



VAASAN YLIOPISTO

ESA HYYRYLÄINEN
OLLI-PEKKA VIINAMÄKI
(Toim.)

Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen

*Juhlakirja professori Ari Salmisen
60-vuotispäivän kunniaksi*

ACTA WASAENSIA NO 238

JULKISJOHTAMINEN 16

UNIVERSITAS WASAENSIS 2011

Mikko Lehtimäki



ARI SALMINEN

Sisällys

1	PROFESSORI ARI SALMINEN – HALLINNON TUTKIJA, OPETTAJA JA AKATEEMINEN JOHTAJA	1
2	JUHLAKIRJAN KONTRIBUUTIOISTA Professori Esa Hyyryläinen ja yliopistonlehtori Olli-Pekka Viinamäki	7
3	COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION: AFTER NEW MANAGEMENT, WHAT? Professor B. Guy Peters	20
4	TIME AND PLACE IN PUBLIC ADMINISTRATION: TWO ENDANGERED SPECIES? Professor Christopher Pollitt	33
5	OSALLISTUMISEN OIKEUTUS: DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN LEGITIIMIT PIIRTEET Professori Pirkko Vartiainen	54
6	VERTAILUA KOSKEVAT KÄSITYKSEMME Professori Esa Hyyryläinen	64
7	NEW PUBLIC MANAGEMENT JULKISJOHTAMISEN UUDISTA-JANA – YHÄ KESTOSUOSIKKI REFORMEISSA? Yliopistonlehtori Kirsi Lähdesmäki	75
8	EETTINEN JULKISJOHTAMINEN Tutkijatohtori Rinna Ikola-Norrbacka	88
9	MARKKINAOHJAUS: KEHKEYTYMINEN, MUODOT, SUDENKUOPAT JA KEHITTÄMINEN Professori Pertti Ahonen	104
10	OPPIA IDÄSTÄ – MITÄ VOIMME OPPIA UUDEN EUROOPAN HALLINTOUUDISTUKSISTA? Professori Markku Temmes	120
11	KUNNALLISHALLINNON UUDISTAMISEN SUURET LINJAT 1980-LUVUN LOPULTA NYKYPÄIVÄÄN: LINJAKKASTA LÄHDÖSTÄ MONIIN KEHITYSSUUNTIIN Professori Arto Haveri	132
12	AKATEEMISEN JOHTAMISEN MAHDOLLISUUKSIA Professori Timo Aarrevaara	146

13	JULKISEN JOHTAMISEN SISÄLTÖALUEET – JOHTAMINEN ERI HIERARKIATASOILLA Professori Jari Stenvall, johtava konsultti Suvi Koskela ja dosentti Petri Virtanen	155
14	SÄHKÖISEN HALLINNON KEHITTYNEISYYS JA HAASTE JOHTAMISELLE Professori Antti Syväjärvi.....	171

1 PROFESSORI ARI SALMINEN – HALLINNON TUTKIJA, OPETTAJA JA AKATEEMINEN JOHTAJA

Kuudenkymmenen vuoden kunniakkaaseen ikään ehtinyt professori Ari Salminen on tehnyt pitkän uran yliopistomaailmassa. Nimitys julkishallinnon professoriksi silloiseen Vaasan korkeakouluun tuli vuonna 1988. Siitä eteenpäin haasteita ja mahdollisuuksia yliopistoyhteisön eri tehtävissä on riittänyt. Nimitystä edelsi julkishallinnon oppiaineen ja koko hallintotieteiden vaasalaiskoulutuksen käynnistäminen virkaatekevänä professorina. Ari Salminen oli tästä ajasta osan nimitettyä myös apulaisprofessoriksi. Jos hänen pitkän ja monipolvisen uransa haluaa tiivistää, niin esiin nousee toiminta aktiivisena hallinnon tutkijana, tähän tutkimukseen perustuvan opetuksen antajana ja koulutusyksikön perustajana sekä akateemisena johtajana kaikilla mahdollisilla akateemisen johtamisen tasoilla, joilla yliopisto voi haasteita tarjota.

Ari Salminen hallinnon tutkijana

Ari Salminen on Jyväskylän kasvatteja. Keski-Suomesta on kotoisin myös vaimo Anja. Tie vei Jyväskylän lyseossa vuonna 1971 suoritetun ylioppilastutkinnon jälkeen opiskelemaan Tampereen yliopistoon, jossa pääaineena oli silloin varsin nuori julkishallinnon oppiaine. Hallintotieteiden maisteriksi Ari Salminen valmistui ripeää tahtia opiskellen vuonna 1975, jatkaen saman tien jatko-opintoja kohden tohtorin tutkintoa. Opiskeluvuosina Tampereella tulivat tutuksi saman ikäpolven hallinnon tutkijat, joista osa on nyt siirtymässä eläkkeelle suomalaisen hallintotieteellisen koulutuksen näköalapaikoilta. Tällaiselle näköalapaikalle vei väittelyn jälkeen myös Ari Salmisen tie. Suunnaksi valikoitui 1980-luvun alussa Vaasa ja silloinen Vaasan korkeakoulu, jossa kaavaillun hallintotieteellisen koulutuksen suunnittelijat olivat pistäneet silmälle nuoren tutkijan potentiaalin.

Se, että Vaasassa saatiin nimenomaan Ari Salminen tänne kaavaillun uuden koulutuksen tienraivaajaksi, merkitsi samalla sitoutumista kahteen Vaasan hallintotieteitä ja nykyistä julkisjohtamisen oppiainetta edelleenkin leimaavaan suuntaan. Nämä ovat hänen pitkäaikainen kiinnostuksensa vertailevan hallinnontutkimuksen kysymyksiin sekä vankka generalistipainotus niin koulutuksessa kuin tutkimuksessa. Satsaus vertailevaan hallinnontutkimukseen oli täysosuma. Erityisesti

Suomen EU-jäsenyyden jälkeen realisoitunut mittava kansainvälistymiskehitys ei ollut tällöin vielä ennakoitavissa. Tiedossa ei siis voinut olla se miten valtavaa kysyntää rajat ylittävään tutkimukseen ja siihen perustuvaan koulutukseen syntyi. Myös generalistipainotus sopii hyvin koulutuksen ja tutkimuksen lähtökohdaksi. Hallinnossa tarvitaan rajanylittäjiä, joilla on sektorispesifin tietämyksen sijasta valmiudet pärjätä hallinnossa ja johtamisessa sektorilla kuin sektorilla. Rajanylittämiseen on tullut lisää tarpeita markkinaehtoisuuskehityksen myötä. Nyt tarvitaan erityisesti tietoa rajoista, joiden puitteissa yritysmaailman oppeja voi julkisella sektorilla soveltaa. Kiitos onnistuneiden painopistevalintojen, Vaasan hallintotieteet ovat tutkimuksen eturintamassa.

Tutkijana Ari Salminen erottui useimmista ikäpolvensa hallinnon tutkijoista siinä, että hänen tutkimuskohteensa jo väitöskirjavaiheessa oli kansainvälinen ilmiö. Silloin nuoren tutkijan päähuomion kohteena oli idänkaupan varsin poikkeuksellinen julkisen hallinnon, politiikan ja yritysmaailman yhdistävä kokonaisuus. Ari Salminen väitteli hallintotieteiden tohtoriksi Tampereen yliopistossa vuonna 1981 tutkimuksella ”Idänkauppa ja hallinto”. Väitöskirjatutkimuksen myötä hänen huomionsa kääntyi vertailevan hallintotieteen tutkimukseen ja menetelmiin. Hallinnon tutkimuksen yhteisössä hän onkin tunnettu nimenomaan tämän alueen uranuurtajana Suomessa.

Vertailututkijana Ari Salminen on tuottanut sekä ansiokkaita metodologisia pohdintoja, että empiirisiä vertailuja. Iso-Britanniassa Margaret Thatcherin johdolla lähdettiin yksityistämään julkisia toimintoja 1980-luvulla. Samaan aikaan François Mitterand hallintoineen suuntautui tyystin toiseen suuntaan, luoden vastakainasettelua hyödyntävälle vertailevalle tutkimusasetelmalle hyvät edellytykset. Antennit ulkona maailmassa pitävä hallinnon tutkija oivalsi tilanteen mainiosti. Ari Salmisen analyysit eräiden Länsi-Euroopan maiden hallinnon ja yhteiskunnan kehityksestä olivat merkittäviä avauksia vertailevan hallintotieteen alalla. Koska aineistot eivät olleet samalla tavalla saatavilla kuin nykyisin, niin nuorelta yksiköltä ja sen vetäjältä tarvittiin mittavia satsauksia mm. tilastoaineiston keruuseen. Ari Salminen osoitti jo tuolloin kykynsä tutkimusresurssien hankkimiseen. Hänelle on kertynyt parinkymmenen vuoden kausi Suomen Akatemian rahoittamaa tutkimusta sekä esimerkiksi pitkä yhteys Valtiovarainministeriöön hallinnon kehittämiseen liittyvässä tutkimustoiminnassa.

1980-luvun lopussa ja 1990-luvulla Ari Salmisen tutkimustyössä rakennettiin vankkaa teoreettista ja tutkimusasetelmallista perustaa markkinaehtoisuuden sekä managerialismin tutkimukselle, joka sittemmin on ehkä selkeimmin muodostunut Vaasan julkisjohtamisessa koulutettujen tohtoreiden tutkimuksen yhteiseksi nimittäjäksi. Koska valmiita malleja tällaiselle analyysille ei ollut edelleenkin van-

kasti byrokratia-analyyseihin keskittyvässä kotimaisessa hallinnon tutkimuksessa, tämä merkitsi tarvetta uudenlaisen lähestymistavan omaksumiseen. Lähestymistapa on keskeinen pohja nykyiselle vaasalaistutkimukselle.

Erityisesti 1990-luvun tutkimuksissa realisoitui Ari Salmisen tutkimuksissa hyvin näkyvä piirre, kirjoittaminen myös tiiviisti yhdessä nuoremman kollegan kanssa. Meidän molempien ohella paikallisia kirjoittajakollegoita ovat vuosien varrella olleet mm. Jouni Niskanen, Kirsi Lähdesmäki ja Rinna Ikola-Norrbacka. Tämä jos mikä on nuorelle tutkijalle ollut hyvä ”tutkijakoulu”. Työtä tehdään tiiviillä sykkeellä fläppitaulun äärellä. Sen tavoitteena ovat lähes poikkeuksetta olleet seminaariesitelmät kansainvälisiin EGPA:n ja IIAS:n seminaareihin. Näillä matkoilla nuorempi tutkija pääsee osalliseksi erinomaisista kontakteista aivan hallinnon tutkimuksen kansainvälisen tiedeyhteisön ytimeen.

Ari Salmisen hyvin tuntevat tietävät hänen pitkäaikaisen kiinnostuksensa filosofiseen kirjallisuuteen. Filosofia on myös ollut tie hänen 2000-luvun tutkimustensa päätutkimusteemaan, julkisen toiminnan etiikan tutkimukseen. Ari Salminen on ollut alusta alkaen mukana mm. EGPA:n tähän asiaan syventyvän työryhmän toiminnassa. Me olemme Vaasassa juuri päättäneet Suomen Akatemian rahoittaman monivuotisen tutkimushankkeena, jossa tarkasteltiin julkista etiikkaa kansalaisyhteiskunnasta. Etiikka on tässä hankkeessa ollut näkökulma matkalla maailmaan, jossa New Public Management on sulautunut hallinnon ja johtamisen tutkimuksen ytimeen eräänlaiseksi valtavirraksi, mutta ei sellaisena riittä, vaan tarvitsee myös muita näkökohtia rinnalleen.

NPM oli perinteisen byrokraattisen hallintoajattelun mukaan järjestettyjen hallinto- ja palvelujärjestelmien monien ongelmien ratkaisutapa, mutta se synnyttää myös uusia ongelmia. Julkinen voi olla kuin yksityinen vain tiettyyn pisteeseen saakka. Sen jälkeen pöydällä ovat lähinnä julkisten organisaatioiden ja johtamisen erityisyyteen liittyvät kysymykset. Hyvä esimerkki tällaisesta on julkisen toiminnan eetos, jolla ei ole vastinetta yksityisessä toiminnassa. Siksi julkisen hallinnon ja johtamisen tutkijoiden on tämän kaltaisia kysymyksiä pidettävä esillä. Hyvän hallinnon tutkijan ominaisuus on tällaisten julkisen hallinnon erityiskysymysten ennakoiminen, joka mahdollistaa nopean tutkimuksen suuntaamisen tarpeita vastaavaan suuntaan. Ari Salmisella on tämä ominaisuus.

Ari Salminen hallinnon opettajana

Eri aikoina opiskelleina meillä on Ari Salmisesta opettajana hieman erilainen näkemys. Toinen tämän juhlakirjan toimittajista, Esa Hyyryläinen, aloitti opinnot Vaasan korkeakoulun julkishallinnon oppiaineessa 1980-luvun puolivälissä. Monia asioita tehtiin ensimmäistä kertaa, ja aikakautta Vaasassa leimasi pioneeritun-

nelmä. Yhteydenpito opettajien ja opiskelijoiden välillä oli tiivistä. Kun taas toinen teoksen toimittajista, Olli-Pekka Viinämäki, aloitti opintonsa kymmenisen vuotta myöhemmin, tilanne oli jo vakiintunut, opiskelijamäärä ja tutkijoiden joukko oppiaineessa kasvanut sekä oppiaineiden valikoima tiedekunnassa laajentunut. Oppiaine kantoi nimeä hallintotiede vuonna 1994 toteutetun nimenmuutoksen seurauksena. 1990-luvun puolivälissä Ari Salminen oli yliopiston rehtorin tehtävissä (vuodet 1994–1998) oppiaineensa sijasta.

Vaasan korkeakoulu oli myös muuttunut yliopistoksi vuonna 1991. Osa siinä kehityksessä oli sillä, että Ari Salminen oli pitänyt näyttävästi esillä ideaa sivistysyliopistosta. Se on entisessä kauppakorkeakoulussa painava idea, joka edellyttää laajempaa käsitystä yliopistosta instituutiona. Opettaja- ja tutkijakunta ja opiskelijamäärä olivat hallintotieteissä merkittävästi suurempia kuin 1980-luvun loppussa. Luvut olisivat voineet olla vieläkin suurempia jos Ari Salmisen esillä pitäminen idea kaksikielisestä yliopistosta olisi toteutunut. Samaten luvut olisivat olleet merkittävästi suuremmat, jos hänen visionsa täysimittaisesta yhteiskuntatieteellisestä tiedekunnasta olisi kyetty toteuttamaan.

Yliopistollisen opetuksen ideaali on se, että opetus perustuu tutkimukseen. Me olemme pyrkineet Vaasassa luomaan itsellemme muista alan yksiköistä erottuvan profiilin. Edellä läpikäytyt tutkimuspainotukset on viety myös opetukseen. Kun meillä tutkimus on kohdistunut modernin hallinnon ja johtamisen ydinteemoihin, olemme pyrkineet myös näihin teemoihin painottuvaan hyvään opetukseen. Nimesimme oppiaineemme julkisjohtamiseksi vuonna 2010 saadaksemme lähestymistapamme ja tutkimusprofiilimme paremmin näkyviin myös oppiaineen nimesissä. Oppiaineemme puitteissa antamamme opetus on antanut hyvät lähtökohdat kohdata työelämän haasteet erilaisissa hallinnon asiantuntija- ja esimiestehtävissä.

Ari Salmisen laajassa tuotannossa yhtä teosta on hankalaa nostaa pääteokseksi. Jos ajatellaan asiaa vain hallintotieteellisen koulutuksen kannalta, niin haaste helpottuu. Hänen ehdottomasti luetuimmat teokseksensa ovat oppikirjaksi kirjoitetut ”Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet” (viimeisin, 3. painos, Helsinki 2011), sitä edeltänyt ”Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet” (viimeisin, 9. painos, Helsinki 2009), ja näitä varhaisempi, yhdessä Kari Kuoppalan kanssa kirjoitettu ”Julkisvalta – byrokratia – organisaatio” (Keuruu 1985). Nämä teokset ovat toimineet pääsykoe- ja tenttikirjana niin meillä kuin muualla useiden vuosien ajan. Erittäin monille opiskelijoille juuri nämä teokset ovat olleet se ensimmäinen hallintotieteellinen teos, jonka varassa on ollut mahdollista opiskella alaa pidemmälle. Samaa voidaan sanoa monista hallinnon tutkimukseen ryhtyneistä jatko-opiskelijoista. Tästä hallintotieteiden tiedeyhteisöllä on syytä olla Ari Salmiselle kiitollinen.

Opettajana Ari Salminen on kiinnostunut pedagogisesta osaamisen hyödyntämisestä. Erityisesti tutkivan oppimisen ideaa on hänen esimerkkinsä johdattamana sovellettu meillä Vaasassa jo kymmenen vuoden ajan. Samaan konstruktivistiseen oppimiskäsitykseen perustuviin opettamisen uusiin menetelmiin on satsattu muutoinkin, sillä nämä on nähty erinomaisina tapoina päästä hallinnon ja johtamisen opetuksessa pelkkää kateederiopetusta pidemmälle.

Ehkä tärkein opettajarooli itsemme kannalta on ollut Ari Salmisen panos väitöskirjojemme ohjaajana. Hänellä ohjaajana oli suuri merkitys neuvojen antajana, motivoijana ja laadun varmistajana. Meillä on vapaus valita itse aiheemme, mutta katsomalla valintoja jälkikäteen huomaa, että Ari Salmiselle tärkeitä painotuksia on aiheiden valinnoissa ja lähestymistavoissa pitkälti kyllä seurattu. Tätä kirjoitettaessa tiedossa on jälleen uusi väitöspäivä, jolloin hänen väitöskirjojen ohjaustyylinsä näyttää taas kerran tuloksellisuutensa.

Ari Salmisen yliopistollisten asiantuntijatehtävien joukosta löytyy myös koko joukko tohtoreita, joille hän on toiminut joko esitarkastajana tai vastaväittäjänä. Eri yliopistojen professoreiden virantäytöissä hänen kokemustaan ja perehtymistään on hyödynnetty useita kertoja. Hänen työllään on siten ollut merkittävää valtakunnallista vaikutusta alamme puitteissa. Ari Salminen on dosentti sekä Tampereen että Itä-Suomen (Kuopion) yliopistoissa.

Ari Salminen akateemisena johtajana

Taiteilija Eeva Rihun Ari Salmisesta vuonna 2003 maalaama muotokuva koristaa yliopiston Luotsi-rakennuksen suurimman kokoustilan seinää. Arin hyvin tuntevat ovat aina pitäneet sitä erinomaisen onnistuneena maalauksena. Värimaailmaa myöten siinä on juuri niitä oikeita elementtejä, joista professorin habitus muodostui tuona aikana. Ko. kokoustilan seinälle ovat kuvansa saaneet Vaasan yliopiston ja korkeakoulun rehtorit. Yliopiston nuoruudesta ja eräiden rehtoreiden kausien pituudesta johtuen siellä on vain neljän rehtorin muotokuvat. Ari Salminen kuuluu siis varsin harvalukuisen joukkoon.

Yliopiston rehtoriksi pitää itse haluta tai olla suostuteltavissa. Aikaisemmin noudatetun menettelytavan mukaan rehtorilla täytyi olla vankka kannatus yliopistoyhteisön muodostavien eri ryhmien ja ryhmittymien parissa. Monet rehtorit ovat Ari Salmisen tapaan pätevöityneet tehtävään vararehtoriuden kautta. Monet ovat rehtoreita vasta loppupuolella akateemista uraansa, jolloin rehtoriura kruunaa pitkän uran yliopistossa. Ari Salminen puolestaan oli rehtorina jo varsin aikaisessa vaiheessa uraansa, vuosina 1994–1998. Rehtoriura oli hänen urallaan välivaihe, jonka jälkeen hän on jatkanut uraansa professorina ja akateemisena vaikuttajana.

Ari Salminen pysyi vireänä tutkijana myös rehtorikautensa aikana. Kokemukset rehtorin työstä hän hyödynsi tutkimuspapereissa, ja tutkijakokemuksen rehtorin työssä. Edellisestä todistavat lukuiset artikkelit ja puheenvuorot yliopistoista ja akateemisesta johtajuudesta hallinnon tutkijan näkökulmasta. Yliopiston johtamisesta kertynyttä kokemusta hän on rehtorikautensa jälkeen kyennyt hyödyntämään mm. Viron kehittyvien yliopistojen akkreditoinneissa ja muissa kansainvälisissä tehtävissä.

Tällä hetkellä Ari Salmisella on erinomainen näköalapaikka yliopistoon Vaasan yliopiston hallituksen jäsenenä. Vaasassa yliopistoyhteisön sisältä tulevat jäsenet ovat hallituksessa vähemmistönä, joten opettaja- ja tutkijakunnalle on tärkeää kuka meitä hallituksessa edustaa. Kokemusta ja näkemystä pitää olla. Niiden tuomaan auktoriteettia tarvitaan pystyäkseen hallitsemaan tilanteen ja toimimaan hyvässä yhteistyössä myös sellaisten ihmisten kanssa, joille yliopisto ei ole samalla tavalla tuttu. Ari Salminen täyttää nämä kriteerit mainiosti.

Rehtorius on vain yksi osa Ari Salmisen omakohtaista perehtymistä akateemiseen johtajuuteen. Hän on toiminut myös dekaanina ja laitosjohtajana eri vaiheissa uraansa. Näyttöjä johtajuudesta häneltä löytyy vaikka millä mitoin. Akateeminen johtajuus tällaisen henkilön kohdalla rajoitu vain viralliseen asemaan yliopistoyhteisössä. Johtajuus on määre, jonka Ari Salmisen toimintaan voi liittää ongelmitta. Hän on alallaan, yliopistossaan ja tiedeyhteisössään auktoriteetti, jonka näkemyksiä kuunnellaan mielihyvin. Niitä arvostavat nekin, jotka eivät kaikilta osin suinkaan ole samaa mieltä.

Lopuksi

Tämä on vain yksi kuva Ari Salmisesta. Hänen persoonansa liittyy runsaasti muitakin piirteitä. Olisimme esimerkiksi voineet puhua maratonharrastuksesta, ja vaikka pitkäaikaisesta kiinnostuksesta elokuviin. Samaten olisimme voineet korostaa sitä, että Ari Salminen on ymmärrettävissä ennen kaikkea perheenisänä. Koska me olemme hänelle kiitollisia erityisesti meidän eteemme tehdystä työstä, tyydyimme tässä nostamaan esiin joitain hänen ansioitaan julkisena akateemisena henkilönä osana Vaasan yliopiston ja sen hallintotieteiden kehitystä.

Esa Hyyryläinen ja Olli-Pekka Viinamäki

2 JUHLAKIRJAN KONTRIBUUTIOISTA

Esa Hyyryläinen ja Olli-Pekka Viinamäki

Tällaisen juhlakirjan voi yrittää laatia temaattisesti yhtenäiseksi ohjeistamalla kirjoittajia. Me emme lähteneet tälle tielle. Me lähdimme siitä, että pyydämme Ari Salmisen elämäntyötä kunnioittamaan kanssamme sellaisia tutkijoita, joilla on varsin läheinen tutkimuksellinen yhteys Arin työhön muutenkin, ja katsoimme että se riittää. Kaikki mukaan kysymämme kollegat suhtautuivat pyyntöön myönteisesti, mutta kaikilla ei aikaan varatun varsin rajallisen ajan puitteissa ollut mahdollisuuksia toimittaa omaa kontribuutionsa. Tämä on ymmärrettävää kun ottaa huomioon millaisessa myllerryksessä yliopistomaailma on niin meillä kuin muualla. Saimme kuitenkin aikaiseksi kutakuinkin sen näköisen kirjan kuin halusimmekin. Saimme mielestämme myös aikaan Ari Salmisen näköisen kirjan, joskin pätevin arvio tästä kuuluu lukijoille, Ari Salminen itse mukaan lukien.

Julkaisusta tuli kaksikielinen. Vanhat ystävämme ja kunniatohtorimme Guy Peters Pittsburghin yliopistosta ja Christopher Pollitt Leuvenin katolisesta yliopistosta kirjoittivat englanniksi, muut kirjoittajat käyttivät suomea. Päädyimme pitkän harkinnan jälkeen nimeen Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Täytyy kuitenkin myöntää tässä teoksessa alaotsikon viestin olevan selvästi vahvemman kuin yläotsikon. Painavin yhteinen nimittäjä teokseen valikoituneille kontribuutioille on kirjoittajien halu kunnioittaa tällä tavalla Arin mittavaa uraa.

Hallinnon tutkimuksen haasteet NPM:n jälkimainingeissa – B. Guy Peters

Guy Peters kirjoittaa vertailevan hallintotieteen tulevaisuudesta New Public Managementin jälkimainingeissa. Käytännössä hän kirjoittaa laajemmin hallinnon tutkimuksen tulevaisuudesta. Guy Petersin tärkeä viesti hallinnon tutkijoille on se, ettei hallintojärjestelmien konvergoituminen ole realisoitunut oletetussa mitassa, vaikkakin kaikki maat ovat jossain määrin reagoineet New Public Managementin ideoihin omissa julkisen hallinnon ja julkisen johtamisen reformoimispyrkimyksissään. Valtioiden ja niiden hallintojärjestelmien eroilla on edelleenkin suuri merkitys.

Hänen kontribuutiossaan korostuu myös se, ettei NPM tullut julkiseen hallintoon vailla ongelmia. Tehokkuus on kyllä lisääntynyt, mutta tämä on tapahtunut jos-

sain määrin julkisen sektorin kansalaisille tuottaman arvon kustannuksella. Erityisen ongelmallista Guy Petersin mielestä on julkisen toiminnan poliittisen kontrollin mahdollisuuksien katoaminen. Ajatukset kuten ”antakaa johtajien johtaa” ovat myötävaikuttaneet tähän merkittävästi. Samaan suuntaan on Petersin käsityksen mukaan myös johtanut pyrkimys julkisen organisaatioiden toimijoiden valtaistamiseen. Myös esimerkiksi tulosohjauksella ja -budjetoinnilla on ollut oma merkityksensä realisoituneeseen kehitykseen.

Tämän vuoksi kysymykseen poliittisen ohjauksen mahdollisuudesta on reagoitu tuoreemmissa hallinto- ja johtamisreformissa. Varhaisia reaktioita oli mm. Blairin hallituksen koordinoinnin kehittämiseen tähdännyt ”joined-up government”-idea. Toisesta syystä syntynyt, mutta samansuuntainen koordinoitipyrkimys liittyy Yhdysvaltojen kotimaisen turvallisuuden hallinnon kokoamiseen yhdeksi suureksi järjestelmäksi. Myös hierarkiaa täydentävää pehmeää ohjausta on Petersin näkemyksen mukaan hyödynnetty hallinnon poliittisen hallittavuuden ongelmien ratkaisemiseksi. Yksi hyödynnetty ratkaisu samaan ongelmaan on ollut priorisoinnin korostaminen, sillä asioiden tärkeysjärjestykseen asettaminen on aina enemmän tai vähemmän poliittinen haaste. Kokeneena Suomen tuntijana Guy Peters käyttää tältä osin Suomen ohjelmajohtamisen kokemuksia esimerkkinä muillekin.

Petersin kontribuution loppupäätelmä on mielenkiintoinen ja runsaasti ajatuksia herättävä. Hän esittää että sen sijaan, että reformit vain suoraan korvautuisivat toisilla, syntyy niiden eri tasojen ja tulkintojen välille yhteyksiä. Yhteydet entisestään kompleksisoivat julkisen sektorin johtamista ja tekevät tältä osin hallittavuuden merkittäväksi haasteeksi. Voimme allekirjoittaa tämän väitteen ja uskomme niin voivan muidenkin tähän teokseen kirjoittaneiden.

Aika ja paikka hallinnossa – Christopher Pollitt

Christopher Pollitt on jo jonkin aikaa pohtinut ajan ja paikan kysymyksiä julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa. Tämän juhlakirjan kontribuutio käy läpi tätä teemaa tarkastelevan tutkimuksen esiin nostamia kysymyksiä. Kyse on myös tutkimusteeman tarpeellisuuden perustelemisesta. Christopher Pollittin viesti tutkijoille on samansuuntainen kuin Guy Petersin. Pollittkin nostaa esille maiden tilanteiden erilaisuuden. Ero syntyy siitä, että tähän perustuen Pollitt kritisoi liian vahvaan yhdenmukaisuuteen nojaavia ajatusmalleja.

Christopher Pollittin keskeinen lähtökohta on se, ettei aikaan ja paikkaan liittyvä lä pohdinnalla ole ollut ansaitsemaansa arvoa hallinnon tutkimuksessa. Samalla kun tutkimuksen maailma on pienentynyt, ja on mm. olemassa maailmanlaajuiset johtamisguruja tuottavat markkinat johtamista ja hallintoa koskevalle kirjallisuu-

delle, tämä kirjallisuus, kuin myös tutkijoiden maailma jota se heijastaa, ovat irronneet kontekstistaan. Tietynlainen yleispätevyys ja siihen liittyvä ajattomuus ja paikattomuus leimaavat suurta osaa hallinnon tutkimuksesta. Aina tämä ei ole tutkijoiden vika. He eivät välttämättä oleta yhden kohteen tarkasteluun perustuvien malliensä olevan käytettävissä kontekstissa kuin kontekstissa, mutta näin niitä kuitenkin usein käytetään. Kuka enää muistaa mihin maailmaan esimerkiksi hyvä hallinto oli alun perin ajateltu hallinnon ongelmia ratkaisevaksi ideaksi?

Yksi osa ongelmaa on tietotekniikan ja -verkkojen kasvanut merkitys. Niiden ajateltiin lähtökohtaisesti vapauttavan meidät ajasta ja paikasta. Pollittin esiin nostama Manuel Castellsin kiintoisa ajatus siitä, että tietotekniikalla ja -verkoilla on oma maantieteensä, ei vielä ole lyönyt läpi kunnolla ainakaan hallinnon tutkimuksessa. Käytännössä julkisen hallinnon toiminnalla on aina aikansa ja paikkansa. Julkisen hallinnon toiminta vaikuttaa kansalaisten aikaan ja paikkaan varsin konkreettisesti. Esimerkiksi palveluiden keskittäminen keskuksiin pidentää kauemmalta asuvien asioimiseen käytettävää aikaa ja vaikuttaa väistämättä kansalaisten asumisalueen dynamiikkaan monella muullakin tavalla.

Tutkimuksen erityinen ongelmakysymys aikaan ja paikkaan liittyen on se, ettei empiria useinkaan taivu yleispäteviksi ajateltuihin kontekstittomiin malleihin. Empiriasta on vaikeaa tai mahdotonta suodattaa ajan ja paikan vaikutus pois. Sitä ei siksi pitäisi Pollittin mukaan lähteä yrittämäänäkään. Hyvän tutkimuksen yksi tuntomerkki on se, että otetaan kantaa tulosten pätevyyteen suhteessa aikaan tai aikakauteen, ja myös paikkaan. Hyvässä tutkimuksessa myös tunnustetaan se, että monet asiat hallinnossa vaativat runsaasti aikaa. Lyhyen aikaulottuvuuden korostaminen ei siksi anna usein oikeaa kuvaa. Kun kerran monet ongelmat (esim. ilmastonmuutos, energian saatavuus, infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito, korkea koulutustaso) ovat pitkiä tai jopa ikuisia, myös organisaatio niitä ratkomassa pitäisi ajatella pidemmässä aikaulottuvuudessa.

Demokratian uusi suunta – Pirkko Vartiainen

Pirkko Vartiainen on pohtinut useissa tutkimuksissaan legitimaation problematiikkaa. Tämän teoksen kontribuutiossaan hänen erityisen huomionsa kohteena on kansalaisten osallistumiseen liittyvä legitimaatio osana deliberatiivista demokraatiakäsitystä. Konkreettisella tasolla Pirkko Vartiainen on kiinnostunut kompleksisten sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien ongelmien ratkaisemisesta laajempaa kansalaisten osallistumista ja kansalaiskeskustelua hyödyntäen. Hänen tutkimusryhmänsä on juuri aloittanut Suomen Akatemian rahoittaman nelivuotisen tutkimushankkeen, jossa näitä kysymyksiä tarkastellaan pidemmälle.

Pirkko Vartiainen lähtee siitä, että legitimizeetti on demokraattisen toiminnan ja osallistumisen edellytys. Hänen kontribuutiotaan lukiessa käy selväksi, että osallistuminen synnyttää legitimizeettiä, joten se on myös demokraattisen toiminnan yksi tulos. Määritelmällisesti Vartiainen tarkoittaa deliberatiivisella demokratialla sellaista tasa-arvoisten kansalaisten harkittua keskustelua ja mielipiteenmuodostusta, jolla tuotetaan reflektiivinen käsitys keskusteltavana olevasta asiasta. Sen ideaali on mahdollisimman laaja osallistuminen, ja yksi onnistumisen edellytys keskusteltavaksi tulevaa asiaa koskevan informaation hyvä saatavuus ja ymmärrettävyys. Deliberatiivinen demokratia edellyttää lähtökohtaisesti hallinnolta avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Legitimaatio on hyväksyntänä aina tulkinnanvarainen ilmiö. Deliberatiivista osallistumista – joka voi käytännössä olla hyvinkin monimuotoista – Vartiainen perustelee vapaaehtoisuuden, tietoisuuden ja moraalisen oikeutuksen yhteisvaikutuksella. Sekä itse prosessi, että sen tulokset ovat olennaisia tältä osin. Valtaosan osallistuvista tahoista täytyy kokea molemmat hyväksytyiksi, jotta deliberaatio olisi oikeutettua. Deliberaation oikeutuksella puolestaan näyttäisi olevan vahva yhteys siihen, miten hyvin keskustelu ja osallistuminen huomioidaan julkisen hallinnon päätöksenteossa.

Vertailukäsitysten sitoutumisesta ontologisesti, epistemologisesti ja metodologisesti – Esa Hyyryläinen

Esa Hyyryläisen kontribuutio on jatkoa hänen perehtymiselleen vertailevan tutkimuksen ja vertailevan hallintotieteen menetelmiin. Vertailun metodologiasta kirjoittaminen lienee sopiva valinta tutkijalta, joka aloitti oman tutkijanuransa Ari Salmisen näitä kysymyksiä tarkastelevassa hankkeessa tutkimusapulaisena 1980-luvun jälkipuoliskolla. Hyyryläisen kontribuutio on laadittu hänen vuonna 2007 Vaasan yliopistossa pitämänsä virkaanastujaisesitelmän pohjalta, jossa hän ainakin symbolisesti otti paikkansa julkisjohtamisen professorina Ari Salmisen rinnalla. Pitkälti kontribuutio reflektoi sellaisia vertailun peruskysymyksiä, joihin Ari Salminenkin on ottanut kirjoituksissaan kantaa tutkijanuraansa eri vaiheissa.

Hyyryläisen tarkastelun sisältönä on kymmenen vertailua koskevan käsityksen pohdinta. Kukin kymmenestä käsityksestä on sellainen, että kustakin esiintyy kaksi perusteltua näkökuntaa. Nämä ovat kutakuinkin vastakkaiset. Ontologisesti, epistemologisesti ja metodologisesti eri tavalla sitoutuneen näkökannan omaksumalla ohjautuu siksi ajattelemaan käsitykset vertailusta tutkimuksena sitoutumisestaan käsin. Siksi on mahdollista, ettei missään vaiheessa kohtaa toisten vertailututkijoiden maailmaa samalla tavalla kuin he sen itse tekevät.

Vertailevalle hallinnon tutkimukselle on etua siitä, että tutkijat vertailevat erilaisilla painottuneista vertailukäsityksistä kiinni pitäen. Kohteiden tarkasteleminen rinnakkain, jota Hyyryläinen pitää vertailun välttämättömänä ehtona, tapahtuu tällöin erilaisista motiiveista. Tutkimus tuottaa enemmän kuin vain yhdestä näkemyksestä kiinni pitävä tutkimus tuottaisi. Tämä myös pitää vertailun metodologian jatkuvasti tutkimusagendalla. Viimeistä sanaa ei kukaan pääse sanomaan, vaan jatkuvasti on tarvetta reflektoida omaa tekemistään vertailututkijana suhteessa siihen mitä on esimerkiksi todettu alan klassikoissa. Samoin reflektointitarvetta syntyy vertailututkimuksena uudemmissa kehityspiirteistä, mm. siitä että perinteisen määrällisellä ja laadullisella operoivan vertailun väliin on syntynyt näitä yhdistävä konfiguraatiivisia vertailutekniikkoja hyödyntävä koulukuntansa.

New Public Management tämän päivän tilanteessa – Kirsi Lähdesmäki

Vuodelta 2003 peräisin oleva Kirsi Lähdesmäen New Public Managementia valtion keskushallinnon reformeissa tarkastellut väitöskirja on yksi luetuimpia suomenkielisiä tekstejä tästä aihepiiristä. Tämän juhla- ja kontribuutiossaan Lähdesmäki on palannut aihepiiriin pariin ja pohtii sitä millainen asema NPM:lla on tämän päivän hallintoreformeissa.

Lähdesmäki kuvaa kontribuutiossaan Suomen monesta muusta maasta poikkeavia lähtökohtia toteuttaa NPM-vetoista hallinnon uudistamispolitiikkaa. Meillä NPM:n omaksumisen perustana ei ole ollut kansalaiskäsitteessä ilmenevä voimakas tyytymättömyys hallintoon ja palveluihin. Meillä ei myöskään ole esiintynyt sellaisia poliittiseen ideologisuuteen liittyviä syitä NPM:n omaksumiselle kuin aikanaan esimerkiksi Thatcherin ja Majorin Iso-Britanniassa. Sen sijaan voidaan sanoa, että meillä kansainvälistymiskehitys on ollut merkittävä syy. NPM on ollut osa pyrkimystä kulkea hallinnossa samaan suuntaan kuin ne maat, joiden joukkoon halusimme kuulua. Suomen erityinen tilanne syntyi 1990-luvun alun laman myötä, joka sekä aiheutti konkreettista tarvetta menojen leikkaamiseen julkisella sektorilla, että katkaisi hallinnon kasvun ajan ajatusmallit.

Lähdesmäki korostaa kontribuutiossaan NPM:n jossain määrin laiminlyömiä kysymyksiä. Etiikka ja henkilöstöjohtaminen ovat tällaisia alueita. Monet tutkimukset viittaavat siihen, ettei esimerkiksi henkilöstöjohtamista ole kyetty hoitamaan yhtä hyvin kuin monia muita johtamisen osa-alueita. Tämä on ollut ongelmallista tilanteessa, jossa henkilöstöön kohdistuvat vaatimukset ja odotukset ovat olleet merkittävällä tasolla. NPM-henkinen valtion palkkausjärjestelmä on yksi esimerkki tästä. Siihen liittyy ideaalitapauksessa mittava panostus johtamiseen ja parempaan esimiestyöhön.

Lähdesmäki korostaa NPM:n edelleen näkyvän tuoreemmissakin hallinto- ja johtamisreformissa. Se on kuitenkin sisäisesti jossain määrin ristiriitainen ja muuttunut toisenlaiseksi 1980- ja 1990-lukujen NPM:sta. Into siihen on vähentynyt siellä missä NPM syntyi, mutta muualla se on vielä voimissaan. Suomalaisittain olennaista on se, että NPM on uudistanut hallintopolitiikkamme. Siihen on saatu moniäänisyyttä. Kuitenkin edelleenkin kaavamaisuuteen mahdollisesti johtava konsensushakuisuus ilmenee Suomessa varsin vahvasti.

Eettisyys kunniaan julkisessa johtamisessa – Rinna Ikola-Norrbacka

Rinna Ikola-Norrbackan kontribuutio tässä teoksessa edustaa NPM:n jälkeisen ja sitä jossain määrin kritisoivan tutkimuksen esiin nostamia teemoja. Varsinaisena pohdinnan kohteena on esimiestyön eettisyys. Ikola-Norrbackan kontribuution taustana on hänen vuonna 2010 ilmestynyt väitöskirjansa. Väitöskirjassaan Ikola-Norrbacka mm. kehitteli pääkomponenttianalyysia hyödyntäen eettisen esimiestyön mallin tutkimalla terveydenhuollon esimiesten käsityksiä kahdessa sairaanhoitopiirissä. Hän käy kontribuutiossaan läpi sen pääpiirteet.

Ikola-Norrbackan mukaan lainsäädäntö asettaa virkamiestoiminnalle vähimmäistason, joka ei kuitenkaan riitä yksinään. Julkisissa organisaatioissa on jatkettava tästä eteenpäin korostaen monimuotoisesti etiikkaan ja arvoihin liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi sopivasta käyttäytymisestä, vastuullisuudesta ja harkintavallan käytöstä täytyy olla enemmän ohjausta, jotta eettisesti ongelmallisilta tilanteilta vältyttäisiin.

Suuri osa julkisista organisaatioista on professionaalisia organisaatioita, joissa etiikkaan ja arvoihin vaikuttavat myös professioiden arvomaailma ja periaatteet. Johtamisen haasteena on tällöin sovittaa yhteen julkisesta toiminnasta ja professionaalisuudesta kumpuavat vaatimukset. Ristiriidat ovat jopa todennäköisiä. NPM-henkisen hallinnon uudistamisen seurauksena tehokkuutta joudutaan korostamaan. Ikola-Norrbacka katsoo tehokkuuden olevan osa eettisyyttä. Eettisten ongelmien välttämiseksi ja ratkaisemiseksi tarvitaan samalla myös erilaisia sääntöjä ja määräyksiä. Ikola-Norrbackan käsityksen mukaan esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteita ei voi julkisissa organisaatioissa korostaa liikaa. Samalla professionaalisissa organisaatioissa kuitenkin olisi otettava huomioon asiakkaiden etu, joka professioiden näkökulmasta useimmiten edellyttää melko laajan professionaalisen autonomian sallimista hyvin koulutetuille ihmisille omaa työtään tehdessään. Näiden tekijöiden yhteensovittaminen menestyksellisellä tavalla on keskeinen ongelma-alue, johon Ikola-Norrbacka pyrkii omalla mallillaan antamaan kontribuutionsa.

Markkinaohjauksen ja sen ongelmakohtien pitkä linja – Pertti Ahonen

Nyttemmin Helsingin yliopistoon siirtynyt Pertti Ahonen on tehnyt pitkän päivätyön Tampereella finanssihallinnon professorina. Hänen varsin kriittiseen tyyliin kirjoittamansa kontribuutio pyrkii avaamaan markkinaohjauksen pitkää linjaa ja nykytilaa osana itsenäisen Suomen hallinnon ja talouden kehityshistoriaa. Ahonen osoittaa, että markkinaohjauksen kytkeminen ainoastaan NPM-kehitykseen antaa siitä väärän todistuksen. Markkinaohjausta on ollut julkisessa toiminnassa ennenkin.

Markkinaohjauksen olemassaoloa Ahonen ei kyseenalaista. Sen onnistumisesta hänellä toki on varsin kriittinen kanta. Mielenkiintoista on se, että Ahonen kyseenalaistaa New Public Managementin olemassaolon. Hänen mukaansa tämä on mahdollista siksi, ettei NPM muodosta mitään yhtenäistä idea-, toimenpide- tai tulkintakehikkoa. Kun näin on, on tästä johtuva monitulkintaisuus saattanut Ahosen mukaan jopa suojata NPM-vetoista reformipolitiikkaa kritiikkiä vastaan. Siinä kun kritiikki on pistänyt ”pään poikki”, on NPM Lernan hydran tapaan kasvat- tanut uuden pään. Tai sitten sen puolesta puhuneet ovat yksinkertaisesti ohjanneet kritiikin painopisteen johonkin muuhun NPM-suuntaukseen tai piirteeseen.

Markkinaohjauksen selkeinä sudenkuoppina Pertti Ahonen esittää ideologisen sokeuden, transaktiokustannukset näennäismarkkinajärjestelyissä, oletukset julkisen sektorin jonkinlaisesta epäonnistumisesta, ja ainakin osin perusteettoman uskon yritysmaailman järjestelyjen, kuten esimerkiksi liikekirjanpidon soveltamisen hyödyllisyyteen pyrittäessä lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta. Sopiva ratkaisu voisi Ahosen mukaan olla paluu korostamaan demokraattisuutta ja julkisen hallinnon uudelleenmäärittely nimenomaan julkisena. Hän päättää kontribuution- sa pohtimalla tieteenharjoittajien moraalia suhteessa esittämäänsä markkinaoh- jauskritiikkiin. Pertti Ahosen tulkinnan mukaan vanhemman professorisukupol- ven rohkeus ei taida enää riittää barrikadeille menemiseen. Siksipä hän asettaa toivonsa nuorempaan sukupolveen.

Uusi Eurooppa ja transitiomaat hallintopoliittisten oppien takaisinantajana – Markku Temmes

Markku Temmes on suomalaisista hallinnon tutkijoista ollut kaikkein aktiivisin toimija Uuden Euroopan hallinnon tutkijoiden verkostoissa, kuten esim. NISPA- ceessä. Kysymys transitiosta politiikkaa, taloutta ja hallintoa muovaavana kehi- tyksenä on yksi hänen tutkimuksensa merkittävimpiä teemoja. Tämän teoksen kontribuutiossaan Markku Temmes palaa tähän teemaan, josta hän on aikanaan kirjoittanut myös yhdessä Ari Salmisen kanssa. Hänen pääviestinsä meille hallin- non tutkijoille on se, että vain dysfunktioita, kuten korruptiota sekä median ja

poliittisen johdon konflikteja korostava näkökulma antaa vääristyneen viestin Uuden Euroopan hallintopolitiikasta ja yhteiskunnallisesta tilanteesta. Monessa mielessä Uusi Eurooppa on ollut menestystarina, josta Vanhan Euroopan on mahdollista saada oppia takaisinpäinkin.

Aikaisemmasta kommunistijohtoisten järjestelmien yhdenmukaisuudesta Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat transitiomaina kehittyneet eri suuntiin. Markku Temmes keskittyy erityisesti niiden maiden kehitykseen, joihin EU on vaikuttanut eniten. EU:n merkitys näkyy erityisesti siinä, että se on kyennyt luomaan hallinnon uudistuspolitiikkaa, jolla on ollut merkitystä maiden hallinnollisessa kehityksessä. Hyvinvointivaltiopiirteisiin se ei ole vaikuttanut täydessä mitassaan, sillä tältä osin EU-valtiot eivät välttämättä ole erityisen yhteismitallisia. Sen sijaan EU on edellyttänyt liberaalidemokratian periaatteiden kunnioittamista, markkinatalousjärjestelmää ja oikeusvaltion vahvistamista. Nämä ovatkin harjoitetun hallintopolitiikan ydinkohtia.

Käytännössä kehitys on kolmevaiheinen. Ensin siirretään Vanhan Euroopan maiden periaatteet perustuslakeihin, sitten luodaan tarvittavat instituutiot (rakenteet, ohjausjärjestelmät etc.) ja lopuksi normalisoidaan poliittis-hallinnollinen järjestelmä vastaamaan nykyajan vaatimuksia. EU-ohjelmien merkitys erityisesti toisessa vaiheessa on ollut suurta. NPM tarjosi hallinnon uudistuksille merkittävän työkalupakin. Sen keskeiset ongelmat liittyivät vanhan järjestelmän jälkiin uusissa järjestelmissä. NPM-vetoinen uudistamispolitiikka piti sisällään myös merkittävän ongelman. Markkinaehtoisuus edellyttää lähtökohtaisesti neutraalia byrokratiaa ja oikeusvaltiota, joten menestyksellisin uudistamisstrategia on Temmeksen mukaan ollut tässä suhteessa varovainen strategia joka antaa byrokratian ja oikeusvaltion muodostumiselle aikaa.

Markku Temmes kysyy viimeisessä väliotsikossaan ovatko Uuden Euroopan hallinnon kehittäjät löytäneet oikoteitä tiiviimpään ja hallittavampaan hyvinvointivaltioon? Se voi kyllä olla liikaa pyydetty. Sen Temmes kuitenkin toteaa, että paljon opittavaa Vanhalla Euroopalla Uudesta Euroopasta olisi, jos vaan kyetään katsomaan sen kehitystä avoimin silmin ja vailla sokeuttavia ennakkokäsityksiä. Uudesta Euroopasta löytyy ehdottomasti hallinnon kehittämisen menestystarinoita, joita analysoimalla voi hahmottaa paremmin omankin maansa mahdollisuuksia hallinnon kehittämisen saralla.

Mikä kuntien uudistuksia vie eteenpäin – Arto Haveri

Arto Haveri tutkimusryhmineen on seurannut kunnallishallinnon reformeja tiiviisti jo pidemmän aikaa. Hänen kontribuutionsa on tähän työhön perustuva kuvaus

kunnallishallinnon uudistamisen pitkästä linjasta. Kuvaus alkaa 1980-luvun alun tilanteesta ja päättyy parhaillaan toteutuksessa oleviin kuntasektorin uudistuksiin.

Teoreettisen taustan – tai uudistajan työkalupakin – kunnallishallinnossa antaa kolme eri lähtökohtaa, joita Haveri osuvasti kutsuu ”megaresepteiksi”. Ennen 1980-lukua kaikki paukut olivat kiinni byrokratiassa, joka oli kehittynyt kuta-kuinkin niin pitkälle kuin sen voisi ajatella kehittyvän. Ongelmana varsin pitkälle oli joustavuuden puute. Tähän tarjottiin ratkaisuksi 1980- ja 1990-luvuilla NPM-lähtöisten ideoiden omaksumista. Se tarkoitti kunnissakin huomion kiinnittämistä johtamiseen ja pyrkimystä järjestää esimerkiksi palveluita oikeasti tai näennäisesti markkinaehtoisia menetelmiä hyödyntäen. 2000-luvulla kuntiin tuotiin hallinta-ajattelu, joka korosti eri toimijoiden verkottamista keskenään. Kuntien kannalta olennaista oli se, että hallinta-ajattelu korostaa kuntien riippuvuutta muusta yhteiskunnasta.

Arto Haveri pohtii kehityksen arviossaan sitä pitäisikö kuntien suuria linjoja tarkastella junamaisena kehityksenä vai olisiko heiluri oikeampi metafora kuvaamaan kehitystä? Hänen arvionsa mukaan liikkeellelähtö 1980-luvuilla oli enemmän tai vähemmän suoraviivainen, mutta erityisesti 2000-luvulle tullessa heilurimaisuus korostui yhä enemmän. Koska mainitut kolme ”megareseptiä” ovat Haverin käsityksen mukaan selvästi toisistaan eroavia ainakin koordinointimekanismin ja asiakaskäsityksensä mukaan, jättää tämä kunnallishallinnon kehityksestä vähemmän linjakkaan kuvan. Arviota jossain määrin vaikeuttaa se, ettei 2000-luvun reformeista ole käytettävissä yhtäläistä systemaattista tutkimusta kuin aikaisemmista. Ne ovat myös ajallisesti meitä lähempänä, ja jo lähtökohtaisesti siis hankalammin arvioitavissa.

Kehityksen heilurimaisuutta perustelee se, että uudistuksilla on aina moninaisia seurauksia. Osa seurauksista on esimerkiksi valtion kannalta epätoivottavia. Siksi valtiolla on ollut tarvetta poistaa näitä epätoivottavia piirteitä seuraavissa reformeissa, ja jotka sitten ovat johtaneet vastakkaisiin kehityspiirteisiin. Esimerkiksi kuntien autonomian kasvu oli Haverin tulkinnan mukaan tällainen valtion kannalta epätoivottava piirre, ja joka ilmeni kuntien palveluissa mm. epätasa-arvoisuutena ja tähän liittyvänä julkisena keskusteluna. Seurauksena oli lisää valtakunnallista sääntelyä ja PARAS-hankkeen kaltaisia kuntia pakottavia uudistuksia, joilla tosiasiallisesti kavennetaan kuntien autonomiaa uudestaan.

Johtaminen akateemisessa maailmassa – Timo Aarrevaara

Timo Aarrevaara on useiden vuosien ajan tehnyt tiiviisti tutkimusta korkeakouluhallinnon kysymysten parissa. Tämän teoksen kontribuutiiossaan hän arvioi akateemisen johtamisen mahdollisuuksia kansainvälisen Muuttuva akateeminen pro-

fessio-tutkimushankkeen aineistoa koskevia havaintoja hyödyntäen. Tässä hankkeessa jatketaan 1990-luvun alun Carnegie-surveyn perinnettä tutkimalla työn muutosta korkeakouluissa. Akateemisen työn luonteen ja sen muutosten ohella hanke antaa tietoa muutoksiin vaikuttavista korkeakoulujen sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä.

Aarrevaaran ja hänen edustamansa kansainvälisen tutkimusryhmän huomion kohteena on akateeminen professio. Siihen kuuluvat korkeakouluissa työskentelevät tutkijat ja opettajat sekä näissä organisaatioissa akateemisissa johtotehtävissä työskentelevät henkilöt. Jokaisessa maassa on jossain määrin muista poikkeava akateeminen traditio, ja joka ilmenee akateemisen profession asemassa, työssä ja johtamisessa. Esimerkiksi Suomessa sisääntuloväylä akateemiseen professioon on oma tutkimus, siinä kun monessa muussa maassa akateeminen ura kulkee opetuksen kautta tutkimukseen.

Aarrevaara keskittyy analyysissään erityisesti uran alkuvaiheessa ja professorivaiheessa olevien henkilöiden vastauksiin, joiden osalta hän löytää monia mielenkiintoisia eroja. Esimerkiksi käsitys akateemisen työn luonteesta näyttää nuoremilla olevan erilainen kuin professoreilla. Siinä kun nuoremmat korostavat tutkimustyönsä sovellettavuutta, puhuvat professorit usein perustutkimuksen ja tieteelliseen keskusteluun osallistumisen puolesta.

Suomalaisen akateemiselle professionille on tyypillistä työskentely määräaikaissa tehtävissä, erityisesti uran alkuvaiheessa. Kyselyyn vastanneista professoreista vain noin viidennes oli enää määräaikaista, kun uran alkuvaiheissa ainakin neljällä viidestä työsuhde oli määräaikainen. Kysely toteutettiin ennen uutta yliopistolakia, mutta on syytä olettaa suhteiden pysyneen ennallaan. Kysely paljasti tähän kysymykseen liittyvän merkittävän ristiriidan. Määräaikaisuus ja sitä tukevat menettelyt (kuten tulostavastuu, kokonaistyöaika ja työajan käytön raportointi) johtavat kapeampiin työnkuviin. Ne ovat ilmeisesti paremmin tulosajatteluun ja tuloskulttuuriin soveltuvia, mutta eivät erityisen hyvin sovi perinteiseen tapaan tulkita akateeminen työ laaja-alaiseksi ja itsenäiseksi työksi.

Julkisen johtamisen sisällöllinen kirjo – Jari Stenvall, Suvi Koskela ja Petri Virtanen

Jari Stenvall ja Petri Virtanen ovat vuonna 2010 julkaistulla teoksellaan pyrkineet ratkaisemaan julkisjohtamisen oppikirjavajetta omalta osaltaan. Tämän teoksen kontribuutio, jossa kolmantena kirjoittajana on Suvi Koskela, jatkaa heidän työtään julkisjohtamisen vankan perustutkimuksen parissa. Erityisen huomion kohteena on johtamisen sisältöalueiden painottuminen julkisjohtamisen eri tasoilla. Niitä jäsennetään aikaisemmasta Stenvallin ja Virtasen tutkimuksesta omaksutun

jäsennyksen avulla. Empiirinen aineisto tämän teoksen kontribuutioon koottiin kyselyllä, johon vastanneet johtajat toimivat kuntasektorilla eritasoisissa johtamistehtävissä. Lähes 2/3-osaa vastaajista oli naisia.

Tutkijat olivat jonkin verran yllättyneitä saamistaan vastauksista. Kaikin kohdin ongelmat ja tarpeet eivät paikallistuneet niihin kysymyksiin, joista hallinnon ja johtamisen tutkimusyhteisöissä keskustellaan eniten. Innovaatioiden ja verkostojen johtamisen kysymykset mm. saivat pienemmän painoarvon kuin tutkijat olivat olettaneet. Siinä suhteessa vastaukset olivat selkeitä, että hierarkiatasolla on suora vaikutus johtamissisältöjen tärkeyden arvioon. Ylempään johtoon kuuluvat painottivat strategista johtamista, kun taas operatiivinen johtaminen ja sen haasteet painoutuivat lähijohtamisessa. Nimenomaan lähijohtamisessa johtajat tunsivat itsensä epävarmoiksi oman johtamisosaamisensa suhteen. Se on tärkeä tieto kaikille koulutuksen tarjoajille.

Huomionarvoinen havainto oli myös se, että useimmat vastaajat katsoivat pärjäävänsä parhaiten niissä johtamisen sisältöalueissa, joiden kanssa eniten olivat asemansa perusteella tekemisissä. Tämän voi tulkita niin, että loppujen lopuksi johtaminen opitaan tekemällä johtamistyötä. Sitä sitten oppii, mitä eniten tekee. Koko joukon osalta tärkeimpiä johtamisen sisältöalueita olivat resurssien johtaminen, työyhteisön johtaminen, muutoksen johtaminen ja osaamisen johtaminen. Edellä jo mainittujen innovaatioiden ja verkostojen johtamisen ohella pieneen rooliin vastaajien mielestä jäävät myös viestinnän ja suorituksen johtaminen.

Tutkimuksessa kartoitettiin avokysymysten avulla seuraavien vuosien tärkeimpiä haasteita johtamistyössä. Keskeinen viesti näyttää karun todellisuuden kuntasektorilla, mutta varmasti myös laajemmin julkisella sektorilla: jo arjesta selviäminen on monelle julkisjohtajalle iso haaste, joka pakottaa hoitamaan monia asioita puolinaisesti. Samalla pitäisi kuitenkin sopeutua nopeisiin muutoksiin, innovoimaan, ajattelemaan aikaisempaa asiakaslähtöisemmin jne. Stressitaso pysyy korkealla ja jaksaminen on todellinen huolenaihe työyhteisöissä. Yllättävän monet julkisjohtajat kertoivat, että työssä jää liian vähän aikaa johtamiseen. Joko johtajien työ on painottunut eri tavalla kuin me tutkijat ajattelemme tai sitten työ on painottunut eri tavalla kuin johtamistehtävissä toimivat haluaisivat. Vastausta tähän joudumme hakemaan Stenvallin, Koskelan ja Virtasen suosittelemalla tavalla menemällä entistä enemmän johtajien arkeen. Haaste on siis pitkälle empiirinen.

Sähköisen hallinnon johtamisesta – Antti Syväjärvi

Suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa Antti Syväjärvi on viime vuosien aikana eniten pitänyt esillä sähköisen hallinnon kysymyksiin liittyvää tutkimusta. Tämän teoksensa kontribuutiossaan hän on lähtenyt luotaamaan sähköisen hallinnon kyt-

kentöjä julkiseen johtamiseen. Vaikka kontribuutio on teoreettinen, se on sellaisena tämän edelleen hallinnon tutkimuksessa suhteellisen vähän tutkitun ja runsaasti muiden alojen tutkimukseen teemaa komplisoivia yhteyksiä omaavan tutkimusalan teoreettista perustutkimusta.

Periaatteessa sähköinen hallinto on uuden teknologian soveltamista julkiseen hallintoon ja sen tarjoamiin palveluihin. Teknologian kehityksellä on omat lainalaisuutensa, joten tässä mielessä julkiset organisaatiot ovat aina tilanteessa, jossa niiden täytyy yrittää sopeutua teknologian kehitykseen. Sopeutumista ohjaa voimakkaasti käsitykset siitä mikä on julkisen hallinnon tehtävä ja kuinka se olisi parhaiten tehtävissä. Kutakuinkin kaikki tähän teokseen kirjoittaneet ovat tavalla tai toisella ottaneet kantaa tähän kysymykseen. Niin ottaa myös Antti Syväjärvi, jonka yksi pääviesti on se, että sähköisen hallinnon tai ylipäätänsä sähköisen yhteiskunnan aikana monet asiat menevät uudennäköisiksi. Vanhoja asioita voi tehdä teknologiaa hyödyntäen ja teknologian kehitys sallii myös uusien asioiden tekemisen, joita on vaikea ennakoida tässä vaiheessa.

Syväjärvi korostaa sähköisen hallinnon kehittyneisyyteen liittyvää johtamisproblematiikkaa. Karusti yksinkertaistaen se tarkoittaa sitä, että mitä kehittyneempää sähköistä hallintoa halutaan rakentaa, sitä kehittyneempää sähköisen hallinnon hallinnankin on oltava. Näiden välillä olisi luontainen yhteys, mutta ainakaan tällä hetkellä tämä yhteys ei toteudu kaikin osin tavoitellulla tavalla. Eräs ongelmakohta on mm. sähköisen hallinnon kehittämisen varsin heikko strateginen ohjaus valtakunnan tasolla. Sähköisen hallinnon problematiikkaan vahvasti liittyvän julkisen tietohallinnon osalta ohjausta ollaankin keskittämässä keskushallinnolle.

Syväjärvi on varsin toiveikas sen suhteen, että tietohallinnon hybridijohtamisen idea voisi tarjota ratkaisuja sähköisen hallinnon paremman hallinnan ongelmiin. Ongelma sähköisen hallinnon osalta on se, että samalla kun yleiset opit julkisesta johtamisesta ja sen sisältöalueista ovat relevantteja myös sähköisessä hallinnossa, ne eivät riitä yksinomaan avaamaan niitä odotuksia ja sisältöjä, joita sähköisessä hallinnossa on johtamiselle. Vain yleisen ja erityisen yhdistäminen voi toimia. Siinä on siksi hybridijohtamisen päähaaste sähköisen hallinnon näkökulmasta.

Erillisten kontribuutioiden yhteisistä nimittäjistä

Erillisiin kontribuutioihin tutustuttaessa käy selvästi ilmi, että me kuulumme samaan tutkimusyhteisöön. Kaikkia tässä mukana olleita tutkijoita mietityttävät selvästi varsin samansuuntaiset haasteet ja mahdollisuudet. Kukaan ei ole ollut immuuni New Public Management-doktriinin vaikutuksille ja se oli tavalla tai toisella läsnä tämän teoksen muodostavien kontribuutioiden kokonaisuudessa.

NPM lunastaa itselleen selkeän pääroolin koko teoksessa. Teoksessa NPM:ä sekä esitellään ja problematisoidaan mm. Guy Petersin ja Kirsi Lähdesmäen tapaan, että kritisoidaan Pertti Ahosen ja Christopher Pollittin valitsemalla tavalla. Monissa kontribuutioissa kerrotaan myös siitä kuinka NPM vaikuttaa ja on vaikuttanut hallintoon ja johtamisen niillä erityisalueilla, joilla tähän osallistuneet tutkijat tutkimustyössään eniten liikkuvat. Esimerkiksi Arto Haveri reflektoi NPM-kehitystä kunnallishallinnossa, ja josta empiirisen todellisuutensa, kovin NPM:n muovaaman sellaisen, ovat keränneet Jari Stenvall, Suvi Koskela ja Petri Virtanen. Timo Aarrevaaran tutkima akateeminen professio puolestaan toimii korkeakouluissa, jossa NPM-vaikutteiden löytäminen ei ole hankalaa. Terveystieteiden tutkimuksesta ja sen professioista vastaavaa viestii Rinna Ikola-Norrbackan kontribuutio.

Eri kontribuutioissa korostetaan lisäksi sitä mihin NPM ei ole kiinnittänyt tarpeeksi huomiota. Nämä ovat usein perustelu post-NPM-henkisille uusille tutkimusteemoille. Tällaisia sävyjä on ainakin Pirkko Vartiainen ja Rinna Ikola-Norrbackan kontribuutioissa. NPM on muodostunut siinä määrin julkisjohtamisen valtavirraksi, ettei sitä enää tarvitse perustella. Jos tekee tutkimusta jotain muuta tematiikkaa johtolankanaan pitäen, se pitää perustella. Hyvä perustelu on usein sellainen, jossa jollakin tavalla kriittisesti reflektoidaan NPM-kehitystä.

Vain kaksi kirjoittajaa tulee muualta kuin Suomesta, mutta kaikki tähän teokseen kirjoittaneet ovat tutkijoina kansainvälisen tutkimusyhteisön jäseniä. Suomi on useimmille kirjoittajille omassa tutkimuksessaan kotimaana erityistapaus, mutta julkisesta hallinnosta ja johtamisesta kirjoitettiin tähän teokseen tyylillä, joka avautuu ilman muuta myös englanniksi kirjoitettuna ja kansainväliselle tutkimusyhteisölle suunnattuna tekstinä. Mikään teoksessa käsiteltävä iso kysymys ei rajoitu maailmaan Suomen rajojen sisäpuolella.

Näillä kontribuutioilla voimme todistaa, ettei ainakaan aikaa ole tässä teoksessa jätetty huomiotta. Suuri osa kontribuutioista on luonteeltaan hallinnon kehityskertomuksia tai kehittämiskertomuksia. Usein kertomuksen logiikka on samanlainen kuin esimerkiksi Arto Haverilla tai Markku Temmeksellä. Ensin on (neutraali) byrokratia, jota NPM seurasi, tullakseen sitten täydennettyä ja korvaututtua hiekan toisenlaisesta näkökulmasta kumpuavalla, verkostoja korostavalla hallinta-ajattelulla. Tähän problematiikkaan, tosin eniten sen viimeiseen vaiheeseen, osuu esimerkiksi Antti Syväjärven kontribuutio. Se myös samalla nostaa uudelleen hyvin esille hallinnon kompleksisuuden. Hallinnon kehityksen ymmärtäminen on iso haaste. Sen verran syheröinen kokonaisuus erilaisia vaikutteita julkinen hallintomme on. Uskomme ja toivomme, että tämän teoksen kontribuutioilla on paljon annettavaa jokaiselle, joka haluaa ottaa tämän haasteen vastaan.

3 COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION: AFTER NEW MANAGEMENT, WHAT?

Professor B. Guy Peters

Public administration is one of the most important reflections of differences among political systems. Despite the need of public bureaucracies to perform relatively common tasks such as implementing public policy and advising political leaders there have been significant differences in the structure and behavior of public bureaucracies (Peters 2009). The differences are perhaps most pronounced between the industrialized democracies and the transitional and developing countries, but even within the democracies of Europe, North America and the Antipodes there are significant differences.

Although there are these differences among the various administrative countries of the world, much of the reform impetus beginning in the late 1980s has assumed that these administrative systems were in essence the same and that the same reforms could, and should, be implemented in them all. There have been fads and fashions in administrative reform previously (Szanton 1980) but the spread of the ideas of the New Public Management during the last several decades of the 20th century and the beginning of the 21st has been exceptional. For the most part the advocates of the New Public Management¹ tended to assume that the managerialist reforms that were being diffused were applicable in almost any setting.¹

The diffusion of the ideas of New Public Management might have been expected to have produced substantial uniformity across administrative systems. At one level that has occurred and most countries have adopted some aspects of the package of programs and ideas that have characterized this approach. Even those countries such as Germany or France among the industrialized democracies that are usually cited as having adopted less of the NPM agenda have certainly

¹ One notable exception to the assumption of the general applicability of the New Public Management was Alan Schick;s (1998) clear statement concerning the less developed countries and the particular administrative problems that they were facing.

adopted some of it. For example, in France the LOLF² reforms in public finance have introduced some elements of performance management and public management more generally into this otherwise rather legalistic system (Bezes 2005). Similarly, although the federal level in Germany has implemented little of the managerialist program the *Land* and local levels have done so.

At another level the individual countries have maintained much of their traditional formats for organizing administration and implementing programs. To some extent that persistence can be explained by ideas, and the traditions that undergird a good deal of administration (Painter and Peters 2010). Although the ideas of the New Public Management may have had some appeal, and although those ideas may have been fostered by influential international organizations such as the OECD (Pal 2010) many countries have adopted the reform agenda rather half-heartedly, or have adopted it in name only, without accepting the underlying changes within the public sector that were implied by the model. Although the international community of scholarship and of practice may support the ideas of the NPM, those ideas may not correspond to the intellectual underpinnings of some political systems.

In addition to the ideational element involved in New Public Management these reforms, and indeed any reforms in the public sector, encounters resistance from path dependency. While path dependency does involve some ideational elements it also involves positive feedback for the groups and individuals who are already in power (Pierson 200). Thus, powerful bureaucratic organizations may resist transformation, especially those bureaucracies that are intimately embedded into the political system (Knill 1998). The more instrumental bureaucracies of the Anglo-American tradition have been substantially easier to reform, and as we will point out below, also very easy to reform yet again in response to changing fashions.

Thus, although the New Public Management has been the prevailing paradigm for public administration for the past several decades, the degree of convergence that might have been expected has not occurred. The ideas are certainly known broadly around the world but they have not necessarily been accepted to the same degree or in the same way. That said, however, the prominence of these ideas, as well as some of their dysfunctions, is now producing some reactions and some rethinking of this paradigm. This then leads to a question of whether there is an emerging paradigm to replace NPM and whether indeed after the experiences with NPM there will not be some interest in not having one size to fit all.

² Loi Organique relative aux Loi de Finances.

This contribution will examine the dysfunctions created by the New Public Management. Some of these dysfunctions are empirical, meaning that all the reforms proposed by the New Public Management have not worked in the manners intended, and certainly have not worked in all settings. Most of the problems created by NPM, however, also have a strong normative element that is a function of the market emphasis in the NPM. The market logic of NPM appears to have undermined important public values in administration and therefore to have potentially undermined the effective *public* governance of some societies.

Based on these dysfunctions created by the New Public Management, and what governments have learned about governing based on their experiences over the past several decades, there have been some important attempts to develop new governance strategies (see Christensen and Laegreid 2007). These strategies may involve some of the mechanisms associated with NPM, but add additional or contradictory elements of governing (see Peters 2011). These evolving strategies are perhaps even more differentiated than the responses to the NPM ideas, and represent some divergence of national administrative systems after some apparent attempts to converge around the managerialist model.

These successive periods of reform in many industrialized democracies also demonstrate another of the points of the historical institutionalists about change in the public sector. This point is that change may not, and generally does not sweep away all that has gone before it. Even the extensive reforms associated with the New Public Management did by no means alter all elements of the existing administrative systems.³ Rather, reforms tend to be accomplished through somewhat less extreme strategies such as layering and redefinition (see Thelen and Streek 2005).

Thus, for example, most administrative systems represent geological layers of reforms and administrative doctrines. Some elements of the previous reforms efforts continue to be viable while the majority of the content has been replaced by other “better” ways of doing things. One of the starkest examples of this is the persistence of some elements of program budgeting in some departments of the US federal government. While in general this reform was short-lived and largely unsuccessful (see Wildavsky 1978). Program budgeting remains, however, very useful for planning within these organizations and it remains as one layer in the complex pattern of administration.

³ While the reforms in the United Kingdom and the Antipodes were indeed major changes, still much of the tradition and the legal foundations of administration persisted so that one could certainly recognize the type of administrative system in which one was working.

I will now proceed to discuss some of the dysfunctions of the New Public Management that have functioned as the impetus for yet another round of reform in the public sector. I will be arguing, however, that these latest reforms, like the ones before them, do not completely alter the administrative landscape but rather represent (at least in many cases) yet another layer of ideas and management practice to be added on top of many others. Thus, much of the NPM is being retained yet reconfigured, augmented, and perhaps redefined in order to reach the new set of goals for governing.

Further, the layering of these reforms may be seen as the search for something of a synthesis among the various approaches to management. While Simon (1947) argued that public administration tended to oscillate back and forth along continua for managerial proverbs, we can at least hope that organizations and organizational theorists can find some means of integrating various ideas so that some of the best of each can be retained. While layering inconsistent approaches to governing within a single organization may minimize fundamental conflicts over the reforms it may also introduce continuing inconsistencies and conflicts.

The Dysfunctions of the New Public Management

It is difficult not to recognize that the New Public Management has improved the efficiency of governing in much of the world. The emphasis on the performance of the public sector, the concern with the motivation of individual public servants, and debureaucratization all have contributed to a public sector that is more capable of delivering public services effectively and efficiently, whether the services are delivered directly or in conjunction with actors from the market or the third sector (Christensen and Laegreid 2001). Citizens may not readily recognize the improvements that have been made in public services, but there have been many positive changes in most of the industrialized democracies.

The improvements in public administration have been purchased at the cost of some negative implications for governing. The most general of these problems resulting from New Public Management is the loss of public value in governance. That is, although NPM emphasized delivering services to the public, the members of the public tended to be conceptualized as “customers” or “consumers” rather than as citizens. In such a conception the public were assumed to be satisfied if there were good public services and could, or even should, not be very concerned if there were reduced capacities for control and involvement in policy. The emphasis on the role of managers in designing and implementing policy diminished the capacity of political leaders and the public to shape policy.

One particular aspect of the loss of public value has been the denigration of the role of political leadership while the role of managers has been exalted. We have known for some time that the act of voting is a very indirect means of controlling policy and public organizations more generally (Rose 1976). This principal-agent problem in political control is, of course, exacerbated by many of the structural and behavioral characteristics of the New Public Management. Thus, citizens as voters, and political leaders in their roles as ministers, have increased difficulties in exercising control, and hence one of the central tenets of democracy may be to some extent undermined in the name of efficiency.

Structurally, the disaggregation of ministries and other large organizations within the public sector makes their control by elected officials more difficult. The creation of agencies, and moving functions out to quasi-governmental organizations has required would be controllers in the public sector to work with many more organizations and to attempt to impose their controls over organizations that are designed to be autonomous. While agencies may mean different things in different political systems part of the logic for almost any design is to allow these organizations to operate with greater independence.

As well as the structural changes associated with the New Public Management there have been cultural and behavioral change. Agencies were given structural autonomy from political controls, but these organizations and managers within all public organizations were being told that they should also act autonomously. The mantra of “Let the managers manage” was meant to emphasize that politicians should not attempt to intervene in the management of public programs but rather should content themselves with broad policy concerns. Thus, the New Public Management tended to institutionalize the politics-administration dichotomy that has been one of the familiar, if often contested, arguments in public administration.

The New Public Management has not been the only set of reforms that have been implemented during the past several decades. As well as the more market based reforms associated with NPM an alternative approach to administrative reform has stressed the importance of “empowerment”. The logic of empowerment has been that rather than emphasizing markets, governments should emphasize the participation of clients of programs, the lower echelons within public organizations, and the public in general (see Peters 2001). This approach also has tended to emphasize the autonomy of public organizations, although the basis of that autonomy is from democratic participation rather than an attempt to promote efficiency.

The emphasis on managerial autonomy and the structural decentralization of governments have tended to exacerbate the underlying problems of coordination government programs and policies. The public sector has always had difficulty in overcoming the natural centrifugal forces created by differing program goals, different constituencies for programs, competition for funds, and the prevalent lack of understanding by program leaders of what other programs were doing. Creating more organizations and telling those programs and their leaders that they were supposed to act autonomously has only made this problem worse. Likewise, notions of empowerment have tended to attach individual programs more closely to their constituencies and therefore to make cooperation among programs.

Performance management, another of the methods associated with the New Public Management also played some role in differentiating the organizations within government. The logic of performance management is for the managers and the organizations themselves to focus on a limited number of targets in order to enhance their individuals rewards and the organizational budget. Given that focus, the willingness of organizations to cooperate with other organizations and programs will be reduced. While in some instances performance management has been designed to encourage cooperation and coordination in most instances it exacerbates the long-standing differences within governments, and forces individuals and organizations to focus on their own rather narrow goals to the exclusion of the broader concerns of government.

In all the versions of reform that have been fostered over the past several decades the most fundamental problem with the reforms can be expressed in terms of the democratic value of accountability. If we express these problems in terms of principal-agent relationships (see Horn 1995) then it is clear that the principals—politicians, central agencies and senior civil servants—clearly have lost some of their capacity to control their agents. Indeed, the agents in some cases may no longer think of themselves as agents but instead assume that they are meant to perform autonomously.

In addition to the decline of vertical accountability, some of the instruments associated with both empowerment and the New Public Management have added different dimensions to accountability (Considine 2002; Mulgan 2000). These horizontal dimensions of accountability make enforcing accountability more complex so that there may be conflicting interpretations, so that stakeholders and members of networks will attempt to impose their values through the accountability process, and those may easily conflict with those that political leaders are attempting to enforce through the conventional mechanisms of vertical accountability.

The dysfunctions that have been evident in countries implementing both the New Public Management and the empowerment style have not been uniform, but they have been evident in most political systems. The less developed countries who have been more or less coerced into the reforms have had perhaps the least positive consequences from the reforms, having less developed market systems and civil societies that could be used to implement these reforms. Likewise, systems that have tend to have more legalistic styles also find the use of more managerial or participative styles of governing difficult to implement.

In summary, the reforms that have been implemented in most countries of the world have created a variety of dysfunctions, and are now also generating a variety of reactions. The basic goal of this subsequent round of reforms has been to find some means of restoring some control over the decentralized and deconcentrated public sectors that makes such control by political leaders difficult. Further, the second round of reforms must address problems of coordination and coherence, important values that have been undermined by decentralization. Finally, there is an important need to restore accountability to political systems in which that value has become more remote and difficult to understand.

The Reactions

Faced with the governance problems created, or exacerbated, by the reforms of New Public Management governments have developed a second round of reform. Some of these reforms have been direct transformations of the previous reforms while others represent new and perhaps fundamental reactions to the previous reforms. All of these reactions, however, have attempted to restore greater political direction to governance rather than the focus on managerialism that was characteristic of previous reforms. Further, these more recent reforms have focused on the basic strategic issues in governing—governments are now returning to think more directly about steering rather than the emphasis on rowing in the New Public Management.

Coordination

One of the first reactions to the New Public Management was to attempt to improve coordination within the public sector. One the earliest attempts to enhance coordination was the program of “joined up government” in the United Kingdom during the Blair government, and then the logic of the approach was diffused to other political systems (Bogdanor 1995; Pollitt 2003). The idea of “joined up” government is that after government was taken apart to create agencies and the host of other forms of autonomous organizations there was a need to bring it back together to create a more unified conception of governing.

The logic of joining up government is to attempt to bring together the various organizations within government that had been pushed apart. Although there was a general purpose of enhancing coordination the methods through which this was to be done varied. Most, however, depended upon using some form of hierarchy to impose the coordination on organizations that may have thought themselves autonomous. There may be other mechanisms available to generate coordination but the use of hierarchy is by far the most common mechanism for governments, simply because these are the most familiar responses to the need to produce organizational change.

One of the strategies that have been used is to cope with coordination problems has been to build mega-structures that attempt to include the organizations that need to be coordinated. For example, although not a direct response to New Public Management, the creation of the Department of Homeland Security is one such attempt to create coordination through organizations. Similarly, Human Resources and Development Canada brings together a range of social service and labor market programs so that the full range of services required by less-advantaged citizens could be provided in a more integrated manner.

As well as utilizing structures to create coordination, governments have been attempting to utilize procedures to gain greater cooperation among public organizations. For example, performance management systems can be designed to link the performance of individual organizations to more general goals for government as a whole. And even simple mechanisms of utilizing central agencies to consult all affected organizations about policy proposals can enhance coordination, and therefore to some extent, control within the public sector for the center of government.

Return of Political Control

I have already noted that one of the complaints about the reforms associated with New Public Management has been that there is some loss of political control. The emphasis on management and managerial autonomy as a part of the New Public Management resulted in ministers and even presidents and prime ministers believing that their role had been diminished and that they were not capable of imposing their priorities on the remainder of the political system. As well as perhaps some megalomania on the part of these officials it also meant that democratic values were to some extent being undermined, albeit in the name of another important value – efficiency.

Some of the responses of governments, and their leaders, to the perceived loss of control over the public sector have been negative when viewed from the perspec-

tive of conventional values of democratic systems. In particular, there has been some tendency for governments to attempt to impose their control through politicizing the public service (see Peters and Pierre 2004). Some versions of politicization have been able to maintain much of the professionalism of the civil service, while more overt formats have tended to impose partisan political criteria for merit criteria in the selection of public officials (Peters 2011).

Other methods of attempting to restore political control over public policy have been more in line with the conventional forms of governance. In many instance presidents and prime ministers have sought to strengthen their own policy capacity so that they are able to compete with the bureaucratic agencies with information and analysis concerning policies. Any survey of these structures will reveal that almost all centers of government, even those with long histories of relative weakness, e. g. Denmark, have attempted to strengthen their capacity to control other actors (see Dahlstrom, Peters and Pierre 2011).

Soft Steering

As well as strengthening analytic and control capacities, organizations at the center of government have sought to find means of intervening in governance without having to invoke authority to the degree that was common in previous eras. The logic of this strategy is that the “Old Governance” involving command and control instruments (Salamon 2001; Heritier and Lehmkuhl 2008) has become increasingly less viable as more negotiated versions of compliance and policymaking become central to policymaking. The more recent approaches have involved mechanisms such as benchmarks, voluntary agreements, negotiated rule-making, partnerships, and a host of other methods that do not involve direct use of authority.

Soft-steering may also be accomplished through the use of a limited number of controls over delegated powers, allowing agencies or social actors considerable latitude in how they choose to reach the determined goals. For example, the Danish government allows many organizations substantial latitude in implementing policies by retain control of a single “golden thread” within the budget process that maintains their ultimate control over policies when needed. (See Jensen 2004).

Soft steering may be softer than traditional forms of steering from the center, or it may be “steering at a distance”, but it is still steering. In this version of governing from the center, the goal-setting for policies remains largely under the supervision of government organizations, while the means of attaining those goals may be more decentered, with implementing organizations (whether in government or

not) having autonomy in choosing the means of implementation. Of course, the process of implementation does tend to redefine policies as they are being put into effect, and there is continuing need for monitoring the actions of the networks or partnerships responsible for that implementation.

Although governments may rely increasingly upon softer instruments and upon negotiation, we should always remember that they are still governing in the “Shadow of Hierarchy” (Scharpf 1994). If the softer methods of steering are ineffective, or if there is excessive policy drift in implementation, governments, and especially the central players within those governments, retain the capacity to recapture the policy areas and revert to the use of command and control instruments. There may be political costs involved with this strategy but it may be deemed necessary in order to maintain both policy control and political control over systems that increasingly tend toward autonomy.

Priority Setting

Another manner in which the center of governments have been attempting to restore greater control over policy and implementation has been through emphasizing priority setting and subsequently managing the priorities that have been established. Governing is almost inherently about establishing priorities but doing so effectively is also almost inherently centralizing. Likewise, taking control over priorities is an effective means for political leaders to assert their control within the policy process, given that the rest of the activity within the public sector should emanate from those stated priorities.

The priority setting process is, like coordination, a means of attempting to overcome the inherent division of the public sector. With priority setting, however, rather than coping with the existing programs and policy the logic of priority management is more prospective and attempts to link existing programs and organizations to priorities for the government for some time into the future. This style of governing through priorities therefore depends upon the upper echelons of government to decide where they want the country to be in five or ten years and then link existing programs, as well as emergent programs to those ends.

The Finnish government has been one of the most active in this style of governing. With the creation of “program management” at the beginning of each mandate the government establishes a set of priorities (typically four or five) that are meant to address major problems cutting across conventional organizational boundaries. These are assigned a lead minister and a lead civil servant with the tasks of bargaining with the existing structures to move those priorities forward. While this methodology depends upon bargaining and allocates few resources to

these cross-cutting program, it does tend to emphasize the goals of the government of the day, and possibilities of imposing those for some time to come.

Conclusion: Reform on Top of Reform

The New Public Management represented a major departure from previous patterns of public administration in many political systems. For administrative systems that had been designed and managed very much in a traditional manner, the emphasis on market-style instruments was a major departure from their established patterns. Even with that, however, the NPM reforms represented adding just another layer on top of those previous reforms. Much of the previous systems continue to operate underneath the new superstructure of managerialism, and much of the DNA of the old systems remains intact.

The reactions to the New Public Management then represent another layer in these increasingly complex administrative systems. Indeed, much of the managerial task for contemporary governments appears to be managing the potential inconsistencies among the various layers, and various interpretations, of administrative practice. In some ways Simon's interpretation of the pendulum of reforms swinging back and forth with one set of ideas replacing another was optimistic. Rather, the layers of reforms, and reinterpretations of previous reform, create internal complexities that may make managing in the public sector an ever more difficult task.

References

- Bezes, P. (2005). Le renouveau du controle des bureaucrates: L'impact du new public management. *Information Socialies* 126, 26–37.
- Bogdanor, V. (1995). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: Transformation of Ideas and Practices*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Albershot: Ashgate.
- Considine, M. (2002). The End of the Line?: Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-Up Services. *Governance* 15:1, 21–40.

- Dahlstrom, C., Peters, B. G. & Pierre, J. (2011). *Governing from the Centre*. Toronto: University of Toronto Press.
- Heritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy* 28:1, 1–17.
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Sector Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen, L. (2004). *Den Store Koordinator*. Copenhagen: Okonimi og Jurist.
- Knill, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Instrumental versus Autonomous Bureaucracies. *Journal of Public Policy* 19:2, 113–139.
- Mulgan, G. (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept. *Public Administration* 78:3, 555–573.
- Painter, M. A. & Peters, B. G. (2010). *Traditions and Administration*. London: Routledge.
- Pal, L. (2010). The OECD and Global Public Management Reform. In J. Nemeč & B. G. Peters (Eds). *State and Administration in a Changing World*. Bratislava: NISPACEE Press.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. 2nd edition. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2009). *The Politics of Bureaucracy*. 6th ed. London: Routledge.
- Peters, B. G. (2011). *Steering, Rowing, Drifting or Sinking: Changing Patterns of Governance Urban Research and Practice* (forthcoming).
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). *Politicization of the Public Service: The Quest for Control*. London: Routledge.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94:2, 251–267.
- Pollitt, C. (2003). Joined Up Government: A Survey. *Political Studies Review* 1:1, 38–49.
- Rose, R. (1976). *The Problem of Party Government*. London: Macmillan.

Salamon, L. M. (2001). The Resilient Sector: The State of Non-Profit America. In: L.M. Salamon (Ed.). *The State of Non-Profit America*. New York: Oxford University Press. 3–63.

Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play. *Journal of Theoretical Politics* 6:1, 27–53.

Schick, A, (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer* 13, 123–131.

Szanton, P. (1981). *Federal Reorganization: What Have we Learned*. Chatham, NJ: Chatham House.

Thelen, K. & Streeck, W. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons?: Why the Traditional Budget Lasts, *Public Administration Review* 38:6, 501–509.

4 TIME AND PLACE IN PUBLIC ADMINISTRATION: TWO ENDANGERED SPECIES?

Professor Christopher Pollitt

Introduction

Five years ago, when I decided that my new research programme would concern time and place in public administration, several of my colleagues wobbled their heads in incomprehension. What on earth was I talking about? Was I beginning to ‘lose it’, or was I perhaps reverting to some hippy-esque preoccupations from the late 1960s? And, to be fair, I was not able to give a particularly cogent or concise account of what it was I was going to do. It was more a matter of hunch, and a ‘feeling’ that there was something here which was both fundamental yet neglected.

Five years later, peer bewilderment has not entirely disappeared (and my justifications may still be less than concise) but there is a wider acceptance that there might just be something worth researching and discussing. And, of course, I am far from being the only public policy and administration academic to have become concerned with issues of time – and, to a lesser extent, space – see, for example Aldrich 2008; Ekengren 2002; Goetz & Meyer-Sahling 2009; Howlet 2009; Kaufman 1991; Massey 2005; Pierson 2004; Tholen 2010). Yet this is still a somewhat small and disparate band, lacking in collective recognition or ‘brand’ – except, naturally enough, for the geographers, for whom spatial relationships are indeed a *raison d’être*, but whose engagement with issues of public management tend to be quite narrow. Hopefully this chapter will accelerate the process of recognition within the public policy and administration community, or, at least, appreciation that there are issues here to be dealt with. In it I will try to say why time and space are important to public administration, and how we might begin to conceptualize and theorize these ‘dimensions’. This will merely scratch the surface of a gigantic subject, but it is one which I am attempting to deal with in more depth elsewhere (Pollitt 2008; 2011).

Why ‘endangered species’?

The subtitle of the chapter signals that time and place were once important parts of the study of public administration, but that concern with them has dwindled. Prior to, say, 1975, place and time were fairly central to public administration discourse. Thus it was widely assumed that French public administration was, well, *French*, and necessarily different from public administration in, say, the UK or the USA. The institutions, procedures, culture and legal framework of an administration would vary from jurisdiction to jurisdiction. It was also commonly assumed that changes to the basic institutions and processes of government would be rare events, and would need a good deal of time to evolve and subsequently bed-down. Tradition, in other words, was important, and traditions differed from one country/jurisdiction to another (for a recent rendering of this ancient idea, see Painter & Peters 2010).

What is more, places as well as countries were particular, and might need a tailored administrative response. Some locations were ‘remote’ so that the delivery of basic public services such as healthcare, education, law and order and the mail required special provision. Thus, for example, (in the UK) ‘the gin-and-tonic belt’, the ‘highlands and islands’ and ‘inner city sink estates’ each required different treatment. Some towns and regions were ‘declining’ while others were ‘overheating’. Italy had ‘the north’ and ‘the south’, as did the USA. Flanders was not Wallonia, Lapland was not Helsinki. Public administrations, as well as social structures and cultures, exhibited geographically patterned differences. Students of public administration (and its near neighbours on the curricula such as social administration and town and country planning) spent a good deal of time studying these spatial peculiarities.

More recently, much of that sense of specificity has been lost. This may well be partly connected with the way in which, in many countries, the study of public administration has increasingly been relocated to business schools and management departments (and away from its previous homes in political science and law). A good deal of the recent generic writing about management floats free of any specific context (a particular time, a particular place) and appears to be producing universal insights:

‘[T]he very generality of management reflects a claim that this is a form of knowledge that can be made widely applicable across a huge variety of domains. Once it has been learnt, management can be applied anywhere, to anything, and on anyone’ (Parker 2002: 5)

This context-free genericism is perhaps most obviously visible in the writings of management gurus. Thus Osborne and Gaebler, for example, wrote that their favoured brand of ‘entrepreneurial government’ was a process that ‘was underway throughout the world’ (Osborne & Gaebler, 1992: 325). Hammer and Champy, the creators of Business Process Re-engineering, wrote that their approach was about ‘beginning again with a clean sheet of paper...How people and companies did things yesterday doesn’t matter to the business re-engineer’ (Hammer & Champy 1992: 2). They were confident that their new approach would not only save the entire U.S economy from disaster (ibid: viii) but would also apply to government and to countries in Latin America and South East Asia (ibid: 218-221). Note how these two books eliminate both differences of place and the importance of the past.

A number of public administration scholars, especially perhaps in North America, largely accepted this premise of a ‘wave across the world’ – a new quasi-universal pattern that is seen to be spreading everywhere (e.g. Hughes 1998; Kettl 2000). Even otherwise highly analytic works of scholarship often drift into a kind of unexamined ambiguity about place - take, for example, Osborne’s interesting recent book “*The new public governance*”? (Osborne 2010). This announces ‘New Public Governance’ (NPG) as a major new perspective, regime and conceptual tool. Yet nowhere is the geographical domain of this regime discussed. The text proceeds as though - implicitly - roughly the same thing is happening everywhere. Furthermore time is treated in an oversimplified - but unfortunately rather common - way. Thus it is asserted that ‘public policy implementation and public services delivery have passed through three design and delivery regimes’ - traditional public administration, the New Public Management (NPM) and now the NPG (Osborne, 2010: 1–2). This kind of ‘stages’ model of time – one wave after another – is very popular in the PA literature, despite the fact that it usually begins to dissolve as soon as one looks at the actual trajectories of real countries (Pollitt & Bouckaert 2009; 2011).

Another example would be Barzelay’s “*Breaking through bureaucracy*” (1992). Subtitled ‘A new vision for managing in government’, this widely-cited work again offered a simplified view of history, and a reticence about place. Organizational history, it seemed, consisted of two stages – an earlier one during which the bureaucratic paradigm was dominant and the emergent second stage where post-bureaucratic ideas would and should take over. The book says little about precisely where this two stage model is supposed to hold - in the USA, certainly, but by implication more widely. The problem (universally, it seems) is to deal with bureaucratic recalcitrance:

‘An effective way to overcome resistance to change...is to make an informed argument that the presuppositions of the bureaucratic paradigm as played out in the organization’s particular field of action were reasonable during most of the twentieth century, but that times have changed’ (Barzelay 1992: 133).

A third example would be Kelman’s otherwise excellent book “*Unleashing change: a study of organizational renewal in government*” (Kelman 2005). After a fascinating and detailed study of a particular procurement reform in the U.S. federal government, Kelman argues that ‘the assumption should be that findings presented here are generalizable’ (ibid: 234). He then goes on to ally himself with ‘The assumption...that people in general and U.S federal employees in particular are likely to react to similar influences in a similar way’ (ibid: 235). Sociologists and anthropologists would presumably pause at that ‘people in general’ – one might equally say that there are no ‘people in general’, just different classes and groups with their own cultural mind-sets and associated practices. Texts of this kind - and there are quite a few of them – may (do) contain many useful insights, but their framing in time and space is ambiguous or oversimplified. This is not, perhaps, the greatest of sins, but does it seem curious that, where good scholars often present their logic and evidence with great care, they are simultaneously far more relaxed in their treatment of time and place.

The authors of texts are by no means always the ones who are responsible for this dissolving of spatial differences and over-neat rendering of chronological trends. Take Moore’s popular and stimulating book “*Creating public value*” (Moore 1995). Near the beginning Moore says quite explicitly that it is located in a particular American historical context, and that he does not know whether it will apply in other countries (ibid: 4). That has not prevented both academics and practitioners in Australia, the UK and elsewhere from adopting the same framework for their own public servants, despite arguably crucial constitutional and political differences (Rhodes & Wanna 2009).

Let me briefly take a slightly more systematic look at the presence (or absence) of references to space, place, territory and borders in some central works in public administration and public policy. A check of three mainline scholarly works on the politics and institutions of the European Union surprisingly shows no indexed references whatsoever to either ‘borders’ or ‘territory’ (Peterson & Shackleton 2002; Richardson 2001; Wiener & Diez 2004). Equally, a reading of the three best known recent handbooks in public administration/public management/public policy - the “*Oxford handbook of public management*” (Ferlie et al 2005) and the “*Sage handbook of public administration*” (Peters & Pierre 2003) and the “*Oxford*

handbook of public policy” (Moran et al 2006) – reveals almost nothing dealing directly with spatial or locational issues. The Oxford volume on public management has one chapter (26 pages out of 789) which deals with decentralization, but even that does not directly address spatial issues. In the Sage handbook none of the 49 chapters carries a title suggesting any strong concern with space or place. The “Oxford handbook on public policy” has 44 chapters and 983 pages, but none of its headings are to do with space or place. None of the three handbook indexes – nor any of the three EU studies mentioned above – contains any entries at all for ‘borders’, ‘geography’, ‘location’, ‘place’, ‘space’ or ‘spatial’ (although Moran et al does sport a single entry for ‘localism’). The volume edited by Richardson does, however, contain a single one paragraph reference to the concept of ‘geographical spillover’, which seems to mean not much more than when a state joins the EU this will have effects not only on the joinee, but on other states that are not members but whose patterns of trade, etc. may be influenced by the shift in status of the joinee.

Yet these works are nevertheless relatively rich in contextual detail when compared with some of the biggest names in the management literature. Gurus such as Stephen Covey, John Kotter or Peter Senge offer ‘seven habits’ or ‘eight stages’ or ‘five disciplines’, as though these were universal prescriptions, valid everywhere, and unrelated to any particular time period or frame (Covey 1989; Kotter 2002; Senge 1990). The appeal of these bullet-point general formulae should not be underestimated – their purveyors have often become wealthy international celebrities, something few of any public administration scholars can hope for (Jackson 2001)! All in all, large swathes of generic management writing have, in effect, signalled the ‘end of time’ (Pollitt 2008: 7–14) as well as, implicitly, the irrelevance of place.

Alongside the management gurus, another group has moved to dissolve or diminish the importance of time and space. I refer to some of those writing about e-government and the information technology revolution. According to this perspective, modern ICTs have removed constraints of time and space and ushered in a new, virtual, instant world. ‘[D]igital living will include less and less dependence on being in a specific place at a specific time, and the transmission of place itself will start to become possible’ (Negroponte 1995: 165). Cairncross (1997) wrote a whole book entitled “*The death of distance: how the communications revolution will change our lives*”. Such claims are usually followed by examples of how suitably equipped individuals can now access vast amounts of data, 24/7, by mobile communication devices, and can communicate in real time with one or many similarly equipped persons anywhere in the world (or, for that matter, in ‘outer space’). I do not want to argue that this vision is wholly mistaken – in

some senses it is obviously true – but I will suggest (in sections 4 and 5 below) that it is far too simple, for various reasons. Yet it is a view so widely expressed that there is a danger that it will achieve the status of received wisdom. Thus, in an early overview of the literature, Bellamy and Taylor note that ‘modern digital infrastructures are usually said to have removed considerations of geography from strategic decisions about the organization of work’ (1998: 120). Similarly, in her pioneering book “Building the virtual state” Fountain remarks that:

‘When information is digitized and shared, geographic distance becomes less relevant – and in most cases irrelevant – to information flow, making possible geographically distributed partnerships, collaborative problem-solving, and highly coherent organization. Time also may be said to become more fluid as a bureaucracy uses asynchronous communication. Store-and-forward systems and shared databases have reduced time delays in production and decisionmaking that were the consequence of multi-step, linear information flows’ (Fountain 2001: 33).

For the cyber-optimists, IT development itself is frequently characterized by means of a ‘stages’ model – time is organized into waves. The first stage involves basic electronic publishing - governments have websites from which information is available. The second stage involves a move to interactive and transactional websites. The third is ‘joined-up e-governance’ with government thoroughly and interactively connected with other social actors. These stages are built into a number of the indices which are used to rank governments in terms of their relative progress in e-government. Yet:

‘[T]his stages model of development is inherently modernist, with an inbuilt assumption that a government (or an organization, or an individual) will only proceed forward through the “stages” before reaching some kind of “e-government nirvana”’ (Margetts 2009: 116–117)

Finally, we could mention the practitioners and their expert advisers. Here there seems to be an absolute craving for general models, notions of ‘world class’ public services, decontextualised ‘best practices’ and superficially universalistic tools and techniques. The reform documents of governments and international governmental organizations are full of these things, but seldom discuss how they are to be adapted or fitted to the specifics of a given government or organization or sector (see, e.g. Advisory Group on Reform of Australian Government Administration 2009; Cabinet Office 2008) . One example here would be ‘good governance’. This much-used term appears to imply that there is a single model of ‘good governance’ and that the task of reformers in any given country is therefore to see

that the elements of this model are put in place as quickly as possible. Such an assumption seems to underlie, *inter alia*, the World Bank's widely cited and publicized series of World Governance Indicators (WGIs) (Kaufmann et al 2009). In practice, however, it turns out that high-scoring countries have not one model, but many different configurations (Andrews 2008). Furthermore, the ways of operationalizing the good governance idea in order to produce measures and scores are arguably theoretically and conceptually incoherent (Arndt 2008; Pollitt 2010).

To conclude this section, we should note that the effective downgrading and neglect of the specificities of time and place alluded to above take several forms, and these need to be distinguished. At the simplest level, time and place are just ignored – as is often the case in the management guru literature. At the next level, time and space are recognized, but their complexity is obliterated by being pressed into over-simple models of 'stages' or 'periods' or 'zones' or 'regions'. Very often a two-stage model is proposed: a previous stage which is depicted as stable but static and then a contemporary, dawning stage, where radical change is said to be required (Eccles & Nohria 1992: 17–37). Often these models obscure the sheer variety of time and space by reducing *both* of them simultaneously – as, for instance, in the popular but misleading two stage story that the whole world was once dominated by traditional, Weberian bureaucracies, and then, sometime in the 1980s or '90s, the whole world was swept by the NPM or 'entrepreneurial government'. At the third level, time and space are explicitly attacked. One or both of them are said no longer to be relevant. This position is taken by some of the most excitable 'cyber-optimists'. According to some of them the Web makes everything available everywhere, and instantly, and plunges us deep into 'virtuality', so we can more or less forget about traditional concerns for time and place.

Why should we resist the siren voices that wish to universalize time and space?

Timeless universals and decontextualized generic prescriptions are very attractive, both to beginning students looking for their bearings in a new subject, and, perhaps also for super-busy executive politicians and senior civil servants and managers, who need (or think they need) concise rules-of-thumb to guide them through the urgent complexities they are obliged to deal with. There are, however, at least two sets of reasons why these siren calls should be resisted. To begin with, there is, quite simply, an enormous amount of empirical evidence to show that time and place still matter in public administration and management, and in a wide variety of ways. The gurus' generic prescriptions are either mistaken or are so general and abstract as to be difficult to apply in many complex, real-life situations (Eccles & Nohria 1992: 1; Jackson 2001: 13–22; Whitley 1988). Then,

second, we need to take into account the changes which philosophers and social scientists have been making in the ways we think about time and space. It is not just that the gurus underestimate the enduring importance of time and space, it is also that these matters need to be re-conceptualised so that we can better understand how many of our day-to-day decisions are framed by assumptions about time and space which are actually socially constructed and, in some cases, politically enforced.

Evidence against ‘world waves/stages’ of reform and against the technological belittling of time and space

In this section I will briefly refer to four main bodies of empirical evidence that reassert the continuing importance of time and space in public policy and administration.

To take the simplest point first, there is now very strong evidence, from numerous studies, to support the proposition that NPM, NPG (etc) do *not* sweep across the world. In some countries they sweep, in others they trickle, in some they make virtually no impact (e.g. Christensen & Lægreid 2001; Lynn 2006; Manning 2001; Ongaro 2009; Pollitt et al 2007; Pollitt & Bouckaert 2009; Pollitt & Bouckaert 2011; Smullen 2010). What is more, these big management models and popular techniques are not stable or standardized entities – even where they are adopted, that adoption is frequently an adaptation as much as an adoption, so NPM in France is not the same as NPM in the UK, and TQM applied to one organization is not at all the same as TQM applied to another (e.g. Joss & Kogan 1995; Pollitt 2006; Pollitt et al 1999; Zbaracki 1998). Countries, sectors, even individual local organizations continue to be distinctive and go at different speeds and often in different directions. National boundaries enclose profound cultural and institutional differences which, in turn, make a huge difference to what types of management reform are desired and feasible:

Constitutions and constitutional institutions will continue to frame the evolution of states and, as a consequence, their managerial institutions.’ (Lynn 2010: 119)

The effects of these differences also affect the introduction of new technologies. Whilst it might be thought that software and computers were impervious to the influence of particular cultures and institutions, there are now many studies of e-government to show that this is not so. Organizational patterns and policies towards the structuring of government-business relations evidently have profound effects on the progress of e-government, and on the types of systems adopted, as well as on the effectiveness of implementation (Dunleavy et al 2006). The same

technology will be exploited differently in different social and organizational contexts (Bekkers & Homburg 2005). There is a world of difference between the theoretical potential of modern ICTs (what Fountain 2001, terms the ‘objective technologies’) and what they actually get used for (the ‘enacted technologies’). And different levels or intensities of ‘enactment’ are directly linked to local and specific organizational structures and cultures. Thus there is, and will almost certainly remain, ‘substantial variation across countries’ (Margetts 2009: 126). There are also other, less obvious, spatial differences. As Castells put it:

‘The Internet Age has been hailed as the end of geography. In fact, the Internet has a geography of its own...’ (Castells 2001: 207)

Castells goes on to show that internet connections, the patterns of internet use and the pattern of internet content production are all highly specific and concentrated.

A second point is that the enduring significance of place is by no means confined to differences of culture or tradition or institutional type, marked out by the jurisdictional boundaries of nation states or public sector organizations. The actual location and geographical characteristics of a place (what *kind* of place it is) can also hold strong implications for public service provision. Thus it is not only macro (national) level differences that need to be taken account of but also meso (local) distinctiveness. In the general debate about what kind of management structures and processes would be best for (say) the post office, or the healthcare system or the police, it is easily forgotten that these universal services serve very different *places*. The organization and procedures best adapted to delivering letters or providing emergency healthcare or educating children or catching criminals, in an urban conglomeration are extremely unlikely also to be optimal for the same service in a remote island or a distant village (see, e.g. Business and Enterprise Committee 2009; Lupton 2003). Services which depend on face-to-face or ‘hands on’ delivery can be greatly helped in various ways by IT, but their core processes must be adjusted to address the variation in locations and individual clients. While the above-mentioned services attempt to deliver public ‘goods’, in other cases governments find themselves distributing public ‘bads’ such as nuclear waste facilities, oil refineries, noisy airports or correctional facilities for dangerous criminals or oil refineries. In a sophisticated international comparative study Aldrich found that ‘the typical site tends to be relatively unpopulated and rural and to have low or diminishing community solidarity and diffuse civil society, compared with the situation in alternative possible sites’ (2008: x). So, once again, the characteristics of a location influences the way public facilities are positioned and managed. More generally, even in the age on the Web, ‘information

supplements, rather than displaces, physical communication: the virtual is not supplanting the real' (Hirst 2005: 4).

In the UK, at least, there seems to be a recent trend towards official recognition of the importance of local differences. Since 2008 we have witnessed the development of ostensibly decentralizing government programmes such as 'Total Place' (H.M. Treasury 2010) and 'Total Environment' (Appleyard 2010). These have led some commentators to begin writing of the 'new localism'. However, these enthusiasms need to be read within their contemporary context, in that they are taking place within one of Europe's most centralized political systems at a time when very deep cuts are being made in public expenditure. One of the principal new 'freedoms' being given to local authorities and civil society associations is the uncomfortable freedom to decide where cuts will fall and how to organize to do more with less.

Third, if national boundaries signal difference at a macro level, and particular locations pose specific challenges at a meso level, then individual buildings can also have effects at a micro level. This is not just a functional matter - although the functionality of buildings for the public activities which are housed in them is itself an important area of study. It is also a question of the powerful symbolic messages which buildings can carry (Goodsell 1988; Hirst 2005; Sudjic 2006; Yanow 2005). "We shape our buildings and then our buildings shape us" (Winston Churchill, speaking in October 1943 about the restoration of the House of Commons following its fire bombing by the Lufwaffe - see James 1974). As Sudjic says (2006: 11) we are used to discussing architecture in terms of design forms or technological developments but:

'What we are not so comfortable with is coming to grips with the wider political dimensions of buildings: why they exist in fact, rather than how. It's an omission that is surprising, given the closeness of the relationship between architecture and power'.

Furthermore, he goes on to observe that 'There is hardly a single twentieth century autocrat who achieved power who didn't embark on a campaign of building: from Hitler and Mussolini, to Stalin, Mao, Saddam Hussein, and Kim Il Sung' (ibid.: 377). [As Goodsell points out, Hitler's office in the Reich Chancellery was considerably bigger than the UK House of Commons (Goodsell 1988: 5)]. Neither are such ambitions limited to dictatorships. One has only to think of the iconic properties of the buildings of Brasília (Holanda 2010), Canberra (Sparke 1988) or Washington DC (<http://www.dcpages.com/History/>) to see how closely particular political regimes become identified with particular buildings and physical settings. This is not to say that there is only one 'reading' of these symbols, but

simply that such images can have a power of their own, and that many politicians know that, and actively promote their own interpretations of what these buildings ‘mean’ (Sudjic 2006: 9). ‘Built spaces and their meanings exist in a symbolic relationship: the more concrete organization-scapes embody, represent and communicate more abstract meanings of public policies’ (Yanow 1993: 308). ‘One kind of social meaning of architectural space is what it says about those who inspired, built, arranged and use it. This is the expressive function of architecture (Goodsell 1988: 7–8).

A fourth main point is that ideas to the effect that policy and organizational changes can be accomplished much more quickly now - that ‘real time’ change is the order of the day and that modern ICTs somehow mean that decisions can be taken almost instantly – these ideas are true, but only within a limited domain. There are still many aspects of public administration which *cannot* be greatly speeded up by the application of cutting edge ICTs. This is not to deny that many forms of communication are or could be far quicker than in the past. Yet many important public administration activities remain unavoidably medium term or long term efforts, or processes where stamina, protracted diplomacy and adroit sequencing over time are crucial to success. Thus, for example, cultural change in a public service takes years rather than days. Major organizational re-structuring takes months or years to settle down (new people in new jobs with new relationships). High tech programmes like new military or computer systems and major infrastructural investments such as power stations, airports or high speed train lines all take years to implement, even after a decision is taken. Complex international negotiations over trade or disarmament commonly take years to complete. Changing healthcare systems or pensions systems are equally lengthy endeavors (Pollitt 2008: 16–21).

In sum, public management reforms (including e-government innovations) do not sweep out across a borderless world, rather they tend to display very specific geographical patterns, and to travel at different speeds in different territories. Some countries remain relatively immune to the management fashions which may be the focus of attention elsewhere - but that does not mean they are stuck in some kind of bureaucratic theme park. Rather, their governments are often absorbed with other kinds of change, which they happen to deem more appropriate or urgent to their situations. Cultural characteristics which are specific to a country or particular organization are common, and have myriad effects on what works and what doesn’t in that place. And while some aspects of administration can be greatly speeded up others remain ‘long games’, where reformers must show stamina, cultivate timing skills and learn to play their cards as and when opportunities arise. Localities continue to vary, physically and socially, in ways which

shape public services and tend to attract or repel particular infrastructures and types of public facility.

Contemporary conceptualizations of time and space

Beyond the usual borders of the public administration literature, several disciplines have tackled issues of time and space head on. Philosophers, sociologists, geographers, historians and psychologists have all addressed these fundamental dimensions, and in many cases have arrived at conclusions which suggest that, far from being ‘given’ and primordial, societies and groups actively construct their own versions of both space and time. Thus, time is experienced differently in contemporary society from the way it was experienced in medieval society, or even in early industrial society, and space is experienced differently by different social groups (see, for time, Elias 1992; Nowotny 1994; Whipp et al 2002, and for space Brenner 2004; Houtum et al 2005; Massey 1992, 2005; Thrift 2006). The common conceptions that place and space are fixed and static, while time is an impersonal stream, rolling steadily onwards, are, according to all these commentators, mistaken.

This is not a simple social constructivist argument to the effect that we just make up time and place as we please. It is a more nuanced argument – that perceptions of time and place often vary within a given society (and certainly over time) but that for many they will be considerably shaped by relations of power. Thus ‘as a result of the fact that it is conceptualized as created out of social relations, space is by its very nature full of power and symbolism, a complex web of relations of domination and subordination, of solidarity and cooperation’ (Massey 1992: 81). ‘Relations’ are here understood as embedded practices. ‘[S]patial identities (places, nations) can equally be reconceptualised in relational terms’ (Massey 2005: 10). Or again, in her study of top government and private sector managers in the Netherlands, Sabelis made the following comment about contemporary time ‘compression’ – the sense that everything now moves faster and that there are ever more data and decisions to cope with:

The sense of the word [‘compression’ – author] includes the political use of pressure, the strategic application of “haste”, the delegation of time-consuming tasks to others (who are supposed to “have” more time), and a perceived understanding of what people may perform within time frames – that is, the status attached to “haste” and “being busy” (Sabelis 2005: 91)

Further, the two dimensions are intimately connected, not independent, one of the other. [Thus, for example, one's perception of place may be influenced by how long it takes to get to other significant places, which is itself a function of both the available technologies and the transport investments of public and private actors.] Massey puts it clearly:

'[T]ime and space must be thought of together: that is not some mere rhetorical flourish, but that it influences how we think of both terms; that thinking of time and space together does not mean that they are identical...rather it means that the imagination of one will have repercussions...for the imagination of the other, and that space and time are implicated in each other' (Massey 2005: 18)

The implications of all this for public administration scholars are considerable. If places are dynamic, and constantly changing (as the practices and relations that temporarily 'fix' them change), then government becomes – intentionally or otherwise – a major actor in defining what places are. By a myriad of actions, governments shape places – not simply through planning regulations but also by transport and communications investments, by the location of its own agencies and staff, by negotiating with other placemakers such as firms and by manipulating place-related symbols such as local monuments or sites or festivals or supposedly unique cultural characteristics. Similarly, governments can influence dominant perceptions of time. At the level of high politics, governments can attempt to define periods - say that now we are in a 'crisis', and now we are in a 'boom'. Now we need to 'tighten our belts', but now we need to feel confident and consume. Governments can also shape different visions of future time. Is the future a place where, thanks to technological development and continuing economic growth, things will get better and better, or is it a dangerous zone, inhabited by environmental disasters, terrifying new diseases and collapsing welfare states (Nowotny 1994: 45–65)? At a slightly more pedestrian level, the influences are no less. Changes in legislation on working hours and shopping hours, support for 'homeworking' and part-time employment, alterations to the retirement age, regulations concerning what constitutes full time and part time education – all these and more gradually impact on how citizens regard the borderlines between work and leisure, 'family time' and 'office time', the short term and the long term (Nowotny 1994; Whipp et al 2002). There is rich potential for an unusual perspective on government here but, as yet, public administration scholars have left it almost entirely to thinkers from other disciplines.

Reflections

This chapter has made the case that many recent mainstream texts in public policy and administration have ignored or marginalized issues of time and place. It is suggested that this trend may be connected to the growing embeddedness of public administration within generic management thinking, as the latter has developed and circulated in business schools and management consultancies (Sahlin-Andersson & Engwall 2002). But wherever it may come from, the consequences of this de-contextualisation of our subject matter have been regrettable. It has led to exaggerated expectations for the portability of particular kinds of reform, to the diminution of academic concerns for national, regional and local particularities, and to the sometime neglect of issues of sequence, timing and sustainability (Pollitt 2008). It has also meant that a lot of intellectual energy has been spent debating the finer points of big models and purportedly universalistic management tools, while a good proportion of the implementation problems have been not so much to do with the models and tools themselves as with the times and places where it has been attempted to insert them.

Beyond these observations, however, what further reflections could be drawn from the line of analysis advanced above? One conclusion might be that, in principle, every proposition advanced in the study of public administration should have attached to it, rather like luggage labels, markers for time and space. Over what time span, and across how wide a geographical range, is the proposition in question supposed to apply? Claims to a wide span and a broad range would need to be supported by positive arguments and evidence, showing why - for example - the proposition could be expected to remain valid beyond the lifetime of the current government, and/or why it would fit as well into the French or German civil services as the American or British. Texts of a kind too often seen in the past, claiming that contracts, or partnerships, or networks, or transparency, or 'governance' were *the* way forward, and implying that these ideas were applicable just about anywhere, would be discouraged. The 'obsession with newness' (Eccles & Nohria 1992: 4) would be replaced by a more careful comparison of apparently innovative proposals with similar tools or approaches which had been used in the past, and with the conditions expected to obtain in the future.

A second conclusion could be that it is particularly unfortunate that *public* administration should slip into this particular species of decontextualisation. Public administration concerns the continuing operational activities of states - of their national and subnational governments. And states are precisely the social actors which should be tending to issues which require either large scale and/or long term approaches. No other social actors are as well-placed to operate on this

scale. Combating climate change, safeguarding energy supplies, developing the basic transport and communications infrastructure, articulating a system of governance for the application of new bio-technologies, upgrading national systems for education, healthcare and social security – these are all projects of broad scope, the implementation of which lasts far beyond a single political or economic cycle. The effective management of programmes in these areas demands a sensitivity to likely longer term shifts, and to variations between different regions and localities. It may well call for the creation of public organizations that are themselves ‘sustainable’, in the sense that they are given mandates and protections that enable them to plan and act with confidence over extended time periods (the opposite, in fact, of the kind of ephemeral ‘task forces’ and special commissions with which governments often tackle crisis topics). These sorts of issues should be among the foci for contemporary studies of public administration and policymaking.

A third reflection would be that there is much work for public administration researchers to do on developing forms of analysis which embody the emergent understanding that the meanings of time and place are socially shaped, and that governments are one of the more influential forces doing the shaping. Thus, regulating labour markets is not only an economic question, it will also have significant consequences for ‘family time’ and it is likely to impact differently on different localities. Deconcentrating government offices is not simply an exercise in cost minimization, it can also have major social impacts on the receiving locations, on the quality of life of the staff concerned, and on the image of government itself (Lyons Review 2004). Now that developments in IT have loosened the operational bonds tying many government activities to particular places, the scope for deploying government agencies in response to other, place-based needs and opportunities has grown. Such context-sensitive forms of analysis would be various - it is highly unlikely that there will be ‘one best way’ of doing them – but they would certainly represent a move beyond narrow analyses of economy and efficiency. At minimum they would need to embrace effects on quality of life issues and on citizen perceptions of the identity and legitimacy of public services.

These are only tentative and preliminary reflections, as this chapter has offered only a tentative and preliminary analysis. Some of my detailed points can certainly be contested, sharpened or rejected. Yet the central contention – that the public administration community needs to reinvigorate its attention to temporal and spatial contexts – is based on perusal of a large amount of what that community has been publishing over the past two decades. Debates about simple models of stages or steps, universalistic prescriptions for organizational forms and advocacy or critique of decontextualised management tools have occupied too much of the

stage. I close with what, according to one organizational epistemologist, we need instead:

‘Complex social systems require complex forms of knowing; namely, forms of understanding that are sensitive to context, time, change, events, beliefs and desires, power, feedback loops and circularity’ (Tsoukas 2005: 4)

References

Aldrich, D. (2008). *Site Fights: Divisive Facilities and Civil Society in Japan and the West*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance* 23:1, 7–35.

Appleyard, N. (2010). Total environment: total savings. *Public* (Online Document) 8, 1. Available: <http://www.guardian.public.co.uk>, accessed 9 December 2010.

Arndt, C. (2008). The politics of governance ratings. *International Public Management Journal* 11:3, 275–297.

Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.

Bekkers, V. & Homburg, V. (2005). E-government as an information ecology: background and concepts. In V. Bekkers & V. Homburg (Eds). *The Information Ecology of e-Government*. Amsterdam: IOS Press. 1–19.

Bellamy, C. & Taylor, J. A. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Business and Enterprise Committee (2009). *Eighth Report, Session 2008–09: Post Offices – Securing Their Future*. Available 11.9.2009: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmberr/371/37102.htm>.

Cairncross, F. (1997). *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change Our Lives*. Boston, MA.: Harvard Business School Press.

- Castells, M. (2001). *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Covey, S. (1989). *The Seven Habits of Highly Effective People*. New York: Free Press.
- Dunleavy, P., Margettes, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and e-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Eccles, R. & Nohria, N. (1992). *Beyond the Hype: Rediscovering the Essence of Management*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Elias, N. (1992). *Time: an Essay*. Oxford: Blackwell.
- Ekengren, M. (2002). *The Time of European Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Ferlie, E., Lynn, Jr., L. & Pollitt, C. (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington DC: Brookings Institution.
- Goetz, K. & Meyer-Sahling, J. (2009). Political time in the EU: dimensions, approaches, theories. *Journal of European Public Policy* 16:2, 180–201.
- Goodsell, C. (1988). *Social Meaning of Civic Space: Studying Political Authority through Architecture*. Kansas: University Press of Kansas.
- Gore, A. (1997). *Businesslike Government: Lessons Learned from America's Best Companies*. Washington DC: National Performance Review.
- Hammer, M. & Champy, J. (1995). *Reengineering the Corporation: a Manifesto for a Business Revolution*. Revised edition. London: Nicholas Brealey.
- Hirst, P. (2005). *Space and Power: Politics, War and Architecture*. Cambridge: Polity.
- Holanda, F. de (2010). *Brasília: Cidade Moderna, Cidade Eternal*. Brasília: Livraria Cultura.

Houtum, H., Kramsch, O. & Zierhofer, W. (2005). Prologue: b/ordering space. In H. Houtum, O. Kramsch & W. Zierhofer (Eds). *B/ordering Space*. Aldershot: Ashgate. 1–13.

Howlett, M. (2009). Process sequencing policy dynamics: beyond homeostasis and path dependency. *Journal of Public Policy* 29:3, 241–262.

Hughes, O. (1998). *Public Administration and Management: an Introduction*. 2nd ed. Basingstoke: Macmillan.

Jackson, B. (2001). *Management Gurus and Management Fashions*. London: Routledge.

James, R. R. (1974). *Winston S. Churchill, His Complete Speeches, 1897–1963*. New York: Chelsea House.

Joss, R. & Kogan, M. (1995). *Advancing Quality: Total Quality Management in the National Health Service*. Buckingham: Open University Press.

Kaufman, H. (1991). *Time, Chance and Organizations*. Chatham NJ.: Chatham House Publishers.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978.

Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution: a Report on the Transformation of Governance*. Washington DC: The Brookings Institution.

Kotter, J. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Kotter, J. (2002). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston MA.: Harvard Business School Press.

Light, P. (1997). *The Tides of Reform: Making Government Work 1945–1995*. New Haven: Yale University Press.

Lupton, R. (2003). *Secondary Schools in Disadvantaged Areas: the Impact of Context on Schools, Processes and Quality*. London School of Economics, University of London.

Lynn Jnr., L. (2006). *Public Management: Old and New*. New York and London: Routledge/ Taylor and Francis.

Lynn Jnr., L. (2010). Public governance and the cycle of reform. In S. Osborne (Ed.). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis. 105–123.

- Lyons Review (2004). *Well-Placed to Deliver? Shaping the Pattern of Government Service*. Independent review of public sector relocation. London: HMSO.
- Manning, N. (2001). The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences* 76:2, 297–312.
- Margetts, H. (2009). Public management change and e-government: the emergence of digital-era governance. In A. Chadwick & P. Howard (Eds). *Routledge Handbook of Internet Politics*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis. 114–1127.
- Massey, D. (1992). Politics and space/time. *New Left Review* 196, 65–84.
- Massey, D. (2005). *For Space*. London: Sage.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. (2006). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Negroponte, N. (1995). *Being digital*. London: Hodder and Staughton.
- Nowotny, H. (1994). *Time: the modern and postmodern experience*. Cambridge: Polity Press.
- Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham and Northampton, MA.: Edward Elgar.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Painter, M. & Peters, G. B. (2010). *Tradition and public administration*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Parker, M. (2002). *Against management*. Cambridge: Polity.
- Peters, G.B. & Pierre, J. (2003). *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Peterson, J. & Shackleton, M. (2002). *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Pollitt, C. (2006). Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 1, 25–44.

Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. (2010). Simply the best? The international benchmarking of reform and good governance. In J. Pierre & P. Ingraham (Eds). *Comparative administrative change and reform: lessons learned*. Montreal and Kingston: McGill-Queens University Press. 91–113.

Pollitt, C. (2011). *Place and technology: a new perspective on the organization of public services*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).

Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. & Waerness, M. (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., Van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press (in press).

Rhodes, R. & Wanna, J. (2009). Bringing politics back in: public value in Westminster parliamentary government. *Public Administration* 87:2, 161–183.

Richardson, J. (2001). *European Union: Power and Policymaking*. 2nd ed. London and New York: Routledge/Taylor and Francis.

Sabelis, I. (2002). Hidden causes for unknown losses: time compression in management. In R. Whipp, B. Adam & I. Sabelis (Eds). *Making Time: Time and Management in Modern Organizations*. Oxford: Oxford University Press. 89–103.

Sahlin-Andersson, K. & Engwall, L. (2002). *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows and Sources*. Stanford: Stanford Business Books.

Smullen, A. (2010). *Translating Agency Reforms: Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

Sparke, E. (1988). *Canberra 1954–1980*. Canberra: Australian Government Publishing Service Publication.

Sudjic, D. (2006). *The Edifice Complex: How the Rich and Powerful – and Their Architects – Shape the World*. London and New York: Penguin.

Tholen, B. (2010). The changing border: developments and risks in border control management of Western countries. *International Review of Administrative Sciences* 76:2, 259–278.

Thrift, N. (2006). Space, place and time. In R. Goodin & C. Tilly (Eds). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 547–563.

Tsoukas, H. (2005). *Complex Knowledge: Studies in Organizational Epistemology*. Oxford: Oxford University Press.

Whipp, R., Adam, B. & Sabelis, I. (2002). *Making Time: Time and Management in Modern Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

Whitley, R. (1988). The management sciences and management skills. *Organization Studies* 9:1, 47–68.

Wiener, A. & Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Yanow, D. (1993). Reading policy meanings into organization-scapes. *Journal of Architectural and Planning Research* 10:4, 308–328.

Yanow, D. (2005). How built spaces mean: a semiotics of space. In D. Yanow & P. Schwartz-Shea (Eds). *Interpretation and Methods: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. Armonk, New York: M. E. Sharpe. 349–366.

Zbaracki, M. (1998). The rhetoric and reality of Total Quality Management. *Administrative Science Quarterly* 43, 602–636.

5 OSALLISTUMISEN OIKEUTUS: DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN LEGITIIMIT PIIRTEET

Professori Pirkko Vartiainen

Johdanto

Tämän artikkelin tarkoituksena on alustavasti pohtia deliberatiivisen demokratian, harkitsevaan keskusteluun ja argumentaatioon perustuvan osallistumisen, ja poliittishallinnollisen legitimitetin välistä suhdetta. Artikkelin on osa Suomen Akatemian rahoittamaa sosiaali- ja terveystieteiden tutkimushanketta ”Citizen’s Voice: Analysis of the prospects of deliberative democracy in Finnish health care”.

Artikkelin lähtökohtana on ymmärrys, jonka mukaan legitimitetti on demokraattisen toiminnan ja osallistumisen perusta. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista pohtia sitä, mikä antaa deliberatiiviselle osallistumiselle oikeutuksen. On nimitäin mahdotonta ajatella, että kansalaisten aktiivista osallistumista voitaisiin edistää ilman, että sekä päätöksentekijät että kansalaiset pitäisivät tuota osallistumista legitimiinä.

Artikkelissa tarkastellaan ensin lyhyesti deliberatiivisen demokratian ja legitimitetin käsitteitä. Tulen käyttämään termiä ”osallistuminen” vastinparina deliberatiiviselle demokratialle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että olettaisin niin sanotun osallistuvan demokratian ja deliberatiivisen demokratian olevan sama asia. Kolikon kaksi puolta ne kuitenkin ovat. Osallistuva demokratia on lähtökohtaisesti kansalaisista itsestään lähtevää, usein lyhytkestoista toimintaa (esim. kansalaiskuulemiset ja kansalaiskyselyt). Sen sijaan deliberatiivinen demokratia on tasa-arvoisten kansalaisten harkittua keskustelua ja mielipiteenmuodostusta, jonka tavoitteena on reflektiivinen käsitys kulloinkin esillä olevasta asiasta tai ilmiöstä.

Deliberatiivinen demokratia osallistumisen muotona

Deliberatiivisen demokratian keskeinen tavoite on osallistaa mahdollisimman laaja joukko kansalaisia ratkaisemaan kulloinkin esillä olevaa asiaa tai ilmiötä.

Tämä osallistuminen pitää kuitenkin sisällään tiettyjä peruseriaatteita. Keskeisin niistä on se, että osallistuminen ei nojaa ad hoc –tyyppiseen ja spontaaniin mielipiteiden ilmaisuun vaan pidempikestoiseen vuorovaikutukseen erilaisten ihmisten kanssa. Kaiken lähtökohdaksi on laaja ja monipuolinen informaatio, jonka varaan ihmiset voivat perustaa mielipiteensä. Ajatus perustuu Habermasin (esim. 1999) kuvaamaan ideaalitalanteeseen, jossa kaikilla kansalaisilla on samanlaiset mahdollisuudet osallistua julkiseen keskusteluun niin, että kaikkien mielipiteillä on sama painoarvo. Toinen keskeinen deliberatiivisen demokratian elementti on osallistumisen vaikuttavuus. Tavoitteena on se, että kansalaisten harkittuun argumentointiin perustuvat mielipiteet ja kannanotot otettaisiin huomioon päätöksiä tehtäessä. Tätä perustellaan erityisesti sillä, että motivaatio osallistumiseen kasvaa, kun se tuottaa konkreettisia tuloksia esimerkiksi julkisessa päätöksenteossa tai vaikkapa terveydenhuollon uudistuksia suunniteltaessa. (Edwards 2007; Fishkin 2009; Raisio 2010).

Sosiaali- ja terveyshallintotieteen tulevassa Akatemiahankkeessa oletetaan, että deliberatiivinen osallistuminen on yksi keino saada kansalaiset keskustelemaan ja vaikuttamaan heitä itseään koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon kompleksisten kysymysten ratkaisuihin. Periaatteessa tämä tarkoittaa kansalaisten osallistumista päätöksentekoprosesseihin, jolloin heidän roolinsa on esimerkiksi käyttäjänäkökulman esiin nostaminen. Tämän pitäisi olla mahdollista käytännön tasollakin, koska suomalaisessa hyvinvointipalveluja koskevassa keskustelussa on jo vuosikymmeniä puhuttu asiakasorientaatiosta ja sen tärkeydestä. Suomesta on kuitenkin puuttunut mekanismeja, joiden varassa kansalaisten aito osallistuminen olisi mahdollista. Oletamme, että deliberatiivisen demokratian sovellukset voisivat toimia vaikuttavamman asiakasorientaation toteuttamisen priimusmoottoreina.

Useat deliberatiivisen demokratian mallit olettavat, että osallistamalla kansalaiset päätöksentekoprosessiin voidaan helpottaa julkisten palvelujen kehittämistä sekä edistää sosiaalista yhtenäisyyttä ja menestyksellisen demokratian toteutumista. Ideana on, että osallistuminen lisää päätösten hyväksyttävyyttä ja antaa niiden toteuttamiselle oikeutuksen myös kansalaisten silmissä. Hyväksyntä ja oikeutus ovatkin deliberatiivisen demokratian keskeinen tavoite, samalla se kytkee teeman suoraan legitimitietakeskustelun peruskysymyksiin. (National Consumer Council 200; Raisio, Vartiainen, Ersek, Gulácsi 2009; Vartiainen 2009, Raisio 2010).

Hyväksyttävyyden tulkinnanvaraisuus

Edellä todettiin, että jos jokin on legitiimiä, se on myös hyväksyttävää ja siten oikeutettua. Koska hyväksyttävyyys on kuitenkin tulkinnallinen termi (voidaanhan yksilö myös esimerkiksi pakottaa hyväksymään jokin ilmiö tai asia) tarvitaan rinnalle muita deliberaation hyväksyttävyyden varmistavia tekijöitä. Näitä ovat va-

paaehtoisuus, tietoisuus hyväksymisen kohteesta, ja moraalinen oikeutus. Erityisesti moraalinen oikeutus on osallistumisen ja legitimitetin kannalta kiinnostava. Palaan teemaan myöhemmin tässä artikkelissa.

Deliberatiivisen osallistumisen kulmakivenä on vapaaehtoisuus, mikä tarkoittaa kahta asiaa. Se tarkoittaa toisaalta konkreettisen osallistumisen vapaaehtoisuutta ja toisaalta hyväksyttävyyden määrittelyn vapaaehtoisuutta. Toisin sanoen, sen arvioiminen onko jokin poliittishallinnollinen asia tai ilmiö hyväksyttävä on perustuttava kansalaisten vapaaehtoiseen tulkintaan. Lisäksi, jotta hyväksyntä olisi todella legitiimiä, vaaditaan, että ne, joita on pyydetty arvioimaan ilmiön tai asian hyväksyttävyyttä tietävät, mitä heidän tulee arvioida. Näin legitimitettiin liittyvä hyväksyttävyys vaatii sen, että toiminta on läpinäkyvää ja osallistujien kompetenssin rajoissa. Tämän lisäksi erityisesti poliittisen toiminnan ja poliittishallinnollisten ohjelmien osalta hyväksyttävyys vaatii rinnalleen laillisuuden aspektin. Ollakseen legitiimiä ja hyväksyttävää tulee toiminnan olla lain mukaista. (Dryzek 2010)

Prosessi ja sen ominaisuudet

Deliberatiivisen demokratiaprosessin perusidea antaa mahdollisuudet moniin sovelluksiin, joissa osallistumisen tavat ja kesto sekä osallistujajoukon koostumus vaihtelevat. Yleisellä tasolla deliberatiivinen osallistumisprosessi sisältää kuusi keskeistä elementtiä, jotka kuvaavat osallistumisen prosessikokonaisuutta ja käsitteellistä sisältöä. Näitä elementtejä ovat julkinen tila, kollektiivinen toimintatapa, tiedon välittämisen mekanismit, tilivelvollisuus, meta-analyysi ja synteesi. (Dryzek 2010).

Taulukko 1. Deliberatiivisen osallistumisen prosessi

Deliberaatio-prosessi	Periaate	Merkitys
Julkinen tila	Paikka ja ilmapiiri	Vapaa keskustelu ja monipuolinen informaatio edesauttavat prosessin hyväksyttävyyttä.
Kollektiivinen toiminta	Aktiivinen osallistuminen ja perusteltu keskustelu on osa päätöksenteon poliittishallinnollista prosessia.	Oletuksena on, että syntyy kollektiivinen ymmärrys, joka muokkaa argumentaatiota ja muuttaa asenteita.
Tiedon välittämisen mekanismit	Monipuolinen, vapaasti saatavilla oleva ja ymmärrettävä informaatio on keskustelun perusta.	Tieto on se perusta, jonka varassa aito deliberatiivinen osallistuminen voi luotettavasti toteutua.
Tilivelvollisuus	Vastuu siitä, että deliberaation tulokset välittyvät päätösten toimeenpanoon.	Lisää hallinnollispoliittisen toiminnan läpinäkyvyyttä.
Meta-analyysi	Deliberatiiviprosessin arviointi.	Analysoi osallistumisprosessin organisointia, toteutusta ja tulosten toimeenpanoa.
Synteesi	Kokoaa prosessin osat ja analysoi niiden merkitystä deliberatiivisena tulkintana.	Kuvaa ja selkiyttää osallistumisprosessin eri osien välisiä yhteyksiä.

Deliberatiivisen osallistumisen prosessin kannalta taulukossa mainitut kuusi elementtiä kuvaavat ja konkretisoivat osallistumisen tavoitteita, muotoja ja etenemistä. Julkinen tila tarkoittaa toisaalta paikkaa, jossa deliberatiivinen keskustelu voi toteutua, mutta erityisesti tuon keskustelun ilmapiiriä. Julkisen tilan elementtiin kuuluu se, että keskustelu perustuu vapaaseen ja monipuoliseen informaatioon, jota ei kahlita liiallisin säännöin tai menettelytavooin. Deliberatiivisen demokratian kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä kuka tai mikä taho deliberatiivisen keskustelun järjestää. Järjestäjänä voi toimia esimerkiksi hallinto-organisaatiot, poliittiset järjestöt, sosiaaliset liikkeet tai kansalaiset itse. Keskeistä on mahdolli-

suus vapaaseen keskusteluun ja mielipiteen vaihtoon järjestävän tahon taustoista riippumatta.

Toinen deliberatiivisen osallistumisprosessin tavoite on pyrkimys kollektiiviseen toimintatapaan. Tämä viittaa niihin edellytyksiin, joiden varassa osallistujilla on mahdollisuus osallistua yhteiseen päätöksentekoon tai päätösvaihtoehtojen punnintaan. Kollektiivisen toimintatavan kehittäminen voi toteutua julkisten instituutioiden varassa, mutta myös yhteisöt ja vapaaehtoissektori ovat osa kollektiivisen toiminnan kehittämistä. Tässäkin yhteydessä voi todeta, että tärkeintä ei ole kollektiivisten toimintatapojen kehittäjien organisaatio, vaan se, että deliberaatioon osallistuu monipuolinen joukko kansalaisia. (Vrt. Dryzek 2010.)

Tiedon välittämisen mekanismeilla tarkoitetaan tapoja, joiden varassa informaatiota jaetaan edellä kuvattujen ”julkisen tilan” ja ”kollektiivisen toimintatavan” vahvistamiseksi. Informaatiokanavina voivat toimia kampanjat tai muu julkinen debatti, joiden tarkoituksena on toisaalta motivoida kansalaisia osallistumaan deliberatiiviseen toimintaan ja toisaalta välittää tietoa keskustelujen tuloksista. Informaatiokanavien muoto on kuitenkin toissijainen seikka informaation sisältöön nähden. Monipuolisuus ja asioiden erilaisten näkökulmien esiin nostaminen ovat perusta oikeutuksen omaavalle informaatiolle.

Deliberatiivisen osallistumisen merkittävä tavoite on vaikuttaa poliittishallinnolliseen päätöksentekoon. Tästä seuraa se, että tilivelvollisuuden elementti on itseoikeutettu osa osallistumisprosessia. Tilivelvollisuuden periaate tarkoittaa kollektiivisen toiminnan vastuuta deliberaation tuottamiin tuloksiin. Päätöksentekijöiden vastuulle jää se, että osallistumisprosessin tuottamat tulokset todella hyödynnetään käytännössä. Kysymys ei siis ole esimerkiksi siitä, että poliittiset päättäjät pitävät vaalilupauksensa vaan siitä, että deliberatiivisen prosessin tuottamat tulokset hyväksytään osaksi päätöksentekoa ja päätösten implementointia.

Meta-analyysin tarkoitus on arvioida, miten deliberatiivinen toiminta tulisi oikeastaan organisoida. Thompson (2008: 15) toteaa, että deliberatiivisen demokratian toteuttaminen ei vaadi, että jokainen käytännön toimi olisi deliberatiivinen vaan, että jokainen käytännön toimi olisi ajan kuluessa deliberatiivisesti perusteltavissa. Tällaisen informaation saamiseksi tarvitaan arviointia joko ulkopuolisen arvioijan toimesta tai itsearviointina. Esimerkiksi Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshalintotieteen toteuttama nuorten kansalaisraadien prosessi (Raisio, Vartiainen, Ollila 2010) arvioitiin sekä prosessin että tulosten osalta.

Deliberatiivinen prosessi päättyy synteesiin, joka tarkoittaa kaikkien edellä kuvattujen elementtien yhteisvaikutusta osana kollektiivista päätöksentekoa. Onnistuneen deliberatiivisen osallistumisprosessin ei välttämättä tarvitse sisältää kaikkia

mainittuja elementtiä ollakseen onnistunut. Kuitenkin, mitä useampi elementti on prosessissa toteutettavissa, sitä hyväksyttävämpi on deliberatiivinen prosessi.

Deliberatiivisen osallistumisen legitimizeetti

Deliberatiivisen osallistumisen legitimizeetin katsottiin edellä muodostuvan osallistumisprosessin ja sen tulosten hyväksyttävyydestä. Ajatuksena on, että hyväksyttävyyden luo oikeutuksen ja edelleen legitimizeetin. Lisäksi todettiin, että hyväksyttävyyden vaatii rinnalleen lisämäärittelyjä, jotta se olisi tässä yhteydessä toimiva käsite. Merkittävä hyväksyttävyyden osa-alue oli moraalinen oikeutus, jota avaan seuraavassa osallistumisen kontekstissa.

Osallistumisen moraalinen oikeutus

Tulkinta deliberatiivisen osallistumisen hyväksyttävyydestä korostaa legitimizeetin deskriptiivista luonnetta, mutta laajentaa käsitteen sisältöä entisestään. Mikäli ajatellaan, että jokin on legitimiä silloin kun se on laadullisesti hyvää ja hyväksyttävää liitetään käsitteeseen moraalisen oikeutuksen näkökohta.

Kirjallisuudessa legitimizeetti- ja moraalikäsitteen yhteys on tunnustettu. Berg (1988: 20–22) erottelee viisi erilaista tilannetta, joissa legitimizeetti ja moraalit kytkeytyvät toisiinsa, kolme näistä tilanteista on mielenkiintoisia tässä yhteydessä. Deliberatiivisen osallistumisen *käytännöllinen hyväksyminen ilman moraalista hyväksyntää* on mahdollinen tilanne silloin kun prosessiin kytkeytyy toisistaan poikkeavia asenteellisia tai toiminnallisia käsityksiä. Voidaan esimerkiksi ajatella, että deliberatiivista osallistumista pidetään käytännössä toimivana tapana vahvistaa kansalaisten osallistumista, mutta sen tuottamiin tuloksiin ei luoteta tai ne jäävät vaille toteuttamista. Moraalisen hyväksynnän puute voi heikentää osallistumisen legitimizeettiä ja samalla koko prosessin mielekkyyttä kansalaisten silmissä.

Toinen Bergin esiin nostama tilanne korostaa *negaatioon perustuvaa moraalista hyväksyntää*. Yleisellä tasolla tämä tarkoittaa sitä, että ilmiön jotkin osa-alueet asetetaan kyseenalaiseksi, mutta niille ei kuitenkaan esitetä totutusta poikkeavia vaihtoehtoja. Demokratian kannalta esitetty tilanne tarkoittaisi sitä, että välillisen demokratian muodot hyväksytään lähes ainoana merkittävänä malleina siksi, että tarjolla ei ole varteenotettavia suoran demokratian ja osallistumisen vaihtoehtoja.

Kolmanneksi *moraalinen hyväksyntä voi ilmetä myös positiivisena hyväksyntänä*, mikä merkitsee sitä, että ilmiö hyväksytään ilman epäilyä. Eli, tämän artikkelin kontekstissa deliberatiivisen osallistumisen periaatteet nähdään sellaisenaan oikeaksi tavaksi toteuttaa kansalaisten osallistumista. (Vartiainen 2004.)

Ossallistumisprosessin legitimitiitti

Yksi merkittävistä kysymyksistä osallistumisen legitimitiittiä pohdittaessa liittyy prosessin ominaisuuksiin. Menetelmistä riippuen deliberatiivinen demokratiaprosessin osallistujamäärät voivat vaihdella laajoista joukoista pienehköön määrään osallistujia. Prosessiin osallistuvien määrä ei kuitenkaan sinällään takaa hyväksytävyyttä. Legitimitiitti saavutetaan tai menetetään sen mukaan onko prosessikonaisuus kaikkien tai ainakin mahdollisimman monen prosessiin liittyvän tahon hyväksyttävissä.

Näkemykseni vahvistaneen Carl Fridrichin (1963: 237) toteamus:

”it is clear that legitimacy can be achieved only when there exists a prevalent belief as to what provides a rightful title to rule. If the community is basically divided on this matter, then no legitimacy is possible.”

Edellä mainittu väittämä tekee legitimitiittikäsitteestä suhteellisen. Hyväksynnän ilmentävien tahojen on päästävä sopimukseen siitä, milloin ja millä ehdoilla deliberaatiosta saadaan sellainen, että suurin osa prosessiin osallistuvista tahoista voi sen hyväksyä.

Viimeksi mainittu lause vaikuttaa selkeältä, mutta nostaa esiin uusia näkökulmia. Mikäli legitimi demokratiaprosessi vaatii useiden eri tahojen hyväksynnän, joudumme väistämättä pohtimaan legitimitiitin yhteyttä valtakysymyksiin. (Sadeniemi 1995). Toisin sanoen, pystytäänkö prosessi pitämään osallistujien tasavertaisena keskusteluna vai tapahtuuko vallan keskittymistä ja kanavoituuko tuo valta muihin toimijoihin siten, että aitoon osallistumiseen ei päästä. Tästä syystä osallistumisprosessin meta-analyysi on tärkeitä, jotta voidaan tehdä päätelmiä siitä onnistuttiinko prosessissa kuulemaan ja kuuntelemaan jokaisen osallistujan mielipiteitä ja ehdotuksia.

Pohdinta

Jotta voidaan arvioida deliberatiivisen osallistumisprosessin legitimiä piirteitä, tarvitaan ymmärrystä näiden kahden käsitteen välisistä relaatioista. Pyrin tekemään tällaisen tarkastelun taulukon 2 avulla.

Taulukko 2. Deliberatiivisen osallistumisen hyväksyttävyyys

Deliberaatio-prosessi	Moraalinen oikeutus	Vapaaehtoisuus ja läpinäkyvyys	Kompetenssi
Julkinen tila	Kaikkia kuullaan ja kaikki tulevat kuuliksi on periaate, joka mahdollistaa hyväksyttävän osallistumisen.	Keskeistä mahdollisuus vapaaseen keskusteluun deliberation järjestän taustasta riippumatta.	Legitiimi deliberatio vaatii sen, että osallistujat todella tietävät, mikä on heidän roolinsa ja mahdollisuutensa prosessissa.
Kollektiivinen toiminta	Osallistumisen laaja-alaisuus ja deliberation tulosten vaikuttavuus vahvistavat hyväksyttävyyttä.	Osallistumisen perustuminen vapaaehtoisuuteen tuottaa legitimitettä.	Kansalaisten osallistuminen päätösten ratkaisuvaihtoehtojen punnintaan legitimoitua päätösten toimeenpanoa.
Tiedon välittämisen mekanismit	Informaatiokanavien toimivuus ja monipuolisuus ovat perusta legitiimille osallistumiselle.	Eri osapuolien tasavertainen osallistuminen vahvistaa prosessin hyväksyttävyyttä.	Deliberaatiossa hyödynnettävän informaation sisällön ja tason suhteuttaminen osallistujien kompetenssiin vahvistaa legitimitettä.
Tilivelvollisuus	Deliberatiivisen toiminnan tulosten hyödyntäminen päätöksenteossa vahvistaa moraalista oikeutusta.	Päätösten toimeenpanon läpinäkyvyys luo uskoa osallistumisen vaikuttavuuteen ja vahvistaa legitimitettä.	Osallistujien mahdollisuus seurata päätösten toimeenpanoa vahvistaa prosessin onnistumista.
Meta-analyysi	Osallistumisprosessin organisointi vaikuttaa tulosten legitimitettiin.	Läpinäkyvyys edesauttaa käytännön toimien muuttamista deliberatiivisesti perusteltaviksi.	Prosessin arviointiosaaminen ja arvioinnin tulosten välittäminen osallistujille ja päättäjille legitimoitua tulosten hyödyntämistä.
Synteesi	Prosessien yhdenmukaisuus vahvistaa legitimitettä.	Koko prosessin läpinäkyvyys vahvistaa legitimitettä.	Liiallinen professionaalisuus (esim. kieli) voi heikentää osallistujien mahdollisuutta toimia osana legitiimiä prosessia.

Tarkasteltaessa edellä esitettyä taulukkoa kokonaisuutena voidaan tehdä muutamia huomioita. Ensinnäkin voidaan päätellä, että deliberatiivisen prosessin ja le-

gitimiteetin välinen yhteys on selkeä. Mikäli kulloinkin suunnitellut deliberatiiviset prosessit saavat hyväksynnän sekä sisällöllisesti että menetelmällisesti ei osallistumisen toteuttaminen luultavasti kärsi oikeutuksen puutteesta. Legitiimi osallistumisprosessi johtaa puolestaan siihen, että sen tulokset otetaan helpommin huomioon päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä.

Toiseksi huomio kiinnittyy deliberaation moraalisiin piirteisiin. Osallistumista pohtivissa keskusteluissa on yleisesti hyväksytty ajatus tiettyjen moraalisten tai eettisten tekijöiden osuudesta prosessin onnistumiseen. Vaikuttaa ilmeiseltä, että deliberatiivisen osallistumisen moraalinen oikeutus keskittyy kolmeen keskeiseen teemaan. Näitä ovat; ihmisten oikeus tulla kuulluksi, käytettävän informaation monipuolisuus ja laaja-alaisuus sekä deliberatiivisen toiminnan tulosten hyödyntäminen päätöksenteon osana.

Kolmanneksi on tarkoituksenmukaista olettaa, että deliberatiivisessa prosessissa kiinnitetään huomiota osallistujien kompetenssiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että keskustelujen pohjaksi jaettavan informaation täytyy olla ymmärrettävää sekä sisältönsä että muotonsa puolesta. Ei esimerkiksi ole tarkoituksenmukaista perustaa informaation jakamista internetpohjaiseksi, jos on epäily, että osallistujien mahdollisuus käyttää nettiä on jostakin syystä puutteellinen.

Kaiken kaikkiaan voitaneen todeta, että legitimitetillä on suuri osuus deliberatiivisen osallistumisen onnistumisessa. Korkean legitimitetitasen saavuttavat osallistumisen muodot hyväksyttäneen vähitellen normaaliksi, vailla myyttejä olevaksi julkisen sektorin toiminta- ja kehittämismalleiksi.

Lähteet

Berg, E. (1988). The Meaning of Legitimacy. In: D. Anckar, H. Nurmi & M. Wiberg (Eds). *Rationality and Legitimacy: Essays on Political Theory*. Jyväskylä: Gummerus Printing. 19–30.

Dryzek, J. S. (2010). *Foundation and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Edwards, D. & Potter, J. (1992). *Discursive Psychology*. London: Sage.

Fishkin, J. & Farrar, C. (2005). Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource. In: John Gastil & Peter Levine (Eds). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass. 68–79.

Friedrich, C. (1963). *Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill.

Habermas, J. (1999). *Moral Consciousness and Communicative Action*. 6th ed. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

National Consumer Council (2008). *Deliberative Public Engagement: Nine Principles*. The National Consumer Council.

Raisio, H., Vartiainen, P., Ersek, K. & Gulácsi, L. (2009). *Health Economics and Deliberative Democracy in Health Care Priority Setting: 'Symbiosis' of Technocratic and Democratic Values*. The first global dialogue on ethical and effective governance, Amsterdam.

Raisio, H. (2010). *Embracing the Wickedness of Health Care. Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Acta Wasaensia No 228, Social and Health Management 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Raisio, H., Vartiainen, P. & Ollila, S. (2010). *Tavoitteena aito osallisuus: Tarkastelussa Suomen ensimmäinen deliberatiivinen nuorisoraati*. Kansalaisyhteiskunta-Journal 1. Vaasa.

Sadeniemi, P. (1995). *Principles of Legitimacy and International Relations*. Acta Politica. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Tutkimustietoa politiikasta ja hallinnosta 4. Saarijärvi: Gummerus kirjapaino Oy.

Thompson, Dennis (1999). Democratic Theory and Global Society. *Journal of Political Philosophy* 7, 111–125.

Vartiainen, P. (2004). *The Legitimacy of Evaluation. A Comparison of Finnish and English Institutional Evaluations of Higher Education*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Vartiainen, P. (2009). Kansalaiset terveydenhuollon uudistajina. Teoksessa J. Vakkuri (toim). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudamus. 172–186.

6 VERTAILUA KOSKEVAT KÄSITYKSEMME

Professori Esa Hyyryläinen

Ari Salminen on suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa vertailevan hallinnon tutkimuksen pioneeri (ks. esim. Salminen & Lehtinen 1982; Salminen 1984, 1988, 1989; Salminen & Hyyryläinen 1989; Salminen & Temmes 2000; Salminen toim. 2000, 2007). Tämä teos on siksi mitä parhain tilaisuus nostaa vertailevan hallintotieteen keskeisiä kysymyksiä esiin. Tämä osuuteni perustuu vuonna 2007 Vaasan yliopistossa pidettyyn virkaanastujaisesitelmään, jolla ainakin symbolisesti virallistin paikkani vaasalaisen vertailevan hallintotieteen tutkimusyhteisössä. Kun lähdin työstämään esitelmääni julkaistavaksi, huomasin sen käyvän hyvin yhteen erityisesti Arin vanhemman vertailukirjallisuuden kanssa. Näissä tutkimuksissa läpikäytyt kysymykset ovat edelleenkin ajankohtaisia. Siksipä ne ovat vertailututkimuksen tutkimustraditiota edelleen muovaavia kysymyksiä.

Vertailututkimus on Vaasan yliopiston julkisjohtamisen oppiainetta profiloiva tekijä, joka juontaa keskeisenä koulutus ja tutkimusvalintana jo vaasalaisen hallintotieteellisen koulutuksen suunnitteluvaiheesta 1980-luvun alussa (ks. Salminen 1982). Edelleenkin me pyrimme tarkastelemaan hallintoa ja julkista johtamista vertaillen aina tilaisuuden tullen. Se myös väistämättä muovaa näkökulmiamme silloinkin kun tutkimusasetelmat eivät ole eksplisiittisesti vertailevia. Vertailu auttaa asemoimaan itsemme ja tekemisemme osaksi kansallista ja kansainvälistä tiedeyhteisöä. Se on siinä mielessä keskeinen osa vaasalaisen yhteisömme identiteettiä.

Vertailu on yleisesti ymmärrettävissä kohteiden rinnakkaiseen tarkasteluun perustuvana tiedonhankintatapana, jossa havainnoidaan, tulkitaan ja selitetään kohteiden eroja ja yhtäläisyyksiä sekä hyödynnetään näin saatavaa tietoa esimerkiksi hallinnollisten ilmiöiden selittämiseen tai toiminnan kehittämiseen. Keskeistä tässä käsityksessä on rinnakkain asettaminen. Se on vertailun välttämätön ehto, jota ilman vertailu ei olisi vertailua. Rinnakkain asettaminen tekee vertailusta tutkimuksena omaleimaista toimintaa. Tästä rinnastamisesta_Mattei Dogan ja Dominique Pelassy (1984: 3) toteavat seuraavalla tavalla: ”Vertaileminen on luonnollinen ajattelutapa. Mikään ei ole luonnollisempaa kuin tutkia ihmisiä, ideoita ja instituutioita suhteessa toisiin ihmisiin, ideoihin ja instituutioihin. Me saamme

tietoa rinnastamisen kautta. Tieteellinen vertailu ei ole luonteeltaan erilaista, vaikkakin intellektuaalinen taso on korkeampi. Me vertailemme arvioidaksemme tilannettamme objektiivisemmin yksilöinä, yhteisönä tai kansakuntana.”

Osuuteni varsinaisena antina on pohtia kymmentä jossain muodossa esiintyvää käsitystä vertailusta. Omaksumalla ontologisesti, epistemologisesti ja metodologisesti jossain määrin eri tavalla sitoutuneen näkökannan siitä mitä vertailu on tutkimuksena, kutakin näistä käsityksistä voi pitää mahdollisina väärinkäsityksinä. Jokaiselle esitetylle käsitykselle on siksi olemassa vastakäsitys, joka ei välttämättä kokonaan kumoa alkuperäistä käsitystä, mutta antaa syyn kuitenkin miettiä sen pätevyyttä.

Kaikki tutkimus on vertailua

Alan kirjallisuudesta usein esiin nouseva käsitys on se, että *'kaikki tutkimus on vertailua'*. Sen on selkeimmin ilmaissut Swanson (1971: 9; ks. Ragin 1987: 1) toteamalla, että ”ajattelemisen vertailematta ei ole ajateltavissa”. Joka kerta kun tarkasteltavalle kohteelle annetaan jokin määre, se myös samalla asetetaan osaksi kohteelle mahdollista vaihtelua tämän määreen suhteen. Tämä on aina vertaileva teko, vertaileva arvio. Kun määreitä asettamatonta tutkimusta on mahdotonta edes kuvitella, voidaan tätä kautta päätyä tulkitsemaan kaikki tutkimus vertailuksi. Arvioidaksesi esimerkiksi jotakin esinettä kauniiksi, sinun täytyy kyetä myös mieltämään vähimmillään sen vastakohta, ruma esine. Luonnollisesti ainakin jossain määrin ”kauneus on katsojan silmässä”, eikä ilmeisesti siksi täysin objektiivista asteikkoa ole sen suhteen mahdollista muodostaa. Kauneus ja rumuus erotunevat silti ääripäinä, ja jotain voidaan toki sanoa niiden aste-eroistakin. Mahdollisista asteikoista voidaan käydä kovaakin debattia, sillä se on yksi niistä kohdista, jossa yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen jakautuminen metodologisesti kahtia näkyy selvästi.

Vastakäsitys laajalle näkemykselle vertailusta toimintana lähtee siitä, että jos kaikki on yleisesti vertailua, mikään ei erityisesti ole sitä. Tältä osin ajatusrakenne on täysin sama kuin Aaron Wildavskyn tunnetussa käsityksessä suunnittelusta (Wildavsky 1973). Vastakäsitys katsoo lavean vertailukäsityksen johtavan väistämättä jonkinlaiseen ajatukselliseen umpikujaan (esim. Salminen & Lehtinen 1982: 9). Ainut hyvä vastalääke tälle umpikujaan joutumiselle on omaksua suppeampi käsitys vertailusta. Tämän suppeamman käsityksen mukaan vertailua on ainoastaan vertailumenetelmää tai vertailumetodia hyödyntävä tutkimus. Sellaiseksi tulkitaan vain tutkimus joka on tehty tämän menetelmän sääntöjen mukaan.

Vertailu on tutkimusmenetelmä

Toinen tässä pohdittava vertailua koskeva käsitys lähtee siitä, että *'vertailu on tutkimusmenetelmä'*. Tämän käsityksen taustalla on nimenomaan edellä kuvattu suppeampi käsitys vertailusta. Vertailun on oltava tutkimusmenetelmä, koska vain tutkimusmenetelmänä sen on mahdollista erottua muusta tutkimuksesta. Usein se esitelläänkin kokeellisen ja tilastollisen tutkimuksen sekä tapaustutkimuksen rinnalla neljäntenä tieteen perusmenetelmänä (Lijphart 1971). Sellainen se epäilemättä onkin.

Vertailu ei tutkimusmenetelmänä kuitenkaan riitä tutkijalle aivan yksistään. Kvalitatiivinen vertailu perustuu aina siihen mitä kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmistä tiedetään. Samoin kvantitatiivinen vertailu perustuu kiistatta siihen mitä kvantitatiivisen tutkimuksen menetelmistä tiedetään. Vertailu ei siksi ole tutkimusmenetelmä kaikissa niissä merkityksissä jota tutkimusmenetelmälle tutkimuskirjallisuudessa annetaan. Vertailun kuvaaminen tutkimusmenetelmäksi perustuu siksi enemmän omaleimaiseen tapausten rinnakkain asettamista korostavaan lähestymistapaan kuin varsinaisesti tekniikkaan, jolla tarkasteltavat aineistot tutkimuksessa kerätään ja analysoidaan. Niiltä osin vertailijan on syytä hyödyntää muita tutkimusmenetelmiä ja -tekniikoita.

Vertailu on kulttuurienvälistä tutkimusta

Sanotaan, että *'vertailu on kulttuurienvälistä tutkimusta'*. Tämä on kolmas tässä pohdittava käsitys vertailusta. Valtaosa ongelmitta vertailuna nähtävästä tutkimuksesta pyrkii löytämään ja selittämään eroja eri maiden tai kulttuurien välillä. Valtaosa tästä tutkimuksesta myös viittaa eri maiden makrososiaalisiin ilmiöihin ilmiöitä selittämään pyrkiessään (ks. esim. Ragin 1987: 6). Esimerkiksi havainto, että *'sosiaalisen luokan ja puoluekannatuksen yhteys on vahva, koska Iso-Britannia on teollistunut valtio'* pitää jo sisällään oletuksen siitä, että on muitakin valtioita, jotka joko ovat tai eivät ole Iso-Britannian kanssa samanlaisia tässä suhteessa (emt. 5). Tästä on loogista edetä kysymään mitä ja miksi? Tämä on vertailussa hyvin tyypillinen tapa muodostaa tutkimusasetelmia tavalla tai toisella kulttuurienväliseksi asetelmiksi.

Ei kuitenkaan ole olemassa hyvää syytä rajata vertailu ainoastaan kulttuurienväliseen kontekstiin. Vertailumethodin sääntöjä ja näkökulmaa voi nimittäin suuremmita murheita hyödyntää myös muun tyyppiseen tutkimukseen. Se soveltuu hyvin esimerkiksi organisaatioiden ja johtamisen eroja ja yhtäläisyyksiä tarkastelemaan tutkimukseen. Erityisen hyvin se sopii julkisen ja yksityisen toiminnan erojen tutkimukseen, jota meillä Vaasassa on harjoitettu suhteellisen laajasti vuosien varrella (esim. Vuori 1995; Salminen & Niskanen 2006). Tutkimusasetelmallis-

ti haaste tällaisessa tutkimuksessa on sama, pitää kyetä tunnistamaan ja tulkitsemaan eroja ja yhtäläisyyksiä oikein.

Vertailun tehtävä on paikannimien korvaaminen muuttujilla

Przeworskin ja Teunen (1970) ehdottomasti parhaiten ilmaisseen käsityksen mukaan *'vertailun tehtävä on paikannimien korvaaminen muuttujilla'*. Ajattelullisena taustana tässä käsityksessä on ehdottomasti luonnontieteen tieteenideaali. Havaintoa siitä, että vesi kiehuu esimerkiksi Madridissa eri lämpötilassa kuin Lontoossa, ei luonnontieteessä pyritä selittämään espanjalaisuudella ja englantilaisuudella kuten vertailussa usein, vaan erona ilmanpaineessa. Ilmanpaine on tällöin muuttuja, jolla paikannimet Madrid ja Lontoo voidaan korvata. Tätä objektivistista logiikkaa monet ovat pitkään kaivaneet vertailututkimukseenkin (esim. Caramani 2009).

Vastakäsitys näkee kuitenkin asian aivan toisin. Mikä on luonnollista ja loogista luonnontieteen tutkimusideaalin puitteissa, ei ole yhtäläillä luonnollista ja loogista siitä poistuttaessa. Merkittävä osa, mahdollisesti jopa valtaosa, vertailututkijoista korostaa yhteiskuntatieteelle ominaista tieteenideaalia oman tutkimuksensa lähtökohtana. Sen puitteissa korostuu automaattisesti se millaisia kulttuurisia merkityksiä asiat saavat. Eri kulttuureissa asiat nähdään hyvinkin eri tavoin. Tällöin mm. espanjalaisuus ja englantilaisuus ovat päteviä määreitä asioita havainnoidessa, tulkitessa ja selitettäessä. Eroja eri tutkijoiden välille tekee vain se millainen relativismin muoto tutkimuksen lähtökohdaksi omaksutaan (ks. esim. Hyyryläinen & Viinamäki 2009; Hyyryläinen 2010).

Vertailtavuus on ilmiöiden ominaisuus

Viidennen tässä tarkasteltavan käsityksen mukaan *'vertailtavuus on ilmiöiden ominaisuus'*. Vertailtavuus tarkoittaa sitä miten ja millä edellytyksillä kohteiden eroista ja yhtäläisyyksistä voidaan tehdä päteviä päätelmiä. Sen lähikäsitteitä ovat ekvivalenssi ja yhteismitallisuus. Jos vertailtavuus kytketään suoraan ilmiöihin, ne ovat tällöin joko vertailukelpoisia tai vertailukelvottomia. Tutkijan panoksen ei ajatella vaikuttavan asiaan.

Vastakäsitys puolestaan lähtee siitä, että vertailtavuus toteutuu vasta tutkijan tekemien valintojen seurauksena. Pohjimmiltaan kaikki kohteet ovat uniikkeja, mutta tutkija voi tehdä ne vertailtaviksi sopivin valinnoin (ks. esim. Caramani 2009: 28–36). Lähes kaikilla vertailumenetelmään perehdyttävillä johdantoluennoilla esimerkkeinä käytettävät omenat, päärynät ja appelsiinit ovat uniikkeja hedelmiä, mutta niitä voidaan verrata keskenään nimenomaan hedelminä (esim. Levi-Faur 2006: 57–58). Hedelmä on käsite, joka pitää sisällään mm. omenat,

päärynät ja appelsiinit. Tämä käsite edustaa tällöin myös luokkaa tai joukkoa, jonka osajoukkoja mainitut hedelmät ovat. Tällaisina osajoukkoina ne ovat tällöin vertailtavissa keskenään, sillä silloin hedelmien luokittelun tarjoamin keinoin niiden vertailtavuus on varmistettu (vrt. Kalleberg 1966).

Vertailijat venyttävät käsitteitään

Usein vertailun haasteena on kattaa iso joukko kohteita mahdollisimman vähillä käsitteillä. Esimerkiksi Richard Rose (1991) näkee sen yhtenä vertailun avainkysymyksenä. Giovanni Sartori (1970) on puolestaan tunnettu vertailututkijoiden keskuudessa käsityksestään, jonka mukaan *'vertailijat venyttävät käsitteitään'*. Se on kuudes tässä tarkasteltava käsitys vertailusta. Koska Sartori käsittää vertailun kulttuurienvälisenä tutkimuksena, hän sanoo venyttämisen olevan seurausta tutkijoiden pyrkimyksestä lisätä käsitteidensä matkustuskykyä. Tarkemmin kyse on siitä että käsitteen denotaatiota on laajennettu sen konnotaatiota hämärtämällä. Siis käsitteen sovellettavuutta isompaan kohdejoukkoon on kasvatettu tinkimällä sen tarkkuudesta. Pahimmillaan tuloksena ovat käsitteet, jotka soveltuvat lähes missä vaan, mutta eivät mahdollista kertoa tarkasteltavista kohteista juuri mitään.

Vastakäsitys ei kokonaan kiistä Sartorin esille tuomaa ongelmaa. Sen sijaan se pyrkii asettamaan ongelmalle kohtuulliset rajat. Jos vertailija ei pyrkisi operoimaan useissa kohteissa soveltuvilla käsitteillä, vertailu ei edes olisi toimintana mahdollista. Jäljelle jäisi tällöin kohteiden uniikkisuus ja tämän uniikkisuuden varaan rakennetut tarkat käsitteet. Vertailututkimuksessa hyväksytään siksi käsitteiden soveltuvuus useampiin kohteisiin. Valtaosa omissa tutkimuksissani käytettävistä käsitteistä soveltuu suuremmitta ongelmitta läntisten hallintojen tutkimuksiin. Sartorin kuvaama ongelma tuleeikin parhaiten esiin silloin kun tutkimus menee läntisen maailman hallintojen ulkopuolelle. Tällöin saattaa syntyä tilanteita, joissa läntinen käsite kuvaa puutteellisesti kohdemaiden hallinnon piirteitä. Fred Riggsin prismaattisen yhteiskunnan malli edustaa tällaista tilannetta (Riggs 1964; Salminen & Hyyryläinen 1989). Päälepäin modernin läntisen hallintomallin sisällä vaikuttavat traditionaalisten järjestelmien piirteet, joten prismaattisuus tarkoittaa tällöin kahden järjestelmän piirteiden päällekkäisyyttä. Tämä päällekkäisyys tuottaa mm. korruptiota ja nepotismia, ja muuta läntisin kriteerein arvioituna ongelmallista käyttäytymistä. Ennen kaikkea se tuottaa tilanteen, jota ei voi arvioida ottamatta yhtäaikaaisesti huomioon moderneja ja traditionaalisia piirteitä tarkasteltavassa järjestelmässä.

Erot ovat vertailijalle tärkeämpiä kuin yhtäläisyydet

Seitsemännen vertailusta esitetyn käsityksen mukaan *'erot ovat vertailijalle tärkeämpiä kuin yhtäläisyydet'*. Tätä käsitystä perustelee se, että vertailun valtavirta

on lähellä toisiaan olevien kohteiden tutkimus (Lijphart 1971). Esimerkiksi oma tutkimukseni liikkuu lähinnä Euroopan valtioiden hallinnon tutkimuksessa. Koska kohteet on tällaisessa tutkimuksessa valittu korostaen jo valinnassa niiden yhtäläisyyksiä, on loogista keskittyä etsimään primäärästi niiden välisiä eroja. Tämä saattaa jopa synnyttää näköharhan. Analyysi korostaa helposti kohteiden eroja, vaikka suuremmissa kuviossa olennaista olisikin kohteiden yhtäläisyys. Suomalainen esimerkiksi on herkkä kuvaamaan oman maansa piirteet omaleimaisiksi suhteessa ruotsalaisiin piirteisiin. Käytännössä suuremmissa kontekstissa Suomen ja Ruotsin mallien ero ei välttämättä ole niin tärkeää kuin niiden välinen yhteys. Ne ovat pikemminkin omaleimaisia suhteessa kauempana sijaitseviin maihin, eivät niinkään suhteessa toisiinsa.

Eroja korostavan näkemyksen vastakäsitys lähtee purkamaan asiaa yhtäläisyydestä käsin. On nimittäin niin, että ilman lähtökohtaista yhtäläisyyttä vertailulle ei ole lainkaan pohjaa (Zelditch 1971). Näin ollen tätä vaadittua yhtäläisyyttä voi pitää lähtökohtaisesti eroja merkittävämpää. Kun joko varmistetaan vertailtavuus tai tehdään kohteet tutkijan toimin keskenään vertailtaviksi, se tapahtuu aina hakeamalla jokin yhtäläisyys kohteille (emt., Hyyryläinen 2000; ks. Caramani 2009). Edellä hedelmien kohdalla tarkasteltu yhtäläisyys käsitteen kautta riittää tähän tarkoituksen. Se edustaa samalla myös yhtäläisyyttä luokittumisena samaan luokkaan tai tyyppiin, jonka sisäistä vaihtelua vertailussa tarkastellaan.

Vertailun vähimmäistaso on kaksi kohdetta

Useimmat vertailun määritelmät on rakennettu oletukselle, jonka mukaan '*vertailun vähimmäistaso on kaksi kohdetta*' (esim. Caramani 2009: 1). Se on kahdeksas tarkasteleman vertailua koskeva käsitys. On totta, että rinnastaminen tulee mahdolliseksi vasta kun kohteita on vähintään kaksi. Vastakäsitys ei siksi kiistä tätä käsitystä. Sen nimissä voidaan kuitenkin tehdä eräitä huomautuksia tavoista tehdä vertailututkimusta näennäisesti yhteen ainoaan kohteeseen keskittyen.

Ensiksi, saman kohteen tarkastelu eri ajanjaksoina on vertailua ajanjaksojen välillä. Ajanjaksot tekevät rinnastamisen mahdolliseksi, vaikka kohde säilyykin tavaltaan samana. Toiseksi, yksi vertailun ehdottomasti klassisista teksteistä on de Tocquevillen *Demokratia Amerikassa* (de Tocqueville 2006). Tämä journalistiseksikin tyyliltään joskus kuvattu teksti kuvaa näennäisesti vain mitä nimensä lupaa, demokratiaa Amerikassa. Tutkija tekee kuitenkin ranskalaisena koko ajan kohteestaan huomioita omaan kulttuuriinsa perustuen. Amerikan demokratian kuvaus toteutuu siksi implisiittisen vertailuasetelman kautta, jossa erot ja yhtäläisyydet nousevat esille. Yhden kohteen tarkastelusta tulee vertailua. Kolmanneksi, useat kollegat ovat minun tapaani osallistuneet kansainväliseen tutkimusyhteistyöhön. Ainakin hallinnon tutkimuksessa yleinen tyyli on kerätä kansainvälinen

tutkimusryhmä, jossa jokainen keskittyy oman maansa hallinnon tutkimukseen. Yksittäisinä kontribuutioina eri tutkijoiden oman maansa analyysit eivät olisi vertailuja, mutta tilanne muuttuu kun ne tuodaan yhteen tutkimusprojektin tuotoksina. Tällöin niistä saadaan aikaiseksi tarkastelu eri maiden eroista ja yhtäläisyyksistä, joka on jo kiistämättä vertailua. Konteksti tekee erilliset kontribuutiot vertailuiksi. Se toimii vertailuna sitä paremmin, mitä paremmin on onnistuttu pitämään yksittäiset tutkijat ruodussa mm. yhteisen tavoitteenasettelun avulla.

Pieni N on ongelma vertailussa

Yksi kaikkein useimmin vertailumetodologian teksteissä esiintyvä teema on kysymys kohteiden lukumäärästä. Siihen liittyvä vertailukäsitys toteaa, että '*pieni N on ongelma vertailussa*' (Lijphart 1971). N viittaa tässä nimenomaan kohteiden määrään. Yleisen kuvauksen mukaan pieni N on ongelmana sitä, että on analyysissä on suhteellisen vähän tapauksia ja paljon ominaisuuksia, joita näistä tarkastellaan. On totta, ettei kohteiden vähäinen määrä luo kovin ideaalisia olosuhteita tilastolliseen kausaalisuhteiden analyysiin ja yleistämiseen. Esimerkiksi itsenäisten valtioiden hallintoja on maailmassa suhteellisen rajattu joukko. Siksi ongelma on ainakin maita kohteina pitävässä tutkimuksessa usein esillä.

Vastakäsitys toteaa, ettei tilastolliseen kausaalisuhteiden tarkasteluun ja yleistämiseen suinkaan tutkimuksessa aina pyritä. Tutkimuksessa ei ole aina yleistämisyrittämystä. Silloinkin kun on pyrkimys etsiä yleistyksiä, se ei välttämättä edellytä tilastollista yleistämistä, vaan voidaan pyrkiä hyödyntämään muitakin yleistämisen tapoja. Esimerkiksi teoriaan yleistäminen on mahdollista.

Olen itse vertailututkijana ollut pitkään kiinnostunut konfiguraatiivista vertailumenetelmistä. Tunnetuin menetelmä tällä alueella on Charles Raginin kehittämä Qualitative Comparative Analysis, QCA, jonka oheen on syntynyt koko joukko samanhenkisiä menetelmiä (Ragin 1987; Rihoux & Ragin 2009; Hyyryläinen 2010). Näiden yhteinen piirre on ollut etsiä menetelmää, jossa kausaalisuhteita voidaan tarkastella silloinkin kun kohteita on vähän ja ominaisuuksia paljon. Konfiguraatiivisissa vertailumenetelmissä kausaalisuhteita tarkastellaan useimmiten deterministisen tulkinnan mukaan. Perustana ovat havainnoista muodostetut totuustaulut, joissa kohteet kuvataan muuttujien läsnä- ja poissaoloa kuvaavina konfiguraatioina. Mm. Boolean algebraa tai sumeaa logiikka hyödyntäen näissä menetelmissä on myös mahdollista vähentää muuttujien määrää ja saada paremmin selville selitettävään ilmiöön yhdessä vaikuttavat tekijät. Käsitykseni mukaan tällä tavalla on onnistuttu menemään pieni N-ongelman ylitse ja luotu samalla uusi hedelmällinen tutkimuskenttä ideaalisen kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen välimaastoon.

Vertailu asettaa tutkijalle kovat vaatimukset

Viimeinen tarkastelemani käsitys vertailusta väittää, että *'vertailu on vaikeaa'*. Sitä ei niinkään löydä kirjallisuudesta, mutta siihen törmää usein kollegoiden kanssa puhuessa. Tämän käsityksen taustalla on oletus siitä, että kun ottaa kaikki vertailun asettamat vaatimukset huomioon, tekee samalla tutkimusta vaikeimman kautta. Normaalien tutkijanvalmiuksien lisäksi monet edellyttävät vertailijalta kohdemaan kielen hallintaa ja kulttuurin tuntemista. Ilman muuta on selvää, että tämä olisi hyödyllistä.

Vastakäsitys lähtee kuitenkin siitä, ettei tämä voi olla ehdottomana edellytyksenä vertailulle. Jos nimittäin kielitaitovaatimuksesta pidetään ehdottomasti kiinni, se estää tutkimasta useimpia maita vertaillen. Suurempi ongelma on se, ettei puutteellinen kielitaito ei ole yhtä painava peruste kuin tutkimukselliset perusteet. Vertailuasetelman muodostamisessa on paljon tärkeämpää maksimoida tiedon tuottaminen kuin antaa kielitaidon kaltaisten ”tutkimusekonomisten” seikkojen määrätä tutkimuksen suunta. On siis parempi tehdä kohteiden valinta tutkimuksellisin perustein ja yrittää sitten esimerkiksi aineistovalinnan yhteydessä ratkaista kieleen ja kulttuuriin liittyvät ongelmat tyydyttävällä tavalla. Kielenosaamisen rajat eivät voi olla vertailututkijan maailman rajoja. Vieraan kulttuurin analyysiin sisältyy muutenkin aina jonkinlainen epävarmuus, koska sitä ei voi tuntea yhtä hyvin kuin omaansa. Vaikka hyvällä yleissivistyksellä ja kielten ja kulttuurien tuntemuksella pääsee pitkälle, tätä ongelmaa ei voi kokonaan ratkaista. On hedelmällisempää sietää epävarmuutta kuin nostaa rimaa vertailuun.

Lopuksi

Vertailulla on toimintana sekä tutkimuksellista että käytännöllistä merkitystä. Tutkimuksellisesti vertailun pääanti ovat hyvät teoriat. Ilman vertailua meillä ei olisi kansallisista erityispiirteistä irtautuvia ja kulttuurirajat ylittäviä teorioita. Mm. politiikan tutkija Robert Dahl (1947) on voimakkaasti korostanut sitä, että vertailu on keskeinen keino näiden teorioiden löytämiseksi. Tutkimuksellisesti vertailu on hyvä valinta, koska se kantaa tällä tavoin tiedettä eteenpäin.

Käytännön kannalta on tärkeintä se, että ilman vertailua meillä ei olisi tietoa muista järjestelmistä kuin omastamme. Mitä laajempaa esimerkiksi eri valtioiden keskinäinen yhteistyö ja riippuvuus on, sitä tärkeämpää on saada selville tekevätkö eri valtiot samoja asioita samalla tavalla, samoja asioita eri tavalla, eri asioita samalla tavalla vai eri asioita eri tavalla. Vertailun käytännöllinen haaste aktualisoituu mm. lainvalmistelussa, hallinnon kehittämisessä sekä kansainvälisessä hallintotoiminnassa. Julkisen toiminnan kehittäminen käynnistyy nykyisin lähes poikkeuksetta katsomalla mallia muualta. Kutakuinkin valtavirraksi hallinnon

kehittämisessä muodostunut New Public Management on luonut myös uusia tietotarpeita. Enää ei riitä selvittää vain muiden maiden hallinnon rakenteita ja käytäntöjä, vaan on ulotettava selvitys myös yritysmaailmaan. Mitä enemmän julkisen toiminnan ja yksityisen toiminnan raja-aitoja madalletaan ja ylitetään, sitä enemmän tarvitaan tietoa yksityisen ja julkisen toiminnan eroista ja yhtäläisyyksistä.

Koska tutkijat ovat perustellusti eri mieltä peruskysymyksistäkin, tämä tuottaa runsaasti erityyppistä vertailevaa tutkimusta. Kaikenlaiselle vertailulle on tarvetta. Kaikkia vertailijoita yhdistää pyrkimys kohteiden rinnakkaiseen tarkasteluun. Se on tässä mielessä vertailun välttämätön ehto. Kun lähdetään tästä eteenpäin, vertailijoiden välille tulee jo erottavia tekijöitä. Rinnakkain tarkastelun motiivit esimerkiksi vaihtelevat, kuin myös se mitä sillä rinnakkain tarkastelulla varsinaisesti tarkoitetaan. Mikä yhdelle on päivän selvä valinta vertailevaa tutkimusasetelmaa muodostettaessa, ei aukea oikein toiselle vertailijalle. Se on rikkaus, jossakin määrin myös ongelma. Joka tapauksessa vertailu on siitä tyypillistä yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, että sen ontologiseen, epistemologiseen ja erityisesti metodologiseen perustaan on tarvetta palata toistuvasti. Viimeistä sanaa ei pääse kukaan sanomaan.

Lähteet

Caramani, D. (2009). *Introduction to the Comparative Method with Boolean Algebra*. Los Angeles: Sage.

Dahl, Robert (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* 7:1, 1–11.

Dogan, M. & Pelassy, D. (1984). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. Chatham: Chatham House Publishers, Inc.

Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (2009). Kansallinen kulttuuri kansainvälisissä vertailuissa: pragmaattinen näkökulma vertailuasetelmien muodostamiseen. *Hallinnon tutkimus* 28:4, 56–68.

Hyyryläinen, E. (2000). Vertailtavuuden ongelmia hallintopolitiikan ja –reformien tutkimuksessa. Teoksessa A. Salminen (Ed.). *Hallintovertailun metodologia*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26. Vaasa. 130–146.

Hyyryläinen, E. (2010). Kolme konfiguraatiivista vertailutekniikkaa esittelyssä. *Hallinnon tutkimus* 29:1, 5–19.

Kalleberg, A. L. (1966). The Logic of Comparison: A Methodological Note on the Comparative Study of Political Systems. *World Politics* 19, 69–82.

Levi-Faur, D. (2006). A Question of Size? A Heuristics for Stepwise Comparative Research Design. Teoksessa Benoit Rihoux & Heike Grimm (Eds). *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. New York: Springer. 43–66.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review* 65, 682–693.

Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.

Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.

Rihoux, B. & Ragin, C. C. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Los Angeles: Sage.

Riggs, F. W. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Rose, R. (1991). Comparing Forms of Comparative Analysis. *Political Studies* 39:3, 446–462.

Salminen, A. (1982). *Johdatus hallintotieteiden koulutukseen: Raportti hallintotieteellisen koulutuksen periaatteista, tavoitteista ja sisällöstä erityisesti Vaasan korkeakoulun hallintotieteiden kandidaatin tutkintoon johtavaksi julkishallinnon koulutusohjelmaksi*. Vaasa, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Opetusmonisteita No 23, Hallintotiede 1.

Salminen, A. (1984). *Public Administration: Selected Theoretical and Methodological Perspectives*. Vaasa, Universitas Wasaensis, No 20, Administrative Science No 1.

Salminen, A. (1988). *Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa*. Helsinki: Yliopistopaino.

Salminen, A. (1989). *Public Sector in Western Economies: A Comparative Perspective*. Vaasa, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia No 134, Administrative Science 7.

Salminen, A. (Ed.) (2000). *Hallintovertailun metodologia*. Vaasa, Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26.

Salminen, A. (Ed.) (2007). *Hallintovertailun metodologia*. Toinen painos. Vaasa, Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26.

Salminen, A. & Lehtinen, S. (1982). *Hallintotiede ja vertaileva tutkimus*. Vaasa, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia No 86, Hallintotiede 1.

Salminen, A. & Hyryläinen, E. (1989). Yhteiskunnan muutosvaiheet ja hallinnon vertailtavuus Fred Warren Riggsin teoriassa. *Hallinnon tutkimus* 8:3, 169–179.

Salminen, A. & Niskanen, J. (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö ja Vaasan yliopisto.

Salminen, A. & Temmes, M. (2000). *Transitioteoriaa etsimässä*. Helsinki: Kikumora Publications.

Sartori, G. (1970). Concept Misinformation in Comparative Politics. *American Political Science Review* 65, 1033–1053.

Swanson, G. E. (1971). Frameworks for Comparative Research: Structural Anthropology and the Theory of Action. In: Ivan Vallier (Ed.). *Comparative Methods in Sociology: Essays on Trends and Applications*. Berkeley, University of California Press. 141–202.

Zelditch, M. Jr. (1971). Intelligible Comparisons. In: Ivan Vallier (Ed.). *Comparative Methods in Sociology: Essays on Trends and Applications*. Berkeley: University of California Press. 267–307

Tocqueville, A. de (2006). *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudeamus.

Vuori, J. (1995). *Kenen terveydenhuolto? Julkinen ja yksityinen vertailussa*. Vaasa: Ankkurikustannus.

Wildavsky, A. (1973). If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences* 4, 127–153.

7 NEW PUBLIC MANAGEMENT JULKISJOHTAMISEN UUDISTAJANA – YHÄ KESTOSUOSIKKI REFORMEISSA?

Yliopistonlehtori Kirsi Lähdesmäki

New Public Management johtamisdoktriinilla (NPM) on ollut hyvin merkittävä rooli suomalaisen julkishallinnon uudistamisessa 1980- ja 1990-luvuilla. Tuottavuuden parantamiseen tähtäävä uudistuslinja on jatkunut valtionhallinnossa 2000-luvulla. NPM hallinnon uudistamisen ilmiönä on edelleen voimissaan, mutta se on saanut uusia painopisteitä (Christensen & Laegreid 2007: 1–2).

Väitöstutkimukseni käsitteli New Public Managementia johtamisdoktriinina ja sen keskeisiä periaatteita valtion keskushallinnon reformeissa Suomessa. NPM:n määrittelemää hallintoa ja johtamista tulkittiin tehokkuusperiaatteiden, julkisen yrittäjyyden ja tulosvastuun kriteerien kautta. (Lähdesmäki 2003.) Tässä artikkelissa tarkastelen NPM:n johtamisperiaatteita ja pohdin, millaista on 2010-luvun NPM.

Reformi käsitteenä merkitsee uudistusta, hyödyllistä ja toivottua muutosta. Sille on ominaista kehittämistoiminnan suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus. Reformien onnistunut toteuttaminen edellyttää poliittista tukea ja jatkuvuutta (Pollitt 1990; Temmes 1998). Suomessa NPM -uudistuksille on ollut vahva poliittinen tuki (Temmes 1998; Lähdesmäki 2003).

- Poliittista uudistustahtoa suomalaisissa hallinnon reformeissa voidaan kuvata seuraavasti:
- Pienehkö uudistuseliitti on muodostunut johtavista poliitikoista ja korkeista virkamiehistä
- Uudistuseliitillä on ollut yhteinen näkemys julkisen sektorin modernisoinnin suuntaviivoista
- Uudistaminen on ollut johdonmukaista ja jatkuvaa eri hallituskausina
- Reformit on koettu pikemminkin käytännöllisiksi ja talouden kannalta välttämättömiksi kuin poliittisesti tai ideologisesti latautuneiksi
- Uudistusagendalla on ollut tuottavuuden lisääminen ja julkisen palvelutuotannon uudelleenorganisointi

Monissa maissa hallintoreformien taustalla on ollut kansalaisten voimakas liikehdintä ja tyytymättömyys julkisen talouden tilaan ja palveluihin. NPM -doktriinin periaate ”vastinetta verorahoille” kuvasi kansalaisten tyytymättömyyttä verotaakaan ja byrokratiaan, joka tehottomuudessaan ja hitaudessaan ei tuota kansalaisten tarpeisiin sopivia palveluja, vaan tuhlaa ja kasvattaa virkakoneistoa. Suomalaiseen suuhun tämä iskulause on sopinut melko huonosti. Täkäläiset kansalaiset ovat kuuliaisista veronmaksajia, jotka luottavat julkisen hallinnon instituutioihin ja arvostavat julkisilla varoilla tuotettuja palveluita. Suurin osa suomalaisista kokee edelleen, että kunnan kansalainen noudattaa lakeja ja maksaa veronsa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 28–29, 169). Jopa nuorille kunnan kansalaisuus merkitsee verojen maksamista (Lähdesmäki 2010: 26–27). Halukkuus maksaa veronsa ei tarkoita sitä, etteikö julkisen vallan toiminnassa olisi kansalaisten mielestä kritisoitavaa.

Tehokkuutta, julkista yrittäjyyttä ja tulosvastuuta

NPM muutti julkisen hallinnon arvoperustaa tehokkuusperiaatteita korostavaksi. Tehokkuusperiaatteiden sanoma on, että julkista hallintoa, taloutta ja palvelutuotantoa tulisi tarkastella tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein. NPM:n mukaan julkisia tehtäviä ja kustannuksia on radikaalisti supistettava. Julkisen hallinnon roolia palvelujen tuotannossa voidaan pienentää ja antaa tilaa markkinamekanismeille. Tulosjohtamisella voidaan lisätä virastojen ja niiden johdon toimintavapautta ja tiukentaa tulosvastuuta. Tehokkuusperiaatteet ovat tulleet julkiseen hallintoon jäädäkseen. (Lähdesmäki 2003.)

”Tehdä enemmän vähemmällä” -periaate kiteyttää Suomessakin omaksutun julkisen hallinnon uudistamislinjan. Suomalaiset NPM -reformit pureutuivat hallinnon rakenteisiin ja ohjauksjärjestelmiin. (Temmes 1998; Tiihonen 1999; Lähdesmäki 2003; Pollitt 2003.)

NPM tarjosi länsimaiden hallintoreformeille yhteisen arvopohjan. Uudistusten samankaltaiset suuntaviivat kiteytyivät hallinnon hajauttamiseen, itsehallinnon vahvistamiseen, tuottavuuden parantamiseen sekä julkisten palvelutehtävien siirtämisen markkinoille. Reformistit ovat omaksuneet näkemyksen, että julkisten organisaatioiden ei tarvitse itse tuottaa kaikkia kansalaisten tarvitsemia palveluita, vaan niitä voidaan ostaa markkinoilta. Vastuu rahoituksesta ja palvelujen laadun takaamisesta säilyy silti julkisella toimijalla. Uusi näkemys julkisen vallan roolista, tehtävistä ja vastuista on johtanut yksityistämiseen, kilpailuttamiseen ja tilaaja-tuottajamallien soveltamiseen. (Peters 2001.)

NPM -uudistuksia tarvittiin, koska julkinen byrokratia oli paisunut liian suureksi, se toimi tehottomasti ja resursseja tuhlaillen, kansalaiset olivat tyytymättömiä

julkisiin palveluihin ja verotaakkaan. Vaikea julkisen talouden tilanne pakotti supistamaan menoja. Poliittisessa retoriikassa vaadittiin julkisen sektorin rajojen takaisinvierittämistä. Kansainväliset esimerkit viestittivät modernin ja kilpailukykyisen julkisen hallinnon uudelleen rakentamisesta. Mielenkiintoista on, että uudistamisen tavoitteet ja tehdyt ratkaisut olivat samankaltaisia eri maissa.

Kansainvälistymiskehitys ja muiden maiden esimerkit vaikuttivat voimakkaasti siihen, että tehokkuusperiaatteet, uudet organisaatiomuodot sekä tulosvastuun parantaminen otettiin poliittiselle uudistusagendalle Suomessakin. 1990-luvun alun talouden laman myötä julkisten menojen supistaminen tuli välttämättömäksi. Uudistuseliitin ymmärrys reformien välttämättömyydestä vahvistui. Hyvinvointivaltiota on rakennettu jatkuvan talouden kasvun turvin. NPM -reformit ja talouden reunaehdot katkaisivat luottamuksen julkisen sektorin koon jatkuvaan kasvatamiseen.

Missä määrin suomalaisia NPM -reformia voidaan pitää ideologispainotteisina? Näkemyksiin markkinaehtoisten mallien soveltamisesta julkisiin palveluihin ovat varmasti vaikuttaneet muutkin seikat kuin laman aiheuttamat pakkotilanteet. Uudistuseliitti on kuitenkin korostanut reformiratkaisujen käytännölläisyyttä.

Uudistusten välttämättömyyttä on perusteltu palvelutuotannon turvaamisella ja hallintorakenteiden rationalisoinnilla. Jylhäsaaren (2009: 177) mukaan NPM -uudistuspiirteitä kaupunkien terveydenhuollossa ovat olleet mm. ostopalvelut, strateginen johtaminen ja tulosmittaus. Jylhäsaari toteaaakin, että terveydenhuollon reformeissa NPM ei ole merkinnyt aitoa tahtotilaa, vaan se on ollut pikemminkin realiteetti, johon on ajaututtu ratkottaessa käytännön ongelmia käytettävissä olevilla keinoilla.

Määrätietoiset julkisen sektorin reformit ovat jatkuneet uudella vuosituhanella. Johtamisen haasteita valtionhallinnossa 2000-luvun loppupuoliskolla ovat olleet tuottavuuden toimenpideohjelmat ja henkilöstövähennykset, tulosohjauksen tehostaminen ja tilivelvollisuuden terävöittäminen sekä palkkausjärjestelmä uudistuksen läpivieminen (Valtiovarainministeriö 2007: 18). Rakenteiden uudistaminen on jatkunut mittavalla aluehallintouudistuksella. Kunnissa PARAS -uudistus on merkinnyt kuntarakenteiden ja palvelutuotannon perusteellista uudelleenarviointia. Yliopistosektorin uudistaminen kytkeytyy osaksi Suomen julkisen sektorin reformia. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat yliopistojen taloudellisen toimivallan lisääminen sekä autonomian vahvistaminen. Nämäkin reformit voidaan nähdä hengeltään NPM:n uudistusperiaatteiden mukaisina pyrkimyksinä tehostaa palvelutuotantoa ja vahvistaa strategista johtamista.

Suomalaisia NPM -uudistuksia on luonnehdittu käytännönläheisiksi ja konsensushengessä toteutetuiksi. Reformieliitin näkökulmasta ratkaisuja voidaan pitää onnistuneina, ja Suomea on pidetty jonkinlaisena NPM -uudistusten pohjoismaisena mallimaana. Tehdyt ratkaisut eivät välttämättä ole kovin ”puhdasoppisia”. NPM -mallin mukaan ministereiden tulisi toimia strategisina johtajina ja keskittyä pitkän aikavälin poliittisiin linjauksiin ja tavoitteenasetteluun. Operatiiviset päätökset jäisivät virkamiehille. Reforminäkemys ministereistä strategisina johtajina ei ole Suomessa toteutunut, vaan strateginen poliittinen ohjaus on ollut vaatimattomaa. (Tiili 2008.)

Parempaa ihmisten johtamista?

Hallinnon uudistukset ovat painottuneet kasvukehityksen pysäyttämiseen ja tulosoikeuden parantamiseen. 1990-luvun uudistukset ovat olleet menestystarina. (Temmes 2008.) Tuottavuuden lisääminen ja palvelujen tehostaminen ovat olleet 2000-luvulla keskeisiä uudistustavoitteita niin valtion kuin kuntienkin hallinnossa (Niemelä 2008). Julkisen sektorin henkilöstöltä on vaadittu kyvykkyyttä ja sitoutuneisuutta organisaation tuloksenteleeseen.

Arviot henkilöstöjohtamisen tilasta reformoidussa valtionhallinnossa eivät ole olleet kovin myönteisiä (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001). Hallinnon rakenteet laitettiin ensin kuntoon ja vasta sitten uudistettiin johtajuutta. ”Johtajan on osattava johtaa” NPM -slogan konkretisoitui myöhemmin ammattimaisen johtamisen hankkeiden muodossa.

Julkisessa hallinnossa työskenteleviltä vaaditaan tänä päivänä kykyä sopeutua muutoksiin, saavuttaa asetetut tavoitteet tehokkaasti ja kehittyä asiantuntijana. Modernisaatiokehitystä tuetaan tuloksia arvioivalla ja niistä palkitsevalla palkkaustavalla, joka kannustaa kehittymään. Tätä varten valtionhallinnossa toteutettiin merkittävä palkkausjärjestelmien uudistustyö. New Public Managementin ihanteiden mukaisesti tuloksenteleijöitä tulee motivoida ja kannustaa palkitsemalla.

Valtionhallinnon laajamittainen palkkausjärjestelmä uudistus 1990- ja 2000-luvuilla on hyvin NPM -henkinen. Virkamiesten palkka määräytyy nyt työn vaativuuden ja henkilökohtaisen suoriutumisen perusteella (mm. Valtion työmarkkinalaitos 1996). Palkkaus uudistuksen tarkoituksena on ollut parantaa palkkauksen oikeudenmukaisuutta, lisätä työntekijöiden motivaatiota, tehostaa organisaatioiden toimintaa sekä vahvistaa organisaatioiden kilpailukykyisyyttä työnantajina. Samalla johtamiseen ja esimiestyöhön on kiinnitettävä enemmän huomiota. Tuloksista keskustelemisen, suoritusten arvioinnin ja tuloksellisuudesta palkitsemisen pitäisi olla järjestelmän myötä entistä luontevampaa (Lahti, Tarumo & Vartiainen 2004; Lähdesmäki 2006).

Tuloksellisen toiminnan aikaansaamisessa henkilöstöjohtamisen ja esimiestyön taidot ovat tärkeitä. NPM:n keskittyminen tuloksellisuuden johtamiseen saattoi viestittää siitä, että vain mitattavat tulokset ovat tärkeitä. Sittemmin on ymmärretty, että hyvinvoiva työntekijä on tehokas. Tuottavuuden ei pitäisi olla esimiestyön ainoa lähtökohta ja arviointikriteeri. (Ingraham ym. 2000; Salminen 2004.)

Johtamistaitoja tarvitaan uuden palkkausjärjestelmän soveltamisessa, sillä esimiesten rooli alaistensa kannustajina ja kehittymisen tukijoina on järjestelmän myötä korostunut. Kyetäänkö järjestelmällä aidosti palkitsemaan, ja kokevatko työntekijät tuloksista keskustelemisen kannustavaksi, ovat haasteita mietittäväksi. Temmeksen (2008: 76) mukaan johtamisen ja henkilöstöhallinnon kehittämiskohdeet sopivat hyvin NPM -uudistuspolitiikkaan, mutta näkyviä tuloksia saadaan vielä odottaa.

Eettisyyden haaste

Suomalaisilla hallinnon uudistajilla on ollut vahva reformiusko. Voitaneen puhua myös reformiuskollisuudesta, sillä uudistusten määrä ja laajuus on ollut vuosikymmenten saatossa merkittävä.

Tehokkuusarvojen merkitys nykyhallinnossa lienee kiistaton. Uudistuksiin ei kuitenkaan voida suhtautua täysin kritiikittömästi. Markkinaistamisajattelun on pelätty heikentävän julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja kansalaisten tasa-arvoisuutta sekä virkamiesten toiminnan eettisyyttä. NPM -uudistusten on jopa nähty johtavan epäeettiseen käyttäytymiseen (Frederickson 1997; Maesschalck 2004).

NPM on tuonut julkisen toiminnan arviointiin kolmen E:n käsitteistön (efficiency, economy, effectiveness). Niiden rinnalle on nostettu neljäs E, ethics (Menzel 2005). Onko kysymys uudistusretoriikasta vai siitä, että tehokkuusperiaatteet tarjoavat turhan suppean katsantokannan uudistamiselle? Tuloksellisuus voidaan mieltää yhdeksi nykyhallinnon tärkeistä eettistä periaatteista. On eettistä olla tehokas ja on tehokasta olla eettinen. Se on vastuullisuutta suhteessa kansalaisiin. (Ikola-Norrbacka 2010: 183.)

Julkisen toiminnan eettisyyden tarkastelu on tärkeää. Julkisen hallinnon toimijoilta vaaditaan korkeaa moraalialia ja eettisten periaatteiden noudattamista. Kansalaisten näkökulmasta on tärkeää, että heiltä kerättyjä verorahoja käytetään tehokkaasti. Yhtä tärkeää on se, että julkisten viranhaltijoiden toimintaa ja vastuita kansalaisten palvelijoina pohditaan eettisestä näkökulmasta. (Maesschalck 2004; Menzel 2005, Huberts, Maeschalk & Jurkiewicz 2008, Salminen 2009.)

Etiikan yhteys tuottavuuteen on havaittu. Yksilöiden ja yritysten hyötyminen eettisyydestä on lisännyt kiinnostusta yritysetiikkaa kohtaan. Liian suoraviivaiset hyötyodotukset häivyttävät etiikan idean. Niiniluoto (2005: 58) korostaa, että arvojen ei tule olla pelkkää asiakkaille suunnattua silmänlumetta. On tekopyhää jos etiikkaa noudatetaan vain siksi, että muut sen huomaisivat ja siitä palkitsisivat.

Lawton (2009: 53) ehdottaa eettisten periaatteiden lisäämistä NPM -diskurssiin. Se tarkoittaisi eettisten koodistojen luomista, päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämistä, sopimusprosessien tarkastelua eettiseltä kannalta sekä oikeudenmukaisuuden ja yleisen edun vaalimista. Organisaatiotasolla eettiseen toimintakulttuuriin sitoudutaan korostamalla vastuullisuuden merkitystä ja panostamalla eettiseen koulutukseen.

Johtajan tehtävänä on vahvistaa ja tukea eettistä käyttäytymistä organisaatiossa ja johtaa esimerkillä (Menzel 2001: 303). Johtajuutta tarvitaan muuttuneessa työelämässä, jossa tulosvaatimukset ovat kovat, ja jossa muutokset ovat osa arkea. Johtajan rooli on muuttunut valvojasta valmentajaksi (Virtanen 2003: 307). Tuoksellisen johtajuuden perusta on selkeissä tavoitteissa, keskinäisessä luottamuksessa ja rehellisyydessä (Drucker 2002: 57, 83, 213–214).

Esimerkillä johtamisen voisi nostaa uuden julkisjohtamisen eettiseksi toimintaperiaatteeksi (Dobel 2005). Se on edelläkävijyyttä eettisten toimintatapojen noudattamisessa, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden vaalimista vuorovaikutuksessa ja osaamisen kehittämisessä. Muutoksissa johtajan osoittamalla esimerkillä on ratkaiseva merkitys. Miten henkilöstöltä voidaan edellyttää muutokseen sitoutumista jos johtokaan ei sitä tee?

NPM korosti johtajien toimintavapauden lisäämistä. Uusi julkisjohtaminen saa sisältöä etiikasta siten, että arvojen tulisi ohjata toimintavapauden käyttämistä. Lähtökohtana on paremmin palveleva julkinen hallinto, joka turvaa kansalaisten tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen kohtelun. Etiikan rooli tulee entistä tärkeämmäksi uudistetussa julkishallinnossa, jossa rakenteita on uudistettu, johdon toimintavapautta on lisätty, ja jonka toimintakentässä korruptio on lisääntynyt. (Dobel 2005.)

Eettiseen johtamiseen kuuluu luottamuksen vahvistaminen. Luottamus on onnistuneen muutoshankkeen edellytys. Luottamus tarkoittaa, että muutokseen osallistuvat pystyvät ideoimaan ja oppimaan keskenään ja viemään näin muutosta eteenpäin. Luottamus auttaa myös kestävämmän muutokseen liittyvää epävarmuutta. (Virtanen & Stenvall 2009: 33–35.) Kotkavirta (2001) tarkastelee luottamusta instituutioihin ja luottamuksen merkitystä yksilön hyvinvoinnin kannalta. Hänen

mukaansa luottamus eri muodoissaan on keskeinen yksilön hyvinvointiin vaikuttava ulottuvuus.

NPM -johtamista on kritisoitu siitä, että se korostaa tehokkuutta, mutta laiminlyö johtamisen inhimillisen ulottuvuuden. Eettinen johtaminen kulkee käsi kädessä työhyvinvoinnin ja tuottavuuden kanssa. Työhyvinvoinnin kysymyksiä ei ratkaista yksistään eettisesti johtamalla, mutta se on yksi tärkeä osa-alue. Esimerkillä johtaminen lienee paras tae eettisten toimintakäytäntöjen juurruttamiseen. Luottamusta korostavan johtajan puheita voidaan helposti pitää ylhäältä annettuna saarnana tai julistuksena. Esimerkillä johtaminen tekee eettisistä opetuksista aitoja. (Paine 1994; Six & Huberts 2008: 66–68.)

Kohti uusia reforminäkymiä?

Entä millaisia haasteita julkisjohtaminen on kohdannut 2010-luvulla? New Public Management uudistusmallina ei sittenkään ole ollut kovin selkeä tai yhtenäinen. Christensen ja Laegreid (2007: 8) kuvaavat sitä eräänlaiseksi hybridimalliksi. Toisaalta se painottaa hajauttamista (”let the managers manage”) ja toisaalta keskittämistä (”make the managers manage”). Se vaatii samaan aikaan lisäämään autonomiaa johdolle ja tehostamaan keskushallinnon valvovaa otetta. Yhtälö ei ole helposti ratkaistavissa.

Laajasta innostuksesta huolimatta NPM on saanut osakseen myös kritiikkiä. Sitä on kritisoitu ensinnäkin siitä, että se pyrkii tarjoamaan yleispäteviä ratkaisuja johtamisongelmiin. (Hood 1991.) Yksityisen sektorin johtamismallin ihannoitua ei aina ole pidetty hyvänä (Painter 1997). Loppujen lopuksi ei ole löydettävissä yhtä yksityisen sektorin johtamismallia. Lähinnä sillä on tarkoitettu voitontavoittelua, kannattavuutta, tuloskeskeisyyttä, palveluperiaatetta ja asiakaslähtöisyyttä.

Hallinnon uudistukset eivät ole noudatelleet yhdenlaista mallia, vaan on ollut erilaisia sovelluksia. NPM -reformien on ennustettu tullessa päähän. Onko NPM:n elinkaari uudistusdoktriinina päättymässä? Pollitt (2003) ottaa kantaa tähän keskusteluun. NPM:n pioneerimaissa, kuten Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa, se vaikuttaa vanhanaikaiselta ja ”aikansa eläneeltä”, mutta lukuisten muiden maiden hallintoreformeissa se on edelleen vahva vaikuttaja. NPM -uudistuksia on tavoiteltu myös transitio- ja kehitysmaissa, mitä Peters (2001) tosin pitää ongelmallisena monestakin syystä.

Viime vuosien reformikeskustelu antaa viitteitä esittää, että NPM on yhä voimissaan. Modernisaation suuntaviivat ja tehdyt ratkaisut noudattelevat samoja suuntaviivoja. Christensen ja Laegreid (2007: 9) toteavat, että NPM -uudistuksia ole

korvattu uusilla reformeilla, mutta niitä on täydennetty ”post-NPM -uudistuksilla”.

NPM:n painopiste on vuosikymmenten saatossa muuttunut. Christensen ja Laegreid (2007) puhuvat ensimmäisen ja toisen polven NPM:stä. 1980-luvun lopusta 2000-luvun alkuun organisaatioiden tuloksellisuuden parantaminen ja markkinaehtoisten toimintamallien kehittäminen oli uudistusdoktriinissa keskeistä. Toisen polven NPM korostaa kumppanuutta ja palvelutuottajien yhteistyötä hyvinvointipalveluissa. Saarelainen ja Virtanen (2010: 139) ehdottavat tilaaja-tuottajamallien ja sopimusohjauksen kehittämistä vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvan kulttuurin suuntaan.

Temmes (2008) niin ikään linjaa post-NPM-uudistuspolitiikkaa. Siinä keskeisiä huomion kohteita kansainvälisesti ovat etenkin virkamiesetiikka ja korruption ennalta ehkäiseminen. Olisiko aiheellista nostaa nämä teemat esille suomalaisessa reformikeskustelussa? Näin on jo tehtykin.

Suomea on perinteisesti pidetty korruptoitumattomana maana. Viimeaikaiset huomiot Suomesta ja muista maista osoittavat, että eettiset ristiriitatilanteet ovat lisääntymässä. Korruptiossa on kyse julkisen vallan edustajalle uskotun vallan väärinkäytöstä yksityisen edun tavoitteluun. Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010: 204–205) täsmentävät suomalaisen korruption ulottuvuuksia linjaamalla, että korruptio on piilossa olevaa vallan käyttöä, erityisesti suosintaa ja virka-aseman väärinkäyttöä. Tyypillinen piirre on myös se, että lahjottavaksi joudutaan ja altistutaan ennemmin kuin aktiivisesti hakeudutaan. Korruptio iskee yhteiskunnan hyviä arvoja vastaan. Se loukkaa kansalaisten tasapuolista kohtelua, ja näkyvä huonoina toimintakäytäntöinä ja huonona hallintona ja johtamisena.

Valtionhallinnossa on tehty systemaattista kehittämistyötä 1990-luvun puolivälistä lähtien korkean virkamiesetiikan ja -moraalin edistämiseksi. Arvokeskustelu, arvojohtaminen ja arvot työyhteisön arkeen ovat olleet osa tätä työtä. Virkamiehille on laadittu eettisiä ohjeistuksia (mm. Valtiovarainministeriö 2010). Poliittisessa kentässä keskustelua varmasti jatketaan.

Moniäänistä uudistamista

NPM on uudistanut suomalaista hallintopolitiikkaa. Hallintokoneisto on pienentynyt ja ohjausjärjestelmää on hajautettu. Keskushallinnon uudistamista Suomessa voidaan luonnehtia pragmaattiseksi, rationaalisisista lähtökohdista nousevaksi hallintokoneiston kriittiseksi uudelleenarvioinniksi. Muutoksen välttämättömyys on nähty myös hallintokoneiston sisällä.

Suomalaiselle politiikan tekemiselle on ollut luontaista konsensushakuisuus. Yksimielisyyteen pyrkiminen on Airaksisen (2009: 189) mukaan ongelmallista hallinnon uudistamisessa, jossa pyritään luomaan uudenlaisia tapoja toimia. Itse muuttumisen tavoite ja suomalaiseen julkiseen hallintoon liittyvä konsensuskseen pyrkivä kulttuuri ovat jossain määrin ristiriidassa keskenään. Konsensus on luonteeltaan säilyttävä voima, kun taas hallinnon uudistamisessa haetaan useimmiten muutosta.

Liian aikainen konsensuksen tavoittelu voi johtaa kaavamaiseen uudistamiseen, tavoitteeseen säilyttää kaikki ennallaan, koska vaikeita asioita ei uskalleta nostaa keskusteluun. Airaksinen kutsuu (2009: 190) tätä uudistustapaa hankalaksi hallinnon uudistamiseksi. Mikäli uudistaminen on pienen ryhmän, poliittis-hallinnollisen eliitin käsissä, se estää erilaisten näkökulmien esiintulon uudistamiskeskustelussa. Se puolestaan johtaa yksiiäniseen uudistamiseen ja pienten askelten pirstaleisiin uudistuksiin. Airaksinen (2009) kritisoi tällaista uudistustapaa etenkin kunnallis- ja aluehallinnon uudistamisessa. Etenkin kuntarakenteiden uudistamisessa olisi painotettava dynaamisuutta ja luovuutta vahvan konsensushakuisuuden sijaan.

Tulisiko moniäänisyyttä hallinnon uudistamisessa lisätä? Entä miten kansalaisten ääni kuuluu reformeissa? Kansalaisnäkökulma hallinnon uudistamisessa on tärkeä. Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009) laaja kansalaiskysely tuotti tietoa suomalaisten mielipiteistä ja käsityksistä mm. julkisten palvelujen tulevaisuuteen liittyen. NPM -henkisyys välittyy kansalaisten mielipiteistä. Se ei välttämättä tarkoita sitä, että kansalaiset pitäisivät tavoiteltavana julkisen vallan roolin supistamista palvelutuotannossa, mutta he pitivät sitä ainakin mahdollisena.

Kansalaisten näkökulmasta on hyvin todennäköistä, että julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus supistuu tulevaisuudessa. Lisäksi kansalaisten on palveluja saadaksesen maksettava suurempia omavastuuosuuksia. Tuottavuus-vaatimukset tuovat julkiselle sektorille lisää paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä. On myös hyvin todennäköistä, että verovarvoja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009.)

Kansalaisille tärkeät hyvinvointipalvelut halutaan pitää julkisina ja tasapuolisesti kaikille saatavilla. Tätä mieltä ovat myös nuoret. Julkisia koulutus- ja terveystalveluita arvostetaan. On mahdollista, että palveluja hankkiessaan kansalaiset joutuvat eriarvoiseen asemaan. Palvelujen yksityistäminen näyttäytyy nuorille lähinnä uhkakuvana. (Lähdesmäki 2010.) Kansalaisnäkökulman huomioon ottaminen on tärkeää palveluja kehitettäessä. Markkinaehtoisten palveluratkaisujen tekemi-

nen pelkästään tehokkuusnäkökohtien varassa ei tunnu saavan kansalaisilta väli-
töntä tukea.

Lopuksi

Millainen kuva uuden julkisjohtamisen periaatteista 2010-luvulla on esitettävissä?
Edellä esitetty voidaan tiivistää seuraaviin spekulatiivisiin pohdintoihin.

- NPM 2010-luvun painotuksilla:
- Yksiäänisestä tehokkuuden korostamisesta moniääniseen uudistamiseen
- Tehokkuusperiaatteiden ja eettisyyden yhteensovittaminen
- Tulosten johtamisesta ihmisten johtamiseen
- Yhteistyömallit palvelujen tuotannossa: näkökulman laajentaminen kilpailuttamisesta kumppanuuteen

Asetin alussa kysymyksen onko NPM julkisen johtamisen eräänlainen ”kestosuosiikki”. Kysymystä voidaan pitää jossain määrin retorisenä. Tässä esityksessä on tuotu esiin näkökohtia, joiden mukaan NPM olisi edelleen julkisjohtamisen reformien vahva tulkitsija. Onko niin, että tällä tavoin ymmärrettynä NPM merkitsee jo ”lähes kaikkea”, niin kuin sen kehityspiirteitä on aikaisemminkin kritisoitu.

Tehokkuusperiaatteisiin, julkiseen yrittäjyyteen sekä tulosvastuuseen keskittyvä tulkinta NPM:sta edustaa doktriinin ”kovaa ydintä”. Onko se tämän päivän julkisen johtamisen haasteissa sittenkään enää riittävä lähtökohta?

Lähteet

Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37: 2, 188–190.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Dobel, P. J. (2005). Public Management as Ethics. Teoksessa E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (Eds). *The Oxford Handbook of Public Management*. By. Oxford: Oxford University Press. 156–181.

Drucker, P. F. (2002). *Druckerin parhaat: Valittuja kirjoituksia Peter F. Druckerin teok-
sista*. Engl. Alkuteos: The Essential Drucker (suom. Ritva Liljamo). Helsinki: WSOY.

- Frederickson, H.G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69:1, 3–19.
- Huberts, L., Maesschalck, J. & Jurkiewicz, C. (2008). Global perspective on good governance policies and research. In: L. Huberts, J. Maesschalck & C. Jurkiewicz (Eds). *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Fontiers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa*. Acta Wasaensia No 222, Julkisjohtaminen 14. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Ingraham, P. , Selden, S. & Moynihan, D. (2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service – the Report from the Wye River Conference. *Public Administration Review* 60:1, 54–60.
- Jylhäsaari, J. (2009). *Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa: Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?* Acta Wasaensia 212, Hallintotiede13. Universitas Wasaensis. Vaasa.
- Kotkavirta, J. (2001). Luottamus instituutioihin ja yksilöllinen hyvinvointi. Teoksessa K. Ilmonen (toim.). *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. SoPhi 42. Jyväskylä. 55–68.
- Lahti, C., Tarumo, S. & Vartiainen, M. (2004). *Palkkausjärjestelmien kehittäminen*. Helsinki: Edita Publishing.
- Lawton, A. (2009). The Language of Ethics. Understanding Public Service Ethics Through Discourse. *Public Integrity* 11:1, 45–62.
- Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7. Vaasa.
- Lähdesmäki, K. (2006). ”Lupa olla esimies”: *Valtionhallinnon uusi palkkausjärjestelmä johtamisen välineenä*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 272, Hallintotiede 34. Vaasa.
- Lähdesmäki, K. (2010). *Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa? Nuorten käsityksiä hyvästä hallinnosta ja reilusta yhteiskunnasta*. Vaasan yliopiston julkaisuja 292, Julkisjohtaminen 38. Vaasa.

Maesschalk, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82:2, 465–489.

Menzel, D. C. (2001). Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How? In: Cooper, T. (Eds.) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.

Menzel, D. C. (2005). State of the Art of Empirical Research of Ethics and Integrity in Governance. In H. G. Frederickson & R. K. Ghore (Eds.) *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe. 16–43.

Niemelä, M. (2008). *Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Niiniluoto, I. (2005). Onko yrityksillä moraalista vastuuta? Teoksessa Toim. I. Niiniluoto & J. Sihvola (toim.) *Nykyajan etiikka: Keskusteluja ihmisestä ja yhteisöstä*. Helsinki: Gaudeamus. 23–60.

Paine, L. S. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review* (March–April), 106–117.

Painter, M. (1997). Public Management: Fad or Fallacy? Teoksessa: M. Considine & M. Painter (Eds.) *Managerialism: The Great Debate*. Victoria: Melbourne University Press. 39–43.

Peters, B.G. (2001). *The Future of Governing*. 2nd, rev. ed. Lawrence: University Press of Kansas.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell Publishers.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.

Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus* 29: 2, 134–152.

Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima oy.

Salminen, A. (2009). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60, Hallintotiede 3. Vaasa

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288, Hallintotiede 37. Vaasa.

- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka R. (2010). Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29:3, 195–207.
- Six, F. & Huberts, L. (2008). Judging a Public Official's Integrity. In L. Huberts, J. Maesschalck & C. Jurkiewicz (Eds). *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*. S. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 65–82.
- Temmes, M. (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64:3, 441–456.
- Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. (2001). *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen?* Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Tutkimukset ja selvitykset 4. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon tutkimus* 27:3, 69–79.
- Tiihonen, S. (1999). *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity: Reforming State Functions and Public Administration in Finland*. Paris: OECD.
- Tiili, M. (2008). *Ministers as Strategic Political Leaders? Strategical Steering after NPM Reforms in Finland*. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, yleisen valtio-opin väitöskirja.
- Valtion työmarkkinalaitos (1996). *Kannustavaan palkkaukseen: Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen*. Helsinki: Edita.
- Valtiovarainministeriö (2007). *Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa II*. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2010). *Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista*. Henkilöstöosaston ohje 23.8.2010. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Virtanen, P. (2003). Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon tutkimus* 22:4, 298–309.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2009). Reflektio, luottamus ja tieto muutosprosessissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37:1, 27–37.

8 EETTINEN JULKISJOHTAMINEN

Tutkijatohtori Rinna Ikola-Norrbacka

Johdanto

Suomen julkisella sektorilla on käynnissä useita uudistushankkeita, ja julkisen hallinnon organisointitavoista keskustellaan paljon. Julkisen sektorin muutoskeskustelussa nousevat esiin myös arvoihin ja etiikkaan liittyvät kysymykset. Julkisen sektorin muutokset vaikuttavat organisaatioiden sekä professioiden arvoihin. Niissä tapahtuva arvomuutos vaikuttaa puolestaan johtamisen arvoihin ja käytännön toteutumiseen. Julkisella sektorilla muutosprosessi koskettaa yhtä lailla hallinnon rakenteita kuin prosesseja. Organisaatiomuutosten myötä esimiesten roolit muuttuvat ja esimies-alaissuhteet määritellään osittain uudelleen. Hallinnon etiikalla on tärkeä rooli johtamistyön tukemisessa muuttuvassa ja turbulentissa toimintaympäristössä. (Ikola-Norrbacka 2010: 1.) Miksi johtamisen etiikan ja arvojen tutkiminen on tärkeää? Viinamäki (2009: 12) toteaa, että arvot luovat perustan palkitsemisjärjestelmälle ja ne ovat väline jatkuvuuden luomiselle. Arvoilla perustellaan päätöksiä ja selitetään tärkeiden strategisten valintojen taustoja.

Julkisella sektorilla työskentelee useita professionaalisia toimijoita, joilla on määriteltynä ammatin etiikka, mikä virkamiesetiikan ja hyvän hallinnon periaatteiden ohella vaikuttaa johtamiseen. Tämä artikkeli käsittelee johtamisen etiikan kysymyksiä virkamiesetiikan, hyvän hallinnon ja professioetiikan kautta (kuvio 1). Miten eri näkökulmien arvot vaikuttavat johtamisen etiikkaan julkisella sektorilla?



Kuvio 1. Eettistä julkisjohtamista määrittävät hallinnon etiikan ulottuvuudet

Julkisen sektorin toimijan on otettava kaikissa tehtävissään huomioon julkista toimintaa säätelevät lait ja normit. Niiden lisäksi organisaatio itsessään asettaa jäsenilleen ohjeita, sääntöjä ja kieltoja eri tilanteita varten. Julkisen hallinnon etiikkaa määrittävät lain asettamat vaatimukset, hyvän hallinnon periaatteet, virkamiesetiikka sekä organisaation sisäiset toimintasäännöt. Lisäksi julkisen sektorin toimijoilta vaaditaan yhä enemmän kykyä sopeutua uusiin toimintamalleihin ja kykyä ottaa huomioon asiakkaiden eli kansalaisten toiveet. Tässä toimintaan vaikuttavat vahvasti professioneettiset ohjeet. Käytännön työssä saattaa syntyä ristiriitatilanteita, kun lain säädökset ja hallinnon eettiset ja käytännön vaatimukset eivät aina kohtaa kansalaisten tarpeita tai toteuttamiseen tarvittavia resursseja. Tämä artikkeli perustuu väitöstutkimukseen Ikola-Norrbacka 2010.

Virkamiesetiikka eettisen julkisjohtamisen välineenä

Mitä on virkamiesetiikka johtamisen etiikan osana? Virkamiesetiikka nousi Suomessa kiinnostuksen aiheeksi 1970-luvulta alkaen, jolloin käytiin suuria korrup-tio-oikeudenkäyntejä. (Temmes 1994: 53.) Aihe on noussut ajankohtaiseen keskusteluun jälleen 2000-luvulla, jolloin yksityiset ja julkiset arvot ovat joutuneet laajalla rintamalla kosketuksiin toistensa kanssa muun muassa NPM-doktriinien myötä. Perinteinen ajattelu ei riitä kattamaan uudenlaista monitahoista palvelutuotantoa, ja siitä johtuvaa arvomaailmojen keskinäistä sekoittumista. Muun muassa vapaakuntakokeilun, valtionosuusjärjestelmien uudistamisen sekä tulosohjauksen ja -johtamisen myötä uudet arvot ovat kyseenalaistaneet perinteiset julkisen palvelun arvot. (Haveri 2000; 2002: 9–15; Lähdesmäki 2003: 9.) Tapahtuneessa arvomuutoksessa korostuvat palveluajattelu ja asiakasnäkökulma. Ristiriitaa voi aiheuttaa se, että politiikassa suositaan perinteisiä hyvinvointiin liittyviä arvoja, mutta samanaikaisesti palveluiden tuottajat joutuvat omaksumaan liiketoiminnallisia arvoja (Viinamäki 2007: 13).

Virkamiesetiikkaan sijoittuu virantoimitukseen liittyviä ongelmallisia asioita. Osa ongelmista on käytännön ongelmia, eivätkä suoranaisesti eettisiä ongelmia. Eettiset ongelmat ovat niitä, joissa punnitaan arvoja ja periaatteita konfliktitilanteissa. Virkamiesetiikka on laaja käsite, ja mikä tahansa virkamiehen tekeminen tai tekemättä jättäminen voidaan ottaa eettisen arvioinnin kohteeksi. Virkamiesetiikka koskee virkatoiminnan normatiivisten ulottuvuuksien lisäksi (esim. työajan käyttö) velvollisuuksia työajan ulkopuolella. (Moilanen 1999: 10, 13.)

Dubnickin ja O`Kellyn (2005: 139) mukaan julkishallinnon haastavimmat eettiset ongelmat koskevat käsityksiä sopivasta käyttäytymisestä. Ongelma on erityisesti olemassa julkisen sektorin päätöksenteossa, jossa vastuullisuus on tärkeässä roolissa. Yhteisön hyväksi toimiminen tulee aina olla virkamiehen tavoitteena. Rohrin (1998: 19) mukaan virkamiesetiikan keskeinen kysymys on virkamiehen har-

kintavallan käyttö. Harkintavallalla asetetaan arvoja tärkeysjärjestykseen, jaetaan yhteistä hyvää ja päätetään kuka saa mitäkin. Harkintavallasta huolimatta jokainen virkamies toimii aina virkavastuulla, mikä tarkoittaa huolellista ja tarkkaa valmistelu- ja esittelytyötä. Virkamiehen rooli on riippuvainen kontekstista (Quinlan 1993: 539). Lewisin ja Gilmanin (2005: 33) mukaan virkamieheltä ja julkisjohtajalta ei voi kieltää yksityiselämässä olevia suhteita ja kytköksiä. Virkamiestä ja julkisjohtajaa voidaan kuitenkin kieltää käyttämästä asemaansa hoitaakseen omia etujaan. Suomessa virkamieslaki sääntelee virkamiesten kytköksiä muun muassa yritys-elämään ja oikeutta harjoittaa esimerkiksi kilpailevaa toimintaa.

Valtion virkamieslaista löytyvät velvollisuudet ja oikeudet koskevat virkamiesasemassa olevia. Esimiehen tulee kohdella palveluksessaan olevia tasapuolisesti asettamatta ketään eri asemaan esimerkiksi syntyperän, sukupuolen, uskonnon, iän tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Tehtävät on suoritettava viivytyksettä ja asianmukaisesti ja noudatettava työnjohtoon ja valvontaan liittyviä määräyksiä. Esimiehen tulee huolehtia siitä, että alainen saa ne edut ja oikeudet, jotka virkasuhteen perusteella hänelle kuuluvat. Virkamiehen tulee lain säännöksen mukaan käyttäytyä aseman ja tehtävien edellyttämällä tavalla. (Valtion virkamieslaki 750/1994: 4/11 §.) Viimeksi mainittu on tulkinnanvarainen sääntö. Mikä katsotaan milloinkin olevan aseman ja tehtävän edellyttämää käytöstä? Virkamies ei saa ottaa vastaan tai vaatia taloudellista tai muuta etuutta, mikäli se vahingoittaa luottamusta viranomaisen toimintaan ja toiminnan tasapuolisuuteen (4/15 §). Lainsäädäntö määrittää toiminnalle vähimmäiskriteerit, mutta eettisestä toiminnasta puhuttaessa tarkoitetaan muutakin kuin toimimista lain kirjaimen mukaan (Salminen 2004: 7–8).

Hyvää virkamiestä koskevat kysymykset kytkeytyvät virkamiehen arvomaailmaan. Perinteisessä ajattelussa virkamies on neutraali, persoonaton toimija, joka ei työtä suorittaessaan huomioi omaa henkilökohtaista arvomaailmaansa. Nykyyhteiskunnan kompleksisuus ja asioiden uudenvälisen hallinnon tarve asettavat hyvän virkamiehissyyden vaatimuksille päivittämisen tarpeen. Weberin (1968: 220–221) asettamalla virkamiesroolia kuvaavilla byrokraattisen hallinnon kriteereillä¹ on silti vieläkin merkitystä virkamiesetiikan kannalta.

¹ Weber asetti virkamiehelle seuraavat kymmenen kriteeriä: virkamies on persoonattomien virkavelvollisuuksien osalta auktoriteetin alainen (henkilökohtaisesti vapaa), virat on organisoitu virkahierarkian mukaisesti, virkojen toimivalta on tarkoin määritelty, virka täytetään vapaan sopimussuhteen mukaisesti, virkamiehet valitaan ja nimitetään virkoihin teknisen (ammattillisen) pätevyyden perusteella, virkamiehelle maksetaan virkahierarkian mukaista palkkaa ja hänellä on oikeus eläkkeeseen, virka on pääsääntöisesti virkamiehen ainoa työ, virka muodos-

Temmes (1994: 36, 43–47, 51–52) toteaa byrokratian hengen vaikuttavan virkamiesetiikkaan ja ohjaavan toimintaa. Byrokratian henki on läsnä traditioissa, arvostuksissa ja toimintatavoissa. Byrokratian hengen osa-alueita järjestelmätasolla ovat professionalismi, virkamieskuuliaisuus, virkamiehen neutraali asema ja kirjalliset hallintomenettelyt. Kognitiivisella tasolla byrokratian henki vaikuttaa virkamiesarvostukseen ja virkamiesetiikkaan. Kyse ei ole vain siitä, mitä virkamiehet tekevät aktiivisesti vaan myös siitä, mitä he tekevät passiivisesti tai jättävät tekemättä.

Hyvä hallinto eettisen julkisjohtamisen välineenä

Hyvä hallinto on yleisiä eettisiä arvoja ja periaatteita täsmällisempi ja konkreettisempi toimintaohjeisto johtamisen eettisyyden tutkimisessa. Salmisen (2004: 45, 54) mukaan keskeisimmät hyvän hallinnon kriteerit ovat vastuullisuus, palvelulähtöisyys, tuloksellisuus ja luotettavuus. Suomalaisen hallinto-oikeuden piirissä hyvä hallinto esitetään asianmukaisena ja laillisena hallintona, jossa erityishuomio on muodollisten menettelytapojen moitteettomuudessa. Näin syntyy yhteys hyvään virkamiestoimintaan ja etiikkaan. Bovaird ja Löffler (2003b: 10) ajattelevat hyvän hallinnon käsitteen olevan hyvin kontekstisidonnainen, siitä huolimatta, että eri tahoilla on tehty tarkkojakin hyvän hallinnon määritelmiä.

Eri maissa on säädetty julkista hallintoa koskevia lakeja, jotka määrittelevät hyvän hallinnon periaatteita ja toimintamuotoja. Mäenpää (2002) erottaa hyvän hallinnon puitteet, hyvän menettelyn perusteet, hallinnon avoimuuden kysymykset, hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturvan. Hyvän hallinnon periaatteet löytyvät hallintolaista (Hallintolaki 434/2003). Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet on huomioitava kaikessa julkisessa toiminnassa. Ne ovat yhdenvertaisuusperiaate (taataan myös perustuslaissa), objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, luotamuksensuojaperiaate ja tarkoitussidonnaisuudenperiaate. Näitä täydentää julkisuusperiaate. (Mäenpää 2002; ks. hallintoperiaatteista ja niiden soveltamisesta tarkemmin myös Heuru 2003; Mäenpää 2003: 83–97.)

Hallinnon ja johtamisen eettisyys ei ole suoranaisesti riippuvainen siitä, miten paljon sääntelyä on olemassa (Salminen 2008: 112). Eettisyyden kehittyminen vaatii taakseen vahvan käsityksen moraalista, oikeasta ja väärästä. Lainsäädännölliset normit kertovat, mikä yhteiskunnallisesti ajatellaan olevan oikein ja väärin.

taa virkauran, jossa yleneminen perustuu virkaikään ja virkamiehen ansioihin, joita esimiehet arvioivat, virkamies ei omista hallinnon välineitä eikä virkaansa ja virkamiehen tulee toimia tiukan ja systemaattisen kurin ja valvonnan alaisena. (Weber 1968: 220–221; ks. myös Denhardt 2004: 27–28; Salminen 2008: 40.)

Virkamies kohtaa päivittäin tilanteita, joissa hän joutuu tekemään valintoja kilpaillevien arvojen välillä ja sovittelemaan ristiriitoja. Virkamiehen tulee miettiä toimintansa tarkoituksena: ovatko tavoitteet eettisesti hyväksyttäviä ja toimitaanko eettisesti niihin pyrittäessä (vrt. Rost 1993). Lainsäädäntö ei pysty ratkaisemaan yksiselitteisesti kaikkia esiin tulevia ongelmia. Julkisjohtamisen haasteena on päivittää eettiset arvot julkisjohtamisen kontekstin muutosten myötä nykypäivään sopiviksi.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslaissa taataan yksilöiden perusoikeudet, joihin kuuluu muun muassa yhdenvertaisuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, sananvapaus, viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ja oikeusturva. Lisäksi julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Viranomaisella on vastuu virkatoiminnastaan, mihin sisältyy myös virkatointen lainmukaisuus ja esittelijän vastuu. Viroissa on tarkoin määritellyt kelpoisuusvaatimukset ja yleiset nimitysperusteet. Myös kuntalaisissa (365/1995) todetaan, että kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaiden hyvinvointia ja kestäväää kehitystä.

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa. Hallintolaki antaa hyvän hallinnon käsitteelle muodolliset perusteet. Myös tuloksellisuutta ja hallinnon palvelujen laatua korostetaan osana hyvää hallintoa. Hallinnon oikeusperiaatteen mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus pyrkii takaamaan sen, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Neuvonta velvoittaa viranomaisen antamaan toimivaltansa puitteissa hallintoasioissa maksutonta neuvontaa. Hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaisesti viranomaisen tulee käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisten yhteistyö edellyttää viranomaisia edistämään keskinäistä yhteistyötä ja avustamaan toista viranomaista toimivallan rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa.

Yhteiskunnan lainmukaisuus ja oikeudenmukaisuus edellyttävät lainsäädännön perustuvan ihmisten hyväksymille moraaliperiaateille. Toisaalta on niin, että eettinen arviointi voi alkaa siitä, mihin laki loppuu, sillä eettinen vastuu ei rajoitu pelkästään juridiseen vastuuseen. Laki voi kertoa sen, mikä on yhteiskunnassa oikein ja väärin, mutta ei suoraan sitä, mikä on eettisesti oikein tai väärin. Lakienkin eettisyyttä voidaan arvioida. Lainsäädäntö asettaa toiminnalle kuitenkin

reunaehdot ja vähimmäisvaatimukset. (Räikkä 1995: 9; Brady 2003: 531; Salminen 2008: 102.)

Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009: 169–170) laativat julkisen sektorin toimijoille kymmenen kohdan huoneentaulun², jonka avulla eettisyyden kehittäminen voi lähteä toimijoista itsestään. Jokainen julkisen sektorin toimija pystyy miettimään toimintansa perusteita ja arvioimaan toimintansa eettisyyttä tarkastelemalla niitä suhteessa julkisen toiminnan vaatimiin lainsäädöksiin ja toisaalta julkisen sektorin henkeen, joka ennen kaikkea perustuu julkisen edun ensisijaisuudelle, oikeudenmukaisuudelle ja kansalaisten yhdenvertaiselle kohtelulle.

Professioetiikka eettisen julkisjohtamisen välineenä

Professio asettaa työlle eettiset ja toiminnalliset vaatimukset ja arvomaailman, mikä vaikuttaa esimiestoimintaan. Profession asettamat vaatimukset ovat sekä lakisääteisiä että professioetiikkaan ja eettiseen koodistoon perustuvia. Eettiset koodistot ovat toiminnan ohjenuorana. Alaiset, kollegat ja yhteistoiminnan sujuvuus ovat omalta osaltaan tärkeä tekijä esimiehen hakiessa omaa eettistä rooliaan johtajana. Esimiehellä on myös oma henkilökohtainen arvomaailma, mikä ei voi olla vaikuttamatta johtamistyylisiin. (Ikola-Norrbacka 2010: 60–61.)

Julkishallinnon virkamiehet ovat nousseet professioasemaan, vaikka virkamiesten tapauksessa kaikki professionaalisuuteen liittyvät määreet eivät toteudu (vrt. Millerson 1964: 4, 6–9; Denhardt 2004: 13). Suuri osa nykypäivän virkamiehistä on koulutettu toimimaan hallintotehtävissä. Virkamiesten työ tuottaa yhteiskunnalle palveluita. Työssään virkamiesten tulee noudattaa eettistä säännöstöä ja tietävät, mitä sen noudattamatta jättämisestä seuraa. (Helander 1993: 121–122.) Virkamiesprofessio muistuttaa muita professioita, mutta erojakin on. Rohr (1998: 14–15) toteaa, että virkamiehillä on muiden professioiden tapaan autonominen alue.

² Huoneentaulu sisältää seuraavat kymmenen eettistä ohjetta julkisessa palveluksessa oleville: 1) Tunne ylpeyttä työstäsi julkisyhteisön palveluksessa. 2) Toimi puolueettomasti yleistä etua toteuttaen ja kunnioita professiosi arvoja. 3) Toimi oikeudenmukaisesti, ja noudata lakeja. Tue heikompiosaisia. 4) Katso, että asiat hoituvat. Ylläpidä positiivista asennetta. Puolusta omia kantojasi, mutta kunnioita myös muiden näkemyksiä. 5) Ole tasapuolinen ja kohtuullinen vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa. 6) Noudata asiantuntijatyön pelisääntöjä: valmistele asiiasi huolella ennen päätöksentekoa. Käytä julkisia varoja viisaalla tavalla. 7) Toimi avoimesti ja perustele päätökset ymmärrettävästi. Älä olet kansalaisten tuntevan kaikkia lakeja ja säännöksiä. 8) Ole uskottava. Älä lupaa liikoja, pidä lupauksesi. Kanna vastuusi vaikeistakin päätöksistä. 9) Pidä työasiat ja henkilökohtaiset asiiasi erillään. Älä anna sukulaisuus- ja ystävyyssuhteiden vaikuttaa toimintaasi. Älä käytä missään tilanteessa virka-asemaasi väärin. 10) Ole lahjaton, rehellinen ja yleisen luottamuksen arvoinen.

Perinteiseltä virkamieheltä kuitenkin puuttuu usein pitkä muodollinen koulutus, joka on johtanut ammatissa pätevytymiseen ja pätevytymistodistukseen.

Virkamies joutuu tekemään työssään eettistä arviointia. Henkilökohtaiset, professionaaliset ja julkiset odotukset haastavat virkamiehiä. (Salminen 2008: 109.) Pitkälle erikoistuneisiin hyvinvointipalveluita tuottaviin organisaatioihin liittyy erityisiä johtamistyön haasteita. Auktoriteettiin perustuva hallinnollinen johtajuus voi joutua osittain ristiriitaan professionaaliseen tietoon perustuvan johtajuuden kanssa. (Ikola-Norrbacka 2010: 69.) Kaikissa ammateissa kohdataan ammattieettisiä ongelmia. Ongelmat voivat liittyä ammatin rooleihin, yksilön vastuuseen yhteisön tekemistä päätöksistä ja kollegiaalisuuteen. Roolieriytymisen ongelma liittyy tilanteisiin, joissa keskustellaan ammattikunnalle kuuluvista velvollisuuksista ja oikeuksista. Kollektiivisen vastuun ongelma liittyy yksilön vastuuseen yhteisön teoista. Kollektiivisen vastuun ongelmaan voi törmätä tilanteissa, joissa ammatillaiset toimivat yhteistyössä. Kollegiaalisuuden ongelma liittyy kollegoiden keskinäisten velvoitteiden määrittelyyn. Ammattieettisiin ongelmiin voi ajautua missä tahansa ammatissa. (Räikkä 2002: 88–91.)

Professiolla on omat vakiintuneet ja usein kirjoitetussa muodossa löytyvät menettelyohjeet, toimintatavat tai eettiset koodistot, jotka varmistavat profession lahjomattomuuden ja yhtenäisyyden. Etiikan ja asenteiden välittäminen on tärkeä osa professioon kasvamista, sillä arvojen yhtenäisyys takaa myös profession yhtenäisyyden. Eettisissä koodeissa korostuu henkilökohtainen valinta, ei niinkään valtion ulkoisen pakkovallan paine. Eettiset koodistot edustavat pyrkimystä ammattiryhmän itsesääntelyyn, mutta samalla yksilön lähellä tapahtuvaan norminmuodostukseen ja valtiollisen pakkovallan kautta toteutettavien sanktioiden välttämiseen. Koodiston sisällöllinen avoimuus turvaa itsenäisen eettisen harkinnan mahdollisuuden ollen samalla omakohtaisen eettisen vastuun perusta. (Riggs 1982: 359; Scheinin 1992: 4–5; Heckscher 1994: 35–36.) Hallintotiede ei pysty tuottamaan eri alojen ja organisaatioiden eettisiä koodistoja, eikä ole tarkoituskaan. (Simon, Smithburg & Thompson 1950: 24.) Hallintotiede pystyy kuitenkin selvittämään reunaehdoista sille, mitä julkisessa hallinnossa ja johtamisessa vaaditaan niin kansalaisten, henkilöstön kuin organisaation ja yhteiskunnan kannalta.

Pursiainen (2001: 45) toteaa, ettei ole välttämättä helppoa päästä yksimielisyyteen siitä, mitkä normit parhaiten edistävät arvoja, joihin professio on sitoutunut. On myös otettava huomioon profession ulkopuoliset normit. Eettiset periaatteet on usein kirjoitettu väljästi. Ammattieettiset säännöt voidaankin nähdä eettisen harkinnan apukeinona. Ne ovat kirjoitettu yleisiksi, eivätkä vapauta eettisestä harkinnasta tarkkojen ohjeiden avulla, sillä on vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista luoda tarkkoja sääntöjä ristiriitatilanteita varten.

Ammatillisissa ristiriitatilanteissa etiikka on olennainen tekijä perinteisten arvojen rinnalla. Etiikalla ei tule korvata ammatillista arviointia, vaan etiikka kuuluu yhtenä osana harkittuun ammatilliseen päätöksentekoon. Ongelmia saattaa syntyä, kun on toimittava ammatin eettisen koodiston mukaisesti ja palveltava organisaation tavoitteita, mutta samanaikaisesti otettava huomioon asiakkaan oikeudet. (Arnold, Bernardi, Neidermeyer & Schmee 2005.)

Salminen (2010: 40–41) määrittää eettisen johtamisen olevan yhteisten arvojen, oikeudenmukaisuuden ja yhteisen hyvän edistämistä tähtäimessä korkeampi eettisyyden taso ja työyhteisön tuloksellisuus niin yksilö- kuin organisaatiotason päätöksenteossa. Salminen korostaa, että eettisen johtajan ideaalimalli yhdistää piirteitä johtamisen eri rooleista.

Esimiestyön etiikan malli

Tässä luvussa esitetään kehittämistyötä koskeva eettisen julkisjohtamisen malli. Malli koostuu tutkimuksestani (Ikola-Norrbacka 2010), jossa selvitettiin kyselyaineiston avulla käytännön esimiestyötä tekevien arvioita eri etiikan osa-alueiden merkityksestä ja soveltuvuudesta omaan johtamistyöhön. Empiirinen tutkimuskohde oli kahden sairaanhoitopiirin kaikki esimiestyötä tekevät ylilääkärit, ylihoitajat ja osastonhoitajat. Empiirinen aineisto kerättiin postikyselynä vuonna 2006. Vastausprosentti oli 64,5 %. Aineistosta muodostui pääkomponenttianalyysin avulla malli terveydenhuollon esimiestyön etiikasta. Uudenlainen arvojen ja eettisten periaatteiden koonti voi toimia terveydenhuollon työyhteisössä eettisyyden kehittämisen työkaluna, mutta jäsenystä voi hyödyntää myös muilla sektoreilla ottaen huomioon sektorien ja niillä toimivien professionien erityispiirteet. Voidaan olettaa, että esimiestyön etiikka on tiettyyn rajaan asti universaalialia (vrt. Lehtonen 2009). On ilmeistä, että raja kulkee professioetiikan tuomissa erityispiirteisissä (vrt. esim. Brady 2003). Jäsenyyksen eri osa-alueet painottuvat eri organisaatioissa eri tavoin riippuen ajankohdasta, työyhteisön tilanteesta ja organisaation toimintamallista. On kuitenkin selvä, että yhtä ainoaa mallia eettisen esimiestyön kehittämiseksi on mahdotonta luoda.

Pääkomponenttianalyysin tuottamassa mallissa osa-alueet ovat keskenään osin päällekkäisiä, mutta osin toisistaan poikkeavia. Pääkomponenttianalyysi tuotti yhdeksän ulottuvuutta, jotka nimettiin niihin latautuneiden sisältöjen mukaisesti (Taulukko 1). Ulottuvuuksien ominaisarvot ylittävät asetetun rajan yksi. Näin saadut yhdeksän ulottuvuutta selittivät 66 % muuttujien varianssista.

Taulukko 1. Esimiestyön etiikan osa-alueet.

Ulottuvuudet	Ulottuvuuden sisältö
I Työyhteisön toimivuuden arvot	Vastuullisuus, toiminnan laatu, rehellisyys, yhteistyökyky, jatkuva oppiminen, toimijoiden keskinäinen luottamus, oikeudenmukaisuus, erityisosaamisen arvostaminen, vaikuttavuus, uudistumiskyky
II Esimiehisyys ja yhteistyö	Alaisten ja kollegoiden työn arvostaminen, yhteistyö alaisen ja kollegoiden kanssa, avoimuuden lisääminen, alaisten kannustaminen
III Esimiestyön kehittäminen	Alaisten ja kollegoiden kannustaminen, alaisten ohjaaminen, alaisten ammattitaidon kehittäminen, yhteistyö alaisen ja kollegoiden kanssa, oman itsensä kehittäminen esimiestyössä, joustaminen omissa toimintatavoissa
IV Joustavuus käytännön esimiestyössä	Joustaminen omissa aikatauluissa ja toimintatavoissa, joustaminen alaisten toimintatavoissa ja työvuoroissa, alaisten ohjaaminen, oman itsensä kehittäminen esimiestyössä, alaisten ammattitaidon kehittäminen
V Esimiestyön uudistamisen piirteitä	Joustavuus toimintatavoissa, uudistumiskyky, tasa-arvon edistäminen, yhteistyökyky
VI Asiakasnäkökulma	Palveluperiaate, asiakaslähtöisyys, oikeudenmukaisuus, yhteistyökyky
VII Vaikuttavuus ja laatu esimiestyön osana	Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja laadukkuus, erityisosaamisen arvostaminen
VIII Yhteiskunnalliset tehokkuusarvot	Tuloksellisuuteen pyrkiminen, kilpailukykyisesti toimiminen, palveluperiaatteen korostaminen, laadukkaan toiminnan varmistaminen
IX Esimiestyön käytännön vaatimuksia	Riippumattomuus, yhteistyö kollegoiden kanssa, joustaminen alaisten toimintatavoissa

Pääkomponenttianalyysin ulottuvuuksista selkeimmin esiin nousi ensimmäinen ulottuvuus eli työyhteisön toimivuuteen liittyvät arvot ja eettiset periaatteet, joka vastaa hallinnon etiikan arvoja ja periaatteita organisaatiokulttuurin osana ja tietyn hallinnollisen toimintamallin kontekstissa. Työyhteisön toimivuuden arvot ovat hallinnon suuria eettisiä arvoja, joista jokaisen noudattamatta jättäminen aiheuttaa työyksikölle vaikeuksia eettisyyden tavoittelussa ja toiminnan konkreettisesti suorittamisessa. Tutkimuksen tulokset antavat vahvoja viitteitä siitä, että eettisesti toimivan esimiehen tulee huolehtia, että alaiset ovat tietoisia työyksikön ja organisaation arvoista.

Toinen ulottuvuus edustaa selvästi johtamisen ja professioetiikan arvoja ja eettisiä periaatteita. Kilpailu yksiköiden välillä esimerkiksi rahoituksessa voi olla ongelma, mikä estää toisten työn arvostamista ja yhteistyön tekemistä. Esimiehet pysyvät omalla asenteellaan ja toiminnallaan helpottamaan kilpailun negatiivisia sävyjä ja edesauttamaan yhteistyön tekemistä. Esimiehisyys ja yhteistyö perustuu alaissuhteisiin, mutta myös kollegasuhteisiin. Alaisten kannustamiseen ja ohjaamiseen tulee kiinnittää huomiota siitä huolimatta, että toiminta on kiireistä ja autonomista.

Myös kolmas ulottuvuus edustaa johtamisen ja professioetiikan arvoja. Esimiehenä kehittyminen vaatii avoimuutta myöntää omia heikkouksiaan ja puutteitaan esimiehenä. Avoimuus tarkoittaa avoimuutta myös työyhteisöä kohtaan. Toiminnan tulee olla niin organisaation johdon kuin alaisten ja kollegoiden arvioitavissa.

Neljäs ulottuvuus tarkoittaa joustavuutta sekä omissa että alaisten toimintatavoissa ja aikatauluissa. Toiminnan oletetaan olevan joustavaa siitä huolimatta, että organisaatio itsessään toimisi hierarkkisesti ja byrokraattisesti. Alainen olettaa usein esimiehen joustavan, mutta mitkä ovat esimiehen käytännön mahdollisuudet joustaa organisaation ja työyksikön etu huomioon ottaen? Esimiehen tulee olla joustamisessa tasapuolinen alaisia kohtaan ja vaatia perustelut joustamisen vaatimukselle. Merkittävimmät toimintatapoja koskevat asiat on hyvä neuvotella koko työyhteisöä koskevin asioina.

Toimintatapojen joustavuus yleisesti liittyy viidenteen ulottuvuuteen, joka koskee esimiestyön uudistamisen piirteitä. Alaisten ammattitaidon kehittäminen ja alaisten ohjaaminen kuuluvat toiminnan joustamiseen. Yleensä resurssien puute kuitenkin vaikeuttaa ammattitaidon kehittämistä. Eettinen esimies pyrkii kehittämään ja uudistamaan yksikkönsä toimintaa näkemällä yli vanhojen toimintamallien ja kuuntelemalla alaisia kehittämistyötä tehdessä. Esimiestyön uudistamiseen liittyy yhteistyökykyisyyden kehittäminen ja lisäarvon luominen niin omalle työyksikölle kuin koko organisaatiolle. Tasa-arvon edistämiseen kiinnitetään huomiota usein

nais-mies-näkökulmasta. Muuttuneet työmarkkinat pakottavat kiinnittämään huomiota tasa-arvokysymykseen myös syntyperään kohdistuvana.

Kuudes ulottuvuus on asiakasnäkökulma. Profioiden merkitys muodostuu asemasta, mikä professiolla on suhteessa asiakkaaseen. Esimiehen tulee pitää huolta siitä, että asiakkaita kohdellaan esimiehen itsensä ja alaisten taholta asianmukaisesti ja kunnioittavasti. Tämä kuuluu niin professionaaliseen toimintaan kuin hallinnolliseen palveluperiaatteeseen. Yksikön eettisyys näkyy asiakkaiden suuntaan. Kun työyksikön eettiset ristiriidat ovat vähäiset, työntekijät tuntevat olevansa arvostettuja ja asenne näkyy myös asiakaskohtamisessa.

Seitsemäs ulottuvuus koskee vahvasti professiosta lähteviä vaatimuksia, mutta liittyy myös yhteiskunnallisiin tehokkuusarvoihin. Esimies on vastuussa oman työnsä ja alaistensa suorittaman työn vaikuttavuudesta ja laadusta. Vaikuttavuus ja laatu määritellään monen tekijän summana. Organisaation johdon taholta voi tulla mittareita, millä arviointia tehdään. Työyksiköllä voi olla käytössä omat mittarit. Asiakkaiden arviot voivat poiketa mittareiden tuottamasta tuloksesta. On hyvin vaikeaa löytää oikeaa ja toimivaa mittaristoa laadun ja vaikuttavuuden toteuttamiseksi. Esimiehen tulee kuitenkin aktiivisesti seurata toiminnan kehittymistä tämän osa-alueen parantamiseksi.

Kahdeksas ulottuvuus sisältää yhteiskunnalliset tehokkuusarvot. Yhteiskunnalliset tehokkuusarvot kuvastavat New Public Management -oppien vaikutusta julkisen sektorin esimiestyöhön. Vaikuttavuuteen ja hoidon laatuun liittyvät yhteiskunnalliset tehokkuusarvot. On eettistä olla tehokas. Tuloksellisuuteen pyrkiminen tulee olla ohjenuorana julkisen sektorin toiminnassa. Verovarjoilla tuotetaan palveluita, jolloin kansalaisilla on oikeus vaatia maksetuille rahoilleen vastinetta. Resurssien tuhlaus tai väärinkäyttö on hallinnollista korruptiota. Julkiset palvelut ovat menneet markkinoille, mikä on nostanut kilpailukykyisyyden yhdeksi julkisen sektorin arvoksi. Palveluperiaatteen pitää korostua osana laadukkaan toiminnan varmistamista. Arvojen merkitys tulee tehdä selväksi myös alaisille. Yhteiskunnalliset tehokkuusarvot korostavat toiminnan vastuullisuutta suhteessa veronmaksajiin.

Yhdeksäs ulottuvuus koskee esimiestyön käytännön vaatimuksia. Alaisten toimintatavoissa pitäisi joustaa, mutta missä kulkee raja toiminnan rationaalisuuden ja tasapuolisuuden nimissä? Esimiestyön käytännön haasteet muodostuvat joustamisesta alaisten toimintatavoissa, yhteistyöstä kollegoiden kanssa ja riippumattomuudesta. Näiden haasteiden yhteensovittaminen ei suju välttämättä ristiriidattomasti. Alaisten toimintatavoissa olisi joustettava, mutta miten paljon käytännön työn sujuvuus antaa siihen mahdollisuutta. Työn sujuvuuden lisäksi on huomioitava alaisten keskinäisen tasapuolisuus. Joustamisessakin on luotava kaikille yh-

teiset ja kaikkia koskevat pelisäännöt. Yhteistyö kollegoiden kanssa on omanlainen haaste erityisesti eri toimialojen välillä.

Loppukeskustelu

Tämän artikkelin tarkoitus oli luoda katsaus johtamisen etiikan erityiskysymyksiin virkamiesetiikan, hyvän hallinnon periaatteiden ja professioetiikan kautta tarkasteltuna. Tarkoitus oli vastata kysymykseen, mitä erityistä osa-alueilla on annettavana johtamisen etiikan tutkimuskysymyksiin. Lisäksi artikkelissa esiteltiin eettisen esimiestyön malli.

Mitä erityistä artikkelissa käsitellyt etiikan osa-alueet tuovat johtamisen eettisyyteen julkisella sektorilla? Ensinnäkin on tärkeää, että johtaja kykenee ymmärtämään toimintaympäristön ja sieltä nousevat haasteet. Nykyään ei voi ohittaa NPM:n kaltaisten oppien ohjaavaa vaikutusta, sillä toiminnalta vaaditaan kustannustietoisuutta, hyötyjä ja aikaansaannoksia. (Vrt. Frederickson 1980; Hood 1991; Denhardt & Denhardt 2001, 2003; Lähdesmäki 2003; Salminen 2008.)

Tehokkuus on osa eettisyyttä. Hyvän hallinnon manageriaaliset piirteet kuuluvat julkisen sektorin johtajan arkipäivään. Käytössä ovat julkiset varat ja tarkoituksena on tuottaa niillä mahdollisimman paljon yhteistä hyvää. Julkisellakin sektorilla johtajan tulee omaksua tehokkuus-ajattelu osaksi toiminnan eettisyyttä.

Hyvän hallinnon periaatteita ja virkamiestoiminnan eettisyyttä ei voi korostaa liikaa. Nämä korostuvat niin suhteessa asiakkaisiin kuin suhteessa esimiestyöhön ja johtamiseen. Organisaatioarvoilla on suuri merkitys niiden toimiessa ohjenuorana niin organisaation sisäisille yksiköille kuin yksilöille. Ne viestivät myös ulospäin sidosryhmille organisaatiolle merkityksellisiä arvoja. Esimies-alais-suhde kuitenkin korostuu keskeisimpänä johtamisen osa-alueena. Esimies toimii organisaation edustajana ja edunvalvojana yksikkönsä osalta. Alaiset tulee ottaa huomioon ja pyrkiä aikaansaamaan hyvinvoiva työyhteisö, jossa eettisyys on sisäänrakennettuna toimintamallina. Kun yksilöt ovat sisäistäneet työn ja organisaation arvot ja normit, niiden mukaan toimiminen sujuu helpommin.

Monet aiemmat hallinnon etiikan tutkimukset osoittavat (ks. esim. Drucker 1989; Lawton 1998; Salminen 2004; Geuras & Garofalo 2005; Cooper 2006), että eettisesti toimiva esimies on esimerkki alaisilleen. Johtaja osoittaa esimiesroolissaan mallin, jota alaisetkin toiminnassaan noudattavat. Pystyäkseen toimimaan eettisesti esimiehen tulee kokea työn arvot itselleenkin tärkeiksi. Oman esimiestyön eettiset jännitteet liittyvät oman itsensä kehittämiseen esimiestyössä. On tärkeää, etteivät esimiehen professionaaliset arvot ole ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden ja virkamiesetiikan kanssa. Julkisen sektorin johtajan ei saa halveksia hal-

linnon eettisiä arvoja suhteessa professioarvoihin, eikä päinvastoin. Alaiselle on tärkeää, että häntä koskevat hallinnolliset asiat hoidetaan asianmukaisesti ja että alaisia kohdellaan tasapuolisesti. Tässä korostuvat hyvän hallinnon periaatteet ja virkamiesetiikka. Yhteisesti käydyt keskustelut yksikön periaatteista ja toimintatavoista helpottavat kaikkien suhtautumista asioihin.

Alaisten lisäksi on huomioitava myös asiakkaat. Profioiden merkitys muodostuu nimenomaan asemasta suhteessa asiakkaisiin ja yhteisen hyvän tuottamiseen. Kyse on myös asiakkaan kohtaamisesta, inhimillisyydestä ja humanisuudesta. Eettinen esimies huolehtii siitä, että asiakkaita kohdellaan asiaan kuuluvalla oikeudenmukaisuudella ja kunnioituksella. Tämä kuuluu niin professionaaliseen toimintaan kuin hallinnolliseen palveluperiaatteeseen.

Huonon hallinnon ja epäeettisyyden torjunta lähtee eettisesti toimivasta työyhteisöstä. Organisaatiotasolla eettisiä jännitteitä puretaan vähentämällä huonon hallinnon piirteitä. Tiedon kulkuun liittyvät ongelmat ovat suuren organisaation ongelmia, mutta koskevat yhtä lailla pienempiä työyksiköitä. Huonon hallinnon piirteitä, joita esiintyy yleisesti kaikenkokoisissa organisaatioissa, ovat kannustuksen puute, hallinnollisten asioiden viivyttely ja vastuun pakeneminen.

Professioetiikan yksi keskeisimpiä alueita on kollegiaalisuus. Työyksikön toimivuus vaatii vahvaa professioiden keskinäistä ja professioiden välistä kunnioittamista ja arvostamista. Johtajana kehittyminen vaatii avoimuutta, joka koskee muitakin kuin alaisia. Avoimuuden ilmapiiri organisaatiossa tukee koko työyhteisön kehittymistä ja helpottaa eettisten toimintamallien kehittymistä. Toiminnan tulee olla niin organisaation johdon kuin alaisten ja kollegoiden arvioitavissa. Yhteiseksi mielletyt organisaatioarvot helpottavat eri toimijoiden keskinäistä keskustelua ja päätöksentekoa. Yhteistyö kollegoiden kanssa on kuitenkin täysin erilainen haaste kuin yhteistyö alaisten kanssa.

Professioetiikan näkökulmasta johtamisessa korostuvat arvotasolla ammattitaito, vastuullisuus, laatu ja yhteistyökyky. Nämä arvot ovat esillä myös hyvän hallinnon ja virkamiesetiikan vaatimuksissa, mutta erityisen voimakkaasti ne painottuvat professioetiikan välityksellä.

Lähteet

Arnold, D. F., Bernardi, R. A., Neidermeyer, P. E. & Schmee, J. (2005). Personal versus professional ethics in confidentiality decisions: An exploratory study in Western Europe. *Business Ethics: A European Review* 14:3, 277–289.

Bovaird, T. & Löffler, E. (2003b). Understanding Public Management and Governance. In: T. Bovaird & E. Löffler (Eds). *Public Management and Governance*. London: Routledge. 3–12.

Brady, N. F. (2003). “Publics” Administration and the Ethics of Particularity. *Public Administration Review* 63:5, 525–534.

Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.

Denhardt, R. B. (2004). *Theories of Public Organization*. 5th ed. United States: Thomson Wadsworth.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2001). The New Public Service: Putting Democracy First. *National Civic Review* 90:4, 391–400.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Drucker, P. F. (1989). *The New Realities: In Government and Politics, in Economics and Business, in Society and World View*. New York: Harper & Row.

Dubnick, M. & O’Kelly, C. (2005). Accountability Through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service. In H. G. Frederickson & R. K. Ghere (Eds). *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe Inc. 139–162.

Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Geuras, D. & Garofalo, C. (2005). *Practical Ethics in Public Administration*. Toinen painos. Virginia: Management Concepts, Inc.

Haveri, A. (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Acta 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21:1, 4–19.

Heckscher, C. (1994). Defining the Post-Bureaucratic Type. In C. Heckscher & A. Donnellon (Eds). *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. California: Sage Publications. 14–62.

Helander, V. (1993). *Professiot ja julkisvalta*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Heuru, K. (2003). *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69:2, 3–19.

Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa*. Acta Wasaensia no 222, Julkisjohtaminen 14. Vaasan yliopisto.

Lawton, A. (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.

Lehtonen, T. (2009). Arvot ja arvojohtaminen: Filosofisia huomautuksia. *Hallinnon tutkimus* 28:4, 3–15.

Lewis, C. W. & Gilman, S. C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Jossey Bass: San Francisco.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia 113. Vaasan yliopisto.

Millerson, G. (1964). *The Qualifying Associations: A Study in Professionalization*. London: Routledge & Kegan Paul.

Moilanen, T. (1999). *Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka?* Tutkimukset ja selvitykset 7/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Mäenpää, O. (2002). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Mäenpää, O. (2003). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pursiainen, T. (2001). Ammattien etiikka. *Defensor Legis* 1, 31–50. Saatavissa 8.4.2009 <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/986.pdf>.

Quinlan, M. (1993). Ethics in Public Service. *Governance* 6:9, 539–544.

Riggs, R. R. (1982). The Professionalization of the Public Service: A Roadmap for the 1980s and Beyond. *The American Review of Public Administration* 16:4, 349–369.

Rohr, J. A. (1998). *Public Service, Ethics & Constitutional Practise*. Kansas: The University Press of Kansas.

- Rost, J. C. (1993). *Leadership for the Twenty-First Century*. London: Praeger.
- Räikkä, J. (1995). Etiikka ja ammattietiikka. Teoksessa J. Räikkä, J. Kotkavirta & S. Sajama (toim.). *Hyvä ammattilainen: Johdatus ammattietiikkaan*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Räikkä, J. (2002). Ammattietiikan merkitys. Teoksessa Karjalainen & Launis (toim.). *Tutkijan eettiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus Kirja Oy. 82–91.
- Salminen, A. (2004). *Hyvän hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Toinen painos. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245.
- Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Toinen painos. Edita: Helsinki.
- Salminen, A. (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. Toinen painos. Opetusjulkaisuja 60. Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Kuullaanko meitä?: Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288.
- Scheinin, M. (1992). *Eettiset säännöt*. Teoksessa L. Hannikainen (toim.). Turku: Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. & Thompson, V. A. (1950). *Public Administration*. New York: Alfred A. Knopf.
- Temmes, M. (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus: Painatuskeskus Oy.
- Viinamäki, O-P. (2007). Arvojohtajuus edellyttää hyvinvointipalveluiden arvostiritojen ratkaisemista. *Premissi* 2, 11–13.
- Viinamäki, O-P. (2009a). Intra-Organizational Challenges of Values-Based Leadership. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies* 14:2, 6–12.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. In G. Roth & C. Wittich (Eds). New York: Bedminster Press.

9 MARKKINAOHJAUS: KEHKEYTYMINEN, MUODOT, SUDENKUOPAT JA KEHITTÄMINEN

Professori Pertti Ahonen

Aate- ja käsitehistoriaa

Jokaiselle pidempään esiintyneelle tieteelliselle ja käytäntöön liittyvälle kysymykselle erottuu aate- ja käsitehistoria. Tämä koskee myös 'interventioita' eli aktiivisia puuttumisia tapahtumiin, jotka muussa tapauksessa soljuisivat spontaanisti sellaisten automaattisten mekanismien kuin markkinatalouden ja kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvan sosialisoinnin välittämänä.

Lähden liikkeelle kysyen, miten ovat maassamme vaihdelleet käsitykset siitä, saako valtio tai muu poliittinen taho puuttua kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja markkinamekanismien automatiikkaan. Jottei tarkastelustani muodostuisi anakronistista tietystä eli nykykäsitteiden menneisyyteen projisoinnin mielessä, etenen askel askeleelta kohden tarkasteluni varsinaista 'markkinaohjauksen' aihepiiriä. Etenen tarkastelussani, kunnes huipennan sen muutamaan tutkijanmoraalia koskevaan pohdintaani.

Fennomaanista paternalismia, varhaisia markkinaliberalismeja ja valtiososialismia

Sosiologien keskuudessa kehkeytyi hyvinkin toistasataa vuotta sitten kiinnostus ilmiöön, joka suomennetaan nimikkeellä 'modernisoituminen' eli 'uudenaikaistuminen'. Ilmiötä päätyivät ensimmäisten joukossa tutkimaan sellaiset nytemmin arvostetut klassikot kuin Ferdinand Tönnies, Max Weber ja Émile Durkheim. Uudenaikaistuminen päättyi koskemaan maamme lopulta verrattain hitaasti, jos meikäläinen kehitys suhteutaan läntisiin ja lounaisiin vertailumaihin. Monista syistä ja lukuisin tavoin maamme pysyi sitkeästi maa- ja metsätalousvaltaisena maana hyvinkin 1950-luvulle saakka eli nykyisen varttuneimman keskipolven varhaisimpien muistikuvien aikaan saakka.

Sääty- ja ammattikuntavalta mureni ja nykyaikaista hyvinkin jo muistuttavat elinkeinovapaudet tulivat voimaan meillä 19. vuosisadan toisella puoliskolla. Poliittis-ideologinen suuntaus fennomania, jonka jatkoseurauksia on jäljitetty aina toi-

sen maailmansodan päättymiseen saakka (Virtanen 2001), ennakoi osin uusia aikoja. Kuitenkin se vaali lopulta nimenomaan paternalistisia perinteitä niin vanhasuomalaisessa puolueessa, monarkistien vuoden 1918 lopussa muodostamassa kokoomuspuolueessa, aikansa nuorisoradikaalien Akateemisessa Karjala-Seurassa, luterilais-nationalistisessa Lapuan liikkeessä sekä kansanvaltaa vastustamaan asettuneen sivistyneistön johtamassa Isänmaallisessa Kansanliikkeessä.

Osa henkilöistä, jotka kieltäytyivät yhtymästä fennomaaneihin, asettui aikanaan 'Manchester-liberalismin' kannalle. Niin tekivät muun muassa eräät suurimuotoisen talouselämän ja vientiteollisuuksien edustajat maassamme. Mitään ihmettelmistä ei meidänkään olomme huomioon ottaen ole siinä, että suuntausta kutsuttiin myös 'Manchester-kapitalismiksi'.

Myös maassamme 1980-luvulta lähtien paljon puhuttu ja 1990-luvulta alkaen taajaan arvosteltu 'uusliberalismi' osoittautuu lähemmin tarkastellen huomattavan ikääntyneeksi. Ensimmäisiä kertoja se nimittäin esiintyy kielessämme *Bruno Survirannan* (1924) Valtiotieteiden käsikirjaan laatimassa artikkelissa edustajinaan muun muassa *Ludvig v. Mises*, joka edelleen lukeutuu uusliberalismin klassikoihin. Manchester-liberalismi vaihtui sinänsä saumattomasti 'uusliberalismiksi', mutta jälkimmäinen muhi maassamme kuitenkin suorastaan vuosikymmeniä, ennen kuin se aloitti voittokulkunsa, aluksi ikään kuin hiipien ja sittemmin ikään kuin kaikkialle soluttautuen.

'Klassisen liberalismin' elvytysyrityksiä luonnehtivat analogiset tarkoituserät kuin v. Misesillä ja kumppaneilla aikoinaan, kun käydään kamppailua siitä, mitkä suuntauksat ovat aidoimmat liberalististen vapausoppien perilliset (Harisalo & Miettinen 1997). NPM eli 'uusi julkisjohtaminen' on aiheellisesti saanut osansa tuoreimmastakin uusliberalismikriitikistä (esim. Patomäki 2007; vrt. Connell ym. 2009). Tosin niin on käynyt valitettavan myöhään, kun otetaan huomioon NPM:n voittokulku maassamme 1980-luvun lopulta alkaen. Monilta virheeltä olisi voitu välttyä, jos asiassa olisi herätty aikaisemmin.

'Markkinaohjaukselle' suopeaa ajatuskantaa edustivat aikanaan Manchester-liberaalien ja varhaisten uusliberaalien ohella tahot, jotka pysyttivät maamme raha- ja julkistalouspolitiikan nykyilmaisua käyttäen 'monetaristisena' koko itsenäisyyden alkuaan aina toiseen maailmansotaan joutumiseemme saakka. Toisin sanoen, inflaation torjunta eli maan valuutan ulkoisen vaihtoarvon pitäminen vakaana sekä valtiontalouden alijäämän ja velkaantumisen torjunta korostuivat yli muiden talouspoliittisten arvojen.

Maamme irtautui vuonna 1926 – itse asiassa uudelleen – omaksumastaan kultakannasta pakon edessä vuonna 1931 (Suomi 1989). Juuri mitään merkkiä valtion-

talouden käytöstä vuodesta 1929 lähtien laajenneen yleismaailmallisen talouspuolan vaikutusten lieventämiseksi ei maassamme ollut havaittavissa (Pekkarinen & Vartiainen 1993). 'Kameralismiin' suuntautunut arvostelu juontuu noilta ajoilta valtion "rahakirstun" vartijoiden huolehtiessa siitä, ettei valtiontalous (*camera*, 'valtion aarrekammio') muodostuisi alijäämäiseksi ja ettei valtio velkaantuisi. Suhdannepoliittisen alijäämäbudjetoinnin ehdottomana vastakohtana maassamme asetettiin sen sijaan laman syventyessä KOP:n pääjohtajan J.K. Paasikiven luotsaama valtion menojen supistamislautakunta. (Heikkinen & Tiihonen 2009.) Kameralismin voimasta Suomessa todistaa tavallaan ainakin historian ironiana, että olimme vuosien 2010 ja 2011 vaihteessa eräs harvoja kriisiytyneen euroalueen maita, joita ei olisi tullut erottaa alueen jäsenyydestä, jos euroalue olisi alkujaankaan kattavasti soveltanut omia jäsenyyskriteereitään jäsenmaitaan kohtaan.

'Markkinaohjaukseen' nähden vastakkaisilla pyrkimyksillä oli maassamme aikanaan vahvoja kannattajiaan. Sisällissodan jatkoseurauksiin kuului kuitenkin se seikka, että SDP:n vaikutus pysyi rajoitettuna huolimatta sen huomattavasta parlamentaarisesta koosta, joten se tuskin pääsi soveltamaan oppejaan edes silloin, kun siitä sentään tuli pitkäaikainen hallituspuolue vuodesta 1937 lähtien. Siitä lähtien puolueen hallitusvastuuta kesti tarkalleen sanoen katkeamatta 13 vuotta.

Markkinaohjaukseen kriittisesti suhtautuvista suuntauksista mainittakoon tietty alkujaan oikeistokollektivistinen suuntaus. Jääkäriaktivisti ja kokoomusaktiivi Yrjö Ruuth, sittemmin sukunimeltään Ruutu, asemoitui 1920-luvun alussa 'valtiososialismin' kannattajaksi saaden myös tiettyä kannatusta (ks. esim. Ruuth 1924). Ruuthilaisiin eli sittemmin 'ruutulaisiin' valtiososialisteihin lukeutui aikanaan myös nuori Urho Kekkonen. Edelleen valtiomieheksi vartuttuaan hän ilmaisi samansuuntaisia talouspoliittisia käsityksiä edelleen 1950-luvulla, joskaan saavuttamattaan mitään kyvykkään talouspoliitikon gloriaa. Ruutu itse puolestaan sukuloi vilkkaasti puoluekartalla päätyen lopulta SDP:hen ja jatkosodan jälkeen SKDL:ään.

Tempoilua suuntaan jos toiseenkin varhaisessa 'markkinaohjauksessa'

Nyttemmin 'markkinaohjaukseksi' kutsutuille menettelyille maamme valtiollinen itsenäistyminen merkitsi suoranaista taka-askelta valtion vastuulla olevassa julkisen sektorin osassa. Maamme suurin organisaatio, siihen saakka hyvinkin yritysmäisesti hoidettu Valtionrautatiet, saatettiin selvästi valtion talousarviotalouden piiriin. Tosin 1930-luvun laman siivittämänä sille kuten muutamille muillekin organisaatioille kuten Posti- ja lennätinhallitukselle ja Metsähallituksen metsille luotiin heijasteinen liiketalous. Käyttö- joskaan ei pääomatalous tuli 'muodollisessa nettobudjetoinnissa' vaikuttamaan valtion talousarvioon määrällisesti vain nettona eli kulujensa ja tuottojensa erotuksella alijäämänä meno- tai ylijäämänä

tulopuolella. Tuolloista uskoa markkinaohjaukseen edusti useiden valtion omistamien teollisuudenalojen luovuttaminen tarkoitusta varten perustetuille ’valtion-enemmistöisille osakeyhtiöille’ 1930-luvun alkuvuosina. Toisaalta markkinaohjaukselle käännteisenä askeleena valtio otti 1930-luvun laman mainingeissa haltuunsa osake-enemmistön niin Oy Yleisradio Ab:ssa kuin maamme tiheimmin asuttujen osien kaukopuhelinliikenteestä vastanneessa osakeyhtiössä, jonka se sulatti posti- ja lennätinlaitokseensa. Investointien turvaamisen ja kansallisen turvallisuuden näkökohdat yhtyivät noissa kummassakin valtiointerventiossa. (Ahonen 1988.)

Vuosien 1939-1945 sotatalouden aikana ja sotakorvauksien vuosina 1945-1952 maamme eli pakkotilassa. Markkinatalous oli säädeltyä tai – sodankäynnin resurssoinnissa sekä sotakorvaustoimituksissa – suorastaan irrotettu markkinoista (Nummela 1993; Heikkinen & Tiihonen 2009). Rohkeasti maassamme kuitenkin kokeiltiin markkinaohjousratkaisuna valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston mallia muodostettaessa Valmet 1940-luvun puolen välin jälkeen joukosta sotataloutta palvelleista teollisuuslaitoksia. Osakeyhtiöksi Valmet päättyi 1950-luvun alussa. Valtio jatkoi 1940- ja 1950-luvuilla ja vielä 1960-luvun alussa perusteollisuuksien luontia, jota se oli harjoittanut jo 1920-luvulla. (Ahonen 1988.)

’Markkinaohjauksen’ historianlehti kääntyy, kerran jos toisenkin

Globaaleja ja kansallisia muutoksia 1970-luvulta 1990-luvulle

Maassamme ”historian lehti kääntyi” markkinaohjauksessa oleellisesti 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa. Joiltakin osin muutosta katalysoi Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta liikkeelle lähtenyt ideologinen muutos markkinamekanismeille myönteiseen ja niitä idealisoivaankin suuntaan. Joiltakin osin, ja maassamme aluksi ilmeisesti pääasiassa, oli kuitenkin kysymys vain uudenlaisesta suunnittelu- ja johtamisoptimismista.

Poliittinen vaaka kääntyi varsinaisesti uuteen asentoon, kun ensin Neuvostoliiton ote maastamme hellitti *Mihail Gorbatšovin* tartuttua naapurimaassamme ruoriin. Kokoomus pääsi vuonna 1987 hallituspoliittisesta pannasta kahden vuosikymmenen jälkeen. Neuvostoliiton valtajärjestelmä murentui vuodesta 1989 alkaen. YYA-sopimuksen puristus maastamme kohtaan lakkasi, ja maamme ääriivasemismo menetti 300 miljoona itäistä ”oteäänestäjää”. Maamme suvereniteetti kohoisi uuteen huippuunsa sitten vuoden 1939. Samoihin aikoihin katosi maamme kansantaloutta merkittävästi vakauttanut pitkäaikainen vaihtokaupan tapaan harjoitettu idänkauppa hallintoineen (vrt. Salminen 1981) eikä ilman kriisioireita.

Valtiomme ryhtyi kiinnittämään vakavaa huomiota kokonaan, pääasiassa tai ainakin kontrolloivaan intressiin saakka omistamissaan yhtiöissä 1970-luvulta lähtien kartuttaakseen varallisuuttaan osinkotuloilla (Meklin & Ahonen 1998). Vuosina 1987-1991 istuneen Holkerin ”sinipunahallituksen” toimikaudella kehkeytyi toisaalta suurisuuntaisia kaavailuja radikaalin ’yksityistämisen’ merkeissä valtion luopumiseksi kokonaan tai osittain osakekannastaan lukuisissa yhtiöissä (Ranki 2004).

Valtion muun kuin osakeyhtiömuotoisen liiketoiminnan muuttuminen käynnistyi maassamme toden teolla syksyllä vuonna 1981. Silloin valtiovarainministeriö asetti dosentti Reino Hjerppen johdolla valtion liikelaitostyöryhmän, jota seurasi vuoteen 1985 saakka ministeri Esko Rekolan johtama istunut liikelaitoskomitea. Se synnytti valtion ’liikelaitokset’ aikaisemmasta, tosiasiallisesti valtion talousarviotalouteen kuuluneesta samannimisestä organisaatiomallista poikkeavassa mielessä. Liikelaitoslain ja liikelaitoskohtaisten lakien nojalla suurorganisaatiot Posti- ja telelaitos ja Valtionrautatiet ja useat pienemmät organisaatiot omaksuivat uuden organisaatiomallin. Useimmille niistä se jäi lyhytaikaiseksi, kun niistä muodostettiin valtioneenemmistöisiä osakeyhtiöitä. Ennen pitkää syntyi myös uusia sääntely- tai ylläpitoviranomaisia kuten telehallintokeskus ja sittemmin viestintävirasto tyystin erotettuina yhtiömuotoon saatetuista entisistä liikelaitoksista. Posti- ja telelaitos sitä paitsi jakaantui tele- ja postiosakeyhtiöiksi, joista edellinen siirtyi ruotsalais-suomalaiseen yhteisomistukseen TeliaSoneran nimellä jälkimmäisen pysyessä valtionyhtiönä, joka nyttemmin kantaa nimeä Itella Oy. (Ahonen 1988; Salminen & Viinamäki 2001.)

Vuosina 1987-1991 istunut Holkerin sinipunahallitus ei jättänyt valtion virastotalouttaakaan sikseen. Kaikkea muuta. Käyttöön tulivat Yhdysvaltain 1940-luvun ’Hooverin komission’ *performance management* -periaatteita muistuttavat ministeriöiden, virastojen ja laitosten välinen tulohjohtaus sekä piirteitä ”tulobudjetoinnista” ja ”tulohjohtamiseksi” kutsutuista menettelytavoista (vrt. Pitkänen 1969; Ikonen 1984). Tulohjohtaus edusti omalla tavallaan markkinamekanismien ja niille luonteenomaisen sopimustoiminnan simulointia eli jäljittelyä joskin vain yhtenäsen lukuisista muodoista (vrt. Salminen & Niskanen 1996). Mikään oikeusistuin ei kuitenkaan olisi ottanut tutkiakseen kannetta, jonka ministeriön alainen virasto tai laitos olisi nostanut isäntäministeriötään vastaan, mikäli ministeriö olisi rikkonut tulossopimusta. Siltä osin tulohjohtauksella luodut kvasimarkkinat eli näennäismarkkinat jäivät todella näennäisiksi.

Liioiteltu ”EU-kortti”

Voisi ajatella, että ’markkinaohjaukseen’ maassamme ja eritoten maamme julkisella sektorilla olisi erityisen voimakkaasti vaikuttanut nimenomaan maamme

jäsenyyttä Euroopan unionissa, kun se tuli äkkiarvaamatta mahdolliseksi Neuvostoliiton lakkauduttua vuonna 1991. Näinkin on nimittäin toisinaan väitetty, myös ulkomailta käsin. Huomattavalta osin ei kuitenkaan käynyt niin. Muutoksella sitä paitsi oli ja on edelleen vastatendenssejään.

Ensinnäkin markkinaohjauksen suuntaan oli maassamme askellettu innokkaasti jo vuodesta 1987 lähtien eli viimeistään viitisen vuotta ennen maamme EU-hakemusta ja kahdeksatta vuotta ennen maamme EU-jäsenyyden alkua 1.1.1995. Tuohon mennessä suurisuuntaisimmat ”markkinoistamisen” suunnitelmat olivat jopa jo kohtuullistuneet. Valtio oli valpastunut, jottei se luopuisi omistuksistaan osakeyhtiöissä luovuttaen valtakunnan ”kruununjalokivet” aivan liian halvalla (Meklin & Ahonen 1998).

Ilmiö nimeltä ’EU’ on kelvannut myös poliittisiin retorisiin käyttötarkoituksiin. Se on kelvannut pontimeksi uskottavuuteen tähtääville suostutteleville lausumille siitä, että nimenomaan se vaatisi, edellyttäisi tai tekisi muuten välttämättömäksi tietyn ratkaisun, jota puoltajat haluavat tähdentää. Ilmiö on tunnettu globaalista julkisen sektorin innovaatioiden diffuusiotutkimuksesta (Weyland 2006).

EU:n ohella toinen taho, jonka vaatimaksi on retorisesti pyritty osoittamaan hyvinkin moni seikka, on kehittyneimpien maiden taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD niin maakohtaisten kokonais- kuin sektori-kohtaisten analyysiensä suosituksissa. Toiseksi ’EU’ – ja harvemmin OECD – on kelvannut retorisena sylkykuppina syypääksi milloin millekin epäkohdalle. Mainitut seikat koskevat myös markkinaohjausta. Onpa niitä kannatettu tai vastustettu, sen enempää EU kuin OECD ei kenties ole niitä vaatinut siinä määrin kuin on annettu ymmärtää.

Onko New Public Management olemassa? Joka tapauksessa ’julkisjohtamista’ tutkitaan, opetetaan ja harjoitetaan

New Public Managementia ei tavallaan ole olemassa. Ei nimittäin ole esiintynyt eikä edelleenkään esiinny mitään yhtenäistä New Public Management- eli ’uusi julkisjohtaminen’ -oppirakennelmaa. Kuitenkin tuo nimeke ja sen lyhenne NPM ovat kelvanneet monien myös kriittisten tarkastelujen otsikoksi 1970-luvulta alkaen. Nimikkeen ja lyhenteen käyttötapa on itse asiassa epämääräisyydessään hyvinkin samantyyppinen kuin esimerkiksi ’fašismin’, kansallissosialismin’, ’liberalismin’ tai ’kommunismin’ niin kunkin niistä kannattajien kuin toisaalta vastustajien retoriikassa.

Jos yritetään luonnehtia NPM:ää, vastaan tulee seuraavanlaisia aineksia. NPM ilmenee julkiseen hallintoon ja muualle ”julkiselle sektorille” tarjottuina moninai-

sina ratkaisuina, malleina ja menettelytapoina, joilla on moninaisia taustoja. Kullekin niistä on ominaista myönteisyys kaupallisia tavara- ja rahoitusmarkkinoita ja niiden kautta toteutuvaa tai niitä jäljittelevää 'markkinaohjausta' kohtaan ja arvostelu etenkin yksityiskohtaista valtiollista sääntelyä ja siihen liitettyä 'byrokratiaa' eli 'virastovaltaa' kohtaan. Eroja NPM-käsitysten välille muodostuu sen mukaan, korostuvatko markkinaohjaukseen ja muihin menettelytapoihin perustuvaa johtamista ja johtajia koskevat seikat, vai mielletäänkö NPM sen sijaan hallinnon 'sidosryhmien', 'asiakkaiden' ja jopa 'kansalaisten' asemaa parantavaksi. Eräät NPM-intoilijat ovat jopa tähdentäneet, että juuri NPM 'valtaistaisi' kansalaisia hajauttaessaan valtaa. Tosin usein mikäli valta on hajaantunut, se on siirtynyt valtiolta ja kunnilta markkinaehtoisille voittoon tavoitteleville toimijoille ja sitä paitsi sitä maksua vastaan, jonka valtio, kunta tai kansalainen joutuu suorittamaan. Kukin uskoo mitä haluaa ja väittää mitä tahtoo muiden uskovan.

NPM:n monitulkintaisuus on immunisoinut sitä arvostelulta. NPM on kuin muinaisen kreikkalaisen Herakles-tarun Lernan hydra: jos sankari sivalsi siltä yhden pään poikki muistamattaan polttamaa haavaa, tilalle kasvoi ei vain yksi uusi pää vaan useita päitä. Jos joku arvostelee NPM:ää ylipäätään, NPM:n puoltaja voi vedota NPM:n niihin ominaisuuksiin, joita arvostelija ei ole kritikoinut ja joita hän jopa puoltaa. NPM:n kameleonttimainen poliittinen värienvaihtokyky esimerkiksi 'thatcherismista' aina 'sosialidemokraattiseksi uusliberalismiksikin' kutsuttuun 'blairismiin' ja jopa desentralisoivaan kansalaisten 'valtaistamiseen' saakka selittää osaltaan, miksi se edelleen esiintyy kielenkäytössämme jopa "uutuutena", vaikka sillä on ikää jo neljäkymmentä vuotta.

Erään huomiota kiinnittävän NPM:n piirteen muodostaa "talouden nimiin vannominen". Vaikka asia usein nimenomaan niin esitetäänkin, ei ole mitenkään taatua, että esitetyt NPM-ratkaisut juontuisivat mistään laadultaan varmistetusta taloustieteellisestä ajattelusta ja analyysistä. Kysymys on hyvinkin monessa tapauksessa sen sijaan taloudellisten termien soveltamisesta retoriseen tapaan (vrt. Kantola 2002) riippumattakin siitä, ollaanko tekemisissä millään tavoin tunnistettavan talouden kanssa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus valtion tuottavuusohjelmasta (VTV 2010) tuo talousretoriikan voiman iskevästi esiin. Alkujaan taloustieteellisesti mielletyn tuottavuuden parantamiseen keskittynyt ohjelma muuntui vähitellen valtion henkilöstön vähentämishjelmaksi ikään kuin tuottavuutta ei voitaisi mitata ja sitten parantaa myös monilla nimenomaisilla tavoilla. NPM-maailmassa käy myös laatuun vaikkapa paneutua tutkimaan vaikkapa "julkisrahoitteisia palveluja" mutta ilman, että itse asiassa lainkaan tutkittaisiin taloutta.

NPM:n nimeke sisältää sanan *management*, 'johtaminen', joka osaltaan valottaa ja selventää myös NPM:n osakseen saamaa huomiota. Mitäpä olisi NPM ilman 'johtamista' – eipä juuri mitään. Menetettyään uutuus- saati uutisarvonsa NPM:stä jää sentään jäljelle *public management* eli 'julkisjohtaminen'. Se ylsi vuonna 2010 myös hallintotieteellisen tutkimusalueen ja oppiaineen nimikkeeksi Vaasan yliopistossa 'hallintotieteen' ja sitä edeltäneen 'julkishallinnon' seuraajana. Kun asiaa lähemmin tarkastelee, havaitsee, että kotimainen uutukaisemme käsittää tarkalleen saman aihepiirien kirjon kuin Yhdysvaltain arvovaltaisen NASPAA:n (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) akkreditointitoiminnan *public administration* -kenttä unohtamatta sen enempää 'hallintotieteen' taloudesta vapaata aihepiiriä kuin hallinnontutkimuksen finanssi- ja taloustematiikkoja. Sikäli 'julkisjohtamisen' nimike voisi hyvinkin kuulua vaihtoehtoisesti 'julkishallinto', mikäli aikanaan hylätyn nimikkeen omaksuminen uudelleen olisi ollut mitenkään mielekäästä.

NPM:llä on ollut osuutensa myös siihen, että se 'julkinen' elämäalue on joutunut vastaavanlaisen levottoman vaihtelevien oppien seuraannon kohteeksi kuin yritysmaailma johtamis- ja organisoitopiien kiivaasti seuratussa toistaan (Abrahamson 1996; vrt. Almqvist 2004). Toivottakoon, ettei sama kohtalo odota PM:ksi puhdistettua NPM:ää eli 'julkisjohtamista'.

Markkinaohjauksesta valikoiduissa kohteissa

Valtionyhtiöiden 'omistajaohjaus' markkinaohjauksen kvalifioijana 2000-luvulla

'Valtion omistajaohjaukseksi' 2000-luvulla nimetty teema on tavallaan nauttinut ajankohtaisuutta jo maamme itsenäistymisestä lähtien. Kuulostelen sen alkulaukausta niiltä päiviltä, kun maamme valtio osti vuonna 1918 osake-enemmistön osakeyhtiöissä Enso-Gutzeit ja Tornator norjalaisilta omistajilta. Heidät kannustivat myyntihalukkaiksi epäilykset siitä, kykenisikö maailmansodan häviämässä olleen Saksan liittolainen Suomi säilyttämään vasta voittamansa itsenäisyyden. (Ahonen 1988.)

Valtion omistajaohjaus sitä valtioneuvoston kansliaan sijoitettuna hoitavan yksikön tehtäväkenttänä käsittää sinänsä vain valtioneuromistoiset osakeyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt, joissa valtion omistusosuus on vähintään 50,1 %. Tosiasiallisesti valtiolla on kuitenkin määräämisvalta myös eräissä yhtiöissä, joissa valtion omistusosuus on paljonkin alle puolet mutta muu omistus jakaantuu siten, että valtiolla voi käytellä tosiasiallista määräämisvaltaa.

Tiettyjen muidenkin yhtiöiden asioissa valtio joutuu kantamaan vastuuta. Kiinnostavan esimerkin tarjoaa historiallisena esimerkkinä edellä mainittu Enso-

Gutzeit nykymuodossaan suomalais-ruotsalaisena Suomen valtion ja Wallenbergin liikemiessuvun yhteisen määrämisvallan alaisessa yhtiössä Stora-Enso. Stora-Enso siirtää toimialansa muiden yritysten tapaan raaka-ainehankintaansa ja tehtaitaan kehittyviin talouksiin – Kiinaan, Indonesiaan, Brasiliaan ja Uruguayhin – kotimaisen hankinnan kustannuksella sulkien samaan aikaan täkäläisiä tuotantolaitoksiaan. Mikäli kohdemaissa syttyy tuollaisten yritysten toimintaan liittyviä globaalia huomiota saavia levottomuuksia, maamme hallituksen valtionyhtiöasioista vastaava ministeri joutuu ottamaan vastuutta tapahtumista (ks. Häkämies 2010).

Valtion liikelaitosten hupeneva historia

Huomattavin toivein 1980-luvun puolessa välissä luotu uusi, aikaisemmasta oleellisesti poikkeava valtion liikelaitosmalli jäi useimmille sen mukaan järjestetyistä organisaatioista vain eräänlaiseksi läpijuoksuputkeksi. Toisaalta malli kloonattiin kuntiin, kun kuntalain taloussäännösten tullessa voimaan vuonna 1997 tuli mahdolliseksi perustaa valtion liikelaitosmallia vastaavaan malliin kunnallisia liikelaitoksia ja lisäksi myös kunnan talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvia liiketoimintaa harjoittavia yksiköitä.

EU:lla on kiistattomasti sormensa pelissä, kun valtion liikelaitosmallin päivät on maassamme luettu 2000-luvulla kuntienkaan liikelaitosmallin voimatta juuri paremmin. EU on omaksunut sitä koskevan kriittisen kannan nimenomaan kilpailupoliittisilla perusteilla.

Markkinaohjausta moninaisissa kohteissa

Markkinaohjausta koskeva tarkastelu muodostuisi yksityiskohtaisesti läpivietyinä valtionyhtiöiden ja liikelaitostoiminnan aihepiirin ulkopuolella väsyttäväksi lueteloinniksi. Seurauksena olisi myös detaljierittely, jonka perusteella tuskin olisi mahdollista löytää aihepiiristä minkäänlaista suurta linjaa.

Jo yksistään yliopistot kaksine uusine organisaatiomalleineen eli säätiömalleineen ja toisaalta julkisoikeudellisen yhteisön malleineen vuoden 2010 alusta lähtien ansaitsivat oman, erityisen tarkastelunsa. Leikillisesti voi tähdentää, että etenkin jälkimmäiseen malliin järjestetyt yliopistot muistuttavat nyttemmin kyllä esimerkiksi samoin julkisoikeudelliseksi yhteisöksi organisoitua Raha-automaattiyhdistystä mutta tietyllä keskeisellä erolla. Yliopistoilla ei nimittäin ole käytettävissään minkäänlaista itsestään selvää saati runsasta rahoituslähdettä, vaan päinvastoin ensimmäisen vuoden kokemukset mallista viittaavat siihen, että yliopistorahoituksen hanat ovat ruuvautuneet entistäkin tiukemmalle.

Tutkittavaa riittäisi myös monissa muissa niin kattavissa kuin rajoitetuissa aihepiireissä. Niistä mainittakoon julkisellakin sektorilla yritysten perinteiseen tapaan laajalti sovellettu toimintojen 'ulkoistaminen' sekä moninaiset ja erityisesti EU-lainsäädännön nojalla pakolliset 'kilpailuttamisen' eri muodot. Huomiota kiinnittävät myös määrätietoiset mutta hyvinkin tuskallisiksi osoittautuneet yritykset soveltaa yleistä, harhaanjohtavasti mutta arkikieleen vakiintuneesti 'liikekirjanpidoksi' kutsuttua laskentatoimintaa laajalti kautta julkisen sektorin. Laskentatoimen tutkijat ovat nimittäin päätyneet pohtimaan, eikö perinteistä kameraalista kirjanpitoa sen sijaan tulisi kehittää, tai eikö sitä ainakin olisi ollut perusteltua kehittää, ennenkuin nykylinjalle lähdettiin (Monsen 2008).

Monista muista kysymykseen tulevista tutkimusteemoista mainittakoon esimerkeinä myös kvasimarkkinoiden eli näennäismarkkinoiden (ks. Bartlett & Le Grand 1993) soveltaminen julkisella sektorilla vaihtelevine kokemuksineen sekä samoin ristiriitaisia kokemuksia tarjonneet julkis-yksityiset kumppannussuhteet, *public private partnerships* eli PPP:t (Hodge & Greve 2009). Kaiken kaikkiaan kokemukset markkinaohjauksen menettelyn nykykirjoista yhtenevät niin PPP-sovelluksia eriteltäessä kuin muuten siihen Muellerin (2003) näkemykseen, ettei markkinohjaus ole mikään yleispätevä resepti. Sen sijaan vahvasti empiirisen koetteluun varaan jäävät kysymykset siitä, missä tapauksissa markkinaohjaus on perusteltua, ja missä tapauksissa sen sijaan on perustellumpaa turvautua johonkin muuhun menettelyyn kuten toiminnan rahoittamiseen verovaroin ja sen tarjontaan ilmaiseksi tai nimellistä maksua vastaan.

Markkinaohjauksen sudenkuoppia ja kehittämisperiaatteita

Ideologinen sokeus

Markkinaohjauksen sudenkuoppiin kuuluvat sekä silkkä empiriasta irtautuva sokeus jotakuinkin kaikkien ihmisvoimin luotujen ratkaisu- ja toimintamallien väistämättömälle epätäydellisyydelle että tuon sokeuden ne erityislajit, joissa empiiristä "näkökykyä" kaventaa poliittinen ideologia. Vanhastaan on tiedossa, että kun uusliberalismin globaalien läpimurron edellä Yhdysvalloissa astui valtaan Ronald Reaganin presidentinhallinto, niin kriittiseen tarkasteluun joutuneet liittovaltion siihenastiset toimintatavat jaettiin kahteen luokkaan. Yhtäälle sijoittuivat niistä ne, jotka otettiin empiiriseen tarkasteluun ja sen tulosten perusteella otettiin toimenpiteiden kohteiksi joko laajentaen, supistaen tai jättäen silleen. Toisaalle luokittuivat seikat, jotka uusi hallinto joka tapauksessa halusi perustaa tai toisaalta lopettaa tai joita se halusi laajentaa tai supistaa.

Tasapuolisuuden nimissä aikaisempaa ideologisesti sokeaa ajattelua edusti myös maassamme se, että mikäli jokin tietty julkisen sektorin toiminta katsottiin erityi-

sen tärkeäksi, sitä kenties vaadittiin harjoitettavan ja jopa harjoitettiin suorastaan kustannuksista piittaamatta. Reaganin hallinnon omaksumaa vastaavia käsityksiä on edustanut meillä puolestaan sellainen ajattelu, jonka edustajat ovat katsoneet jonkin toiminnan toteuttamisen kokonaan tai osin markkinamekanismin varassa tai julkisen sektorin ostopalveluna etenkin yrityksiltä olevan periaatteessa suotavampaa kuin minkään muun toimintatavan – kustannuksistakin piittaamatta.

Markkinaohjauksen kustannukset ja sen näennäisyyden riskit

Markkinaohjausta ei ole mahdollista soveltaa ilman erityisiä lisäkustannuksia, 'transaktiokustannuksia', jotka aiheutuvat siitä, että markkinaohjausta ylipäätään harjoitetaan. Ilmeisintä tuollaisten kustannusten syntyminen on silloin, kun toiminta on järjestetty kvasimarkkina- eli näennäismarkkinaratkaisuin. Koska tuolloin spontaanit kaupalliset markkinat määritelmänomaisesti puuttuvat, ne on pitäisi luotava, myös pidettävä kustannuksia uhraten yllä. Tuosta kaikesta aiheutuu kustannuksia, jotka eivät yhtene pelkästään siihen, mitä asianomaisin transaktioiden vaihdettavat hyödykkeet sinänsä maksavat, kun vaihdanta tapahtuu soveltane sitä mekanismeja, jota on päätetty käyttää. (Williamson 1981.)

Markkinaohjaus saattaa epäonnistua myös siten, että julkisjohtajat – tai ulkoistettujen toimintojen toteuttajat – onnistuvat enemmän tai vähemmän ajamaan omia etujaan sen sijaan, että tilaaja saisi tehokkuudesta tinkimättä sen mistä maksaa. Kysymys on 'X-tehottomuutena' tunnetusta klassisen omistajien ja johtajien välisen ristiriita-asetelman toisinnosta jälkimmäisten saavutettua tietynasteisen monopoliaseman suhteessa jälkimmäisiin tehokkuuden vastaavasti kärsiessä. (Leibenstein 1966.)

Ennen viime vuosikymmenten uusliberalismin nousua oikeaoppisessa kansantaloustieteessä korostettiin laajalti 'markkinoiden epäonnistumista' (*market failure*) eri muotoineen oikeutuksena valtion tai muun poliittisen tahon puuttumiselle markkinoihin. Markkinatalouden osoittautuessa kerta kerran jälkeen kriisiherkäksi kuten aikoinaan Karl Marxin tarkastelema 'kapitalismi', markkinoiden epäonnistumisargumenteilla on edelleen tietty kiistämätön uskottavuusarvonsa, jota parhaillaan lisää globaalin talouskriisin tuskin hellitettyä eurojärjestelmän jatkuvuutta uhkaava kriisikehitys.

Uusliberalismin aikanaan noustessa markkinoiden epäonnistumista koskevat argumentit saivat seuralaisikseen eräänlaisina johdannaisargumentteina tähdennykset 'julkisen sektorin epäonnistumisesta' (*public sector failure, government failure*). Tosin eräät vastaavat tarkastelutavat olivat jo vanhempaa perua (esim. Niskanen 1971). Mallintamista on kuitenkin mahdollista jatkaa tarkastelemalla julkisen

sektorin epäonnistumisiin kohdistuneiden korjausyritysten epäonnistumisia – ja niin edelleen.

Olen edellä viitannut myös liiketaloustieteilijöiden pohdintoihin siitä, että hallinnollisen eli kameraalisen valvontapainotteisen kirjanpidon hylkääminen julkisella sektorilla on kenties ollut hätiköityä ja jopa perusteetonta. Kuitenkin juuri liiketaloustieteilijöiden olisi kuvitellut vankkumatta kannattavan juuri yleisen kirjanpidon eli 'liikekirjanpidon' soveltamista kohteessa kuin kohteessa. Liiketaloustieteilijät näyttävät kuitenkin pysyttelevän kylmämpäisen vakaina ilmapiirissä, jossa leiskuvat uskomukset jopa siihen, että tehokkaiksi uskottujen yritysorganisaatioiden taloudellisten informaatiojärjestelmien soveltaminen lisäisi sellaisenaan tehokkuutta. Liiketaloustieteilijät ovat päätyneet kiistämään erityisesti sen, että niin voisi käydä riippumatta siitä, mitä keskeinen informaatiojärjestelmä laskentatoimi koskee.

Markkinaohjausta parantamassa: ellei optimaaliseksi, niin mahdollisimman haitattomaksi

Kohden kansanvallan ja 'julkisen' paluuta?

Markkinaohjauksen soveltamisen lähtökohtien joukkoon soveltuu havainto, jonka ei pitäisi yllättää, mutta joka usein näyttää jäävän tekemättä niin tutkijoilta, kehittäjiltä, päättäjiltä kuin julkisjohtajilta. Kehittyneet länsimaat ovat nimittäin poikkeuksetta poliittisia demokratioita ja sellaisia harvoja joskin tärkeitä poikkeuksia kuin Yhdysvaltoja lukuun ottamatta myös parlamentaristisia demokratioita. Eräs huomionarvoinen mahdollinen tulevaisuuden kehityssuunta on se, että poliittisen kinastelun ja pelailun nimissä depolitoituja ratkaisuja politisoidaan uudelleen sikäli, että niitä saatetaan kansanvaltaisen parlamentaarisen ja parlamentille vastuunalaisen hallitustasoisien päätöksenteon piiriin joskaan ei puolue- ja intressiryhmäpoliittisiksi pelinappuloiksi.

Parlamentarisointia tukee maamme olosuhteissa osaltaan myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja kymmenkunta vuotta eduskunnan yhteydessä mutta itsenäisenä toimineen valtionalouden tarkastusviraston (VTV) valvontatoiminta, tilintarkastustoiminta sekä julkisten politiikkojen arviointitoimintaa likenevä nykyisin 'tuloksellisuustarkastukseksi' kutsuttu toiminta. Koska käytettävissä ei ole empiirisiä tutkimusnäyttöjä, esitän vain sen hypoteesin, että nimenomaan VTV:n toiminnalla on markkinaohjauksenkin selkeyttämispotentiaalia nimenomaan sen roolissa huomattavan riippumattomana elimenä. Tosin VTV sijoittuu monenlaisien vaatimusten ristipaineeseen. Onnetonta olisi esimerkiksi se, jos VTV:n tehtävissä alkaisi suuresti painottua esimerkiksi puoluerahoituksen laillisuuden valvonta.

Politiikan ja hallinnon tutkijan ja kumpaakin aihetta simultaanisesti erittelevän analyytikon ei tule sen enempää lyödä laimin huomiota merkkeihin siitä, että 'julkinen hallinto', *public administration*, heräisi henkiin vahvana nimenomaan 'julkisena' ja samalla kansalaiset mukaan tempaavana areenana ja tuolla areenalla harjoitettuna toimintana. Mikäli niin kävisi, tulisivat kysymykseen myös askelet kansalaisten valtaistamisessa – myös uudelleen – suhteessa moniin niistä asioista, jotka ovat päätyneet ratkeamaan heistä etäällä.

Tieteenharjoittajan moraalimme kolme tasoa

Päätoiminen tieteenharjoittaja, jollaiset maassamme ovat miltei poikkeuksetta yliopistotutkijoita, ei voi väistää monimutkaista vastuidensa kudelmaa, vaikka hän paneutuisi sellaiseen näköjään tyystin tekniseen tai teknis-taloudelliseen aihepiiriin kuin 'markkinaohjaukseen'. Uraansa pitkään uurrettuaan hän joutuu havaitsemaan joutuneensa tekemään myös kompromisseja.

Toisinaan mikäli tärkeä sidosryhmä on lähestyy, aiheen kiinnostavuus tutkijalle saattaa hyökyä yli sen kaikenpuolisen harkinnan, jota harkiten harjoitettuaan hän kenties torjuisi tietyt hänelle tarjotuista aiheista. Kuitenkaan hänen kätensä eivät kenties pysy tyystin puhtaina Sartren (1966) kielikuvallaan tähdentämässä moraalisisessa mielessä. Kirjoittajakin joutuu tunnustamaan, että hänen osallistumistaan tiettyihin hankkeisiin voitaisiin seurauseettiseltä kannalta kysyen, varmistiko hän aikanaan riittävästi, etteivät hänen analyysinsä jatkoseurauksinaan vauhdittaisi kielteisiä kehityskulkuja. Ohueksi jäävät mahdolliset yritykset vedoten siihen, että jonkun muun toteuttamana vastaavat erittelyt olisivat saaneet aikaan vieläkin kyseenalaisempia sivuvaikutuksia. Useammin kuin kerran kirjoittaja on myös joutunut havaitsemaan, että alaltaan rajoitettukin soveltava tutkimushanke on ikään kuin lumivyörynä laukaissut iikkeelle kehityskulkuja, joita seuratessaan alkupe räisen pikku "lumipallon" pyörittäjä haluaisi huutaa: "Seis, seis, en mitä mitenkään tuota tarkoittanut enkä halunnut!"

Aktiivinen tieteenharjoittaja saattaa myös päätyä uransa varrella selvittelemään ilmaantuneita uusia, ajankohtaisia teemoja ikään kuin kieltä kehitelläkseen niiden tarkastelemiseksi edelleen. Tällöin ilmenevät moraaliset ongelmat eivät kenties poikkea edellä luonnehditusta. Miten soveltajat mahtavat käytellä sitä kieltä, jonka he ovat käyttöönsä saaneet, joutuu tutkija kenties kysymään. Siten on kirjoittaja joutunut tekemään, ja siten on epäilemättä joutunut tekemään myös se kollega, jonka kunniaksi tämä artikkeli on laadittu.

Jää vielä kolmas vaihtoehto. Tieteenharjoittajakin voi nimittäin tavallaan nousta barrikadeille vastustaakseen yhdessä muiden samanmielisten kanssa ajatusrakennelmia ja ajatustapoja, toimintamalleja ja ratkaisuja, joita hän ei kerta kaikkiaan

suostu hyväksymään. Arvioin, että varttuneimmalle nykyiselle professoripolvelle ja muulle tutkija-opettajapolvelle tuollaisen rohkeuden ajat alkavat olla ohi. Toivo tulee siksi kiinnittää nousevaan polveen. Heidän vuokseenhan me olemme loppujen lopuksi työmme tehneet.

Lähteet

- Abrahamson, E. (1996). ”Management fashion.” *Academy of Management Review* 21:1, 254–285.
- Ahonen, P. (1988). *Valtion liiketoiminta, hallinnon teorit ja finanss hallinto*. Turku: Åbo Akademis Förlag.
- Almqvist, R.M. (2004). *Icons of New Public Management: four Studies on Competition, Contracts and Control*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bartlett, W. & Le Grand, J. (1993). *Quasi-markets and Social Policy*. Basingstoke, UK: Palgrave, Macmillan.
- Connell, R., Fawcett, B. & Meagher, G. (2009). Neoliberalism, New Public Management and the human service professions. *Journal of Sociology* 45:4, 331–338.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (1997). *Klassinen liberalismi*. Tampere: Tampere University Press.
- Heikkinen, S. & Tiihonen, S. (2009). *Valtiovarainministeriön historia. 2. 1917–1966*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hodge, G. & Greve, C. (2009). PPP:s: The passage of time permits sober reflection. *Economic Affairs* 29:1, 33–39.
- Häkämies, J. (2010). Blogi. Ulkoasiainministeriö, Communication 290, 5.10.2010. Saatavissa osoitteesta <http://hakamies.net/fi/kirjoitukset/blogi/body0=679>.
- Ikonen, R. (1984). *Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta : poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency and X-efficiency. *The American Economic Review* 56, 392–415.

Meklin, P. & Ahonen, P. (1998). Government-owned companies in Finland: pragmatic change and modernization. *Public Administration & Development* 18:3, 265–272.

Monsen, T. (2008). Cameral accounting as an alternative to accrual accounting. *International Journal on Governmental Financial Management* 8, 51-60.

Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Nummela, I. (1993). *Inter arma silent revisores rationum: toisen maailmansodan aiheuttama taloudellinen rasitus Suomessa vuosina 1939–1952*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Patomäki, H. (2007). *Uusliberalismi Suomessa*. Helsinki: WSOY.

Pekkarinen J. & Vartiainen, J. (1993). *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Porvoo: WSOY.

Pitkänen, E. (1969). *Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu.

Ranki, R. (2000). *Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Helsinki: Edita.

Ruuth, Y. (1924). Valtiososialismi. A.E. Tudeer ja 8 muuta toimittajaa. *Valtiotieteiden käsikirja*. Neljäs osa. Helsinki: Tietosanakirja-Osakeyhtiö.

Salminen, A. (1981). *Idänkauppa ja hallinto*. Tampere: Finnpublishers.

Salminen, A. & Niskanen, J. (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Salminen, A. & Viinamäki, O-P. (2001). *Market Orientation in the Finnish Public Sector: From Public Agency to Privatised Company*. Helsinki: Valtionvarainministeriö ja Vaasan yliopisto.

Sartre, J.-P. (1966). *Likaiset kädet*. Alkuteos 1948. Helsinki: Otava.

Suomi, J. (1989). *Kohtalona yksinäisyys. Risto Rytin tie Suomen politiikan johtoon*. Helsinki: Otava.

Suviranta, B. (1924). *Vapaamielinen oppisuunta*. A.E. Tudeer ja 8 muuta toimittajaa. *Valtiotieteiden käsikirja*. Neljäs osa. Helsinki: Tietosanakirja-Osakeyhtiö.

Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Virtanen, M. (2001). *Fennomanian perilliset*. Helsinki: SKS.

Valtioneuvoston kanslia (2010). Valtion omistajaohjaus. Saatavissa osoitteesta <http://www.vnk.fi/toiminta/valtion-omistajaohjaus/fi.jsp>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Helsinki: VTV.

Williamson, O.E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *The American Journal of Sociology* 87:3, 548–577.

10 OPPIA IDÄSTÄ – MITÄ VOIMME OPPIA UUDEN EUROOPAN HALLINTOUUDISTUKSISTA?

Professori Markku Temmes

Johdanto

Olemme yhdessä Ari Salmisen kanssa harrastaneet Euroopan entisten kommunistimaiden hallintopolitiikkaa jo 1990-luvulla. Arin taustana oli hänen vahva hallintotieteen teorioiden tuntemuksena ja minulla enemmänkin käytännön hallintopolitiikan kokemus ja jo virkamiesaikani syntyneet yhteistyösuhteet eräisiin näistä maista. Ari oli tämän lisäksi Esa Hyyryläisen kanssa tuonut maahan Fred Warren Riggsin ajatuksia yhteiskunnan kehityksestä transition oloissa, mikä oli tärkeää myös entisten kommunistimaiden tilanteen hahmottamiseksi (Salminen & Hyyryläinen 1989). Itse asiassa Riggsin esittämien kehitysteorioiden soveltuvuus myös reaalikommunismiin jälkeiseen kehitykseen oli meidän pääideoitamme yhteistä kirjaa kirjoitettaessa. Kirja julkaistiin Aleksanteri - Instituutin Kikimora - sarjassa vuonna 2000 nimellä Transitioteoriaa etsimässä (Salminen & Temmes 2000). Tämä julkaisu ja sen ajatukset transition edellytyksistä, tavoitteista ja uhista ovat pohjana tälle kirjoitukselle, jossa on olennaista sen kirjoittamisen ajankohta – lähes 20 vuotta transitiokehityksen lähtölaukauksen jälkeen. Mielestäni on aika katsoa taaksepäin ja tapahtuneen transitiokehityksen pohjalta arvioida myös sitä mahdollisuutta, että tässä laajassa ja merkittävässä yhteiskunnallisessa uudistusprosessissa saadut kokemukset voisivat olla hyödyksi meille. Jos näin olisi, hallinnon kehittämisen neuvonantajat ottaisivat oppia neuvottaviltaan.

Transitiomaihin luimme kirjassamme kaikki Neuvostoliiton valtapiiriin kuuluneet entiset kommunistiset maat. Vielä 1990 – luvun alussa näiden maiden poliittis-hallinnolliset järjestelmät olivat lähes uskomattomalla tavalla yhdenmukaiset. Tämä kertoo kommunistisen imperiumin sisäisestä logiikasta, jossa sen sisäinen ”kansainvälinen” yhteistyö oli todella tehokasta. Sehän tapahtui pääosin kommunististen puolueiden kesken. Kuluneina kahtena kymmenenä vuotena on luonnollisesti tapahtunut voimakasta eriytymiskehitystä. Tosiasiassa entiset kommunistiset maat ovat lentäneet eri suuntiin kuin säikähtänyt varpusparvi. Keski- ja Itä-Eurooppa on maakohtaisesti eriytynyt ja maat ovat kehittyneet omiin suuntiinsa, joihin ovat vaikuttaneet mm. kulttuuriset ja historialliset syyt. Eriytymiskehityk-

sen ohella nämä maat ovat myös yhdentyneet osaksi EU:n laajentuessa ja osaksi omaksuessaan liberaalidemokratian ja markkinatalouden periaatteita ja käytäntöjä. Useat näistä Euroopan maista ovat liittyneet myös Natoon. Transitiiokehityksen piirissä ollutta Eurooppaa kutsumme seuraavassa Uudeksi Euroopaksi (termi on tässä yhteydessä mielestäni osuva, vaikka termin alkuperäiset keksijät tulivat aikanaan presidentti Bushin hallinnosta).

EU näyttää olevan keskeinen vaikuttaja Euroopan uusien kehityslinjojen taustalla. Venäjä ja sen vaikutuspiirissä olevat maat ovat kehittyneet omalakisemmin kuin uudet EU – maat, jotka ovat tukeutuneet EU:n asettamiin suuntaviivoihin ja toisiinsa kehityksen linjoja valittaessa. Missä määrin ja miten Venäjä on edelleen vanhojen yhteistyösuhteidensa kautta esimerkiksi IVY:n pohjalta vaikuttanut taustalla EU:n ulkopuolella oleviin entisiin kommunistisiin maihin, on kiintoisa tutkimuskysymys. Voimme kysyä mitkä transitiomaat ovat viime vuosikymmeninä olleet Brysselin ja mitkä Moskovan tien kulkijoita. Metaforan käyttöarvoa kuitenkin rajoittaa kehityksen tekijöiden monitahoisuus ja se, että blokiajattelu ei enää aikaisemmalla tavalla määrittele Uuden Euroopan vuorovaikutussuhteita.

Laajemmassa maailmanpoliittisessa kuvassa EU- Eurooppa määrittää ensisijaisesti sekä läntisen että itäisen Euroopan kehitystä. Mikä rooli tässä yhteydessä jää Venäjälle on jatkuvan muotoutumisen kohteena. Sen sijaan muut jäljelle jääneet kommunistimaat kuten Kiina, Vietnam ja Kuuba ovat kehityssuhteissaan pääosin EU:n vaikutuspiiriin ulkopuolella ja siten laajempien suurvaltapyrkimysten kohteena. Mainittujen maiden kehityssuunnat riippuvat paljolti Yhdysvaltojen ja kansainvälisen yhteisön kyvystä tukea niiden transitiiokehitystä. Miksi tämä havainto on tärkeä tehdä ennen kuin paneudutaan tarkemmin Uuden Euroopan kehitykseen? Vastauksen ytimenä on EU:n kyky luoda hallinnon uudistuspolitiikkaa, joka on vahvasti vaikuttanut Uuden Euroopan kehitykseen. EU:n toiminta voidaan katsoa esimerkiksi ja malliksi siitä, miten transitiiokehitystä tuetaan. Tulee olemaan mielenkiintoista nähdä tulevaisuudessa pystyvätkö esimerkiksi Amerikan maat Kuuban kohdalla vastaavanlaiseen kehittämistukeen.

Transitiiokehityksen tavoitteet ja uhat olivat Arin ja minun transitioteoriaa koskevan julkaisumme ideana. Uuden Euroopan yhteiskuntien nopea kehitys on jo tähän mennessä ollut menestystarina, joka on tuottanut kiinnostavia ratkaisuja. Kehityksen kaavahan on ollut se, että Uuden Euroopan maiden oli omaksuttava liberaalidemokratian, markkinatalouden ja oikeusvaltion periaatteet tullakseen kelpoisiksi joko EU:n tai Euroopan neuvoston jäseninä ja vanhan Euroopan vakavasti otettavina yhteiskumppaneina. Erityisesti uusien EU:n jäsenmaiden osalta paineet olivat kovat ja näillä kehityksen alueilla. Uuden Euroopan maiden kehitys

on ollutkin pääosin EU- yhteisöä tyydyttävää yhteiskunnan perusrakenteiden kehityksen osalta.

Näin syntyneitä muutosta arvioitaessa ei kuitenkaan ole juurikaan kiinnitetty huomiota näiden maiden hyvinvointivaltiokehitykseen eikä syvällisemmin hyvinvointivaltion hallintokoneiston kehitykseen. Tähän on monia syitä. Ensiksikin hyvinvointivaltio on EU: ssakin paljolti noudatetun kansallisen politiikan sisällöllinen kysymys. Toiseksi hyvinvointivaltiota ei yleensä säädetä perustuslaeissa tai sen puuttumista käsitellä tuomioistuimissa. Kolmanneksi entisten kommunistimaiden hyvinvointivaltiokehitystä varjostaa edelleen ja on koko 20 vuoden transitiokauden varjostanut reaalikommunismien käsitys hyvinvointivaltiosta.

Edellä luetelluista määrittelyvaikeuksista huolimatta yritän tässä artikkelissa lyhyesti tarkastella transitiomaiden hyvinvointivaltiota tukevan hallintokoneiston kehitystä ja niitä, lähinnä onnistuneita ratkaisuja, jotka saattaisivat kiinnostaa meitä täällä Vanhassa Euroopassa. Rakennan esitykseni lähinnä esimerkkien vaaraan. Kokonaisarvion antaminen Uuden Euroopan hallinnollisesta kehityksestä on paljon laajempi kysymys.

Uuden Euroopan transition kehitysvaiheista

Moskovassa vuoden 1991 elokuussa tapahtuneen epäonnistuneen vallankaappausyrityksen jälkeen ja Neuvostoliiton hajottua ja Berliinin muurin kaaduttua oli selvää, että Euroopassa tapahtuisi raju yhteiskuntajärjestelmien muutos. Muutoksen rauhanomaisuus ja hallittavuus ovat olleet myönteinen yllätys ja kunniaksi Euroopalle.

Muutoksen ensimmäistä vaihetta, jonka kuluessa muutamassa kuukaudessa entisten kommunistimaiden perustuslait ja hallinnon pääpiirteitä koskevat lait kirjoitettiin uudelleen, kutsutaan yleensä momentumiksi. Jälkikäteen arvioiden on ollut hämmästyttävää todeta, miten hyvin näiden uusien säännösten kirjoittamisessa onnistuttiin. Uusien nopeasti kirjoitettujen peruslakien kautta suuri joukko itäisen Euroopan maita, Venäjä mukaan lukien siirtyi liberaalidemokratian, oikeusvaltiojärjestelmän ja markkinatalouden piiriin ainakin periaatteellisella, perustuslaillisella tasolla.

Toinen kehitysvaihe, jota voimme kutsua institutionaaliseksi vaiheeksi, alkoi välittömästi uusien peruslakien luotua sille edellytykset. Institutionaalinen kehitysvaihe merkitsi poliittis-hallinnollisen järjestelmän rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja virkamieskulttuurin uudistamista vastaamaan uusien perustuslakien ja eurooppalaisen traditioon vaatimuksia. Tämä kehitysvaihe, joka on monissa Uuden

Euroopan maissa vielä meneillään, ei tietenkään ole johtanut pelkkiin onnistumisiin.

Kolmatta kehitysvaihetta voidaan kutsua manageriaaliseksi vaiheeksi. Siinä poliittis-hallinnollinen järjestelmä kehittyy sisäisesti vastaamaan nykyaikaisen yhteiskunnan teknokraattisia vaatimuksia. Institutionaalinen ja manageriaalinen kehitysvaihe luonnollisesti lomittuvat keskenään ja manageriaalisen kehitysvaiheen sisältö riippuu omaksutuista institutionaalisista ratkaisuista. Hyvinvointivaltiokehityksen kannalta molemmat vaiheet ovat tärkeitä, sillä institutionaalisessa vaiheessa luodut järjestelmät kehittyvät toimiviksi vasta manageriaalisten ratkaisujen vastatessa hyvinvointivaltion vaatimuksia.

Jälkikäteen on vaikea tarkasti selvittää, miten momemtum- vaiheen ja institutionaalisen kehitysvaiheen perustuslailliset ja periaatteelliset ratkaisut saatiin aikaan. Liikkeellä on ollut sekä kansallisia että eurooppalaisia asiantuntijoita. Amerikkalaisten asiantuntijoiden, joilla monilla oli emigranttitaustoja, panos on ollut myös merkittävä. Ehkä omakohtaiset kokemukseni keskusteluista Eestin silloisen talousministerin, joka vastasi myös hallinnon uudistuspolitiikasta maassaan, Jaak Leimanin kanssa 1990-luvun vaihteessa kertovat näiden yhteyksien luonteesta. Kävimme useita keskusteluja sekä Helsingissä että Tallinnassa keskittyen uudistuvan Eestin keskushallinnon rakenteisiin. Hän kysyi ja minä yritin vastata. Suomen lakikirja II, josta selviää Suomen hallinnon juridiset perusteet, oli meidän tärkein lähteemme.

Institutionaalisessa kehitysvaiheessa EU:n hallintopoliittinen panos on ollut merkittävä. Vakaata kehitystä on EU:n taholta tuettu ohjelmin ja resurssein. Legendaariset Phare- ja Tacis-ohjelmat ovat saaneet seurakseen Twinning-ohjelmia sekä muita rahoitusinstrumentteja (kts. tarkemmin Anneli Temmes 2008). Tacis- ja Phare – ohjelmat olivat konsulttipainotteisia ja niiden ongelmana oli aluksi konsulttien heikko julkishallinnon tuntemus. Twinning –hankkeiss tämä ongelma on pyritty korjaamaan siten, että näissä hankkeissa asiantuntijatietaa siirretään suoraan Vanhan Euroopan kollegaorganisaatioista Uuden Euroopan kehittyviin hallinto-organisaatioihin. Esimerkiksi Baltian maiden rajavartiolaitokset ovat olleet tällaisten ohjelmien piirissä, mikä näkyy niiden toiminnan muuttumisena pohjoismaisten mallien suuntaan. Menneillään onkin ollut varsin laaja Uuden Euroopan kehitystä tukeva kokonaisuus, johon on vähitellen liittynyt yhä jäntevämmin organisoitu Uuden Euroopan valtion oma kehityspanos ja hallinnon kehittämisen omat organisaatiot. Tätä kehitysprosessia pyrimme Ari Salmisen kanssa kirjassamme analysoimaan. Olen lisäksi käsitellyt ns. Lead Agency- problematiikkaa, jossa ideana on hahmottaa kansallisten kehittämisorganisaatioiden roolia ja toi-

mintamahdollisuuksia hallintopolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa (Temmes, Sootla & Larjavaara 2004).

Meidän keskeisenä havaintonamme oli nostaa esille kaksi kehityksen peruselementtiä. Ensiksikin vain neutraalin kansallisen byrokratian rakentaminen antaisi mielestämme näille maille hallintokoneiston, joka pystyisi vastaamaan liberaalidemokratian, markkinatalouden ja oikeusvaltion vaatimuksiin. Taustallahan on Max Weberin ajatus siitä, että tällainen ns. passiivinen demokratisoituminen on modernin yhteiskuntakehityksen hallinnollinen ulottuvuus, joka voi ainakin väliaikaisesti toteutua myös totalitäärisessä yhteiskunnassa (Weber 1978: 985–987). Se on erittäin tärkeää transitiomaille, koska se takaa minimitasolla hallinnon luotettavuuden ja tasapuolisuuden. Pitkällä aikavälillä on kuitenkin epätodennäköistä, että hallinnon neutraalisuus säilyisi ilman liberaalidemokraattista hallinnon ohjausta.

Toiseksi katsoimme kansallisen kansantalouden (makrotalouden tasolla) eduista huolehtivan oman hallintokoneiston olevan näiden maiden kehityksen ensimmäisiä ja tärkeimpiä haasteita. Niinpä keskuspankit sekä taloudesta huolehtivat ministeriöt ja virastot kuten verohallinto ja tullilaitos olivat aluksi näiden maiden hallinnollisen kehityksen prioriteetteja. Venäjä on tästä hyvä esimerkki pyrkiessään kehittämään keskuspankkia, tullilaitosta ja verohallintoa vastaamaan Uuden Venäjän vaatimuksia.

Näimme lisäksi institutionaalisen ja manageriaalisen kehityksen uhiksi kommunistisen järjestelmän varjona ilmenevät vaikutukset hallintokulttuuriin sekä nomenklatuura - perinteen vaikutukset virkamieskulttuuriin. Komentotalouden ja valtiojohtoisen suunnittelun varjo transitiomaissa on ollut vaihteleva. Monissa kuten Baltian maissa suunnitelmataloudesta on haluttu luopua nopeasti. Joissakin transitiomaissa kuten Venäjällä ja Valko-Venäjällä tämän suuntaiset muutokset eivät ole yhtä selviä, vaan valtiojohtoisuudesta on haluttu pitää osittain kiinni.

Erityisen huolestuneita olimme riggsiläisen prismaattisen, hallintokoneiston yhtenäisyyttä estävän kehityksen vaikutuksista hallintojen koordinaatiokykyyn ja tehokkuuteen. Seurauksena ovat virastojen itsenäisyyden lisääntyminen, erilainen klikkiytyminen hallintokoneistossa ja politiikassa, josta seuraa konsensuksen vaikeutuminen sekä lisääntyvän korruption uhka. Uuden Venäjän hallinto on hyvä esimerkki viimeksi mainitun uhkakuvan todellisuudesta (kts. myös Sänkiaho 2003). Voimakkaat Neuvostoliiton aikana syntyneet ministeriöt, virastot ja valtion komiteat ovat kommunistisen puolueen menetettyä otteensa saavuttaneet lisää itsenäisyyttä, joka saattaa vaarantaa kokonaisuuden etua.

Kolmantena uhkakuvana otimme esille kansainvälisen kehitystyön pirstoutumisen erilaisiksi kilpaileviksi kehitysinnovaatioiksi, joita kohdemaiden on vaikea sovittaa yhteen kansallisten päämääriensä kanssa. Tästä löytyy monia esimerkkejä varsinkin EU:n tukihankkeiden ensimmäisinä vuosina. Myöhemmässä vaiheessa transitiomaiden omat kehittämisorganisaatiot ovat onnistuneet paremmin koordinoimaan hankkeita ottamaan huomioon kansalliset tavoitteet.

Ainoa välittömästi eurooppalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen liittyvä uhkakuva kirjassamme oli Vanhan Euroopan hyvinvointivaltiokehityksessä ilmenneen yliorganisoidumisen siirtyminen myös Uuden Euroopan julkisen sektorin rasitukseksi. Tämän uhkakuvan yhteydessä emme nähneet ilmiötä niinkään uusliberalistisen ideologian mukaisesti vääränlaisena politiikkana, vaan käytännöllisenä ongelmana, joka liittyi hallinnollisen asiantuntemuksen siirtymiseen Vanhasta Euroopasta Uuteen Eurooppaan. Näiden esittämämme uhkakuvien pohjalta voidaan nyt 20 vuoden kehityksen jälkeen tarkastella Uuden Euroopan hyvinvointivaltiopyrkimysten onnistumisia ja sitä millaisin mahdollisesti hyvinkin kiinnostavien ratkaisujen kautta niihin on päästy.

Uhkakuvien ohella tapahtunutta kehitystä määrittävät monet näiden maiden kansalliset erityispiirteet kuten poliittinen kulttuuri, uskonnot ja niiden merkitys yhteiskuntakehityksessä sekä kansalliset erityisongelmat kuten kielivähemmistöjen ja etnisten vähemmistöjen asemaan liittyvät konfliktit. Transitiomaat ovat joutuneet kohtaamaan täysimääräisesti kansallisen ja itsenäisen politiikan ja hallinnon monet haasteet. Käytän esimerkkinä Unkaria, jossa vuoden 1919 Trianonin rauha, joka jätti 40 prosenttia unkarilaisista rauhassa kutistuneen Unkarin rajojen ulkopuolelle. Tällä historiallisella vääryydellä samoin kuin vuoden 1956 tapahtumilla on edelleen suuri merkitys Unkarin politiikassa (kts. Körösenyi, Toth & Török 2009).

Tietenkin tapahtuneen kehityksen arviot sivuavat myös uusliberalismin ja NPM -doktriinin ympärillä käytyä keskustelua poliittista ja hallintopoliittista keskustelua. Hallintopoliittikan käytännön näkökulman liittäminen mukaan tähän keskusteluun avaa mielestäni uusia mahdollisuuksia ymmärtää sekä NPM-tyyppisen uudistuspolitiikan problematiikkaa että Uuden Euroopan hyvinvointivaltiokehitystä. Hallintopoliittisessa tarkastelussa NPM – doktriinin voidaan katsoa tuottaneen hallintouudistusten tietopohjaksi ”työkalupakin”, jonka avulla byrokratisoituneen hyvinvointivaltion yliorganisointiongelmia on voitu keventää.

Uuden Euroopan hallinnon uudistajat ovat käyttäneet hyväksi tätä mahdollisuutta. Heiltä on kuitenkin liian usein jäänyt huomaamatta se, että yksityistämiseen, markkinaistamiseen ja laajemminkin liiketalouden keinovalikoimaan turvautuminen julkisen hallinnon organisoinnissa vaatii tuekseen neutraalin byrokratian ja

oikeusvaltion järjestelmät. Onkin selvää, että transition oloissa kehityksen etenemisjärjestyksen tulisi ensin varmistaa neutraalin byrokratian toimintaedellytykset. Vasta tämä pohja luo mahdollisuudet vaativiin NPM -tyyppisiin rakenneratkaisuihin kuten yksityistämiseen ja markkinaistamiseen. Uudesta Euroopasta löytyy valitettavan paljon esimerkkejä, joissa tällaista riittävän varovaista etenemisjärjestystä ei ole noudatettu ja seurauksena on ollut vakavia korruptio-ongelmia ja muitakin ongelmia uskottavan hyvinvointivaltion kehittämiseksi. Karkeimpia esimerkkejä tästä ovat Venäjän hallinnon ratkaisut, joissa mm. lupa-asioita on annettu yhtiöpohjalta toimiville organisaatioille.

Toisaalta esittämämme uhkakuva on monissa Uuden Euroopan maissa oivallettu ja pyritty etenemään varovasti ja taloudellisesti hyvinvointivaltion kehittämisessä. NPM - tyyppisiä ratkaisuja on myös onnistuneesti liitetty näihin kehittämishankkeisiin. Tältä alueelta löytyvät tämän artikkelin kiinnostuksen kohteet, joissa Uuden Euroopan hallintouudistukset voisivat olla esikuvia Vanhalle Euroopalle. Esimerkiksi Eestissä on jouduttu pohtimaan rautatielaitoksen saamista tehokkaaksi ja tuottavaksi ja on ehditty kokeilla mm. täydellistä yksityistämistä, mutta jouduttu palaamaan valtioyhtiömalliin.

Laajemminkin transitiomaiden teollisuuden kehittämisprosessit ovat kiinnostavia myös Vanhan Euroopan maiden kannalta, sillä nekin ovat tilanteessa, jossa globalisaatio pakottaa uudistamaan taloutta. Venäjän ja monien entisten kommunistimaiden talouden yksityistämisprosesseihin on suhtauduttu milteipä ylenkatseellisesti Vanhassa Euroopassa. Poikkeuksen muodostaa ehkä Itäisen Saksan nopea Treuhand - organisaation vetämä prosessi, joka onkin kiinnostava esimerkki nopeasta talouden saneerauksesta. Ylenkatsomiseen ei ole mitään järkevää teknokraattista syytä. Päinvastoin nämä prosessit onnistumisineen ja epäonnistumisineen ovat kiintoisaa aineistoa nopeasta yhteiskuntakehityksestä (Arakelian 2005).

Uuden Euroopan transitiokehityksen saavutuksia

1990-luvun alun jälkeinen yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys entisissä kommunistimaissa on ollut yleisesti ottaen vakaata ja nopeaa. Väite voi tuntua paradoksaaliselta, sillä muutoksessa on toki ollut jännitteitä ja vastoinkäymisiä riittävästi. Kehitystä tulee mielestäni kuitenkin verrata niihin haasteisiin ja uhkakuviin, jotka on realistisesti liitettävä tämän kehityksen lähtökohtiin. Niihin nähdyn tapahtunut kehitys on ollut yllättävänkin positiivista. Taloudellinen kasvu on ollut nopeaa ja vasta vuoden 2009 maailmanlaajuinen talouslama antoi useimmille transitiomaille ensi kerran opetuksen taloudellisten suhdanteiden vaikutuksesta yhteiskuntien kehitykseen.

Reaalikommunistisen järjestelmän politiikan ja hallinnon suuret eroavaisuudet Vanhan Euroopan traditioista mahdollistivat ”puhtaan pöydän” taktiikan, jossa uudistuksia on voitu tehdä radikaalisesti. Vanhassa Euroopassa hallintouudistukset ovat jo vuosikymmeniä olleet luonteeltaan varovaisia melkein marginaalisia ainakin verrattuna Uuden Euroopan vastaaviin.

Myös reaalikommunismien varjo on saattanut myös edesauttaa onnistuneiden mallien kehittämistä hallintouudistuksissa. Myös tältä osin nousee esille paradokseja. Toisaalta monessa transitiomaassa johtavana periaatteena on ollut määrätietoinen etäännyminen reaalikommunismien hallintomalleista miltei hinnalla millä tahansa. On haluttu luopua kokonaisvaltaisesta suunnittelusta, kommunismin luomista virkamiesmalleista ja alue - ja paikallishallinnon organisoimien periaatteista ja ylipäätään valtiojohtoisuudesta. Löydämme Uudesta Euroopasta kiinnostavia ratkaisuja, joissa julkisten palvelujen tuottaminen on uskottu yrityksille. Yksityiset yliopistot, sairaalat ja koulut ovat esimerkkejä tästä moni-ilmeisestä. Jotkut näistä ratkaisuista ovat olleet onnistuneita, mutta myös epäonnistumiset ovat hallintopoliittisesti kiinnostavia. Tällä vastakkainasettelulla on ollut myös innovatiivisia vaikutuksia hallintouudistuksiin.

Toisaalta reaalikommunismien panostukset koulutukseen ja terveydenhoitoon ovat kuitenkin pohja myös Uuden Euroopan hyvinvointivaltiokehitykselle. Se näkyy kansalaisten asenteissa ja vaatimuksissa ja on vaikutuksiltaan kaksijakoinen. Kommunismien luomat kulttuuriset traditiot vaikeuttavat kehitystä ja toisaalta ne ohjaavat politiikkaa ja hallintoa ottamaan kansalaisten vaatimukset huomioon. Tähän liittyy uskonnon vapauden mukana tullut tilanne, jossa kirkot ja uskonnot kamppailevat jälleen vallasta transitioyhteiskunnissa. Erityisesti katolisen kirkon ja kommunistisena aikana sekularisoituneen yhteiskuntakulttuurin kohtaaminen on luonut jännitteitä.

Uuden Euroopan hallintouudistuksissa voi siis olla sellaista dynamiikkaa, joka kiinnostaa laajemminkin varsinkin kun sekä läntinen ja itäinen Eurooppa ovat reaalikommunismien vaiheesta huolimatta aika yhtenäinen organisaatiokulttuurinen alue. Lähes 500 miljoonan asukaan Euroopasta ja Uuden Euroopan yli 30:n valtion piiristä löytyy esikuvia hyvin monenlaisista hallintoratkaisuista.

Hyvä esimerkki on Keski-Euroopan suurten kaupunkien kehitys transition aikana. Keskinen ja Itäinen Eurooppa on tunnettu miljoonakaupungeistaan kuten Praha, Budapest, Bukarest, Belgrad, Varsova jne., jotka edustavat perinteisen Euroopan taloudellista ja sivistyksellistä kehitystä. Euroopan pääkaupunkien ja muidenkin suurten kaupunkien kehitysratkaisut ovat vääjäämättömästi kiinnostavia koko Euroopalle (kts. Soos & Temmes 2010). Nämä kaupungit hakevat jälleen vapaammin paikkaansa Euroopan ja maailman taloudessa ja kulttuurissa ja tulle-

vat siinä menestymään. Transition aikana tällä rintamalla on ehtinyt tapahtua paljon. Kommunistisen järjestelmän asettamat sulut rajojen yli tapahtuvalle taloudelliselle toiminnalle olivat esteitä, jotka jarruttivat myös kaupunkien kehitystä.

Aivan toisen tyyppinen esimerkki transition vapauttamasta kehityksestä on eurooppalaisen federalismin ja alueellisen kehityksen ratkaisut. Näitä ratkaisuja etsiessään Uusi Eurooppa joutuu tukeutumaan myös maailmanlaajuisen asiantuntimukseen. Ovathan USA, Kanada ja Australia kehittyneen federalismin kotimaita. Toisaalta myös Venäläisillä ja miksei myös saksalaisilla heidän uudessa tilanteessaan Itäisen Saksan mukaan tulon vuoksi on tässä asiassa annettavaa.

Eurooppalaiset virkamiestradiot joidenkin keskeisten maiden karriäärijärjestelmiseen ovat niin ikään eurooppalaista hallintotraditiota, jota testataan transition yhteydessä. Puolan luoma ranskalaistyyppiseen karriäärikoulutukseen perustuva neutraalien virkamiesten ryhmittymä on hallinnon politisoitumisesta kärsivässä Uudessa Euroopassa kiintoisa esimerkki erilaisesta ratkaisusta. Myös venäläisten paluu keisariajan arvonimiin ja hallintohierarkiaan keskushallinnossa on kiinnostava uudistus vahvan virkamiesaseman luomiseksi.

Ovatko Uuden Euroopan hallinnon kehittäjät löytäneet oikoteitä tiiviimpään ja hallittavampaan hyvinvointivaltioon?

Uuden ja vanhan kohtaaminen luo usein uutta ja avaa silmiä näkemään uudistamisen mahdollisuuksia. Juuri tällainen prosessi on menossa Uudessa Euroopassa. Näiden maiden hallintouudistukset ovat nopeita ja radikaaleja ja virheitä tehdään varmasti. Toisaalta myös virheiden korjaaminen tapahtuu nopeasti; ovathan poliittiset olot monissa näistä maissa edelleen aika labiilit. Poliittisen kulttuurin labiilisuuden ohella virkamiesjohdon nopea vaihtuminen yleensä aina hallitusten vaihtuessa on vaikeuttanut hallinnon kehitystä. Kun hallitukset ovat lyhytikäisiä, seurauksena on ollut virkamiesjohdon jatkuva vaihtuvuus.

Näiden maiden itsestään selvästi kiinnostavien uudistuskokemusten analysoimisessa voimme valita kahden linjan välillä. Voimme suhtautua kriittisesti ja etäisesti, jolloin esille nousevat kehityksen dysfunktiot kuten korruptio, median ja poliittisen johdon konfliktit ja näkökulmat, joita näiden maiden hallitusten vastaiset aktivistit haluavat nostaa esille. Valitettavasti Suomessakin media näyttää pääosin valinneen tämän vaihtoehdon.

Toinen vaihtoehto on tarkastella transitiiokehitystä avoimesti ja perehtyen siihen kunnolla. Silloin näemme vaikeissa oloissa tapahtuneen kehityksen ja olemme valmiita hyväksymään jopa mahdollisuuden löytää uutta ja hyödyllistä näiden maiden kokemuksista. Tässä vaihtoehdossa lähtökohtana on se, että nämä maat

ovat tietyssä yhteiskunnan kehitysvaiheessa, josta on vielä matkaa kehittyneimpien hyvinvointivaltioiden tasolle. Toisaalta transitiokehitykselle on ollut ominaista se, että institutionaaliset ja manageriaaliset ratkaisut on voitu perustaa viimeisimpään alan osaamiseen, jota EU:n antama kehitystuki vielä edistää. Tässä suhteessa transitiomaat ovat edullisemmassa asemassa kuin Vanhan Euroopan hyvinvointivaltiot kuten Suomi, joka rakensi hyvinvointivaltionsa 1970-luvun osaamisen varaan.

Transitiomaiden hallintouudistuksissa syntyy varmasti myös ”sekarotuisia” hallintouudistusten pentuja. Tällä tarkoitan sitä, että uudistuksia suunniteltaessa käytetään eri tahoilta saatua asiantuntemusta. Tällainen yhdistely voi olla sekä ongelma että tuoreiden innovaatioiden lähde. Näissä maissa hyvinvointivaltion ideaali ei ole myöskään sellainen ”epäjumalan” kuva kuin Pohjoismaissa, jota ei voisi arvostella. Muistammehan jo kuolleen kenraali Lebedin toteamukset siitä, miten huonosti pohjoismainen hyvinvointivaltio soveltuu Venäjälle. Myös tämä eroavaisuus luo vapausasteita saada aikaan uusia innovaatioita hyvinvointivaltion kehittämiseksi.

Olemme siis Uudessa Euroopassa arvioimassa nopeaa ja innovatiivista kehitystä, jossa ”sekarotuiset” uudistukset johtuvat erilaisten hallintoideologioiden kohtaamisesta ja jossa hyvinvointivaltio joudutaan rakentamaan siinä määrin erilaiselta pohjalta, että uudistajien on oltava valmiit tarvittaessa muokkaamaan myös hyvinvointivaltion perusratkaisuja. Näin on myös todennäköistä, että Uudessa Euroopassa syntyy Vanhaa Eurooppaakin kiinnostavia hallintouudistuksia.

Uuden Euroopan hallintopolitiikan tekevät kiinnostavaksi seuraavat seikat:

- Hallintopolitiikan dynaamisuus, joka johtuu hallintouudistusten merkityksestä hallituksille
- Ns. pakotettu realismi, joka suuntaa kehittämistoimet ottamaan huomioon talouden mahdollisuudet
- Käytettävissä olevan asiantuntemuksen monipuolisuus, joka perustuu näiden maiden keskinäiseen yhteistoimintaan ja kansanväliseen tukeen.

Uuden Euroopan hallintopolitiikan ongelmia ovat:

- Poliittisen järjestelmän hidas kehitys kohti stabiilimpaa olotilaa
- Virkamiesjohdon nopea vaihtuvuus
- Korruptio ja muut prismaattisesta muutokset johtuvat dysfunktiot.

Lopuksi mainitsen muutamia mielestäni kiinnostavia esimerkkejä, jotka kertovat Uuden Euroopan hallintopolitiikan saavutuksista. Nämä ovat puhtaasti esimerkkejä. Kattavan kuvan luominen tästä laajasta uudistusprosessista ei ole suppeassa artikkelissa mahdollista.

Aloitan kotiradalta yliopistoista. Kun EU - Eurooppa ponnistelee Bolognan prosessin läpiviemiseksi, Uusi Eurooppa on ennakkoluulottomasti panostanut yliopistoihin. On annettu kaikkien kukkien eli myös mm. amerikkalaisille yliopistoille on annettu mahdollisuus perustaa yliopistoja. Näistä kiinnostavin on Unkarin emigrantin suurlahjoittaja Soroksen Budapestiin perustama CEU (Central European University), jolla on ollut merkitystä transitiomaiden poliittisen ja hallinnollisen eliitin koulutuksessa. Vastaavasti Eestin panostukset luoda Tarton yliopistosta tasokas yhteiskuntatieteellistä koulutusta antava yliopisto ja Tallinnan teknillisen yliopiston 2000-luvun vaihteessa perustettu 9 professorin hallintotieteellisen tutkimuksen laitos, ovat merkittäviä ratkaisuja, joilla yhteiskunnan kehitystä on voitu tukea. Myös useimmissa muissa transitiomaissa yliopistojen kehitys, joka on perustunut lukukausimaksuihin, on ollut tärkeä kehityksen moottori. Toisaalta näissä maissa on käytetty yliopisto-ohjelmien akreditointia pyrittäessä karsimaan rönsyillyttä yliopistolaitosta ennakkoluulottomalla tavalla.

IT – teknologia on ollut tärkeässä roolissa monissa transitiomaissa. Mobile – verkoilla on voitu nopeasti uudistaa vanhentunut lankapuhelinliikenne. Myös julkishallinto on hyödyntänyt uutta IT-teknikkaa esimerkillisellä tavalla. Ehkä kiintoisin esimerkki on Eestin toteuttamat internet – äänestysmahdollisuudet parlamenttivaaleissa.

Paikallishallinnon tasolla transitiomaat ovat joutuneet luodessaan paikallista itsehallintoa arvioimaan valtion ja kuntien työnjakoa ja vuorovaikutusta uudelleen. Nämä ratkaisut ovat monasti kiinnostavia laajemminkin. Oman lukunsa muodostavat Uuden Euroopan suurkaupungit, joiden kehittämiseen transitiomaat ovat poikkeuksetta panostaneet. Pääkaupungeille on luotu erityisasema joko perustuslaissa tai erityislainsäädännöllä. Venäjän mielenkiintoiset Mono Town - ratkaisut, jotka perustuvat suurten kaivosten tai tehtaiden dominoivaan asemaan ja ovat usein kaukaisten yhteyksien päässä, ovat esimerkki paikallisesta teollisesta dynamiikasta ja paikallisesta itsehallinnosta (kts. tarkemmin Soos & Temmes 2010).

Tiettyä dynamiikkaa on myös Venäjän federaation sisäisissä järjestelyissä, joissa federaation subjektit sopivat keskushallinnon kesken keskinäisistä suhteistaan. Nämä keskushallinnon ja aluetason subjektien sopimukset saattavat olla innovaatio, jota voitaisiin laajemmin soveltaa keskushallinnon ja alueiden välisissä suhteissa? Niin ikään vanha venäläinen traditio luoda keskusjohdon alueilla toimivien edustajien järjestelmä on kiintoisa laajemminkin. Venäjä tullee olemaan tulevaisuudessa Yhdysvaltain ohella federalismin suurvalta, jonka ratkaisuja tullaan seuraamaan tarkasti.

Vastaavanlaisia esimerkkejä löytyisi lukemattomia. Päätänkin artikkelin esitelläkseni NISPA ceen (Network of Institutions and Schools of Central and Eastern

Europe) eräänä transition tukiorganisaationa ja eräänlaisena tämän prosessin saavutuksena. Järjestöhän on transitiomaiden hallintotieteilijöiden ja hallintopolitiikasta vastaavien virkamiesten ja muiden toimijoiden yhteinen järjestö, jota EU on tukenut. Järjestö toimii hyvin vastaavalla tavalla kuin IISA ja sen tytärganisatiot eli hallinnon tutkijat ja hallintopolitiikasta vastaavat toimijat toimivat yhdessä tässä järjestössä. NISPAceen toiminta on ollut menestystarina, jonka puitteissa hallintotieteellinen tutkimus ja opetus ovat saneet järjestöltä tukea ja jonka puitteissa transitiomaiden hallintopolitiikan parissa työskentelevät ovat onnistuneet luomaan innovoivan ja dynaamisen yhteisen foorumin.

Lähteet

Arakelian, V. (2005). *Privatization as a Means to Property Redistribution in Republic of Armenia and in the Russian Federation*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Körösenyi, A., Toth, C. & Török, G. (2009). *The Hungarian Political System*. Hungarian Democracy Series edited by Peter Sandor, Anna Stumpf ja Lazlo Vass. Budapest.

Salminen, A. & Hyyryläinen, E. (1989). Yhteiskunnan muutosvaiheet ja hallinnon vertailtavuus Fed Warren Riggsin teoriassa. *Hallinnon Tutkimus* 8:3, 169–179.

Salminen, A. & Temmes, M. (2000). Transitoteoriaa etsimässä; Johdatus jälkikommunististen maiden hallinnon uudistamisen lähtökohtiin. Series B: 10. Helsinki: Kikimora.

Soos, G. & Temmes, M. (2010). (Ed.). *Metropolita CEE; Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.

Sänkiaho, R. (2003). Venäjän hallintokäytäntö. *Hallinnon Tutkimus* 4, 394–403.

Temmes, A. (2008). Kansainvälisen kehittämisprojektin haasteet. Teoksessa: R. Rajala, K. Toivonen & M. Rantaniemi (Eds). *Hankkeita lähellä ja kaukana, Kyösti Kurtakko 60 vuotta juhlakirja*. Lapin yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja 18. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Temmes, M., Sootla, G. & Larjavaara, I. (2004). *Models of the Administrative Reform Units; A Comparison of Finland, Estonia and Russia*. University of Helsinki, Department of Political Science. Helsinki: Edita.

Weber, M. (1978). *Economy and Society*. 1–2 edited by Guenther Roth & Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.

11 KUNNALLISHALLINNON UUDISTAMISEN SUURET LINJAT 1980-LUVUN LOPULTA NYKYPÄIVÄÄN: LINJAKKASTA LÄHDÖSTÄ MONIIN KEHITYSSUUNTIIN

Professori Arto Haveri

Johdanto

Tarkastelen tässä artikkelissa hallinnonuudistamista. Mielenkiinnon kohteena on suomalainen kunnallishallinnon uudistaminen muutoksen ”suurten linjojen” näkökulmasta. Käsittelyni kattaa kahden vuosikymmenen ajanjakson, alkaen 1980-luvun lopun viimeisestä vuosisatavuodesta. Hallinnon uudistusten lähtiessä tuolloin liikkeelle keskeinen tavoite oli uudistaa byrokraattinen, konemainen hallinto joustavammaksi, palvelukykyisemmäksi ja tehokkaammaksi. Kunnallishallinnon osalta korostui lisäksi kuntien itsehallinto ja itseohjautuvuus, joita haluttiin lisätä purkamalla sääntelyä ja lisäämällä kuntien valinnan mahdollisuuksia. Myöhemmin uudistamiseen on tullut mukaan monia muita aineksia.

Hahmotan kunnallishallinnon uudistamista lähinnä hallinnonuudistamisen painopisteiden muutoksen näkökulmasta. Kansainvälisessä alan tutkimuksessa hallinnon muutosta kyseisenä ajanjaksona tarkastellaan usein muutoksena perinteisestä julkishallinnosta (t. byrokratiasta) uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) ja hallintaan (governance) (esim. Peters 1997; John 2001; Osborne 2006). Mielenkiinto tässä kohdistuu erityisesti siihen, missä määrin nämä kehityskaaret ovat nähtävissä myös suomalaisessa kunnallishallinnon uudistamisessa. Lisäksi pyrin vastaamaan siihen kysymykseen onko suomalaista hallinnon uudistamista mielekkäämpää tarkastella kutakuinkin suoraviivaisesti etenevänä junana, vai onko kysymyksessä pikemminkin heiluri, jossa muutos tapahtuu heiluriliikkeenä eräiden tärkeimpien johtamis- ja organisointiperiaatteiden ääripäiden, esimerkiksi itsehallinnon ja valtionohjauksen tai keskittämisen ja hajauttamisen välillä?

Aloitin esittämällä joitakin pohdintoja hallinnonuudistamisen luonteesta. Sen jälkeen käsittelen edellä nimettyä kahta kansainvälisessä alan kirjallisuudessa eniten näkynyttä hallinnon uudistamisen ”megareseptiä” uutta julkisjohtamista ja

hallintaa. Tämän jälkeen käyn käytettävissä olevan tilan puitteissa läpi tärkeimmät uudistusorientaatiot kunnallishallinnossa ja esitän tulkinnan niiden taustalla olevasta ajattelumallista. Lopuksi vedän yhteen kunnallishallinnon uudistamisen suuren kehityskaaren viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajalta.

Byrokратиasta uuteen julkisjohtamiseen ja hallintaan

Hallinnonuudistamista voidaan määritelmällisesti luonnehtia tiettyyn hallintojärjestelmään tai organisaatioon kohdistuvaksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää sen toimintaa tai poistaa joitakin sen toiminnassa havaittuja ongelmia. Hallintouudistuksille on tyypillistä myös ohjelmallisuus: se, että uudistamisen hankkeet kytkeytyvät toisiinsa ja muodostavat jonkin suhteellisen yhdenmukaisen kokonaisuuden. (Pollitt ja Bouckaert 2004).

Hallinnon uudistamista on mahdollista tarkastella joko suoraviivaisesti etenevänä mallina, jossa erilaisten uudistusten kautta edetään samaan suuntaan tai sitten heilurina, jossa uudistusten energia syntyy vastavoimana edellisille. Hallinnon uudistuksen junamaista etenemistä selittää mm. se, että tiettyyn asemaan päästyään uudistukset vahvistavat itseään. Uudistamisopin näkemyksiä toistellaan ylikansallisten organisaatioiden, hallinnon ja konsulttien seminaareissa, jossa uudet ajatukset ja innovaatiot ja käytännön toimenpiteet seuraavat toisiaan saman ajatuksellisen viitekehyksen sisällä.

Heilurimaisuutta puolestaan voidaan selittää erällä hallinnon uudistamisen luonteeseen kuuluvilla piirteillä. Koska hallinnon uudistaminen on poliittista, se on myös ideologioiden taistelukenttä, eräänlaista toiminta-vastarinta liikettä. Se jolla on valta, vie heiluria yleensä eri suuntaan kuin vastapuoli. Heiluria voidaan tarvita myös ylilyöntien korjaamiseen. Ylimoitetusta ongelman korjauksesta tulee uusi ongelma, jota varten tarvitaan uusi uudistus. Kunnallishallinnossa palvelujen ulkoistaminen ja järjestäminen erillisten palveluyksiköiden kautta saattaa lisätä toiminnan tehokkuutta, mutta samalla heikentää niiden koordinaatiota ja hallinnon demokraattista ulottuvuutta, jolloin uudistajan haasteena on lisätä poliittisen johdon välineitä. Heiluriliikettä voidaan perustella vielä sillä havainnolla, että uudistusideoiden ydin saadaan usein parhaiten näkyviin asettamalla uudet ideat vastakkain vanhempien ideoiden kanssa. Uudistuksia perusteltaessa olemassa olevat mallit on osoitettava epäonnistuneiksi, tai vähintään vanhentuneiksi.

Viimeistä kahta vuosikymmentä on monissa OECD-maissa nimitetty hallinnon uudistamisen aikakaudeksi. Hallinnon muutoksen suuri linja on ollut muutos ns. perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkisjohtamiseen, ja sittemmin jonkinlaiseen (verkosto)hallintaa korostavaan malliin, niin että voidaan sanoa näiden muodostavan kaksi tärkeintä muutostrendiä julkisen hallinnon kehittämisessä viimei-

sen kahdenkymmenen vuoden aikana (ks. Osborne 2006; Verhoest, Bouckaert, Peters 2007; Klijn 2008; Davies 2005). Toki tämänkaltainen toteamus on aina yleistys, joka kätkee sisälleen monenlaista variaatiota. Esimerkiksi ns. napoleoni-laisen hallintokulttuurin maissa, kuten Ranskassa ja Italiassa, uusi julkisjohtaminen ei koskaan saavuttanut merkittävää jalansijaa. Ja sikäli kun uuden julkisjohtamisen oppeja on ad hoc -tyyppisesti sovellettu, se on tapahtunut kymmenkunta vuotta myöhemmin kuin muualla. Sen sijaan kyseisissäkin maissa voidaan ainakin retorisisella tasolla havaita merkkejä hallintateorian sovelluksista kuten toimijoiden välisen yhteistyön korostamisesta erilaisissa kehittämishankkeissa. Lisäksi on huomattava että uuden julkisjohtamisen valtakausi alkoi jo aiemmin sellaisissa edelläkävijämaissa kuin Britanniassa ja Uudessa-Seelannissa, jotka uudistivat radikaalisti hallintoansa soveltaen geneerisiä johtamisoppeja ja korostaen hallinnon arvoissa tehokkuutta ja asiakasorientaatiota.

Tutkijoiden käsitys perinteisen julkishallinnon sisällöstä on melko yhteneväinen (Peters 1997). Myös näkemys uuden julkisjohtamisen piirteistä näyttäisi tiivistyvän ja yhtenäistyvän sitä mukaa kun aika kuluu ja näemme asian kauempaa (Lähdesmäki 2003). Vaikka vieläkin esiintyy erimielisyyttä uuden julkisjohtamisen luonteesta, esimerkiksi siitä missä määrin uusi julkisjohtaminen oikeasti on julkisjohtamisen paradigma, teoria vai yksinkertaisesti nippu ohjeita hallinnon kehittäjille, sen strategioista ja merkityksestä julkishallinnon uudistamisessa ollaan jo melko yksimielisiä. Sen sijaan käsitykset hallinnan (governance) sisällöstä hajoavat vielä voimakkaastikin. Monet tutkijat näkevät kysymyksessä olevan täysin uusi ja uudelle julkisjohtamiselle monin osin vastakkainen kehityssuunta, joka on syntynyt vastavaikutuksena NPM:n dysfunktioille (Newman 2001; Verhoest, Bouckaert and Peters 2007). Toiset taas eivät näe eroa uuden julkisjohtamisen ja hallinnan välillä kovin suureksi, tai pitävät näitä ainakin osittain sisäkkäisinä käsitteinä (Bovaird and Löffler 2002: 19; John 2001; Chapman ja Duncan 2007).

Verhoest ja kumppanit väittävät neljän maan vertailututkimukseen perustuen, että hallinnon uudistuksissa on nähtävissä selvää heiluriliikettä. Uuteen julkisjohtamiseen perustuvien uudistusten seurauksena erikoistuminen ja työnjako lisääntyivät, syntyi paljon autonomisia organisaatioita joilla oli vähemmän ja selkeämpiä tulostavoitteita. Tämä puolestaan johti autonomian häiriöihin kuten osiooptimointiin ja suuriin transaktiokustannuksiin. Syntyi tarve korjausliikkeelle (heiluri), jossa olennaista on ottaa kontrollia takaisin ja koordinoida erillisiä toimintoja, jotka ehkä tuottavat tuloksia viraston omasta kapeasta tehtävästä katsoen, mutta eivät välttämättä pidemmän aikavälin yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisun näkökulmasta.

Uuden julkisjohtamisen avulla hallinnon uudistamisessa on tavoiteltu erityisesti tehokkuuden, joustavuuden ja paremman asiakasorientaation arvoja (Hyyryläinen 1999: 29). Strategiatasolla näiden on katsottu edellyttävän ensiksikin parempaa johtamista (Pollitt 1984: 157; 1993: 49). Toiseksi uusi julkisjohtaminen on korostanut asiakkaiden näkökulman huomioonottamista laajentamalla heidän valinnan mahdollisuuksiaan (Glatter et al. 1977; Gewirtz et al. 1995). Kolmanneksi, ja kytköksissä edellisiin kahteen, NPM strategia on painottanut taloudellisesti itsenäisempien ja itseohjautuvien julkisten organisaatioiden luomista (Hoggett 1991). Näitä strategioita toteutetaan NPM -työkaluilla, joihin sisältyy hajauttaminen sekä hallintojärjestelmä- että organisaatiotasolla, markkinamekanismien hyödyntäminen, huomion kohdistaminen organisaatioiden tuotoksiin ja tehokkuuden arviointiin panosperusteisen budjetoinnin ja toimintatapojen sijasta sekä yleisesti geneeristen johtamisoppien seuraaminen. (Temmes & Kiviniemi 1997: 21; Stoker 1999: 3–5; Salminen 2004: 76–79).

Kunnallisen demokratian näkökulmasta tulkittuna uusi julkisjohtaminen on yrittänyt selkeyttää poliitikkojen ja virkamiesten välistä suhdetta mm. vapauttamalla poliitikot yksityiskohtaisista päätöksistä, ja siirtämällä heidän huomiotaan strategiseen johtamiseen, yleisten tavoitteiden, kehysten ja periaatteiden asettamiseen. Uuden julkisjohtamisen maailmaan sisältyykin näkemys politiikan ja hallinnon erillisyydestä.

Governance puolestaan korostaa julkisen hallinnon riippuvuutta yhteiskunnasta ja sen muista toimijoista. Hallinnassa on kysymys yhteiskunnan ja talouden ohjauksesta, ja siinä tehtävässä hallinto ei enää voi onnistua yksin, vaan sen on kehitettävä yhteistyöllisiä toimintatapoja sekä yksityisen että kolmannen sektorin kanssa. Monet tutkijat näkevät että governance on nimenomaan verkostoihin perustuvaa hallintaa. Verkostoilla on keskeinen rooli yhteistyön kokoamisessa ja suuntaamisessa ja ne mahdollistavat eri toimijoiden osallistumisen julkisen politiikan tekemiseen. Toinen verkostoihin yleisesti liitetty piirre on että ne myös vastustavat hallinnon ohjausta, ja pyrkivät muodostamaan oman itsenäisen agendansa. (Rhodes 1996: 659). Käytännön uudistuspolitiikan tasolla Britanniassa *Joined-up government*, Australiassa ja Uudessa Seelannissa *Whole of Government*, Kanadassa *Horizontal management* ja Hollannissa *Interactive Policy making* ovat nimilappuja, jotka on liitetty hallinta -reformeihin.

Siinä kun uusi julkisjohtaminen kohdistaa huomionsa sisäisiin johtamiskäytäntöihin ja markkinoihin, hallinta näkee ulkoiset yhteistyöverkostot tärkeimmäksi työkaluksi hallinnon vaikuttavuuden lisäämisessä. Governance korostaa ongelmien kompleksista ja ”wicked-luonnetta”, ja sitä että julkiset toimijat eivät yksin kykene niitä ratkaisemaan. On myös hyvä huomata että siinä kun uusi julkisjohtami-

nen korostaa hallintakysymysten manageriaalista puolta, hallinta haluaa parantaa myös hallinnan poliittisia prosesseja ja kansalaisten osallistumista.

Oman tulkintani mukaan edellä kuvatut kolme mallia eroavat selvästi toisistaan ensiksikin niiden tavoitteleman pääasiallisen koordinaatiomekanismin perusteella. Perinteisessä julkishallinnossa se on hierarkia, uudessa julkisjohtamisessa markkinat ja governance-mallissa verkosto. Tosin tässä yhteydessä on syytä korostaa, että uudistusten perusteella toteutunut käytäntö voi olla erilainen kuin mallin ideaali tavoite. uusi julkisjohtaminen on halunnut korvata hierarkkiset suhteet markkinamaisilla suhteilla sekä organisaatioiden välillä että sisällä siten, että suhteet perustuisivat enemmän sopimiseen (tulossopimukset, johtajasopimukset) kuin yksipuoliseen saneluun. Käytännössä nämä sopimussuhteet lienevät kuitenkin usein ei-todellisia ja luonteeltaan melko hierarkkisia vahvemman osapuolen sanellessa suuren osan niiden sisällöstä. Vastaavasti governance-mallin korostama verkostoihin perustuva koordinaatio on käytännössä kohdannut monia ongelmia.

Toinen olennainen ja selvä ero on suhtautumisessa kansalaisen asemaan suhteessa hallintoon. Perinteinen julkishallinto näkee kansalaisen roolin alamaisena, joka vaikuttaa hallintokoneistoon lähinnä vaalien aikana. Hallinnon linkki yhteiskuntaan muodostuu poliittisen järjestelmän kautta, ei julkisten organisaatioiden omien verkostojen kautta. Vaaleilla valitut poliitikot ja kunnanvaltuusto on se virallinen yhteys, jonka kautta ympäröivä yhteisö vaikuttaa hallintoon. NPM puolestaan on korostanut asiakkaan näkökulmaa ohjauksessa poliitikkojen taholta tulevien yleisten linjausten ohella. Kun palveluja järjestävät erilaiset toimijat, oleellista on pystyä vaikuttamaan suoraan niiden tuottajiin. Governance-mallissa ideaali on aktiivinen yhteisön jäsen, joka osallistuu ja vaikuttaa verkostoissa, ei pelkästään edustuksellisen demokratian kautta tai (rajoitetusti) asiakkaana.

Hallinnon uudistamisen suuri harppaus suomalaisessa kunnallishallinnossa; byrokratiasta itseohjautuvuuteen

Hallinnon kehittämisen suuren harppauksen katsotaan melko yleisesti lähteneen todenteolla liikkeelle keväällä 1987 Holkerin hallituksen toiminnan aloittamisen yhteydessä (esim. Nummela & Ryyänen 1993: 4). Ainakin alkuvaiheen osalta voidaan myös puhua nimenomaan ohjelmallisesta kehittämisestä. Liikkeelle lähtiessä uudistajien keskeinen tavoite oli uudistaa byrokraattinen, konemainen hallinto joustavammaksi, palvelukykyisemmäksi ja tehokkaammaksi.

Tässä hallinnonuudistamisen vaiheessa voidaan nähdä selvästi piirteitä heilurin heilahduksesta. Kysymyksessä oli tilanne, jossa perinteinen byrokraattinen hallinto tarjosi hyvän alustan uudistajille saada ideansa näkyviin ja suunnata kehitystä toiseen suuntaan. Etenkin kuntien vanha valtiosuusjärjestelmä jäykkine ja kal-

liine piirteinen, sekä melko laajasti heikoksi nähty palveluorientaatio olivat kritiikin kohteena. Itsehallinnon vahvistamisen ohella vaadittiin voimakkaasti byrokratian purkamista, palvelun parantamista, kilpailun lisäämistä ja joustavuutta. Juhani Nikkilä (1986) kuvaa aikakauden ajattelua seuraavasti:

”Vaatimukset byrokraattisen hallintotavan ainakin osittaisesta purkamisesta tulevat koko ajan perustelluimmiksi. Ennen muuta hallinnolta odotetaan nyt joustavampia rakenteisiin ja prosesseihin liittyviä järjestelyjä, hierarkkisten valtasuhteiden tarkoituksenmukaisuuden tarkistamista ja vallan hajauttamista alemmille hallinnontasoille ja useampiin pisteisiin.”

Tutkimuksessani kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi (2000), perehdyin 1990 -luvun kunnallishallinnon uudistuksiin, niiden taustalla vaikuttaneisiin ajatusmalleihin sekä syntyneisiin sovelluksiin. Tutkimuksen yhteenvetona oli, että uuden julkisjohtamisen doktriinin olettamukset ja kehittämisreseptit olivat nähtävissä lähes kaikkien uudistushankkeiden taustalla valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta kuntalain uudistukseen sekä edelleen liikelaitosuudistukseen ja palvelusetelikokeiluihin (ks. Myös Temmes & Kiviniemi 1997). Uudistushankkeet muodostivat 1990-luvulla jokseenkin johdonmukaisen ja toisiaan vahvistavan kokonaisuuden. Niiden visionäärisenä tavoitteena oli luoda itseohjautuva, byrokratiaa vieroksuva kunnallishallinto, joka toimii taloudellisesti ja tehokkaasti.

Toisin kuin monissa muissa maissa, uuden julkisjohtamisen oppien noudattaminen ei Suomessa kuitenkaan välittömästi johtanut toimintojen laaja-alaiseen eriyttämiseen yksityistämisen tai ulkoistamisen kautta, tai uudelleenorganisointina perustamalla uusia, ns. yhden asian organisaatioita tai virastoja. Nämä piirteet ovat alkaneet näkyä kunnallishallinnossa vasta viiveellä verrattuna sellaisiin NPM-uudistusten edelläkävijämaihin kuin Uuteen Seelantiin, Britanniaan tai Hollantiin. Sen sijaan Suomessa uudistuksissa korostui sääntelyn purkaminen ja kuntien itsehallinto suhteessa valtioon. Vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistus ja aluehallinnon uudistaminen olivat kaikki suuria hankkeita, joiden selkeänä pyrkimyksenä oli poistaa valtion yksityiskohdasta ohjausta, siirtää ratkaisovaltaa valtiolta paikallistasolle ja lisätä samalla taloudellista ajattelua julkisten varojen käytössä.

Uudistaminen 2000-luvulla; hallintaa, lisää uutta julkisjohtamista ja keskitetyn ohjauksen uudistamista

Monet kansainvälisesti tunnetut hallinnon tutkijat ovat sitä mieltä, että hallinnon uudistamisen heiluri on 2000-luvulla heilahtanut tai heilahtamassa toiseen suuntaan uudesta julkisjohtamisesta. Syynä on tarve ottaa hajauttamisen seurauksena löystynyttä keskushallinnon kontrollia takaisin ja koordinoida eriytynyttä hallin-

toa, joka ehkä tuottaa tuloksia kunkin viraston omasta kapeasta tehtävästä katsoen, mutta ei välttämättä pidemmän aikavälin sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisun näkökulmasta. Näin on jossakin määrin tapahtunut myös Suomessa, ei kuitenkaan läheskään yhtä selvästi kuin esimerkiksi Britanniassa tai Hollannissa. Vahvimmin koordinaation uudistaminen on ollut kehittämisen suunta niissä valtioissa, jotka ensimmäisinä ja kiihvaimmin hyökkäsivät toteuttamaan managerialistisia uudistuksia (Pollitt ja Bouckaert 2004; Verhoest, Bouckaert and Peters 2007).

Kunnallishallinnon uudistuksista ei ole olemassa samanlaista kattavaa tutkimusta kuin 1990 -luvulta. Siksi myöskään tässä esitettävä 2000 -lukua koskeva näkemys ei perustu yhtä systemaattiseen analyysiin kuin aiempaa vuosikymmentä koskeva. Tämän kirjoittaja on kuitenkin itse tutkimusryhmineen tehnyt arviointitutkimusta monista vuosikymmenen tärkeimmistä hankkeista (Seutukuntien tuki -hanke, Kainuun hallintokokeilu) ja voinut varsin läheltä seurata eräiden muiden, kuten PARAS -ohjelman liikkeellelähtöä (ks. Meklin 2010). Monet viime vuosina ohjaamistani väitöskirjoista ovat vähintäänkin sivunneet aihepiiriä empiirisesti ja teoreettisesti (Sihvonen 2006; Laamanen 2007; Nyholm 2008; Airaksinen 2009; Halmeenmäki 2010). Lisäksi sektoripolitiikkoja koskevista uudistushankkeista on tehty kohtuullisen paljon tutkimusta, joka antaa perustaa 2000 -luvun hallintouudistusten taustan ja suunnan arvioinnille.

Vuosituhaten vaihteen jälkeen kunnallishallinnon uudistaminen Suomessa ei ole ollut samalla tavalla johdonmukaista tai selkeään kuntakäsitykseen nojaavaa, kuin edellisellä vuosikymmenellä. Pikemminkin on mahdollista nähdä useita erilaisia kehityskaaria, yhtäältä hallinta -reseptin alle sijoitettavaa verkostojen edistämisen politiikkaa, toisaalta hierarkkista kontrollin palauttamista ja kolmanneksi vielä eräiden NPM -piirteiden kuten yksityistämisen ja ulkoistamisen syventämistä. Hallinnan välineinä on edistetty sekä verkostoja, markkinoita että otettu hierarkiaa uudelleen käyttöön. 2000-luvun uudistuksissa näkyy aikakaudelle ominainen murrosvaihe mm. siinä, että eikä kuntien roolista tai sen kehityssuunnasta ole yhteneväistä näkemystä.

Kuntien taloudellisen tilan heikentyessä ja tulevaisuuden skenaarioiden näyttäessä väestön ikääntyessä yhä huolestuttavammilta, huomiota alettiin kiinnittää kuntarakenteeseen, joka sittemmin onkin ollut uudistamisdebatin keskiössä koko vuosituhaten ensimmäisen vuosikymmenen ajan. Aluksi tämä tapahtui kuitenkin niin, että pyrittiin lisäämään kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä enemmän hallintateorian mukaisilla resepteillä, kuin hierarkkisella lähestymistavalla. Myöhemmin kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä valtion voimakkaaseen interventioon perustuvasta lähestymistavasta tuli hallitseva tapa koota voimavaroja. Kun-

tasolla uuden julkisjohtamisen soveltaminen tiivistyi, vaikka siihen ei suoranaisesti valtion tasolta uudistuspolitiikalla enää vaikutettukaan. 2000-luvulle tultaessa kunnat alkoivat yhä enenevässä määrin siirtää tehtäviä jonkin muun julkisen toimijan, yksityisten palvelumarkkinoiden tai järjestöjen hoidettavaksi (Laamanen 2007).

Governance -malliin liittyvät uudistusajatukset ovat melko selvästi näkyvissä 2000 -luvun uudistamislinjauksissa. Tämä orientaatio alkoi aluksi näkyä poliittisissa puheissa ja sittemmin keskushallinnon tekemissä linjauksissa sekä informaatio- ja resurssiohjauksessa, jolla valtio alkoi aiempaa selkeämmin kannustaa kuntia yhteistyöhön keskenään ja muiden toimijoiden kanssa. Ensimmäinen merkittävä kansalaisten ja verkostojen vastuuta korostava linjaus oli Valtioneuvoston 16. Huhtikuuta 1998 hyväksymä hallintopolitiikan periaatelinjaus, jonka lähtökohtana oli hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaaminen tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Sen tärkeänä periaatteena oli että valtion on luotava edellytyksiä kansalaisten ja yhteisöjen omaehtoiselle toiminnalle. On mahdollista nähdä selviä samankaltaisuuksia tämän kannanoton ja Toni Blairin Britanniassa edellisenä vuonna masinoiman joined-up governmentin linjausten välillä.

Vuonna 2005 annettu valtioneuvoston hallinnon selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (Parempaa palvelua...2005) on toinen merkkipaalu jossa linjattiin kehitystä samansuuntaisesti. Edelleen keväällä 2007 hallituksen vaihtumisen jälkeen annettiin uudessa hallitusohjelmassa terveystoliittiset linjaukset, joissa korostuu uudenlainen yhteisöllisyys ja vastuun tasapaino. ”Palvelujen järjestäminen toteutuu yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa yhteistyössä”(Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma). Tuorein esimerkki on aluehallinnon uudistamishanke, jonka hankekuvauksessa (aluehallinnon uudistaminen) todetaan että ”yleisesti tunnistettu kehittämistarve on muun muassa kasvava tarve poikkihallinnolliseen yhteistyöhön verkostomaisesti ja myös organisatorisia rakenteita kehittäen ”

Parhaita esimerkkejä informaatio- ja resurssiohjauksen käytöstä verkostojen edistämisen politiikassa ovat Aluekeskusohjelma ja Seutukuntien tuki (SEUTU) -hanke (Laamanen 2007). Vuonna 2000 käynnistyneen Seutukuntien tuki -hankkeen ja kokeilualueille säädetyt erityislainsäädännön tavoitteena oli hankkia kokemuksia seutukuntapohjaisen yhteistyön vaikutuksista palveluihin, kunnalliseen itsehallintoon ja yhdyskuntapalveluihin. Kuntia kannustettiin verkostoyhteistyöhön myös laajoilla hallinnonalakohtaisilla hankkeilla. Valtioneuvoston asettaman kansallisen terveyshankkeen (2002) ja sosiaalialan kehittämishankkeen (2003) suuntaviivoina oli perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen erikoispalveluiden järjestäminen seudullisesti. Selkeä esimerkki informaatio- ja resurssiohjauksen käytöstä

horisontaalisen koordinaation edistämiseksi hallintaverkostoilla on myös Vuoden 2007 puolivälissä käynnistynyt sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimana poikkihallinnollinen Terveyden edistämisen politiikkaohjelma.

Governance -uudistukset ovat usein tyypiltään monitasohallintaa, sektoreittaisia tai ns. erityisiin politiikan lohkoihin keskittyviä, eivätkä selkeästi kunnallishallinnon reformeina implementoituja, vaikka niiden vaikutukset lopulta kohdistuvatkin pääasiassa kunnallishallintoon. Aluekehittäminen ja innovaatiopolitiikka ovat tästä tärkeimpiä esimerkkejä. (Niklasson & Quist 2000.) Kummassakin verkostojen edistäminen on yksi pääinstrumenteista (ks. Tiede ja teknologiapolitiikan neuvosto 2003). Vuonna 2001 käynnistynyt aluekeskusohjelma rakentui ajatukselle kaupunkien ja niitä ympäröivien alueiden yhteistyön dynamiikasta, jota tuli tukea käytettävissä olevin keinoin. Erityisesti puhuttiin kaupunkiseutujen omaehtoisista kehitysprosesseista ja itseohjautuvista verkostoista. Aluekeskusohjelma laajeni joillakin alueilla jopa koko maakunnan kattavan yhteistyömenettelyn tukemiseksi. (Aluekeskusohjelman arviointi 2005.)

Pyrkimys koordinaation lisäämiseen näkyy verkostojen edistämisen ohella pyrkimyksenä yksikkökokojen kasvattamiseen ja valtion ohjausotteen tiivistämiseen. Kunta- ja palvelurakennemuutos, palo- ja pelastustoimen uudistaminen, kihlakuntauudistus, Kainuun hallintokokeilu ja valmistelussa oleva uusi terveydenhuoltolaki sisältävät kaikki tähän kuuluvia elementtejä. Erilaisten kehittämissuunnitelmien ja uudistusten lisäksi valtion normiohjaus kuntia kohtaan on voimistunut selvästi 2000 -luvulla (Komulainen 2010). Valtion tiukemman intervention lisäämistä on perusteltu etenkin kasvaneella eriarvoistumisella ja sillä että kunnat eivät ilman ohjausta pysty toteuttamaan rakenteellisia uudistuksia tai huolehdi riittävän hyvin niille määrätystä tehtävistä.

Yhteenveto ja pohdinta; linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin

Kunnallishallinnon uudistaminen oli 1980-luvun lopulta alkaneen ensimmäisen kymmenvuotijakson aikana luonteeltaan linjakasta ja päämäärätietoista. Eri uudistushankkeiden tavoitteena oli uudistaa byrokraattinen hallinto palvelevaksi, taloudellisemmaksi ja joustavammaksi työkaluilla, joista useimmat voidaan sijoittaa NPM -työkalupakkiin. Uudistajilla ei ollut kuitenkaan muita kuin epäsuoria keinoja vaikuttaa esimerkiksi yksityistämisen tai ulkoistamisen edistämiseen, ja ehkä osittain tästä johtuen nämä alkoivat saada kunnissa jalansijaa suhteellisen myöhään tiiviimmän sovellusajanjakson sijoittuessa vasta 2000-luvun puolelle.

2000-luvun ensimmäistä vuosikymmentä on leimannut uudistussuuntien hämähämyys ja osin jopa ristiriitaisuus. On edistetty sekä verkostoja että markkinoiden toimintaa ja uudistettu myös hierarkkisia koordinaatio- ja valvontamekanismeja.

2000-luvun ensimmäistä vuosikymmentä luonnehtii kuntakäsityksen epämääräisyys ja kehittämistä koskevan vision puute. Uudistusten taustalta on vaikea löytää mitään selkeää näkemystä siitä millaiseksi kuntien roolin halutaan yhteiskunnassa muuttuvan. Vastaavasti on vaikea hahmottaa hallitsevaa uudistusdoktriinia, vaikka hallinnan teoriaan liittyvät käsitteet ovat enemmän näkyvissä hallinnon uudistamisen retoriikassa kuin perinteisen julkishallinnon tai edes uuden julkisjohtamisen. Vastaavasti kuntatasolla tarkasteltaessa yksittäisten kuntien hallintoa, voidaan huomata niissä olevan yhtä aikaa piirteitä sekä perinteisestä byrokraattisesta hallinnosta, uudesta julkisjohtamisesta että hallinnasta.

Byrokraattisen hallintajärjestelmän uudistamisessa 1980-luvun lopulta lähtien voidaan selvästi paikallistaa hallinnonuudistamisen heiluri. Totesin alussa että monessa uuden julkisjohtamisen uudistuksia toteuttaneessa OECD-maassa heiluriliike on jatkunut niin että uudistusaaltoa on seurannut governance -uudistus. Konservatiivien johtaman hallinnon alaisuudessa voitiin Isossa-Britanniassa toteuttaa paikallishallinnon uudistus, jolle oli luonteenomaista keskushallinnon voimakas väliintulo, nopeampoinen ja yksioikoinen uudistaminen sekä hyperaktiivisuus (Stoker 1995: 4–6). Vastaavasti Labour valtaan päästyään toteutti voimakkaasti governance-malliin perustuvaa politiikkaa 1990-luvun lopulta lähtien. Tähän antoi mahdollisuuksia brittiläinen poliittis-hallinnollinen järjestelmä, jossa yhden puolueen enemmistö parlamentissa salli nopean lainsäädännön uudistamisen. Myös hallintokulttuuri sekä paikallistason heikko poliittinen voima mahdollistavat erilaisen toimintatavan kuin suomalaisessa kontekstissa.

Entä Suomessa? Suomalaiseen yhteiskuntaan liittyy pyrkimys kompromisseihin ja ristiriitojen pitämiseen siedettävällä tasolla. Myöskään poliittinen järjestelmä ei tue nopeita suunnanmuutoksia. Uudistukset eivät meillä yleensä mene samalla tavalla äärimmäisyyksiin kuin edellä viitatuissa anglosaksisissa maissa, vaan ovat pikemminkin vähittäisiä muutoksia olemassa olevaan todellisuuteen. Tästä huolimatta tietty heilurimaisuus on näkyvissä meilläkin, joskin hieman eri syystä kuin uutta julkisjohtamista syvälti toteuttaneissa maissa, jossa korjausliike muodostui seurauksena eriytyneelle ja osaoptimoivalle hallinnolle.

Suomessa kunnallishallinnon uudistuksissa korjausliike on ollut seurausta enemmänkin kahdesta seikasta. Ensiksikin ja kaikkein selkeimmin se on ollut seurausta kuntien itsehallinnon vahvistumisesta 1990-luvulla. Ja toiseksi kuntahallinnon pirstoutumisesta ja koordinaation katoamisesta ns. verkostokuntakehityksen seurauksena.

Jälkimmäiseen liittyen voidaan todeta, että Suomessa sekä uuden julkisjohtamisen että hallinta -doktriinin soveltaminen on johtanut siihen, että kunnista on kehittynyt yhä enemmän ns. verkostokuntia. Kuntia, joissa palveluja tuottavat ja poli-

tiikkaa tekevät yhä enemmän muut kuin kunnan välittömässä kontrollissa olevat organisaatiot ja yhteisöt. Suomalaiselle hallinnon pirstoutumiselle on olennaista että eniten vuosituhannen vaihteessa lisääntyi nimenomaan kuntien välinen yhteistyö (ks. Haveri & Pehk 2008), joka ei kuitenkaan kyennyt vastaamaan niihin kuntarakenteiden muutosta koskeviin odotuksiin, joita valtiovallalla kuntien yhteistoimintaa kohtaan oli. Seurauksena oli valtion ohjausotteen tiivistäminen kunta- ja palvelurakennemuutuksen sekä eräiden sektorikohtaisten hankkeiden (palo- ja pelastustoimi, terveydenhuolto) avulla.

Hallintouudistusten heiluri on kuitenkin selkeimmin syntynyt seurauksena kuntien lisääntyneelle itsehallinnolle. Samalla kun autonomia 1990-luvulla vahvistui, myös kuntien toimintatavat erilaistuiivat ja valtion viranomaisten kontrolli kunnista heikkeni esimerkiksi Lääninhallitusten valvontakyvyn muodostuessa lähinnä symboliseksi. Sitä mukaa kun kuntien ongelmat palveluiden järjestämisessä kasvoivat ja julkisuudessa käydyt keskustelut epätasa-arvosta ja kuntien huonosta palvelukyvyistä lisääntyivät, kasvoi myös valtakunnallisten päätöksentekijöiden halu puuttua kuntien asioihin ulkoapäin lisäämällä sääntelyä ja käynnistämällä erilaisia pakottavan luonteisia uudistushankkeita (PARAS).

1990-luvulla tapahtunut kuntien itsehallinnon vahvistaminen itse asiassa sisälsi jo siemenen seuraavasta uudistuksen suunnasta eli koordinaation ja kontrollin palauttamisesta. Näin ongelman korjauksesta tuli itsessään uusi ongelma ja hyvä alusta poliittisen agendan muodostukselle. Nykytilanteessa, kun tiedetään että kuntien valinnan mahdollisuudet lisääntyvien palveluhaasteiden, heikentyneen kuntatalouden ja lisääntyneen sääntelyn keskellä ovat kovin vähäiset, voidaan kysyä onko heiluri jo ääri-laidassa ja onko odotettavissa jälleen siirtyminen toiseen eli itsehallinnon suuntaan?

Hallinnon optimaalinen säätäminen on äärimmäisen vaikeata, ellei mahdotonta. Uudistaminen on pitkälti huomion kohdentamista ja valintojen tekemistä erilaisien tavoitteiden välillä. Kykymme uudistuksiin ovat siinä mielessä aina rajoittuneita, että voimme saavuttaa joitakin tavoitteita kerrallaan, mutta usein muiden asioiden kustannuksella. Työnjaon ja erikoistumisen lisääminen voi parantaa tulosyksiköiden tehokkuutta, mutta lisätä pirstoutuneisuutta ja osaoptimointia ja näin heikentää kokonaisuuden koordinaatiota. Autonomian lisääminen parantaa yleensä erilaisuuden huomioimista ja innovaatiokykyä, mutta heikentää yhdenvertaisuutta. Päätösvallan keskittäminen virkamiehille auttaa kuntia priorisoimaan asioita, mutta voi johtaa demokratiavajeeseen. Laajan osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien tavoittelu puolestaan johtaa usein hallintoprosessin hitauteen ja väljähtyneisiin kompromisseihin.

Lähteet

Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press.

Aluekeskusohjelman arviointi (2005). Seppo Laakso, kaupunkitutkimus TA Oy. Ritsilä, Jari & Haukka, Jukka. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Bovaird, T. & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'. *International Review of Administrative Sciences* 68:1, 9–24.

Chapman, J. & Duncan, G. (2007). Is There Now a New New-Zealand Model? *Public Management Review* 9:1, 1–25.

Davies, J. S. (2005). Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network. *Policy Studies* 26:3–4, 311–335.

Gewirtz, S & Ball, S.J. & Bowe, R. (1995). *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.

Glatter, R., Woods, P. & Bagley, C. (eds). (1977). *Choice and Diversity in Schooling. Perspectives and Prospects*. London, Routledge.

Halmeenmäki, T. (2010). *Kunta-alan eläkepoistuman haasteet ja ratkaisumallit*. Helsinki: Kuntien eläkevakuutus.

Hyyryläinen, E. (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia 73. Vaasa: Vaasan yliopisto.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.

Haveri, A. (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Haveri, A. & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.

Klijn E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. An assessment of ten years of the theme. *Public Management Review* 10:4, 505–526.

Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista*

vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laamanen, E. (2007). *Vapaaehtoiset pakkoliitokset*. Helsinki: Kuntaliitto.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia 113. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Meklin, P. (2010). *Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa*. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman kokoomaraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Acta plus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Newman, J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. Thousand Oaks: Sage.

Nikkilä, J. (1986). *Julkinen hallinto ja yhteiskunta; johdatus julkisen hallinnon makroteorioihin*. Helsinki: Valtion koulutuskeskus.

Niklasson, L. & Quist, J. (2000). *Joining-up for Regional Development: Strategies to Overcome Intergovernmental Fragmentation in Twelve Countries*. Paper for the Conference of the European Group of Public Administration (EGPA). Madrid, September 2007.

Nummela, J. & Ryyänen, A. (1993). *Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Nyholm, I. (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Osborne, S.P. (2006). 'The New Public Governance'. *Public Management Review* 8:3, 377–387.

Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa (2005). Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue-, ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista 2/2005. Helsinki: Valtioneuvosto.

Peters, B. G. (1997). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration* 24:2, 153–183.

Pollitt, C. (1984). *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments, 1960–1983*. London: Allen & Unwin.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management reform. A Comparative Analysis*. 2nd eds. Oxford: Oxford University Press.

Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Sihvonen, M. (2006). *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Stoker, G. (1999). The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government. Teoksessa: R. Rhodes & G. Stoker (Eds). *The New Management of British Local Governance*. New York: MacMillan Press. 1–21.

Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos*. Helsinki: Edita.

Verhoest, K., Bouckaert, G. & Peters, B. G. (2007). Janus-faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences* 73:3, 325–348.

12 AKATEEMISEN JOHTAMISEN MAHDOLLISUUKSIA

Professori Timo Aarrevaara

Johdanto

Tämä kirjoitus käsittelee akateemisen johtamisen mahdollisuuksia yliopistoissa empiirisen tutkimuksen valossa. Havainnot pohjautuvat kansainväliseen muuttuva akateeminen professio-tutkimuksen aineistoon, joka on kerätty noin 30 maassa vuosina 2007–2010. Tutkimuksen toinen osa on käynnistynyt Suomen osalta 2010, ja se perustuu kahdeksan eurooppalaisen maan laajaan haastatteluaineistoon. Tutkimuksen molemmat vaiheet antavat mahdollisuuden tehdä huomioita yliopistojen akateemisen johtamisen kehittämiseksi.

Yliopistojen hallintotavan muutos

Suomalainen korkeakoulujärjestelmä on mielenkiintoinen yhdistelmä vahvoja instituutioita, joita ovat erityisesti yliopistot, ammattikorkeakoulut ja niitä ohjaava opetus- ja kulttuuriministeriö. Toisaalla korkeakoulujärjestelmään kiinnittyy kansallinen innovaatiojärjestelmä alueellisine ohjelmineen, korkeakoulujen rahoitusjärjestelmä ja politiikkaohjelmat. Korkeakoulujärjestelmälle onkin ominaista, että hallinto on monitasoista, kansallinen päätöksenteko monimutkaista ja korkeakouluihin kohdistuvat intressit hajanaisia. Kun taas tarkastellaan yliopistojen sisäisiä toimintatapoja, tulee nopeasti esille akateemisen profession merkitys, joka näkyy akateemisen ammatin antamina perinteisinä asemina ja auktoriteettina. Yliopistojen hallinnossa on korostetusti esillä pyrkimys kollegiaaliseen päätöksentekoon tavalla, joka ei ole tyypillinen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Toki yliopistoja koskevat myös monet kansalliset ja kansainväliset trendit, jotka ovat 1990-luvulta alkaen heijastuneet korkeakoulu-uudistuksina. Yliopistojärjestelmän uudistuminen liittyy 2010-luvulla sekä toiminnan muutoksia tukevaan rakenneuudistukseen että yliopistojen toimintatapojen muutokseen. Osaltaan korkeakoulu-uudistuksiin ohjaavat paineet ovat myös kansallisia. Avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus ovat eurooppalaisia arvoja, jotka ovat myös eurooppalaisten korkeakoulu-uudistusten taustalla. Näitä

arvoja on sisällytetty vuoden 2009 yliopistolakiin (558/2009), joka on vahvistanut yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomian vahvistaminen lopettamalla niiden aseman valtion tilivirastoina (Aarrevaara, Dobson & Elander 2010). Vuoden 2010 alusta alkaen yliopistot toimivatkin itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina tai säätiölain mukaisina säätiöinä. Tämä antaa yliopistoille paitsi vastuuta omasta toiminnastaan, myös mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja kehittää toimintaansa. Tässä tarkoituksessa yliopistot profiloituvat uusille kehittämisensuunnilleen tai vahvuusalueilleen.

Suomalaisessa yhteiskunnassa varsinkin julkisiin tehtäviin kohdistuva relevanssin vaatimus koskee yliopistoja siinä kuin muita pääosin julkisrahoitteisia organisaatioita. Yliopistoilla on kuitenkin ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä, jotka estävät resursien keskittämistä ja luopumista vakiintuneista, mutta strategisten päämäärien kannalta toissijaisista toiminnoista. Tästä näkökulmasta tarkastellen kollegiaalinen päätöksenteko ei lisää strategisen johtamisen mahdollisuutta.

Rahoitusjärjestelmän ja valtion ohjauksen muutokset kuitenkin ohjaavat yliopistoja nykyistä voimakkaampaan profiloitumiseen. Myös informaatio-ohjaus yleisesti ja laadunvarmistusjärjestelmien kehittyminen erityisesti on tuottanut joilla vahvuusalueiden merkitys korostuu. Meneillään olevat uudistukset tekee haastavaksi se, että yliopistot ratkaisevat samanaikaisesti sekä laadun että laajuuden kysymyksiä. Merkittävä osa laadun kysymyksistä on sellaisia, joiden ratkaiseminen on ensisijaisesti akateemisen profession vastuulla. Näitä ovat esimerkiksi tutkimuksen tason ja relevanssin, opetuksen laadun sekä toiminnan läpinäkyvyyden kysymykset.

Uutena yliopistojen sisäisenä tekijänä muutoksissa on syytä myös korostaa sitä, että ulkoisten sidosryhmien vaikutusvalta on vahvistunut yliopistojen ylimmässä hallinnossa (Yliopistolaki 558/2009, 15§ ja 24§). Tämä tuo päätöksentekoon esille näkökulman, joka perustuu muihin kuin kollegiaalisen päätöksenteon tuottamaan argumentaatioon. Sidosryhmät voivat tuoda uutta sitoutumista yliopiston tavoitteisiin, vuorovaikutusta toimintaympäristöön ja yhteistyön lisäämistä yliopiston ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Tämä uusi tilanne päätöksenteossa ei kuitenkaan ole saavuttanut ongelmitta akateemisen profession hyväksyntää.

Yliopistoissa tieteenalat edustavat akateemista jatkuvuutta, ja arvostusten uudistuminen toteutuukin ennen kaikkea akateemisen profession arvostusten uudistumisena. Mutta miten akateeminen professio seuraa tätä kehityskulkua? Ja kuinka houkutteleva on akateeminen ura, jos yliopistot muuttavat toimintatapojaan lähemmäs yhteiskunnan muiden organisaatioiden arvoja? Nämä ovat kysymyksiä, joista Suomessa ei vielä ole keskusteltu riittävästi.

Akateeminen professio muutoksen toteuttajana

Suomessa akateeminen professio työskentelee tutkimuksen, opetuksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden alueella tai akateemisisissa johtotehtävissä. Donald Lightin (1974) määritelmää soveltaen voidaan sanoa, että akateeminen professio on se osa tutkimusprofessiota, joka työskentelee korkeakoulujen ja yliopistojen tehtävissä. Muodostaa vahvan yhteisön, jonka vaikutusvalta perustuu suomalaisessa yhteiskunnassa muun muassa tiedon arvostuksen mukanaan tuomaan sosiaaliseen asemaan ja koulutusvastuuseen uusista sukupolvista.

Akateemisen profession toimintaa onkin mielekästä verrata kansallisesti korkeakouluittain, tieteenaloittain ja eri uravaiheessa olevien välillä. Kansallinen näkökulma on tärkeä toiminnan kehittämisessä, mutta akateeminen professio on myös varsin kansainvälinen sekä koulutuksen että tutkimuksen kysymyksissä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että suomalaiset yliopistot panostavat tällä hetkellä voimakkaasti kansainvälisiin maisteriohjelmiin ja tutkijat julkaisevat pääosan keskeisistä tutkimustuloksista kansainvälisillä julkaisufoorumeilla. Siksi on välttämätöntä seurata millä tavoin akateeminen professio toimii korkeakoulurakenteissa verrattuna eurooppalaisiin referenssimaihin. Muuttuva akateeminen professio-tutkimuksessa vertailukohteina ovatkin korkeakoulujärjestelmät, instituutiot, oppialat ja sukupolvet.

Jokaisessa Muuttuva akateeminen profession tutkimukseen osallistuvassa maassa työ korkeakouluissa perustuu kansallisiin traditioihin, jotka asettavat erityisvaatimuksia vertailujen tekemiselle eri maiden akateemisen profession välillä. Tällainen tekijä on esimerkiksi professioon kiinnittyminen. Suomessa ura yliopistossa opetuksen ja tutkimuksen tehtävissä käynnistyy tutkimuksella, kun taas monissa keskeisissä referenssimaisissa tie akateemiseen uraan kulkee opetuksen kautta tutkimukseen. Siksi akateemista professiota on syytä tarkastella ottaen huomioon kansallisten järjestelmien erityistekijät sekä tekemällä eroa uran alkuvaiheen ja uran ylimpien portaiden vastaajien näkemyksiin.

Muuttuva akateeminen professio on vertaileva tutkimus, jonka ratkaistavat ongelmat ovat tyypillisiä ylipäättään yhteiskuntatieteelliselle vertailevalle tutkimukselle. Tässä yhteydessä vertailu on systemaattinen tiedonhankinnan tapa ja itsenäinen metodi, joka perustuu päättelysäännöille. Akateemisen profession koskevat ilmiöt muodostetaan kokonaisuuksiin, jolloin erilaisuuksien ja samanlaisuuksien havaitseminen on mahdollista. Näitä kokonaisuuksia ovat akateemisen työn luonne, muutosta ohjaavat tekijät, akateemisen uran houkuttelevuus sekä akateemisen profession mahdollisuus edistää tietoyhteiskuntatavoitteita sekä kansallisten ohjelmien tavoitteita. Vuosina 2007–2008 toteutettu kyselytutkimus edustaa nomoteettista, objektiivista ja yleistävää lähestymistapaa jossa akateemisen pro-

fession toimintaa tarkastellaan tiettyä kansainvälisen tutkimuskonsortion käyttämiä yhteisiä käsitteitä vasten. Tällainen lähtökohta tuottaa yleistettävää vertailevaa tietoa, mutta osuu kunkin vertailun kohteena olevan maan akateemisen profession ilmiöihin hiukan eri tavoin. Näistä lähtökohdista toteutetussa kansainvälisessä vertailuissa tarvitaan kunkin maan erityistuntemusta, jotta survey-aineiston tulokset ovat tulkittavissa.

Vuosina 2010–2011 toteutettavassa haastattelututkimuksessa (EUROAC) vertailuvan metodin suuntana taas on idiografinen lähestymistapa, joka edustaa subjektiivista ja ymmärtävää otetta kohteeseensa. Tämä on perusteltu tilanteessa, jossa tavoitteena on akateemisen profession uudelleen määrittäminen ja havaintojen määrä rajallinen. Akateemisen profession uudelleen määrittämiseen on kuitenkin aihetta yliopistojen siirryttyä valtionhallinnon ulkopuolelle ja virkojen korvaannuttua työsuhteilla. Idiografinen lähestymistapa on perusteltu tilanteessa, jossa yliopistouudistuksen vaikutuksista on akateemisissa yksiköissä vielä vähän kokemusta. Tietoa on kuitenkin aiheellista tuottaa niin työnantajan kuin työntekijäjärjestöjenkin tarpeisiin. Vuodesta 2010 työnantajan neuvotteluoikeudet ovat siirtyneet yliopistoille, ja ne tarvitsevat tosiasioita voidakseen profiloitua selkeämmin myös nykyistä itsenäisemmän henkilöstöpolitiikan avulla.

Eurooppalainen vertailu näkökulmana uudistuksiin

Muuttuva akateeminen professio -hanke jatkaa 1990-luvun alussa toteutetun Carnegie-surveyn perinnettä kohdistuen työn muutokseen korkeakouluissa. Se kattaa jo lähes 30 maata, ja Suomi ei ole ollut aiemmin mukana vastaavassa laajassa kysely- ja haastattelututkimuksessa. Toki akateemista professiota on tutkittu, mutta yhtenäiseen kansainväliseen aineistoon liittyminen on uusi elementti. Euroopan maista sen ovat toteuttaneet Irlanti, Iso-Britannia, Kroatia, Norja, Portugali, Puola, Saksa, Suomi ja Sveitsi. Vertailu tullaan ulottamaan myös Itävaltaan ja Romaniaan jotka ovat toteuttaneet kyselyn. Muuttuva akateeminen professio-hanke perustuu verkostomaiseen toimintatapaan, johon on ollut mahdollista liittyä kansallisin rahoitusinstrumentein. Opetusministeriö- ja kulttuuriministeriö on vuosina 2008–2009 kattanut pääosan Suomen Muuttuva akateeminen professio-tutkimuksen kustannuksista ministeriön sektoritutkimusvaroista, ja survey-tutkimusta seuraavan vuosien 2010–2011 haastattelututkimuksen rahoittaa Helsingin yliopisto. Vuonna 2008 toteutettu kysely tuotti 1452 vastausta, joista 1115 yliopistoista ja 334 ammattikorkeakouluista, ja vastaajat edustavat kattavasti korkeakouluja, tieteenaloja sekä ja eri ikäryhmiä. Suomen osalta kysely kattaa 19 yliopistoa ja 24 ammattikorkeakoulua. Kyselyn teemat käsittelevät mm. akateemisen uran houkuttelevuutta ja akateemisten työmarkkinoiden syntyä, akateemisen profession toi-

mintaa yksiköissään ja kykyä siirtää osaamista informaatioyhteiskunnan tavoitteisiin (Aarrevaara & Pekkola 2010; Aarrevaara 2010; Pekkola 2010).

Muuttuva akateeminen professio-tutkimus on väline korkeakoulu-uudistusten seuraamiseksi Suomessa, ja sen toteutus on perusteltua jo tästäkin näkökulmasta. Hankkeen varsinaiset hyödyt ovat kuitenkin vertailevan tutkimuksen alueella. Useilla Useilla muuttuva akateeminen professio-tutkimukseen osallistuvilla mailla on samansuuntaisia muutospaineita kuin Suomella, ja nämä tekijät on dokumentoitu esimerkiksi OECD:n korkeakoulutusta käsitteleviin maaraportteihin. Suomen korkeakoulujärjestelmää on verrattu monissa yhteyksissä keskeisiin referenssimaihin, mutta yhtenäistä vertailua akateemisen profession toiminnasta korkeakoulujen sisällä ei ole tehty. Siksi laitos- ja tiedekuntatasolla työskentelevien opettajien ja tutkijoiden kansainvälinen vertailu on tärkeä avaus kehittämiseen.

Muuttuva akateeminen professio-tutkimuksen kyselyaineisto on kerätty vuodenvaihteessa 2007–2008. Vuosi oli erikoinen, sillä yliopistojen tutkinnonuudistuksen siirtymäajan päättymisen vuoksi valmistuneiden määrä oli ennätyksellinen nousten vuoden 2007 noin 13900 ylemmän tutkinnon tasosta aina 21800 vuonna 2008. Vaikka tutkielmien ohjaus ja kurssien osallistujamäärien kasvu on lisännyt opettajien työmäärää, ei tämä suoraan näy suoritteissa. Esimerkiksi KOTA-tietokannan mukaan ulkomaisten referoitujen artikkelien määrä kasvoi vuonna 2008, mutta kotimaisten artikkelien määrä väheni. Tosin mahdollinen suoritustason muutos näkyy viiveellä useamman vuoden aikana.

Suomen tulokset kertovat eriytyvästä akateemisesta kulttuurista

Suomalaiselle akateemiselle professionille on tyypillistä työskentely määräaikaissa tehtävissä. Määräaikaissa toimiminen vaikuttaa akateemisen työn luonteeseen yksilötasolla, ja se koskee ennen kaikkea uran alkuvaiheissa toimivia. Suomessa vastanneista professoreista vain noin viidennes toimii määräaikaissa työsuhteessa kun nuorimpien ikäluokkien vastaajista useampi kuin neljä viidestä toimii määräaikaissa tehtävissä. Tulostavuu, vuosittaiseen kokonaistyöaikaan siirtyminen ja työajan raportointi koetaan akateemisen vapauden rajoitteiksi, mutta profiloitumista tavoittelevien yliopistojen näkökulmasta ne näyttävät työnjakoa edistävilä välineiltä. Perinteiset laaja-alaiset akateemiset työnkuvat eivät ohjaa erikoistumiseen samalla tavoin kuin kapeammat, määräajoin vahvistettavat työnkuvat. Mitä ovat ne työnjaon toteuttamiseksi vaadittavat välineet, joita akateemiseen profession kiinnittyneet vastaajat ovat valmiita hyväksymään? Tähän kysymykseen voidaan saada oleellista uutta tietoa haastattelujen avulla vuoden 2011 aikana.

Työsuhteiden kesto on riippuvainen niistä tekijöistä, joilla työsuhteita ylipäätään säädellään yhteiskunnassa. Siksi eri maiden välillä on suuria eroja, jotka eivät johdu ainoastaan yliopistojen omasta henkilöstöpolitiikasta. Yleisten työmarkkinoihin liittyvien tekijöiden lisäksi akateemisen profession työsuhteiden kesto vaikuttaa mm. se, sovelletaanko maassa tenure track-järjestelmää. Tämä huomioon ottaen Suomi sijoittuu Muuttuva akateeminen professio-tutkimuksen tuottaman vertailun ääripäiden väliin työsuhteiden kestossa. Suomessa vain hieman alle kolmannes akateemisen uran ensimmäisillä portailla työskentelevistä toimii vakinaisissa työsuhteissa. Keskeisistä referenssimaista Norjassa, Portugalissa, Saksassa ja Sveitsissä vastaava luku on alle neljännes. Iso-Britanniassa ja Puolassa yli puolet uran ensimmäisillä portailla toimivista vastaajista on vakinaisissa työsuhteissa.

Vakinaisten työsuhteiden määrää Suomen osalta tutkimusaineistossa lisää uran alkuportilla toistaiseksi solmituissa työsuhteissa toimivien yliopisto-opettajien määrä ja vähentävät päätoimiset tutkijakoulutuettavat, joita Suomen aineistossa on suurempi määrä kuin referenssimaissa. Akateemisen uran senioritehtävissä toimivia ovat professorit, yliopettajat, tutkimusjohtajat, väitelleet yliopistonlehtorit tai vastaavissa tehtävissä toimivat kuten itsenäiset tutkimusryhmien johtajat sekä yliopistojen hallinnossa toimivat dekaanit, päätoimiset varatehtorit ja rehtorit. Kaikissa vertailun kohteena olevissa maissa senioritehtävissä toimivista yli puolet toimii vakinaisissa tehtävissä, Suomen vastaajista kuitenkin vain 58 %, mikä on vähemmän kuin keskeisissä referenssimaissa.

Iso-Britanniassa ja Suomessa yli puolet eri uravaiheissa olevista vastaajista katsoo, että omassa yliopistossa on vahva tulohajautuksen suuntaus. Molemmissa maissa yli puolet vastaajista katsoo myös, että yliopistossa toteutetaan ylhäältä alas johtamisen tapaa. Erona Iso-Britanniaan on kuitenkin se, että Suomen vastaajista vain alle viidennes katsoi, että yliopistossa on mahdollisuus ammatilliseen kehittymisen johtotehtävissä yksikkötasolla. Noin 40 prosenttia Suomen vastaajista katsoi, että hallinnon johtotehtävissä toimivat ovat päteviä.

Edelleen alle kolmannes suomalaisista vastaajista katsoi, että hyvä kommunikointi akateemisten työntekijöiden ja johdon välillä tai että yliopistossa sovelletaan kollegiaalista päätöksentekotapaa. Italia, Kroatia ja Suomi ovat kolme maata, jossa alle neljännes vastaajista katsoo, että hallinto tukee opetus- tai tutkimustoimintaa.

Tulokset kertovat akateemisen profession kriittisestä suhtautumisesta yliopiston rakenteisiin ja johtamiseen. Esimerkiksi korkeakoulujen hallintoa kuvaavissa väitteissä erot ovat merkittäviä eri maiden välillä, mutta pääosin pieniä eri uravaiheissa toimivien välillä. Toki vastauksiin mahtuu erilaisia näkemyksiä, mutta akatee-

minen professio näyttää jakavan varsin yhteistä, korkeakoulujärjestelmään sidottua käsitystä hallinnon ja johtamisen ilmiöistä.

Pysyykö ala houkuttelevana?

Korkeakoulureformien avaimet ovat löydettävissä rakenteellisten uudistusten jälkeen tiedekunta- ja laitostason käytäntöjen muutoksia. Akateemisen profession muutoksen taustalla ovatkin pitkällä aikavälillä havainnoitavat tehtävät, kuten kansainvälistyvät koulutusmarkkinat sekä akateemisen profession työmarkkinoiden laajentuminen. Tämä näkyy akateemisten yksikköjen käytännöissä akateemisiin rooleihin ja sitoumuksiin perustuvan toimintatavan muutoksena ja siirtymisenä oppialaperusteisiin sekä sosiaalisiin sitoumuksiin perustuvaksi toimintatavaksi (Aarrevaara & Hölttä 2008: 119).

Eräänä huolena tässä muutoksessa on kuitenkin se, että tutkimuksen ja opetuksen työn edellytykset ovat Suomen yliopistoissa erilaisia kuin verrokkimaissa. Yliopistoura on alkuvaiheessa useimmille pätkätyötä, ja sitoutuminen akateemiseen yhteisöön ja sen tavoitteisiin kasvaa merkittävästi vasta senioriteetin mukana. Taustalla on yliopistouran hierarkkisuus ja vastuullisten akateemisten tehtävien kasautuminen melko pienelle määrälle toimijoita. Huolena on myös se, että akateemisen profession kansainvälistyminen on Suomessa vielä vähäisempää kuin keskeisissä referenssimaissa. Eräänä esteenä näyttäisi olevan uran rakentuminen alkuvaiheessa eri elementeistä kuin keskeisissä referenssimaissa eli opetuksen sijaan tutkimukselle.

Muuttuva akateeminen professio-tutkimuksen toisen vaiheen (EUROAC) tulokset voivat laajentaa vuosina 2007–2008 toteutetun surveyn avulla hankittua kokonaiskuvaa akateemisen profession työolosuhteisen taustalla olevista sosiaalisista muutoksista. Näin kontekstia rakentava näkökulma syvenee yliopistoista koko yhteiskunnan muutoksen suuntaan sekä korkeakoulutuksen globalisaation teemoihin. Tähän mennessä Muuttuva akateeminen professio-tutkimus on tuottanut ainutlaatuista evidenssiä korkeakoulututkimukseen ja suomalaiseen organisaatio-teoreettiseen keskusteluun. Keskeisiksi teemoiksi ovat nousseet akateemisen työn luonne sekä näitä muutoksia ohjaavat sisäiset ja ulkoiset tekijät.

Menetelmällisesti EUROAP täydentää oleellisesti Muuttuva akateeminen professio-surveyn aineistoa. Tämä aineisto on antanut selkeän kuvan suomalaisen akateemisen profession työstä ennen yliopistouudistusta, mutta niiden taustalla olevat ilmiöt edellyttävät tiedon syventämistä kvalitatiivisen tutkimuksen keinoin. Samalla tarvitaan tietoa siitä, miten profession toiminnan edellytykset ovat muuttuneet uuden yliopistolain voimaan astumisen jälkeen. Nämä kaksi aineistoa luovat yhteyden akateemisen yhteisön, yliopistorakenteiden ja yhteiskunnan keskinäisiin

suhteisiin. Syvälinen, idiografinen vertaileva analyysi tuottaa oleellisesti uutta tietoa eurooppalaisten maiden, oppialojen ja korkeakouluinstituutioiden välillä.

Muuttuva akateeminen professio-tutkimus on tuonut esille, että yliopistojen opetuksen, tutkimuksen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tehtävien houkuttelevuudessa on Suomessa vielä paljon tekemistä. Tyytyväisyys työhön kasvaa toki työhön käytettyjen vuosien ja urakehityksen myötä, mikä kertoo osaltaan siitä että alalla on vähemmän houkuttelevia työtehtäviä erityisesti nuorimmille ikäluokille. Se ei kuitenkaan tarkoita, että nuoremmilta ikäluokilta ei löytyisi motivaatiota tai tässäkin kuvatus aineiston avulla osoitettua työtyytyväisyyttä.

Muuttuva akateeminen professio-tutkimus on tuonut esille myös sen, että professoreista vain harva on tyytymätön työhönsä, ja työolojen osalta kuitenkin useampi arvioi niiden ennemmin huonontuneen kuin parantuneen. Työtyytyväisyydessä professorit ovat kuitenkin tutkijoita tyytyväisempiä työhönsä, ja he valitsisivat akateemisen uran uudelleen useammin kuin tutkijan tehtävissä toimivat. Tutkijoiden vastauksissa oppineisuuteen kuuluu professoreita useammin tiedon soveltaminen käytäntöön, kun taas professorit painottavat enemmän perinteistä tutkimustyötä ja osallistumista tieteelliseen keskusteluun. Työn sisältöä koskevat näkemyserot ovat yllättävän suuret urakehityksen eri vaiheissa, millä on seurauksensa. Laaja-alainen akateemisiin tehtäviin kasvaminen vie Suomessa liian pitkän ajan, jolloin kasvu kokonaisvastuuseen syntyy vasta seniori-tehtävissä. Tämä voi tuottaa kapea-alaisia osaajia, joiden sitoutuminen yliopistoihin on heikkoa. Se on todellinen uhkatekijä akateemisille yhteisöille.

2010-luvun Suomessa yliopistoille asetetaan varsin korkeita odotuksia relevanssista sekä dynaamisesta toimintatavasta, ja akateemisen profession vastuulla on tämän toteuttaminen. Kilpailu tutkimusrahoituksesta ja vakituisista töistä on kuitenkin niin kiihvasta, ettei tiedon liikkuminen organisaation rajapintojen yli ole itsestäänselvyys. Yliopistojen johtamisen ensimmäinen haaste on raja-aitojen ylittämisen mahdollistaminen, ja se koskee sekä yliopistojen ylärakenteita että akateemisia yksiköjä. Monimutkaistuvassa päätöksenteon ja rahoituksen todellisuudessa tämä vaatii johtamiselta vahvaa ammattitaitoa ja kykyä tuntea yliopistojen erityispiirteet. Muuttuva akateeminen professio-tutkimuksen tulokset kertovat myös siitä, että erilaiset hallinto- ja tieteenalakulttuurit kohtaavat tämän päivän yliopistoissa. Niiden yhteensovittaminen on johtamisen toinen haaste, johon eurooppalaisten referenssimaiden vertailu voi antaa hyödyllisiä välineitä.

Vertailevan tutkimuksen toteuttamiseen tarvitaan osaamista ja traditiota, ja tätä osaamista on Suomessa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Ari Salminen on rohkaissut tässäkin yhteydessä kuvattua tutkimusryhmää työskentelyyn vertailevan tutkimuksen alueella. Hän on myös itse tarttunut laajempiin aiheisiin kuten

virkamiesetiikan tutkimukseen ja vertailun metodologiaan (Salminen 2000; Moilanen & Salminen 2007), ja tuonut näin esille vertailevan tutkimuksen mahdollisuuksia.

Lähteet

Aarrevaara, T. & Pekkola, E. (2010). *Muuttuva akateeminen professio Suomessa – maaraportti*. Higher Education Finance and Management Series. Tampere: Tampere University Press.

Aarrevaara, T. (2010). Academic Freedom in a Changing Academic World. *European Review* 18:1, 556–9.

Aarrevaara, T., Dobson, I. & Elander, C. (2009). Brave New World – Higher Education Reform in Finland. *Higher Education Management and Policy* 21:2, 87–104.

Aarrevaara, T. & Hölttä, S. (2008). *Finnish Academic Profession Reflect Reforms in Higher Education. Report of the International Conference on the Changing Academic Profession in International and Comparative and Quantitative Perspectives*. RIHE Intl. Seminair Reports 12. University of Hiroshima. Hiroshima.

Light, D. (1974). The Structure of the Academic Profession. *Sociology of Education* 47: 1, 2–28.

Moilanen, T. & Salminen, A. (2007). *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States*. Research and Studies 1:2007. Helsinki: Ministry of Finance

Pekkola, E. (2009): Akateeminen professio Suomessa. Valtakeskittymä vai kolmen luokan työntekijöitä? *Politiikka* 51:4, 269–290.

Salminen, A. (toim.) (2000). *Hallintovertailun metodologia*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 234. Vaasa.

13 JULKISEN JOHTAMISEN SISÄLTÖALUEET – JOHTAMINEN ERI HIERARKIATASOILLA

Professori Jari Stenvall

Johtava konsultti Suvi Koskela

Dosentti Petri Virtanen

Johdanto

Tunnetun johtamistutkijan Druckerin (1966) mukaan johtaja on ajatustyötä tekevä henkilö, joka asemansa ja tietojensa perusteella tekee merkittävästi kokonaissuorituksiin ja -tuloksiin vaikuttavia päätöksiä. Tämä määritelmä sisältää nähdäksemme käsityksen, että johtamistyö edellyttää vahvaa tiedollista hallintaa, mutta edellyttää samalla soveltamiskykyä.

Tiedollisesta näkökulmasta johtaminen on ollut perinteisesti keskeinen osa hallintotieteellistä keskustelua (ks. Salminen 2009; 2008). Viimeaikaiset tutkimukset viittaavat myös siihen, että johtajien tulee hallita useita erilaisia oppeja ja kyetä soveltamaan näitä oppeja joustavasti tilanne- ja tapauskohtaisesti käytäntöön. Samalla johtajan tulee miettiä, mikä on maksimaalinen hyöty ja mitä eri opit tuottavat käytännön toiminnalle (Chatman & Kennedy 2010; Virtanen & Stenvall 2010). Johtaja on ikään kuin ristiaallokossa, jossa näkökulmia johtamisen ydintehtävien määrittelyyn on useita. Lisäksi johtamistehtäviä on useita erilaisia ja niiden sisältö riippuu esimerkiksi hierarkiastasosta.

Tässä kirjoituksessa keskitymme johtamisen sisältöalueisiin ja niiden painottumiseen julkisessa hallinnossa työskentelevien johtajien työssä. Tutkimustehtävänä onkin selvittää, *miten johtamisen sisältöalueet painottuvat johtamisen eri tasoilla.*

Artikkelimme kiinnittyy johtamistiedon hyödyntämiseen käytännön toiminnassa. Johtamisen sisältöalueita määrittelyssä hyödynnämme erityisesti Julkinen johtaminen – teoksessa (Virtanen ja Stenvall 2010) esittämäämme mallia. Johtamisen eri tasojen osalta erotamme toisistaan ylimmän johdon, keskijohdon ja lähijohdon tasot. Eri yhteyksissä on nostettu eroja eri tasoilla olevien johtamistehtävien välillä (ks. esim. Strandman 2009; Sädevirta 2004; Juuti ym. 2004). Pääsääntönä on,

että hierarkian yläpäässä johtaminen on enemmän strategista ja suuriin linjoihin perustuvaa kuin hierarkian alatasoilla, joissa korostuvat operationaaliseen toimintaan ja sen edellytyksiin painottuva johtaminen. Keskijohto toimii kirjaimellisesti ylimmän ja operationaalisen tason yhdistäjänä ja linkittäjänä. Sen ammattitaitoon kuuluu ymmärtää sekä organisaation kokonaisuudesta että käytännön tason toiminnasta. (keskijohdon roolista esim. Stenvall ym. 2010; Nyholm 2008; Cladwell 2009; Nonaka & Takeuchi 1995: 127–128.) Tässä kirjoituksessa käytetty empirinen aineisto on kerätty kuntatasolta. Aineistossa on mukana erilaisia kuntaorganisaatioita, joten aineiston kautta on pääteltävissä luotettavasti johtamisen sisällöllisestä painottumisesta ja näkymisestä eri tasoilla.

Johtamisen sisältöalueet - viitekehys

Teoriat ja johtamisopit voivat olla hyödyllisiä paitsi siinä, miten ymmärrämme johtamisen, niin myös siinä, millä tavoin johtamistyötä tulee toteuttaa (ks. tästä myös Drucker 1970: 17). Tämän mukaisesti on perusteltua hahmottaa johtamisoppeja käytännön työn ja sisällön kautta.

Johtamisen sisältöalueet jäsentävät johtamisteorioita käytännön johtamistyön vaatimusten kautta. Hallintotieteissä johtamisen sisältöalueiden pohdinnalla on pitkä historiansa. Eräänlaista ensimmäistä johtamistyön sisällön jäsentämistä edustivat klassisen hallintotieteen piirissä tehdyt funktioihin perustuneet määrittelyt. Klassisen hallintotieteen edustajat, kuten Henri Fayol, Lyndall Urwick ja Luther Gulick pyrkivät tunnistamaan sellaisia toimintoja, joita on kaikissa organisaatioissa. Hallinnollisten toimintojen merkitys on siinä, että ne pitävät organisaatioita kassassa ja tuottavat toiminnasta hallitun. Keskeiseksi nousivat toiminnot, jonka perusteella on mahdollista analysoida organisaatioita ja johtamista. Ydintoimintoja ovat suunnittelu, organisointi, koordinointi, henkilöstön johtaminen, asioiden johtaminen, budjetointi ja valvonta. Näitä johtamalla luodaan edellytyksiä hallitulle ja järjestyksessä toimivalle organisaatiolle.

Sisältöalueita on määritelty erityisesti käytännön johtamistyön sisällön kautta. Minzberg (1973) jäsensi johtamistyötä rooleihin perustuen. Johtamistyöhön kuuluvat vuorovaikutteisen toimijan, tiedottajan ja päätöksentekijän roolit. Vuorovaikutteisuuden sisältyvät ryhmän edustaminen, ihmisten johtaminen ja yhteistoiminnan koordinointi. Tiedottaminen käsittää tarkkailemisen, tiedon levittämisen sekä puhemiehenä ja ulkoisena edustajana toimimisen. Päätöksentekijänä tekeminen tarkoittaa resurssien allokoointia, epävakauden torjumista ja neuvotteluja. Johtamisen tehtävien pohtiminen ja luettelointi on jatkunut ymmärrettävästi myös viimeaikaisessa tutkijakeskustelussa. Esimerkiksi Hamel (2007: 37) on erottanut toisistaan tavoitteiden ja ohjelmien asettamisen, kannustamisen, koordinoinnin, valvonnan, osaamispääoman kehittämisen, tiedon keräämisen ja soveltamisen,

resurssien johtamisen, henkilösuhteiden hallinnan ja ylläpidon sekä yhteistyön sidosryhmien kanssa.

Tutkijakeskustelussa on tarkasteltu johtamisen sisältöalueita siitä näkökulmasta, minkälaisia tiedon käsityksiä ja tulkinnallisia viitekehyksiä eri ajattelutavat edustavat. Esimerkiksi Bolman ja Deal (1997) ovat erottaneet organisaatioiden johtamisen viitekehyksinä inhimillisten resurssien, rakennekehityksen, politiikan ja symbolisen viitekehityksen. Hatch (1997) on puolestaan erottanut johtamisteorioita koskevassa tunnetussa luokittelussaan klassisen, modernin ja kompleksisen johtamisteorian. Klassisissa johtamisen teorioissa tavoiteltiin tehokkuutta ja organisaatioita koskevia yleispäteviä totuuksia paljolti kokemusperäisen tiedon perusteella. Näitä seurannut moderni teoria lähestyi organisaatioita ja johtamista analyyttisesti ja rationaalisesti. Tieteen keinoin on löydettävissä objektiivisia johtamisen tapoja. Kompleksiivisuutta korostava, modernin teorian rinnalle kohonnut organisaatio- ja johtamisteoria on painottanut organisaatioiden sosiaalisesti rakentuvaa luonnetta. Johtaja luo esimerkiksi merkityksiä ja tulkintoja, jotka ohjaavat toimintaa. (Johtamisteorioiden luokitteluista ks. myös. esim. Seeck 2008; Juuti 2009.)

Erilaiset johtamisen luokitukset ovat nähdäksemme hyödyllisiä, mutta niiden kautta on melko vaikea tavoittaa julkisen johtamisen toimintaan ja kehittämiseen vaikuttaneita sisältökokonaisuuksia. Julkisen sektorin johtamisen erityispiirteet mielessä pitäen tarkastelemme seuraavassa kaikkiaan yhtätoista johtamisen sisältöaluetta:

1. *Strategisella johtamisella* tarkoitamme sitä kokonaisuutta, joka viittaa suunnan osoittamiseen julkiselle organisaatiolle. Tämä pitää sisällään strategisen ajattelun ja strategian laatimisen – kyse on siis laajemmasta kokonaisuudesta kuin äkkiä ajatellen voisi olettaa.
2. *Resurssien johtamisella* viittaamme siihen, millaisia panoksia julkisissa organisaatioissa käytetään valittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Se sisältää kokonaisvaltaisesti voimavarajohtamisen idean käsittäen sekä taloudelliset resurssit ja voimavarat että henkilöstövoimavarajohtamisen.
3. *Prosessien johtaminen* tarkoittaa lyhyesti ilmaisten sitä, että organisaatiossa on tunnistettu sen ydin- ja tukiprosessit, että ne on määritelty ja että niitä koskevat johtamisvastuut on jollain tavalla sovittu. Prosessien johtaminen syntyy siis organisaation keskeisten toimintojen analysoimisesta ja edellyttää prosessien tunnistamista, nimeämistä ja määrittelyä.
4. *Laadun johtaminen* on kokonaisvaltainen ajattelutapa julkisen organisaation kilpailukyvyn parantamiseksi. Laadun johtamiseen kuuluu useita erilaisia näkökulmia, muun muassa johtamisen kehittämistä, suunnitelmallisuuden parantamista, riskienhallintaa ja tulosten mittaamista. Keskeisiä ele-

menttejä ovat laatujohtaminen ja laadunhallinta. Laatujohtaminen on siis kehittämistoimintaa, jossa sovelletaan erilaisia itsearvioinnin työkaluja ja jonka tavoitteena on tuottaa kriittinen arvio siitä, miten organisaatio suoriutuu tehtävistään ja millaisissa asioissa sillä on vielä parannettavaa. Laadunhallinta eroaa laatujohtamisesta sikäli, että kun laatujohtamisen keskeinen motiivi liittyy parantamiskohteiden paikantamiseen ja organisaation kehityspolun hahmottamiseen, on laadunhallinnan lähtökohtainen tavoite organisaation toiminnan kontrollointi suhteessa sen oletettuun optimaaliseen toimintaan.

5. *Osaamisen johtaminen* on vaativa johtamisen sisältölaji, koska osaamista ei saisi tarkastella irrallisena kysymyksenä. Kun vielä taannoin oltiin kiinnostuneita osaamisesta lähtökohtaisesti yksilöllisenä kysymyksenä, tarkastellaan nykyisin osaamista ennen muuta organisaation strategiaan palautuvana asiana. Tämä tarkoittaa sitä, että organisaation ja johtamisen näkökulmasta keskeistä on, että osaamisen vaatimukset johdetaan organisaation strategiasta eikä osaamista tarkastella pelkästään yksilöllisten kompetenssien vahvistamisen näkökulmasta.
6. *Työyhteisöjen johtaminen* viittaa siihen, että julkisessa johtamisessa – niin kuin muiden sektorien johtamisessa – ollaan aina tekemisissä ihmisten kanssa. Tässä mielessä kysymys on inhimillisten tekijöiden johtamiseen sisältyvästä asiasta. Työyhteisö-sana on tässä lausuttu äänen tarkoituksellisesti monikossa, koska julkishallinnon johtajilla on useita johtamiseen liittyviä viiteryhmiä, työyhteisöjä sanan varsinaisessa merkityksessä.
7. *Kompleksisen, jatkuvasti muuttuvan ja kehittyvän toimintaympäristön johtamiseen kuuluvan innovaatioiden tai innovatiivisuuden johtaminen* mielletään helposti tekniseksi kysymykseksi. Ikään kuin kyse olisi pelkästään asiakkaiden saamaa palvelua parantavista ja työn tekemistä helpottavista teknisistä tai teknologisista kysymyksistä tai asioista. Tämä on auttamattoman kapea katsantokanta. Innovatiivisuudella tarkoitetaan tässä kokonaisvaltaista ajattelua toimintamallien uudistamiseen, olivatpa ne sitten luonteeltaan teknisiä tai sosiaalisia.
8. *Verkostojen johtaminen* nousi merkittäväksi johtamisen teemaksi viimeistään 1990-luvulla samalla kun julkisen hallinnan malli on yleistynyt. Verkostoihin perustuva ajattelu kytkee yhteen perinteisen organisaatioteoriaa koskevan pohdinnan (organisaatiot toimivat vuorovaikutteisessa suhteessa toimintaympäristöönsä ja menestyvät jos ja vain jos mikäli ne onnistuvat luomaan niiden kilpailukykyä vahvistavia yhteistyökumppanuuksia) verkostoperusteiseen johtamiseen liittyvään tematiikkaan. Verkostojen johtaminen edellyttää paljon julkisilta johtajilta. Keskeinen kysymys tässä lieenee se, miten asiantuntijaverkostoja johdetaan ilman muodollista käsky- ja päätösvaltaa.

9. *Muutoksen johtaminen* on edellä mainitun verkostojen johtamisen ohella noussut suureen merkitykseen julkishallinnossa viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana. Syy tähän on selvä, kun muistaa millaista myllerrystä julkisen sektorin kehittäminen on 1980-luvulta näihin päiviin ollut. Muutoksen johtamisesta on muodostunut selväpiirteinen oma johtamisen sisältöalueensa ja sen hallintaan liittyy monia erityisiä kysymyksiä, joita käydään läpi tässä luvussa.
10. *Viestinnän johtaminen* ei ole organisaatioiden johtamisen tukipalvelu. Sen sijaan se on merkittävä kokonaisuus käsittäen niin organisaation sisäisen kuin ulkoisenkin viestinnän. Viestinnän johtamiseen sisältöalueeseen kuuluu monia erityiskysymyksiä, joista tässä luvussa nostetaan esille muun muassa viestinnän motiivit ja keinot kokonaisjohtamisen osatekijöinä.
11. *Suorituksen johtaminen* viittaa toisaalta yksittäiseen henkilöön (työntekijään), mutta myös koko organisaation tilintekovastuuseen. Julkishallinnon johtajien on johdettava organisaatioidensa suoritusta eli sitä, miten organisaatiot saavuttavat tulostavoitteensa. Tilintekovastuullisuuden käsite on merkittävä siitä syystä, että julkisessa toiminnassa käytetään aina julkisia verovaroja tai asiakasmaksuin kerättyjä tuloja resursseina. Tästä syystä julkiseen hallintoon kohdistuu merkittävä tilintekovastuullisuuden vaatimus. Yksittäisten työntekijöiden tasolla suorituksen johtaminen viittaa siihen, miten yksittäisten työntekijän aikaansaama työpanos saadaan ”läpinäkyväksi” esimerkiksi kehityskeskusteluissa. Tässä luvussa tarkastelemme suorituksen johtamisen kysymyksiä niin työntekijä- kuin organisaationkin tasolla.

Jäsennyksemme (Virtanen ja Stenvall 2010) taustalla ovat käytännön vaatimukset sekä sen kehittämiseen kohdistuvat opit ja -ismit, joista on muodostunut julkiseen johtamistyöhön vaikuttaneita sisällöllisiä kokonaisuuksia. Jäsennys kuvastaa julkisen johtamistyön kokonaisvaltaisuutta. Vaikka sisältöalueet määrittävätkin johtamistyötä, painottuvat ne eri tavoin riippuen esimiestyössä toimivan asemasta.

Tutkimusaineisto ja analyysitapa

Tutkimusaineisto on kerätty keväällä 2010 kuntajohtamista ja sen tilaa selvittävän hankkeen yhteydessä. Kysely toteutettiin sähköisenä ja siihen vastasi esimiehiä Haminasta, Lappeenrannasta, Vaasasta, Espoon työväenopistosta ja Sipoosta. Kysely lähti yhteensä 563 vastaajalle.

Tutkimusaineiston keräämisen otantamenetelmänä käytettiin harkinnanvaraista otantaa, jossa tarkastelun kohteeksi on valikoitunut kuntien johdon harkinnan mukaan mahdollisimman kattava joukko esimiehiä. Tämän tutkimuksen tuloksista poistettiin Espoon työväenopiston sekä asiantuntijatehtävissä työskentelevien

vastaukset. Näiden muutosten jälkeen vastausprosentti kyselyyn oli 33 % (kysely lähtenyt 542 vastaajalle, vastanneita 177 henkilöä). Kaiken kaikkiaan aineisto kuvaa melko hyvin johtamisen tilannetta ja painopisteitä kunnissa. Mukana on kooltaan erilaisia kuntia.

Kyselyaineistoa analysoitiin ristiintaulukoinnin avulla. Ristiintaulukoinnin tilastollista merkitsevyyttä testattiin χ^2 -testillä. Luokkia yhdistettiin muodostamalla summamuuttujia, joiden määrittämien luokkien välisiä eroja verrattiin myös χ^2 -testin avulla.

Avovastauksia analysoitiin sisällönanalyysillä ryhmittelemällä vastaukset johtamisteema-alueiden mukaisiin ryhmiin. Teema-alueiden sisältä nostettiin kvantifioidulla eli luokittelemalla usein esiintyviä termejä, jonka jälkeen laskettiin miten monta kertaa eri luokat esiintyvät eri teemojen sisällä. Eri kohderyhmien vastaukset käsiteltiin ja analysoitiin erikseen, mutta niitä ristiinanalysoitiin ennen johtopäätösten tekemistä aineistosta.

Tutkimuksen tulokset

Yleiskuva tutkimusaineistosta

Taustamuuttujina tässä tutkimuksessa on käytetty erityisesti vastaajan asemaa (ylin johto, väliportaan johto, lähiesimies) ja sukupuolta.

Vastaajista 39 % on miehiä ja 61 % naisia. Suurimmalla osalla (45 %) on yliopistotutkinto (alempi- tai ylempi yliopistotutkinto, tohtorin tai lisensiaatin tutkinto). Lähes yhtä suuri osa vastaajista (44 %) on suorittanut entisen opistotasaisen tutkinnon tai ammattikorkeatutkinnon. Aseman mukaan jaoteltuna ylimpää johtoa edustaa 17 %, väliportaan johtoa 40 % ja lähiesimiehiä 75 %. Lähes joka kolmas vastaaja edusti ns. pitkän linjan esimiehiä eli heillä on yli 20 vuoden kokemus esimiestyöstä. Vastaavasti joka neljännellä vastaajalla oli alle viiden vuoden kokemus esimiestyöstä.

Vastaajista suurin osa ilmoittaa viikkotyöajakseen 40 tuntia tai alle (60 %). Kolmannes vastaajista työskentelee 41–55 tuntia viikossa. Pieni osa eli 7 % työskentelee viikkotasolla 51 tuntia tai enemmän. Sukupuolella ei havaittu tilastollista merkittävyyttä viikkotyöaikaan. Asema oli tilastollisesti merkittävä siten, että ylin johto tekee pisintä työviikkoa. Lähes joka toinen vastaaja esitti kantanaan, että heillä jää liian vähän aikaa käytännön johtamistyöhön.

Työaika jakaantuu asioiden johtamisen ja ihmisten johtamisen välille siten, että yli puolet vastaajista (59 %) sanoo suurimman osan menevän asioiden johtamiseen, kolmannes tasan ja vain muutama vastaaja (8 %) käyttää suurimman osan

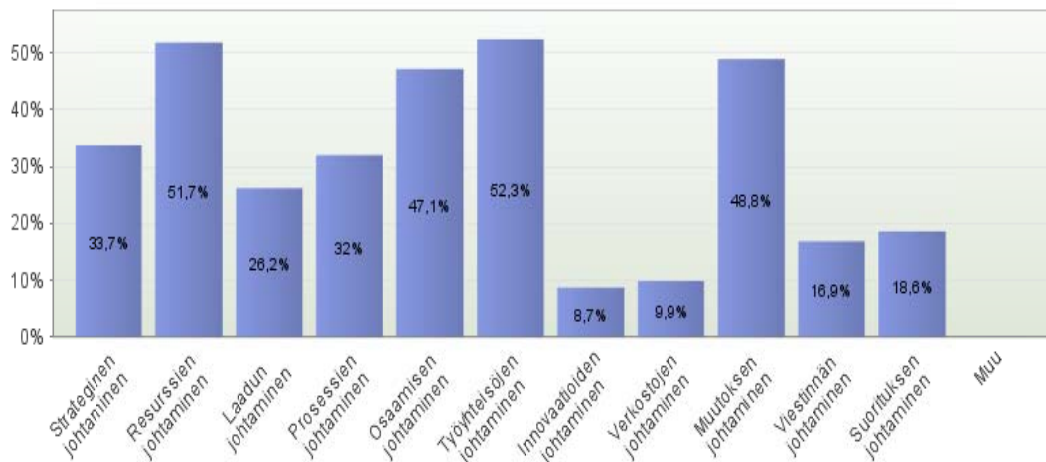
työajastaan ihmisten johtamiseen. Johtamistyöhön jäävä aika ei osoittautunut tilastollisesti merkittäväksi sukupuolen tai aseman suhteen. Miesten johtamistyössä painottuu selkeästi enemmän asioiden johtaminen verrattuna naisten johtamistyöhön.

Vastaajia pyrittiin arvioimaan kuntajohtamisen tilaa omassa kunnassa. Lähes puolet vastaajista antoi kuntajohtamisen kokonaisarvosanaksi neutraalin arvosanan ”siltä väliltä”, hyvän antoi vajaa kolmannes ja välttävän tai heikon yksi neljästä. Kukaan ei antanut arvosanaa ”erinomainen”. Taustamuuttujien osalta ei tähän vastaukseen löytynyt tilastollista merkittävyyttä.

Johtamisen sisältöalueet

Kyselyssä kartoitettiin myös johtamisen sisältöalueita, jotka vastaaja kokee työssä kannalta tärkeimpänä tällä hetkellä. Vastaajia pyydettiin valitsemaan kolme tärkeintä osa-aluetta (kuvio 1). Tärkeimpänä nähtiin työyhteisöjen johtaminen, resurssien johtaminen, muutoksen johtaminen sekä osaamisen johtaminen. Eri johtamisen sisältöalueilla on siis hyvin merkittäviä eroja. Esimerkiksi on yllättävää, että innovaatioiden ja verkostojen johtamisen sisältöalueet nähtiin vain vähän tärkeiksi, ottaen huomioon sen, kuinka tärkeiksi nämä alueet on nostettu esiin esimerkiksi julkisen hallinnon kehittämisessä.

Vastaajien määrä: 172



Kuvio 1. Mitkä johtamisen sisältöalueet kokee työn kannalta tärkeimpänä tällä hetkellä

Esimiehen asemalla oli tilastollista merkittävyyttä strategiseen, työyhteisöjen ja verkostojen johtamiseen siten, että mitä ylempällä tasolla toimii, sen merkittä-

vämpänä näkee verkostojen ja strategisen johtamisen. Strategisen johtamisen nimesi tärkeimpiin osa-alueisiin ylimmästä johdosta puolet, väliportaasta johdosta lähes puolet ja lähiesimiehistä enää viidennes. Verkostojohtamisen nimesi tärkeimpien osa-alueiden joukkoon ylimmästä johdosta vajaa kolmannes, väliportaasta esimiehistä enää yksi kymmenestä ja lähiesimiehistä vain 4 prosenttia. Työyhteisöjen johtamisen nimesi tärkeimpiin osa-alueisiin ylimmästä johdosta reilu kolmannes väliportaasta esimiehistä lähes puolet ja lähiesimiehistä reilusti yli puolet (65 %). Työyhteisöjen johtaminen koetaan siis sitä tärkeämpänä, mitä lähempänä työntekijätasoa ollaan. Samalla aineisto kertoo, että ylimmällä tasolla painottuu organisaation kokonaisuuteen liittyvä johtamistyö. Osin yllättävää on tulos, jonka mukaan governance-ajatteluun liittyvä verkostojohtaminen on lähinnä ylimmän johdon johtamistyötä jäsentävää. Näin verkostojohtaminen ei ole vielä erityisen voimakkaasti läpileikannut kaikkia julkisten organisaatioiden tasoa. Tässä mielessä verkostojohtaminen ja siihen liittyvä governance-ajattelu on ehkä saanut liikaakin painoarvoa, sillä julkinen johtaminen näyttää aineistomme valossa olevan vielä pitkälti organisaatiokeskeistä.

Aineiston perusteella varsinkin resurssien johtaminen, muutoksen johtaminen ja osaamisen johtaminen ovat sisältöalueina tärkeitä kaikilla johtamisen tasoilla. Näillä johtamisen alueilla esimiehet ovat siis ikään kuin ”yhteisessä veneessä.” Käytännön tasolla kaikkien johtamien toiminnassa painottuvat jatkuvien muutosten tekeminen, osaaminen hallinta ja toiminta budjetti- ja henkilöstöresurssien kanssa. Sen sijaan innovaatiojohtamisen vähäisyys kertoo siihen liittyvän kulttuurin heikkoudesta julkisessa johtamisessa. Viestinnän johtaminen saa myös hyvin vähän kannatusta tärkeimpänä sisältöalueena, vaikka viestinnän johtamisen tärkeyttä on painotettu paljon muutosjohtamisen ja organisaation kehittämisen kirjallisuudessa. Yhtenä selittävänä tekijänä voi olla se, että esimiehet kokevat hallitsevansa tämän osaamisalueen kohtalaisen hyvin (taulukko 1) ja mieltävät sen osana muuta päivittäistä toimintaa pikemminkin kuin omana, erityisosaamista vaativana osa-alueena.

Esimiehiä pyydettiin arvioimaan omaa osaamistaan myös muilla johtamisen osa-alueilla (taulukko 1). Kaiken kaikkiaan esimiehet kokevat hallitsevansa melko hyvin kaikkia johtamisen sisältöalueita, sillä käsitykset siitä, ettei esimies hallitse jotakin sisältöaluetta, ovat melko harvinaisia.

Parhaiten hallitaan keskimäärin omien arvioiden mukaan työyhteisöjen johtaminen, osaamisen johtaminen ja resurssien johtaminen. Heikon osaaminen löytyy verkostojen johtamisesta, innovaatioiden johtamisesta ja laadun johtamisesta. Kaiken kaikkiaan aineisto viittaa siihen, että julkiset johtajat kokevat osaamisensa parhaimmaksi niillä sisältöalueilla, jotka painottuvat eniten heidän työssään.

Esimiehen asema oli merkittävä siten, että ylin johto arvioi osaamisensa strategisen johtamisen ja verkostojen johtamisen alueella huomattavasti vahvemmaksi kuin lähiesimiestaso ja väliportaatan esimiehet (taulukko 1). Mielenkiintoista on, että ylin johto arvioi osaamisensa heikompana laadun ja prosessien johtamisessa kuin muut esimiestasot. Viestinnän johtaminen hallitaan vastausten mukaan yhtä hyvin kaikilla esimiestasoilla.

Taulukko 1. Miten hyvin hallitsee johtamisen osa-alueet aseman mukaan

	Ylin johto		Väliportaatan johto		Lähiesimies	
	Erittäin huonosti tai melko huonosti	Erittäin tai melko hyvin	Erittäin huonosti tai melko huonosti	Erittäin tai melko hyvin	Erittäin huonosti tai melko huonosti	Erittäin tai melko hyvin
Strateginen johtaminen	3 %	73 %	5 %	49 %	31 %	33 %
Resurssien johtaminen	7 %	50 %	9 %	59 %	27 %	44 %
Laadun johtaminen	43 %	23 %	39 %	34 %	30 %	31 %
Prosessien johtaminen	17 %	37 %	14 %	50 %	16 %	51 %
Osaamisen johtaminen	3 %	63 %	12 %	56 %	11 %	58 %
Työyhteisöjen johtaminen	3 %	70 %	7 %	66 %	5 %	64 %
Innovaatioiden johtaminen	13 %	43 %	18 %	43 %	26 %	25 %
Verkostojen johtaminen	7 %	43 %	27 %	34 %	35 %	18 %
Muutoksen johtaminen	7 %	53 %	15 %	52 %	17 %	35 %
Viestinnän johtaminen	13 %	43 %	19 %	44 %	22 %	43 %
Suorituksen johtaminen	3 %	40 %	23 %	39 %	18 %	30 %
Muu	17 %	33 %	23 %	23 %	19 %	14 %

Vastaajien määrä: 174

Resurssien johtamisen hallitsevat parhaiten väliportaatan esimiehet. Heillä saattaa olla resurssien johtaminen muita esimiestasoja selkeämpää. Esimerkiksi ylin johto joutuu usein sovittamaan yhteen poliittisia ja ammatillisia tavoitteita resurssien käytössä, kun taas lähijohdon liikkumavara resurssien johtamisessa on monesti vähäinen.

Huomattavaa on myös se, että lähiesimiehet arvioivat muita useammin osaamisensa melko huonoksi tai erittäin huonoksi. Lähiesimiehet hallitsevat oman arviensa mukaan heikoiden verkostojen johtamisen ja strategisen johtamisen. Lähi johdolla on ehkä muita johtamistasoja vähemmän johtamiskoulutusta ja johtamiskokemusta, mikä heijastuu oman johtamistyön arviointiin. Lähiesimiehet arvioivat kuitenkin hallitsevan muita paremmin prosessien johtamisen. Tämä voi johtua osittain siitä, että käytännön kuvaustyötä tehdään usein työyhteisössä ja lähiesimiestasolla.

Avokysymyksenä esimiehiltä kysyttiin, mitkä asiat he näkevät johtamistyön keskeisimpinä haasteina seuraavan kolmen vuoden aikana. Avovastaukset jaettiin teemoihin johtamisalueiden mukaan ja laskettiin eri termien esiintyvyys. Vastauksen mukaan resurssien johtaminen ja siihen liittyvät aihepiirit nähtiin keskeisimpänä haasteena kaikilla esimiestasoilla (yhteensä 137 kommenttia). Erityisesti vastaajia huolesti ajan riittäminen, talouden tasapainottaminen sekä resurssien riittävyys ja oikea kohdentuminen. Vastaajat nostivat toisena esiin työyhteisöjen johtamisen ja erityisesti työntekijöiden jaksamisen ja työhyvinvoinnin kehittämisen (yhteensä 77 kommenttia) ja kolmantena haasteena muutosjohtamisen ja uusien toimintatapojen ja menetelmien juurruttamisen (yhteensä 58 kommenttia). Esimiehet näkivät haasteet hyvin samansuuntaisina asemasta riippumatta. Ylin johto painottaa hieman muita enemmän suorituksen ja osaamisen johtamisen haasteita ja strategista kokonais kuvaa. Keskijohto painottaa muita enemmän resurssien johtamista ja lähiesimiehet työyhteisöjen johtamisen haasteita, erityisesti jaksamisen ja henkilöstön tukemisen ongelmia. Johtamistyön keskeisimmät haasteet näyttävät siis vastaajille pitkälti oman aseman ja toimenkuvan mukaisina.

Taulukko 2. Mitkä ovat johtamistyösi kolme keskeisintä haastetta seuraavan kolmen vuoden aikana? (N=151)

Sisältöalue / maininnat	Esimerkkejä maininnoista
<p>Resurssien johtaminen yht. 137 kpl (ylin johto 33%, väliportaan esimies 36%, lähiesimies 32%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ajan käyttö ja työajan priorisointi 31 kpl - Resurssien riittäminen ja oikea kohdistaminen 30 kpl - Talouden tasapainottaminen 29 kpl - Osaavan henkilökunnan saaminen / rekrytoinnit 23 kpl - Eläköityminen ja ikäjohtaminen 14 kpl - Nykyinen henkilöstön puute 10 kpl
<p>Työyhteisöjen johtaminen 77 kpl (ylin johto 10 %, väliportaan esimies 18%, lähiesimies 23%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Henkilöstön jaksaminen 24 kpl - Työyhteisön ja työhyvinvoinnin kehittäminen 20 kpl - Henkilökunnan tukeminen, sitouttaminen ja motivointi 15 kpl - Henkilöstöjohtaminen 9 kpl - Oma jaksaminen ja motivaation ylläpitäminen 9 kpl
<p>Muutoksen johtaminen 58 kpl (ylin johto 17%, väliportaan esimies 17%, lähiesimies 11%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Muutosjohtaminen 30 kpl - Uusien toiminta- ja työtapojen juurruttaminen 16 kpl - Muutokset toimenkuvissa ja uudelleensijoitukset 7 kpl - Henkilöstön motivointi ja osallistaminen kehittämistyöhön 4 kpl - Muutosnopeuden kasvu / ennakkoinnin vaikeus 1 kpl
<p>Strateginen johtaminen 40 kpl (ylin johto 1 %, väliportaan esimies 10%, lähiesimies 9%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ympäristön haasteisiin vastaaminen (mm. kuntalais-ten kasvavat ja muuttuvat vaatimukset, kuntaliitokset) 19 kpl - Oman vastualueen kehittäminen ja näkyvyys 9 kpl - Toiminnan ja strategian päivittäminen tai laatiminen 7 kpl - Kunnan kasvustrategia ja sen vaikutus johtamiseen 3 kpl - Strategian jalkauttaminen ja strategiaan sitouttaminen 2 kpl
<p>Osaamisen johtaminen 35 kpl (ylin johto 12,5%, väliportaan esimies 8%, lähiesimies 8%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Henkilöstön osaamisen kehittäminen ja ammattitaidon ylläpitäminen 21 kpl - Esimiestyön ja oman osaamisen kehittäminen 8 kpl - Työn kehittäminen 3 kpl - Työnkierto 1 kpl - Asiantuntijoiden johtaminen 1 kpl - Mentorointi 1 kpl

Verkostojen johtaminen 16 kpl (ylin johto 4%, väliportaan esimies 4%, lähiesimies 4%)	<ul style="list-style-type: none"> - Moniammatillinen ja hallinnonalojen välinen yhteistyö 4 kpl - Kuntayhteistyön laajeneminen ja seudullinen yhteistyö 4 kpl - Asiakkuuksien kehittäminen ja johtaminen 4 kpl - Verkostoituminen 2 kpl - Uudet yhteistyön toimintamallit 2 kpl
Laadun johtaminen 10 kpl (ylin johto 3 %, väliportaan esimies 1%, lähiesimies 3%)	<ul style="list-style-type: none"> - Laadun kehittäminen ja ylläpitäminen 10 kpl
Innovaatioiden tai innovatiivisuuden johtaminen 9 kpl (ylin johto 3%, väliportaan esimies 1%, lähiesimies 3%)	<ul style="list-style-type: none"> - Teknologian kehitys ja ajan tasalla pysyminen 4 kpl - Palveluiden kehittäminen, riittävyys ja kohdentaminen 4 kpl - Uusien avauksien toimeenpano 1 kpl
Prosessien johtaminen 9 kpl (ylin johto 1%, väliportaan esimies 3%, lähiesimies 3%)	<ul style="list-style-type: none"> - Prosessien kehittäminen ja tehostaminen (tuottavuus) 6 kpl - Vastuunjakojen selkiyttäminen 1 kpl - Hyvien mittareiden laatiminen tavoitteiden toteutumisen arviointia varten 2 kpl
Viestinnän johtaminen 9 kpl (ylin johto 3%, väliportaan esimies 1%, lähiesimies 3%)	<ul style="list-style-type: none"> - Vuorovaikutuksen suunnittelu ja lisääminen 4 kpl - Hiljaisen tiedon siirtyminen 3 kpl - Lisätä luottamusta avoimella ilmapiirillä 1 kpl - Palautteen antaminen 1 kpl
Suorituksen johtaminen 9 kpl (ylin johto 6%, väliportaan esimies 2%, lähiesimies 1%)	<ul style="list-style-type: none"> - Palkkausjärjestelmän kannustavuuden kehittäminen 4 kpl - Tuloksen parantaminen 4 kpl - Kehityskeskustelut 1 kpl

Johtamishaasteiden mainitaan näkyvän nykyisessä työssä erityisesti tiukkana talousohjauksena ja liikana kiireenä. Useampi vastaaja sanoo, ettei aika riitä juoksevien asioiden hoitamiseen ja ne hoidetaan ”vasemmalla kädellä” puolinaisesti. Tietyillä aloilla näkyy myös työvoimapula. Resursseja tarvittaisiin lisää, mutta siihen ei ole mahdollisuutta. Samanaikaisesti ympäristö muuttuu aiempaa nopeammin ja pitäisi luoda uutta, innovoida sekä ajatella asiakaslähtöisesti. Muutosjohtaminen on jatkuvaa. Tämä taas heijastuu helposti stressinä, riittämättömyyden tunteena ja jaksamisongelmina. Huolestuttavaa on, että henkilöstön jaksaminen sekä oma jaksaminen nähdään yhtenä keskeisimmistä haasteista. Esimies näkee

työntekijöiden ylittävän omat voimavaransa, mutta asiaan on vaikeaa puuttua resurssipulan ja säästötoimenpiteiden vuoksi. Sijaisten hankkiminen vie paljon resursseja ja aikaa. Useampi kokee, että talous ja säästöt määrittelevät asioita enemmän kuin asiakastarpeet. Myös aika ja mahdollisuudet osallistua koulutukseen ovat aiempaa heikompia.

Yhteenveto – Miten selviämme organisaatioiden ansoista?

Chris Argyris (2010) on hiljattain todennut, että organisaatioiden ansat syntyvät ihmisten käyttäytymisen tuloksena. Tämä kuulostaa äkkiseltään lakoniselta kommentilta, mutta pysähdyttää pohtimaan kun Argyris jatkaa, että johtaminen, työyhteisön kulttuuri ja organisaation rakenteella on tässä organisaatioiden ansojen paikantamisessa ja poistamisessa merkittäväällä sijalla. Argyris jatkaa vielä pidemmälle väittäessään, ettei johtamisella juurikaan saada aikaan myönteisiä vaikutuksia erilaisten organisaatioissa kehkeytyvien ansojen poistamisessa – pahimmillaan johtaminen pahentaa ongelmia.

Mutta mitä nämä organisaatioiden ansat sitten täsmälleen ovat? Mistä ne löytyvät, jos hyväksymme lähtökohdaksi Argyriksen käyttämän käsitteen ansa? Edellä olevaan kysymykseen vastatessamme on huomioitava erityisesti kaksi näkökohtaa. Tutkimusaineiston perusteella johtamisen sisältöalueet painottuvat riippuen hierarkiatasosta. Ylimmän johdon vastauksissa korostuu selvästi esimerkiksi strategisen johtamisen osaaminen, lähiesimiestasolla työyhteisöjen johtaminen ja keski-johdon vastaukset heijastelevat sitä, että johtamisen toimeenpanotehtävien hallinnalle on kohtuullisen hyvät edellytykset. Tästä kertovat muun muassa se, että keskijohto kokee hallitsevansa hyvin prosessien johtamisen ja resurssien johtamisen kysymyksiä. Toiseksi esimiehet kokevat heillä olevan yleisesti osaamista niillä sisältöalueilla, mitkä painottuvat heidän työssään ja painottavat myös näiden osa-alueiden tärkeyttä seuraavan kolmen vuoden aikana.

Julkisen johtamisen ansa voi olla aineistomme perusteella siinä, että johtamisen sisältöalueet ja niihin liittyvä osaaminen painottuvat eri tavoin riippuen hierarkiatasosta. Ylin johto koettaa esimerkiksi johtaa strategisella johtamisella, mutta muilla keski- ja lähijohdolla ei ole riittävää osaamista strategiseen johtamiseen ja he painottavat itselleen tutumpia johtamisen sisältöalueita. Seurauksena on strategisen johtamisen toimeenpanovajetta. Osaamisesta johtuen esimiehet omaksuvat myös mahdollisesti erilaisia rooleja johtamistyön yhteydessä. Tähän viittaa vaikkapa Laineen ja Vaaran (2007) tutkimus eri hierarkiatasoja koskeva tutkimus, jonka kohteena tosin oli yrityssektori. Sen mukaan ylin johto mieltää strategia-työssä itsensä ylhäältäpäin muita ohjaavaksi kehittäjäksi ja kontrolloijaksi, keski-johto toimintojen toteuttajina, kun taas asiantuntijatasolla mukaan lukien lähijohto painotetaan konkreettista toimintaa. Käytössä olevan aineiston perusteella voi olla

niin, että vaikka ylin johto painottaisi strategisen johtamisen sisältöalueen tärkeyttä, pyrkii lähijohto painottamaan työyhteisön johtamista, joka on heille sisältöalueena tärkeintä. Samalla saattaa strategian toteutukseen tulla ”ansoja.” Lähijohto ei välttämättä vie eteenpäin sellaista strategiaa, joka on uhka työyhteisön johtamiselle ja asettuu työyhteisönsä puolelle muutostilanteessa. Vastaavasti keskijohto painottaa resurssien hallintaa. Ristiriitoja saattaa siis syntyä, mikäli keskijohto koee strategisen sisältöalueen uhkaavan resurssien hallintaa ja johtamista.

Toinen mahdollinen ansa näyttää liittyvän aineiston perusteella siihen, että julkiset johtajat näyttävät painottavan niitä sisältöalueita, joita he osaavat. Käänteisesti painotuksessa vähemmälle huomiolle jäävät oman osaamisen ulkopuolella olevat sisältöalueet. Erityisesti tämä konkretisoituu innovaatioiden johtamisessa. Siinä on merkittävää osaamisvajetta ja myös sisältöalueina se on esimiehille vähiten tärkeä. Myös esimerkiksi verkostojohdantamisen tai strategisen johtamisen vähäinen painottuminen lähijohtamisen tasolla saattaa selittyä sillä, ettei lähijohdolla ole riittävää osaamista ko. sisältöalueiden suhteen.

Argyris (emt.) pyrkii myös selittämään sitä, mihin ansat perustuvat. Hänen mukaansa ne syntyvät, kun organisaation työntekijät alkavat kehittää toimintamalleja vastustaessaan organisaation muutoksia ja ulkopuolisia haasteita. Tässä organisaation työntekijät ovat Argyriksen mielestä taitavia ja tämä koskee organisaation kaikkia tasoja työntekijöistä ylimpiin johtajiin. Omia etuja ja asemaa vartioidaan tarkasti ja uudistustarpeita osataan lakaista maton alle tehokkaasti. Tämän logiikan mukaisesti keskijohto tai lähijohto ei esimerkiksi painota strategisen johtamisen sisältöalueen tärkeyttä tai osaamisesta, koska se siirtäisi valtaa ylimmälle johdolle. Innovaatioiden johtaminen kaventaisi mahdollisesti kaikkien johtamistasojen valtaa varsinkin silloin, jos painotetaan asiakaslähtöisten innovaatioiden tärkeyttä.

Yhtenäisimmän lähtökohdan julkisen johtamisen kehittämiseksi muodostavat aineistomme perusteella muutosjohtaminen ja osaamisen johtaminen. Hyödyntäen Argyriksen ajattelua on mahdollista, että ko alueilla eri esimiestasot ovat löytäneet omaa asemaa ylläpitäviä toimintamalleja. Tästä johtuen ei ole syntynyt vielä merkittäviä johtamisen ansoja.

Kaiken kaikkiaan kriittinen – ja kiperä – kysymys onkin nyt se, että millainen matka on kuntaesimiesten omista johtamiseen liittyvistä osaamisen arvioista (”hallitsemme melko hyvin tai erinomaisesti johtamisen tiettyä sisältöaluetta”) siihen, miten esimiehet eri johtamisen tasoilla oikeasti johtavat ja millaisia vaikutuksia johtamistyöllä on organisaation toimintaan ja organisaatiossa toimivien ihmisten käyttäytymiseen. Samoin olisi pohdittava tarkemmin sitä, minkälaisia

ansoja sisältyy, kun sisältöalueet ja niihin liittyvä osaaminen painottuvat eri tavoin riippuen esimiestasosta.

Tämä on mielestämme merkittävä tutkimushaaste suomalaiselle hallintotieteelliselle tutkimukselle – se tarkoittaa käytännössä johtajien arkeen menemistä, mikä taas edellyttää tutkimusasetelmallisesti ja -metodologisesti jotain sellaista, mitä ei ole Suomessa tähän päivään mennessä paljonkaan tehty. Tähän tutkimushaasteeseen antaa viitteitä monet yksityiskohdat jo tässäkin tutkimuksessa. Mielenkiintoinen johtopäätös on muun muassa se, että tutkimusaineistomme kuntaesimiehistä yli puolet ilmoitti, että heillä jää liian vähän aikaa johtamiseen. Tutkijoina voimme vaan ihmetellä ja kysyä, mitä he sitten tekevät jos he eivät koe johtavansa? Edistävätkö he silloin organisaatioidensa ansoja? Onko Argyris sittenkin oikeassa äkkikuulemalta lakonisilta kuulostavien väitteiden osalta?

Lähteet

Argyris, C. (2010). *Organizational Traps. Leadership, Culture, Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press.

Bolman, L. G & Deal, T. E. (1997). *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Caldwell, R. (2009). Change from the middle? Exploring middle manager strategic and sensemaking agency in public services. In: R. Todnem & M. Calum (Eds). *Managing Organizational Change in Public Services*. Routledge: London and New York. 74–96.

Chatman, J.A. & Kennedy, J.A (2010). Psychological Perspectives on Leadership. In: N. Nohria & R. Khurana (Eds). *Handbook of Leadership Theory and Practice*. Harvard: Harvard Business Press. 159–182.

Drucker, P. E. (1970). *Tehokas johtaja*. Helsinki: Tammi.

Hamel, G. (2007). *Johtamisen tulevaisuus*. Helsinki: Talentum.

Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Juuti, P. (2009). Johtaminen ja esimiestyö. Teoksessa M. Helsilä & S. Salojärvi (toim.). *Strategisen henkilöstöjohtamisen käytännöt*. Helsinki: Talentum. 96–116.

Juuti, P., Rannikko, H. & Saarikoski, V. (2004). *Muutospuhe*. Keuruu: Aavarantasarja ja Otava.

Laine, P-M. & Vaara, E. (2007). Struggling Over Subjectivity: A Discursive Analysis of Strategic Development in an Engineering Group. *Human Relations* 60:1, 29–58.

Minzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.

Nonaka, I & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-creating Company*. London: Oxford University Press.

Nyholm, I. (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto Acta nro 199. Helsinki.

Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen*. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Salminen, A. (2009). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita

Seeck, H. (2008). *Johtamisopit Suomessa*. Tampere: Gaudeamus.

Stenvall, J., Nyholm, I. & Rannisto, P-H. (2010). *Polyphonous Leadership and The Management of Entirely*. Paper to be presented in EGPA Conference, September 2010 Toulouse.

Strandman, K. (2009). ”*Se vain ilmestyi*”. – *Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatioissa*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Sädevirta, J. (2004). *Henkilöstöjohtamisen ja sen tutkimuksen kehittyminen: Henkilöstöhallinnollisesta johtamisesta Ihmisvoimavarojen johtamiseen*. Tykes raportteja 35. Helsinki: Työministeriö.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tallinna: Tietosanoma.

14 SÄHKÖISEN HALLINNON KEHITTYNEISYYS JA HAASTE JOHTAMISELLE

Professori Antti Syväjärvi

Johdanto

Viimeisen parin vuosikymmenen aikana on yhä enenevässä määrin puhuttu sähköisestä hallinnosta ja siihen liittyvistä hyvinvointi-, palvelu-, demokratia- ja johtamistehtävistä sekä lopulta sähköisyyden mahdollisuuksista osana julkista hallintoa. Sähköistä hallintoa voidaan mieltää tietoyhteiskunnan ja julkisen hallinnon uudistamisen konkreettiseksi sekä samalla ajankohtaiseksi tietoyhteiskunnan aihealueeksi. Sähköisen hallinnon (eGovernment) ja sähköisen hallinnan lähtökohdat ja erityislaatuudet ovatkin tärkeitä ymmärtää myös julkisessa johtamisessa, jotta hallinnossa tiedostetaan kaikki se potentiaali tai toisaalta riskit mitkä sähköiseen hallintoon liittyvät. Lisäksi on tarpeen tunnistaa sähköisen hallinnon kehittyneisyys ja kehittyneisyyden analyysia kartoittavat tekijät, jotta julkisella johtamisella voidaan tukea sähköisen hallinnon kehittämistä ja toimeenpanoa. Mutta yhä edelleen sähköisen hallinnon aikakauden kysymyksiin tarvitaan kipeästi vastauksia (Hood & Margetts 2007). Hallinnon tutkimuksen yhteydessä sähköiseen hallintoon rakentuukin toki useita tutkimus- ja kehittämistehtäviä, mutta tässä artikkelissa tarkastellaan niistä eräitä keskeisimpiä eli sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä ja suhdetta julkiseen johtamiseen.

Sähköinen hallinto on laaja kokonaisuus, eikä siitä ei ole muodostettu kovin yhteneväisiä määritelmiä. Tämä on huolestuttavaa sillä sähköinen hallinto on kuitenkin yksi merkittävimmistä uudistuvan julkisen hallinnon aihealueita (Bekkers 2003; Kunstelj & Vintar 2004). On ilmeistä, että sähköinen hallinto liitettynä rakenteellisiin, prosessien mukaisiin ja toimijoita koskeviin uudistuksiin tuo lähtökohtaisesti mahdollisuuksia itse hallintoon, julkisten palveluiden järjestämiseen, palveluiden uudelleen muotoiluun ja julkisen johtamisen kehittämiseen. Edellä mainittuihin osaltaan vastaa hallinnon tutkimus, mutta sähköinen hallinto ja hallinto edellyttävät myös arkkitehtuurimaista ajattelua jossa hallinnon lisäksi yhdistyvät muutkin hallinnon ja hallinnan ydintematiikat, kuten oikeus, tieto ja teknologia. Esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologia voi helpottaa, parantaa, tarjoaa ja tehostaa hallinnon palveluita kansalaisille ja yrityksille (Heeks 2006; Henman

2010). Vastaavasti myös hallinnollis-oikeudelliset periaatteet vaikuttavat sähköisen hallinnon rakenneosien kehittämiseen, oikeudellisiin reunaehtoihin ja periaatteisiin (Voutilainen 2009; Syväjärvi & Stenvall 2010). Lopulta informaation tutkimuksessa on perehdytty tiedon käyttöön ja käytön reunaehtoihin, kun muun muassa sähköisen toimintatavan myötä tiedon hallintatavat muuntuvat (Beynon & Andrews 2010; Jalonen 2010).

Tämä artikkeli on hallintoon ja sen informaatiohallinnolliseen osaan painottuva, jolloin muut merkittävät sähköisen hallinnon näkökulmat jäävät vähemmälle huomiolle. On kuitenkin huomioitava, että sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä tai kypsyyttä on tutkittu laaja-alaisesti myös informaatiotutkimuksen, oikeusinformatiikan, ja informaatioteknologian mukaisissa tutkimuksissa. Hallinnon tutkimuksessa sähköisen hallinnon kehittyneisyydelle ja toisaalta sen johtamiselle nousee neljä ylivertaista haastetta. Ensimmäinen liittyy itse sähköisen hallinnon määrittelyyn ja eräänlaiseen retorisuuteen, joissa on mukana monenlaisia sisältöjä, aikomuksia ja lupauksia (Moon 2002; Toivanen 2006). Toiseksi se miten sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä todennetaan, ei ainakaan toistaiseksi ole synnyttänyt uskottavaa ja vertailukelpoista hallinnon lähestymistapaa (Bannister 2010). Kolmantena haasteena on strategisen sähköisen hallinnon osaamisvaje tai toimimattomuus. Toisin sanoen julkisen hallinnon odotetaan ottavan aidommin sähköisen hallinnon strategiat käytäntöön, mutta ongelmana ovat esimerkiksi olleet sähköisten palveluiden koordinointi, implementointi sekä strategioiden puute (Hyyryläinen 2004; Ihalainen 2010). Lopulta, ja viimeisenä neljäntenä kohtana, epäselväksi on jäänyt sähköisen hallinnon suhde julkiseen johtamiseen. Johtamisen osalta toistaiseksi keskeisimpinä näkökulmina sähköisyyteen ovat olleet liiketaloudellisista lähtökohdista ammentavat niin johdon tietojärjestelmien kuin informaatioteknologian hallinnan tutkimukset (Marler ym. 2007; Perko 2008).

Sähköisen hallinnon ominaispiirteitä ja merkitystä julkiselle johtamiselle on toki avattu, mutta kehittyneisyyttä ja julkista johtamista samanaikaisesti käsittelevät analyysit ja tieteelliset tutkimukset ovat yhä lukumäärältään rajallisia. Henmanin (2010) mukaan edelleen varsin puutteellisesti tunnetaan sähköisen hallinnon ja sen toimintamallien kokonaisuus julkishallinnossa. Julkisjohtamista ja uutta julkista johtamista on esitelty hallinnon tutkimuksessa hyvinkin perusteellisesti ja monipuolisesti (esim. Ferlie, Lynn & Pollitt 2007), jolloin sähköinen hallinto on yksittäisenä alueena muiden teemojen joukossa. Usein julkinen johtaminen onkin rakentunut mitä erilaistunein sisältöaluein, mutta sen suurina teemoina ovat olleet esimerkiksi demokratia, politiikka, julkisen ja yksityisen väliset kysymykset, palvelut, tehokkuus, taloudellisuus, etiikka, verkostot, jne. Näin ollen tutkimuksessa, ja esimerkiksi suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa, on sähköisen hallinnon ja siihen suhteutuvan julkisen johtamisen annettu ikään kuin ”elää omaa elämään-

sä”. Tämä voi johtua sähköisen hallinnon monitasoisuuden, siihen liittyvän osaamattomuuden, aihepiirin monitieteisyyden ja uutuuden tai yksikertaisesti siihen liittyvän hallinnan ja koordinoinnin vaikeuksista (vrt. Hyyryläinen 2004; Syväjärvi & Kaurahalme 2010).

Edellä kuvatut lähtöasetelmat ovat edelleen varsin vahvasti läsnä julkisessa hallinnossa ja osittain johtamisessa. Vähitellen on kuitenkin muutoksia tapahtunut ja erityisen voimakkaita sähköiseen hallintoon linkittyvät muutokset ovat olleet vuosituhannen vaihteen molemmin puolin, kun hallintoarjessa kohdatut informaatio-teknologiset realiteetit ja toisaalta monitieteiset tutkimus- ja toimintaotteet ovat yleistyneet. Saxena (2005) ja Voutilainen (2007) ovat selvittäneet mistä hyvä sähköinen hallinto muodostuu, jolloin päätelminä ovat todennettuina kuinka strategiat, toimintatavat ja käytännöt, asenteet, standardit, vallitseva lainsäädäntö sekä ohjeet ja suositukset luovat perustan hyvän sähköisen hallinnon toteuttamiselle. Mutta julkisen johtamisen yhteydessä esimerkiksi Virtanen ja Stenvall (2010) osoittavat, että julkisen johtajan roolit ja johtamisen yhteisöt ovat varsin moninaiset. Siten kehittyneisyyden ja muutoksellisuuden lisäksi on perusteltua tunnistaa se erityinen, jota sähköinen hallinto tarkoittaa johtamiselle julkisessa kontekstissa. Snellen (2007) todentaa sähköisen hallinnon luoman haasteen julkiselle johtamiselle, mutta hänkään ei juuri mene syvemmälle kehittyneisyyden tai johtamisen yhdistäviin kysymyksiin. Tämän artikkelin tutkimustehtävänä on selvittää:

Mitä ovat sähköisen hallinnon kehittyneisyys ja relaatio johtamiseen julkisella sektorilla?

Artikkeli on lähtökohdiltaan ja raportoinniltaan käsitteellis-teoreettinen. Tarkoituksena on käsitellä sähköisen hallinnon ja julkisen johtamisen suhdetta hallinnon tutkimuksen viitekehyksessä. Lisäksi käsitteellis-teoreettisten havaintojen ja hermeneuttisen spiraalin pohjilta rakennetaan analyysiä, joka paitsi yhdistää pääteemoja niin myös tuottaa summaavan näkökulman esitettyyn tutkimustehtävään. Käsitteiden osalta on menetelty vastaavasti, jolloin niitä on esitetty ja valikoituneen tutkimusnäytön perusteella. Siten käsitteellis-teoreettinen tutkimusstrategia hahmottaa peruskäsitteitä ja rakentaa teoreettista koherenssia monisyisesti eli analysoiden ja selittäen tutkimuskohteen laadullista kokonaisuutta ja sen sisäisiä suhteita (vrt. Robson 2002; Patton 2002). Lähestymistapa nojaa vahvasti valitun tematiikan mukaiseen hallinnon tutkimukseen ja sitä tukevaan muuhun lähitutkimukseen, jolloin esitetyt määrittelyt ja summaukset kiinnittyvät myös sähköisen hallinnon tuleviin tutkimuksellisiin tarpeisiin.

Sähköisestä hallinnosta ja sen kehittyneisyydestä

Ensimmäinen ulottuvuus sähköisen hallinnon ja sen kehittyneisyyden tarkasteluun löytyy itse sähköisen hallinnon määrittelystä, joka on varsin kirjavaa ja monisyistä. Määritelmiä on useita ja ne ovat usein määrittelijän tieteenalan näköisiä. Tämä ei ole sinänsä ihmeellistä sillä sähköinen hallinto osana julkista hallintoa on yhä alati uusiutuva ja muuttuva ilmiökokonaisuus. Monitieteisenä kokonaisuutena sen määrittelyjä ovat tehneet tieto- ja viestintäteknologian, oikeustieteen, hallinnon ja johtamisen sekä laajemmin palvelun ja median tutkijat. Hallinnon tutkimuksessa sähköisen hallinnon käsitteistöissä törmätään eGovernment ja eGovernance käsitteisiin. Myös sähköisyyden yhteydessä government tarkoittaa ensisijaisesti hallintotahoa, jolla on esimerkiksi asema tai oikeus toimintaan. Tällöin sähköisen hallinnon kuvaus on lähtökohdiltaan institutionaalis-mekaaninen ja järjestelmäorientoitunut. Governance puolestaan viittaa ensisijaisesti hallintaan, hallinnan suhteisiin ja kehittämiseen, jolloin määrittelyn perusta on lähinnä funktionaalinen ja prosessimainen (mm. Syväjärvi 2005; Anttiroiko & Mälkiä 2007; Henman 2010).

Sisällöllisesti sähköiseen hallintoon osana julkista hallintoa on useimmiten liitetty tieto- ja viestintäteknologian, palvelujen ja asioinnin, demokratian sekä hallinnon kehittämisen tietosisältöjä. Sähköinen hallinto onkin laaja käsite ja kokonaisuus, joka julkisella sektorilla korostaa hallintotoimijan roolia, toimijan tehtäviä, oikeuksia ja velvollisuuksia sekä informaation sähköistä välitysmuotoa ja tieto- ja viestintäteknologian sovelluksia hallinnossa (Homburg 2008). Kuvaavaa on, että esimerkiksi Suomessa on julkaistu hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmia, joissa perustana ovat tyypillisesti olleet muun muassa internetin hyödyntämiseen, verkkopalvelujen kehittämistyöhön ja palvelujen saavutettavuuteen liittyvät kysymykset. Vastaavia toimintaohjelmia on esitetty myös kansainvälisesti eli esimerkiksi Euroopan Unionin. Keskeisen sisällöllisen alueen sähköiselle hallinnolle antaa hallinnan ja hallintasuhteen toiminnallinen näkökulma. Tällöin ollaan kiinnostuneita hallinto- ja palveluorganisaatioiden vuorovaikutteista ja esimerkiksi kansalaisiin suuntautuneesta toiminnasta sekä ylipäätänsä julkisten organisaatioiden ”sähköisistä toimintatavoista” (Oliver & Sanders 2004; Ihalainen 2010).

Sisällöllinen tarkastelu osoittaa, että siirryttäessä yhä enemmän kompleksisempiin sähköisen hallinnon haasteisiin ja kehittyneisyyden tasoihin, niin sähköistä hallinnon ontologiset periaatteet korostuvat. Sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä arvioidessa on tärkeää täsmentää, ja myös hallinnon tutkimuksen näkökulmasta, ne ontologiset perusteet joille kehittyneisyyden tai valmiuden analyysiä rakennetaan eli toisin sanoen mistä kulloinkin sähköisessä hallinnossa on kysymys ja millaisia ovat tarkasteltavien asioiden väliset suhteet? Esimerkiksi Bannister (2010)

on todennut sähköisen hallinnon analyysien ja arvioiden olevan epärelevantteja, mikäli ei ole edes jaettua ymmärrystä sähköisen hallinnon sisällöstä. Vastaavallaan on päädytty sähköisen hallinnon laadun, suorituskyvyn ja arvioinnin tutkimuksessa, jonka mukaan sisällölliset, toiminnalliset ja konseptuaaliset eroavaisuudet voivat johtaa epätarkkuuksiin sähköisen hallinnon yhteydessä (Janssen ym. 2004). Edellä kuvattu osoittaa, että hallinnon tutkimuksen kannalta on tärkeää huomata sähköisen hallinnon sisällöt ja relaatiot, koska muutoin vertailut ja analyysit eivät palvele hallinnon tutkimusta tai hallintoa.

Toinen ulottuvuus asemoituu kriteereihin tai indikaattoreihin, joilla sähköistä hallintoa ja sen kehittyneisyyttä verifioidaan. Sähköiseen hallintoon linkittyvä tutkimus esittää erittäin kattavasti joukon erilaisia valmiuksia osoittavia indikaattoreita (Layne & Lee 2001; Toivanen 2006; Ojo ym. 2007). Valmiutta tai paremminkin kehittyneisyyttä esitetään tasoina ja tyypittelyinä. Näiden kriteerit ja indikaattorit kuvaavat, kuinka sähköinen hallinto voi olla ilmaantuva tai läsnä oleva, kasvava ja informatiivinen, vuorovaikutteinen, toiminnallinen ja täysin saumaton tai yhdistävä osa julkista hallintoa. Yhteistä näillä lähestymätavoille on, että perustason sähköistä hallintoa edustaa ylipäättänsä sen olemassa olo ja vastaavasti kehittyneintä kuvaavat kriteerit indikaattoreineen osoittavat sähköisen hallinnon olevan transformaationaalista sekä strategisesti ohjaavaa. Kehittyneimmällä tasolla sähköisyys on saavuttanut ikään kuin erottamattoman ja luonnollisen osan hallintoa. Kaiken kaikkiaan sähköisen hallinnon kehittyneisyyden monitorointiin on suhtauduttava kriittisesti ja toisaalta on olemassa monia erilaisia lähestymistapoja, jotka ovat vähitellen ja asteittain kehittymässä (Kunstelj & Vintar 2004; Bannister 2010). Homburg (2008: 115) muistuttaa lisäksi arvioinnin yhteydessä sähköisen hallinnon kriteereiden ja indikaattoreiden kohdentamisen tärkeydestä. Siksi olisi tunnistettava hallinnon eri tasojen, sektoreiden, yksiköiden, järjestelmien ja asiantuntijien välisiä eroavaisuuksia sen sijaan, että sähköinen hallinto paketoitetaan yhdeksi suureksi kokonaisuudeksi.

Edelleen monien kriteereiden ja indikaattoreiden kokonaisuudessa, yhä moninaisemmin voidaan tunnistaa sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä. Tällöin muun muassa avoin kilpailu, osaaminen, informaatiolukutaito, julkisen ja yksityisen kumppanuus, hyvä sähköinen hallinto, läpinäkyvyys, oikeudelliset reunaehdot, tietoturvallisuus, yksityisyys, asiakaskeskeisyys sekä esimerkiksi julkisen tiedon hallinnan ja jakamisen horisontaalis-vertikaaliset periaatteet korostuvat (Abdelghaffar & Bakry 2005; Voutilainen 2009). Kriteeri- ja indikaattorikeskusteluun liittyikin vahvasti vaatimus integroitavuudesta, jota voidaan pitää sähköisen hallinnon avaintekijöinä. Esimerkiksi Moon (2002) asemoi integraatiota julkisen hallinnon välillä (government to government), julkisen ja yksityisen välillä (government to business) sekä julkisen hallinnon ja kansalaisen välillä (government

to citizen). Tätä täydentävästi on vielä esitetty, kuinka sähköisen hallinnon kehittäminen vaatii kokonaisvaltaisempaa ja strategisempaa toimintaotetta. Tällöin olisi otettava huomioon koko julkinen hallinto, arvioinnin ja vertailun menetelmällinen osaaminen sekä ylipäättänsä yhtenäisemmät kriteerit osana sähköisen hallinnon tarkastelua (mm. Kunstelj & Vintar 2004).

Strategisempi sähköinen hallinto osoittaa kehittyneisyyttä *kolmantena ulottuvuutena*. Tämä ulottuvuus viittaa siihen, kuinka suunnitelmallisia ja implementaatioltaan eteväiä ovat kansalliset, alueelliset, paikalliset tai organisaatio- ja sektorikohtaiset sähköisen hallinnon strategiat. Hyyryläinen (2004) ja Ihalainen (2010) ovat esimerkiksi osoittaneet myös Suomen julkisen sähköisen hallinnon osalta selkeitä strategisen toiminnan puutteita. Kriittiset kohdat ovat liittyneet sähköisen hallinnon koordinointiin, yhteensopivuuteen, osaamisvajeesiin, kustannustekijöihin ja esimerkiksi julkisen hallinnon toimijoiden moninaisuuteen (mm. eri hallinnon alojen ja tasojen yksilölliset ratkaisut). Monessa Euroopan maassa onkin toteutettu parin viime vuosikymmenen aikana erilaisia sähköistä hallintoa katalysoivia ohjelmia (Janssen ym. 2004). Kuitenkin näyttää siltä, että vaikutukset olleet lähinnä informaatio-ohjauksen tasolla, jolloin toimijoille ja sektoreille on jäänyt varsin paljon vapausasteita oman hallinnon järjestämiseksi (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006; Jalonen 2008). Täydentävästi on todennettavissa, että sähköisen hallinnon strategiat ovat olleet epäselviä ja epäyhtenäisiä (Snellen 2007). Sähköisen hallinnon eräs keskeinen ongelma on liittynyt varsin mekaaniseen eli tietojärjestelmä- ja teknologiavetoiseen strategiseen toimintaotteeseen (Toivanen 2006). Kuitenkin on ilmeistä, että julkisessa hallinnossa makro- ja mikrotasoilla strateginen tarkastelu vaatii huomion kohdentamista aikaisempaa enemmän toiminnallisiin perusulottuvuuksiin, kuten henkilöstöön ja prosesseihin ja toisaalta julkista hallintoa voimakkaasti muovaamaan tietohallintoon (Peterson 2004; Syväjärvi & Stenvall 2010).

Strategiseen ja toisaalta kehittyneeseen sähköiseen hallintoon linkittyy julkisessa hallinnossa olennaisesti implementaatio. Implementaatio osana julkishallintoa ja sen toimintaa on ollut keskusteluissa vuosikymmeniä, mutta julkisen hallinnon kompleksisuuden, muutosten, strategisuuden ja koordinoinnin yhteydessä sillä näyttäisi olevan edelleen paikkansa (Winter 2007). Julkisen sähköisen hallinnon kehittyneisyys ja strategisuus määrittelevät implementaatiota, niin makro- kuin mikrotasoilla ja linkittyneenä toimijoiden väliseen suhteeseen ja toimivaltaan, Julkisessa hallinnossa implementaatioon liittyy paljon sähköistä hallintoa ohjaavan lainsäädännön, hallinnollisen kokonaisarkkitehtuurin sekä erilaisten toimijoiden (kuten julkinen, yksityinen, organisaatio, yksilö, jne.) välisten suhteiden järjestäytymistä. Implementaation osaamiselle on jatkossakin suuri merkitys, koska tulevaisuuden julkishallinnolliset valinnat tehdään kasvavassa määrin uusilla ja

vaihtelevilla sähköisen hallinnon foorumeilla. Implementaation kannalta on merkityksellistä, että esimerkiksi Suomessa sähköistä hallintoa uudella tavalla koordinoivaa julkisen tietohallinnon ohjausta ollaan keskittämässä keskushallinnolle (Syväjärvi & Kaurahalme 2010). Taustalla on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri strategisena toimintaotteena, jonka neljä osaa vahvasti vaikuttamaan sähköisen hallinnon kehittyneisyyteen. Kokonaisarkkitehtuurilla suunnitelmallisesti yhtenäistetään tai koordinoidaan toiminnan kehittämistä sekä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä (Boh & Yellin 2006).

Julkinen johtaminen ja sähköisen hallinto

Miten sähköinen hallinto suhteutuu julkisen johtamisen kokonaisuuteen? Kysymys on merkityksellinen, koska julkisen toiminnan johtamisesta on tullut valtiolle ja kunnille yhä keskeisempi tulevaisuuden haaste (Ferlie, Lynn & Pollitt 2007; Salminen 2008). Sähköisen hallinnon suhde julkisjohtamiseen on suora ja ilmeinen. Sähköisellä hallinnolla on haettu julkisen johtamisen ja uuden julkisen johtamisen doktriinin mukaisesti tehokkuutta julkiseen toimintaan. Lisäksi sähköinen hallinto on kohdentunut tarpeisiin viedä julkista johtamista enemmän kansalaisia palvelemaan suuntaan, kohti turvallisempaa hallintoa, läpinäkyvämpää ja esimerkiksi kohti helpommin saavutettavissa olevaan muotoon. Sen sijaan vähemmälle huomiolle on jäänyt julkisen johtamisen sisältö, joka keskeisimmin suhteutuu sähköiseen hallintoon. Norris ja Moon (2005) ovat esittäneet, kuinka julkinen hallinto on vasta mukautumassa sähköisen toimintatodellisuuden vaatimuksiin. Mukautuminen ilmenee sähköisen hallinnon rakenteissa ja prosesseissa, mutta ei muutoin niinkään kehittyneenä, vuorovaikutteisena toimintana hallinnassa ja johtamisessa.

Tieto- ja viestintäteknologian ja digitaalisuuden suomat sähköiset sovellukset ovat olleet yhdistettyinä varsin moneen julkisen hallinnon kohtaan (vrt. Hood & Margetts 2007). Tällöin julkista hallintoa on tutkittu muun muassa sen mukaan, kuinka hallinnossa: sähköisyys tukee informaation vaihtoa ja tietoperustaisia verkostoja, sähköisyys ilmenee osana laskennan ja talouden sovelluksia, sähköisyys suhteutuu lainkäyttöön ja valvontaan, sähköisyys edistää informaationkäsittelyä ja yleistä organisaatioiden kyvykkyyttä. Hallinnon sähköistyminen tai digitalisoituminen on realiteetti, joka osaltaan toimii julkisen hallinnon ja julkisen toiminnan johtamisen keskeisenä kehitysaskeleena. Moonin (2002) mukaan keskeisyys on niin merkittävää, että itse asiassa sähköisen hallinnon kehittyneisyys on merkki julkisen hallinnon ajantasaisuudesta. Vastaaviin päätelmiin tulee tutkimus, jonka mukaan julkisessa hallinnossa sähköisen toimintavana esteinä ovat vahakantaiset asenteet, lähestymismenetelmät, painotukset ja osaaminen (Saxena 2005; Ihalainen 2010). Sähköinen hallinto onkin ollut viime vuosina enenevässä määrin esi-

merkiksi vertailevan hallinnon tutkimuksen kohteena samalla, kun sille on annettu uuden julkisen johtamisen mukaisesti hallinnon modernisoijan roolia.

Mutta edelleen sähköinen hallinto jää julkisen johtamisen viitekehyksessä hieman sumeaksi. Tässä yhteydessä ei ole mielekäästä ruotia lävitse julkisen johtamisen sisältöjä, koska niitä voidaan varsin perusteellisesti listata mitä erilaisimpia (Virtanen & Stenvall 2010). Tiivistetysti julkisen johtamisen sisältöalueina ovat esimerkiksi strateginen, resurssien, prosessien, laadun, osaamisen, työyhteisöjen, verkostojen, suoriutumisen, innovatiivisuuden ja muutoksen johtaminen. Laaja-alaisuus palvelee hyvin julkisen johtamisen kokonaisuutta, koska julkisessa johtamisessa ollaan tilivelvollisuudessa koko julkisen toiminnan kirjosta. Kuitenkin erityisalueet, kuten sähköinen hallinto, tarvitsevat kohdennettua julkisen johtamisen analyysiä jotta julkinen johtaminen pystyisi parhaalla mahdollisella tavalla suhteutumaan kulloisiinkin erityistarpeisiin. Parhaimmillaan julkinen johtaminen linkittyy sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä palveleviin ulottuvuuksiin. Näitä esiteltiin hieman aikaisemmin. Sähköisen hallinnon moninaisuuden voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän tarkennettuja, kehittyneitä johtamisen lähestymistapoja (mm. Bekkers 2003), jolloin tietyt julkisen johtamisen sisällöt korreloivat selvemmin sähköiseen hallintoon. Nyt sähköisen hallinnon relaatio julkiseen johtamiseen tuo esiin kohdennetun vaatimuksen tietohallinnon johtamisen hybridiperiaatteesta, joista hieman seuraavaksi.

Sähköinen hallinto informaatioteknologialla painottuvana tarkastelunäkökulmana on saanut tuekseen, tai ehkä seuraajakseen, tietohallinnon teemat. Tällöin kysymys on siitä millainen on julkisen johtamisen sisältö, joka huomioi nämä kaksi lähtökohtaa. Tietohallinto on määritelty tiedon, tietoperustaisten prosessien, tietotoimijoiden, johtamisen ja teknologian hallintana (esim. Bergeron 1996; Huotari & Savolainen 2003; Syväjärvi & Stenvall 2010). Tietohallintoon sitoutuva johtaminen ei tällöin tarkoita suppeasti ja pelkästään tietojohdamista, joka tosin sekkin on viimeaikaisessa suomalaisessa kirjoittelussa saanut päivittyneeksi sisällökseen tietohallinnolle tyypillisiä monitieteisiä lähtökohtia (vrt. Jalonen 2008). Vaikka käsitelmääritykset ovat hämääviä, niin julkisen johtamisen teemoissa sähköinen hallinto ja tietohallinto edellyttävät johtamiselta tietojohdamista, henkilöstövoimavarojen johtamista, asiakkuuksien ja toimijaverkostojen johtamista, projektien ja palveluprosessien johtamista sekä muutos- ja teknologiajohtamista. Tätä julkisen johtamisen kokonaisuutta ohjaa vaade strategisuudesta, josta kuvaava esimerkki on, osana valtion ja kuntien toimintaa, kokonaisarkkitehtuuri.

Sähköisen hallinnon ja julkisen johtamisen yhteydessä tietojohdaminen asemoituu lähinnä itse tiedon hallinnan tarpeisiin, kuten tiedon jakamisen ja jalostamisen, tiedon varastoinnin, tiedon turvan ja suojan oikeudellisten reunaehtojen ja lopulta

tiedon hyödyntämisen kysymyksiin (Choo 2006; Voutilainen 2009; Beynon & Andrews 2010). Vastaavasti juuri henkilöstöön kohdentuva johtaminen asemoituu ensisijaisesti ja tietotoimijasidonnaisesti osaamisen, kyvykkyyksien ja implementaation kysymyksiin (Gallivan 2001; Syväjärvi 2005). Kolmanneksi julkisessa johtamisessa korostuvat asiakkuudet ja toimijasuhdeverkostot. Sähköisen hallinnon tai tietohallinnon järjestäminen tapahtuu julkisessa toiminnassa paljolti palvelu- ja hyvinvointitehtävän mukaisesti, jolloin sekä edunsaajien ja loppukäyttäjien tarpeita asiakaslähtöisesti huomioivat että toisaalta yhteistoiminnallisesti ja suhdeverkostomaisesti johdetut toimintamallit korostuvat (Zablah ym. 2004; Hodge ym. 2010). Esimerkiksi Agranoff (2007) on osoittanut, kuinka tiedon infrastruktuurien kehittäminen, teknologian hyödyntäminen ja verkostomaisen kapasiteetin lisääminen voivat yhdessä olla merkittäviä julkishallinnolle.

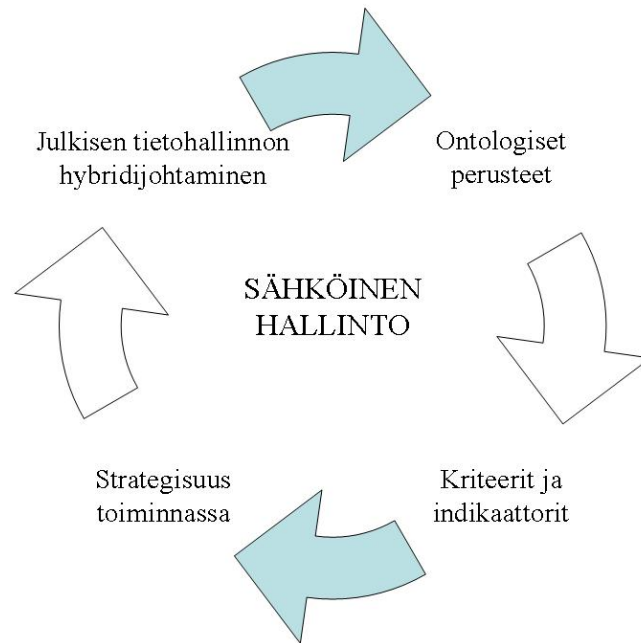
Edelleen projektien ja palveluprosessien johtaminen ovat keskeistä julkista johtamista tämän ajan sähköisen hallinnon yhteydessä (mm. Henman 2010). Julkishallinnon johtamis- ja asiantuntijatyö on muuttunut aikaisempaa enemmän projektien ja prosessien hallintaa vaativaksi toiminnaksi (Loo 2002; Krone ym. 2009; Virtanen & Stenvall 2010), jolloin tavoitteellisten ja optimaalisten sähköisten ratkaisujen aikaansaaminen perustellusti vaatii projektien ja prosessien johtamisen taitoa. Julkisessa johtamisessa sähköisten toimintamallien kanssa tyypillisesti korostuvat vaihtelevien toimintamallien, järjestelmien ja standardien, tehoon suunnittelun, aikataulutuksen ja erilaisten sopimusten hallinta. Siinä mielessä sähköinen hallinto on kuin projekti tai prosessi, joka on johtamisvastuuna osoitettu johonkin. Lopulta yhtä keskeistä julkisen johtamisen sisältöä sähköisen hallinnon ja uudistuvan tietohallinnon yhteydessä ovat muutosjohtaminen ja teknologian johtaminen. Julkisen johtamisen ja etenkin uuden julkisen johtamisen ajattelutapaa liittyy jo lähtökohtaisesti uudistumisen ja muutoksen idea. Sähköisen hallinnon ja siihen linkittyvän tietohallinnon informaatioteknologiset muutokset ovat nopeita ja usein ennalta arvaamattomia (Tidd ym. 2005). Lisäksi sähköisyyteen ja teknologiaan liittyviä muutuskatalysaattoreita on useita, jolloin muuttuvat teknologiat ja ”sähköisyys” vaikuttavat esimerkiksi organisaatioissa hyvin laajasti sekä edellyttävät muutoksen ja informaatioteknologian johtamisosaamista (Perko 2008; Spector 2009).

Vaikka sähköinen hallinto sinänsä tiivistää julkisen johtamisen laajaa sisältöä, niin julkisen johtamisen ja sähköisen hallinnon välinen suhde on varsin monimuotoinen ja -sisältöinen. Julkisessa johtamisessa onkin perusteltua summata ja hakea kokonaiskuvaa täsmentävää johtamisperiaatetta, joka rajaisi sisäänsä julkisen johtamisen ja sähköisen hallinnon suhteet. Tässä yhteydessä hybridijohtaminen tuottaa käsitteellis-teoreettisesti merkityksellisen ja ajankohtaisen viitekehyksen (vrt. Heeks 2006; Syväjärvi & Kaurahalme 2010; Niiranen ym. 2010). Sähköisen hal-

linnon yhteydessä hybridijohtamisen periaate tarkoittaa, että monisyisen hallinnon ja johtamisen dikotomiset asetelmat otetaan kaikkinsa huomioon rakennettaessa kehittyneempää ja toisaalta strategisesti yhtenäisempää toimintatapaa kompleksisessa toimintatodellisuudessa. Sähköisen hallinnon ja sitä täydentävän tietohallinnon yhteydessä hybridijohtaminen on johtamisen ja ajattelun periaate, joka yhdistelee kulloisenkin hybriditilanteen mukaisten näkökulmien parhaita anteja (Heeks 2006). Hybridisyys voi liittyä moniin erilaisiin johtamisen tilanteisiin, mutta sähköisen hallinnon ja julkisen johtamisen yhdistävässä kokonaisuudessa kyse on etenkin keskittämisen vs. hajauttamisen, avoimuuden vs. suljetun (toimintatavan) sekä sähköisyyden vs. hallinnon yhdistämisen hyödyistä. Hybridisyys kuvastaa myös julkista johtamista, joka uudistaa perinteistä sähköistä hallintoa sekä siihen liittyvää kehittyneisyys- ja johtamiskeskustelua.

Johtopäätökset

Tämän artikkelin perustana on ollut käsitteellis-teoreettisista lähtökohdista selvittää sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä ja suhdetta julkiseen johtamiseen. Tarkoituksena on ollut käsitellä sähköisen hallinnon aihepiirille ominaista hallinnon tutkimusta sekä sitä tukevaa muuta tutkimusta. Laaja-alainen sähköisen hallinnon tutkimus rakentuu hallinnon tieteellisestä tutkimuksesta, mutta myös informaation, oikeuden (sis. oikeusinformatiikka) ja informaatioteknologian tutkimuksesta. Tutkimuskokonaisuus rakentaa yhdessä ja erikseen ominen painotuksineen tämän päivän ja tulevaisuuden sähköisen hallinnon analyysiä. Hallinnon tutkimukselle edellinen on varsin merkityksellistä, jotta tuntisimme paremmin tätä Suomessa kohtuullisen vähän selvitettyä hallinnon tutkimuksen aluetta. Sähköisen hallinnon kehittyneisyyden ja julkisen johtamisen yhdistävä käsitteellis-teoreettinen analyysi paitsi nostaa esille keskeiset tematiikan kohteet niin se antaa myös viitteitä sähköistä hallintoa koskevalle hallinnon tutkimukselle. Kuvioon on koottu sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä ja toisaalta sen relaatiota julkiseen johtamiseen koskevat päätematiikat neljänä erillisenä, mutta kuitenkin sähköisen hallinnon kautta keskenään resonoivaa aluetta.



Kuvio 1. Sähköisen hallinnon piirteet kehittyneisyyden ja johtamisen viitekehyksessä.

Sähköisen hallinnon perimmäinen olemus on edelleen hieman suttuinen (Norris & Moon 2005; Bannister 2010). Perustellusti tarvitaan lisää tutkimusta ja erityisesti vertailevaa tutkimusta sähköisestä hallinnosta. Tarvitaan asetelmia, malleja ja vertailuja, jotka todentavat sähköisen hallinnon varsin ilmeistä tulkinnallista erilaisuutta ja toisaalta luovat perusteita sähköisen hallinnon kehittyneisyyden ymmärtämiselle sekä itse tutkimuksen tai vertailun todenperäisyydelle. Hyyryläisen (2004) ja Homburgin (2008) tulkinnat sähköisestä hallinnosta ovat edelleen ajankohtaisia julkisessa hallinnossa. Näin sähköisen hallinnon kehittyneisyys ja relatio julkiseen johtamiseen yksinkertaisesti yhä jäävät sumeiksi, jos emme osaa yhdenmukaisesti ja riittävin ontologisin perustein hahmottaa sähköistä hallintoa tai toisaalta emme osaa suhteuttaa hallinnon tutkimuksen tuottamia näkökulmia ja visioita sähköisen hallinnon edellyttämään monimuotoiseen ja -tieteiseen viitekehykseen.

Vastaavasti kriteerit ja indikaattorit niin kuvata, analysoida kuin selittää sähköistä hallintoa ovat keskeisiä, koska muutoin on ilmeistä että kohtaamme jälleen perustavaa laatua olevia ongelmia. Moon (2002) ja Brown (2007) ovatkin julkista sektoria ja sähköisen hallinnon kompleksisuutta tutkiessaan esittäneet, kuinka sähköisen hallinnon ymmärrys vaatii tuekseen useita erilaisia näkökulmia. Tällöin

sähköisen hallinnon ontologiset perusteet ja toisaalta kehittyneisyys analyysit täydentyvät, kun niihin monipuolisesti yhdistetään erilaatuisia ja perinteiset rajat rikkovia kriteereitä. Julkisessa hallinnossa sähköisen hallinnon toimintakenttä on tyypillisesti ollut teknologiakeskeinen (Saxena 2005). Uudenlaisia avauksia ja perinteisiä näkökulmia rikkovia kriteerejä ja indikaattoreita voisivat edustaa esimerkiksi johtamiseen, vuorovaikutukseen, henkilöstöön, eettisyyteen, implementaatioon, strategisuuteen ja muutokseen linkittyvät hallinnan kriteerit. Samassa yhteydessä olisi muistettava sähköisen hallinnon edellyttämä vaatimus käytettävien kriteereiden keskinäisestä vertailtavuudesta (Janssen ym. 2004).

Strategisuus lienee ikuinen näkökulma, mutta se on todellisuutta sähköisessä hallinnossa. Strategisuus toiminnassa ja toimintaotteena on liitettävä sähköisen hallinnon kokonaisuuteen ja osaksi tämän päivän julkista hallintoa (Bekkers 2003; Anttiroiko & Mälkiä 2007). Tämä tarkoittaa osaavaa ja suunnitelmallista sähköistä julkista hallintoa, niin valtion kuin kuntienkin näkökulmista. Sähköinen hallinto liittyy hyvin moniin julkisen hallinnon prosesseihin, joissa niin informaatioteknologialla, tiedolla, tietotoimijoilla kuin suunnitelmallisella johtamisella ovat omat vahvat roolinsa. Hyvä sähköinen hallinto on informaatio-oikeudellisesti kestävä sekä aikaisempaan paremmin edunsaajansa ja loppukäyttäjänsä huomioivaa (esim. Toivanen 2006). Strategisuus toiminnassa osoittaa myös sen, että hyvä sähköinen hallinto ja sen implementointi perustuvat laadukkaisiin ja harkinnalla toteutettuihin toimintamalleihin. Sähköisen hallinnon ja siihen liittyvän kehittyneen strategisen konsensuksen hyödyt tulevat julkisella sektorilla läpinäkyvyydestä, saatavuudesta, saavutettavuudesta, yhteentoimivuudesta ja luotettavuudesta (Ihalainen 2010) sekä erilaisista resurssihyödyistä, kuten talouden-, ajan-, osaamisen- ja tiedon hallinnan hyödyistä (Brown 2007; Beynon & Andrews 2010).

On odotettavissa, että sähköisen hallinnon kehittyminen ja sen relaatio julkiseen johtamiseen kumuloivat hallinnolle ja sen tutkimukselle alati uudenlaisia tehtäviä. Vertailevan hallinnon tutkimuksen lisäksi nämä todennäköisesti kohdentuvat esimerkiksi uuden julkisen johtamisen ja julkisen tietohallinnon alueille. Julkista johtamista on varmasti perusteltua tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kuten tunnistettua, niin julkisen johtamiselle löytyy sähköisyyden aikakaudella todella monia solmukohtia tai ”yleisöjä” (Hood & Margetts 2007; Virtanen & Stenvall 2010). Mutta samalla johtamista ja erityisesti julkista johtamista koskevien analyysien on kuitenkin kokonaisvaltaisuudessaan aidosti kohdennuttava, jotta sähköisen hallinnon ja hallinnan haasteet julkiselle johtamiselle saadaan sekä syvällisemmin esiin että sille asetetut odotukset paremmin lunastettua (Snellen 2007). Sähköisen hallinnon yhteydessä näyttäisi olevan perusteita julkisen tietohallinnon hybridijohtamisen haltuun ottamiseen, koska se periaatteena ja sisältöineen – kuten tietojohdaminen, henkilöstövoimavarojen johtaminen, asiakkuuksien ja toimijaverkosto-

jen johtaminen, projektien ja palveluprosessien johtaminen sekä muutos- ja teknologiajohtaminen – voi saada aikaan kohdennettua ja uudenlaista julkisen johtamisen viisautta.

Lähteet

Abdelghaffar, H. & Bakry, W. (2005). Defining e-government and e-readiness. In M. Khosrow-Pour (Ed.). *Managing Modern Organizations with Information Technology*. Hershey PA: Idea Group Publishing.

Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks. Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Anttiroiko, A-V. & Mälkiä, M. (Toim.) (2007). *Encyclopedia of Digital Government*. Idea Group Reference.

Bannister, F. (2010). Deep E-Government: Beneath the carapace. In D. Scholl (Ed.). *E-Government: Information, Technology, and Transformation*. Advances in Management Information Systems. New York: M.E. Sharpe Inc.

Bekkers, V. (2003). E-Government and the emergence of virtual organisations in the public sector. *Information Polity* 8:3–4, 89–102.

Bergeron, P. (1996). Information resources management. *Annual Review of Information Science and Technology* 31, 263–300.

Beynon, M. & Andrews, R. (2010). An exposition of CaRBS based data mining: Investigating intra organization strategic consensus. In A. Syväjärvi & J. Stenvall (Eds). *Data mining in Public and Private Sectors: Organizational and Government Applications*. Information Science Reference. 267–288.

Boh, W.F. & Yellin, D. (2006). Using enterprise architecture standards in managing information technology. *Journal of Management Information Systems* 23:3, 163–207.

Brown, M.M. (2007). Understanding e-government benefits. An examination of leading-edge local governments. *The American Review of Public Administration* 37:2, 178–197.

Choo, C.W. (2006). *The Knowing Organization. How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions*. Oxford: Oxford University Press, Inc.

Ferlie, E., Lynn, L.E. & Pollitt, C. (2007). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Gallivan, M.J. (2001). Organizational adoption and assimilation of complex technological innovations: Development and application of a new framework. *The DATA BASE for Advances in Information Systems* 32:3, 51–85.

Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment*. London: Sage Publications.

Henman, P. (2010). *Governing Electronically – e-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hodge, G.A., Greve, C. & Boardman, A. (toim.) (2010). *International Handbook on Public Private Partnership*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.

Homburg, V. (2008). *Understanding e-Government. Information Systems in Public Administration*. London: Routledge.

Huotari, M. & Savolainen, R. (2003). Tietohallintoa vai tietojohdamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä. *Informaatiotutkimus* 22:1, 15–24.

Hyyryläinen, E. (2004). Electronic government in Finland. In M. Eifert & J. Püschel (Eds). *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*. London: Routledge.

Ihalainen, H. (2010). *Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta*. Acta Universitatis Lapponiensis 181. Rovaniemi.

Jalonen, H. (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus* 27:2, 1–14.

Jalonen, H. (2010). Informaation välittäminen kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1, 38–67.

Janssen, D., Rotthier, S. & Snijkers, K. (2004). If you measure it they will score: An assessment of international eGovernment benchmarking. *Information Polity* 9:3–4, 121–136.

Krone, O., Syväjärvi, A. & Stenvall, J. (2009). Knowledge integration for enterprise resources planning application design. *Knowledge and Process Management* 16:1, 1–12.

- Kunstelj, M. & Vintar, M. (2004). Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. *Information Polity* 9:3–4, 131–148.
- Layne, K. & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly* 18:2, 122–136.
- Loo, R. (2002). Working towards best practices in project management: A Canadian study. *International Journal of Project Management* 20:2, 93–98.
- Marler, J.H., Liang, X. & Dulebohn, J.H. (2006). Training and effective employee information technology use. *Journal of Management* 32:5, 721–743.
- Moon, M.J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? *Public Administration Review* 62:4, 424–433.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). *Johtaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Norris, D.F. & Moon, M.J. (2005). Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare? *Public Management Review* 65:1, 64–75.
- Ojo, A., Janowski, T. & Estevez, E. (2007) *Determining Progress Towards e-Government – What Are the Core Indicators?* International Institute for Software Technology. United Nations University. Report No. 360.
- Oliver, E.L. & Sanders, L. (toim.) (2004). *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*. Canadian Plains Research Center, University of Regina.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Third edition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.
- Perko, J. (2008). *IT Governance and Enterprise Architecture as Prerequisites for Assimilation of Selforientated Architecture. An Empirical Study of Large Finnish Companies*. Publication 788. Tampere University of Technology. Tampere.
- Peterson, R.R. (2004). Integration strategies and tactics for information technology governance. In W.V. Grembergen (Ed.). *Strategies for Information Technology Governance*. Idea Group Inc. 37–80.
- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

- Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Saxena, K.B.C. (2005). Towards excellence in e-government. *International Journal of Public Sector Management* 18:6, 498–513.
- Snellen, I. (2007). E- government: A challenge for public management. In E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (Eds). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: University Press. 398–421.
- Spector, B. (2009). *Implementing Organizational Change. Theory & Practice*. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtio informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Tutkimukset ja selvitykset*. Hallinnon kehittämissosasto, Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Syväjärvi, A. (2005). *Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatiotoiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa*. Acta Universitatis Lapponiensis 83. Rovaniemi.
- Syväjärvi, A. & Stenvall, J. (toim.) (2010). *Data Mining in Public and Private Sectors: Organizational and Government Applications*. Information Science Reference. PA.
- Syväjärvi, A. & Kaurahalme, O-P. (2010). Sosiaalinen media osana kuntien avoimuutta, demokratiaa ja kehittynyttä tiedon hallintaa. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 4, 341–363.
- Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (2005). *Managing Innovation. Integrating Technological, Market and Organizational Change*. Third edition. Chichester: John Wiley & Sons.
- Toivanen, M. (2006). *Sähköisten asiointipalveluiden kehittyminen kunnissa*. Acta Universitatis Tamperensis 1156. Tampere.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Voutilainen, T. (2007). *Hyvä sähköinen hallinto*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Voutilainen, T. (2009). *ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Winter, S.C. (2006). Implementation. In G. Peters & J. Pierre (Eds). *Handbook of Public Policy*. Thousand Oaks: SAGE Publications. 212–222.

Zablah, A., Bellenger, D. & Johnston, W. (2004). An evaluation of divergent perspectives on customer relationship management: Towards a common understanding of an emerging phenomenon. *Industrial Marketing Management* 33:6, 475–489.