisältyy määräyksiä, joita kansalaisten on pakko noudattaa. Julkisten palvelujen suuntaviivoista päätetään poliittisissa päätöksentekoeleimissä. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi julkisjohtaminen on vain joissakin suhteissa samanlaista kuin johtaminen yksityisellä sektorilla. On siis tunnettava julkisjohtamisen konteksti:

”For example the concepts of strategy, or leadership, or innovation ... require an understanding of the roles of politicians and the public as well as the internal management processes of the organization” (Hartley ym. 2008, 10).

Hartley kannattaa kontekstisidonnaista johtamisnäkemystä. On tutkittava, millainen johtaminen toimii, kenen kannalta se toimii, missä olosuhteissa se toimii ja miksi näin on. Vasta sen jälkeen voidaan kehittää hyvää innovatiivista julkisjohtamista.

Hartley tukeutuu edellä jo esiin nousseen *Harvard Kennedy Schoolin non-profit*-organisaatioiden tutkimuksen professorin Mark Mooren 1990-luvulla kehittämään *public value* -konseptiin (julkinen arvo) (Moore 1995, Benington & Moore 2010). Hartley on kirjoittanut julkisen sektorin innovaatioista myös yhdessä Mooren kanssa. Mooren kiteyttämä julkisen arvon malli löi itsensä läpi Isossa-Britanniassa 2000-luvun alussa Tony Blairin hallituksen aikana (Kelly ym. 2002), ja sen tunnetuin yksittäinen soveltaja on BBC (Coyle ym. 2010). Julkisen arvon konseptilla on yhtymäkohtia julkisten palvelujen vaikuttavuustutkimukseen ja tulosprisma-ajatteluun (*the performance prism*) (valtiovarainministeriö 2005). Konsulttitoimisto Accenture on kehittänyt julkinen arvo -konseptiin liittyvän oman konseptinsa, jonka nimi on *The Accenture Public Sector Value Model* (Cole & Parston 2006). Mallia on sovellettu Suomessa ainakin työministeriön *Kotouttamisen vaikuttavuus ja mittaaminen* -projektissa (työministeriö 2007).

Viimeksi mainitut julkisen arvon sovellukset ovat mittauskeskeisiä. Mooren ja Hartleyn näkemys *public value* -lähestymistavasta on yleisemmällä tasolla ja korostaa enemmän innovaatioita. Mooren ja Hartleyn mukaan kyseessä on julkisen sektorin muotoutumassa oleva johtamismalli (*networked governance*), joka on vaihtoehto perinteiselle julkiselle hallinnolle (*public administration*) ja uudelle julkisjohtamiselle (*new public management*) (Hartley 2005, myös Stoker 2006 ja O'Flynn 2007). Taulukot 1 ja 2 kuvaavat mallien eroja. Hartley korostaa, että kaikki kolme mallia elävät nykyisin rinnakkain ja kilpailevat keskenään ja niillä kaikilla on omat vahvat ja heikot puolensa. Historiallisesti on liu'uttu vähitellen perinteisestä hallinnosta (hierarkiasta) johtamisen (markkinat) kautta kohti monimuotoista hallintaa (verkostot). Tämä trendi pätee sekä yksityiseen että julkiseen sektoriin.

5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista

Taulukko 1. Kilpailevat paradigmat: hallinnan ja julkisen johtamisen muuttuvat ideologiset käsitykset.

	Traditional public administration	New public management	Networked governance
Context	Stable	Competitive	Continuously changing
Population	Homogeneous	Atomized	Diverse
Needs/problems	Straight forward, defined by professionals	Wants, expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
Strategy	State and producer centred	Market and customer centred	Shaped by civil society
Governance through actors	Hierarchies Public servants	Markets Purchasers and providers Clients and contractors	Networks and partnerships Civil leadership
Key concepts	Public goods	Public choice	Public value

Taulukko 2. Innovaatio ja parannus erilaisissa hallinnan ja julkisen johtamisen käsityksissä.

	Traditional public administration	New public management	Networked governance
Innovation	Some large-scale, national and universal innovations	Innovations in organizational form more than content	Innovation at both central and local levels
Improvement	Large step-change Improvements initially, but less capability for continuous improvements	Improvements in managerial processes and systems. Customer focus produces quality improvements in some services	Aiming for both transformational and continuous Improvement in front-line services
Role of policy makers	Commanders	Announcers & commissioners	Leaders and interpreters
Role of public managers	"Clerks and martyrs"	Efficiency and market maximizers	"Explorers"
Role of the population	Clients	Customers	Co-producers

Lähtökohtainen perusidea *public value* -ajattelussa on viittaus yksityisen sektorin omistajälähtöiseen johtamiseen (*shareholder value management*), jonka yksinkertaisimman version mukaan yrityksen johdon tehtävä on maksimoida yrityksen omistajien arvoa (yrityksen pörssiarvoa). Vastaavasti Mooren mukaan julkisen sektorin organisaatioiden tehtävänä on maksimoida julkista arvoa, joka tarkoittaa kansalaisten saamaa kokonaisuhyötyä julkisen sektorin toiminnasta. Julkisella arvolla on kolme ulottuvuutta:

- palvelujen järjestäminen
- yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaaminen ja
- luottamuksen ja legitimitetin säilyttäminen toimintaa kohtaan.

Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa, että julkisen sektorin tulisi tuottaa julkisilla varoilla (*input*) tehokkaasti laadukkaita palveluja (*output*), jotka johtavat haluttuihin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöllisiin tuloksiin tai vaikutuksiin (*outcomes*) siten, että yleinen luottamus julkisen vallan toimintaan ja demokratiaan lisääntyy (*trust*). Jos julkinen sektori toimii hyvin, syntyy hyvä kehä: tehokkuus vanhojen palvelujen tuotannossa luo tilaa uusille paranneluille täsmäpalveluille, joiden seurauksena palvelujen vaikuttavuus lisääntyy. Tämä puolestaan lisää kan-

5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista

salaisten luottamusta julkisiin organisaatioihin, mikä edelleen mahdollistaa ja innostaa niitä toimimaan entistä paremmin.

Innovaatiotoiminnan tärkeys korostuu tässä lähestymistavassa monipuolisesti. Innovoinnilla tähdätään (1) nykypalvelujen tuotannon tehokkuuteen (tuottavuus), (2) sellaisten uusien parannettujen palvelujen luomiseen (laatu), jotka (3) kohdistuvat oikeisiin kohteisiin (asemointi), minkä seurauksena palvelujen vaikuttavuus lisääntyy. Jotta tämä onnistuisi, tarvitaan spesifejä palvelu- ja yleisiä hallinta-innovaatioita.

Artikkelissaan *The innovation landscape for public service organizations* Hartley (2008) korostaa innovaatiokäsitteistön huolellista käyttöä julkisen sektorin yhteydessä. Käsitteiden käytössä tulisi välttää suorien mallien ottamista yksityiseltä sektorilta ja pelkän muodikkaan innovaatioretoriikan harjoittamista: innovaatiokäsitteistö on hyödyllinen vain, jos se saa meidät näkemään asioita uudella tavalla ja/tai suuntaamaan julkista hallintoa parempaan suuntaan. Hän toteaa, että alan tutkimusta on vähän ja nyt voidaan vielä vahvasti vaikuttaa siihen, millaiseksi julkisen sektorin innovaatiotutkimus ja -toiminta muovautuu.

Innovaatiot Hartley määrittelee ideoiksi, jotka on otettu käyttöön ja jotka merkitsevät jotakin enemmän (*a step change*) kuin tavanomaiset pikkuparannukset. Lisäksi Hartley korostaa, että innovaatio on sekä prosessi (innovointi) että tulos (innovaatio) ja lisäksi niiden välinen päättymätön ketju. Innovaatiot eivät ilmesty taikurin hatusta, ”*out of blue*”. Lisäksi ne muuttuvat jatkuvasti kun ne otetaan käyttöön vaihtelevissa olosuhteissa.

Hartley käyttää useita dimensioita julkisten innovaatioiden tyyppien hahmottamisessa. Hän puhuu

- tuoteinnovaatioista (esim. jokin laite sairaalassa)
- palveluinnovaatioista (esim. sähköinen verokaavake)
- prosessi-innovaatioista (esim. organisatoriset ratkaisut, joilla *front-* ja *back-office*-toiminnot saadaan optimoitua uudella tavalla)
- asemointi-innovaatioista (palvelu tarjotaan uudessa kontekstissa: esim. kirjasto ostoskeskuksessa, tai erityisesti räätälöitynä uudelle asiakasryhmälle: esim. kirjastopalvelu maahanmuuttajille)
- strategisista innovaatioista (julkinen palveluorganisaatio kehittää kokonaan uuden nykytarpeita paremmin palvelevan palvelun: esim. internet-tuki kirjastoissa)
- hallintainnovaatioista (uudet päätöksenteon ja palvelutuotannon järjestelyt)
- retorisisista innovaatioista (uudet käsitteet, jotka suuntaavat ja innostavat toimimaan uudella tavalla).

Konkreettiset innovaatiot ovat Hartleyn mukaan kombinaatioita edellä mainituista.

Moore ja Hartley (2008, myös Moore & Hartley 2010) erottavat hallintainnovaatiot palvelutuotantoon liittyvistä innovaatioista ensinnäkin siinä, että ne kehitetään ja otetaan käyttöön useimmiten organisaatiotason yläpuolella: niissä on osallisina organisaatioiden verkostoja, ja ne koskevat muutoksia yhteiskunnallisissa tuotantjärjestelmissä, ei niinkään yksittäisissä organisaatioissa. Toiseksi ne eroavat siinä, ettei niissä ole kysymys vain konkreettisista muutoksista tuotantoprosesseissa vaan myös tuotannollisen toiminnan rahoituksesta, toimintaan ohjaavasta päätöksenteosta ja tuotantjärjestelmien arviointikriteereistä.

Moore ja Hartley painottavat, että koska julkisen sektorin hallintainnovaatiot muuttavat julkisten palvelujen tuotoksia, jakelutapaa ja tuotantoprosessia, ne on syytä ottaa vakavasti. He pohtivat, miten julkisen sektorin hallintainnovaatioita voidaan ymmärtää tai edistää nykyisten innovaatioteorioiden pohjalta, jotka perustuvat pääosin yksityisen sektorin tuote-, prosessi- ja palveluinnovaatioiden ana-

lyysiin. Moore ja Hartley nostavat neljän tapaustutkimuksen pohjalta esiin viisi ominaisuutta, jotka erottavat julkisen ja yksityisen sektorin innovaatiot toisistaan. Jälkimmäiset ylittävät organisaatioiden rajat luodakseen verkostoon pohjautuvaa päätöksentekoa, rahoitusta ja tuotantojärjestelmiä sekä hyödyntävät uusia resursseja. Ne hyödyntävät julkisen vallan mahdollisuuksia vaikuttaa yksityisiin oikeuksiin ja vastuisiin sekä jakavat uudelleen oikeuksia määrittellä ja arvioida tuotoksen arvo.

Innovaatioiden aikaansaamiseen tarvitaan Hartleyn (2008) mukaan useimmiten useita toimijoita. Keskeisiä toimijoita ovat (1) julkisen sektorin johtajat ja henkilöstö; (2) poliitikot ja poliittiset neuvonantajat; (3) asiakkaat eli kansalaiset sekä (4) ammatilliset ja johtamisverkostot. Innovaatiot voivat syntyä ylhäältä alaspäin (poliittinen aloite ja sitä seuraava hallinnollinen ohjaus) tai alhaalta ylöspäin (henkilöstön ja yksikköpäälliköiden aloite). Hartleyn mukaan sekä Ison-Britannian että Yhdysvaltain aineistot todistavat alhaalta ylöspäin syntyvien innovaatioiden olevan yleisempiä. Lisäksi Hartley korostaa ammatillisten verkostojen (esimerkiksi kirjastonhoitajat) ja johtajaverkostojen (poikkihallinnolliset verkostot) merkitystä erityisesti innovaatioiden leviämisen väylinä. Asiakkaiden ja kansalaisten merkitystä innovaattoreina Hartley korostaa von Hippelin (2005) ja *open innovation* -paradigman (Chesbrough 2003) hengessä.

Julkisen sektorin innovaatioiden diffuusio on erilainen kuin diffuusio yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla innovaatioita suojellaan salassapidolla, patenteilla ja muilla vastaavilla keinoilla. Julkisella sektorilla innovaatioiden ainakin pitäisi olla yhteistä omaisuutta. Tästä huolimatta innovaatioiden leviäminen voi olla hidasta. Hartleyn mukaan tärkein syy tähän on se, etteivät innovaatiot leviä leikkaa-liimaa-tyyliin vaan ne muuttuvat matkatessaan ja juutuessaan organisaatiosta toiseen.

Hartley ei käytä innovaatiota parannuksen (*improvement*) synonyyminä. Hänen mukaansa parannuksia voidaan tehdä ilman innovaatioita eivätkä kaikki innovaatiot johda parannuksiin. Joskus, vaikkakin harvoin, toimitaan niin vakaisissa oloissa, ettei ole tarvetta sen paremmin parannuksiin kuin innovaatioihinkaan. Monet innovaatiot epäonnistuvat niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Hartleyn kriteeristön mukaan vain hyödylliset innovaatiot lisäävät julkista arvoa.

5.3 Julkiset palveluinnovaatiot Tanskassa

Tässä jaksossa kuvataan Tanskassa, erityisesti Roskilden yliopiston innovaatiotutkimusryhmässä (*Innovation Research Group*) tehtyä innovaatiotutkimusta, koska se on johtanut uuden kiinnostavan lähestymistavan syntyyn. Viime vuosikymmenien aikana ryhmän tutkimus on kohdistunut muun muassa palvelu- ja elämystalouden innovaatioihin, nopeisiin käytännöllisiin innovaatioihin, jatkuvaan pienimuotoiseen innovaatiotoimintaan sekä käyttäjien ja henkilöstön rooliin innovaatioprosesseissa.

Tutkijat ovat olleet kiinnostuneita siitä, miten innovaatio on muuttumassa teknologisesta ja teollisesta refleksiivisempään muotoon, jossa ovat osallisina monet instituutiot, sektorit, yritykset ja yhteiskunnalliset ryhmät (Sundbo & Fuglsang 2002, Fuglsang & Sundbo 2005, Fuglsang 2008a). Tutkimus on kohdistunut organisaatioiden erilaisiin tapoihin tukea luovuutta ja innovatiivisuutta. Tutkijat ovat pyrkineet luomaan syvempää ymmärrystä sellaisesta muutoksesta, joka on yhteiskunnan intresseissä. Heidän tutkimuksensa ovat liittyneet julkisiin sosiaali- ja terveys- (Fuglsang 2009b, 2008a, 2006), kirjasto- (Fuglsang 2008b, Fuglsang & Mattson 2008) ja vapaa-ajan palveluihin (Sundbo ym. 2008, Fuglsang & Sorensen 2009). Näiden tapaustutkimusten pohjalta he ovat pyrkineet luomaan käytäntöön pohjautuvaa näkemystä innovaatiotoiminnasta.

5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista

Professorit Jon Sundbo ja Lars Fuglsang (2005) ovat tutkineet innovaatiota sosiaalisena toimintana. Heidän näkemyksensä mukaan innovaatiot rakentuvat systeemisellä tasolla, eivät yksilöiden toiminnasta käsin. He pyrkivät selittämään innovaatiota systeemiteorian viitekehyksen kautta. Keskeisiä käsitteitä heidän analyysissään ovat *sosiaaliset järjestelmät* ja *toimijuus*. Sosiaaliset järjestelmät ovat kuvaavia termejä, joiden avulla voidaan luonnehtia roolien ja tehtävien suhteita. Niiden takana ovat toimijat, jotka toteuttavat rooleja. Innovaatio tyypillisesti häiritsee ja hajottaa organisaation toimintaa, mistä syystä organisaation (tai sen johdon) on pyrittävä luomaan uusia integrointimekanismeja, joiden avulla toiminnan jatkuvuus turvataan. He nostavat esille kolme innovaatiomallia, jotka eroavat siinä, pohjautuuko niiden integrointimekanismi (1) arvoihin, (2) teknologiaan vai (3) strategiaan ja refleksiivisyyteen.

Ensimmäistä mallia luonnehtii yrittäjän karisma ja jossain määrin myös konflikteja synnyttävät osaamiset, jotka saavat henkilöstön seuraamaan johtajaa. Muutosprosessit eivät ole kovin refleksiivisiä, ja ne voivat aiheuttaa turbulenssia ja muutosvastarintaa. Toista mallia luonnehtii systemaattinen lähestymistapa tieteelliseen työhön. Olennaista siinä on semanttinen valta ja ammatillinen status. Sosiaalinen kompetenssi kytkeytyy vahvasti ammatilliseen uskottavuuteen. Tärkeimmäksi Sundbon ja Fuglsangin mukaan on nousemassa viimeksi mainittu malli, jota kuvaavat refleksiivisyys ja vuorovaikutustaidot ja jonka olennaisia piirteitä ovat sosiaalinen älykkyys ja luovuus. Mainitut kolme mallia edustavat tutkijoiden mukaan systeemideterminismin eri asteita. Käytännössä yksittäisten organisaatioiden innovaatiomallia ei ole kuitenkaan helppo tyypittää puhtaasti tiettyyn luokkaan.

Fuglsang (2008a) väittää, että avoimen innovaation malli on tulossa yhä olennaisemmaksi kehitetyssä palveluja julkiselle sektorille. Tähän kehitykseen on vaikuttanut se, että yhä enemmän hyödynnettäviä ideoita saadaan valveutuneilta kansalaisilta, ulkopuolisilta arvioijilta, alihankkijoilta, kansainvälisistä selvityksistä sekä median uutisoinnista ja kritiikistä. Terveystieteiden palveluja koskevan tapaustutkimuksen pohjalta Fuglsang pohtii, kuinka julkisen sektorin toimijat voisivat hyödyntää paremmin avointa innovaatiota. Hän painottaa, että hyötyäkseen näistä ideoista julkisen sektorin on tultava vuorovaikutukseen mukaan, tunnistettava kysyntä sekä tutkittava, minkälaisia kannusteita yhteiskehittelylle (*cocreation*) ja yrittäjyydelle voidaan luoda. Näihin toimenpiteisiin hän viittaa termillä strateginen refleksiivisyys. Strategisuus tarkoittaa ryhtymistä toimenpiteisiin kysynnän tunnistamiseksi, tärkeiden ideoiden levittämiseksi ja yrittäjyyden kannustamiseksi systeemitasolla. Refleksiivisyys taas viittaa osallistumiseen sekä ammattilaisten ja käyttäjien välisen yhteiskehittelyn viitekehyksen luomiseen.

Fuglsangin mukaan (2009b) innovaation määritelmää tulisi laajentaa, jotta se auttaisi selittämään, kuinka innovaation kehittäminen ja innovaatiojohtaminen julkisella sektorilla tapahtuu. Vanhusten palveluja koskevan tapaustutkimuksen pohjalta hän (2009a) päätelee, että aiemmassa kirjallisuudessa kehitetyt käsitteet *ad hoc* -innovaatio (Gallouj & Weinstein 1997), innovaation jälkikäteen tunnistaminen (Toivonen ym. 2007) ja *bricolage* eli arkipäivän ongelmanratkaisujen kautta tapahtuva asteittainen yhdistely ja kehittäminen (ks. esim. Styhre 2008) ovat tärkeitä julkisen sektorin innovaatiotoiminnan ymmärtämisessä. Näiden käsitteiden käyttöönotto tarjoaa aiempaa käytännönläheisemmän tulkinnan innovaatiosta. Fuglsangin (2009a) mukaan arkipäivän kehitystyö (*bricolage*) ja innovaatioprosessit voidaan kytkeä löyhästi yhteen. Toisaalta on tärkeää, että ne ovat toisistaan riippumattomia prosesseja, jotka eivät häiritse toisiaan. Silti ne liittyvät samaan systeemiin ja voivat antaa inspiraatiota toisilleen.

Edellä kuvatun tutkimuksen pohjalta on kehkeytynyt uudenlainen lähestymistapa innovaatioon, joka kutsutaan nimellä *innovation with care*. Lähestymistapaa valottaa kootusti Fuglsangin (2008b) toimittama kirja *Innovation and the creative process*. Se korostaa toisaalta ihmisistä ja toisaalta kunnollisista innovaatioprosesseista huolehtimista; useimmat innovaatiothan epäonnistuvat ja johtavat menetyksiin. Lähestymistavassa on uutta se, että se tarkastelee innovaatiota ensisijaisesti sosiologisesta näkökulmasta unohtamatta kuitenkaan vallitsevaa eli taloudellista näkökulmaa.

Innovaatiota tarkastellaan prosessina, jossa on mukana paljon toimijoita, jotka edustavat erilaisia näkökulmia, ideoita ja kulttuureja. Innovaatiolla tavoiteltavien hyötyjen aikaansaaminen edellyttää näiden erilaisten näkökulmien huolellista yhteen kietomista. Innovaatiotoiminta nähdään luonteeltaan yhteisenä ja yleisenä, eikä sitä voida rajata minkään tietyn kansalais- tai henkilöstöryhmän erityiseksi toiminnaksi. Lähestymistavan mukaan innovaatio edellyttää yhtäaikaaisesti moninaisuutta ja kollektiivisuutta, ja olennaista on näiden välinen tasapaino. Tasapainon aikaansaaminen riippuu niin markkinoista kuin muista yhteiskunnallisista ja organisatorisista voimista. Tutkijoiden mukaan innovaatiotoiminnan johtaminen edellyttää refleksiivistä lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon sekä taloudelliset että sosiaaliset näkökohdat ja kiinnitetään huomiota jännitteisiin eri sektoreiden, organisaatioiden ja ihmisten välillä. Näistä lähtökohdista innovaatiotoiminta nähdään pikemminkin tulkinnallisena toimintana kuin suunnitteluna, pikemminkin heterogeenisuutena ja jännitteinä kuin homogeenisuutena ja kontrollina sekä pikemminkin viisautena kuin tieteenä. Kirjassa pohditaan myös sitä, miten sosiaaliset ja organisatoriset voimat vaikuttavat tasapainon löytämiseen moninaisuuden ja kollektiivisuuden välillä. Tässä yhteydessä huomio kiinnitetään neljään mekanismiin: osallistumiseen, tärkeyteen, asemointiin ja toiminnan tekemiseen ymmärrettäväksi (*sensemaking*).

Mainituista mekanismeista osallistuminen viittaa organisaatiotasoiseen moninaisuuden edistämiseen. Osallistuminen tarkoittaa sitä, että ihmiset osallistuvat kokemusten ja ideoiden vaihtoon. Edellytyksenä on, että ihmiset voivat toimia itsenäisesti ja ilmaista avoimesti mielipiteitään. Tärkeys viittaa kollektiivisuuden mekanismiin. Tämä liittyy siihen, että ihmiset pitävät toisia ideoita toisia parempina ja ovat siksi halukkaampia hyödyntämään niitä ja oppimaan niistä. Tutkijat haluavat nostaa esille sen, että innovaation leviämistä ei voida aina perustaa markkinamekanismille, vaan on otettava huomioon myös ihmisten tarpeet. Ihmiset eivät aina käytännössä voi hyödyntää markkinamekanismia, koska he ovat riippuvaisia paikallisesti tarjotuista palveluista (esim. kulttuuripalvelut ja koulut). Useiden julkisten palveluiden kehittämisen kannalta onkin suuri haaste löytää markkinamekanismin lisäksi myös muita tapoja tuoda hyviä ideoita ja kokemuksia tunnetuiksi ja saada niitä laajamittaisesti levitettyä.

Asemointi on moninaisuuden mekanismi yhteiskunnallisella tasolla. Se viittaa siihen, että kansalaiset ja organisaatiot voivat asemoida itsensä toimijoiksi talouden ja innovaatioiden kehityksessä. Tämä taas edellyttää, että ihmiset voivat vapaasti pyrkiä ajamaan taloudellisia ja yhteiskunnallisia päämääriä ja ilmaista mielipiteensä. *Sensemaking* viittaa siihen, että innovaatioprosessissa on tilaa jatkuvaan toiminnan tekemiseen ymmärrettäväksi, jolloin ihmiset voivat käyttää hyväksi uusia kokemuksia ja ideoita ja tehdä niistä yhdessä ymmärrettäviä. *Sensemaking* on mikrotasoinen kollektiivisuuden mekanismi. Sen avulla ihmiset pyrkivät selvittämään, mikä on tarkoituksenmukaista ja merkityksellistä tietyissä erityistilanteissa. Ihmiset siis muuttavat uudet ideat ja palvelut sopiviksi paikalliseen kontekstiin ennen kuin ne otetaan käyttöön. Tämä on tärkeä prosessi avoimen innovaation ja strategisen refleksiivisyyden näkökulmasta. Ulkopuolelta syntyneet ideat on sopeutettava paikalliseen ympäristöön ennen kuin ne otetaan käyttöön.

5.4 Transition-lähestymistapa Hollannissa

Tarkastelluissa innovaatiolehdissä käsitellyistä politiikkainnovaatioaihioista eniten on esillä hollantilais-ten teknologiatutkijoiden viimeisten 15 vuoden aikana kehittämä sosio-tekni-ten järjestelmien rakenteellisiin siirtymiin (*transitions*) liittyvät teoreettiset kehitelmät, historialliset empiiriset analyysit sekä politiikkaehdotukset. Empiiriset tapaukset liittyvät lähes poikkeuksetta kysymykseen siitä, miten nykyiset sosio-tekni-ten järjestelmät voisivat muuntua enemmän kestävä-än kehityksen suuntaisiksi. *Transition-lähestymistapa* on sovellettu Hollannissa käytäntöön erityisesti energiapolitiikassa, ja ajatusmallin kehittämistä tuettiin viisivuotisella laajalla tutkimusohjelmalla *Knowledge Network on System Innovations and Transitions (KSI Programme)*. Ohjelman päätös-konferenssi pidettiin kesäkuussa 2010.

Tälle ajatussuuntaukselle on omistettu tarkastelluissa lehdissä peräti viisi teemanumeroa (*Technological Forecasting & Social Change* 6/2005 ja 2/2009, *Technology Analysis & Strategic Management* 5/2008, *Policy Sciences* 4/2009 ja *Research Policy* 4/2010), minkä lisäksi teemaan liittyy lukuisia yksittäisiä artikkeleita muissa lehdissä sekä toimitettuja kirjoja (esim. Elzen ym. 2004, Voss ym. 2006).

Suuntauksen keskeinen teoreettinen käsite on *monitasoperspektiivi*, (*Multi-Level Perspective MLP*). Sen tärkein kehittäjä on Frank Geels, joka työskentelee nykyisin *Science Policy Research Unitissa* Isonsa-Britanniassa (SPRU, Sussexin yliopisto). Geelsin viimeaikaisista julkaisuista tärkeimpiä ovat Schot ja Geels 2008, Verbong ym. 2008 ja Geels 2010. Geelsin mukaan MLP ei pyri olemaan suuri syntetisoiva yhteiskunnallinen teoria (*grand theory*) vaan keskitason teoria (*middle range theory*), joka käsittelee spesifiä kohdetta eli sosio-tekni-ten järjestelmien siirtymiä yhdestä toimintamallista toiseen (Geels 2010, 508).

MLP-viitekehityksen avulla on tehty paljon empiirisiä historiallisia tutkimuksia toteutuneista rakenteellisista siirtymistä. Sen lisäksi lähestymistapaan on aina sisällytynyt normatiivinen eetos käyttää sitä apuna rakenteellisten siirtymien edistämiseksi sellaisissa sosio-tekni-ten järjestelmissä kuin energia, liikenne, maatalous jne. Tämä *transition-lähestymistapa* on jakaantunut kahteen konseptiin. Varhaisempi näistä on *strategic niche management* (SNM) (mm. Kemp ym. 1998, Schot & Geels 2008) ja uudempi *transition management* (mm. Rotmans ym. 2001, Nill & Kemp 2009, Kemp & Rotmans 2009). Lähestymistapa arvioivia artikkeleita on paljon (Smith & Kern 2009, Kern & Howlett 2009, Heiskanen ym. 2009, Shove & Walker 2010).

MLP:n, SNM:n ja TM:n keskeisiä käsitteitä ovat seuraavat:

- *Sosio-tekni-ten järjestelmä* (*socio-technical system*) on tekni-ten yhteiskunnallinen kokonaisuus, jonka puitteissa yhteiskunnassa tuotetaan jokin funktionaalinen kokonaisuus (esimerkiksi energia-, liikenne- tai terveydenhuollon järjestelmä) tai sen osa-alue (sähköjärjestelmä, joukkoliikennejärjestelmä, neuvolajärjestelmä). Järjestelmä koostuu tieteellis-tekni-tenistä, taloudellisista, organisatorisista, poliittisista ja kulttuurisista elementeistä.
- *Hallitseva toimintamalli* (*regime/paradigm/dominant design*) on nykyisin vallitseva tapa, jolla sosio-tekni-ten järjestelmä toimii. Esimerkiksi energiajärjestelmän nykyisin vallitseva tapa voidaan kiteyttää niin, että se on hyvin keskittynyt ja perustuu pääosin fossiilisiin polttoaineisiin ja ydinvoimaan.
- *Rakenteellinen siirtymä* (*transition*) tarkoittaa, että jokin sosio-tekni-ten järjestelmä siirtyy uuteen hallitsevaan toimintamalliin. Siirtymä tapahtuu saamalla aikaan *systeminen innovaatio* (*system innovation*). Esimerkiksi energiajärjestelmä saattaa siirtyä nykymallista kohti hajaute-

tumpaa ja uusiutuvia energialähteitä enemmän hyödyntävään malliin. Siirtymäpolut (*transition pathways*) voivat olla hyvin erilaisia sekä prosessin että lopputuloksen suhteen, eli kysymys ei ole yhdestä suuresta ratkaisevasta systeemi-innovaatiosta vaan pikemminkin suuresta joukosta pieniä systeemisii innovaatioita, joiden yhteisvaikutuksena uusi toimintamalli valtaa alaa.

- *Monitasoperspektiivissä (multi-level perspective)* rakenteellisia siirtymiä analysoidaan kolmen tason sisällä ja välillä tapahtuvien vuorovaikutusten kautta: (1) *(Makro)ympäristö (landscape)* (esimerkiksi taloudelliset suhdanteet, merkittävät tieteelliset keksinnöt) on sosio-tekni- sen järjestelmän eksogeeninen ulkoinen ympäristö, joka on hallitsevan toimintamallin ulottumatto- missa. Siellä tapahtuvat muutokset voivat synnyttää paineita hallitsevan toimintamallin muut- tamiseen. (2) *Uudet kokeilut (niche innovations)* luovat potentiaalisia muutoksen mahdolli- suuksia. (3) *Hallitsevan toimintamallin sisäinen kriisiytyminen (destabilization)* (esim. öljy- kriisi tai terveydenhuollon kustannuskriisi) luo tilaa kokeiluille ja lisää ympäristöpaineiden voimaa.
- *Strategiset kokeilut (strategic niche management)* ovat erilaisten toimijoiden (yrittäjien, kulut- tajien, poliitikkojen ym.) yrityksiä tietoisesti luoda uusia ratkaisuja väliaikaisesti suojatuissa lokeroissa (*local niche*). Rinnakkaisten ja monien paikallisten kokeilujen onnistunut kumuloi- tuminen voi johtaa uuden sosio-tekni- sen toimintatavan syntyyn (*emerging field*). Useat tois- tensa kaltaiset uudet toimintatavat ja ratkaisut voivat sitten muuttaa koko vallitsevan toimin- tamallin (*new regime*).
- *Siirtymäpolitiikka (transition management)* on SNM:ää kunnianhimoisempi konsepti, joka pyrkii rakenteellisen siirtymän edistämiseen suoraan systeemitasolla. Keskeistä siinä on kaik- kien kiinnostuneiden toimijoiden (nykyregimen toimijat, uudet kokeilijat, ulkopuoliset ideoi- jat) kokoaminen yhteistyöhön ns. transitoareenoille, joilla luodaan yhteistä visiota tulevaisuu- desta, käynnistetään kokeiluja ja tuetaan jo meneillään olevia sopivia hankkeita. Rohkeat pit- kän aikavälin visiot auttavat irtautumaan toiminnan nykypiteistä, ja kokeilut luovat koke- muksia, joista oppimalla ja joita pohtimalla (*reflexive governance*) voidaan ottaa seuraavia as- keleita sitoutumatta etukäteen liian yksityiskohtaisiin ratkaisumalleihin.

SNM ja TM ovat esimerkkejä tutkijoiden luomista politiikkainnovaatioaihioista. Niitä on jossain mää- rin sovellettu käyttöön Hollannissa, ja ne ovat herättäneet kiinnostusta myös muualla. Suomessa niitä on pyritty soveltamaan terveydenhuollon (esim. Kivisaari ym. 2009), ympäristöpolitiikan (esim. Kivi- saari ym. 2004) ja metsäpolitiikan kysymyksiin (Hartikainen & Hetemäki 2008), vaikkakaan ei valta- valla menestyksellä (Heiskanen ym. 2009).

Rakenteelliset siirtymät edellyttävät muutoksia yhteiskuntapoliittisissa näkemyksissä, ja siirtymät sisältävät myös luovaa tuhoutumista: toiset voittavat enemmän kuin toiset. Siirtymäpolitiikka edellyt- tää myös laajahkoa konsensusta ja julkisen sektorin merkittävää roolia muutosprosessin tukijana. Suomessa esimerkiksi Sitra on sellainen taho, joka toisinaan yrittää toimia muutosagenttina tällä tasol- la. Strategiset kokeilut on helpompi konsepti, koska paikallisten kokeilujen yrittäminen on ennen kaikkea mukana olevien toimijoiden, yritysten, niiden asiakkaiden ja julkisten toimijoiden yhteinen vapaaehtoinen pyrkimys. Sitä on kuitenkin arvosteltu siitä, että se keskittyy lähinnä tuottaja- ja tekno- logiavetoisuuteen eivätkä kuluttajien ja kansalaisten arkiset käytännöt ole päässeet riittävästi esiin (Shove & Walker 2010, Pantzar & Shove 2010).

5. Syventäviä esimerkkejä eri konteksteista

Tavanomaisesti politiikkainnovaatiot eivät synny näin vahvasti tutkijoiden ehdotusten pohjalta. Keskeisempiä organisaatioita niiden synnyttämisessä lienevät nykyisin OECD:n ja EU:n kaltaiset organisaatiot, jotka toki voivat hyödyntää tutkimuksessa luotuja ehdotuksia. Esimerkiksi Suomen uusi kansallinen innovaatiostrategia omaksui tutkijoiden ja muun muassa EU:n piirissä luodun käsityksen kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden merkityksestä nykyinnovaatiotoiminnassa (ks. tarkemmin esim. Lovio 2009). Tämä on johtanut siihen, että Suomen työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan toimenpideohjelman (TEM 2010). Ohjelmaa voidaan pitää hyvänä esimerkkinä pitkälle konkretisoituneesta tutkijoiden ja hallinnon vuorovaikutuksen tuloksena syntyneestä politiikkainnovaatioaihiosta. Sekä tämän että *transition*-lähestymistavan käytännön tuloksia päästään arvioimaan vasta muutaman vuoden kuluttua.

6. Kohti innovatiivista julkisjohtamista ja palvelutuotantoa

Edellä esitetyssä katsauksessa on tullut esiin monenlaisia, osin rinnakkaisia ja osin ehkä vastakkaisiakin näkemyksiä julkisen sektorin innovaatioista ja innovaatiotoiminnasta. Tutkimus on vielä alkuvaiheessa mutta kuitenkin vahvasti käynnissä, ja jo nyt on syntynyt joukko hedelmällisiä lähestymistapoja. Case-tutkimuksia erityisesti terveydenhuollon alueella on tehty jo paljon ja erilaisista maista. Referoidulla tutkimuksella on niin paljon yhteistä, että ainakin hypoteesinomaisesti voi väittää Hartleytä seuraten, että on syntymässä innovaatioita korostava julkisjohtamisen tapa (*networked governance*), joka kilpailee perinteisen ja uuden julkisjohtamisen mallien kanssa. Referoitu kirjallisuus korostaa julkisen sektorin tärkeyttä yhteiskunnallisessa kehityksessä, ja siinä on raportoitu paljon esimerkkejä, jotka luovat uskoa julkisen sektorin uudistumiskykyyn.

Esitetyn katsauksen perusteella syntymässä olevaa innovatiivista julkisjohtamista, palvelutuotantoa ja siihen liittyvää erityistä innovaationäkemyistä voisi luonnehtia karkeasti seuraavalla tavalla:

1. Innovaatiokäsitteistön käyttöönoton potentiaalinen hyödyllisyys. Katsaus osoittaa, että perinteisessä julkishallinnon tutkimuksessa ja käytännössä ei ole juurikaan käytetty innovaatiokäsitteistöä. Tämä ei tarkoita, että julkisella sektorilla ei olisi tehty innovaatioita vaan että vastaavista asioista on puhuttu aiemmin muilla termeillä. On puhuttu muun muassa laatujohtamisesta, hyvistä käytännöistä, organisaatioiden oppimisesta, muutosjohtamisesta, hallinnon kehittamisestä ja älykkästä regulaatiosta. Kun nyt innovaatiokäsitteistöä ryhdytään soveltamaan julkisella sektorilla, pitää yrittää vaikuttaa siihen, että tapahtuu muutakin kuin kielellinen muutos. *Potentiaalisesti suurin yleinen hyöty voisi olla siinä, että julkisten organisaatioiden uudistumissuuntautuneisuus vahvistuisi ja kunnianhimoisuus toiminnan vaikuttavuuden parantumisen suhteen lisääntyisi. Innovaatiokäsitteistön pitäisi tarjota uusia näkökulmia nykytoiminnan analysointiin ja uudistusten suunnitteluun. Uudistuksia aikaansaaneet henkilöt voivat myös kokea saavansa arvostusta tekemästään työstä. Lisäksi johtamistutkimus on yleisesti osoittanut, että johtamisopit kuluvat käytössä. Organisaatioissa tarvitaan käsitteistön uudistamista kohtuullisin vaikkakaan ei liian lyhyin välein.*

Innovaatiokäsitteistön potentiaalinen hyödyllisyys vaihtelee kuitenkin julkisen sektorin sisällä. Katsauksen perusteella sen käyttö on yleisintä ja luontevinta julkisen palvelutuotannon yhteydessä, tähän asti erityisesti terveydenhuollossa. Sen soveltaminen joillakin julkishyödykkeiden alalla (maanpuolustus) voi olla vaikeampaa, jopa tarpeetonta.

6. Kohti innovatiivista julkisjohtamista ja palvelutuotantoa

2. Julkisen sektorin innovaatioiden erityisluonne. Yksilöpsykologisella tasolla innovatiivisuus ei välttämättä paljon muutu, puhutaan sitten uusien energiatekniikoiden kehittämisestä tai uudesta tavasta pukea lapsille kuravaatteita päiväkodissa. Silti referoitu kirjallisuus korostaa hyvin vahvasti julkisen sektorin erityispiirteiden ymmärtämisen tärkeyttä. Erityispiirteet liittyvät sekä julkisen sektorin organisoitumiseen (esim. poliittisten päättäjien, virkamiesten ja kansalaisten keskinäisiin suhteisiin) että julkishallinnon tavoitteisiin. Julkisen sektorin innovaatiot ovat luonteeltaan pitkälti sosiaalisia innovaatioita (innovaatioita, joilla on arvoa yhteiskunnallisten ongelmien ratkomisessa) erotukseksi voittoa tuottavien yritysten innovaatioista, jotka keksivät ja täyttävät aukkoja markkinoilla (Murray ym. 2010). Tältä kannalta katsauksen havainto perinteisen innovaatiotutkimuksen ja julkishallinnon tutkimuksen pienestä leikkausjoukosta on keskeinen puute. *On siis vahvistettava innovaatiotutkijoiden, julkishallinnon tutkijoiden ja kunkin politiikan lohkon sisällöllisten erityisasiantuntijoiden vuorovaikutusta, jotta perinteisen innovaatiotutkimuksen käsitteistöä opitaan rikastamaan kulloisiinkin tarpeisiin.*

3. Innovaatioiden tarve. Poliittisessa keskustelussa innovaatioiden tarvetta perustellaan useimmiten julkisen sektorin kustannuspaineella, joissakin tapauksissa jopa kustannuskriisillä. Julkisen talouden velkaantuminen, näköpiirissä oleva – ehkä jopa oleellinen – kasvun hidastuminen sekä väestön ikääntyminen edellyttävät tiukkaa menotaloutta. Kaikki sellaiset organisatoriset ja prosessi-innovaatiot, jotka lisäävät julkisen hallinnon ja palveluiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta tiukan menotalouden puitteissa, ovat tervetulleita. Läpikäyty kirjallisuus tuo kuitenkin esiin kustannusten lisäksi monia muitakin syitä innovaatioiden kehittämiselle ja käyttöönotolle. Tuoteinnovaatioita tarvitaan julkisten palvelujen laadun parantamiseksi olosuhteissa, joissa kansalaiset ovat yhä vaativampia muun muassa palvelujen joustavuuden ja yksilöllisyyden suhteen ja joissa julkiset palvelut kilpailevat todellisten tai potentiaalisten yksityisten palveluiden kanssa. Julkista hallintoa ja palveluja tarvitaan jatkuvasti monien yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti tärkeiden asioiden hoitamiseen. Näiden palveluiden laadukkuus on tärkeää myös julkisen sektorin legitimitetin myönteisen kehityksen kannalta. Innovaatioita tarvitaan myös siksi, että yhteiskunnalliset tarpeet ja myös tekniset mahdollisuudet muuttuvat jatkuvasti. Esimerkiksi kirjastopalvelut eivät voi 2000-luvun tietoyhteiskunnassa olla samanlaisia kuin 1900-luvulla; tarvitaan asemointi- ja strategisia innovaatioita. Innovaatiotarpeita syntyy myös julkisen sektorin henkilöstön työn kehittämiseksi. *Katsauksen tulos siis on, ettei kustannuspaine ole ainoa innovaatioiden ajuri julkisella sektorilla. Kustannuspaineen yksipuolinen korostaminen voi johtaa innovaationäkökulman kaventumiseen.*

4. Palveluinnovaatiot. Katsaus osoittaa, että tähän asti niin Suomessa kuin kansainvälisestikin julkisen sektorin innovaatiotutkimus on keskittynyt lähinnä terveydenhuollon kenttään. *Tärkeä tutkimuksellinen haaste olisikin vetää yhteen terveydenhuollon tutkimuksen tuloksia ja katsoa, mitä niistä voitaisiin oppia muiden sektoreiden sekä niin tutkimuksen kuin käytännön kehittämisenkin kannalta.* Opetus-, kulttuuri- ja kirjastoala näyttäisi olevan yksi lupaava uusi tutkimusalue. Toinen nousussa oleva alue on energia- ja ympäristöpolitiikan kenttä.

5. Johtamis- ja hallintainnovaatiot. Katsauksen perusteella julkisen sektorin tutkimuksessa näyttää olevan vakiintumassa käsitys, että julkishallintoa ja -palvelutuotantoa on hyvä tarkastella kolmen toimintatavan rinnakkaisen läsnäolon näkökulmasta: perinteinen julkishallinnon toimintamalli (*public*

administration), uusi julkisjohtaminen (*new public management*) ja kehittymässä oleva verkostoitunut julkishallinta (*networked public governance*) täydentävät ja kilpailevat keskenään. Esimerkiksi tuoreessa Stephen P. Osbornen (2010) toimittamassa kirjassa *The New Public Governance?* tämä kolmijako on keskustelun lähtökohta. Tämä kirja ja muu referoitu kirjallisuus ei esitä empiiristä väitettä, että verkostoitunut julkishallinta olisi kokonaan korvaamassa kaksi ajallisesti edeltävää mallia. Se ei myöskään esitä normatiivista väitettä, että verkostoitunut julkishallinta olisi aina paras tapa toimia. Verkostoituneen julkishallinnon myötä julkishallinnon konteksti on kuitenkin monimuotoistunut, ja tämä kolmas malli korostaa eniten innovaatioita. *Jatkossa johtamis- ja hallintainnovaatioiden tutkimuksen kannalta on siis tärkeää vertailla näiden mallien (ja niiden sekoitusten) suhdetta innovaatioihin ja innovointiin.*

6. Poliittikkainnovaatiot. Katsauksen mukaan poliittikkainnovaatioita on tutkittu vähiten, vaikka innovaatiotutkimus onkin aina tarjonnut apua julkisen sektorin perinteisen tiede- ja teknologiapolitiikan ja nykyisen innovaatiopolitiikan kehittämiseen. Esimerkiksi innovaatiotutkimuksen tulokset ovat vaikuttaneet Suomen nykyisen innovaatiopolitiikan toimintatapoihin. Erityisesti poliittikkainnovaatioissa, mutta myös johtamis- ja palveluinnovaatioissa on tärkeää ymmärtää, ettei kysymys kaiken kaikkiaan ole vain asioiden hallinnoinnista (*policy*) vaan myös arvopohjaisesta poliittisesta päätöksenteosta (*politics*). Poliittiset päättäjät niin valtakunnallisella kuin kunnallisella tasolla voivat parhaimmillaan olla innovatiivisia toimijoita (*policy entrepreneurs*), ja joka tapauksessa heillä on tärkeä rooli hallinnon asiantuntijoiden ja kansalaisten ohella innovatiivisten asenteiden luomisessa ja innovaatioiden hyväksymisessä. Arvopohjaista politiikkaa ei pidä häivyttää julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta, vaan päinvastoin se pitää integroida näkyväksi osaksi innovointia.

7. Erilaisia innovaatiotyyppisiä. Tässä katsauksessa käytetty kolmijako palvelu-, johtamis- ja poliittikkainnovaatioihin näyttäisi toimivan kohtuullisen hyvin. Katsauksessa on esitelty kuitenkin myös muita luokitteluja ja erityisen tärkeitä innovaatiotyyppisiä, joita käytetty kolmijako tuo huonosti esiin. Ensinnäkin innovaatiotutkimuksessa käytetty systemisen innovaation käsite näyttäisi edelleen hyödylliseltä. *Systemisellä innovaatiolla* on läpikäydyssä kirjallisuudessa erilaisia merkityksiä, mutta vaikuttaa siltä, että olisi hedelmällistä mieltää se keskisuureksi innovaatioksi, jossa yhdistyy palvelu-, johtamis- ja poliittikkainnovaatioiden osatekijöitä tavalla, joka muuttaa yhtäaikaaisesti toiminnan että sen toimintaympäristön.

Myös asemointi- (missä kontekstissa ja kenelle palvelu tarjotaan) ja strategiset innovaatiot (tulevaisuuden uusien tarpeiden ennakointi) voivat myös olla hyödyllisiä kategorioita. Käsitteelliset (retoriset) innovaatiot ovat usein tärkeitä uusien ajatusmallien ja näkökulmien syntyisessä ja käytännön toiminnan aikaansaamisessa. Clayton Christensenin luoma disruptiivisten innovaatioiden ajatus on tulos myös julkiselle sektorille. Käsitettä on vaikea kääntää suoraan. Alun perin sillä on tarkoitettu innovaatioita, jotka on tarkoitettu palvelemaan muita kuin aikaisempia huippuasiakkaita. Disruptiivisissa innovaatioissa yhdistyy taloudellinen edullisuus (uudet käyttäjäryhmät pääsevät sitä kautta hyötymään niistä) ja uudet tuote- tai palveluominaisuudet. Ne eivät siis ole parempia (ja usein kalliimpia) palveluja vanhojen kriteereiden perusteella (ja siinä mielessä jatkavia ja säilyttäviä innovaatioita), vaan edullisia ja uusia piirteitä omaavia tuotteita ja palveluja (kehityksen suuntaa muuttavia, vanhaa häiritseviä

6. Kohti innovatiivista julkisjohtamista ja palvelutuotantoa

innovaatioita). Tässä raportissa käytetty käänös *täsmäinnovaatio* tavoittaa osin tämän ajatuksen korostaen samalla, että innovaatioilla tähdätään vaikuttavuuden parantamiseen.

8. Innovaatiojohtaminen: Tässä kirjallisuuskatsauksessa on puhuttu suhteellisen vähän innovaatio-toiminnan johtamisesta, varsinkin alussa määritellystä erityisestä innovaatiojohtamisesta. Näyttäisi siltä, että kirjallisuus ei mitenkään aja erityisen erillisen t&k-organisaation rakentamista julkiselle sektorille (vrt. teollisten yritysten t&k-organisaatiot). Kirjallisuus näyttää pikemminkin korostavan yleisen innovatiivisen johtamisen merkitystä, innovoinnin kytkeytymistä käytännön toimintaan erillisen kehittämistoiminnan sijasta ja julkisen sektorin henkilöstön laajaa osallistumista innovaatioiden kehittämiseen ja käyttöönottoon. Alati laajenevan arviointitoiminnan ja innovoinnin välille pitäisi myös pystyä rakentamaan parempia yhteyksiä.

Erityinen innovaatiojohtaminen voi olla kuitenkin tarpeellista innovaatioiden tunnistamisen, jäsentämisen ja levittämisen kannalta. Puolivalmiiden ratkaisujen jalostaminen ja muiden kokemuksesta oppiminen voisi olla tehokkaampaa, jos julkisella sektorilla rakennettaisiin verkostoja ja alustoja hyvien ratkaisujen levittämiseen ja juurruttamiseen.

Innovaatioita estää kirjallisuuden mukaan muun muassa julkisen sektorin organisaatioiden suuri koko ja kompleksisuus, pyrkimys välttää riskejä, taloudellisten resurssien puute, tarve neuvotella hyvin monien sidosryhmien kanssa sekä ammattikuntien vastustus. Kaksi viimeksi mainittua seikkaa ovat toisaalta sellaisia, joita ei voida kiertää vaan jotka pitäisi pikemminkin mieltää tärkeiksi innovoinnissa huomioitaviksi tekijöiksi. Innovaatiojohtamisessa edellytetään sekä hyvää organisaatioiden sisäistä että verkostojohtamista. Ammattikuntien mahdollinen vastustus voidaan parhaiten voittaa kietomalla henkilöstön työn kehittäminen olennaiseksi osaksi innovaatiotoimintaa. Lars Fuglsangin ajattelua seuraten innovoinnin olennainen menestystekijä on erilaisten intressien huolellinen yhteen kietominen kehittämishankkeissa.

Kirjallisuuskatsauksen mukaan innovaatioita syntyy sekä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin. Tässä esitelty kirjallisuus korostaa hiukan enemmän alhaalta ylöspäin syntyvien innovaatioiden merkitystä. Paikalliset kokeilut luovat onnistuessaan pohjaa laajoillekin uudistuksille. Kysymys ei ole vain yksittäisistä henkilöistä (*local heros*) vaan innovaatiotoiminnan yleisestä demokratisoitumisesta kaikkien asiaksi. Jotta tämä onnistuisi, pitää paikallisella ammattitaitoisella henkilöstöllä olla tilaa innovoinnille. Tarkka valtakunnallinen normitus ja standardointi voivat olla joskus hyväksi palvelun minimimitason kontrollissa, mutta ne eivät edistä uusien ajatusten syntymistä.

9. Innovaatioiden hyödyllisyys julkisen arvon lisääjinä. Läpikäyty kirjallisuus korostaa sitä, että kaikkien uudistusten todellista innovatiivisuutta ja hyödyllisyyttä pitää huolellisesti analysoida politiikan päämääriä vasten. Todelliset innovaatiot lisäävät toiminnan synnyttämää julkista arvoa (*public value*), joka tarkoittaa parempaa hallintoa ja parempia palveluja arvioituna erityisesti vaikuttavuuden ja julkisen sektorin toimintakyvyn parantumisesta käsin.

10. Tilastollista ja sektorikohtaista tietoa. Katsauksen mukaan systemaattista tietoa julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta aletaan lähivuosina kerätä yksityisen sektorin tapaan. Tällainen määrällinen kokonaistieto kaipaa rinnalleen laadullisempaa sektorikohtaista tietoa. Laadullisen sektorikohtaisen tiedon tuottaminen auttaa rakentamaan oikeanlaista tilastollista työkalua koko alueen kattamiseen.

6. Kohti innovatiivista julkisjohtamista ja palvelutuotantoa

Lisäksi laadullinen sektorikohtainen tieto voi antaa jo sinänsä kullekin sektorille aineksia innovointitoiminnan lisäämiseen ja innovaatioiden diffuusioon.

11. Innovaatiokilpailut. Katsauksen mukaan monissa maissa järjestetään erilaisia kilpailuja innovoinnin lisäämiseksi. Pisin traditio tälle toiminnalle on Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Yksi tutkimuksen aihe on se, olisiko jollekin tällaiselle kilpailulle tarvetta myös Suomessa, ja jos olisi, miten se pitäisi järjestää.

Lähdeluettelo

- Ahola, E. & Rautiainen, A.-M. (toim.). 2009. Kasvuparadigman muutos – innovaatiotoiminnan uudet trendit. Tekesin katsaus 250/2009.
- Anttiroiko, A.-V. 2009. Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kuntien innovaatiotoiminta kunnallishallinnon muutoksen suuntaajana. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 37 (3), s. 276–295.
- Arason, E.Ö. 2006. Implementation of electric prescribing system at the Landspítali-University Hospital. In Koch, P. (ed.) 2006. Innovation in the public sector in the Nordic Countries. Case studies. Interact report No. 2. NIFU STEP, Oslo.
- Archibugi, D. & Filippetti, A. 2009. Book review on Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R.R. (eds) 2005. The Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press. Research Policy 38, 2, s. 437–440.
- Bekkers, V.J.J.M., Foreword. In Veenswijk M. (ed.) 2005. Organizing innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations. IOS Press.
- Benington, J. & Moore, M. (eds) 2010. Public value: The theory and practice. Palgrave.
- Bergek, A., Jacobsson, S., Carlsson, B. Lindmark, S. & Rickne, A. 2008. Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: A scheme of analysis. Research Policy 37, s. 407–429.
- Bloch C. 2010. Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation. Module 1 – Conceptual Framework. Preliminary Draft.
- Borins, S. 2000. What border? Management innovation in the United States and Canada. Journal of Policy Analysis and Management, 19:1, s. 46–74.
- Borins, S. 2001a. Encouraging innovation in the public sector. Journal of Intellectual Capital 2, 3, s. 310–319.
- Borins, S. 2001b. Public Management Innovation: towards a global perspective. American Review of Public Administration.
- Borins, S. 2001c. Innovation, success, and failure in public management research: some methodological reflections. Public Management Review 3, s. 3–17.
- Borins, S. 2002. Leadership and Innovation in the public sector. Leadership & Organization Development Journal 23/8, s. 467–476.
- Boyne, G. A., Gould-Williams, J.S., Law, J. & Walker, R.M. 2005. Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform. Environment and Planning C: Government and Policy 23, 3, s. 419–436.

- Bugge M.M., Hauknes, J. & Slipersaeter, S. Innovation and heterogeneity in the public sector. Module 1 – Conceptual Framework, Preliminary Draft.
- Castellacci, F. 2008. Technological paradigms, regimes and trajectories: manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation. *Research Policy* 37, s. 978–994.
- Chesbrough, H. 2003. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Cole, M. & Parston, G. 2006. *Unlocking public value*. John Wiley & Sons/Accenture.
- Coyle, D., Woolard, C. & Poole, T. 2010. Public value in practice – Restoring the ethos of public service. BBC Trust. (<http://www.bbc.co.uk/bbctrust>.)
- Denis, J-L., Hébert, Y. Langley, A., Lozeau & Trottier L.-H. 2002. Explaining Diffusion Patterns for Complex Health Care Innovations. *Health Care Management Review*. Summer, s. 60–73.
- Elzen, B., Geels, F.W & Green, K. (eds) 2004. *System Innovation and the Transition to Sustainability*. Edward Elgar.
- Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R.R. (eds) 2005. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.
- Fagerberg, J. & Verspagen, B. 2009. Innovation studies – The emerging structure of a new scientific field. *Research Policy* 38, s. 218–233.
- Faulkner, A. 2009. Regulatory policy as innovation: Constructing rules of engagement for a technological zone of tissue engineering in the European Union. *Research Policy* 38, s. 637–646.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., Wood, M. & Hawkins, C. 2005. The nonspread of innovations: the mediating role of professionals. *Academy of Management Journal* 48:1, s. 117–134.
- Ferlie, E., Lynn Jr, L.E. & Pollitt, C. (eds) 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Freitas, I.M.B. 2008. Sources of differences in the pattern of adoption of organizational and managerial innovations from early to late 1990s, in the UK. *Research Policy* 37, s. 131–148.
- Fuglsang, L. 2006. Commitment to public innovation: a case study of a Copenhagen health care centre. In Koch (ed.) 2006. *Innovation in the public sector in the Nordic Countries*. Interact Report No. 2.
- Fuglsang, L. 2008a. Capturing the benefits of open innovation in public innovation: a case study. In *International Journal of Services Technology and Management*, Vol. 9. 3/4, s. 234–248.
- Fuglsang, L. (ed.) 2008b. *Innovation and the creative process. Towards innovation with care*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.

- Fuglsang, L. 2009a. The impact of public-private innovation networks on public innovation in health: explorative cases. Paper to XIXth International RESER Conference "Public and private services in the new global economy". Budapest 24.9.–25.9.2009.
- Fuglsang, L. 2009b. Attachment to work in home care: Active and passive socially sustained actions in innovation. Paper for EGOS conference. Barcelona 2.–4.7.2009.
- Fuglsang, L. & Mattson, J. 2008. An integrative model of care ethics in public innovation. *The Service Industries journal* 29:1, s. 21–34.
- Fuglsang, L. & Sorensen F. 2009. The balance between bricolage and innovation: Management dilemmas in sustainable public innovation. Paper to XIXth International RESER Conference "Public and private services in the new global economy. Budapest 24.9.–25.9.2009.
- Fuglsang, L. & Sundbo, J. 2005. The organizational innovation system: three modes. *Journal of Change Management* 5:3, s. 329–344, September.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. 1997. Innovation in Services. *Research Policy* 26, s. 537–556.
- García-Goñi, M. 2008. The adoption and diffusion of technological and organizational innovation in a Spanish hospital. In Windrum, P. & Koch, P. (ed.) 2008. *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar.
- Geels, F. W. 2004. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy* 33, s. 897–920.
- Geels, F.W. 2005. Processes and patterns in transitions and system innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective. *Technological Forecasting & Social Change* 72, s. 681–696.
- Geels, F.W. 2010. Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Research Policy* 39 (4), s. 495–510.
- Godin, B. 2009. National Innovation System: The System Approach in Historical Perspective. *Science Technology & Human Values* 34, s. 476–501.
- Godo, H. 2008. Providing care to the elderly: political advocacy, innovation models and entrepreneurship in Oslo. In Windrum, P. & Koch, P. (ed.) 2008. *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar.
- Hall, M. & Holt, R. 2008. New public management and cultural change: the case of UK public sector project sponsors as leaders. In Windrum, P. & Koch, P. (ed.) 2008. *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar.
- Halvorsen, T. Hauknes, J. Miles, I. & Roste, R. 2005. On the differences between public and private sector innovation. *Publin Report No. D9*.
- Hartikainen, H. & Hetemäki, L. 2008. Hollannin malli (transition management) ja sen soveltuvuus met-sien käytön politiikkaan. *Metlan työraportteja* 101.

- Hartley, J. 2005. Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management* 25 (1), s. 27–34.
- Hartley, J. 2006. Innovation and its contribution to improvement: a literature review for policy-makers, policy advisors, managers and academics. London: Department of Communities and Local Government.
- Hartley J. 2008. The innovation landscape for public service organisations. In Hartley, J., Donaldson, C., Skelcher, C. & Wallace, M. (eds). *Managing to improve public services*. Cambridge University Press.
- Hartley, J., Donaldson, C. Skelcher, C., Wallace, M. (eds) 2008. *Managing to improve public services*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hátun, H. 2006. In Koch, P. (ed.) 2006. *Innovation in the public sector in the Nordic Countries. Case studies*. Interact report No. 2. NIFU STEP, Oslo.
- Heiskanen, E., Kivisaari, S., Lovio, R., & Mickwitz, P. 2009. Designed to travel? Transition management encounters environmental and innovation policy histories in Finland. *Policy Sciences* 42, s. 409–427.
- Hess M. & Adams D. 2007. Innovation in Public Management: The role and function of community knowledge. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 12:1, article 2.
- Howells, J. 2008. New directions in R&D: current and prospective challenges. *R&D Management* 38:3, s. 241–252.
- Hwang, J. & Christensen, C.M. 2008. Disruptive Innovation in health care delivery. a framework for business-model innovation. *Health Affairs Sept/Oct: 27:5*, s. 1329–1335.
- Jeppesen, L.B. & Laursen, K. 2009. The role of lead users in knowledge sharing. *Research Policy* 38, s. 1582–1589.
- Kansallinen innovaatiostrategia 2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, ohjausryhmän raportti 12.6.2008.
- Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. 2002. *Creating public value – An analytical framework for public service reform*. Strategy Unit, Cabinet Office, UK.
- Kemp, R. & Rotmans, J. 2009. Transitioning policy: co-production of a new strategic framework for energy innovation policy in the Netherlands. *Policy Sciences* 42, s. 303–322.
- Kemp, R., Schot, J. & Hoogma, R. 1998. Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management. *Technology Analysis and Strategic Management* 10, s. 175–194.
- Kemp, R. & Veehuizen R. 2005. Policy learning: what does it mean and how can we study it? Publin report D15. NIFU STEP. Oslo.

- Kern, F. & Howlett, M. 2009. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences* 42, s. 391–408.
- Kickert W. J.M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector.* Sage Publications.
- Kim, E-S. 2008. Chemical Sunset: Technological Inflexibility and Designing an Intelligent Precautionary “Polluter Pays” Principle. *Science Technology & Human Values* 33, s. 459–479.
- Kivisaari, S., Kokkinen, L., Lehto, J. & Saari, E. 2009. Sosiaali- ja terveydenhuollon systemisen innovaation johtaminen. VTT Tiedotteita 2504, Helsinki.
- Kivisaari, S., Lovio, R. & Väyrynen, E. 2004. Managing experiments for transition – examples of societal embedding in energy and health care sectors. In: Elzen, B., Geels, F.W. & Green, K. (eds). *System Innovation and the Transition to Sustainability.* Edward Elgar, s. 223–250.
- Koch, P. & Hauknes, J. 2005. On innovation in the public sector. Publin report No. D20.
- Koch, P. (ed.) 2006. *Innovation in the public sector in the Nordic Countries. Case studies.* Interact report No. 2. NIFU STEP, Oslo.
- Lehto, J. 2010. Harvardin opeilla terveydenhuollon rakennemuutoksia? Julkaisematon artikkelikäsikirjoitus.
- Lovio, R. 2009. Näkökulmia innovaatiotoiminnan ja –politiikan muutokseen 2000-luvulla. In Ahola, E. & Rautiainen, A-M. (toim.). *Kasvuparadigman muutos – Innovaatiotoiminnan uudet trendit. Tekesin katsaus 250/2009.* Tekes, s. 3–40.
- Measuring Public Innovation in the Nordic Countries. <http://www.mepin.eu>.
- Mina, A. & Ramlogan, R. 2008. Health innovation processes at the public-private interphase. In Windrum, P. & Koch, P. (ed.) 2008. *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management.* Edward Elgar.
- Mintrom, M. 1997. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*: 41:3, s. 738–770.
- Misuraca, G.C. 2009. e-Government 2015: exploring e-government scenarios, between ICT-drive experiments and citizen-centric implications. *Technology Analysis & Strategic Management* 21 (3), s. 407–424.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value.* Harvard University Press.
- Moore, M.H. 2005. Break-through innovations and continuous improvement: two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money and management* 25 (1), s. 43–50.
- Moore, M. & Hartley, J. 2008. Innovations in Governance. *Public Management Review* 10 (1), s. 3–20.

- Moore, M. & Hartley, J. 2010. Innovations in Governance. In Osborne, S. (ed.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, s. 52 – 71.
- Moran, M., Rein, M. & Goodin, R.E. (eds.) 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Mulgan, G. & Albury, D. 2003. *Innovation in the public sector*. Cabinet Office, London.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. 2010. *The open book of social innovation*. The Young Foundation.
- National Audit Office, 2006. *Achieving innovation in central government organisations*.
- National Audit Office 2009. *Innovation across central government*.
- Negro, S.O. & Hekkert, M.P. 2008. Explaining the success of emerging technologies by innovation system functioning: the case of biomass digestion in Germany. *Technology Analysis & Strategic Management* 20 (4), s. 465–482.
- Nill, J. & Kemp, R. 2009. Evolutionary approaches for sustainable innovation policies: From niche to paradigm? *Research Policy* 38, s. 668–680.
- O’Flynn, J. 2007. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration* 66 (3), s. 353–366.
- OECD 2006. *Innovation and Knowledge-Intensive Service Activities*. OECD.
- OECD, EUROSTAT 2005. *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition*. OECD Publishing.
- Organizing innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. IOS Press. 2005.
- Osborne D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. (Ed.) 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Osborne, S. & Brown, K. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge.
- Pantzar, M. & Shove, E. 2010. Understanding innovation in practice: a discussion of the production and reproduction of Nordic Walking. *Technology Analysis & Strategic Management* (forthcoming).
- Parnaby J. & Towill. 2008. Enabling innovation in health-care delivery. *Health Services Management Research* 21, s. 141–154.

- Parsons, W. 2006. Innovation in the public sector: spare tyres and fourth plinths. *The Innovation Journal: The Public Sector innovation Journal* 12:2, article 1.
- Paulsen, N. 2005. New public management, innovation and the non-profit domain: new forms of organizing and professional identity. In Veenswijk M. (ed.) *Organizing innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. IOS Press.
- Pedersen, T.E. 2006. Digital x-rays: distributed examination of x-ray images using broad band technology. In Koch, P. (ed) 2006. *Innovation in the public sector in the Nordic Countries. Case studies*. Interact report No. 2. NIFU STEP, Oslo.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.) 2003. *Sage Handbook of Public Administration*. Sage Publications.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.) 2006. *Sage Handbook of Public Policy*. Sage Publications.
- Policy Sciences* 4/2009 (vol. 42). *Designing long-term-policy*. Guest edited by Voss, J-P., Smith, A. & Grin, J.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2004. *Public Sector Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Porter, M.e. & Teisberg O. E. 2004 . *Redefining competition in health care*. *Harvard Business Review*, June, s. 65–76.
- Pud'homme van Reine, R. 2005. Superhospitals, superversities and megaschools. Processes of inclusion and exclusion in public sector mergers. In Veenswijk M. (ed.)
- Research Policy* 4/2010 (Vol. 39). *Innovation and Sustainability Transitions*. Guest edited by Smith, A., Voss, J.-P. Grin, J.
- Rotmans, J., Kemp, E. & van Asselt, M. 2001. More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight – The journal of future studies, strategic thinking and policy* 3, s. 15–31.
- Sánchez-González, G., Sánchez-González, N. & Nieto, M. 2009. Sticky information and heterogenous needs as determining factors of R&D cooperation with customers. *Research Policy* 38, s. 1590–1603.
- Saranummi, N. & Kivisaari, S. 2006. Systemic Innovation Pirkanmaa Hospital District, Coxa joint replacement hospital. In Koch (ed.) 2006. *Innovation in the public sector in the Nordic Countries*. Interact Report No. 2.
- Savory, C. 2009. Building knowledge translation capability into public-sector innovation processes. *Technology Analysis & Strategic Management* 21:2, s. 149–171.
- Schot, J. & Geels, F.W. 2008. Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. *Technology Analysis & Strategic Management* 20:5, s. 537–554.

- Schubert, T. 2009. Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research – Boon or bane? *Research Policy* 38, s. 1225–1234.
- Shove, E. & Walker, G. (2010). Governing transitions in the sustainability of everyday life. *Research Policy* 30 (4), s. 471–476.
- Smith, A. & Kern, F. 2009. The transitions storyline in Dutch environmental policy. *Environmental Politics* 18 (1), s. 78–98.
- Smith, A. & Kern, F. (2009). The transitions storyline in Dutch environmental policy. *Environmental Politics* 18 (1), s. 78–98.
- Stoker, G. 2006. Public value management: a new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration* 36, 1, s. 41–47.
- Stuermer, M., Spaeth, S. & von Krogh, G. (2009). Extending private-collective innovation: a case study. *R&D Management* 39 (2), s. 170–191.
- Styhre, A. 2008. Tinkering with material resources: operating under ambiguous conditions in rock construction work. Paper to 24th EGOS Colloquium, 10–12 July 2008, at VU University Amsterdam.
- Sundbo, J. & Fuglsang, L. (Eds) 2002. *Innovation as strategic reflexivity*. London: Routledge.
- Sundbo, J., Sorensen, F. & Fuglsang, L. 2008. Innovation in the experience sector. Paper to RESER Conference. Stuttgart, Germany 25–26.9.2008.
- Tao, L. 2010. Innovation as response to emissions legislation: revisiting the automotive catalytic converter at Johnson Mattley. *R&D Management* 40 (2), s. 154–168.
- Technological Forecasting and Social Change* 2/2009 (Vol. 76). Transitions in Asia. Guest edited by Berkhout, F., Angel, D. & Wieczorek, A.J.
- Technology Analysis and Strategic Management* 5/2008 (Vol. 20). The dynamics of sustainable journeys. Guest edited by Geels, F.W., Hekkert, M.P. & Jacobsson, S.
- Technology Forecasting & Social Change* 6/2005 (Vol. 72). Transitions towards sustainability through system innovation. Guest edited by Elzen. B. & Wieczorek, A.
- Teisberg, O.E., Porter, M. E. & Brown G.B. 1994. Making Competition in health care work. *Harvard Business Review*, July–August., s. 131–141.
- Teperi J., Porter, M.E., Vuorenkoski, L. & Baron, J.F. 2009. The Finnish Health Care System: a value-based perspective. *Sitra reports* 82.
- Toivonen, M., Tuominen, T. & Brax, S. 2007. Innovation process interlinked with the process of service delivery: a management challenge in KIBS. *Économies et Sociétés* 8:3, s. 355–384.
- Työministeriö 2007. Kotouttamisen vaikuttavuus ja mittaaminen –projekti. Projektin loppuraportti 16.3.2007.

- TEM 2010. Kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan toimenpideohjelma (osa II). Luonnos 16.2.2010. <http://www.tem.fi/KIITO>.
- Walker, R.M. & Damanpour, F. 2008. Innovation type and organizational performance: an empirical exploration. In Hartley, J., Donaldson, C. Skelcher, C., Wallace, M. (eds) *Managing to improve public services*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Walker, R.M. 2006. Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration* 84, 2, s. 311–355.
- Valovirta, Ville & Hyvönen, Jukka (toim.) 2009. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Osaaminen, työ ja hyvinvointi 11/2009.
- Valtiovarainministeriö 2/2005. Tulosohjauksen käsikirja. Edita Prima Oy.
- van Rijswijk, M., Kleijn, M., Janson, M. & Menten, E. (2008). The process and experiences with creating user-driven innovation programmes in the Netherlands. *Technology Analysis & Strategic Management* 20 (3), s. 309–320.
- Veenswijk M. (ed.) *Organizing innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. IOS Press. 2005.
- Veenswijk, M. 2005. Cultural Change in the Public Sector: Innovating the Frontstage and Backstage. In Veenswijk M. (ed.) *Organizing innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. IOS Press. 2005.
- Verbong, G., Geels, F.W & Raven, R. 2008. Multi-niche analysis of dynamics and policies in Dutch renewable energy innovation journeys (1970–2006): hype-cycles, closed networks and technology-focused learning. *Technology Analysis & Strategic Management* 20 (5): 555–573.
- Windrum, P. & Garcia-Goñi, M. 2008. A neo-Schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy* 37, s. 649–672.
- Windrum, P. & Koch, P. (eds) 2008. *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar.
- Windrum, P. 2008. Patient-centered diabetes education in the UK. In Windrum, P. & Koch, P. (eds.) 2008. *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar.
- von Hippel, E. 2005. *Democratizing Innovation*. MIT Press.
- Voss, J-P., Bauknecht, D. & Kemp, R. (eds) 2006. *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Edward Elgar.



Julkaisun sarja, numero ja
raporttikoodi

VTT Tiedotteita 2540
VTT-TIED-2540

Tekijä(t) Raimo Lovio & Sirkku Kivisaari		
Nimeke Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen		
Tiivistelmä Tämä kirjallisuuskatsaus julkisen sektorin innovaatiotoiminnan peruslähtökohdista pohjautuu kansainvälisen tuoreen tutkimuksen tarkasteluun. Analyysin kohteena ovat eräät keskeiset innovaatioalan lehdet viime vuosilta sekä joukko julkishallinnon tutkimuksia, joissa on käytetty innovaatiokäsitettä. Syventäviä esimerkkejä on tuotu esille Pohjois-Amerikasta, Isosta-Britanniasta, Tanskasta ja Hollannista. Katsauksessa innovaatiot jaotellaan palvelutuotannon, johtamisen ja politiikan innovaatioihin. Lisäksi käytetään sellaisia käsitteitä kuin systeemiset innovaatiot, asemointi-innovaatiot, käsitteelliset innovaatiot ja disruptiiviset innovaatiot. Julkisella sektorilla innovaatio on käsitteenä melko uusi. Innovaatioita on toki tehty aikaisemminkin, mutta niistä on usein käytetty erilaisia nimiä, kuten esimerkiksi hyvät käytännöt, organisaatioiden oppiminen tai älykäs regulaatio. Innovaatiokäsitteistön käyttöönotolla saattaa olla joitakin hyödyllisiä vaikutuksia. Se voi vahvistaa uudistumissuuntatuneisuutta tai tarjota uusia näkökulmia sekä analyysi- ja suunnittelukeinoja. Parhaimmillaan se voi innostaa ja motivoida, koska henkilöstöllä keskeinen rooli niiden tekemisessä ja innovaatiot voidaan nähdä keinoksi uudistaa hyödylliseksi (eikä rasitteeksi) koettua julkista sektoria. Palvelutuotannon innovaatioiden tutkimusta on tehty eniten sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Tärkeä tutkimuksellinen haaste onkin vetää yhteen terveydenhuollon tutkimuksen tuloksia ja tarkastella, mitä niistä voitaisiin oppia muiden sektoreiden kannalta. Kansainvälinen kirjallisuus liittyy johtamisinnovaatio-teeman yleisempään keskusteluun julkisjohtamisen malleista. Kirjallisuudessa erotetaan kolme toisiaan täydentävää ja toistensa kanssa kilpailevaa julkisjohtamisen mallia: julkishallinnon perinteinen toimintamalli, uusi julkisjohtaminen ja verkostoitunut julkishallinta. Uuteen julkisjohtamiseen pohjautuvat innovaatiot ovat ehkä dominoineet liikaa, erityisesti kustannuslähtöistä innovaatioajattelua ja siksi kahden muun mallin tarjoamia lähtökohtia on tärkeää tutkia nykyistä enemmän. Innovaatiopolitiikan kehittämistä on tutkittu paljon. Lisäksi sosiaali- ja terveyspolitiikan sekä ympäristö- ja energiapolitiikan tutkimus on ollut vireää. Poliittikkainnovaatioiden tutkimuksessa sekä <i>policy</i> - että <i>politics</i> -näkökulmat ovat vahvasti mukana. Kirjallisuus tuo esille, että poliittiset päättäjätkin voivat olla innovaattoreita. Uusin kirjallisuus painottaa, että arvo-pohjaista politiikkaa ei pidä häivyttää julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Sen sijaan se tulee tuoda näkyväksi osaksi innovointia. Kirjallisuudessa korostuvat alhaalta ylöspäin kulkevat innovaatioprosessit sekä ammattitaitoisen henkilöstön ja paikallisten kokeilun tukeminen. Mutta toki innovaatioita synnytetään myös ylhäältä alaspäin. Viimeaikaisessa kirjallisuudessa korostetaan innovaatioverkostojen johtamisen merkitystä, koska usein monilla sidosryhmillä on intressejä ja vaikutusvaltaa innovaation syntyyn. Myös erilaisten ammattikuntien tuen saanti on tärkeää.		
ISBN 978-951-38-7634-0 (URL: http://www.vtt.fi/publications/index.jsp)		
Avainnimeke ja ISSN VTT Tiedotteita – Research Notes 1455-0865 (URL: http://www.vtt.fi/publications/index.jsp)		Projektinnumero 43029
Julkaisuaika Kesäkuu 2010	Kieli Suomi, engl. tiiv.	Sivuja 50 s.
Projektin nimi		Toimeksiantaja(t)
Avainsanat Public service innovation, public governance innovation, public policy innovations, management of innovation in public sector, innovation in public sector		Julkaisija VTT PL 1000, 02044 VTT Puh. 020 722 4520 Faksi 020 722 4374



Series title, number and
report code of publication

VTT Research Notes 2540
VTT-TIED-2540

Author(s) Raimo Lovio & Sirkku Kivisaari		
Title Public sector innovations and innovation activities Literature review		
Abstract <p>This review on public sector innovation is based on the analysis of recent international research. The analysed literature covers some prominent journals of innovation studies and a number of studies in public management which have used the concept of innovation. The analysis is complemented by examples of research in North America, the United Kingdom, Denmark, and the Netherlands. Innovations are classified by distinguishing between innovation related to public service delivery, public management or governance, and public policy. Also system, positioning, rhetoric and disruptive innovation are briefly referred to.</p> <p>In the public sector, the concept of innovation is rather new. Surely innovations have been created and used but they have been referred to as good practices, organizational learning, intelligent regulation, reform or something else. The adoption of innovation concept may, however, have some useful implications. It may boost orientation towards renewal and offer new perspectives and means for analysis and planning. It may even enhance motivation in public organizations because personnel hold a key role in innovation.</p> <p>Service innovations have typically been studied in health care sector. These results needed to be summoned up to see what lessons could be transferred to other sectors. Management innovations are mostly discussed in a wider framework relating to public management models in general. Three complementary and competitive models are distinguished in the literature: public administration, new public management and networked governance. Innovations based on new public management have been dominant and that is why the possibilities related to the two other models needed to be considered, too. There is extensive literature concerning developments in innovation policy, and many studies on welfare, environmental and energy policies. Research suggests that even political decision makers may be innovators. Recent literature suggests that politics should not be faded out but, instead, turned to a visible element of innovation.</p> <p>Bottom-up innovation and support for local experimentation is emphasized but certainly top-down innovation takes place, as well. Recent studies emphasize network management competence because multiple actors have an interest and power to influence innovation. This is why gaining commitment of various professional groups in organizations is important.</p>		
ISBN 978-951-38-7634-0 (URL: http://www.vtt.fi/publications/index.jsp)		
Series title and ISSN VTT Tiedotteita – Research Notes 1455-0865 (URL: http://www.vtt.fi/publications/index.jsp)		Project number 43029
Date June 2010	Language Finnish, Engl. abstr.	Pages 50 p.
Name of project		Commissioned by
Keywords Public service innovation, public governance innovation, public policy innovations, management of innovation in public sector, innovation in public sector		Publisher VTT Technical Research Centre of Finland P. O. Box 1000, FI-02044 VTT, Finland Phone internat. +358 20 722 4520 Fax +358 20 722 4374

VTT Tiedotteita – Research Notes

- 2523 Anne Silla. Rautatieonnettomuuksista aiheutuvien kustannusten arviointi. 2010. 35 s. + liitt. 3 s.
- 2524 Juha Luoma & Mikko Virkkunen. Polkupyöräilijän ja jalankulkijan liikenneturvallisuustestin kehittäminen. 2010. 42 s.
- 2525 Riikka Rajamäki. Kesärenkaiden urasyvyys ja onnettomuusriski. 2010. 32 s.
- 2526 Pekka Lahti, Jyri Nieminen, Antti Nikkanen, Johanna Nummelin, Kimmo Lylykangas, Mari Vaattovaara, Matti Kortteinen, Rami Ratvio & Saara Yousfi. Riihimäen Peltosaari. Lähiön ekotehokas uudistaminen. 2010. 107 s. + liitt. 12 s.
- 2527 Jukka Vaari, Kati Tillander, Tuomo Rinne & Tuomas Paloposki. Asuntosprinklaus Suomessa. Vaikuttavuuden arviointi. Osa 2. 2010. 134 s.
- 2528 Nils-Olof Nylund, Kai Sipilä, Tuula Mäkinen & Päivi Aakko-Saksa. Polttoaineiden laatuporrastuksen kehittäminen. 2010. 203 s. + liitt. 4. s.
- 2529 Seppo Uosukainen. Tuulivoimaloiden melun synty, eteneminen ja häiritsevyys. 2010. 35 s.
- 2530 Kati Tillander, Anna Matala, Simo Hostikka, Pekka Tiittanen, Esa Kokki & Olli Taskinen. Pelastustoimen riskianalyysimallien kehittäminen. 2010. 117 s. + liitt. 9 s.
- 2531 Juha Laitinen, Mauri Mäkelä, Panu Oksa, Tuula Hakkarainen, Kati Tillander & Tuomas Paloposki. Kemikaalialtistumisen vähentäminen palokohteissa. 2010. 36 s. + liitt. 1 s.
- 2532 Jussi Ahola, Toni Ahlqvist, Miikka Ermes, Jouko Myllyoja & Juha Savola. ICT for Environmental Sustainability. Green ICT Roadmap. 2010. 51 p.
- 2533 Aki Suokko. Lignoselluloosaetanolin ja synteetisikaasusta fermentoitujen poltto-
nesteiden teknologiatarkastelu. 2010. 88 s.
- 2534 Eija Kupi, Helena Kortelainen, Marinka Lanne, Katariina Palomäki, Mervi Murtonen, Sirra Toivonen, Anna-Mari Heikkilä, Teuvo Uusitalo, Tuomas Wuoristo, Arto Rajala & Anna Multanen. Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja -mahdollisuudet Suomessa. 2010. 140 s. + liitt. 10 s.
- 2535 Minna Kansola. Tuotantostrateginen päätöksenteko yrityksissä. 2010. 95 s. + liitt. 2 s.
- 2536 Inka Lappalainen, Tiina Apilo, Annele Eerola, Jari Kontinen & Antti Pelkonen. Monimuotoinen käyttäjälähtöisyys yritysten uudistuvassa innovaatiotoiminnassa. Huomioita käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan kehittämiseen. 2010. 142 s. + liitt. 2 s.
- 2538 Pentti Viluksela, Merja Kariniemi & Minna Nors. Environmental performance of digital printing. Literary study. 2010. 106 p. + app. 27 p.
- 2540 Raimo Lovio & Sirkku Kivisaari. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. 2010. 50 s.