



VAASAN YLIOPISTO

# KIRSI LÄHDESMÄKI

## New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen

Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun

ACTA WASAENSIA

No 113

Hallintotiede 7

UNIVERSITAS WASAENSIS 2003

Esitarkastajat

Professori Arto Haveri  
Tampereen yliopisto  
Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta  
Kunnallistieteiden laitos  
33014 Tampereen yliopisto

Dosentti, tutkimuspäällikkö Markku Kiviniemi  
Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Yleisen valtio-opin laitos  
PL 54  
00014 Helsingin yliopisto

## ESIPUHE

Haluan ensiksi kiittää niitä henkilöitä, joilla on ollut ratkaiseva merkitys tutkijanurani kannalta. Olen kiitollinen professori Ari Salmiselle, joka on ohjannut työtäni. Hän on suurenmoisella tavalla kannustanut ja rohkaissut minua tutkimuksen tekoon ja kärsivällisesti kantanut huolta tutkimukseni valmistumisesta.

Professori Pirkko Vartiainen on kannustanut minua tutkijanurani ensi taipaleista lähtien. Tulin hänen tutkimusapulaisekseen vuosia sitten. Kuukausien projektista seurasi uusia mahdollisuuksia, joiden yksi tulema on nyt käsillä. Tuo alku oli minulle hyvin merkityksellinen. Lämpimät kiitokset Sinulle Pirkko yhteistyöstä vuosien varrella.

Tutkimukseni esitarkastajat professori Arto Haveri ja dosentti, tutkimuspäällikkö Markku Kiviniemi tekivät huolellista työtä. Kiitokset heille arvokkaista kommentteista ja rakentavista parannusehdotuksista.

Kiitokset kuuluvat myös ihanille työtovereille Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa ja erityisesti julkisjohtamisen laitoksella. Olen usein ajatellut olevani onnekas saadessani olla tämän työyhteisön jäsen. Teidän kanssanne olen kokenut, että tieteen tekeminen voi olla myös hauskaa.

Kiitos erityisesti myös hallintotieteiden yo Anu Hansténille, joka tutkimusapulaiseni auttoi minua materiaalin keruussa.

Olen saanut toimia erilaisissa luottamustehtävissä. Se on ollut hyvin opettavaista, mutta samalla olen tutustunut moniin mukaviin ihmisiin. Sen ansiosta yliopistoyhteisö on tunnut läheiseltä. Teitä on niin paljon, joten kiitos teille kaikille yhteisesti.

Assistenttuuri Vaasan yliopistossa on mahdollistanut tutkimustyöni. Olen myös mukana Suomen Akatemian rahoittamassa tutkimushankkeessa. Haluankin lausua lämpimät kiitokset hyvästä yhteistyöstä erityisesti professori Pertti Ahoselle ja koko tutkijaryhmälle.

## ACTA WASAENSIA

Tutkimustani ovat tukeneet myös Vaasan yliopistoseuran naistoimikunta ja Pohjanmaan kauppakamari.

Läheisten ihmisten, perheenjäsenten ja ystävien tuki ja kannustus on ollut suurta ja rohkaisevaa.

Vaasassa 2.5.2003

*Kirsi Lähdesmäki*

## SISÄLLYS

<b>ESIPUHE</b>	3
<b>KUVIO-JA TAULUKKOLUETTELO</b>	7
<b>ABSTRACT</b>	8
<b>1. UUSI JOHTAMISDOKTRIINI JA SUOMEN HALLINTO- JA JOHTAMISREFORMIT TUTKIMUKSEN KOHTEENA</b>	9
1.1. New Public Management – Vastaus julkisen sektorin johtamishaasteisiin	9
1.2. Suomen julkisen sektorin uudistukset ja niiden taustatekijät osana kansainvälistä reformikeskustelua – Eräitä alustavia huomioita	17
1.3. Tutkimuksen kysymyksenasettelu, aineistot ja raportin eteneminen	20
1.3.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät	20
1.3.2. Tutkimuksen lähestymistapa, metodi ja aineistot	22
1.3.3. Tutkimusraportin eteneminen	30
<b>2. NEW PUBLIC MANAGEMENT DOKTRIININ MUOTOUTUMINEN</b>	31
2.1. Käsitteet	31
2.2. Klassisen johtamiskeskustelun kontribuutio	36
2.2.1. Taylor ja tieteellinen liikkeenjohto	36
2.2.2. Fayol ja johtamisfunktiot	39
2.2.3. Drucker ja tehokas johtaminen	41
2.3. Uudempi hallintotieteellinen keskustelu	43
2.3.1. Julkinen valinta	43
2.3.2. Managerialismi	49
2.4. NPM:n keskeinen sisältö	53
2.4.1. Käsitteellisiä täsmennyksiä	53
2.4.2. NPM doktriinina	57
2.4.3. NPM-periaatteet	59
2.5. Kolme E:tä	65
2.6. Yrittäjämäisyys	69
2.7. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus	76
2.8. Kritiikkiä NPM:ää kohtaan	79
2.9. Valinta empiiristä osuutta varten	82
<b>3. NPM KANSAINVÄLISISSÄ ESIMERKEISSÄ</b>	85
3.1. Kansainvälisten esimerkkien merkitys uudistamisessa	85
3.2. Uudistamisen lähtökohdat ja intensiteetti	88
3.3. Tehokkuusperiaatteet vertailumaissa	93
3.4. Julkisen yrittäjyyden ilmeneminen	102
3.5. Tulostavuuksiin lisääminen	109

<b>4.</b>	<b>NPM POLITIIKAN KONTEKSTISSA SUOMESSA</b>	<b>118</b>
	4.1. Hallitukset ja puolueet hallinnon uudistamisessa	118
	4.2. Palveleva ja tehokas hallinto	124
	4.3. Tuloksista ohjautuva hajautettu hallinto	127
	4.4. Taloudellisen tilanteen vaikutus uudistamiseen	130
	4.5. Poliittisen ohjausotteen vahvistaminen	137
	4.6. Eräitä poliittisia arvioita hallinnon uudistamisesta	144
	4.7. Yhteenveto reformilinjauksista	149
<b>5.</b>	<b>NPM KESKEISISSÄ HALLINTO- JA JOHTAMISREFORMEISSA</b>	<b>153</b>
	5.1. Pienempään ja tehokkaampaan hallintoon	153
	5.2. Julkisen sektorin supistaminen	156
	5.2.1. Henkilöstön supistaminen	157
	5.2.2. Julkisen sektorin supistaminen yksityistämällä	161
	5.3. Julkinen yrittäjyys reformeissa	166
	5.3.1. Liikelaitosuudistus	168
	5.3.2. Yhtiöittäminen	173
	5.3.3. Valtionyhtiöiden omistajaohjaus	176
	5.3.4. Yrittäjämäinen julkisjohtaja	180
	5.4. Vastuullisuuden lisääminen – Tulohjauksuuudistus	186
<b>6.</b>	<b>NPM ASIANTUNTIJA-ARVIoidEN MUKAAN</b>	<b>198</b>
	6.1. NPM:n määrittelemien uudistusten aika ja edellytykset	198
	6.2. Poliitikot ja virkamiehet reformityössä	202
	6.3. Julkista sektoria koskevien arvojen muutos	208
	6.4. NPM-uudistuksilla yhteisiä nimittäjiä	210
	6.5. Tärkeimmät reformit	214
	6.6. Julkisesta yrittäjyydestä	221
	6.7. Tulevaisuusarvioita	225
<b>7.</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>230</b>
	<b>SUMMARY</b>	<b>240</b>
	<b>LÄHTEET</b>	<b>244</b>
	<b>LIITTEET</b>	<b>267</b>

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio. 1.	Tutkimustehtävä prosessikaaviona	22
Taulukko 1.	Julkinen valinta ja managerialismi NPM-doktriinin määrittelyssä	52
Taulukko 2.	NPM-doktriinit Hoodia mukaellen	58
Taulukko 3.	Yhteenveto NPM:n keskeisestä sisällöstä	60
Taulukko 4.	Jatkotulkintaan valitut NPM-ulottuvuudet ja niitä tarkentavat kriteerit	83
Taulukko 5.	NPM:n keskeiset lähtökohdat ja periaatteet maavertailuun sovitettuna	88
Taulukko 6.	Tehokkuus, julkinen yrittäjäjys ja tulosvastuu NPM-tulkintana	234

**ABSTRACT**

Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun (New Public Management and reforming public sector management: A study of the principles of organizational efficiency, economy and effectiveness, public sector entrepreneurship, performance management and accountability in the public sector management reforms in Finland during the late 1980s to the early 2000s). *Acta Wasaensia* No 113, 275 p.

The quest for better as well as smaller government has led many countries to carry out major public sector reforms. Although the rhetoric has varied around the world, most of the recent reforming efforts and solutions have been amazingly similar.

This study deals with New Public Management as a management doctrine and its central principles as applied to the public sector management reforms in central government in Finland during the end of the 1980s to the early 2000s. NPM principles, which are chosen for closer examination of the selected reforms, are principles of organizational efficiency, economy and effectiveness, public sector entrepreneurship and performance management and accountability. The main areas of the study, in which the above-mentioned principles are examined, constitute a comparison in the international context, in the political field (government programme and political assessments), selected reforms and attitudes of high-level civil servants.

The doctrine of New Public Management is focused on corporate governance models, reducing the public sector role in service production and achieving parsimony in use of public resources. NPM also emphasizes professional management, empowerment of managers, high discretionary power to achieve results and accountability for results.

According to the study, NPM as a management doctrine has had a broad influence on attitudes to the huge public sector and the development of Finnish public administration and reforms during the past sixteen years. In the background, there was an apparent need to depart from the bureaucratic tradition of earlier years and to improve productivity. Deep economic recession at the beginning of the 1990s was a major reason for understanding why modernization was inevitable. The modernization of the Finnish public sector has included strong efforts to promote marketization, to develop management capabilities of higher civil servants and to improve the customer-orientation and quality of public service. It can even be claimed, that many of the best practices of reforms came from Anglo-Saxon countries.

Political commitment and consensus of the vision and the goals of the modernization process are characteristic features of Finnish public sector reforms. They can also be described by the words pragmatic, incremental and continuous between different governments. A core group of high-level civil servants have had a significant role in reform work in Finland.

A performance-oriented approach to public management is mentioned as a very important part of the reforming process. It has enhanced cost-consciousness and result-orientation. However, there are still a great number of challenges in improving the accountability of different actors and public bodies. Further there is also a great deal to do in improving personnel management in the public sector. One of the core questions is how to reward for results and how to increase professionalism in management.

*Kirsi Lähdesmäki, Department of Public Management, University of Vaasa, P.O. Box 700, FIN-65101 Vaasa, Finland, e-mail kirsi.lahdesmaki@uwasa.fi*

**Keywords:** New Public Management, reform, efficiency, public sector entrepreneurship, accountability.



## 1. UUSI JOHTAMISDOKTRIINI JA SUOMEN HALLINTO- JA JOHTAMISREFORMIT TUTKIMUKSEN KOHTEENA

### 1.1. New Public Management – Vastaus julkisen sektorin johtamishaasteisiin

Useissa länsimaissa on toteutettu mittavia julkisen sektorin hallinto- ja johtamisreformia viimeisen reilun parikymmenen vuoden aikana. Uudistamistoimenpiteet ovat kohdistuneet julkisen sektorin kokoon ja kustannuksiin, sen tehtäviin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin sekä virkamiesten lukumäärään ja toimintaan.

Eri maiden uudistusten taustalta löytyy voimakasta tyytymättömyyttä julkisen hallinnon tilaa ja toimintaa kohtaan. Kaikkein merkittävin syy liittyy julkisen sektorin taloudelliseen ja rahoitukseen perustaan. Kun budjetit ei voitu enää kasvattaa, oli lisättävä hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta. Kansalaisten vaatimukset julkisia palveluja ja niiden laatua kohtaan sen sijaan voimistuivat. Uudistusteemaksi muodostui: "Hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän". (Pollitt 1990: 48–49; Aucoin 1995: 1–3; Kaboolian 1998: 189; Lyons 1998: 420–421; vrt. myös Salminen, Viinamäki & Lähdesmäki 2002.)

Näiden reformien eli uudistusten ympärillä muodostui New Public Management (myöhemmin käytetään lyhennettä NPM) johtamisdoktriini. Se on merkittävällä tavalla vaikuttanut eri maiden julkisen sektorin uudistamista koskevaan ajatteluun. (mm. Aucoin 1995: 8–9; Kickert 1997: 733.)

New Public Managementia voidaan pitää johtamisdoktriinina<sup>1</sup>, johtamisteoreettiseen keskusteluun liittyvänä oppina, joka sisältää normatiivisia periaatteita siitä, kuinka julkista johtamista voidaan uudistaa ja parantaa. Se toimii eräänlaisena julkisen sektorin modernisaation ohjenuorana. NPM johtamisdoktriinina on pyrkimys vastata siihen, mikä on paras tapa organisoida ja johtaa. Se ei kuitenkaan anna yksiselitteistä ja ytimekästä määritelmää johtamisesta. Pikemminkin koko doktriini on pyrkimystä kuvailla julkisjohta-

---

<sup>1</sup> Sanakirjamääritelmän mukaan doktriini on oppi(järjestelmä) tai oppilauselema. Laajemmin määriteltynä se voidaan tulkita teoreettiseksi katsantokannaksi. Edelleen doktriini on käsitys tai joukko käsityksiä, jotka muodostavat suurimman osan ideoiden järjestelmää. (Nykysuomen sanakirja 1988: 176; Suomen kielen perussanakirja 1990: 89; Longman 1995: 397.)

mista, erityisesti millaista sen tulisi olla, ja miten sitä tulisi parantaa. Se jopa tarjoaa johtamista 'lääkkeeksi' julkisen sektorin ongelmiin.

Temmeksen (1998: 441) mukaan NPM on yhdistelmä toisiinsa kytkeytyneitä uudistuspolitiikkoja ja -ideoita, jotka muodostavat hallinnollis-poliittisen doktriinin. Doktriini liittyy niihin länsimaissa etenkin 1980-luvulla tapahtuneisiin poliittisiin muutoksiin, joille uusliberalistinen ajattelu antoi pontta. Uudistustyötä koskevien kokemusten kautta NPM on vakiintunut hallinnon uudistuspolitiikkaa ohjaavaksi professionaaliseksi doktriiniksi (Temmes & Kiviniemi 1997: 21). Hallinnon kehittämisen doktriinit pyrkivät olemaan oikeaoppinen tapa hallita muutosta tai ainakin argumentoida sitä (Temmes 1996: 91).

Doktriinin määritelmä voidaan sijoittaa teorian ja toimintapolitiikan välimaastoon käsitteentällä, jossa teoria merkitsee pyrkimystä selittää jotakin osaa ympäristöstä, saada kaikki havainnot siitä johdonmukaisiksi toistensa kanssa, lopullisena pyrkimyksenä saavuttaa 'totuus' tai ymmärrys. Toimintapolitiikka tarkoittaa aikomusten ilmaisua koskien jotakin osaa ympäristöstä. Sen tarkoituksena on tehdä aloite toiminnasta ja ohjata toimintaa niin, että kaikki toiminnot ovat yhtäpitäviä, johdonmukaisia toistensa kanssa, tarkoituksena edistää tai torjua muutos. Doktriiniin taasen liittyy tietynlainen suunnitelmallisuus, se pyrkii osoittamaan, mitä pitää tehdä, siten kuin se olisi välttämätöntä, eikä niin, että se olisi toimintapolitiikan väline. (Hood & Jackson 1991: 16.)

Hood ja Jackson (1991: 12–19) käyttävät termiä doktriini ilmaisemaan niitä erityisiä ideoita, joita pitää hallinnossa tehdä mietittäessä hallinnon organisointia ja johtamista. Tämän mukaan NPM sisältäisi monia eri johtamisdoktriineja. He jakavat doktriinit tyypeihin: kuka, mikä, kuinka. Kuka-tyypin doktriinit koskevat ihmisiä, mikä-tyypin doktriinit liittyvät organisaation rakenteisiin sekä kuinka-tyypin doktriinit koskevat menettelytapoja. Doktriineilla on perusteet, jotka antavat oikeutuksen tietyn doktriinin seuraamiselle. Näitä perusteita voivat olla mm. tasa-arvo, tehokkuus, mukautuvuus, luotettavuus. Nämä perusteet jaetaan edelleen tyypeihin. New Public Management 'doktriinien' kannalta oleellisia perusteita ovat tuhlauksen rajoittaminen ja tehokkuuden edistäminen. Tällöin on kyse voimavarojen suhteuttamisesta tehtäviin tietyissä olosuhteissa.

'Filosofialla' tarkoitetaan niiden doktriinien ryhmää, joka on suhteellisen yhdenmukainen niiden perusteiden kanssa, joita doktriineille on annettu. (Hood & Jackson 1991: 14–15.) Täten NPM tulisi käsittää johtamisfilosofiaksi, joka on yhdistelmä doktriineja siitä, kuinka edistää tehokkuutta ammattimaisten johtajien kautta.

NPM:ää ei tässä tutkimuksessa mielletä teoriaksi tai ideologiaksi, vaikka reformikeskustelussa on saatettu jopa niin esittää. Teoria määritellään esimerkiksi siten, että se muodostuu joukosta lakeja, jotka systematisoivat jotakin ilmiöaluetta koskevat empiiriset säännönmukaisuudet. Teorialla on selitys- ja ennustusvoimaa. Toisaalta sillä voidaan tarkoittaa myös realiteeteista kaukana olevaa ajatusrakennelmaa, kuvitelmaa tai utopiaa. (Niiniluoto 1999: 193–194.) Ideologialla taas viitataan aatejärjestelmään, ja usein sillä tarkoitetaan poliittisen tai uskonnollisen liikkeen pyrkimysten perustana olevia aatteita ja niiden mukaisia tavoitteita.

Haveri (2002: 5) luonnehtii NPM:n vakiintuneen "johtavaksi ja vaikutusvaltaiseksi länsimaiden hallinnon uudistuksia ohjaavaksi hallitsevaksi ajattelumalliksi". Eri asiantuntijoilla saattaa olla erilaisia käsityksiä siitä, onko NPM lopulta doktriini, ideologia, johtamisfilosofia vai jopa teoria. Erikoinen piirre siinä on, että sen periaatteiden muotoutuminen on yhteydessä moniin käytännön reformeihin. Se on kuitenkin myös liitettävissä joihinkin teorioihin. Lisäksi se on kehittynyt eri tahojen toimesta. Siihen ovat vaikuttaneet poliitikot, hallinnon virkamiehet, akateemiset asiantuntijat ja liikkeenjohdon esikuvat. (Ks. myös Haveri 2002: 5–6.)

Tässä tutkimuksessa NPM:ää tarkastellaan doktriinina, joka koostuu joukosta normatiivisluonteisia periaatteita, jotka pyrkivät ilmaisemaan miten julkista johtamista voidaan parantaa. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella New Public Management johtamisdoktriinia ja julkisen sektorin uudistamista. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on NPM-periaatteiden ilmeneminen Suomen hallinto- ja johtamisreformissa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu eräisiin valtion keskushallinnon uudistuksiin.

Reformi ei ole mikä tahansa muutos, vaan sillä tarkoitetaan hyödyllistä ja toivottua muutosta. Reformi liittyy kehittämisajatteluun, jonkin jo olemassa olevan asian uudelleen järjestämiseen (*reform*). (Pollitt & Bouckaert 2000: 8.). Yhdysvalloissa hallinnon uudistamisprosessia kuvattiin termillä *reinvention*, joka merkitsi "dramaattista muutosta, laaja-alaisten ja merkittävien uudistusten aikaansaamista suunnitelmallisen toiminnan kautta (mm. Osborne & Gaebler 1993). Myös termillä *modernisaatio* on viitattu systemaattiseen ja perinpohjaiseen uudistamiseen.

Reformille on ominaista uudistamisen suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus. Reformien ohjelmallisuus tarkoittaa sitä, että eri uudistushankkeet kytkeytyvät toisiinsa ja muodostavat suhteellisen yhdenmukaisen kokonaisuuden. Uudistusten onnistunut toteuttaminen edellyttää poliittista tukea ja jatkuvuutta. (Pollitt & Bouckaert 2000: 8–16.)

Julkisen sektorin muutokset ovat osa muun yhteiskunnan kehitystä. Hallintokoneisto ei ole suljettu sektori suhteessa muuhun maailmaan. Muutoksiin reagoidaan usein viiveellä, eikä tarkkaa muutosaikataulua voida ennalta tehdä. Toisaalta hallintokoneisto voi myös olla ohjaamassa yhteiskunnan muutosta, jolloin se nähdään tärkeänä kansantalouden kustannustekijänä ja taloudellisen kilpailukyvyyn vaikuttajana. Uudistuksiin liittyy usein kehitysidealisimia, joka saa muutosvoimat liikkeelle. (Temmes & Kiviniemi 1995: 8, 17; Tiihonen 1999b: 206.)

'Administrative reform' termin suomenkielisenä vastineena käytetään hallinnon uudistamista. Kyse ei kuitenkaan ole yksinomaan 'hallinnosta' ja hallinnon kehittämisestä, vaan laajemmin julkisen sektorin uudistamisesta. Reformit otettiin lukuisten poliittisten uudistusohjelmien teemaksi, ja ne ovat kohdistuneet sekä hallintoon että palvelujen tuotantoon. Aiemmin hallinnon kehittämistä kuvattiin termillä *rationalisointi*. Myös termejä julkisen sektorin uudistaminen ja julkisen hallinnon uudistaminen näkee käytettävän rinnakkain. Sitä voidaan pitää sikäli perusteltuna, että uudistamisessa on liikuttu sekä varsinaisen hallinnon että eri alojen palveluiden alueella. Kehittäminen on kohdistunut sekä hallintoon että palvelujen tuotantoon. (Temmes & Kiviniemi 1995: 15.)

Temmes (1994) käyttää termiä hallintoajattelu kuvaamaan hallintokoneiston muutokseen vaikuttamista. Hallintoajattelun pyrkimyksenä on hallinnon kehittäminen. Sen kohteena on hallintokoneiston rakenteiden, järjestelmien ja kulttuurin muutos. Se määrittää myös sen, missä aikataulussa ja rajoissa hallintokoneisto voi muuttua. Hallintoajattelun subjekteja ovat ensinnäkin hallinnon kehittämisestä vastaavat keskeiset avainvirkamiehet ja heidän taustallaan vaikuttavat asiantuntijat. Hallintoajattelu on siten osa johtavien virkamiesten ajatusmaailmaa, jonka he kohdistavat hallintokoneiston muutosten valmisteluun ja toteutukseen. Laajemmin tarkasteltuna hallintoajattelijoita ovat lisäksi hallintouudistuksiin vaikuttavat poliitikot, tutkijat, julkisen sanan edustajat ja liike-elämän esikuvat. (Temmes 1994: 28–38.)

Hallintoreformien käynnistämisen taustalla ovat usein tietyt ongelmat. Kyse on silloin hallinnon epätarkoituksenmukaisuudesta suhteessa tehtäviinsä, käytössä oleviin resursseihin tai päättäjien vallitsevaan poliittiseen ideologiaan. Hallintojärjestelmän kehityspiirteet voivat toimia reformien käynnistäjinä. Hyyryläinen (1999: 82–84) kutsuu tätä institutionalistisuuden negatiiviseksi tulkinnaksi, jonka mukaan hallinnon sisäinen kehitys on ollut epätarkoituksenmukaista. Alun perin tarkoituksenmukainen hallinto on kehittynyt epärationaaliseen suuntaan, ja tätä hallintoreformilla pyritään korjaamaan. Esimerkiksi epäsuotuisasta kehityspiirteestä on vuosikausia jatkunut hallinnon kasvu, joka on sitonut liian suuren osan julkisista resursseista, olivatpa ne sitten raha- tai henkilöstöresurssit.

Poliittisessa järjestelmässä tapahtuva muutos voi johtaa hallintoreformiin. Päättäjien vaihtuminen ilmenee usein politiikan linjan muutoksena, jolloin uudet poliittiset päättäjät omaavat erilaisen käsityksen 'hyvästä hallinnosta' kuin edeltäjänsä. Tämä on tyypillistä Westminster-tyyppisessä järjestelmässä, jossa vaalien voittaja hallitsee yksin. Valtioissa, joita hallitsevat koalitiiohallitus tällainen radikaalimpi suunnanmuutos on harvinaisempi, koska hallituksen kokoonpano uusiutuu harvemmin kokonaan. (Hyyryläinen 1999: 83.)

Julkisen sektorin kasvu oli yleinen kehityspiirre lähes kaikkialla OECD-maissa aina 1980-luvulle asti, ja useissa maissa vielä 1980-luvullakin. Eri maiden kehitys on kulkenut hieman eri tahtia. Tarkasteltaessa julkisten menojen suhdetta bruttokansantuotteeseen,

julkinen sektori on Suomessa laajentunut vuodesta 1970 vuoteen 1986 hitaammin kuin muissa Euroopan maissa keskimäärin. Julkisten menojen kasvu oli meillä koko 1980-luvun varsin nopeaa. Julkisen toiminnan laajentuminen näkyi siinä, että julkisen sektorin työvoima kasvoi yli 100 000 henkilöllä. Talouden kehittyessä suotuisasti eivät julkisen sektorin laajentumisen ongelmat näyttäytyneet. 1990-luvun alun lama taas vaikutti siihen, että julkisten menojen osuus BKT:sta nousi ennätyslukemiin. (Valtiovarainministeriö 1989: 37–38; Leppänen 1992: 30; Tuomala 1997: 11.)

Usein julkisen sektorin kasvu ja siitä aiheutuneet ongelmat ovat olleet uudistusten lähtökohtana. Taustalla on huoli siitä, että toimiiko julkinen sektori tarpeeksi tehokkaasti ja onko kasvua syytä rajoittaa. Kysymykseen, miksi hallinto muuttuu, ei ole kuitenkaan löydetävissä yksiselitteistä vastausta. Yksi tekijä, kuten esimerkiksi byrokratian jatkuva kasvu tai hallinnon suunnitelmallinen kehittäminen eivät siihen riitä. Muutokseen vaikuttavat useat tekijät samanaikaisesti. Keskeisiä ovat etenkin taloudelliset, poliittiset ja idologiset tekijät. Merkityksensä on myös kansainvälisillä vaikutteilla ja byrokratian omilla intresseillä. Kysymys on myös kasvun legitimiisyydestä eli haluavatko kansalaiset julkisen hallinnon laajentumista ja hyväksyvätkö he sen, miten julkinen hallinto on muuttunut. (Salminen 1988: 38; Mäenpää 1991: 17; Niskanen & Salminen 1993: 11–26.)

Iskulauseet "Doing more for less" sekä "more value for the money" sävyttivät julkisen hallinnon uudistusvaatimuksia eri maissa. Tavoite "saada enemmän aikaan samalla rahalla" sai alkunsa siitä, kun kansalaiset alkoivat verotaakan lisääntyessä vaatia poliitikoilta vastiketta rahoilleen. Elintason kasvamisen ja koulutustason nousun myötä kansalaisten arvomaailmassa tapahtui muutos yksilökeskeisempään suuntaan. Tyytymättömyys hallintoa ja sen toimintakykyä kohtaan kasvoi. Julkisen vallan käyttäjiin, poliitikkoihin ja virkamiehiin suhtauduttiin aikaisempaa kriittisemmin. Kansalaisten kasvanut tyytymättömyys hallintoon käännettiin poliitikkojen toimesta vaatimuksiksi pienemmästä, yritysmäisemmästä ja responsiivisemmasta hallinnosta. Poliitikot alkoivat käyttää "value for money" hokemaa esittäessään tehostamisvaatimuksia hallinnolle. (mm. Butt & Palmer 1985: 3; Pollitt 1990: 28.)

Millaiseksi julkisen hallinnon haluttiin muuttuvan? Uudistusten keskeisiksi arvoiksi tulivat taloudellisuus ja tehokkuus. Esikuvia haettiin yritysmaailmasta. Julkisista organisaatioista tuli tehdä pienempiä, hierarkioiltaan matalampia, toiminnaltaan innovatiivisempia ja tuloksellisuuteen kannustavia. Henkilöstön johtamiseen kaivattiin muutosta, jolloin perinteisen virkamiesjärjestelmän tunnuspiirteet ja hyveet yhdenmukaisuudesta ja pysyvyydestä saivat osin väistyä joustavuuden ja toimintavapauden sekä tuloskeskeisyyden tieltä. (Ingraham & Romzek 1994: 1–6.)

Julkisen sektorin haluttiin luopuvan joistakin tehtävistään, joita se oli laajenemisen kautena ottanut hoitaakseen, mutta joista se ei kritiikin mukaan enää selviytynyt riittävän tehokkaalla tavalla. Väitettiin, että hyvinvointipalveluja tuottava sektori on eristäytynyt kilpailusta, jonka vuoksi sitä vaivaa krooninen tehottomuus. Ratkaisuksi esitettiin privatisointia, julkisen palvelutuotannon yksityistämistä. Perinteisten hallinnon ydinalueiden ja -instituutioiden rinnalle tuli hakea uudenlaisia palvelun tuotanto-organisaatioita ja -malleja. Alettiin kiinnostua yhä enemmän siitä, mitä palvelut maksavat, kuinka niitä voitaisiin tuottaa tehokkaammin ja edullisemmin, entä tarvitseeko niitä ylipäättään toteuttaa julkisen sektorin toimesta.

Yksityisen sektorin johtamisperiaatteita soveltamalla uskottiin voitavan parantaa julkisen sektorin taloudellisuutta ja tehokkuutta. Johtamisesta ja johtajien toimintavapauden lisäämisestä haettiin ratkaisuja näihin ongelmiin. Reformeissa on laajemminkin käsitelty sitä, mitä julkisen sektorin tulisi tehdä. Usein ollaan päädytty siihen, että "sen tulisi tehdä vähemmän" eli keskittyä julkiselle sektorille ominaisiin ydintoimintoihin. (Pollitt 1990: 48–49, Aucoin 1995: 2; Hood 1996: 268–269; Alam 1997: 26.)

New Public Management<sup>2</sup> (NPM) johtamisdoktriini syntyi näiden reformien ja niiden ympärillä käydyn arvokeskustelun tuloksena. Sitä voidaan pitää seurauksena hallintokoneistoa vaivaavista ongelmista ja pyrkimyksistä hakea niihin edellä kuvatun kaltaisia ratkaisuja. Termi New Public Management keksittiin, koska tarvittiin yleistä nimikettä kuvaamaan muutosta johtamisessa. Sen hyödyllisyys lienee sen sopivuudessa lyhyesti

---

<sup>2</sup> Yhtä 'virallisesti hyväksyttyä' ja yksiselitteistä määritelmää ei NPM:stä ole. Luvussa 2 käsitellään tarkemmin NPM -doktriinin sisältöä.

ilmaista asetelma samankaltaisia johtamista koskevia periaatteita, jotka ovat dominoineet julkisen sektorin reformeja useissa länsimaissa 1970-luvun lopulta alkaen. (Hood 1991: 3–4, 1995: 94, 1996: 268; Foster & Plowden 1996: 43.)

Vaikka eri maissa tehdyt uudistukset ovat jossain määrin erilaisia, puhumattakaan eroista, jotka liittyvät poliittiseen kulttuuriin ja instituutioihin, on niissä kuitenkin tiettyjä yhteisiä piirteitä ja periaatteita, joista muodostui tämä 'uusi julkisjohtaminen'. Näillä yhteisillä piirteillä voidaan tarkoittaa muiden muassa julkisen sektorin suureksi paisunutta kokoa ja kustannuksia, ongelmaksi koettua byrokraattisuutta ja tehottomuutta sekä pyrkiä hakea näihin dysfunktioihin ratkaisuja.

New Public Management pitää sisällään joukon näkemyksiä siitä, millaista julkisen sektorin johtamisen tulisi olla. Useista niistä seikoista, jotka aikaisemmin miellettiin poliittisiksi ongelmiksi, tuli nyt keskeisiä yleisiä johtamiskysymyksiä. Eri maiden reformien yhteisistä elementeistä muodostui NPM-doktriini, joka asettuu siten yksittäisten reformien ja kansallisten rajojen yläpuolelle. Tarkasteltaessa näitä uudistusperiaatteita yhtenäisenä NPM-doktriinina, on niiden yhtäläisyyksiä haluttu pitää tärkeämpinä kuin eroavaisuuksia. (Pollitt 1990: 48; Hood 1991: 3–4; Aucoin 1995: 1–2; Foster & Plowden 1996: 1; Ingraham 1997: 324; Kaboolian 1998: 189.)

Hallinnon uudistukset voidaan nähdä osana kansainvälistä muutosaaltoa pitkällä aikavälillä. Ne sekoittuivat kansainvälisistä ja paikallisista aineksista. Kehittämisstrategioita sovellettiin eri maiden uudistuksissa eri tavoin ja eri toimijoiden myötävaikutuksella. Ideat kulkivat nopeasti reformista ja maasta toiseen. Alun perin anglosaksisissa maissa; varsinkin Isossa-Britanniassa, Uudessa-Seelannissa, Australiassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa jo 1980-luvun alusta lähtien voimistunut suuntaus on saanut yhä enemmän jalansijaa myös pohjoismaisessa hallinnon uudistamistyössä, Suomessa varsinkin 1990-luvulta lähtien. Idealistisia käsityksiä reformeista täydensivät ja vahvistivat käytännön ongelmat. Tällainen kansallisen hallinnon tilanteeseen liittyvä elementti on usein ollut taloudellinen tilanne ja sen aiheuttamat vaikeudet.



## 1.2. Suomen julkisen sektorin uudistukset ja niiden taustatekijät osana kansainvälistä reformikeskustelua – Eräitä alustavia huomioita

Julkisen sektorin uudistuksiin Suomessa on muiden tekijöiden ohella vaikuttanut hallinnon byrokratisoituminen ja sen kokeminen rasitteeksi. Byrokratisoitumiseen voidaan liittää ainakin seuraavat ilmiöt: virastojen ja virkamiesten määrän lisääntyminen, resurssien kasvaminen, hierarkkisten organisaatorakenteiden muodostuminen, hallintomenettelyn monimutkaistuminen, julkisen, kansalaisia koskevan sääntelyn lisääntyminen sekä yhteiskunnan erilaisten sääntelyjärjestelmien mutkistuminen. (Salminen 1991: 4; Temmes 1994.)

Byrokratiaongelmiin pureuduttiin 1980-luvun alussa byrokratiatalkoilla, jossa virkamiehiltä pyydettiin ehdotuksia palvelujen parantamiseksi ja virkavaltaisuuden vähentämiseksi (Byrokratiatalkoot 1982). Byrokratian vähentämistoimenpiteillä haluttiin ensisijaisesti kehittää virastojen ja laitosten asiakaspalvelua ja kansalaisia koskevia hallintomenettelyjä. Saatuja tuloksia ei pidetty erityisen merkittävänä. Byrokratiatalkoilla on kuitenkin merkitystä erityisesti palveluperiaatteiden nousemisessa osaksi hallinnon keskeisiä uudistamistavoitteita. (Hyyryläinen 1999: 152.)

Kansalaisten tyytymättömyys julkisiin palveluihin tuli esiin myös useissa tutkimuksissa. Ongelmiksi nähtiin mm. asioinnin hitaus, rutiininomaisuus, kankeus ja paperisota. Palvelujen saamisessa koettiin lisäksi monia esteitä, kuten hankalat kulkuyhteydet ja aukio-aloajat. Ongelmia liittyi myös tiedon saantiin ja palvelukulttuuriin. Virkailijat käyttivät kieltä, jota kansalaiset eivät ymmärtäneet. Kritiikki palvelujen joustamattomuudesta ja asiakkaiden tarpeiden huonosta huomioimisesta on ollut ajoittain kovaakin. (Haveri 2000: 39.) Byrokratiatalkoiden ohella käynnistettiin muitakin hankkeita<sup>3</sup>, joilla pyrittiin julkisen hallinnon palvelukyvyyn ja palvelujen parantamiseen.

Suomessa julkisen sektorin uudistamisen taustalta löytyvät ongelmat ovat hyvin samankaltaisia kuin monissa muissa maissa. Näitä ovat vaatimukset parantaa tehokkuutta ja

---

<sup>3</sup> Näitä hankkeita olivat mm. Parempaa julkista palvelua -kampanja vuonna 1986, Palvelujulistus vuonna 1988 ja Palveluhanke vuonna 1989 sekä Lupahallinnon kehittäminen vuonna 1989.

tuottavuutta, talouden kriisi rahoitusongelmiseen sekä hyvinvointivaltion institutionaaliseen perustaan kohdistuneet paineet. Nämä nousivat meillä esiin vasta myöhemmin kuin muualla. Tosin uudistuksia on sittemmin toteutettu varsin kiivaalla tahdilla. Talouden lama 1990-luvun alussa sekä julkisen velan kasvu ovat olleet uudistusten merkittäviä vauhdittajia. Tärkeitä tekijöitä ovat olleet myös kansainvälistymiskehitys, liittyminen Euroopan Unioniin ja talouden EMU-kuntoon saattaminen. (mm. Naschold 1995a: 13; Temmes & Kiviniemi 1997: 15–17.)

Julkisen sektorin uudistamisen taustalle voidaan liittää hyvinvointivaltion<sup>4</sup> kriisikeskustelu, jota käytiin kansainvälisestäikin ajatellen samankaltaisten teemojen ympärillä. Hyvinvointivaltion kriisistä voidaan löytää kolme pääulottuvuutta; rahoituskriisi, tehokkuuskriisi ja legitimitteettikriisi. Rahoituskriisissä oli kyse kustannus- ja rahoitusongelmista, jolloin kysyttiin, että onko hyvinvointivaltion ylläpitoon enää varaa? Toiseksi, tehokkuuskriisillä viitattiin ongelmiin, jotka juontuivat julkisen sektorin ja julkisten palvelujen oletetusta alhaisesta tehokkuudesta ja tuottavuudesta ja jopa sen kyvyttömyydestä ratkaista sosiaalisia ongelmia. Tehokkuusongelmien kohdalla kysyttiin, onko hyvinvointivaltion ylläpitoon tarvetta? Kolmas kriisin ulottuvuus seurasi kahdesta edellisestä, jos kustannukset olivat korkeita ja hyödyt vähäisiä, sai se aikaan negatiivisen reaktion hyvinvointivaltion maksumiehissä eli kansalaisissa. Hyvinvointivaltion hyväksyttävyyys ja oikeutus kyseenalaistettiin kysymällä, onko hyvinvointivaltion ylläpitoon enää halua? (Karisto & Takala 1985.)

Suomessa hyvinvointivaltion rakentaminen merkitsi julkisen sektorin laajenemista. Valtionhallinnon laajentuminen ajoittuu etenkin 1960-luvulle ja 1970-luvun alkuun, jolloin hyvinvointipalveluja organisoitiin ja virastoja perustettiin. Henkilöstön määrä lisääntyi nopeasti. Vähitellen hallintokoneiston kasvun painopiste on siirtynyt kunnallishallintoon. Vielä 1980-luvulla hyvinvointivaltio laajensi vastuutaan monella rintamalla, niin joidenkin terveydenhuollon palveluiden kuin sosiaaliturvankin osalta. Tällä oli kansalaisten ja poliitikkojen tuki. Hyvinvointivaltion rakentaminen on nojannut merkittäväällä tavalla ta-

---

<sup>4</sup> Englanninkielinen termi 'welfare state' suomennetaan yleensä hyvinvointivaltioksi, myös käsitettä sosiaalivaltio näkee käytettävän samassa merkityksessä. Käsitteellä tarkoitetaan valtiota, jossa valtiovalta on ottanut vastuulle kansalaisten minimielintason turvaamisen sosiaalipolitiikan keinoin. (Karisto & Takala 1985.)

loudelliseen kasvuun. Pohjoismaissa jatkuva talouden kasvu mahdollisti resurssien ohjaamisen hyvinvointipoliittisiin ohjelmiin, toisin sanoen hyvinvointipalveluihin ja niiden hallinnoimiseen. (Salminen 1991: 88–94.)

Hyvinvointivaltio tuottaa kansalaisille laajasti erilaisia palveluja yhdenmukaisin perustein. Keskeisinä toimintaa ohjaavina arvoina ovat oikeudenmukaisuus ja tasa-arvoisuus. Julkinen sektori tuottaa Suomessa pääosan koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja huolehtii kattavasta sosiaaliturvasta. Valtio ja kunnat ovat keskeiset toimijat palvelujen tuottamisessa ja rahoittamisessa. Julkisella sektorilla on ollut keskeinen rooli myös alue-, elinkeino-, asunto- ja infrastruktuuripolitiikassa. Se ohjaa taloutta monin säännöin ja valvoo markkinatalouden toimintaa kilpailupolitiikalla. Jopa kulttuurissa ja urheilussa julkinen sektori on laajasti mukana. (Hjerppe, Ilmakunnas & Voipio 1999: 5, 82; Anttonen & Sipilä 2000: 89–90.)

Julkisen hallinnon rooli yhteiskunnan rakennemuutosten aiheuttamien sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa on ollut keskeinen. Arvostelua on kohdistettu siihen, että palvelut on enenevässä määrin hoidettu julkisten organisaatioiden toimesta. Hallinnon kehittämisen lähtökohdana on ollut käsitys siitä, että virkamieskunnalla on kyky ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia sekä edistää yhteiskunnan kehitystä. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että tämä on merkinnyt julkisen hallinnon paisumista ja hallinnollisen sääntelyn ja ohjauksen lisääntymistä, hallintokoneiston suhteellista itsenäistymistä parlamentaarisesta ohjauksesta, etujärjestöedustuksen laajentumista ja hallinnon politisoitumista. Suureksi paisunut julkinen byrokratia käy taloudellisesti kalliiksi ja muodostuu tehottomaksi. Muutoksen katsotaan johtaneen myös byrokraattisen holhouksen lisääntymiseen ja laajentumiseen uusille elämänalueille ja kansalaisten omatoimisuuden heikkenemiseen. (Salminen 1988: 92–95; Mäenpää 1991: 36–37; Stenvall 2000: 27.)

### 1.3. Tutkimuksen kysymyksenasettelu, aineistot ja raportin eteneminen

#### 1.3.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät

Uudistukset, joita on tehty Suomessa 1980-luvun loppupuolelta lähtien, ovat olleet varsin merkittäviä, jos tarkastellaan julkisen sektorin kehityskaarta eri vuosikymmeninä. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää mitä NPM johtamisdoktriinina on ja miten NPM:n keskeiset periaatteet ovat vaikuttaneet julkisen hallinnon ja johtamisen reformeihin Suomessa.

Teoreettisessa osuudessa tehtävänä on ensinnäkin tarkastella New Public Managementia johtamisdoktriinina. New Public Management tarkoittaa uutta julkisjohtamista. Nämä periaatteet eivät välttämättä ole uusia, äskettäin keksittyjä, vaan niillä voidaan olettaa olevan yhteys ns. klassisiin johtamisperiaatteisiin. Tällöin tarkastellaan valittujen lähestymistapojen käsityksiä johtamisesta sekä edelleen niiden suhdetta tähän uudempaan johtamiskeskusteluun, pohtien, mitä vaikutteita ne ovat siihen tuoneet.

New Public Management johtamisperiaatteiden joukko on laaja. Tästä joukosta otetaan lähempään tarkasteluun muutama periaate, joita voidaan pitää relevantteina julkisen sektorin hallinnon ja johtamisen tarkastelun kannalta tällä hetkellä, ja ennen kaikkea niillä ajatellaan olevan merkitystä soveltamiskohteen kannalta.

NPM:n voidaan ajatella toimineen esikuvana myös suomalaisille reformeille. Tämän tutkimiseksi tarvitaan kokonaiskuvan luomista Suomen julkisen sektorin uudistuksista ja tapahtuneesta muutoksesta tietyllä aikavälillä. Tarkoituksena on tarkastella NPM:n keskeisiä elementtejä valituissa julkisen sektorin reformeissa Suomessa, erityisesti johtamis-  
muutosten näkökulmasta.

Tutkimustehtäviksi muodostuvat siten:

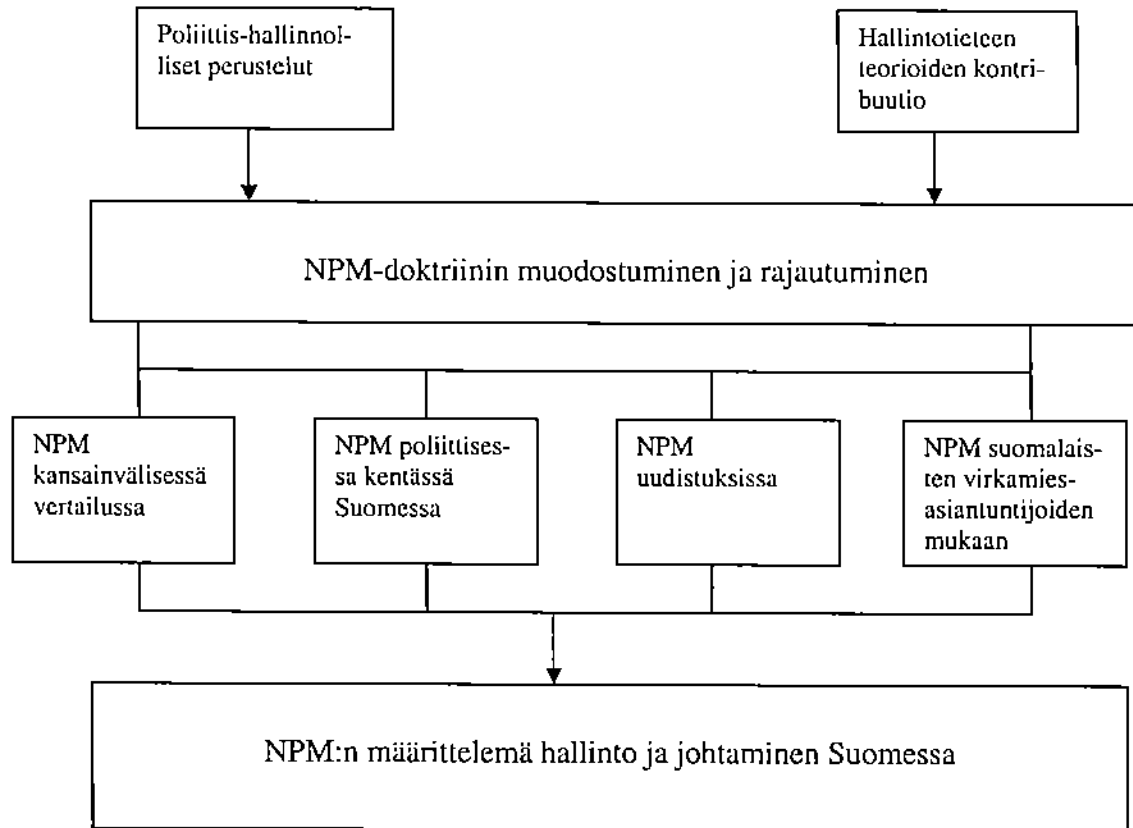
- Mitä New Public Management (NPM) johtamisdoktriinina on?
- Miten NPM määrittelee julkisen hallinnon ja johtamisen reformeja?

- Mitkä tekijät vaikuttivat siihen, että NPM muodostui tärkeäksi uudistuksia ohjaavaksi doktriiniksi?

Ensimmäinen kysymys on enemmän teoreettinen tehtävä, johon liittyy silti NPM:n uudelleenarviointi. Se taas muodostuu kansallisen aineiston pohjalta. Mitä NPM on -kysymykseen liittyy doktriinin muotoutumisen tarkastelua. Toisaalta se käsittää oppihistoriallisen tulkinnan eli tietyn teoriaperinteen käyttöä ja tiettyjä olettamuksia julkisesta hallinnosta. Toisaalta se liittyy käytäntöön, käytännön hallinnon ongelmiin, jolloin doktriinille nähdään olevan eräänlainen yhteiskunnallinen tilaus. NPM-doktriinin 'konseptin' tarkastelussa esitetään doktriinin yleinen määritelmä ja suuremmasta joukosta valitaan tietyt dimensiot jatkotarkasteluun.

Toinen kysymys on luonteeltaan empiirinen tehtävä, joka rajautuu enemmän Suomen caseen kuin yleiseen tarkasteluun. NPM:n määrittelemiä julkisen hallinnon ja johtamisen reformeja tarkastellaan ensinnäkin kansainvälisessä kontekstissa, toiseksi politiikan ja hallinnon vuorovaikutustilanteessa, kolmanneksi hallinnon ja johtamisen organisatorisissa uudistuksissa ja neljänneksi asiantuntija-arvioiden perusteella.

Kolmas kysymys on jossain määrin alisteinen toiselle kysymykselle. Sen tarkastelussa ei voida selkeästi erottaa sitä, onko kysymys teoreettisesta vai empiirisestä tehtävästä. Siinä liikutaan molemmissa maastoissa. Reformien toteuttamisen taustalla ovat tietyt syyt. NPM-doktriinin muodostumisen taustalla ovat tietyt ongelmat, joihin haettiin ratkaisuja. Osittain samat probleemat tulevat esiin sekä kansainvälisessä että kansallisessa tarkastelussa. Kuviossa 1. kuvataan tutkimusprosessia.



**Kuvio 1.** Tutkimustehtävä prosessikaaviona.

### 1.3.2. Tutkimuksen lähestymistapa, metodi ja aineistot

#### *Ymmärtävän lähestymistavan hyödyntäminen*

Tutkimuksen lähestymistapa on ymmärtävä, jolloin pyrkimyksenä on tulkita ja analysoida New Public Managementtia johtamisdoktriinina. Tarkastelu nojautuu doktriinikeskusteluun ja reformikeskusteluun.

Hermeneutiikka korostaa käsitteitä 'tulkinta', 'ymmärtäminen', 'merkitys' (Turunen, Wilenius & Paakkola 1997: 148). Se on kiinnostunut inhimillisten seikkojen, ihmismielen tuotteiden tulkitsemisesta ja ymmärtämisestä sosiaalisessa ja kulttuurisessa maailmassa

(Burrell & Morgan 1988: 235). NPM-periaatteetkin voidaan nähdä ihmismielen tuotteina, joita on pyritty soveltamaan reaalimaailman ilmiöihin.

Lähestymistavassa merkityksellisiä ovat vuorovaikutus ja ymmärrys. Vuorovaikutus merkitsee pyrkimystä yhteyteen tutkimuskohteen kanssa. Hermeneutiikkaa voidaan siten kutsua ymmärtäväksi tutkimusotteeksi. Sen päämääränä ei ole tutkittavien ilmiöiden selittäminen, vaan ymmärtäminen. Ymmärtäminen on kokemus, jonka ihminen voi saavuttaa jonkin asian yhteydessä. Sosiaalisten ja kulttuuristen ilmiöiden tulkitseva ymmärtäminen edellyttää, että tutkija pääsee vuoropuheluun tutkimuskohteen kanssa. (Turunen 1995: 103; Raunio 1999: 236–237).

Tulkitseminen on sekä ymmärtämisen edellytys että seuraus. Tulkittamisen ja ymmärtämisen välillä on vuoropuhelua, mutta ei kausaalista suhdetta. Niiden suhteen voisi ilmaista siten, että me emme tulkitse voidaksemme ymmärtää, vaan me tulkitsemme voidaksemme paremmin ymmärtää. (Helenius 1990: 69.) NPM-periaatteita tulkitsemalla pyritään paremmin ymmärtämään niiden taustaa, sisältöä sekä kytkeytymistä tiettyihin ilmiöihin.

Lähestymistavan luonteeseen kuuluu näkemyksen, kokonaiskuvan ja yksityiskohtien välinen vuoropuhelu. Hermeneuttinen kehä merkitsee sitä, että sosiaalista kokonaisuutta ei voi ymmärtää irrallaan sen osista ja päinvastoin, osien toimintaa ei voi ymmärtää ilman, että osaa suhteuttaa niitä kokonaisuuteen (Burrell & Morgan 1988: 235–237). Hermeneuttista kehää voidaan kuvailla siten, että näkemyksen ja yksityiskohtien välillä on jännitteitä; uusia yksityiskohtia tulee esiin, vanha näkemys muuttuu niiden paineessa ja vanhatkin tiedot tulkitaan uudelleen. (Turunen 1995: 97.)

Hermeneuttinen tiedekäsitys on yhteydessä kvalitatiiviseen tutkimustapaan. Hallinnon tutkimuksessa korostuvat tällöin mm. seuraavat seikat: tutkittavaa ilmiötä (hallintoa) pyritään selittämään, ymmärtämään ja tulkitsemaan intentionaalisuuden ja tavoitteellisuuden, teleologisuuden kautta; kaikki, mikä tapahtuu, tapahtuu tiettyä tarkoitusta varten. Metodologia on idiografinen. Tällöin tutkimus kohdistuu ilmiöiden ainutkertaisuuteen ja

samalla niiden monimutkaisuuteen. Kvalitatiivisen hallintokuvan muodostamisessa tarvitaan pääasiassa kirjallisuusanalyysien käyttämistä. (Salminen 1995: 192.)

Tämän tutkimuksen keskeisen lähdemateriaalin muodostavat aiheesta tehdyt tutkimukset ja kirjallisuus, virallislähteet sekä organisaatioiden tuottamat dokumentit. Kirjallisuudesta saatua kuvaa täydennetään teemahaastatteluilta. Sosiaalisten merkitysten tulkinta tarkoittaa tässä tutkimuksessa sitä, että haetaan keskeisten poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä toimivien hallintoajattelijoiden käsityksiä siitä, miten hallintoa on uudistettu. Tutkimuksen tarkastelu tältä osin rajautuu hallinnon uudistamiseen Suomessa ja keskeisillä hallintoajattelijoilla tarkoitetaan valittuja johtavia avainvirkamiehiä ja poliittisia päättäjiä.

#### *Teemahaastattelun käyttö*

Haastattelussa tutkijan tehtävänä on välittää kuvaa haastateltavan ajatuksista, käsityksistä ja kokemuksista. Haastattelu eroaa keskustelusta siten, että haastattelu tähtää informaation keräämiseen ja on ennalta suunniteltua päämäärähakuista toimintaa. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, joka kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan. Haastattelu etenee näiden teemojen varassa. Teemahaastattelu ottaa huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä samoin kun sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä siksi, että yksi haastattelun aspekti, teema-alueet, on kaikille sama, mutta siitä puuttuu strukturoidulle lomakehaastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys, toisaalta se ei ole niin vapaa kuin syvähaastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 47–48.)

Asiantuntijahaastattelulle on luonteenomaista, että haastateltavat ovat erityisesti valittuja. He ovat vaikutusvaltaisia, hyvin koulutettuja ja alallaan tunnustettuja asiantuntijoita, jotka edustavat jotakin organisaatiota tai laitosta. Heidät on valittu tutkittavaa ilmiötä silmällä pitäen. Haastattelun tarkoituksena on koota heidän hallussaan oleva erikoistietämys. Heidän asemansa vuoksi heillä on mahdollisuus antaa tietoa jonkin ilmiön laajoista kysymyksistä ja tulevaisuuden suuntaviivoista. Tutkijan kannalta haasteena on se, että hän on hyvin valmistautunut aiheensa käsittelyyn, ettei "asiantuntija puhu häntä ym-



päri". Asiantuntijahaastattelujen ongelmana voi olla henkilöiden tavoitettavuus ja kiireinen aikataulu ([www.metodix.com](http://www.metodix.com)).

Tätä tutkimusta varten kerättiin empiiristä aineistoa julkisen sektorin strategisesta uudistustyöstä haastattelemalla asiantuntijoita. Teemahaastateltavaksi valittiin kymmenen johtavaa virkamiestä valtionhallinnosta. Potentiaalisten haastateltavien joukko on luonnollisesti suurempi. Johtavien virkamiesten joukko on suuri, joskin heistä vain osa tulee kysymykseen valittaessa reformiasiantuntijoita. Haastateltavat valittiin sillä perusteella, että he ovat olleet keskeisellä tavalla vaikuttamassa uudistuksiin joko nykyisten tai aiempien vakanssiensa kautta. Haastatellut asiantuntijat tuovat tutkimukseen johdon näkemyksen. Poliittis-hallinnollisen eliitin edustajina he ovat sekä reformien suunnittelijoita että toteuttajia, asiantuntijoita 'verkoston solmukohdassa'. Haastateltavien henkilöllisyys ja ammattiasema käy ilmi liitteestä 3. Haastateltavat lupasivat, että heidän nimeään voidaan käyttää tutkimuksen lähdeluettelossa. He myös suostuivat haastattelujen nauhoittamiseen.

Nauhurin käyttö on tutkimuksen teon keskeinen apuväline kynän ja paperin rinnalla. Nauhuri taltioi tarkasti haastateltavien sanomiset, mitkä myöhemmin litteroitiin paperille. Lisäksi nauhurin käyttäminen jouduttaa haastattelua, koska haastattelutilanteessa voi keskittyä haastateltavan kanssa keskustelemiseen ilman, että yrittää kirjata sanatarkasti kaikkea ylös. Keskeisiä avainsanoja voi merkitä muistiin haastattelutilanteessa. (ks. myös Grönfors 1985: 137–140.)

Tarkoituksena oli kerätä näiden asiantuntijoiden arvioita julkisen sektorin uudistuksista ja niiden NPM-piirteistä. Haastateltaviin otettiin kirjeitse yhteyttä etukäteen ja tiedusteltiin heidän suostumustaan haastatteluun sekä toimitettiin heille haastattelujen teemat kysymyksineen.

Haastattelujen teemat (liite 2) kohdistuivat uudistamisen ja uudistustavoitteiden yhtenäisyyteen, julkista sektoria koskevien arvojen muutokseen, politiikan ja hallinnon vuorovaikutukseen uudistamisessa, julkiseen yrittäjyyteen sekä hallinnon ja johtamisen kehittämisenäkökohtiin tulevaisuudessa.

Haastateltaville lähetetty saatekirje, esitetyt kysymykset sekä tiedot haastatteluista ovat liitteinä (liitteet 1, 2 ja 3). Haastattelut on suoritettu tammi-maaliskuussa 2002. Haastattelut tehtiin yhtä lukuun ottamatta henkilökohtaisesti, toisin sanoen haastateltavien työpaikalla. Käytännön syiden vuoksi tämä yksi haastattelu toteutettiin puhelimitse.

Tässä tutkimuksessa haastattelut ovat menetelmällisesti teemahaastattelun ja strukturoidun lomakehaastattelun välimuoto. Haastattelut eivät ole puhtaasti teemahaastatteluja, joskaan eivät myöskään strukturoituja lomakehaastatteluja. Haastattelurunko kysymykseen laadittiin etukäteen. Se helpottaisi haastattelutilannetta ja kaikkien haastateltavien kanssa voitaisiin käydä samat asiat läpi. Asiantuntijahaastattelussa on paikallaan, että tutkija on etukäteen miettinyt millaisia kysymyksiä haastattelussa esittää.

Haastattelujen jälkeen haastattelut litteroitiin sanatarkasti. Analyysiä varten aineistoa luokiteltiin ja tiivistettiin kysymyksittäin. Haastatteluaineistoa raportoitaessa ei viitata yksittäisen haastateltavan sanomisiin. Se liittyy luottamuksellisuuteen, jota painotettiin haastatteluja tehtäessä. Joitain suoria lainauksia on käytetty sopivissa kohdissa. Ne tuovat eräänlaista 'lisämaustetta' ja elävyyttä tekstiin. Asiantuntija-arvioita käsitellään luvussa kuusi.

Tutkimus on hallintotieteellinen, jolloin keskeisenä kiinnostuksen kohteena ovat hallinnon, organisoinnin ja johtamisen kysymykset. Jotta kuva ei olisi pelkästään johtavien virkamiesten, sinänsä arvokkaiden, näkemysten varassa, tutkimusta on ulotettava poliittis-hallinnollisen järjestelmän suuntaan, koska reformien kentällä tapahtuu myös poliittisten näkemysten yhteensovittamista, puolueiden vaikutusta, ja uudistaminen tapahtuu myös hallitusohjelmien kautta ohjatusti.

#### *Täydentävä sähköpostikysely*

Politiikan näkökulmaa varten aineistoa on täydennetty keskeisten poliittisten päättäjien sähköpostikyselyllä. Kohderyhmä muodostui merkittävimpien puolueiden puheenjohtajista ja puolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajista. Kysely nähtiin nimenomaan täydentävänä mahdollisuutena, tuomaan toisen tyyppistä näkökulmaa. Puolueen puheen-

johtajan voidaan katsoa johtavan puolueensa linjaa, samoin eduskuntaryhmän puheenjohtajalla on jonkinlainen linjanvetäjän rooli. Kyselyn teemat noudattelivat päälinjoittain asiantuntijahaastattelujen teemoja ja kysymykset olivat osittain samoja (liite 5). Kysely lähetettiin 17 henkilölle, vastauksia saatiin takaisin kuusi kappaletta. Kysely jäi tosiasiasa puutteelliseksi ja siten eräällä tapaa kokeiluksi tässä tutkimuksessa. Joka tapauksessa poliitikkojen kommentit on kirjattu lukuun 4.6.

Poliittisten päätöksentekijöiden kohdalla voidaan puhua kyselytutkimuksesta. Haastattelututkimukselle on luonteenomaista se, että haastattelija esittää suullisesti kysymykset ja merkitsee muistiin haastateltavan ilmoittamat vastaukset. Vastaavasti kyselytutkimuksessa vastaajat täyttävät itse kyselylomakkeen. Tavallisin muoto on postikysely. Tässä tutkimuksessa kyselylomakkeet lähetettiin sähköpostin välityksellä. Uusitalo (1996: 91) käyttää nimitystä "tietokoneavusteinen kysely", jossa vastaajan tietokoneeseen lähetetään puhelinverkon välityksellä kyselylomake, hän vastaa lomakkeelle ja palauttaa vastauksen niin ikään puhelinverkon kautta. Tutkimuksessa voidaan käyttää rinnakkain sekä kyselyä että haastattelua. Osa tiedoista kerätään henkilökohtaisin haastatteluin ja osa taas kyselylomakkein, jonka vastaaja palauttaa.

Politiikan näkökulmaa varten on myös kerätty materiaalia eri puolueista; ohjelmia, julistuksia, kannanottoja. Suurimpien eduskuntapuolueiden ohjelmia läpikäymällä on haettu vastausta siihen, miten uudistukset tulevat esille eri puolueiden ohjelmissa. Puolueissa ohjausasiakirjoina toimivat periaateohjelma ja muut puoluekokouksessa hyväksytyt ohjelmat ja asiakirjat. Niiden lisäksi eri tahoilla laaditaan lukuisia ohjelmia, asiakirjoja ja selvityksiä, joita käsitellään niin ikään eri elimissä.

### *Kirjallinen aineisto*

Reformeja koskevaan analyysiin on kerätty aineistoa eri lähteistä. Niin joudutaan tekemään, koska ei ole valmista aineistoa, josta saisi reformeja koskevan riittävän näkökulman.

Tutkimusaineiston keruussa on myös pyrittävä ekonomiseen ja tarkoituksenmukaiseen ratkaisuun. Jokaisen ongelman ratkaisemiseksi ei tarvitse kerätä primääriaineistoa haastatteluin tai kyselyin. Tutkimuksen tekijä voi löytää luotettavan vastauksen ongelmiinsa kirjallisen aineiston avulla. Usein yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa käytetään eri tavoin saatuja aineistoja täydentämään toisiaan. (Hirsjärvi, Remes, Liikanen & Sajavaara 1986: 50–51.)

Tässä tutkimuksessa hyödynnetyt kirjalliset aineistot koostuvat kansainvälisten esimerkkien kohdalla 1) OECD-raporteista, 2) virallisaineistosta sekä 3) tutkijoiden analyyseistä koskien kunkin maan hallintoreformeja.

Kirjallinen aineisto Suomen reformien tarkastelussa koostuu seuraavista systemaattisesti kerätyistä virallisista dokumenteista: hallitusohjelmat, komiteamietinnöt, keskeiset säädökset sekä valtiopäiväasiakirja-aineisto. Kirjalliseen aineistoon kuuluvat työryhmien muistiot, tutkimukset ja selvitykset. Reformeja koskevia aiempia tutkimuksia on myös hyödynnetty.

#### *Tutkimuksen ja sen aineiston luotettavuuden kysymykset*

Tutkimuksen luotettavuus koskee aineiston käsittelyn ja analyysin luotettavuutta. Guban ja Lincolnin (1989) mukaan luotettavuuden sijasta voidaan käyttää käsitettä 'uskottavuus'. Uskottavuudella viitataan siihen, että tutkimusraportin pohjalta on uskottavaa, että kuvattulla tavalla on päädytty esitettyihin tulkintoihin (ks. myös [www.metodix.com](http://www.metodix.com)).

Uskottavuuden kriteeriä pyritään tutkimuksessa noudattamaan siten, että seurataan mitä hallinnossa tapahtuu, kysytään niiltä, jotka tekevät reformipolitiikkaa sekä hankitaan 'epäsuoria' havaintoja muista maista.

Uskottavuutta voidaan lähestyä neljän kysymyksen avulla. Voidaanko saavuttaa luotettavuus tutkimuksen tulosten totuudellisuudesta (totuusarvo), kuinka sovellettavia tulokset ovat toiseen asetelmaan tai ryhmään (sovellettavuus), voidaanko olla varmoja siitä, että tulokset olisivat samat, jos tutkimus toistettaisiin samoille yksilöille samassa tilanteessa

(pysyvyys) sekä kuinka on varmaa, että tulokset ovat vastaajista, tilanteista ja kontekstista johtuvia, eivätkä tutkijan intressien tms. ohjaamia (neutraalisuus).

Guba ja Lincoln (1989) kehottavat seuraavien kriteerien tarkasteluun. Ne ovat vastaavuus, siirrettävyys, luotettavuus ja vahvistettavuus. Seuraavassa tarkastellaan näitä kriteereitä alustavasti tämän tutkimuksen kannalta. Vastaavuus tarkoittaa sitä, miten tutkimuksen tuottamat rekonstruktiot tutkittavien todellisuudesta vastaavat alkuperäisiä konstruktioita. Sosiaalisten merkitysten tulkinnassa haetaan hallintoajattelijoiden antamia merkityksiä tutkimuskohteesta. Siirrettävyys on tulosten siirrettävyyttä toiseen kontekstiin. Tutkimuksen kontekstina on Suomi, valtionhallinto ja aika vuosina 1987–2002. Voidaankin kysyä, missä määrin havainnot ovat pohdiskeltavissa suhteessa muihin maihin, koko julkiseen sektoriin tai muuhun ajankohtaan. Tutkimus on tietyllä tavalla tapaustutkimus. Tutkimuksessa kuvataan Suomen valtion keskushallinnon reformeja tietyllä aikavälillä. Sitä varten on kerätty havaintoja muiden maiden vastaavista uudistuksista. Reformit ovat kuitenkin sidoksissa aikaan, hallintokulttuuriin ja talouden tilanteeseen. Niiden tapahtumaympäristö ei ole mitenkään laboratorioympäristö.

Asiantuntijahaastattelujen kautta on tarkoitus muodostaa hallintopoliittinen tulkinta uudistamisen yleislinjauksista. Tästä näkökulmasta haastateltavien valintaa voidaan pitää perusteltuna. Asiantuntijoiden rajattu lukumäärä ei merkitse sitä, etteikö käsitys olisi ollut muidenkin, vastaavassa asemassa olevien avainhenkilöiden, hyväksyttävissä oleva, yleisempikin oikea käsitys. On vielä huomattava, että tutkimus ei koske NPM-reformien toimeenpanoa virastoissa ja laitoksissa. Saattaisi olla, että käytännön projekteissa ja tehtävissä toimineilla henkilöillä olisi muunlaisia käsityksiä.

Luotettavuus on koko tutkimuksen luotettavuutta, varmuutta, jolloin sitä arvioidaan sen kautta, miten tutkimus tehtiin, mihin argumentteihin tulokset ja tulkinnat nojaavat, entä mitä jatkotulkintoja tehtiin ja millä perusteella. Vahvistettavuudella tarkoitetaan sitä, vastaavatko tulkinnat todellisuutta. Tämän tutkimuksen kannalta se merkitsee sitä, että vastaavatko eri aineistojen perusteella tehdyt tulkinnat Suomen tilannetta.

### 1.3.3. Tutkimusraportin eteneminen

Ensimmäisessä pääluvussa esitellään tutkimuksen taustaa ja tutkimusaiheen merkitystä sekä asetetaan tutkimusongelmat ja kuvataan tutkimuksen lähestymistapa ja aineistot. Toisessa pääluvussa määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet ja tarkastellaan muutamien valittujen ns. klassisten johtamiskoulukuntien edustajien näkemyksiä johtamisesta. Lisäksi tarkastellaan New Public Managementin kehitystä uudemman teoreettisen keskustelun valossa, jolla tarkoitetaan lähinnä julkista valintaa ja managerialismia. Keskeinen osuus on New Public Management -doktriinin sisällön kuvauksella ja ymmärtämisellä. Kolmannen pääluvun sisältönä on eri maiden julkisen sektorin reformit valittujen NPM-kriteerien näkökulmasta.

Neljännessä pääluvussa käsitellään reformityön lähtökohtia ja painopisteitä Suomen poliittis-hallinnollisessa tilanteessa. Tarkastelutapa rytmittyy eri hallituskausien mukaisesti alkaen 1980-luvun lopulta ja päättyen 2000-luvun alkuun. Pääluvun lopussa on tuotu esiin keskeisten poliittisten päättäjien antamia arvioita uudistuksista. Viidennessä pääluvussa kuvataan keskeisiä suomalaisia reformeja valittujen NPM-ulottuvuuksien ja niitä täsmentävien kriteerien kautta. Johtavien virkamiesten näkemyksiä Suomen julkisen sektorin reformeista tarkastellaan luvussa kuusi. Johtopäätökset tehdään seitsemännessä pääluvussa.

## 2. NEW PUBLIC MANAGEMENT DOKTRIININ MUOTOUTUMINEN

### 2.1. Käsitteet

#### *Hallinto ja johtaminen*

Hallinto, organisointi ja johtaminen ovat toisilleen läheisiä käsitteitä. Johtaminen (management) voidaan määritellä toiminnaksi, joka suuntaa organisaatiota ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksinkertaisesti johtaminen on jonkun tekojen tai toiminnan ohjaamista, jolla saatetaan joku tekemään jotakin. Hallinnossa (administration) määritellään ne tavoitteet, joiden mukaan tulee toimia. Organisointi (organization) on inhimillisten ja materiaalisten voimavarojen yhdistämistä systemaattiseen ja tehokkaaseen järjestykseen, jolla halutaan tukea asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tällöin organisointi on toimeenpanokoneiston muodostamista, johtaminen tehokasta toimeenpanoa ja hallinto tehokasta ohjaamista. (Shrivastava 1991: 8.) Administration käsitteelle voidaan löytää useita merkityksiä (ks. Dunsire 1973: 228–229).

Termejä *administration* ja *management* on varsin usein käytetty samassa merkityksessä, antamaan merkitystä ihmisten ja organisaatioiden toiminnalle sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Hallinnon ja johtamisen välisen rajan vetäminen on hankalaa. (Salminen 1995: 13.)

Hallintoa voidaan luonnehtia hallintotoiminnan perusteella. Salminen (1995: 13–15) liittää siihen mm. seuraavanlaisia määreitä. Hallinto on organisoituneen toiminnan koordinoitua poliittisten päätösten toimeenpanemiseksi. Hallinto liittyy erilaisten hyödykkeiden ja palvelujen organisointiin, joita ovat ihmisten ohjaamiseen ja johtamiseen kuuluvat tehtävät sekä palvelujen tuottamiseen ja allokointiin kuuluvat tehtävät. Julkinen hallinto viittaa toisaalta kunnalliseen, valtiolliseen ja yleensä yhteiskunnalliseen toimintaan, sekä toisaalta senkaltaiseen hallintoon, jonka tulisi olla avointa, demokraattisesti kontrolloitavaa ja kansalaisten arvioitavissa.

Johtamista (management) määritellään usein, että se on toimintaa, jolla saadaan asiat tehdyksi ihmisten kautta (“getting things done through people”) (mm. Urwick 1957: 27; Pol-

litt & Harrison 1992: 14; Metcalfe 1993: 178). Usean ihmisen yhteenliittymässä tämä merkitsee sitä, että jonkun tietyn henkilön oikeutena ja velvollisuutena on varmistaa, että ryhmän pyrkimyksiä koordinoidaan. Johtaminen ei ole pelkästään tekemistä (doing), vaan ennen kaikkea se on sitä, että asiat saadaan tehdyksi (getting them done). (Shrivastava 1991: 13.)

Salminen (1998a: 11) määrittelee johtamista kokoamalla yhteen johtamisen yleisiä piirteitä: Johtaminen on vaikuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Se on myös yhteisen tavoite- ja arvoperustan luomista organisaatiolle. Johto päättää oikeista toimintastrategioista ja pyrkii sitouttamaan henkilöstön niihin. Johtajan tehtävänä on sekä koordinoida ja kontrolloida että motivoida henkilöstöä.

Usein erotetaan 'management' asioiden johtamisena ja 'leadership' ihmisten johtamisena. Tällöin management-tehtävinä pidetään asioiden, toimintojen ja materiaalien resurssien johtamista. Leadership-tehtävinä pidetään ihmisten johtamista, työyhteisön kehittämistä ja työtyytyväisyyden ylläpitoa. (Salminen 1995: 109.) Leadershipissä korostuu yksilöiden käyttäytyminen, sen vaikutukset muihin ihmisiin sekä vuorovaikutus (Yukl 1994: 2). Käytännön johtamistyössä nämä molemmat puolet tulevat esiin.

Johtamistarkastelussa tulee ottaa huomioon sen vuorovaikutus ympäristönsä kanssa. Metcalfen (1993: 179) mukaan johtaminen on sopeuttamisprosessi, joka syntyy kokeilun, oppimisen ja innovaatioiden tuloksena muuttuvassa ympäristössä. Julkisjohtamisen (johtaminen julkisella sektorilla) tehtäväkenttään kuuluu vastuunottaminen monimutkaisten toimintojen ohjaamisesta organisaatioiden välillä. Julkisjohtaminen on Bekken (1987: 26–30) mukaan dynaaminen ja strateginen prosessi, jossa tulkitaan ympäristöä, toimitaan vuorovaikutuksessa poliittisten voimien kanssa ja hoidetaan julkista byrokratiaa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Siihen kuuluu hyvän tiedonkulun ja kommunikoinnin välittäminen hallinnossa sekä hallinnon ja poliittis-yhteiskunnallisen ympäristön välillä.

Johtamista voidaan määritellä myös sen toimintojen kautta; suunnitella, organisoida, käskä, valvoa. Gulickin (1937) POSDCORB-johtamisfunktioita on käytetty ymmärtämään ja määrittelemään johtamista. Johtajien tehtäviä tarkastellessaan Gulick kehitti POSD-



CORB-käsitteen, joka antaa hänen mukaansa hyvän käsityksen johtajan työn eri elementeistä.

**POSDCORB** koostuu seuraavista toiminnoista:

- Suunnittelu (Planning), laajojen suuntaviivojen työstäminen asioista, joita täytyy tehdä sekä menetelmien laatiminen niitä varten. Sen tarkoituksena on kiteyttää organisaation päämäärät.
- Organisointi (Organizing), muodollisen auktoriteettirakenteen perustaminen. Siihen kuuluu työnjako, ja se tapahtuu koordinoitusti pyrkien palvelemaan organisaation toiminnalle asetettuja tavoitteita.
- Henkilöstön hankkiminen, miehitys (Staffing) pitää sisällään henkilöstön rekrytoinnin ja koulutuksen sekä suotuisten työolosuhteiden ylläpitämisen.
- Ohjaaminen ja johtaminen (Directing) merkitsee päätöksentekoa ja päätösten ilmaisemista käskyjen ja ohjeiden muodossa.
- Koordinointi (Co-ordinating). Sen keskeisenä sisältönä on työn eri osien toisiinsa liittäminen.
- Raportointi (Reporting) on informointia ylemmälle esimiehelle siitä, mitä on meneillään. Esimiehen on tärkeää myös olla itse ja pitää alaisensa ajan tasalla tapahtumista.
- Budjetointi (Budgeting) käsittää rahoitussuunnitelmien laadinnan, kirjanpidon ja valvonnan.

### *Julkisjohtaminen*

Julkisjohtamista<sup>5</sup> (alkup. public management) voidaan käyttää ainakin kolmessa keskeisessä tarkoituksessa. Se voi viitata virkamiesten tai poliitikkojen toimintaan tai sitä voidaan käyttää viittaamaan toimeenpanevan hallinnon rakenteisiin ja menettelytapoihin. Edelleen se voi tarkoittaa joko prosessien tai toimintojen systemaattista tutkimusta. Aiemmpaa termiä 'public administration' käytettiin myös näissä merkityksissä. (Pollitt & Bouckaert 2000: 15.)

NPM:n ja hallintoreformien myötä tapahtui tärkeä kielellinen siirtymä 'hallinnosta johtamiseen' (Eliassen & Kooiman 1987: 5–9; Davis 1997: 209; Wettenhall 1997: 224, 227). Management-käsitettä pidetään jotenkin "hienompana" ja modernimpana. Termi *julkisjohtaminen* (public management) vaikuttaa sopivammalta kun halutaan korostaa te-

---

<sup>5</sup> Vastineena käsitteelle public management tässä tutkimuksessa käytetään 'julkisjohtamista'. Julkinen johtaminen olisi myös mahdollinen ja sitä näkee käytettävän. Tässä niiden tulkitaan tarkoittavan samaa asiaa.

hokkuutta, taloudellisuutta ja asiantuntemusta, verrattuna julkishallintoon (*public administration*). Johtamista toimintana on kuitenkin harjoitettu julkisella sektorilla paljon kauemmin kuin käytetty termiä julkisjohtaminen, vaikka julkisjohtamista halutaan tarkastella jotenkin uudenlaisena toimintana, vastakohtana vanhalle julkishallinnolle. Se on silloin nähty modernisaation merkinä, dynaamisena voimana muutokselle. (Alam 1995: 14; Pollitt & Bouckaert 2000: 4, 15.)

Management-käsite on peräisin liikkeenjohdosta, jonka johtamismalleineen halutaan toimivan esikuvana julkiselle sektorille. Klassisen liikkeenjohtamiskäsityksen mukaan yrityksen tavoitteet ovat selkeästi tunnistettavissa ja asetettavissa järjestykseen, jolloin johtaminen on resurssien organisointia ja toiminnan ohjaamista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Public Management -hengen mukaisesti julkisella sektorilla tarvitaan määrätietoista ja luovaa johtamista teknisten sääntöjen ja rutiinien pyörittelyn, hallinnoimisen sijaan. (Allison 1983: 75.)

Perry ja Kraemer (1983: x) kuvaavat 'public managementtia' perinteisen julkishallinnon normatiivisen orientaation ja johtamisen yleistettävyyttä koskevan instrumentaalisen orientaation yhtensulautumiseksi. Normatiivisella orientaatiolla he tarkoittavat demokratian ja vastuullisuuden korostamista sekä oikeudenmukaisuuden, yhdenvertaisuuden ja yhdenmukaisuuden arvoja. Näitä arvoja pidetään julkisella sektorilla tärkeäimpinä kuin bisnesmaailmassa. Yleistettävän johtamisen instrumentaalisella orientaatiolla he tarkoittavat sitä, että julkinen sektori jakaa liike-elämän kanssa pyrkimyksen saavuttaa tavoitteensa mahdollisimman tehokkaasti ja kustannustietoisesti, valittujen strategioiden ja tekniikoiden avulla, motivoituneen henkilöstön kautta ja kontrolloimalla organisaation resurssien käyttöä.

Julkisjohtamista voi tarkastella kolmella tasolla. Ensinnäkin julkisen sektorin tasolla kokonaisuudessaan, sosiaaliseen ympäristöönsä kiinnittyneenä, toiseksi julkisten organisaatioiden tasolla niiden välittömässä sosiaalisessa, poliittisessa ja hallinnollisessa kontekstissa, kolmanneksi organisaation tasolla, organisaation sisällä tapahtuvassa johtamistyössä, tarkastellen johtajien rooleja asia- ja ihmissuhdejohtajina. (Eliassen & Kooiman 1987: 5.)

Suomalaisessa julkisen sektorin käytännössä puhuttiin pitkälle 1970-luvulle ja sen jälkeenkin enemmän hallinnosta ja hallinnon kehittämisestä tai ohjauksesta. Sillä haluttiin korostaa virkamiesten neutraalia roolia poliittista päätöksentekoa palvelevina asiantuntijoina ja toimeenpanijoina. Johtamiskäsitteen korostuminen 1980- ja 1990-luvuilla liittyy aktiivisempaan ja dynaamisempaan näkemykseen johtavien virkamiesten toiminnasta, jolloin heidät halutaan nähdä ja heistä halutaan tehdä tulosten aikaansaajia ja tuloksista vastuullisia, ja samalla entistä itsenäisempiä toimijoita. (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001: 19.)

### *Governance eli hallinta*

Käsiteltävään teemaan liittyy käsite 'governance', joka voidaan tulkita hallinnaksi. Poliitiikan ja hallinnon piirissä sovellettava hallinta-käsite tuli ensimmäisiä kertoja esiin vuonna 1989 Maailmanpankin raportissa. Sen mukaan hallinnassa on kyse siitä vallankäytön tavasta, jolla maan taloudellisia ja sosiaalisia voimavaroja käytetään yleisen kehityksen edistämiseksi. Hallinta-käsitettä on käytetty eri yhteyksissä. Eräs tapa liittyy hallinnon kehittämiseen ja on Tiihosen (2001: 6–7) mukaan jo jatkoa 1980-luvulla alkaneille NPM-uudistuksille. Hallinnon uudistajien ja tutkijoiden hallinta-määritelmien sisältö vaihtelee sen mukaan millaista hallintokäsitystä halutaan painottaa. Governance -käsitteen sisältö tulkitaan yleensä laajemmin kuin mihin public management viittaa. Se voi kattaa julkisen hallinnon instituutioineen, johtamismenetelmineen ja -tekniikoineen. Edelleen siihen voidaan liittää hallinnon ja kansalaisen suhteet, tarkoittaen myös yrityksiä ja kansalaisten yhteenliittymiä sekä valtion roolin. (Bouckaert 2000.)

Moderni hallinto on paljon muutakin kuin tehokkuutta. Tämä viesti kätkeytyy governance-käsitteen ytimeen. Governancen on lisätty ideat demokraattisesta osallistumisesta, vastuusta (accountability) ja valtuuttamisesta (empowerment). Sen mukaan hallinnon on toimittava hallittaviensa suostumuksella, legitimiteetti on tärkeää, ja monipuoluedemokratian tehtävänä on sen toteuttaminen. Vastuullisuus edellyttää mekanismeja, jotka varmistavat, että virkamiehet ja poliittiset johtajat ovat vastuussa toimistaan ja julkisten varojen käytöstä. Siihen liittyy myös vaatimus hallinnon läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta.

Hallinnossa korostetaan pätevyyttä, on toimittava tiettyjen sääntöjen mukaan, lakeja ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. (Minogue, Polidano & Hulme 2000: 4–6.)

## 2.2. Klassisen johtamiskeskustelun kontribuutio

Kiinnostus julkisjohtamisen kysymyksiin; politiikan ja hallinnon välisiin suhteisiin, johtamisen yleistettävyyteen, julkisen toiminnan tehokkuuteen, on alkanut jo ennen kuin tiedettiin mitään New Public Managementista, vaikka nämä asiat korostuvatkin tässä 'uudessa' johtamisajattelussa.

Tässä luvussa tarkastellaan muutamien ns. klassisten johtamislähestymistapojen edustajien käsityksiä johtamisesta. Niillä voidaan katsoa olevan merkitystä New Public Managementin johtamisperiaatteiden muotoutumista ajatellen. Tavoitteena on osoittaa, että samoja johtamisen 'ongelmia' on pidetty tärkeinä kautta vuosikymmenten, ja että ne ovat nousseet uudelleen keskipisteeseen. Monet vastakkainasettelut; politiikan ja hallinnon suhde sekä julkisjohtamisen yleistettävyys – erityisyys puhuttavat siten niin klassisten koulukuntien kuin New Public Managementinkin edustajia.

Uudemmissa suuntauksista julkisen valinnan koulukunnalla on nähtävästi ollut merkittävä vaikutus NPM:n kehitykseen. Toinen keskeinen lähestymistapa, josta se on omaksunut vaikutteita, on managerialismi.

### 2.2.1. Taylor ja tieteellinen liikkeenjohto

Taylorin hallintotieteellinen kontribuutio on talouden ja tuotannon organisoinnin kehittämisessä, vaikkakin Taylor loi tieteellisen liikkeenjohtamisen ennen kaikkea teollisuuden organisaatioiden tarpeita silmällä pitäen. Taylor ei käsitellyt konkreettisesti tieteellisen liikkeenjohtamisen periaatteita ja merkitystä julkisen hallinnon toiminnassa. Tällöin hänen tarkastelussaan eivät myöskään korostu julkisen hallinnon keskeiset ominaispiirteet. Kuitenkin suuntauksen merkitys näkyy vuosikymmeniä myöhemmin hallinnon rationalisointityön laajentumisena julkisiin hallintokoneistoihin. Tieteellisen liikkeenjohtamisen ajat-

telutapojen paluuseen ja vakiintumiseen organisaatiokulttuureissa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla viittaa hallinnossa määrällisenä mittauksena korostuva tulospainotteisuus. (Salminen & Kuoppala 1985: 88–89; Salminen 1995: 36–37.)

Tieteellisen liikkeenjohdon periaatteet etenkin työsuoritusten mittaamisesta ja palkitsemisesta tuloksen perusteella ovat voimakkaasti vaikuttaneet managerialismin muodotumiseen.

Frederick Winslow Tayloria pidetään tieteellisen liikkeenjohdon (The Scientific Management) luoja. Liikkeen kukoistuskauti ajoittuu 1890-luvun ja 1930-luvun väliseen aikaan. Tieteellisen liikkeenjohdon nimellä Taylor halusi korostaa tieteellisten menetelmien merkitystä työelämän organisaatioita tutkittaessa. Suuntauksesta näkee käytettävän myös 'taylorismi' nimitystä edustajansa mukaan.

Taylor tarkasteli tehdasorganisaation johtamista, joskin hänen mukaansa tieteellisen liikkeenjohdon periaatteita on mahdollista soveltaa myös julkiseen hallintoon. (Taylor 1964c: 250.)

Taylorin mukaan hyvän johtajan ominaisuus on se, että hän pystyy organisoimaan työvoiman valvontaansa siten, että jokainen yksilö toimii tehokkaasti, parhaan työpanoksensa antaen ja saaden tästä ansaitsemansa palkkion. Johtamistaito on sitä, että tietää tarkasti, mitä haluaa alaistensa tekevän, valvoo, että he tekevät niin parhaalla ja edullisimmalla tavalla. (Taylor 1964a: 9, 21.)

Taylorin kehittelemille periaatteille antoi pontta käsitys, jonka mukaan työntekijöiden ja työnantajien etujen yhteensovittaminen oli hankalaa, mutta siihen tulisi pyrkiä. Tieteellinen liikkeenjohto korostaa, että työnantajan ja työntekijän edut ja perimmäiset intressit ovat samoja. Ajatellaan, että se mitä työntekijä eniten tarvitsee, on korkea palkka. Työnantajan etuna ovat alhaiset kustannukset. Johdon tehtävänä oli valvoa omistajien etuja. (Taylor 1964a: 22, 28–29).

Työsuoritusten mittaamisesta tuli keskeinen periaatekysymys, sillä johtajat ja alaiset olivat yhtä mieltä siitä, että hyvästä työstä tuli maksaa reilu palkkio, mutta kummallakaan ei ollut tarkkaa käsitystä siitä, mitä tämä 'hyvä työ' määrällisesti tarkoitti. Oli selvitettävä, miten sitä voitaisiin mitata, ja sen mukaan palkita. Paras palkitsemiskeino oli raha. Ajateltiin, että palkitsemalla työntekijöitä johtaja motivoi heitä yhä tehokkaampiin työsuorituksiin. (Taylor 1914: 17.)

Tieteellisen liikkeenjohtamisen periaatteissa korostuvat resurssien käytön tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset, olivat ne sitten inhimillisiä tai materiaalisia resursseja, kuitenkin niin, että niistä koituu suurin mahdollinen hyöty. Sama pätee työntekijään. Taylorin mukaan työntekijä saavuttaa maksimaalisen tehokkuutensa, silloin kun hän saa suoritettavakseen sen työn, joka hänelle parhaiten soveltuu (oikea mies oikealle paikalle -periaate). (Taylor 1964b: 9–12.)

Tieteellisen liikkeenjohdon opin ytimenä oli yksittäisten työn suoritustapojen yhtenäistämisen ja systematisointi. Taylorin ajatukset johtamisesta voidaan tiivistää neljään funktioon (Taylor 1914: 35–36, 1964b: 36–37, 100–101, 1964c: 48, 93–94, 195–196.) Johdon tehtävänä on näiden funktioiden valmistelu ja läpivieminen. Työn tieteen kehittäminen on johdon ensimmäinen tehtävä. Tämä merkitsee sitä, että johtaja laatii työntekijöiden apuvälineeksi ohjeita työn suorittamista varten, yksityiskohtaisesti jokaisesta työelementistä. Työn suorittaminen uusien periaatteiden mukaan edellyttää vuorovaikutusta johdon ja työntekijöiden välillä. Työnjohdon tulee huolehtia siitä, että alaiset tekevät työnsä oikein ja mahdollisimman tehokkaasti, annettujen ohjeiden mukaisesti. Työntekijöiden valinta tulee suorittaa tarkasti, valita tehtäviin sopivimmat henkilöt, ja huolehtia heidän opastuksestaan. Työn ja vastuun tasaisempi jakautuminen johdon ja työntekijöiden välille on neljäs johtamisfunktio. Oletetaan, että työntekijä ei ole kykeneväinen kantamaan sitä kaikkea vastuuta, jota hänelle on annettu, vaan johdon on huolehdittava tehtävistä ja vastuusta. Taustalla on ajatus, että työntekijät eivät välttämättä kykene ymmärtämään, saati laatimaan 'työntiedettä'. Tasapainoisen työnjaon kautta pystytään saavuttamaan maksimaalinen tehokkuus. (Taylor 1964b: 25–26.)

Taylorin ajatuksia on usein kritisoitu. Urwickin (1956: 72–76) mukaan se johtuu pitkälti väärinymmärryksistä, joita tapahtuu silloin kun periaatteita tarkastellaan irrallisena kontekstistaan. Johtamistyö on toisaalta mekaanista suunnittelemista ja valvontaa, toisaalta dynaamista, organisaation työntekijöiden motivoimista ja innostamista. Taylor oli keskittynyt enemmän johtamistyön ensimmäisen puolen analysointiin ja kehittämiseen. Kriitikki, jota hänen ajatuksiaan kohtaan esitettiin, kohdistui siihen, ettei hän juurikaan kiinnittänyt huomiota työntekijöiden henkiseen motivoimiseen.

Tosin Taylorin johtamiskäsityksiä ja -periaatteita on tulkittu usein siten, että Taylor edustaa mekanistista ja yksiulotteista ihmiskäsitystä, jonka mukaan yksilöt nähdään koneina ja joita kannustavat yksinomaan rahalliset palkkiot (Mälkiä 2000: 226). Mälkiä (2000: 228, 233) tunnistaa Taylorin ansiot hallinnontutkimuksen keskeisenä klassikkona ja modernin hallintotieteen isänä, mutta toisaalta myös kiistellynä henkilönä, jonka ajatuksia on alan kirjallisuudessa runsaasti tulkittu. Tieteelliselle liikkeenjohdolle on ominaista tietynlainen ajattelutapojen vallankumouksellisuus; pyrkimys määritellä uudelleen henkilöstön ja johdon rooli sekä heidän keskinäiset suhteensa.

### 2.2.2. Fayol ja johtamisfunktiot

Henri Fayol oli Taylorin aikalainen. Fayol (1937: 101–102) korosti hallinnollisen teorian yleistettävyyttä, jolloin sen periaatteita ja johtamisfunktioita voidaan soveltaa sekä yksityisissä yrityksissä että julkisissa organisaatioissa (liike- ja hallintotoiminnassa). Tässä teoriassa oleellisin periaate on johtamisen tärkeys. Johtamisella ja johtamistaidolla on sitä merkittävämpi rooli, mitä isommasta organisaatiosta on kysymys. Tätä merkitystä voi kuvata lauseella: “Yksikään yritys ei voi menestyä ilman hyvää johtamista, ja jokainen yritys, jota johdetaan huonosti, on tuomittu epäonnistumaan.” Fayol korosti johtamisen tutkimusta, sen merkitystä ja mahdollisuuksia. Heikko johtaminen voi olla seurausta johtamiseen liittyvän tiedon ja taidon, johtamiskyvyn puutteesta. Siten johtamista tulisi myös tutkia ja opettaa enemmän. Tarpeellista se oli siksi, että tuona aikana henkilön teknisiä kykyjä pidettiin tärkeimpinä ominaisuuksina korkeimpien virkojen hoitamiseksi kuin johtamistaitoa. (Fayol 1949.)

Urwick (1934: 127–129) rinnastaa Fayolin pyrkimykset 'johtamistieteen' kehittämisestä Taylorin työn tieteen periaatteisiin. Fayol osoitti, että parempi johtaminen ei ole pelkästään työn tulosten parantamista ja organisaation alaisten yksiköiden toiminnan suunnittelua, vaan se vaatii enemmän; tutkimusta johtamisen kehittämiseksi ja koulutusta johtoportaalalle, jotta käytännössä voidaan päästä parempaan johtamiseen.

Fayol (1949: 3) nimeää johtamisfunktionsa, joita ovat suunnittelu, organisointi, käskynanto, koordinointi ja valvonta. Suunnittelun merkitystä kuvataan seuraavasti: "Managing is foreseeing"; johtaminen on sekä tulevaisuuden ennustamista että siihen valmistautumista tekemällä toimintoja koskevia suunnitelmia. Organisoiminen on yrityksen materiaalisen ja inhimillisen organisaation rakentamista ja suhteuttamista yrityksen päämääriin ja tarpeisiin. Käskeminen on tärkeä johtamisfunktio. Se merkitsee johtamisen määrätietoista "toteennäyttämistä". Käskeminen on alaisten ohjausta, jonka pyrkimyksenä on saada henkilöstö tekemään työnsä ja sitä kautta saada organisaatio toimimaan. Koordinoiminen on toimintojen yhdistämistä ja tasapainottamista. Sen tavoitteena on antaa asioille ja toiminnoille oikeat ja asianmukaiset mittasuhteet sekä mukauttaa keinot päämääriin. Valvominen on katsomista, että kaikki toimii niin kuin on suunniteltu sekä niiden käskyjen ja periaatteiden mukaan, joita on annettu.

Fayol käsitteli hallintoa ja johtamista koskevia ajatuksiaan myös julkishallinnossa<sup>6</sup>, jonne hänen mukaansa nämä johtamisfunktiot ovat sovellettavissa. Julkisten tehtävien menestyksellinen johtaminen on saavutettavissa hyvän henkilöstön ja hyvien hallinnollisten työvälineiden avulla. Fayol kuvaa menestyksellistä johtamista termillä 'high command', joka kattaa keskeiset johtamisfunktiot suunnittelusta valvontaan. (Fayol 1937: 102–103, 114.)

Kansalaisten mielenkiinto julkisen hallinnon kustannuksia kohtaan tulee Fayolin (1937: 112–113) mukaan herättää. Siihen voidaan vaikuttaa osoittamalla ne taloudelliset edut, jotka syntyvät hallinnon uudistusten tuloksena. Jos hallinto on tehokasta, sen kustannukset ovat oikeutettuja, ja silloin kansakunta saa rahoilleen vastiketta. Kaikkien veronmaksajien etuna on julkisten tehtävien hyvä johtaminen. Urwick (1943: 95) viittaa

---

<sup>6</sup> "The State Cannot Administer" tutkimusraportti vuodelta 1921 käsitteli Ranskan posti- ja telepalveluja.



Fayolin ajatukseen, jonka mukaan johtajan tehtävänä on välttää virkavaltaisuutta (“avoidance of red tape”):

”Virkavaltaisuus on sääntöjen korostamista, jotka eivät ole työn suorittamisen kannalta oleellisia, mutta jonkun henkilön intohimona on korostaa muodollisia menettelytapoja niiden itsensä vuoksi. Ne helposti johtavat sääntöjen viidakkoon ja byrokraatista tulee niiden orja.”

NPM:n edustajat löysivät myöhemmin käyttöönsä saman iskulauseen virkavaltaisuuden vähentämisestä.

Fayol (1949: 19–41) listaa 14 johtamiseen liittyvää periaatetta, joita voidaan hänen mukaansa soveltaa myös julkisen hallinnon tarpeisiin. Periaatteet on pitkälti samankaltaisia kuin Taylorin esittämät johdon tehtävät; työnjaosta ja johtajan auktoriteetista palkitsemiseen.

### 2.2.3. Drucker ja tehokas johtaminen

Kolmas keskeinen johtamis- ja yrittäjäyysajattelun vaikuttaja on Peter F. Drucker, joka on jo usean vuosikymmenen ajan paitsi toiminut amerikkalaisten yritysten liikkeenjohdon konsulttoijana myös julkaissut useita johtamista käsitteleviä teoksia. Kirjoituksissaan hän on tarkastellut mm. johdon roolia suuressa yrityksessä, johtajuutta menestystekijänä ja johtajuuden tehokasta hyödyntämistä.

Johtamisen perustehtävä on säilynyt samana vuosien saatossa. Sen tehtävänä on saada organisaation jäsenet ”kykeneviksi yhteisön saavutuksiin” yhteisten päämäärien, arvojen, oikean rakenteen, tarvittavan koulutuksen ja kehittämisen avulla, jotta he voisivat toimia tuloksellisesti ja vastata muutokseen. Johto on olemassa organisaation tuloksia varten. Johtaminen on väline, jonka avulla organisaatio tehdään tuloksia tuottavaksi. Johdon tehtävänä on ensinnäkin organisaation tarkoituksen ja tehtävän vahvistaminen, toiseksi työn tekeminen tuottavaksi ja työntekijöiden valmentaminen tuloksellisiksi sekä kolmanneksi yhteiskunnallisten vaikutusten ja vastuiden hallinta, koska johtaminen on yhteiskunnallinen toiminto ja jokainen organisaatio on olemassa yhteiskuntaa varten. Johtamis-

tehtävän merkitys tosin on muuttunut sikäli, että entisaikojen ammattitaidottomista työntekijöistä on tullut koulutettuja tietotyöntekijöitä. Druckerin käsityksen mukaan johtaminen tekee tiedosta ja asiantuntevista ihmisistä tehokkaita. (Drucker 1964, 2002.)

Druckerin ajatukset johtamisesta voidaan liittää nykyaikaisen tulosjohtamismallin taustalle. Johtaja toimii yrityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet on osattava asettaa oikein. Tuloksellinen johtajuus perustuu organisaation tehtävän miettimiseen ja määrittämiseen. Johdon tulee olla vastuussa organisaatioiden suorituskyvystä. Kysymys tili-velvollisuudesta tuli esiin. (Pugh, Hickson & Hinings 1973: 108–116.)

Työntekijän tehtävänä on olla tehokas. Tietotyöhön ei voi soveltaa ruumiillista työtä varten kehitettyä mittarijärjestelmää. Oikeiden asioiden tekeminen tekee tietotyöstä tehokkaan. Tietotyöntekijän motivaatio on sidoksissa hänen tehokkuuteensa. Tietotyöntekijä tuottaa tietoa ja ideoita. Ne ovat itsessään hyödyttömiä. Tieto on hyödyllistä vasta sitten kun sitä sovelletaan toimintaan tai käyttäytymiseen. Ihmisten tuottavuus edellyttää jatkuvaa oppimista, jolloin ihmisiä haastetaan ajattelemaan, missä he voisivat parantaa toimintaansa. (Drucker 2002: 157.)

Johtaminen ei ole pelkästään liikeyrityksen johtamista, vaan se liittyy kaikkeen sellaiseen toimintaan, joka tuo organisaatioon erilaisin tiedoin ja taidoin varustettuja ihmisiä. Johtamista tulee soveltaa myös kolmannen ja julkisen sektorin organisaatioihin. Huomion-arvoista on myös se, että Drucker pohti, mitä yleishyödylliset yhteisöt voivat opettaa yrityksille. Esimerkkeinä hän käytti kirkkoa, Punaista Ristiä ja partioliikettä. Niiden tehokkaiden hankkeiden taustalla ovat sitoutuminen johtamiseen, tehtävästä (missiosta) ja sen vaatimuksista lähteminen. Yleishyödylliset yhteisöt uhraavat usein paljon aikaa ja vaivaa organisaationsa tehtävän ja arvojen määrittämiseen, työntekijöidensä motivoimiseen ja kouluttamiseen. (Drucker 2002: 18, 51.)

Drucker kyseenalaisti monia aikansa vallinneita johtamiskäsityksiä, kuten sen, että ”on tai pitää olla yksi oikea organisaatiomalli tai että on yksi oikea tapa johtaa ihmisiä. Hänen mukaansa tarvitaan tehtävään sopiva organisaatio. Eri ryhmiä on johdettava eri tavalla ja samaa ryhmää on johdettava eri aikoina eri tavalla. Lähtökohdaksi otetaan työsuori-

tukseen tähtäävä johtaminen. Johtamisen tehtävänä on ohjata ihmisiä, tarkoituksena on saada yksilön erityisvahvuudet ja tiedot tuottavaan käyttöön. (Drucker 2002: 82–83.)

Kolmas johtamisen keskeinen ajattelutapa, joka kyseenalaistettiin, oli oletus siitä, että johtamisen painopiste on organisaation sisällä. Drucker korosti innovointia ja yrittäjämäisyyttä organisaation selviytymisen edellytyksenä. Johtaminen ja yrittäjyys ovat saman tehtävän eri ulottuvuuksia. ”Yrittäjä, joka ei opi johtamaan ja johto, joka ei opi innovoimaan, eivät pysty toimimaan pitkään”. Yritys ja kaikki muutkin organisaatiot pitää suunnitella muuttumaan jatkuvasti ja luomaan muutoksia, eikä vain reagoimaan niihin. (Emt.)

Turbulenttina, muutosherkkinä aikoina, johtajan tulee johtaa muutosta siten, että se nähdään mahdollisuutena ja toisaalta uhkana. Johtajan tulee johtaa sekä nykyajassa että tulevaisuutta. On tunnistettava tuottavat voimavarat ja keskitettävä ne. Jokaisen yrityksen on tunnistettava vahvuutensa ja perustettava strategiansa niille. (Drucker 1981.)

### **2.3. Uudempi hallintotieteellinen keskustelu**

#### **2.3.1. Julkinen valinta**

Julkisen valinnan teoriaa voidaan pitää tärkeänä New Public Managementin kehityksen kannalta. Siitä löytyy yhtäläisyyksiä tämän päivän reformikeskusteluun; tarve uudistaa julkista sektoria, voimakkaat vaatimukset sen supistamisesta sekä näkemykset julkisjohtajan roolista.

Julkinen valinta voidaan määritellä taloustieteelliseksi tutkimukseksi markkinoiden ulkopuolella tapahtuvasta päätöksenteosta. Yksinkertaisemmin se on taloustieteiden soveltamista politiikkatieteisiin. Julkiseen valintaan kohdistuvaa kiinnostusta on stimuloinut julkisen sektorin nopea kasvu. (Mueller 1976: 395–396.) Liikkeen ’kukoistuskausi’ ajoittuu 1960- ja 1970-luvuille ja sen keskeisiä edustajia ovat muiden muassa William A. Niskanen, Gordon Tullock, Dennis C. Mueller sekä Vincent ja Elinor Ostrom.

Julkinen valinta näkee politiikan markkinajärjestelmänä, jossa on omat yrittäjänsä, sääntönsä ja tapansa. Se vaatii edustuksellisen demokratian aseman korostamista ja palauttamista suhteessa hallintoon. Julkisen sektorin reformeihin 1980- ja 1990-luvuilla välittyivät julkisen valinnan iskusanat kilpailukyky, käyttäjän valinta, läpinäkyvyys. Perinteisistä 'hyvän hallinnon määreistä' hierarkkisuuudesta ja formaalisuudesta tuli nyt kehityksen jarruja. (Aucoin 1990: 115; Hood 1991: 5; Naschold 1995a; Foster & Plowden 1996: 1.)

Byrokratia ja edustuksellinen demokratia on Niskasen (1971: 3) mukaan "myrskyn keskellä". Näin kuvattiin tilannetta Yhdysvalloissa 1960-luvun lopulla. Suuri osa kansalaisista halusi julkisen hallinnon roolia laajennettavan, erityisesti lievittämään köyhyyttä ja huolehtimaan yhteiskunnallisista ongelmista (vrt. Minnowbrook-keskustelu, ks. s. 56), kun taas vähintään yhtä suuri osa kansasta oli tyytymätön byrokratian menetelmiin ja toimintaan. Byrokratia itsessään oli "myrskyn silmässä" tyyni; kritiikkiin reagoimaton ja hitaasti muuttuva. Niskasen mukaan tulisi keskittyä miettimään vastauksia kysymyksiin: Miten hallinnon ongelmia voidaan ratkaista? Voidaanko byrokratian responsiivisuutta ja tehokkuutta parantaa? Voidaanko julkisia palveluja tuottaa jonkun muun kuin julkisen organisaation toimesta? Miten hallinto voisi paremmin vastata kansalaisten vaatimuksiin?

Savas (1982: 1–3) jatkaa kritisoimalla: "Government is in trouble in the United States". Kansalaiset ovat ilmaisseet tyytymättömyytensä hallintoon, liikaa valtaa on liian harvoissa käsissä. Hallinto on menettänyt kansalaisten uskon ja luottamuksen. Hallintoa pidetään pahana järjestelmänä, jonkinlaisena 'tautipesäkkeenä', jossa työskentelee omaa etuaan ajavia opportunisteja; poliitikkoja ja virkamiehiä. Kansalaiset ovat kyllästyneet verojen maksuun ja kasvaviin julkisiin budjetteihin. Näiden kannanottojen katsottiin viestivän myös syvemmistä asenteellisista ristiriidoista. Hallinto nähdään olevan sosiaalisessa sopimussuhteessa kansalaisten kanssa, mutta on jouduttu tilanteeseen, jossa hallinnon nähdään uhkaavan demokratiaa.

Julkiselta hallinnolta on vaadittu yhä enemmän suoritteita, ja se on saanut hoidettavakseen yhä tärkeämpiä tehtäviä. Tullockin (1987: 1–3, 221–223) mukaan julkinen hal-

linto on paisunut optimikoon yläpuolelle, sillä suurin mahdollinen byrokratia ei ole paras foorumi saada tehtävät hoidettua. Poliittisen ohjauksen ja valvonnan ote byrokratiasta on päässyt heikentymään. Tullock vaatiikin kriittistä tarkastelua hallinnon toimintaan. Hallinnossa toimii yksilöitä, joilla on omat yksilölliset motiivinsa. Oletus virkamiehistä yksilöllisinä toimijoina asettaa vaatimuksia organisaation tehokkuuden tarkastelulle.

Niskanen (1971: 227) päätyy myös siihen, että parempi hallinto olisi yhtä kuin pienempi hallinto. Hallinnon kasvun syiksi Savas (1982: 11, 26) näkee ensinnäkin kansalaisten vaatimuksen saada lisää palveluja. Toiseksi palvelujen tuottajat haluavat jakaa lisää palveluja. Kolmanneksi tehottomuus on lisääntynyt, mikä merkitsee hallinnossa sitä, että saman palvelun tuottamiseen joudutaan käyttämään entistä enemmän voimavaroja. Kriittikin mukaan hallinto kasvattaa henkilöstöään hallitsemattomasti.

Julkishyödykkeet, niiden käsitteellistäminen ja näkeminen julkisen organisaation tuotoksina on yksi julkisen valinnan kiinnostuksen kohteista. Julkisen valinnan oletusten mukaan julkisten palvelujen tuotantoa voidaan parantaa lisäämällä palvelujen tuottajien välistä kilpailua, palveluja yksityistämällä sekä kehittämällä tulospalkkiojärjestelmiä, jotka rohkaisevat virkamiehiä tehokkaampaan käyttäytymiseen. On monia vaihtoehtoisia tapoja tuottaa julkisia palveluja, ja useimmat niistä tarjoavat julkiselle hallinnolle rajoitetumman roolin. (Niskanen 1971: 227; Savas 1982: 155.)

Julkinen valinta näkee yksilön rationaalisenä, valintoihin kykenevänä päätöksentekijänä. Yksilö on egoistinen, rationaalinen hyödyn maksimoija ja oman edun tavoittelija. Siihen viitataan termillä 'itseintressi'. Sen mukaan yksilöllä on omia preferenssejä, jotka vaikuttavat hänen tekemiin päätöksiinsä. Yksilöt käyttäytyvät rationaalisesti, jolloin he kykenevät asettamaan järjestykseen saatavilla olevia vaihtoehtoja ja maksimoimaan hyötyään. Maksimointi strategiana viittaa johdonmukaiseen valintaan tietyistä vaihtoehtoista, jonka yksilö ajattelee tuottavan hänelle korkeimman hyödyn, jota hän punnitsee omien preferenssiensä mukaisesti. (Ostrom & Ostrom 1971: 205; Mueller 1976: 395–396.)

Hyödyn maksimointia voidaan soveltaa myös yksilöiden äänestyskäyttäytymiseen poliitikassa (Mueller 1976: 408). Julkisen valinnan teoria olettaa, että vaaleilla valitut edus-

tajat säännöllisesti poikkeavat heidän sidosryhmiensä intresseistä turvatakseen perimmäisen itseintressinsä eli uudelleenvalinnan. Myös kansalaiset äänestäjinä motivoituvat itseintressistään. Kansalaiset toimivat kuluttajina ja äänestäjinä samalla tavoin; he tekevät valintoja, ostavat ja äänestävät. Sama henkilö asioi supermarketissa ja äänestyskopissa, joissa hän tekee valintansa sen mukaan, minkä ajattelee olevan "paras kauppa". (Aucoin 1995: 32; Foster & Plowden 1996: 33.)

Tullockin (1987: 4–5) tarkastelu edustaa taloustieteilijän lähestymistapaa yksilöiden väliin poliittisiin suhteisiin. Hänelle poliitikko tai virkamies on tietynlainen taloudellinen ihminen, "economic man". Hän on kunnianhimoinen ja häikäilemätönkin julkisyhteisön virkamies, joka hakee mahdollisuuksia edistää urakehitystään virastossa. Ihmiset joutuvat jatkuvasti tulevaisuutta koskevien valintojen eteen, näin on myös silloin, kun kyse on työuralla etenemisestä. Valintoihin vaikuttavat inhimilliset intressit saavuttaa tietty päämäärä. Ainoastaan henkilö, joka pitää silmällä uraintressejään valintoja tehdessään etenee kohti huippua. Älykkyyttä on se, että osaa tehdä "oikeita" päätöksiä. Jos hänen uralla etenemisensä riippuu esimiehen suosituksista, tämä virkamies pyrkii käyttäytymään siten, että hän miellyttää esimiestään (vrt. oletamus virkamiehestä kansan palvelijana). Tullock kyseenalaistaa virkamiehen täydellisen moraalisen nuhtecttomuuden. (Ostrom & Ostrom 1971: 209; Tullock 1987: 18–19.)

Kuitenkaan yksilöllisten, henkilön uraintressejä palvelevien ja organisatoristen päämäärien, organisaation etua ajavien tavoitteiden ja toiminnan välillä ei välttämättä ole ristiriitaa. Sellaisiin tilanteisiin, joissa joudutaan valitsemaan joko organisaation tai omien henkilökohtaisten tavoitteiden välillä ei pitäisi Tullockin mukaan edes joutua. Hallinnon toiminnan tehokkuuden edellytyksenä on, että tällaisia tilanteita joudutaan kohtaamaan mahdollisimman harvoin. Idealistista olisi, että tehokkaassa organisaatiossa yksilöllä olisi samat päämäärät kuin organisaatiolla, toisin sanoen yksilö toimisi nimenomaan organisaation päämäärien hyväksi, jotka hän kokee myös omikseen. (Tullock 1987: 20–21.)

Niskasen (1971: 5, 22–23) mukaan byrokraatti pyrkii toiminnassaan hyödyn maksimointiin. Sosiaalisen käyttäytymisen ydin on päämäärätietoinen käyttäytyminen. Byrokraatti maksimoi, kuten kuka tahansa rationaalinen käyttäytyjä, henkilökohtaista hyö-

tyään. Byrokraatti käyttäytyy päämäärätietoisesti, tehden valintoja toiminnan suunnasta ja tavoitteista. Hänen oletetaan päätyvän valitsemaan vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa hänen preferenssejään.

Byrokraatin henkilökohtainen hyöty voi joskus olla jotain muuta kuin mitä yleinen hyvinvointi ja julkinen intressi edellyttäisivät. Niskasen (1971: 36–37) mukaan ei pidä silti kyynisesti uskoa, että byrokraatti jatkuvasti edistäisi omia intressejään. Ulkoiset ja sisäiset paineet ajavat byrokraatin maksimoimaan virastonsa budjettia. Viraston työntekijätkin hyväksyvät sen, koska heitä palkitaan siitä paremmalla palkalla ja ylenemismahdollisuuksilla.

Byrokraatit onnistuvat kasvattamaan budjetteja, koska poliitikoilla ei ole riittävästi kykyä estää sitä tai heillä ei ole tarpeeksi tietoa päättää, kuinka paljon julkisten palvelujen tuottaminen vaatii resursseja, jotta kansalaisten vaatimuksiin ja odotuksiin voidaan vastata. Poliitikot kuitenkin pyrkivät toteuttamaan omia itseintressejään eli turvaamaan uudelleenvalintansa. Savaksen (1982: 11, 26) mukaan poliitikot käyttävät julkisia varoja 'ostaakseen' ääniä itselleen. Poliitikot saavat aikaan sen, että hallinnon on tuotettava lisää palveluja. Poliitikot saavat 'poliittista tuloa' kun hallinto kasvaa. Ajatellaan, että poliitikot voivat luvata enemmän kuin tarvitsee toteuttaa tai mihin on käytännössä varaa. Tarkkojen lukujen esittämisestä ei kanneta huolta, sillä poliitikot ovat sitä mieltä, että palvelujen parantamisesta aiheutuvat kustannukset eivät heti lankea heidän murheekseen. (Ks. Foster & Plowden 1996: 32–34.)

Julkisen valinnan periaatteet sekä myöhemmin niiden ympärillä käyty keskustelu aiheuttivat useita reaktioita. Siitä seurasi Aucoinin (1995: 32) mukaan se, että alettiin vaatia julkista hallintoa vastaamaan paremmin kansalaisten vaatimuksiin, parantaa palvelujen laatua sekä käyttää julkisia resursseja mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Vaatimukset hallinnon läpinäkyvyyden ja vastuunalaisuuden lisäämisestä sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta hallinnossa voimistuivat. Nämä vaatimukset viestittivät laajaa epäluottamusta julkiseen hallintoon. Kuitenkaan kyse ei voinut olla siitä, että "byrokraatit olisivat huijanneet poliitikkoja tuhlaamaan" tai että "poliitikot oli-

sivat byrokraattien tahdottomia sätkynukkeja” (ks. Aucoin 1995: 34; Foster & Plowden 1996: 30).

NPM:n aikakaudella, julkista sektoria reformoitaessa William A. Niskasen teesit “budjetinsa maksimoivista byrokraateista” nostettiin uudelleen esiin, jolloin niistä tuli uudistuksia vaativien poliitikkojen<sup>7</sup> lyömäaseita. Niiden väritetty sanoma tarjosi yksinkertaisen ja helpon selityksen julkisten menojen merkittävästä kasvusta. Budjetit kasvavat, koska tehokkuutta ei kyetä maksimoimaan. Julkisesta palvelusektorista on tullut liian itsenäinen, ja se on lakannut olemasta responsiivinen poliittiselle tahdolle. Byrokraatit onnistuvat kasvattamaan julkisia menoja intressiensä mukaisesti. Lisäksi he vaativat toimintavapautta resurssien käytössä. Toimintavapaus sallii byrokraattien käyttävän resursseja, ei pelkästään sen mukaan, mitä poliitikot tai heidän sidosryhmänsä katsovat parhaaksi, vaan siten, mikä edistää heidän henkilökohtaista valtaansa ja statustaan organisaatiossa sekä palvelee heidän taloudellisia etujaan. Kansalaisille äänestäjinä ja veronmaksajina nämä teesit tuottivat kuvauksen ’pöyhkeästä’ byrokraatiasta ja ’tarunomaisesta’ tuhlauksesta hallinnossa. Ratkaisut ongelmiin nähtiin löytyvän siitä, että valtion interventiota markkinoiden toimintaan minimoidaan, hallinnon kokoa supistetaan, henkilöstöä vähennetään ja julkisia menoja leikataan. (Aucoin 1990: 116–117, 1995: 32–33; Pollitt 1990: 48–49; Foster & Plowden 1996: 19, 25–26.)

Julkisen valinnan teorian hallintotieteellinen merkitys on suurimmillaan Salmisen (1985: 286–287) mukaan hallintotoiminnan sisäisen, taloudellisen tehokkuuden analyyseissä sekä periaatteessa, jonka mukaan perinteistä hallintokäsitystä korvaava demokraattinen hallinto voidaan määrittellä uudelleen sekä luoda sille uusi sisältö. Edelleen julkisen valinnan analyysi on merkittävästi lisännyt julkista hallintoa koskevaa tietämystä mm. seuraavilta osin: Ensinnäkin, suurten byrokraattisten organisaatioiden tehokkuus. Tällöin pyrkimyksenä on analysoida taloudelliseen tehostumukseen liittyviä tekijöitä sekä etsiä vaihtoehtoisia organisaatiomuotoja. Toiseksi se on korostanut tehokkuutta mittaavia malleja, etenkin kustannustehokkuuteen liittyviä arviointimenetelmiä. Kolmanneksi se on inspi-

---

<sup>7</sup> Taustaltaan New Public Management voidaan vahvasti liittää uusoikeistolaiseen valtioajatteluun. Lähestymistavan aatteelliset juuret mielletään olevan Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa 1980-luvun alussa käynnistetyissä hallintoreformeissa, jotka tuona aikana tunnettiin paremmin käynnistäjiensä nimien perusteella; thatcherismi ja reaganismi.



roinut luomaan budjettikäytäntöjä, joiden tavoitteena on paljastaa tuhlausta edistäviä mekanismeja. Neljänneksi on alettu kehittää arviointimalleja, jotka selvittävät mitä palveluja tarvitaan tulevaisuudessa ja voidaanko ne kenties paremmin tuottaa yksityisten organisaatioiden toimesta kuin julkisten.

### 2.3.2. Managerialismi

Toinen lähestymistapa, jolla on suuri merkitys New Public Managementin kehittymiselle, on managerialismi, joka ihannoii yksityisen sektorin johtamista ja vaatii yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkiselle sektorille. Managerialismin nähdään puolestaan saaneen vahvoja vaikutteita tieteellisen liikkeenjohdon eli taylorismin periaatteista. Niihin sisältyvät mm. vaatimukset toiminnan jatkuvasta tehostamisesta, työn suoritusta kuvaavat mittarit, palkitseminen tulosten perusteella sekä henkilöstöresurssien kytkeminen tuotavuuteen. Managerialismin kannalta tärkeitä taylorilaisia periaatteita ovat näkemys johtamisesta 'oikeana tieteenä', jolla on tietyt periaatteet ja säännöt sekä johtamisen yleistettävyyden, sovellettavuuden kaikkeen inhimilliseen toimintaan. Tieteellistä liikkeenjohtoa ja sen periaatteita pidetään toisaalta kuitenkin liian mekanistisena tarkastelutapana modernissa nopeasti muuttuvassa hallintoympäristössä ja poliittisissa instituutioissa (Pollitt 1990: 177; Aucoin 1995: 169.)

Managerialismi toi lisäksi hallintoreformeihin ammattijohtamisen ja vaatimukset johtajien toimintavapauden lisäämisestä tulosten saavuttamiseksi, kustannustietoisuudesta sekä suoritusten mittaamisen ja valvonnan lisäämisestä. (Pollitt 1990: 14–15; Hood 1991: 5–6).

Pollitt (1990) jakaa managerialismin uus-taylorismiin sekä johtamisen yleistettävyyttä koskevaan ajattelutapaan. Johtamisen yleistettävyyttä koskevan ajattelutavan mukaan yksityiseltä sektorilta omaksutut johtamismallit ovat vaivattomasti siirrettävissä ja yleistettävissä julkiselle sektorille. (Ks. myös Ingraham 1997: 326; Johnston 1998; Saint-Martin 1998: 319–320).

Managerialismi pitää sisällään tiettyjä arvoja. Pollittin (1990: 1, 7–9) tulkinnan mukaan kaikkein keskeisin arvo on johtaminen itsessään. Se ei ole ainoastaan tärkeää, vaan myös hyvää. Parempi johtaminen saa organisaatiot toimimaan, se on avain ”kansalliseen kukoistukseen”. Uskotaan, että johtamiskäytäntöjä parantamalla voidaan ratkaista monet taloudelliset ja yhteiskunnalliset ongelmat. Johtamisen avulla voidaan tunnistaa ja vähentää tuhlausta. Johtaminen keskittää resurssit sinne, missä niistä saadaan suurin hyöty sekä antaa selkeämmän kuvan siitä, kuinka rahoja on käytetty. Johtamisen uskotaan olevan avainsana siihen, että organisaatiolla on selkeät päämäärät ja henkilöstö, joka on lujasti motivoitunut näiden päämäärien saavuttamiseen, ja että toimitaan kustannustietoisesti, ja että byrokratia ja virkavaltaisuus on eliminoitu. Hyvät johtamiskäytännöt on löydettävissä yksityiseltä sektorilta, ja niitä tulee käyttää esikuvana julkisen sektorin johtamisessa. Johtajuus ja johtajat nostetaan managerialismissa jalustalle. (Pollitt 1990: 1, 10.)

Aucoin (1990: 118) näkee managerialismissa kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin se edustaa kritiikkiä byrokratialle organisaatio- ja johtamismallina. Toiseksi sen painopiste on yksityisen sektorin organisaatioissa. Vertailu julkisiin organisaatioihin on suositeltavaa siksi, että myös yksityisen sektorin organisaatiot ovat usein suuria ja monimutkaisia. Lähtökohdiana managerialismissa on, että yksityisen sektorin johtaminen on parempaa kuin julkisen.

Managerialismin taustalla vaikuttavia käsityksiä voidaan esittää yleisellä tasolla. Ensinnäkin ajatellaan, että tie yhteiskunnalliseen edistykseen kulkee taloudellisen kasvun ja jatkuvan talouden tuottavuuden paranemisen kautta. Tuottavuuden lisäys on tulosta yhä korkeamman tason teknologian soveltamisesta. Niitä osaa soveltaa ainoastaan sellainen henkilöstö, joka on sisäistänyt tuottavuuden idean. Johtaminen on erillinen organisaatorinen toiminto, joka on ratkaisevassa asemassa silloin, kun tuottavuuden parantamista suunnitellaan, toimeenpannaan ja mitataan. Yrityksen menestyminen riippuu yhä enenevässä määrin johtajien ominaisuuksista ja ammattimaisuudesta. Voidakseen toteuttaa tätä ratkaisevaa rooliaan, johtajalle on annettava toimintavapautta (“right to manage”). (Pollitt 1990: 2–3).

Managerialismin ajatuksena on, että modernien, kompleksisten organisaatioiden kapasiteettia saavuttaa tavoitteensa voidaan lisätä parantamalla johtamisrakenteita ja -käytäntöjä, yksinkertaisesti byrokratiaa purkamalla. Julkisen sektorin organisaatioita tulee pienentää ja julkisten varojen käyttöä tulee tehostaa. Organisaation tehtävän ja toiminta-ajatuksen korostaminen sekä panostaminen sen henkilöstöön ja asiakkaisiin parantaa vaikuttavuutta. (Aucoin 1990: 117–118.)

Ingrahamin (1997: 326) mukaan managerialististen reformien perimmäinen tavoite on tehokkuuden lisääminen. Hajautettu, yksityistetty ja muuten alasajettu, supistettu julkinen sektori ovat myös keskeisiä managerialistiselle strategialle.

Entä miten näiden lähestymistapojen, julkisen valinnan ja managerialismin vaikutteet painottuvat eri maiden hallintoreformeissa ja sitä kautta NPM:n ilmenemisessä. Hood (1991: 6) on havainnut, että näiden kahden suuntauksen voimasuhde vaihtelee. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on vallalla ensimmäiseen ryhmään kuuluvat (Public Choice) periaatteet, kun taas Isossa-Britanniassa ja Australiassa yksityistä johtamista ihannoiva managerialismi on saanut enemmän sijaa.

NPM:n muodostuessa näistä lähestymistavoista, pidetään mahdollisena, että yhdessä, osiensa summana näillä lähestymistavoilla on ollut merkittävämpi vaikutus doktriinin kehitykseen, kuin näillä osilla erikseen. Tosin niiden välille mahtuu myös jännitteitä. (Aucoin 1990: 115; Hood 1991: 5.) Taulukossa 1 esitetään oman käsitykseni mukainen lyhyt yhteenveto ja tulkinta näistä vaikutteista.

Pääpiirteittäin NPM:ssä on kyse näistä vaikutteista. Joissakin kohdissa ne vaikuttavat vastakkaisilta, kuten vahvan johtamisen ihanne 'virkamiehet toimitusjohtajina' vastaan poliittisen ohjauksen tiukentaminen. Monet NPM:n edustajat myöntävätkin, että lähestymistapaan, ja näiden kahden suuntauksen sovittamiseen liittyy ristiriitoja, joiden yhteensopivuus käytännön johtamisreformissa jää nähtäväksi.

**Taulukko 1.** Julkinen valinta ja managerialismi NPM-doktriinin määrittelyssä.

<b>Julkisen valinnan vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle</b>	<b>Managerialismin vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parempi hallinto on aina kooltaan pienempi</li> <li>• Virkamieskäsitys kiteytyy ajatukseen veronmaksajien rahoja tuhlaavista byrokraateista</li> <li>• Vaatimus poliittisen ohjauksen tiukentamisesta julkisessa hallinnossa</li> <li>• Kansalaiset nähdään valintoja tekevinä kuluttajina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Johtamisen yleistettävyys</li> <li>• Johtajuuden ihannointi</li> <li>• Tulokeskeisyys ja kustannustehokkuusajattelu</li> <li>• Henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella</li> </ul>

Julkisen valinnan keskeisenä vaatimuksena ja sanomana NPM:lle on julkisen sektorin supistaminen. Sillä tarkoitetaan julkisen hallinnon koon pienentämistä ja sen ”roolin vierrittämistä taka-alalle”, jolloin sen toivotaan vetäytyvän palvelujen tuottajan roolista. Molempiin lähestymistapoihin, julkiseen valintaan ja NPM:ään kohdistunut laaja mielenkiinto on peräisin samankaltaisista lähtökohdista, joita ovat julkisen sektorin voimakas kasvu ja tarve uudistaa julkista sektoria, aloittaen sen supistamisesta.

Julkinen valinta loi käsityksen siitä, että byrokraatit pyrkivät kasvattamaan budjettejaan, ja toimivat oman etunsa mukaisesti. Julkiset budjetit ovat paisuneet, ja poliitikot ovat menettäneet otteensa kontrolloida julkista taloutta ja byrokraatteja, jotka varoja käyttävät. Sen takia poliittisen ohjauksen lisäämistä pidetään välttämättömänä, etenkin kun sen ajatellaan merkitsevän kansalaisten mahdollisuutta poliitikkojensa kautta saada tietoa vero-rahojensa käytöstä. Kansalaisetkin toimivat omien intressiensä mukaan, rationaalisesti ja valintoja tehden.

Ajatusketju jatkuu siten, että tuhlaus on laitettava kuriin ja hallinto saatava tehokkaaksi. Ratkaisuksi löydetään managerialistiset näkemykset yksityisen sektorin johtamismalleista ja ihanne vahvasta johtajasta, joka ammattimaisin ottein luotsaa virastoaan kuin toimitusjohtaja yritystään. Toiminnan hyvyttä arvioidaan ja palkitaan sen mukaan, kuinka tuloksellista se on.

## 2.4. NPM:n keskeinen sisältö

### 2.4.1. Käsitteellisiä täsmennyksiä

NPM johtamisdoktriinina pyrkii löytämään vastauksia kysymyksiin, mikä on paras tapa organisoida ja johtaa. Se on syntynyt tilanteessa, jossa julkisjohtamista rasittivat monet ongelmat. NPM sisältää periaatteita siitä, kuinka johtamista voidaan parantaa. Näitä periaatteita ovat: yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltaminen julkiselle sektorille, huomion kiinnittäminen tehokkuuden ja talouden kysymyksiin sekä vahvan johtamisen ihanne.

NPM korostaa johtamisen yleistettävyyttä. Sen mukaan johtamista koskevat periaatteet ovat yleistettävissä yksityiseltä sektorilta julkiselle. Johtamisen yleistettävyyttä perustellaan muun muassa sillä, että johtamisen peruseriaatteet ja -lähtökohdat ovat samankaltaisia, kuten pyrkimys tuottaa suoritteita mahdollisimman tehokkaasti ja käyttää varoja mahdollisimman säästeliäästi.

Klassisessa keskustelussa korostettiin mm. Taylorin ja Fayolin toimesta tiettyjen johtamisfunktioiden soveltumista sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Näitä johtamisfunktioita ovat ainakin suunnittelu, organisointi, käskynanto, koordinointi ja valvonta. Nämä Fayolin esittämät funktiot ovat pääpiirteissään samat kuin Gulickin POSDCORD-idea. Johtamisfunktioilla haluttiin kuvata johtamistyön sisältöä.

Managerialistinen ihanne johtamisen tärkeydestä ja johtamistaidosta organisaation menestymisen edellytyksinä korostuvat sekä aikaisemmassa johtamisajattelussa että uu-

demmassa NPM-doktriinissa. NPM:n iskulause "right to manage" kuvaa johtajalle vaadittavaa toimintavapautta. Sen sisällöksi ehdotetaan tuota POSDCORB:ia. Johtajan tehtäviin ja toimintavapauden piiriin kuuluvat siten suunnittelu, organisointi, henkilöstöasiat, ohjaaminen, koordinointi, raportointi ja budjetointi (Pollitt 1990: 4).

New Public Managementista käytetään vakiintuneesti lyhennettä NPM. Suomalaiseen johtamiskeskusteluun termit New Public Management ja lyhenne NPM tuntuvat sopivan hyvin, ja niitä myös yleisesti tutkimuksessa ja keskusteluissa käytetään. New Public Managementin suomenkielinen vastine 'Uusi julkisjohtaminen' ei ole yhtä vakiintunut. On mahdollista, että NPM ja New Public Management kytetään paremmin assosioimaan kansainväliseen hallinnon uudistamista koskevaan keskusteluun kuin vaisuhko Uusi julkisjohtaminen. Tässä tutkimuksessa pitäydytään New Public Management termissä ja sen lyhenteessä NPM.

Käsitteitä New Public Management sekä managerialismi<sup>8</sup> on saatettu usein käyttää samassa merkityksessä. Tähän viittaa Considine ja Painterin (1997: 2) määritelmä, jonka mukaan termi managerialismi kuvaa kaikkia organisatorisia muutoksia, joita julkisella sektorilla on tapahtunut 1970-luvun lopulta lähtien (ks. myös Ingraham 1997: 326). Managerialismin alkuna pidetään johtamisen erottamista omistajuudesta, joka antoi ammattimaiselle johtamiselle tilaa muodostua omaksi asiantuntemusalakseen. (Hyyryläinen 1999: 29.)

Stenvallin (2000) määritelmä managerialismista on hyvin lähellä sitä, mitä NPM:ään usein ja tässäkin tutkimuksessa liitetään. Managerialismin Stenvall (2000) määrittelee hallinnon kehittämisen suuntaukseksi, johon kuuluu mm. seuraavanlaisia uudistustavoitteita ja keinoja. Näitä ovat:

- ammattimainen johtaminen, johtamisen korostaminen
- tulossuuntautuneisuus, tuottavuuden ja tehokkuuden edistäminen
- resurssien käytön kurinalaisuus

---

<sup>8</sup> Termiä 'managerismi' näkee tutkimuksissa käytettävän samassa merkityksessä. Temmes (1994) liittää managerialismin keskeisesti anglosaksiseen hallintoajatteluun, joka korostaa liikkeenjohdon innovaatioita sekä julkisen ja yksityisen yhteistoiminnan hyödyntämistä. Tässä tutkimuksessa käytetään termiä 'managerialismi'.

- yksityisen sektorin käytäntöjen soveltaminen
- hallinnon supistaminen
- yksityistäminen
- hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen
- sääntelyn purkaminen
- kansainvälistyminen

Considine ja Painter (1997) pitävät managerialismia ja New Public Managementtia synonyymeinä, lisäksi, että tieteellisessä keskustelussa suositaan termiä New Public Management (NPM), “koska se erottaa tämän uuden aikakauden aikaisemmista”.

NPM:n periaatteiden on luonnehdittu, ainakin osittain, olevan paluuta, vuosikymmenten takaisin Wilsonin ja Taylorin ajatuksiin johtamisesta ja työn tuottavuuden parantamisesta sekä politiikan ja hallinnon suhteesta. Koska julkisen sektorin toimintaa ja kansalaisten luottamusta siihen alkoivat rasittaa tietyt ongelmat, nämä periaatteet ikään kuin löydettiin ratkaisuksi uudelleen useita kymmeniä vuosia myöhemmin. Uutuudella, termillä uusi ei tarkoiteta sitä, että nämä opit olisivat ensimmäistä kertaa tulleet esiin tai keksitty tuolloin 1980- tai 1990-luvuilla, vaan pikemminkin sitä, että ne nähtiin ’vanhan’, byrokraattisen johtamistavan uudistajiksi. (Hood 1996: 268.)

Voidaan ajatella, että lähestymistavassa on uutta se laaja-alainen, kansalliset rajat ylittävä uudistushenkisyys, joka ilmenee pyrkimyksinä modernisoida julkista sektoria tiettyjen periaatteiden mukaisesti. Sen uutuusarvo tulee esiin kokonaisuudessa. Kuitenkin voidaan suhtautua varauksella kaikkiin uusi-alkuisiin liikehdintöihin, siinä mielessä, että niiden tuoreus ei kuitenkaan säily vuosikymmeniä. Esimerkiksi New Public Administration oli 1960- ja 1970-lukujen taitteissa sen ajan uudistushenkinen liike, mutta sittemmin se sai väistyä muiden suuntausten tieltä.

Managerialismi ja New Public Management -käsitteillä voidaan nähdä olevan selkeästi yhtymäkohtia, mutta myös tiettyjä eroja. Tällöin jälkimmäistä voidaan tarkastella laajempaan lähestymistapana, jonka yksi ja keskeinen osa managerialismi on. Tätä käsitystä tukevat varsinkin Ferlien ja kumppaneiden (1996) näkemykset. Toisaalta, kuten edellä tuli ilmi, on managerialismille saatettu antaa samankaltainen sisältö kuin millaisena NPM ymmärretään.

Tässä tutkimuksessa NPM:ää tarkastellaan laajempänä lähestymistapana kuin managerialismia (sikäli kun managerialismi ymmärretään johtamisen ammattimaisuutta ja yksityistä johtamista ihannoivana lähestymistapana). Lähtökohtana on, että NPM rakentuu managerialismin periaatteille, mutta se on saanut vahvoja vaikutteita myös julkisen vallan tietyistä aspekteista.

New Public Managementtia ei tule sekoittaa New Public Administration liikkeeseen, joka syntyi Yhdysvalloissa 1960- ja 1970-lukujen taitteessa sen ajan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Sen ns. Minnowbrook-keskustelut käsittelivät julkishallinnon nopeasti muuttuvaa ympäristöä sekä hallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta. (mm. Marini 1971: 346–348.)

New Public Administration -liikkeen mukaan julkishallinnossa maksimoitavia arvoja ovat responsiivisuus, työntekijöiden ja kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, kansalaisten valinta sekä hallinnon vastuu ohjelmien vaikuttavuudesta. Virkamiesten velvollisuutena on edistää ja puolustaa oikeudenmukaisuuden kriteereitä sekä olla responsiivinen kansalaisten tarpeille. Tätä varten heidän tulee olla aktiivisempia poliittisessa osallistumisessa. (Frederickson 1980: 41–46.)

Fredericksonin (1996) mukaan näillä uudistusliikkeillä on tiettyjä yhtäläisyyksiä, kuten tarve saada aikaan merkittävää muutosta sekä tietynlainen vallankumouksellisuus. Yhteistä niissä oli myös tyytymättömyys byrokratian menettelytapoihin, joihin vaadittiin joustavuutta ja muutoksiin reagoimista sekä kriittisyys hallintoa kohtaan siitä, että kansalaisten tarpeisiin ei oltu kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Nämä olivat perimmiltään yhdistäviä tekijöitä, vaikkakin niitä saatettiin ilmaista eri termein. (Frederickson 1996: 263–264.)

Hallinnon responsiivisuus korostui molempien uudistusliikkeiden kannanotoissa. Niiden kansalais- ja asiakaskäsitykset olivat kuitenkin erilaiset. New Public Administration painotti hallinnolta responsiivisuutta kansalaisten tarpeisiin sekä humanistisen ja demokraattisen hallinnon mallia, joka pyrkii edistämään oikeutta ja tasa-arvoa. Yhdeksänkymmentäluvun uudistusliike ajoi eteenpäin julkisen vallinnan mallista peräisin olevaa asia-



kasmetaforaa, jossa asiakas tekee yksilöllisiä valintoja markkinoilla. Yksilön valinta, kilpailu sekä markkinamallin soveltaminen hallintoon korostuivat. (Frederickson 1996: 265, 269.)

#### 2.4.2. NPM doktriinina

Tässä tutkimuksessa NPM:ää tarkastellaan johtamisdoktriinina. Doktriinin käsitteellinen tarkastelu on luvussa 1.1. Taulukossa 2 esitetään Hoodin tyypittelemät keskeisimmät NPM-doktriinit. Niihin näkee useimmin viitattavan kun puhutaan lähestymistavan keskeisistä periaatteista.

Hoodin (1991: 4; 1995: 95) mukaan nämä edustavat 'tyypillistä' julkisen sektorin toimintapolitiikkaa, joka on ohjannut reformityöskentelyä eri maissa. Niissä tulevat esiin vaikutteet ainakin useimmista näistä periaatteista, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikissa reformeissa esiintyisivät kaikki periaatteet. Kaikilla doktriineilla on tarkoituksensa ja perustelunsa. Useimmiten NPM-keskustelussa esiintyvät Hoodin mukaan juuri nämä 'doktriinit', vaikkakin hieman eri painotuksin. Näkemyseroista huolimatta yhtä mieltä ollaan oltu siitä, että toiminnan painopiste siirtyy toimintapolitiikkojen laadinnasta kohti johtamistaitoa, prosessin tarkkailusta suoritekeskeisyyteen, hierarkioista kohti kilpailua palvelujen tuotannossa, kiinteästä palkkausjärjestelmästä kohti tulospalkkausjärjestelmää. Nämä periaatteet toistuvat NPM-johtamiskeskustelussa tuonnempana.

**Taulukko 2.** NPM-doktriinit Hoodia mukaellen. (vrt. Hood 1991: 4, 1996: 271.)

Doktriinit	Tarkoitus	Perustelu
Julkisten organisaatioiden johtaminen edellyttää ammattimaista otetta.	Johdon tehtävänä on aktiivisesti ohjata alaisensa organisaation toimintaa. Sitä varten heille on annettava toimintavapautta.	Vastuu edellyttää velvollisuuksien selkeää määrittelyä, eikä vallan epämääräistä hajauttamista.
Toiminnan arviointia varten tulee olla tarkat kriteerit.	Toiminnan päämäärät ja tavoitteet määritellään sekä asetetaan tehokasta toimintaa kuvaavat mittarit.	Vastuullisuus edellyttää selkeästi asetettuja päämääriä. Tehokas toiminta tarvitsee tavoitteiden toteutumisen seuranta.
On kiinnitettävä enemmän huomiota suoritteisiin ja aikaansaannoksiin.	Resurssien allokointi sekä palkitseminen on suhteutettava suoriutumiseen.	Tulokset ovat tärkeämpiä kuin menettelytavat.
Julkista hallintoa on hajautettava ja organisaatorakenteita madallettava.	Suositaan vaihtoehtoisia palvelujen tuottamismalleja.	Tehokkuus lisääntyy.
Kilpailua on lisättävä julkisella sektorilla.	Hyödynnetään sopimusmenettelyä ja kilpailutetaan hankintoja.	Kilpailulla alennetaan kustannuksia ja parannetaan toimintaa.
Julkisella sektorilla tulee omaksua yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä.	Siirrytään tiukasti säännellystä, byrokraattisesta ja hierarkkisesta toiminnasta kohti joustavampia käytäntöjä henkilöstön rekrytoimisessa ja palkitsemisessa.	Julkisia organisaatioita voidaan johtaa paremmin.
Julkisia resursseja on käytettävä säästävällä ja kurinalaisella tavalla.	Menoja leikataan ja ohjeistusta resurssien käytössä lisätään.	Julkisten organisaatioiden resurssien käyttöä voidaan arvioida uudelleen sekä pyrkiä saamaan enemmän aikaan pienemmillä panoksilla.

### 2.4.3. NPM-periaatteet

Tässä luvussa tarkastellaan yhteenvetona NPM:n keskeisistä periaatteista (taulukko 3). Tarkastelu perustuu aiempaan tutkimukseeni (Lähdesmäki 1999, 2000). Muissa alaluissa käydään läpi periaatteita tarkemmin.

Hoodin esittämien periaatteiden nojalla (ks. luku 2.4.1.) NPM:stä voi luoda suhteellisen rajatun kuvan. Näitä periaatteita ovat tuloskeskeisyys, säästäväisyys, yrittäjämäiset toimintatavat, toiminnan valvonta ja arviointi. Kuitenkin on huomattava, että reformi-ajattelun edelleen kehittyessä monia muita periaatteita on tuotu mukaan, ja esitetty ne osana uutta julkista johtamista. Tosin näiden periaatteiden kohdalla on ollut eri näkemyksiä siitä, kuuluvatko ne tähän NPM:n ytimeen; kuten laatu ja kansalaisten osallistamista koskevat tavoitteet. Tässä tutkimuksessa NPM nähdään rajoitetumpana kokonaisuutena.

Kiistellään myös siitä, onko olemassa vain yksi vai useampia malleja julkisen sektorin uudistamiseen. Yleisesti kuitenkin myönnetään, että reformien yleisaallolla on yhteinen kannustin, kuten paine muuttua ja saada suunnitelmallista muutosta aikaan. (Minogue ym. 2000: 19.) NPM:n periaatteiden moninaisuus ja laaja-alaisuus hankaloittavat sen määrittelmistä. Sitä on jopa kuvattu niin, että se pitää sisällään "lähes kaikkea mahdollista". Ferlie, Ashburner, Fitzgerald ja Pettigrew (1996: 10) kuvaavat NPM:ää "tyhjäksi tauluksi", johon jokainen voi piirtää oman näkemyksensä. Sitä on kritisoitukin juuri siitä syystä, että "se merkitsee jo vähän kaikkea" ja on sen vuoksi menettämässä merkitystään (Rhodes 1999).

Termillä New Public Management pyritään antamaan ytimekäs kuva niistä julkisjohtamisen uudistamisen periaatteista, jotka ovat ohjanneet hallinnon reformeja useissa länsimaissa jo parin viime vuosikymmenen ajan. Uutuudella halutaan korostaa sitä, että nämä periaatteet nähdään vanhan byrokraattisen johtamistavan uudistajiksi, ja että ne merkitsevät jotain käänteentekevää aikaisempaan verrattuna. Hämmennystä on aiheuttanut termien managerialismi, uusmanagerialismi ja NPM suhde toisiinsa, sillä niitä on usein pidetty toistensa synonyymeina. Tämän tutkimuksen oletamus on, että NPM on

saanut vaikutteita managerialismista, mutta niitä ei voi pitää samoina asioina, vaan NPM:ään on liitettävissä muitakin ulottuvuuksia. Joskaan siitä, mitä NPM tarkalleen ottaen pitää sisällään, ei liene saavutettavissa yksimielisyyttä.

**Taulukko 3.** Yhteenvedo NPM:n keskeisestä sisällöstä (ks. Lähdesmäki 1999: 119–120; 2000: 33).

NPM kysymykset	Keskeiset ulottuvuudet	Kriittiset kohdat
Termi New Public Management	Ytimekäs kuva julkisjohtamisen uudistamisperiaatteista (Hood 1991; Foster & Plowden 1996).	Sekavuutta käsitteistössä (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew 1996).
Value for money -periaate ja kolme E: tä (economy, efficiency, effectiveness) julkisjohtamisen arvoina	Korostaa hallinnon suorituskyvyn parantamista sekä vastuuta kansalaisille hyvästä taloudenpidosta (Butt & Palmer 1985; Meklin & Näsi 1994; Vakkuri & Meklin 1998).	Toiminnan parantaminen vai resurssien leikkaaminen (Pollitt 1990).  Yhteensopivuus ns. perinteisten julkisten arvojen kanssa (Pollitt 1986; Van Wart & Berman 1999).
Kansalaisen roolit	Valintoja tekevä kuluttaja, veroja maksava rahoittaja (Foster & Plowden 1996; Exworthy & Halford 1999).	Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen (Nummela & Ryyänen 1996; Ahonen & Salminen 1997).
Johtamisen yleistettävyyys	Johtaminen on ratkaisu julkisen toiminnan ongelmiin (Pollitt 1990).  Yritysmaailma esikuvana.  Ihanne toimitusjohtajamaisesta julkisjohtajasta.	Ylikorostus; "kaikkea voi ja pitää johtaa".  Ei selkeää käsitystä yksityisen sektorin malleista.  Stereotyyppinen käsitys perinteisestä virkamiehestä (Aucoin 1995).
Yrittäjyysajattelu	Julkisjohtaja omistajana ja riskinottajana (Osborne & Gaebler 1993).	Oma etu vai yleinen etu (Stewart 1993).

Politiikan ja hallinnon suhde	Poliittinen päätöksenteko ja hallinnollinen toimeenpano tulee erottaa (Hood 1991; Aucoin 1995).	Ristiriitainen käsitys virkamiehistä suhteessa poliittiseen päätöksentekoon (Denhardt 1993; Mascarenhas 1993; Ingraham 1996).
Tilivelvollisuus	<p>Tulosvastuu julkisissa palveluissa (Keating 1997; Barberis 1998; Deleon 1998; Sanderson 1998; Boyne 1999).</p> <p>Valvonnan lisääminen (Sanderson 1998).</p> <p>Pyrkimys parantaa julkisen toiminnan uskottavuutta kansalaisten silmissä (Lane 1997; Boyne 1999).</p>	<p>Tuloksellisuuden osoittaminen, mittausongelmat (Vakkuri &amp; Meklin 1998; Sanderson 1998).</p> <p>”Tulosmittaritehtailu” (Considine &amp; Painter 1997).</p> <p>”Silmälläpito” (Sanderson 1998).</p> <p>Tilivelvollisuus toimintavapautta rajoittavana tekijänä (Aucoin 1995).</p>

Value for money, vastiketta rahalle periaatteesta muodostui jonkinlainen taikasana, jota hoettiin vaadittaessa julkisen sektorin uudistamista. Hallintoa syytettiin tehottomuudesta ja vaadittiin kiinnittämään enemmän huomiota sen kustannuksiin ja panos-tuotos -suhteisiin. Tuhlaavien ja ”budjettejaan maksimoivien” byrokraattien tuli muistaa olevansa kansalaisten palvelijoita ja olevansa heille vastuussa tehokkaasta, taloudellisesta ja vaikuttavasta toiminnasta. Value for money esittäytyy hieman epämääräisenä käsitteenä. Pikemminkin se on iskulause, jolla herätellään huomaamaan muutoksen välttämättömyys. Periaatteen keskeiseksi sisällöksi voidaan tulkita hallinnon suorituskyvyn parantaminen, jotta kansalaisten luottamus verovaroilla pyritettävään hallintoon säilyy. Konkreettisenä, vastikkeen saamisena verorahoille sitä on hyvin hankala arvioida, koska julkisessa palvelutoiminnassa on hankala todentaa todellisen vastikkeen ja verojenmaksun yhteys.

Toisaalta vastiketta rahalle -vaatimukseen voidaan suhtautua kriittisesti epäilemällä, että sen perimmäisenä tarkoituksena on resurssien raju leikkaus. Mainitut kolme E:tä ovat keskeisiä uudistusarvoja, mutta niiden lisäksi vaaditaan julkisen toiminnan tarkasteluun myös muita ns. perinteisiä julkisen hallinnon arvoja, kuten tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. On esitetty kritiikkiä, jonka mukaan julkista sektoria on kavennettu ja kevennetty perinteisten julkisen sektorin arvojen kustannuksella.

Uudistuskeskustelussa kansalaiselle annettiin erilaisia rooleja. Kansalainen nähdään verroja maksavana julkisen toiminnan rahoittajana, jonka tulee saada vastiketta rahoilleen. Julkisten palvelujen käyttäjänä hän on asiakas, jopa kuluttaja, joka valitsee vaihtoehtoista sen, mikä parhaiten vastaa hänen tarpeitaan. Hän on tietoinen oikeuksistaan ja osaa vaatia korvausta, mikäli palvelu ei vastaa hänen odotuksiaan. Hänen on oltava valmis maksamaan palvelusta, koska julkisten palvelujen tulee "mielummin ansaita kuin kuluttaa".

Palvelujen tulee myös täyttää niille asetettavat laatuvaatimukset. Toisaalta palvelujen laadun parantamisesta ja valinnan mahdollisuuksien lisäämisestä ei haluta aiheutuvan julkiselle sektorille lisää kustannuksia, päinvastoin kustannuksia tulee mieluummin pyrkiä supistamaan. Tosiasiassa julkisella sektorilla on rajoitettuja mahdollisuuksia vastata kuluttajien tarpeisiin. Asiakaskäsitettäkin voidaan pitää ongelmallisina, etenkin silloin kun on kyse esimerkiksi poliisin, oikeuslaitoksen tai mielisairaalan 'asiakkaista'. Nämä 'asiakkaat' eivät useinkaan käytä palvelua vapaasta tahdostaan. Asiakkuus edellyttää myös henkilön olevan kykenevä valitsemaan hänelle sopivan parhaan vaihtoehdon. Kansalaisen rooleihin voi lisätä myös aktiivisen osallistujan, joka haluaa vaikuttaa palvelusitoumusten tekoon, äänestää ja vastaanottaa informaatiota, joka koskee 'verorahoilla saatavaa vastiketta'. Tämä kaikki edellyttää kansalaisen olevan kiinnostunut kaikesta tästä. Ovatko kansalaiset todella kiinnostuneita vaikuttamisesta ja osallistumisesta hallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon, onkin jo toinen kysymys.

Johtamisen yleistettävyydellä tarkoitetaan sitä, että johtamisen periaatteet ja tekniikat soveltuvat sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Yksityisen sektorin johtamismallia halutaan siirtää julkiselle. NPM ei kuitenkaan loppujen lopuksi anna selkeää vastausta siihen, mitä se tarkoittaa. Siihen voidaan ainakin liittää ihanne nopeasta ja joustavasta päätöksenteosta. Lähestymistavan managerialistinen ote korostaa sitä, että johtaminen on ratkaisu julkisen toiminnan ongelmiin, "byrokratian tehottomuuden karsimiseen". Äärimilleen vietynä siitä tulee johtamisen ylikorostusta, jolloin "kaikkea voi ja pitää johtaa", ajatus jota managerialismi esittää. Perinteistä virkamiestyyppeä pidetään harmaana byrokraattina, joka on sääntöihin ja menettelytapoihin sidottu. Uuden julkisjohtamisen ihanneena on toimitusjohtajamainen ammattijohtaja, jolla on toimintavapautta ja -vastuuta.

Näiden periaatteiden taustalle kätkeytyy monia stereotypioita. Julkista hallintoa on tarkasteltu samankaltaisena suurena byrokratiana, organisaatioina, jotka toimivat tiukasti säänneltyinä ja ohjattuina. Hallinnon henkilöstö on usein nähty perinteisen byrokratian edustajina, ”kasvottomina byrokraatteina”, jotka jakavat rutiininomaisia palveluja. Ajatus vanhasta ja uudesta julkisesta hallinnosta on kaksijakoinen siinä mielessä, että vanhan katsottiin edustavan ’pahaa’, kun taas ’uuden’ ilmiösuun puettu merkitsi hyvää.

Yrittäjyysajattelu korostaa julkisjohtajan roolia omistajana ja riskienottajana. Julkisjohtaja ei voi olla riskinottaja perinteisessä mielessä, vaan pikemminkin uusien ideoiden kehittäjä ja toimintamahdollisuuksien hakija. Julkisjohtaja yrittäjänä joutuu pohtimaan keinoja selviytyä yhä kasvavista palveluvaateista niukkenevien resurssien tilassa. Jos julkisjohtajia kannustetaan näkemään itsensä omistajana, jotka vastaavat ”oman yrityksensä taloudellisesta tuloksesta, sijoituksista ja menestyksestä”, niin ajatellaan, että he voisivat sitten käyttää julkisia varoja harkitummin. Julkiseen yrittäjyyteen kriittisesti suhtautuvat pelkäävät, että yrittäjyysajattelun myötä unohtuisi perinteiseen virkamieskäsitykseen liitetty vaatimus yleisen edun vaalimisesta.

Myönteinen näkökulma yrittäjyyteen hahmottaa modernin, yrittäjämäisen julkisjohtajan etsimässä uusia tulonlähteitä, tuottamalla vastiketta kansalaisten veromarkoille ja asettumassa vastuuseen toimintansa tuloksista.

Politiikan ja hallinnon suhde askarruttaa, joskaan selkeään näkemykseen, pitäisikö poliittinen päätöksenteko pitää entistä selkeämmin erossa hallinnollisesta toimeenpanosta, ei päästä. Vaatimuksen taustalla on oletus siitä, että se edistäisi tehokasta ja taloudellista julkisen sektorin johtamista. Tämän perinteisen näkemyksen mukaan hallintovirkamiesten tulisi olla vastuussa poliitikkojen määrittelemien tavoitteiden ja päämäärien tehokasta ja vaikuttavasta toimeenpanosta.

Vaatimus julkisjohtajien, tässä varsinkin johtavien viranhaltijoiden toimintavapauden lisäämisestä on herättänyt vastustusta ja epäluottamusta poliittisissa päättäjissä. Sen on pelätty heikentävän demokraattisen kontrollin säilymistä julkisella sektorilla. Siksi on haluttu korostaa poliittisten päätöksentekijöiden asemaa virkamiesten yläpuolella. Toiseksi

siihen liittyy myös vaatimus perinteisten lain- ja oikeudenmukaisuusarvojen säilyttämistä silloinkin, kun hallintoa uudistetaan yritysmäisempään suuntaan.

Toisaalta tuodaan esiin se, että käytännössä politiikka ja hallinto kietoutuvat yhteen. Näkemystä puoltaa myös se, että julkisjohtajia pidetään uudessa johtamisajattelussa innovatiivisina päätöksentekijöinä, jotka haluavat vaikuttaa, ja joilta odotetaan ratkaisuja julkisen talouden ongelmiin, eikä niin, että he olisivat passiivisia 'kumileimasimen käyttäjiä'.

Aucoinin (1990: 126–127) mukaan politiikan ja hallinnon välinen suhde lähestymistavassa on jokseenkin paradoksaalinen. Julkisen valinnan lähestymistapa painottaa vaaleilla valittujen poliitikkojen asemaa hallinnollisessa päätöksenteossa. Se ei myönnä politiikka-hallinto-dikotomian tarpeellisuutta, joka erottaisi toisaalta poliitikkojen ja toisaalta virkamiesten velvollisuudet. Pikemminkin se näkee päätöksenteon poliittisen dimensioin tunkeutuvan niin hallintoon kuin politiikkaan. Virkamiehistä halutaan tehdä poliitikkojen 'agentteja'. Managerialistinen paradigma lähestyy politiikka – hallinto -dikotomiaa eri näkökulmasta, tunnustaen niiden välisen kytkennän ja vuorovaikutuksen. Sen mukaan politiikka on rajoittunut muutamien ydinarvojen parissa työskentelyyn, kun taas virkamiesjohtajilla on autonomiaa päättää kaikesta muusta. Näkemyksen mukaan politiikalla on oleellinen tehtävä organisaation perusarvojen, tehtävien sekä toimintapolitiikkojen määrittelyssä. Se olettaa, että kyseisten arvojen realisoiminen toimeenpanoprosessin kautta voidaan saavuttaa ilman niiden tahojen väliintuloa, jotka ovat asettaneet nämä perusarvot. Valvontaa tarvitaan varmistamaan, että näistä perusarvoista ei poiketa.

Vaikka NPM käsittääkin monia normatiivisia periaatteita julkisjohtamisesta, se ei loppujen lopuksi anna selkeää ja yksiselitteistä vastausta siihen, tulisiko hallinnon toimijoiden instrumentaalista roolia poliittisesti määriteltyjen toimintapolitiikkojen toteutuksessa rajoittaa vai sallitaanko heidän osallistuvan siihen poliittiseen prosessiin, jossa näitä toimintapolitiikkoja muotoillaan.

Tilivelvollisuudessa korostuu toimintavapauden toinen puoli. Virkamiesten vastuuta toimintansa tuloksista halutaan lisätä. Hallinnon toimintaa arvioidaan suoritteiden perusteella. Toiminnan virheettömyys ja sääntöjenmukaisuus eivät ole enää hyveitä, sen sijaan



päätöksenteon nopeus ja joustavuus sekä kustannustehokkuus ovat. Tilivelvollisuutta voidaan tarkastella laajemminkin osana virkamies-poliitikko-kansalainen kolmiyhteyttä, jossa poliitikot ovat kansalaisten edustajia. Kansalaiset ovat veronmaksajia eli toiminnan rahoittajia, joille hallinnon pitää tuottaa 'parasta arvoa'. Vastuunalaisuuden lisäämisen taustalla on pyrkimys parantaa julkisen toiminnan uskottavuutta kansalaisten silmissä eli poistaa järjettömän tuhlauksen ja tehottomuuden mielikuvia.

Tulosvastuun toteuttaminen vaatii tuloksellisuuden osoittamista. Julkisella sektorilla on vasta alettu miettiä, miten voitaisiin toteuttaa tulosvastuuta. Julkisen toiminnan mitaamiseen liittyy epäilemättä runsaasti etuja, mutta myös ongelmia. NPM:ää on kritisoitu siitä, että se lisää byrokratiaa yllyttämällä 'tulospittaritehtailuun'. Toimintavapauden ja tilivelvollisuuden myötä valvonta lisääntyy. Toisaalta sitä voidaan puolustella, toisaalta se saatetaan kokea kiusalliseksi silmälläpidoksi ja 'kyttäykseksi', kehäksi joka rajoittaa toimintavapautta. Vastuukysymykset ovat lisäksi erityisen hankalia verkostomaisessa toiminnassa.

## 2.5. Kolme E:tä

New Public Management tarjoaa ohjeita siitä, millaista julkisjohtamisen tulisi olla, jotta se olisi 'menestyksellistä'. Paremman johtamisen uskotaan olevan ratkaiseva tekijä julkisen sektorin tehokkuuden ja vaikuttavuuden maksimoinnissa. (Pollitt 1986: 157, 1990: 49.)

NPM:llä on vaikutuksensa julkista toimintaa koskeviin arvoihin ja niiden muuttumiseen. Arvojen käsitettä voidaan lähestyä seuraavalla tavalla. Arvojen taustalta löytyy arvostamiseksi kutsuttava inhimillinen toiminta. Arvostaminen on suhtautumistapa, jossa joku tietty arvosubjekti pitää jotain kohdetta eli arvo-objektia arvokkaana. Arvojen tehtävänä on ohjata ihmisen käyttäytymistä. 'Hyviä' asioita tavoitellaan, ja torjutaan 'huonoja'. Arvojärjestelmien vakiinnuttamista yhteiskunnassa on pidetty keinona ennustaa ja kontrolloida ihmisten käyttäytymistä. Arvojen muutokset johtavat yhteiskunnallisten toimintajärjestelmien muutoksiin. (Niiniluoto 1994: 177–178.) Niskanen (1997: 38) taas määrit-

teele arvon siten, että se on jokin periaate tai asia, jolla on merkitystä yksilölle tai organisaatiolle. Arvot voivat olla ristiriidassa keskenään, vaikka erikseen mainittuina ne voivat olla myönteisiä asioita. Ne voivat merkityksen suhteen erota ja muuttua.

Arvot heijastavat päätöksentekijöiden preferenssejä ja prioriteetteja. Käsitteet tavoiteltavista ja merkityksellisistä asioista ovat nykyään erilaisia kuin parisenkymmentä vuotta sitten. Siihen ovat vaikuttaneet ihanteet pienemmästä, joustavammasta ja tuottavammasta hallinnosta. Odotukset siitä, kuinka julkinen sektori toimii ja mitä tavoitteita sen tulee saavuttaa, ovat muuttuneet. Tämä muutos on usein koettu hyväksyttäväksi. (Van Wart & Berman 1999: 326–327.)

Julkisjohtamista ohjaaviksi arvoiksi ovat nousseet taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Usein puhutaan kolmesta E:stä englanninkielisten alkukirjainten mukaan (economy, efficiency, effectiveness). Taloudellisuudella voidaan tarkoittaa suoritteen aikaansaamista mahdollisimman pienin panoksin, tehokkuudella niin ikään panos-tuotos -suhdetta, sekä vaikuttavuudella sitä, että saavutetut suoritteet vastaavat mahdollisimman hyvin niille asetettuja odotuksia. Tosin nämä periaatteet eivät ole yksiselitteisiä ja ne ovat myös alttiita kritiikille. (Pollitt 1986: 161; Foster & Plowden 1996: 17; Mayne & Zapico-Goni 1997: 5; Vakkuri & Meklin 1998: 82)

3 E:tä tarjoaa suppean näkemyksen arvoista. Modernin hallinnon kannalta niitä pidetään tavoiteltavina. Näiden arvojen on katsottu edustavan käsitystä pienestä julkisesta sektorista.

Vastiketta rahalle -ajattelutapa on yleistynyt julkisella sektorilla. Buttin ja Palmerin (1985: 9) mukaan se koskee kaikkia, jotka ovat julkisen sektorin toiminnassa mukana; poliitikkoja, virkamiehiä ja kansalaisia. Kansalaisten näkökulmasta se merkitsee sitä, että he veronmaksajina saavat taloudellisesti tuotettuja ja mahdollisimman hyvälaatuisia julkisia palveluja eli mahdollisimman hyvän vastikkeen maksamilleen veroille. Siihen liittyy myös hyvä taloudenpito yleensä. (Butt & Palmer 1985: 10–11; Meklin & Näsi 1994: 231–232.)

Vakkuri ja Meklin (1998: 82–83) selittävät tätä ilmiötä. Markkinarahoitteisessa toiminnassa kukin markkinaosapuoli eri markkinoilla vertaa suorittamaansa uhrausta saamaansa vastikkeeseen, mikä tapahtuu luonnollisesti niiden omasta näkökulmasta. Kilpailun tarkoituksena on tuottaa vaihtoehtoja, jolloin jokaisen yrityksen on pyrittävä toimimaan tehokkaasti. Verorahoitteisella julkisella sektorilla tilanne on toinen. Verot peritään veronmaksajilta pakkoperiaatteella laissa säädettyjen kriteereiden mukaan, mutta veroilla aikaansaatu vastike syntyy erilaisten toimintayksiköiden palveluina ja tulonsiirtoina. Nämä vastikkeet jakautuvat kansalaisten kesken kuitenkin muilla kuin niillä kriteereillä, joilla veronmaksu on tapahtunut. Toisin sanoen, paljon veroja maksava ei välttämättä saa, eikä voi vaatia samassa suhteessa palveluja. Tästä syystä yksittäiset kansalaiset eivät voi periaatteessa arvioida toiminnan hyvyttä vertaamalla veroja ja vastikkeita toisiinsa, vaikka arkielämässä saatetaankin näin tehdä.

Jonkinlainen yhteys niiden välillä voidaan löytää. Äänestyspäätöksessä äänioikeutetut kansalaiset antavat vallan poliittisille päättäjäille tehdä päätöksiä omasta puolestaan siitä, minkälaisia palveluja tuotetaan kansalaisille ja samalla he antavat rahoituksen veroina. (Meklin 2002: 39.)

Verorahoille tuleva vastike on kuitenkin riippuvainen rahojen käytön tehokkuudesta. Vastiketta rahalle -ilmiötä voidaan jakaa osiin. Yleisesti puhutaan kolmesta E:stä (economy, efficiency, effectiveness). Vastiketta rahalle -ajattelutavan yhteydessä tehokkuutta käytetään kahdessa merkityksessä. Ensinnäkin se määritellään suoritteiden ja niiden tuottamiseen käytettyjen voimavarojen suhteena. Tehokkuus paranee, jos tietty suorite saadaan aikaan pienemmillä panoksilla tai jos tietyllä kustannustasolla saadaan aikaan suunniteltua enemmän suoritteita. Tehokkuudesta voidaan puhua myös silloin, kun arvioidavien organisaatioiden toimintaa suhteutetaan johonkin standardiin. Vaikuttavuuden käsitettä tarkasteltaessa haetaan vastausta kysymykseen, millaisia vaikutuksia toiminnolla, voimavarojen käytöllä on kohteena olevaan ilmiöön tai miten tavoitteeksi asetetut vaikutukset saavutetaan. Vaikuttavuutta arvioidessa keskeistä on se, miten aiotut tavoitteet on saavutettu. (Butt & Palmer 1985: 10–11; Vakkuri & Meklin 1998: 82–83.)

Vastiketta verorahoille tulee, kun niillä rahoitetut toiminnot järjestetään käyttäen kriteereinä näitä kolmea E:tä. Vastiketta rahalle -ajattelutapa konkretisoituu mittareina, jolloin kysymys on taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta eli tuloksellisuutta koskevan mittaritiedon tuottamisesta ja tiedon tulkinnan ongelmista. (Butt & Palmer 1985: 9–14; Vakkuri & Meklin 1998: 82–83.)

Tuloksellisuutta koskevat arvot eivät ole ristiriidattomia. Suurempi taloudellisuus voi vähentää vaikuttavuutta, kun toimintapolitiikan vaikutukset eivät vastaakaan sille asetettuja tavoitteita, huolimatta aikaansaaduista kustannussäästöistä. Tehokkuuden parantaminen voi johtaa kustannusten nousuun, kun joudutaan esimerkiksi tekemään laitehankintoja tai panostamaan markkinointiin. Vaikuttavuuden parantaminen, esimerkiksi julkisten palvelujen kattavuuden ja saatavuuden parantaminen voi vaatia toimintojen laajentamista alueella, jossa toimintayksikön tehokkuus ei ole paras mahdollinen. Vastaavanlaisia esimerkkejä löytynee useita. (Pollitt 1986: 161.)

Kriittisessä arvokeskustelussa on väitetty value for money -periaatteen sekä 3 E:n arvojen tarkoituksena olevan pikemminkin toimintaan kohdennettavien resurssien raju leikkaaminen kuin tuotoksen tosiasiallinen parantaminen (Pollitt 1990: 138–140).

NPM:ää on kritisoitu siitä, että se korostaa liiaksi 'kolmen E:n arvoja', eikä ota huomioon sellaisia seikkoja, kuin tuotettavien palvelujen määrän ja laadun saatavuus, palvelujen käyttäjien tietämys palvelusta, palvelun määrä suhteessa ongelman laajuuteen sekä käyttäjien tyytyväisyys. Puhumattakaan sellaisista perinteisistä hyvinvointivaltioarvoista kuten yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja demokraattinen kontrolli. Useat niistä liitetään julkisten palvelujen *julkisiin* piirteisiin. Julkista toimintaa koskevat arvot voivat olla ristiriitaisia, usein myös yksilöiden tarpeet ovat vastakkaisia. Arvioihimme palveluista ja ylipäättään julkisesta toiminnasta vaikuttavat omat tarpeemme. (Pollitt 1986: 161; ks. myös Salminen & Lähdesmäki 1999: 5–6.)

Hoodin (1991: 3) mukaan on liian yksinkertaista uskoa, että tasa-arvo ja tehokkuus olisivat toistensa vaihtoehtoja. Tehokkuutta voidaan toteuttaa niin, että se ei ole ristiriidassa tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden kanssa. Se on mahdollista, mikäli siihen on riittävä-

ti poliittisia paineita. Tehokkuuden ja tasa-arvon mahdollisen ristiriidan tiimoilta on käyty kauan keskustelua julkisjohtamisen lähestymistavoissa. Keating (1997: 123) muistuttaa, että lukuisia ongelmia on pikemminkin aiheutunut siitä, että menneisyydessä on tehokkuutta ja taloudellisuutta painotettu liian vähän, kuin että sitä nyt painotettaisiin liikaa muiden arvojen kustannuksella.

Vastiketta rahalle -periaatteeseen vedoten on vaadittu supistamaan julkisen sektorin henkilöstöä, koska palkat ja henkilöstökustannukset ovat suuria julkisia menoeriä. Buttin ja Palmerin (1985: 62–64) mukaan ajattelutavan perimmäisenä tarkoituksena ei kuitenkaan ole vähentää henkilöstöä. Se korostaa mieluummin sitä, että tunnistetaan tuhlaava ja tehoton resurssien käyttö, oli sitten kyseessä inhimilliset tai materiaaliset resurssit. Tarkoituksena on saada nämä resurssit paremmin tuottavaan käyttöön. On sitten poliitikkojen päätettävissä, onko tämä tuottavampi käyttö sitä, että tuotto sijoitetaan johonkin muuhun julkiseen toimintaan vai palautetaanko se veronmaksajille.

Vaatimukset julkisen sektorin koon pienentämisestä sekä tuottavuuden parantamisesta johtavat näkemykseen tarkoitukseltaan ja toiminta-alaltaan entistä kapeammasta hallinnosta. On otettava kantaa myös siihen, kuinka näitä organisaatioita rakennetaan, ja kuinka henkilöstö tulee toimimaan niissä. Jotta muutos tapahtuisi menestyksellisesti, sen katsotaan edellyttävän hyvää johtajuutta. (Van Wart & Berman 1999: 340.)

## **2.6. Yrittäjämäisyys**

New Public management korostaa julkisen sektorin yrittäjämäisyyttä, johon kuuluvat yksityiseltä sektorilta lainatut johtamismallit uusine toimintatapoineen ja organisointimuotoineen sekä yrittäjämäinen johtamistapa ja virkamiesten toimitusjohtajamaiset ominaisuudet.

Johtamisen yleistettävyydellä tarkoitetaan sitä, että johtaminen on samanlaista yksityisellä ja julkisella sektorilla<sup>9</sup>. Toisin sanoen yksityisen sektorin johtamismalleja voidaan vaivattomasti soveltaa julkisella sektorilla ja julkisia virastoja tulisi johtaa kuin yrityksiä. Näin menettelemällä voitaisiin paremmin ratkaista julkisen sektorin johtamisongelmia. Iskulauseella ”government should be operated like a business” voidaan tarkoittaa sitä, että julkisen hallinnon ja sen virastojen pitäisi olla kustannustehokkaita, suhteessa tehtäviinsä niin pieniä kuin mahdollista, kilpailukykyisiä, yrittäjämäisiä ja keskittyneitä asiakkaitensa palveluun. Yrittäjämäisyydellä tarkoitetaan tiettyjä piirteitä, joita julkisjohtajan tulee toiminnassaan osoittaa, kuten esimerkiksi tuloskeskeisyys ja innovatiivisuus. (Box 1999: 19.)

Morris ja Jones (1999) määrittelevät julkisen sektorin yrittäjämäisyyden (public sector entrepreneurship) siten, että yhdistelemällä julkisia ja yksityisiä resursseja voidaan tuottaa lisäarvoa kansalaisille. Yrittäjämäistä toimintaa alettiin tarvita, kun oli ratkaistava vastakkain oleva asetelma kansalaisesta äänestäjänä, joka haluaa pitää verotason alhaisena ja toisaalta kuluttajana, joka haluaa enemmän ja parempia palveluja.

NPM:n mukaan julkista hallintoa voidaan muuttaa yrittäjämäisemmäksi suosimalla markkinaohjausta, lisäämällä henkilöstön toimivapautta ja ’empowermenttia’, vähentämällä virkavaltaisuutta ja panostamalla asiakkaiden palveluun. Useimmiten se on myös merkinnyt johtamisen muuttamista aktiivisemmaksi ja joustavammaksi entistä dynaamisemman ympäristön vaatimukset huomioiden. Julkisjohtajan yrittäjämäiset roolit korostuvat muutostilanteissa ja reformoitaessa hallintoa.

Teoreettisessa mielessä puhutaan uuden managerialismin synnystä, jolla tarkoitetaan lähinnä managerialististen periaatteiden (ks. edellä) uudelleen elvyttämistä. Managerialismin keskeisenä lähtökohtana on johtajuuden korostamisen lisäksi yksityisen sektorin johtamisperiaatteiden ja käytäntöjen soveltaminen julkiselle sektorille. (Aucoin 1990: 118; Pollitt 1990; Mayne & Zapico-Goñi 1997: 8.)

<sup>9</sup> Mikä on yksityinen ja mikä on julkinen organisaatio? Organisaatio voidaan määritellä julkiseksi tai yksityiseksi omistussuhteen nojalla, myös sen perusteella, rahoitetaanko toimintaa yksityisin asiakaspalvelumaksuin vai julkisin verovaroin. Ongelmalliseksi kriteerit tekee se, kun esimerkiksi valtionyhtiöiden omistuspohja laajenee tai yksityistyy täysin. (Vuori 1995: 89.) Tässä yksityinen sektori viittaa yksityisiin yrityksiin.

Johtamisen uudistamista halutaan tehostaa vastakkainasettelulla 'perinteinen byrokraatti' ja 'moderni julkisjohtaja'. NPM uusine johtajakäsityksineen luo 'perinteisistä byrokraateista' varsin kielteisen kuvan. He ovat 'automaatteja', jotka panevat täytäntöön ylhäältä annettuja toimintapolitiikkoja, tiukasti ohjattuina ja käskytettyinä. Heitä kuvataan myös julkisen valinnan näkemyksellä budjettinsa maksimoivista byrokraateista, jotka toimivat tehottomasti ja tuhlaavat kansalaisten verorahoja (Hood 1995: 94).

Julkishallintoon on perinteisesti liitetty periaatteet pysyvyydestä, säännöistä ja oikeudenmukaisuudesta. Termi 'administrator' mielletään viittaavan toimintaan, joka korostaa muodollisuutta, virheettömyyttä ja tiettyjen, ennalta sovittujen menettelytapojen noudattamista. Se pitää keinoja tärkeämpinä kuin tuloksia, eikä se rohkaise luovaan ja innovatiiviseen ratkaisujen etsimiseen. 'Managerit' taas hakevat ja omaksuvat johtamisperiaatteensa ja -arvonsa yksityiseltä sektorilta. Nämä 'toimitusjohtajat' ovat tuloskeskeisiä, dynaamisia ja tulevaisuuteen orientoituneita sekä motivoituneita ja sitoutuneita toimimaan 'yrityksensä' menestymisen eteen. Heillä on toimintavapautta resurssien käytössä ja toiminnan suuntaamisessa ja he pystyvät toiminnassaan asettumaan normien ja menettelytapojen yläpuolelle. Edelleen he rohkaisevat alaisiaan myötävaikuttamaan yhteisten päämäärien toteuttamiseen. (Eliassen & Kooiman 1987: 16; Alam 1997: 31–32; Exworthy & Halford 1999: 6–7.)

'Kasvottoman' byrokraatin tilalle on astunut 'moderni julkisjohtaja', jolta vaaditaan yhä enemmän erilaisia taitoja ja osaamista, kuten verkostoitumista, neuvottelutaitoa, talouden hallintaa, strategioiden laadintaa ja ihmissuhdejohtamista (Mc Kewitt & Lawton 1995: vii–viii).

Perinteinen virkamiesura merkitsi neutraalia virkamies toimintaa, jossa virkamiehet nauttivat vakinaisen viran suomasta turvallisuudesta vastikkeeksi siitä, että he ovat halukkaita palvelemaan hallintoa lojaalisti ja tehokkaasti. Nyt julkisjohtajien pitäisi olla eräänlaisia yrittäjiä, jotka ottavat riskejä ja näkevät itsensä ikään kuin omistajan roolissa. Ajatellaan, että he toimivat siten tehokkaammin ja käyttävät julkisia varoja järkevämmin. (Bellone & Goerl 1992: 131.)

'Pitkän ja kapean leivän' sijaan on tarjolla tulospalkkioita ja -vastuuta, mikä voi merkitä leivän levenemistä, mutta pahimmassa tapauksessa sen lyhenemistä. Julkisjohtajan asema ei ole yhtä vakaa kuin perinteisen hallintovirkamiehen. Ennen julkisen sektorin työpaikkoja pilkattiin pysyviksi 'suojatyöpaikoiksi', nyt työsuhteista halutaan tehdä määräaikaisia ja epävakaisempia, jolloin palkitseminen ja uralla eteneminen riippuvat työn tuloksista. (Aucoin 1995: 32.)

Julkisen ja yksityisen organisaation, niiden toiminnan ja niiden välisten erojen tarkasteluun liittyy lukuisia myyttejä. Useimmiten niiden sanoma on ollut se, että edellinen on tehotonta ja vaikuttavuudeltaan heikkoa, kun taas jälkimmäinen on tehokasta, kaikin puolin hyvää ja esimerkinomaista. (Mc Kewitt & Lawton 1995: vii–viii; Vuori 1995: 93.)

Nämä myytit antavat liioitellun kuvan julkisen toiminnan huonommuudesta yksityiseen verrattuna, eivätkä ne ota huomioon julkisen sektorin tehtäväkentän moninaista luonnetta (Mc Kewitt & Lawton 1995: vii–viii). Silti NPM-keskusteluun liittyy monia edellä luetellun kaltaisia myyttejä, ja usein julkista johtamista pyritään muuttamaan yksityisen suuntaan näiden ihanteiden mukaisesti. NPM saattaa antaa liian kärjistetyn ja synkän kuvan perinteisistä byrokraateista ja samalla ihannoitaa yritysjohtajia, jotka *johtavat* organisaatioitaan. Vastakkainasettelulla lienee haluttu korostaa sitä muutosta, joka julkisjohtamisessa on tapahtumassa. (Aucoin 1990: 118.) Kärjistäen, yksityisen sektorin johtamistekniikoita tarvitaan julkisten menojen leikkaamiseen ja byrokratian tehottomuuden karsimiseen. Ajatellaan, että yksityisen sektorin tekniikat ratkaisevat ongelmat, parantavat, ne ovat hyviä ja pelastavia, kun taas byrokratia on paha, ja sitä on vastustettava. (Politt 1990: 159.)

Yksityisen sektorin johtamisperiaatteiden siirtämiseen tarvittiin useissa maissa yritys-konsultteja. Ajateltiin, että yksityisellä sektorilla on "parhaat ihmiset" (Flynn 1990: 177). Trendi saattoi olla jopa niin voimakas, että sitä kuvattiin konsultokratiaksi (Hood & Jackson 1991; Saint-Martin 1998: 319–320). Sen mukaan konsultit ovat saaneet äänensä kuululle sisäpiiriin päätöksenteossa, ja että heillä on saattanut olla merkittäväkin panos julkisen hallinnon kehittämisessä. He ovat tuoneet ajatuksia siitä, kuinka johtaa laajoja ja kompleksisia organisaatioita. Saint-Martinin (1998: 347–348) mukaan ei kuitenkaan pidä



liioitella konsulttien vaikutusvaltaa, vaikkakin heillä on ollut merkittävä rooli lähinnä poliittisten päätöksentekijöiden tiedontarpeiden palvelijoina.

NPM:n managerialistinen lähestymistapa tarjoaa julkisen sektorin johtamisongelmiin ratkaisuksi yksityisen sektorin johtamismallia ja -tekniikoita. Kuitenkaan se ei anna selkeää vastausta siihen, mitä ne voisivat olla. Puhutaan usein yhdestä yksityisen sektorin mallista niin kuin niitä todellisuudessa olisikin vain yksi. Yksityisen sektorin mallilla voidaan tarkoittaa sitä, että julkisjohtajien toimintavapautta julkisten varojen käytössä lisätään, mutta samalla heidät asetetaan vastuuseen toimintansa tuloksista. Yksityisen sektorin malliin voidaan liittää myös ihanteet nopeasta päätöksenteosta ja joustavasta palvelujen tuotannosta sekä huomion kiinnittäminen asiakkaiden vaatimuksiin valinnanmahdollisuuksista, laadusta ja responsiivisuudesta. (Bellone & Goerl 1992: 131; Moore & Heneghan 1996: 172; Deleon 1998: 541.)

Yksityisen sektorin malliin voidaan liittää myös pyrkimykset markkinaistaa ja lisätä kilpailua. Markkinatalouden ja liiketaloudellisen ajattelun pohjalta kehitettyjä hallintoreformeja ovat Temmeksen (1994: 285) mukaan yksityistäminen, ostopalvelut, tulosityksiköittäminen sekä erilaiset liikelaitos- ja yhtiömallit. Salminen (1998a: 12) listaa strategia-ajattelun, tilinpitouudistuksen sekä liiketaloudellisen seurantajärjestelmän tulosohjauksessa sellaisiksi valtionhallinnon uudistuksiksi, joiden esikuvana on yksityinen sektori.

Haveri (2002: 9) liittää yksityisen sektorin johtamismenetelmien seuraamiseen mm. joustavammat tavat henkilöstöhallintoon ja rekrytointiin, luopumisen jäykästä virkamiesjärjestelmästä sekä uusien palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmien käyttämisen kannustimena tulokselliseen työskentelyyn. Edelleen sillä voidaan tarkoittaa visionääristä johtajuutta julkisten palvelujen uudistamisessa.

Yksityisen sektorin mallin noudattaminen on merkinnyt siirtymistä panoskeskeisyydestä tuotoskeskeisyyteen. Byrokraattiselle hallintojärjestelmälle tyypillisestä panosten seurannasta on siirrytty suoritteiden seurantaan ja mittauksiin sekä palkitsemiseen tulosten perusteella. Uuden johtamisajattelun mukaisesti virkamiehiä palkitaan mieluummin tulos-

ten saavuttamisesta ja rangaistaan suorituksesta, joka ei täytä asetettuja vaatimuksia, kuin että heitä palkittaisiin sääntöjen yhdenmukaisesta noudattamisesta, virheiden välttämisestä ja huomion kiinnittämisestä yksityiskohtiin. Toimintavapaus erityisesti edellyttää 'kahlitsevien' rutiinien ja sääntöjen karsimista. (Painter 1997: 39–40; Kaboolian 1998: 190.)

Uutta yrittäjämäistä johtamisotetta halutaan julkiselle sektorille korvaamaan byrokrattista johtamista. Yrittäjämäisyys<sup>10</sup> voi merkitä uudistushenkeä, uusien toimintamahdollisuuksien etsimistä, joustavuutta ja jatkuvaa innovoimista. Julkisjohtajan yrittäjämäisiä ominaisuuksia ovat tulorientoituneisuus ja kustannustietoisuus. Käytännössä sen tulisi merkitä kykyä käyttää niukkoja julkisia resursseja mahdollisimman tehokkaasti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. (Foster & Plowden 1996: 44–45; Moore & Heneghan 1996: 171; Morris & Jones 1999.)

Ajatellaan, että monet julkiset toiminnot, jotka kuluttavat veronmaksajien rahoja voisivat mieluummin ansaita rahaa. Virkamiehet 'yrittäjinä' pyrkivät etsimään uusia tulonlähteitä perinteisten verotulojen rinnalle, kuten esimerkiksi lisäämällä palvelumaksuja. Palvelujen rahoittamiseen halutaan käyttää mieluummin markkinahintaisia käyttäjämaksuja kuin veroja. Julkisten palvelujen käytöstä tulisi siten tehdä maksullista entistä laajemmassa mitakaavassa. (Foster & Plowden 1996: 48–49.)

Osborne ja Gaebler (1993: xix–xx) määrittelevät termin *yrittäjä* laajemmin kuin perinteinen tapa, jossa se tarkoittaa henkilöä, jolla on yksityinen yritys. Heidän mukaansa yrittäjä on henkilö, joka käyttää resursseja uudella tavalla maksimoidakseen tuottavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Tässä mielessä yrittäjä voi toimia joko yksityisellä, julkisella tai vapaaehtoissektorilla (kolmannella sektorilla). Yrittäjä ottaa tyypillisesti riskejä toiminnassaan. Ajatellaan, ettei sellainen käyttäytyminen sovi julkiselle sektorille, sillä

---

<sup>10</sup> Niin kuin monet muutkin uudet johtamisideat, yrittäjämäisyys on tullut yksityiseltä sektorilta, ilman mitään käsitteellisiä selvennyksiä (Moon 1999). Huolimatta lisääntyneestä mielenkiinnosta, yleisesti hyväksyttyä määritelmää julkisen sektorin yrittäjämäisyydestä ei vielä ole. Useimmiten sillä kuitenkin viitataan tiettyihin asioihin. Yrittäjämäisyys on avaintekijä silloin kun pyritään edistämään tehokkuutta, parantamaan tuottavuutta ja jakamaan parempia palveluja kansalaisille. Se ei välttämättä tarkoita yrittäjää alkupe-  
räisessä merkityksessään, vaan yrittäjällä voidaan tarkoittaa henkilöä, joka "siirtää taloudellisia resursseja pois vähemmän tuottavalta alueelta kohti tuottavampia".

kuka haluaa virkamiesten ottavan riskejä määritellesään, mihin kansalaisten veromarkat tulee käyttää. Julkisyrittäjä hakee riskien sijaan mieluummin mahdollisuuksia. Valmius riskinottoon voi siten ilmetä muun muassa ennen kokeilemattomien ideoiden tukemisena. Kuka tahansa voi olla yrittäjä, jos organisaatio on rakennettu siten, että se rohkaisee yrittäjyyteen. Ja päinvastoin, kuka tahansa yrittäjä voi muuttua byrokraatiksi, jos organisaatio on rakennettu tukemaan byrokraattista käyttäytymistä.

NPM:ään kuuluu myös näkemys ammattimaisesta johtamisesta. Se korostaa johtajien vahvaa ja aktiivista asemaa sekä johtamistaitoa. Iskulauseilla "right to manage" ja "let the managers manage" vaaditaan heille toimintavapautta ja valtaa johtaa, kannustaen heitä innovatiivisuuteen, aloitteellisuuteen ja yrittäjämäiseen johtamishenkeen (Mayne & Zapico-Göni 1997: 8; Painter 1997: 40).

Julkisjohtajan yrittäjämäistä käyttäytymistä voidaan lähestyä myös sisäisen yrittäjyyden kautta. Pinchot esitteli 1980-luvulla termin 'intrapreneur'<sup>11</sup>, sisäinen yrittäjä, jolla hän tarkoitti suuren organisaation sisäistä yrittäjää. Hän erotti sen termistä 'entrepreneur', organisaation ulkopuolinen yrittäjä. Sisäinen yrittäjä toimii yrittäjän tavoin toteuttaen omia ideoitaan ja saaden ne tuottamaan, olematta siltikään yrityksen omistaja. (Pinchot 1986: IX.)

NPM:ssä korostuu voimakkaasti johtamisen yleistettävyyden ja yksityisen sektorin malli. Kuitenkin on tuotu esiin, että julkiselle sektorille ja sen johtamiseen liittyy tiettyjä erityispiirteitä, jotka on otettava toiminnassa huomioon. Tavallisesti näinä erityispiirteinä pidetään seuraavia: Julkisten palveluorganisaatioiden perustehtävänä on tuottaa ja jakaa palveluja asiakkailleen, eikä tuottaa voittoa. Palvelujen perusteet ja tavoitteet määritellään demokraattisessa päätöksenteossa. Julkisen sektorin organisaatiot eivät ole vapaita muuttamaan tai valitsemaan niiden peruspäämääriä tai toiminnan tarkoitusta niin kuin yksityiset yritykset voivat tehdä. Myöskään ne eivät voi valita markkinoitaan tai asiakkaitaan. (Ferlie ym. 1996.)

---

<sup>11</sup> Pinchot (1986: IX) määrittelee intrapreneurin: "Any of the dreamers who do. Those who take hands-on responsibility for creating innovation of any kind within an organization. The intrapreneur may be the creator or inventor but is always the dreamer who figures out how to turn an idea into a profitable reality".

## 2.7. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus

New Public Management on lisännyt odotuksia ja paineita julkisen sektorin johtavia viranhaltijoita kohtaan. Paineet kohdistuvat siihen, että kansalaiset vaativat parempia palveluja, poliitikot julkisten varojen tehokkaampaa käyttöä ja henkilöstö lisää toimintavapautta. Nämä kaikki vaatimukset asettavat runsaasti haasteita perinteiselle käsitykselle julkisjohtajien vastuullisuudesta, jonka mukaan virkamiehet ovat vastuussa prosessista ja menettelytavoista. Nyt heidät halutaan asettaa vastuuseen tuloksista. Puhutaan myös tilivelvollisuudesta, jolloin "julkisista palveluista tehdään tilivelvollisia suhteessa resurssien tehokkaaseen käyttöön". (Keating 1997: 119; Barberis 1998: 451; Deleon 1998: 539.)

Vastuullisuuden parantamista voidaan lähestyä ainakin kahdesta näkökulmasta. Toinen, laajempi näkökulma koskee hallinnon ja kansalaisen suhdetta, toinen taas yksittäisen virkamiehen vastuuta työstään ja sen tuloksista.

NPM-periaatteena vastuullisuus ymmärretään siksi vastuullisuuden muodoksi, joka on lähinnä yksityisen sektorin vastuullisuutta. Tätä nimitetään manageriaaliseksi vastuullisuudeksi. Kyseessä on myös tulosvastuu. Sitä määrittävät vastuu suhteessa talouteen, resurssien minimointiin, tehokkuuteen (panoksen suhde tuotokseen) sekä vaikuttavuuteen (toteutuneen) suhde tavoitteisiin. Tulosvastuu todennetaan usein tulostittauksen kautta, pyrkien todentamaan kuinka "rahoille saadaan vastinetta". (Hyyryläinen 1999: 168–169.) Myöhemmässä tarkastelussa käytetään termiä 'tulosvastuu'.

Julkisen sektorin uudistamisen taustalla on ollut myös voimakas huoli siitä, että hallinnon legitimiteetti kärsii, jos sen vastuullisuutta ei kyetä parantamaan. Etenkin suuren julkisen sektorin maissa se on ongelma. Legitimiteetin parantamiseksi julkisen sektorin päätöksenteko- ja toimeenpanojärjestelmä on kyettävä muodostamaan siten, että veronmaksajat tuntevat, että kansan valitsevat poliitikot kantavat vastuunsa julkisesta taloudesta. (Aucoin 1995: 239; Lane 1997: 189.)

Niille reformeille, joiden tarkoituksena on ollut vahvistaa demokraattista kontrollia julkisen vallan ja resurssien käytöstä, on ollut myös ominaista tarve lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä ('transparency'). Läpinäkyvyyttä lisäämällä kansalaiset oppivat paremmin ymmärtämään hallinnon toimintaa yleensä, mutta ennen kaikkea sen merkitys on auttaa poliittisia päätöksentekijöitä ymmärtämään paremmin ohjaamiaan toimintoja. (Ingraham 1997: 326–327.)

Vastiketta rahalle -keskustelussa korostuu julkisen hallinnon avoimuusvaatimus ja accountability<sup>12</sup>-käsite, jonka mukaan kaikki julkisen sektorin toimijat poliitikoista virkamiehiin ovat tilivelvollisia ja vastuussa toimistaan eri sidosryhmille (Meklin & Näsi 1994: 232).

Lisääntynyt toimintavapaus merkitsee toimijoille enemmän vapautta päättää organisaation taloudellisista ja inhimillisistä voimavaroista sekä tavoista, joilla palveluja tuotetaan. Huomio kiinnittyy toiminnan tuloksiin. Vaaditaan, että palvelutuotanto edustaa 'parasta arvoa'. Se merkitsee sitä, että toiminnan tulee tapahtua annettujen resurssien puitteissa, se on kaikin puolin tehokasta, palvelut ovat korkealaatuisia ja ne vastaavat kansalaisten odotuksia. (Sanderson 1998: 3.)

Sanderson (1998: 5) näkee vastuukysymysten taustalla olevan pyrkimyksen muuttaa hallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta. Vastuun korostamisella pyritään hyvään hallintoon, jossa virkamiehet tiedostavat olevansa kansalaisten palvelijoita, ja siten vastuussa heille tuloksellisesta toiminnasta. (Ks. Foster & Plowden 1996: 46–49; Alam 1997: 27–28; Keating 1997: 122; Exworthy & Halford 1999: 5.)

Näkemyksen kansalaisesta asiakkaana ja toiminnan rahoittajana ei haluta kuitenkaan johtavan siihen, kansalaiset alkaisivat vaatia enemmän palveluja kuin mitä voidaan tuottaa. Pelätään, että "kansalaisten vaatimukset julkisista palveluista ovat rajattomia, kunhan heidän ei tarvitse niistä maksaa". (Foster & Plowden 1996: 49.)

---

<sup>12</sup> Termi 'accountability' voidaan suomentaa sanalla vastuu, adjektiivi 'accountable' tarkoittaa vastuussa olevaa, tilivelvollista (Hurme, Pesonen & Syväoja 1992: 8). Se merkitsee vastuuta toiminnan tuloksista ja siitä, että henkilö joutuu perustelemaan toimintaansa, ja että häntä voidaan siitä arvostella (Longman 1995: 10).

Tulosvastuun toteuttaminen edellyttää tuloksellisuuden osoittamista. Se voidaan toteuttaa mittaamalla ja arvioimalla tuloksia. Tulostittauksen pyrkimyksenä on tuottaa täsmällistä, objektiivista ja luotettavaa tietoa julkisten organisaatioiden toiminnasta, niille kohdennettujen resurssien ja niillä tuotettujen aikaansaannosten välisistä suhteista. Tällöin ollaan kiinnostuneita verorahoituksella aikaansaatuun vastikkeeseen ja lisäarvoon liittyvistä kysymyksistä. (Vakkuri & Meklin 1998: 80–81.)

Usein tulostittareiden käyttö mielletään julkisten organisaatioiden arvioinnissa toimintaa determinoiviksi ja kontrolloiviksi apuvälineiksi, 'madonlukujen' esittämisjärjestelmiksi. Vastapainoksi tälle näkemykselle tulostittaus voidaan myös ymmärtää toiminnan mahdollistamisjärjestelmänä, jolloin tulostittareiden hyödyntämisen painopiste on ensisijaisesti toiminnan kehittämisen perspektiivissä. (Vakkuri & Meklin 1998: 80.)

Julkisen toiminnan mittaamiseen liittyy ongelmia. Tuloksellista toimintaa tarkastellaan mielellään numeeristen mittareiden kautta. Voidaan toisaalta myös kysyä, onko vain sellainen toiminta ja palvelu arvokasta, jota voidaan tarkasti mitata. (Sanderson 1998: 9–13.)

Tuloksellisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon organisaation sisäisen toiminnan evaluoinnin lisäksi palveluorganisaatioiden ympäristö ja sen vaikutukset. Vartiainen (1994) on kehittänyt tuloksellisuuden arviointia varten ns. monitahoarviointimallia, jossa korostetaan monen eri arviointinäkökulman tärkeyttä sekä sidosryhmien toiminnalle asettamia odotuksia, ja niiden peilaamista arviointikriteerien muodostamiseen.<sup>13</sup>

NPM toi virastoihin uudenlaista taloudellista rationaalisuutta sekä edisti uuden talous- ja laskenta-alan ammattilaisista koostuvan asiantuntijaryhmän muodostumista (Hood 1995: 94).

Tulosvastuun toteuttamisessa valvonnalla on keskeinen merkitys. On saattanut käydä niin, että luottamus virkamiesten toimintaa kohtaan on vähentynyt silloin, kun on kysymys vastiketta rahalle -ajattelun toteutumisesta julkisissa palveluissa. Se taas on tuonut

---

<sup>13</sup> (ks. myös Vartiainen & Lähdesmäki 1997 elinkeinopolitiikan monitahoarvioinnista).

uudenlaisia valvonnan ja seurannan muotoja. Kärjitetysti voidaan nähdä, että tilivelvollisuus on alettu ymmärtää synonyymina valvonnalle ja sanktioimiselle. Kansalaisetkin valvovat virkamiehiään. Paikallishallinnossa esimerkki tällaisesta "silmälläpidosta" on palvelusitoumuksiin kuuluvat indikaattorit. (Sanderson 1998: 2, 6–7.) NPM:ää tosin syytetään siitä, että se on saanut aikaan lisää byrokratiaa tuottamalla uusia raportointijärjestelmiä ja "tulosmittaritehtailua". (Considine & Painter 1997: 1–11).

Tulosvastuu rajoittaa julkisjohtajien toimintavapautta (Aucoin 1995: 239). Toisaalta voidaan ajatella, että johdon ja henkilöstön toimintavapauden lisääminen on omiaan vähentämään vastuullista toimintaa. (Deleon 1998: 539). Deleonin (1998: 540) mukaan kansalaisten on vaikea kontrolloida hallintoa modernisoidussa hallintojärjestelmässä, kun samaan aikaan johtaville viranhaltijoille annetaan tarpeeksi pelivaaraa toteuttaa tarvittavat parannukset.

Tulosvastuun lisääntymistä ei tulisi nähdä kielteisenä ilmiönä. Julkisjohtajilta vaaditaan kykyä hallita niukkoja resursseja, etsiä säästöjä sekä kohdentaa voimavaroja uudelleen. Heiltä vaaditaan vastuuta, joka toteutuu osin raportoimalla saavutetuista tuloksista poliittisille päätöksentekijöille. Uskotaan, että kun heillä on selkeä käsitys siitä, mitä heiltä tehtävässään odotetaan, ja että he ovat selkeästi vastuussa määriteltyjen tulosten saavuttamisesta. Se voi lisätä heidän työnsä mielekkyyttä. (Keating 1997: 113.)

## 2.8. Kritiikkiä NPM:ää kohtaan

New Public Managementin suosiolle julkisjohtamisen uudistajana on haettu selitystä. Hoodin (1991) mukaan kuitenkin yhtä ainoata sopivaa selitystä sille ei löydy. NPM:n suosiota ei voi selittää pelkästään oikeistolaisen ideologian esiinnousulla, koska sen periaatteet saavuttivat laajaa kansainvälistä huomiota ja ne koettiin hyväksyttäväksi myös vasemmiston keskuudessa (esimerkiksi Uudessa-Seelannissa). (Myös Aucoin 1995.)

Hood (1991: 7–8) pitää kaikkein lupaavimpana tulkintana lähestymistavan suosiosta sitä, että se nähdään vastaukseksi tietyille yhteiskunnallisille olosuhteille. Tällä tarkoitetaan

hyvinvointivaltiokehitystä, joka tapahtui pitkällä tähtäyksellä toisen maailmansodan jälkeen vauraissa maissa taloudellisen kasvun myötävaikutuksella. Kahdeksankymmentäluvun alkuun tultaessa alettiin puhua hyvinvointivaltion kriisiytymisestä ja vaadittiin radikaaleja ratkaisuja julkisen talouden ja hallinnon tervehtymiseksi.

Ingraham (1996: 468) pitää uudistusajattelua hyvin vallankumouksellisena koko julkiselle sektorille, jonka aikaisempaa toimintaa ovat leimanneet perinteet ja muuttumattomuus. Tämän ajan haasteiden valossa näyttää jopa siltä, että se ei jää pelkästään lyhyen aikakauden johtamistrendiksi (ks. Ferlie ym. 1996).

Vaikka NPM onkin saavuttanut suuren suosion, on se myös joutunut ajoittain ankarankin kritiikin kohteeksi. Sitä on muun muassa moitittu pyrkimyksestä olla universaali lähestymistapa, joka tarjoaa yleispätevän ratkaisun kaikenlaisiin johtamisongelmiin. Hood (1991) kysyykin artikkelissaan, että onko se "a public management for all seasons". Sen periaatteita on saatettu esittää yleispätevinä, uskoen niiden ratkaisevan kaikki johtamisongelmat eri konteksteissa, eri organisaatioissa, hallinnon tasoilla eri maissa; Tanskasta Uuteen Seelantiin, koulutuksesta terveydenhuoltoon, keskushallinnosta paikallis- hallintoon, rikkaasta pohjoisesta köyhään etelään. Käytännössä universalisuus ei kuitenkaan ole toteutunut. Johtamisperiaatteet ovat saaneet myös paikallista väriä, ei kuitenkaan niin paljon, että se olisi riitauttanut lähestymistavan perusperiaatteet<sup>14</sup> (Hood 1991).

Kansainvälisistä esimerkeistä voi löytää vertailukohteita ja opetuksiakin. Keraudren ja Mielo (1998: 51) painottavat, että eri ratkaisut toimivat eri paikoissa eri tavalla. Toisten ja omista virheistä voisi ottaa oppia. Onhan uudistamisessakin kyse oppimisprosessista.

Näkemyksiä johtamisen yleistettävyydestä on kritisoitu. Julkisjohtamisen erityisyyttä puolustavat vetoavat siihen, että useimmilla julkisilla palvelusektoreilla ja julkisessa hallinnossa ylipäättään on erityisiä poliittisia, eettisiä, laillisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia, jotka ovat erilaisia kuin yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla on laajempi arvoperusta, turbulenttisempi poliittinen toimintaympäristö, monimutkaisemmat vastuukysymykset sekä hajanaisempi toimivalta resurssien käytön suhteen. Pelätään myös, että tehokkuuden

---

<sup>14</sup> Ks. Taufukko 2. jossa esitellään Hoodin NPM-doktriinit.



arvo korostuisi liikaa muiden julkiselle toiminnalle ominaisten arvojen kustannuksella, kuten puolueettomuus, luotettavuus, tasa-arvo ja osallistuminen. (Alford 1997: 155.)

Painterin (1997: 41) mukaan yksityisen sektorin johtamismallien kritiikitön soveltaminen julkiselle sektorille on vaarallista. Usein on puhuttu yksityisen sektorin mallista, ikään kuin olisi vain yksi malli. Käytännön liike-elämässä ja julkisessa hallinnossakin johtamiskäytännöt vaihtelevat, sillä ne ovat sidoksissa mm. inhimillisiin tekijöihin ja olosuhteisiin.

Virkamiesten yrittäjämäisen imagon ajatellaan vaikuttavan heidän legitimizeettiinsä, joko myönteisellä tai kielteisellä tavalla. Perinteisesti virkamiesten legitimizeetti perustuu kansalaisten luottamukseen, jonka mukaan virkamiehet ovat uskollisia yhteiselle edulle. On esitetty epäilyksiä siitä, että yrittäjämäinen imago heikentäisi kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon. (Flynn 1990: 178; Kaboolian 1998: 190; Terry 1998.)

Self (2000) esittää kritiikkiä julkisen sektorin markkinaistamisajattelua ja -toimenpiteitä kohtaan. Hänen mukaansa nämä toimenpiteet ovat olleet omiaan heikentämään julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja tasa-arvoisuutta. Lisäksi ne ovat hämärtäneet virkamiesetiikkaa ja tehneet tilaa korruptiolle.

Lähestymistapaa on lopulta kritisoitu siitäkin, ettei se ole johtanut kovinkaan merkittäviin hyvinvointivaltion kriisioireiden häviämiseen. Julkiset menot kasvavat, eivätkä virkamiehet tai poliitikot ole kovinkaan innovatiivisempia keksimään ratkaisuja uusiin sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Näitä kommentteja on esitetty. Tosin varteenotettavia vaihtoehtoisia lähestymistapoja ei ole juurikaan tuotu esiin. (Keraudren & van Mielo 1998: 48, 51.)

Useissa maissa taloudellinen tilanne on aiheuttanut sen, että valinnanvaraa tehdyille ratkaisuille ei välttämättä ole ollut. Julkisia menoja ei ole ollut varaa kasvattaa, vaan on jouduttu hakemaan ratkaisuja siihen, miten voitaisiin tuottaa enemmän vähemmällä. (Politik 1990: 177–180; Kickert 1997.)

Reformeja ja niiden lukumäärää kohtaan on esitetty kritiikkiä. Lane (1997: 207) viittaa ”reformiteollisuuteen”. On käyty paljon keskustelua, haettu uusia ratkaisuja vanhoihin ongelmiin, pohdittu institutionaalisia ratkaisuja, perustettu työryhmiä, tehty selvityksiä, ja konsultit ovat tehneet rahaa julkisen sektorin reformeilla. Lane kysyykin, mitä kätkeytyy sellaisten fraasien taakse kuin ”restructuring”, ”reorientation”, ”rejuvenation”. Hänen mukaansa niihin liittyy kunnianhimoisia pyrkimyksiä uudistaa, mutta myös epävarmuuden tunnetta asioiden tilasta ja tulevaisuuden suunnasta. Reformien perimmäisenä tavoitteena on ollut tehostaa julkisen sektorin toimintaa. Kuitenkin sen on havaittu olevan usein kovin vaikeaa. Ehkä vaikeampaa kuin on esitettykään.

## **2.9. Valinta empiiristä osuutta varten**

Tähän osuuteen on tiivistetty edellä sanotun perusteella ne keskeiset ulottuvuudet ja kriteerit, joilla reformeja myöhemmin tarkastellaan. Tarkasteltaviksi ulottuvuuksiksi on valittu tehokkuusperiaatteet, julkinen yrittäjyys sekä tulosvastuu. Tehokkuusperiaatteilla ymmärretään tarkoitettavan kolmen E:n periaatteita. Ilmaus tehokkuusperiaatteet sopinevat paremmin, koska tarkoituksena ei ole pyrkiä mittaamaan ko. periaatteita. Lisäksi se ilmauksena lienee helpommin ymmärrettävä. Edellä (luvussa 2.6.) kuvattiin julkisen sektorin yrittäjämäisyyttä. Tästä eteenpäin käytetään samassa merkityksessä termiä ’julkinen yrittäjyys’. Tulosvastuu käsitteenä ei myöskään ole yksiselitteinen, sen rinnalla on käytetty termejä ’tilivelvollisuus’ ja ’vastuullisuus’.

Edellä esitetyn kuvauksen mukaisesti nämä vaikuttavat olevan ne ydinulottuvuudet, joita NPM-johtamisdoktriiniin on liitettävissä. Tarkastelusta jäävät pois esimerkiksi palvelujen laatuun ja kansalaisten osallistumiseen liittyvät aspektit.

Eri maiden reformeja sekä Suomen julkisen sektorin uudistuksia ja niiden NPM-piirteitä tarkasteltaessa käytetään seuraavanlaista ’kriteeristöä’ apuväliseenä (taulukko 4). Ne ovat tietystä määrin ongelmallisia, koska ne voivat ilmetä monella tavalla ja monessa uudistuksessa ja niihin voivat vaikuttaa muutkin ulkoiset tekijät. Ne ovat luonteeltaan erilaisia sikäli, että toiset ovat ’radikaalimpia’ kuin toiset.

*Miksi juuri nämä kriteerit on valittu?*

Kriteerit toimivat apuvälineen tavoin reformeja tarkasteltaessa. Tarkoituksena ei ole suorittaa reformien arviointia, tavoitteena näiden toteutumisen arvioiminen. Tehokkuusperiaatteet ovat leimallisia koko doktriinin oletuksille. Siihen liittyy myös käsitys, jonka mukaan tuloksellinen hallinto on yhtä kuin pieni hallinto eli julkista sektoria tulisi pienentää. Julkinen yrittäjäyys sisältää näitä tehokkuusperiaatteita tukevia piirteitä. Siinä keskeisellä sijalla on virastojen ja johdon toimintavapaus. Toimintavapautta tulee lisätä, jotta voidaan päästä tulokselliseen hallintoon. Vapaus toimia ja johtaa ei ainoastaan riitä, vaan vaaditaan vastuuta tuloksista. Tuloksellista hallintoa varten tarvitaan poliittista ohjausta, joka olisi luonteeltaan strategisten suuntaviivojen määrittämistä. Lisäksi virastojen ja johdon toimintaa varten on tarpeen määrittellä vastuumekanismit.

**Taulukko 4.** Jatkotulkintaan valitut NPM-ulottuvuudet ja niitä tarkentavat kriteerit.

<b>Tehokkuusperiaatteet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus ohjelmalinjauksissa.</li> <li>• Julkisen sektorin koon pienentäminen ja julkisten menojen radikaali supistaminen.</li> </ul>
<b>Julkinen yrittäjäyys</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Julkisten virastojen toiminnan muuttaminen liiketoiminnalliseen ja yritysmäiseen suuntaan. Uudet organisaatiomuodot.</li> <li>• Julkisen sektorin johtajien toimintavapauden lisääminen järjestelmä uudistuksena.</li> </ul>
<b>Tulosvastuu</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poliittisen ohjauksen vahvistaminen.</li> <li>• Tulosvastuu virastoissa. Kannusteet ja sanktiot tulosten arvioinnissa.</li> <li>• Tulostavoitteiden saavuttaminen johdon vastuuna. Vastuumekanismien tunnistaminen ja käyttö.</li> </ul>

New Public Managementin määrittelemää hallintoa ja johtamista ymmärretään ja tulkitaan tehokkuusperiaatteiden, julkisen yrittäjyyden ja tulosvastuun ulottuvuuksien ja kriteerien kautta. Niitä tarkastellaan kansainvälisessä kontekstivertailussa ja esimerkeissä, sitten erityisesti Suomen tapauksessa poliittisessa kentässä, reformeissa sekä asiantuntija-arvioissa.

Näiden analyysialueiden valintaa voi alustavasti perustella siten, että NPM on universaali ilmiö, jolloin Suomi on oletettavasti hakenut kansainvälisiä vertailukohtia omia uudistuksiaan varten. Julkisen hallinnon modernisaatio on voimakkaasti poliittisesti ohjattua. Perinteisestä hallinnosta on siirrytty uudentyyppisiin organisaatioihin ja johtamiseen. Reformiasiantuntijoiden haastattelut tuovat eliitin näkökulman uudistuslinjauksiin.

### 3. NPM KANSAINVÄLISISSÄ ESIMERKEISSÄ

#### 3.1. Kansainvälisten esimerkkien merkitys uudistamisessa

Tämän luvun tarkoituksena on kuvailla pääpiirteittäin valittujen maiden julkisen hallinnon modernisaatioon tähtääviä uudistuksia sekä tuoda esiin uudistusten taustalla olevat ongelmat, uudistamisen tavoitteet ja itse uudistukset. Uudistuksia tarkastellaan edellä määriteltyjen ulottuvuuksien ja kriteerien näkökulmasta.

Nämä kansainväliset esimerkkimaat ovat Uusi-Seelanti, Iso-Britannia, Kanada, Tanska ja Alankomaat<sup>15</sup>. Maat valittiin ensinnäkin esiyymmärryksen perusteella. Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia tunnustetaan NPM-reformien edelläkävijämaiksi, ja niiden uudistukset ovat tunnettuja ja vertailtuja esimerkkejä. Sittenkin Kanadakin on, Australian ohella kuulunut anglosaksisten uudistajamaiden 'eliittiin'. Alankomaat ja Tanska ovat eurooppalaisia esimerkkejä, joiden voidaan sanoa olevan NPM-reformien soveltamisessa eurooppalaista kärkijoukkoa. Tarkastelussa ei kuvata maiden poliittis-hallinnollisia järjestelmiä, joissa on luonnollisesti eroja maiden välillä.

Toiseksi, kansainvälisiä maaesimerkkejä kuvataan tässä tutkimuksessa kontekstivertailua hyväksi käyttäen. Kontekstivertailussa tarkastellaan tapausta laajemmassa tai suppeammassa ympäristössä, esimerkiksi viitataan muiden maiden järjestelmiin tai ilmiöihin. Se on mallien tms. löyhää vertailua. Kontekstivertailu soveltuu tilanteeseen, jossa vertailu ei ole primaarikysymys tutkimuksen metodisessa asetelmassa. (Salminen 2000: 25–26.)

Kolmanneksi, hallinnon kehittämistyötä varten haetaan hyviä esimerkkejä muista maista. Kiinnostus kansainvälisten esikuvien ja kehityksen seuraamiseen on kasvanut. Suomen hallinnonuudistuksille 1980-luvun lopulta alkaen on ollut ominaista aikaisempaa välittömämpi yhteys kansainväliseen kehitykseen ja identifioitavissa oleviin kansainvälisiin esikuviiin. (Temmes 1994.)

---

<sup>15</sup> Usein näkee puhuttavan myös Englannista ja Hollannista. Tässä tutkimuksessa käytetään termejä Iso-Britannia ja Alankomaat.

Neljänneksi, Suomen julkisen hallinnon uudistamisessa ulkomainen vaikutus on ollut perinteisesti vahvaa. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa etenkin Ruotsin toteuttamia uudistuksia seurattiin aktiivisesti. Nyt tämä malli on korvautunut laajemmalla kirjolla kansainvälisiä esikuvia. (Hyyryläinen 1999: 127.) Anglosaksiset maat alkoivat näyttää meille suuntaa aikakautena, jolloin monet poliittiset ja taloudelliset muutokset heilauttivat Suomenkin kansainvälistä asemaa. Tällaisina merkittävinä kansainvälispoliittisina muutoksina Temmes ja Kiviniemi (1997: 14) pitävät mm. Neuvostoimperiumin romahdusta ja Venäjän kehitystä sekä Suomen EU-jäsenyyttä.

Viidenneksi, valintaan vaikuttivat saatavissa olevat aineistot. Kansainvälisten esikuvien välittyminen on helpottunut eri yhteistyöfoorumien myötä. Tärkeimmäksi niistä voidaan nostaa OECD<sup>16</sup>:n Public Management (myöhemmin käytetään lyhennettä PUMA) komitea vuodesta 1989 lähtien. PUMAn tehtäväksi määriteltiin tarjota jäsenmaiden poliittisille päättäjille ja viranomaisille tietoa julkisesta hallinnosta, helpottaa kontakteja ja kokemusten vaihtoa julkisen hallinnon uudistustehtävissä toimivien virkamiesten välillä. Edelleen sen tehtävänä on raportoida säännöllisesti poliittisille päättäjille ja yleisölle julkisen sektorin kehitystrendeistä sekä julkisen sektorin roolista taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä. Komitea voi kannustaa muutokseen tarjoamalla hyviä esimerkkejä, sillä on huomattu, että useimmat jäsenmaat tähtäävät samantyyppisiin uudistustavoitteisiin Suomen kannalta PUMAA pidetään tärkeänä komiteana, ja sen työhön on osallistuttu aktiivisesti. (Talouden parempaa palvelua 1993; Ulkoasiainministeriö 1999: 34.)

Julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ja makrotalouspolitiikan tuloksellisuuden lisääminen tulivat esiin OECD maiden hallitusten sopimuksessa kesäkuussa 1989. Hallitukset lupasivat toteuttaa politiikkaa, jonka tarkoituksena olisi ”edistää valtiontalouden tasapainoa ja hallinnon tehokkuutta”. Julkisia menoja allettaisiin ”tarkasti tutkimaan ja saattamaan paremman yleisen kontrollin” alaisiksi. Kollektiivinen, hallitusten virallinen päätös merkitsi sen tunnustamista, että kansantalouden yleisen suorituskyvyn ja julkisen toiminnan tuloksellisuuden välillä vallitsee yhteys. (Valtiovarainministeriö 1993: 5.)

---

<sup>16</sup> OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) perustettiin vuonna 1961. Suomi liittyi siihen vuonna 1969. Järjestön tavoitteena on mm. jäsenmaiden kestävän taloudellisen kasvun ja työllisyyden edistäminen. Toimintatapoina ovat tietojenvaihto, analyysityö, hallitusten päätöksenteon tutkimukset ja suositukset. (Ulkoasiainministeriö 1993: 7.)

Uudistusstrategiat ovat olleet esillä OECD:n ensimmäisessä eri maiden ministeritason tapaamisessa vuonna 1996. Tapaamisessa oli esillä jäsenmaiden jatkuvat ja strategiset pyrkimykset uudistaa julkisen sektorin johtamista ja löytää samankaltaisia ratkaisuja sekä julkisen hallinnon rooli vuorovaikutuksessa politiikan ja kansalaisten kanssa. (OECD 1996.) Hallinnon kehittämistiedon vaihdon foorumeina ovat toimineet myös alan tieteelliset järjestöt IIAS, IASIA JA EGPA<sup>17</sup>.

Lopuksi, lisääntyvän kansainvälistymisen myötä tutkijoiden, poliitikkojen ja virkamiesten yhteydet kasvavat ja tietämys muiden maiden kehityksestä välittyy entistä nopeammin maasta toiseen. Kansainväliset esimerkit ovat nykyään tärkeitä uudistusten lähtökohkia, uudistusideoiden levittäjiä ja vertailukohtia. Hallinnon uudistukset lopulta muotoutuvat ja toteutuvat eräänlaisen kansallisen ja paikallisen viitekehyksen sisällä, jossa paikkaan sidotut erityisolosuhteet, poliitikkojen ja virkamiesten priorisoinnit sekä kansalaisten suhtautuminen asioihin vaihtelee. (Haveri 2000: 10.)

Taulukkoon 5 on koottu keskeiset havainnot NPM-uudistusten lähtökohdista ja ulottuvuuksista vertailumaissa.

---

<sup>17</sup> International Institute of Administrative Sciences, International Association of Schools and Institutes of Administration, European Group of Public Administration.

Taulukko 5. NPM:n keskeiset lähtökohdat ja periaatteet maavertailuun sovitettuna.

Maat / NPM-ulottuvuudet	Yleinen lähtökoh- ta uudistuksille	Tehokkuus- periaatteet	Julkisen yrittäjyy- den reformit	Tulosvastuu- mallit
Uusi-Seelanti	Taloudelliset ja poliittiset syyt  Julkisen sektorin roolin uudelleen- arviointi	Kaupallisten ja ei-kaupallisten toimintojen erotta- minen  Julkisen sektorin henkilöstön vähen- täminen	Liiketoiminta  Ansaitseminen  Manageriaalinen autonomia	Läpinäkyvyys  Selkeät vastuusuh- teet  Sopimuksellisuus
Iso-Britannia	Poliittinen vallan- vaihdos  Julkisen sektorin supistaminen	Julkisen sektorin rajojen takaisin- vierittäminen  Liikkeenjohdon ideat hallinto- koneiston tehosta- miseen	Privatisointi  Next Steps- ohjelmat	Poliittisen ohjauk- sen tiukentaminen  Tulosten mittaami- nen  Tulosraportointi
Kanada	Taloudelliset ja poliittiset syyt  Tulosvastuun li- sääminen	Julkisen sektorin henkilöstön vähen- täminen  Palvelujen paran- taminen	Tuloskulttuuri  Palvelujulistukset	Johtamiskompe- tenssit  Luottamus
Alankomaat	Julkisen talouden ongelmat  Mallillinen moder- nisointi	Tuottavuutta paran- tavat operaatiot  Yksityistäminen	Tehokkuus  Yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen	Tilivelvollisuusope- raatio  Tulospalkkiot
Tanska	Julkisen talouden ongelmat  Hallinnon organi- satorinen ja kulttuu- rinen muutos	Debyrokratisointi  Yksityistäminen	Markkinameka- nismit  Vapaavirastot	Tuloskulttuuri  Uudet palkkaus- järjestelmät

### 3.2. Uudistamisen lähtökohdat ja intensiteetti

*Uusi-Seelanti* tuli maailmanlaajuiseen tietoisuuteen 1980-luvun puolivälissä syvälle menevistä ja radikaaleista julkisen sektorin hallinto- ja johtamisuudistuksista. Puhuttiin jopa ”Uuden-Seelannin mallista”. Radikaalien uudistusten vaihetta kesti kymmenisen vuotta,



jonka jälkeen on eletty hitaamman muutostahdin aikaa. Uudistuksia voidaan luonnehtia siten, että ne olivat tavoitteiltaan ja periaatteiltaan hyvin yhtenäisiä. Niillä oli yhteys taloudelliseen kriisiin kuin myös poliittisen ajattelutavan muutokseen. Poikkeuksellista kyllä, ne ajatukset ja suuntaviivat uudistuksista, jotka yleensä mielletään uusioikeistolaiseksi ajatteluksi, esiteltiin vasemmistohallituksen toimesta. (Pollitt 1997a; OECD 1999c.)

Uuden-Seelannin reformit mielletään voimakkaasti teoreettista näkemystä tukeviksi. Hallintoajattelijat kiinnostuivat NPM:stä ja julkisesta valinnasta, joiden periaatteet auttoivat byrokratiaongelman tunnistamisessa. Tällainen esimerkki on käsitys itse-intressinsä mukaisesti käyttäytyvistä virkamiehistä, jotka kasvattavat budjetteja ja virastojensa kokoa. Uuden-Seelannin reformimalliin omaksuttiin jossain määrin vaikutteita myös Ison-Britannian ja Australian uudistuksista. (Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996: 3; Pollitt 1997a: 143.)

Jälkikäteen arvioituna Uuden-Seelannin reformit olivat ohjelmaltaan ehkä kaikkein kokonaisvaltaisimpia verrattuna muihin merkittäviä uudistuksia läpikäyneisiin maihin. Tätä voidaan perustella seuraavilla seikoilla: uudistuksilla tavoiteltiin kauaskantoisia vaikutuksia. Tähtäimessä oli maan kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen. Uudistuksia luonnehti pyrkimys saada aikaan tuloksia mahdollisimman nopeasti. Lyhyessä ajassa toteutettiin varsin radikaaleja uudistuksia. Uudistuksia vei eteenpäin ja toteutti varsin pieni ryhmä avainasiantuntijoita, virkamiehiä ja poliitikkoja. Myös akateemiset asiantuntijapiirit suhtautuivat reformeihin innostuneesti ja myönteisesti. Kansalaisten mielipiteet reformeihin jakautuivat kutakuinkin kahtia, osa suhtautui myönteisesti ja osa huomattavasti kriittisemmin. (Pollitt 1997a: 138–152.)

*Ison-Britannian* NPM-reformien voidaan katsoa alkaneen siitä kun Margaret Thatcherin johtama konservatiivinen puolue voitti parlamenttivaalit vuonna 1979 ja Thatcherista tuli pääministeri. Pääministeri Thatcherin asema uudistusten eteenpäinviemisessä ja tunnetuksi tekemisessä muodostui merkittäväksi. Hän itsekin korosti pioneeriasemaansa uudistamisessa. Thatcher edusti vahvaa johtajuutta ja välitti reformeihin väkevää poliittista otetta. Thatcherin ansiota lienee myös se, että Ison-Britannian uudistuksilla katsotaan

olevan laajaa esikuvallista merkitystä muille uudistuksia tehneille maille. Toisaalta niiden radikaalisuus on jakanut yleisön mielipiteitä. (Pollitt 1997b.)

Konservatiivihallituksen ohjelmajulistuksen keskeisenä sisältönä oli julkisen sektorin kaventaminen ("rolling back the state"), koska julkisen sektorin katsottiin kasvaneen liian laajaksi ja tehottomaksi verrattuna yksityiseen sektoriin. Thatcherin hallituskausilla vuodesta 1979 vuoteen 1990 sekä julkisen sektorin laajuus että rakenne kokivat huomattavia muutoksia. Ison-Britannian reformit näyttävät jälkikäteen arvioituna olleen kokonaisvaltaisia ja strategiselta linjaltaan jatkuvia. Kuitenkaan varsinaista uudistusohjelmaa ei missään vaiheessa tehty. Uudistamista kuvataan asteittaiseksi oppimisprosessiksi, johon kuitenkin jossain määrin liittyi myös suunnanmuutoksia. (Pollitt 1997b: 174).

1990-luvun puoliväliin mennessä reformien vauhti kuitenkin hidastui. Osittain se johtui siitä, että hallituksesta tuli poliittisesti heikko, ja että sitä työllistivät voimakkaasti muut poliittiset probleemat, erityisesti EU:hun liittyvät kysymykset. Toisaalta myöskään tarvetta laajamittaisille uudistuksille ei enää ollut. (Pollitt & Bouckaert 2000.)

*Kanadassa* on uudistettu julkista sektoria hyvin määrätietoisesti. Yksityistäminen, tulosvastuun toteuttaminen sekä johtamisen parantaminen ovat olleet alusta lähtien uudistuksissa esillä. Reformeja on toteutettu 1980-luvun puolivälistä lähtien Mulroneyn ("edistykselliset konservatiivit") hallituksen johdolla ja liike-elämän konsulttien myötävaikutuksella. Uudistamisen mallia haettiin Uudesta-Seelannista. Myös Ison-Britannian ja USAn uudistusesimerkit ovat olleet vahvasti esillä. Uudistusten taustalla on ollut samankaltaisia tekijöitä ja niillä on myös haettu vastauksia samantyyppisiin ongelmiin kuin esimerkimaissa. Kanadan tapauksessa niitä olivat pakottava tarve pienentää julkisia menoja ja pyrkimys parantaa tulosvastuuta sekä uudistuksia vauhdittava poliittinen tahto ja vahva poliittinen ohjausote. (Toward Better Governance 1995.)

Byrokratiavastaisuus ja yksityisen sektorin erinomaisuus toistuiivat poliittisessa retorikassa. Uudistamisessa lähdettiin seuraamaan "pieni hallinto on hyvä hallinto" ohjetta. Sen mukaan julkista kulutusta oli vähennettävä, työn tuottavuutta parannettava sekä julkisia palvelutoimintoja tehostettava. Uudistamisen taustalla oli myös ajatus, että tuottava

ja tehokas julkinen hallinto on tärkeä tekijä koko maan kilpailukyvyn kannalta. Ensimmäiset uudistukset liittyivätkin henkilöstön vähentämiseen, yksityistämiseen sekä julkisten palvelujen parantamiseen. (OECD 1992; OECD 1999a; Pollitt & Bouckaert 2000: 209.)

Huolimatta lukuisista uudistusohjelmista ei Kanadassakaan ollut yhtä selkeätä ohjenuoraa, ”suurta suunnitelmaa” julkisen hallinnon modernisaatiota varten. Eikä uudistuksiakaan aina voitu viedä eteenpäin voimakkaan yksimielisyyden hengessä. Kaiken kaikkiaan reformien toteuttamista on luonnehdittu ”rauhalliseksi, arkiseksi ja pragmaattiseksi”. (Pollitt & Bouckaert 2000: 210–211.)

*Alankomaat* on mannereurooppalaisten ja anglosaksisten vaikutteiden ristiaallokossa. 1980-luvun uudistukset ovat toisaalta seuranneet mannermaista pyrkimystä desentralisoida ja deregularisoida keskushallinnon toimintaa sekä vahvistaa alue- ja paikallishallinnon toimintaa. Toisaalta erityisesti 1990-luvun alkupuolella kehittämishankkeiden painopiste on siirtynyt brittiläisten esikuvien mukaisesti yksityistämiseen sekä itsenäisten virastoyksiköiden muodostamiseen ja virastojen johtamisen ja tuottavuuskehityksen parantamiseen. (Temmes 1994: 269; Kickert 1997.)

Hyyryläisen (1999: 137) mukaan yhteiskunnallinen tilanne Alankomaissa 1980-luvun alussa oli hyvin samankaltainen kuin Suomessa kymmenen vuotta myöhemmin. Talouden ongelmana vaivasi budjettivaje. Otollisia edellytyksiä julkisen toiminnan perusteelliselle uudelleenarvioinnille loi poliittisessa elämässä tapahtunut ”siirtyminen vanhasta uuteen”.

Alankomaiden reformit ovat olleet luonteeltaan enemmän pragmaattisia kuin ideologisia. Tavoitteena on pikemminkin ollut julkisen talouden hoitaminen kuin ideologinen pyrkimys pienentää julkista hallintoa. Käytännönläheisyydestä ja pyrkimyksestä rationaalisuuteen kertonee myös se, että hallintoreformien valmistelussa ja päätöksenteossa on laajasti hyödynnetty tutkimusyhteisöjen asiantuntemusta. (Hyyryläinen 1999: 95, 110.)

Naschold (1995b: 26–27) luonnehtii Alankomaiden modernisaatioprofiilia siten, että sille on ominaista hajauttaminen, markkinaelementit ja sisäinen modernisaatio. Uudistusstrategia niin keskushallinnossa kuin paikallishallinnossakin on ollut suhteellisen jatkuva ja maltillinen. Edelleen sitä voidaan luonnehtia sanoilla ”vaiheittainen ja inkrementaalinen” (OECD 1999b: 1).

*Tanskan* julkista sektoria on uudistettu voimakkaasti 1980-luvun alusta lähtien. Paikallishallinnon uudistus ajoittuu jo 1970-luvulle, jolloin kuntien määrää merkittävästi supistettiin, mutta samalla niiden tehtäviä lisättiin. Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillisenä piirteenä julkinen sektori kasvoi hyvinvointitehtävien rakentumisen myötä 1960- ja 1980-lukujen välisenä aikana. (Rothwell 1997: 10.)

Tanskan uudistusten taustalla oli syvä talouden lama, joka koettiin jo 1980-luvun alussa. Hyvinvointivaltion yliorganisoituminen ja taloudelliset vaikeudet pakottivat tanskalaiset uudelleen arvioimaan julkisia palvelujaan. Uudistuksia jatkettiin taloudellisen tilanteen parantumisen jälkeenkin. Uudistusten painopisteet pysyivät kuitenkin samoina. (Leppänen 1992: 34; Rothwell 1997: 10; OECD 1997b.)

Tanskan uudistuksilla on myös poliittinen taustansa. 1980-luvun alussa poliittinen valta siirtyi porvari-keskustakoalitiolle. Uuden hallituskoalition reformit tähtäsivät aluksi hallintokoneiston supistamiseen, myöhemmin tuli mukaan hallintokulttuurin muutokseen tähtääviä elementtejä. Tanska alkoi omaksua yhä enemmän vaikutteita anglosaksisesta hallintoajattelusta. Temmes (1994: 245–246), arveleekin että tuolloin Pohjoismaiden hallinnon kehittämisen suunnannäyttäjän mantteli siirtyi tanskalaisten harteille.

Tanskan ’modernisaatio-ohjelmassa’ voidaan erottaa vaiheittaisia kehityskulkuja aina byrokratian purkamisesta ja palvelujen parantamisesta markkinaistamiseen ja yksityistämiseen. Merkittävää poliittista mielenkiintoa reformit eivät kuitenkaan herättäneet. Reformeja on pikemminkin tarkasteltu hyvin pragmaattisesti siten, että ne on nähty ongelmien ratkaisemisena ja välttämättöminä toteuttaa. Eri hallitukset ovat ottaneet reformit poliittiselle agendalleen. Eri puolueilla on ollut samankaltaisia näkemyksiä siitä, millaisena maan julkinen sektori halutaan nähdä tulevaisuudessa ja millä uudistuksilla siihen

päästään. Uudistuksia on viety eteenpäin valtiovarainministeriön ja sen keskeisten virkamiesten toimesta. Reformeja on luonnehdittu pikemminkin selektiivisiksi, valikoiviksi kuin kokonaisvaltaisiksi. (Rothwell 1997: 10–23.)

Naschold (1995b: 27–28) luonnehtii Tanskan modernisaatioprosessia hyvin samankaltaiseksi kuin Alankomaiden ainakin siinä suhteessa, että on ollut kyse jatkuvasta, mutta inkrementaalista uudistusprosessista. Rakenteeltaan uudistukset ovat olleet samankaltaisia; yksityistämistä ja markkinaistamista, hallinnon hajauttamista ja hallinnon ohjauksvälineiden uudistamista.

### 3.3. Tehokkuusperiaatteet vertailumaissa

#### *Uusi-Seelanti*

Maittainen kuvaus aloitetaan Uudesta-Seelannista, jossa julkisen talouden vaikeudet ja politiikassa tapahtunut vallanvaihdos johtivat julkisen sektorin laajuuden uudelleenarviointiin. Tämä tapahtui 1980-luvun puolivälin tienoilla. (Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996: 2.)

Talouspolitiikan uudet suuntaviivat nimettiin valtiovarainministerin Sir Roger Douglasin mukaan ”rogernomics:iksi”. Sen sanoma tiivistettynä oli, että markkinoille tuli taata vapaus toimia, monimutkaista sääntelyä ja tukiviidakkoa oli karsittava, ja että julkisen hallinnon tulee puuttua markkinoiden toimintaan mahdollisimman vähän. Monien mielestä oli erikoista, että nämä ajatukset esitettiin poliittisen kentän vasemmalta laidalta. Talouspolitiikan muutokset käynnistivät uudistukset monilla palvelusektoreilla. (OECD 1993.)

Julkisen hallintokoneiston toimintaa kritisoitiin siitä, että organisaatioilta puuttuvat selkeät tavoitteet, toimintasuunnitelmat ja johtamisstrategiat. Ministeriöillä on liian vähän tehokkaita kontrollimekanismeja tulosten tarkastelua varten. Tulosten sijasta kiinnitetään liikaa huomiota panoksiin. Johdolla ei ole riittävästi toimintavapautta. (Toward Better Governance 1995.)

Näiden kriittisten huomioiden pohjalta lähdettiin rakentamaan uudistuksia. Niille yhteisiä piirteitä olivat tehokkuus ja taloudellisuus toimintaperiaatteina, julkisten palveluiden laadun ja responsiivisuuden parantaminen kuitenkin niin, että samanaikaisesti voidaan vähentää valtion menoja ja jopa pienentää julkisen sektorin kokoa. Johdon toimintavapauksien lisäämisen ehtona oli tulosvastuumekanismien täsmentäminen. (Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996: 4–6,81; Pollitt 1997a: 143; OECD 2000a; OEDCD 2001b.)

Julkisen sektorin roolin arvioinnissa päädyttiin siihen, että valtion tulisi olla osallisena vain niissä toiminnoissa, joita ei-julkiset, kuten yksityisyrittäjät tai vapaaehtoisjärjestöt eivät voi muilla tavoin taloudellisemmin ja tehokkaammin tuottaa. Hallintokoneiston uudistamisessa keskeistä oli kaupallisten ja ei-kaupallisten toimintojen erottaminen. Julkisesti rahoitettujen palveluiden hankintoja alettiin kilpailuttaa. (Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996: 4–6.)

Valtionyhtiöiden yksityistämishjelmassa kiinnitettiin huomiota mm. myyntitekniikoihin. Yksityistäminen kohdistui lähinnä energia-, pankki-, liikenne- ja telealalla toimiviin valtionyhtiöihin. (Boston ym. 1996: 65–66, 370.) Tavoitteena oli lisätä tehokkuutta, pienentää ja uudistaa julkisen sektorin roolia, vähentää julkista kulutusta ja paikata budjettivaajetta. Yksityistämällä onnistuttiin purkamaan monopoleja ja lisäksi myynneistä saadut tulot olivat hyviä. (Salminen & Viinamäki 2001: 28–29.)

Uudistuksilla vähennettiin radikaalisti julkisen sektorin henkilöstöä. Esimerkiksi vuosien 1988–1994 välillä virkamiesten lukumäärä putosi miltei 60 %:lla 88 000sta 37 000een. Muutosta pidettiin rajuna siitä huolimatta, että kyseinen luku sisältää valtionyhtiöiden palvelukseen siirtyneet henkilöt. (Pollitt & Bouckaert 2000: 256.)

*Iso-Britannia*

Seuraavana on vuorossa Ison-Britannian uudistusten kuvaus. Ison-Britannian reformit ovat, etenkin tehokkuusperiaatteiden näkökulmasta olleet merkittäviä ja huomiota herättäviä esimerkkejä. Ainakin mitä tulee julkisen sektorin uudistamista koskeneisiin linjauksiin ja yksityistämiseen.

Ison-Britannian uudistuksissa painopaino etenkin vuodesta 1979 aina 1980-luvun puoli-väliin oli taloudellisuuden ja tehokkuuden arvoilla. Vaikuttavuuden ja laadun kysymyksiin alettiin kiinnittää huomiota vasta vuosia myöhemmin. Esimerkiksi Citizen's Charter, palvelusitoumusjärjestelmä käynnistettiin vuonna 1991. (Pollitt 1997b: 172; OECD 1998.)

Margaret Thatcherin johtamat konservatiivihallitukset olivat vallassa vuosien 1979–1990 välisenä aikana. Tuon ajan hallintopolitiikkaa luonnehditaan thatcherismiksi. Thatcherismi merkitsi vankkaa oikeistolaisuutta, markkinataloutteen ja kilpailuun tukeutumista (Salminen 1986: 47, 53). Thatcherin merkitys tuon ajan hallintoreformeissa on suuri, sillä pääministeri on Isossa-Britanniassa avainasemassa kun on kyse reformien toteuttamisesta. Thatcher toi puheissaan esiin kriittisen asenteensa suhteessa julkiseen hallintoon ja virkamiesjohtajiin, kun taas yksityistä sektoria ja sen johtamiskäytäntöjä hän ihanoi. (Hyyryläinen 1999: 88–93.)

Konservatiivien ohjelmajulistukseen (The Conservative Manifesto 1979) liittyi voimakas arvolutaus. Siinä puututtiin mm. seuraaviin ”epäkohtiin”:

- Valtio vie liian paljon kansantuotteesta, joten sen osuutta pitää radikaalisti supistaa. ”Julkisen sektorin rajojen takaisinvierittäminen on aloitettava”. Liiallinen julkinen kulutus ja velanotto kasvattavat hintoja ja työttömyyttä. Pitkällä tähtäyksellä se heikentää hyvinvointia.
- ”Better value for money” eli parempaa vastiketta veromarkoille saadaan julkisten menojen tuhlausta hillitsemällä ja laittamalla byrokratia kuriin sekä purkamalla turhaa hallintoa ja henkilöstöä.
- Verorasitusta on kevennettävä, sillä ihmisille pitäisi jäädä palkastaan enemmän käteen.

- Yrityksiä ei pidä kansallistaa, vaan päinvastoin on palautettava yksityinen omistajuus.

Seuraavaa hallituskautta (v. 1983–1987) varten konservatiivien ohjelmajulistus oli sanomaltaan jopa edellistä rohkeampi ja keinoiltaan radikaalimpi. Sen julkisen sektorin uudistamista koskeva keskeinen linjaus oli voimakas yksityistäminen, virkamiesten määrän vähentäminen ja parempien johtamiskäytäntöjen omaksuminen. Uudistuksia jatkettiin vielä Thatcherin kolmannellakin hallituskaudella. (The Conservative Manifesto 1983; The Conservative Manifesto 1987.)

Thatcher suosi liikemiehiä reformiensa ”tehokkuusneuvonantajina”. Kuuluisin heistä lienee ollut alkujaan Marks & Spencer tavarataloketjun toimitusjohtajan tehtävissä toiminut Sir Derek (myöhemmin Lord) Rayner. Rayner toteutti muun muassa keskushallinnon arviointeja, joiden tavoitteena oli säästöjen aikaan saaminen päällekkäisyyksiä poistamalla. Uudistuspolitiikkaa alettiin luonnehtia termillä ”raynerismi”. Sen keskeinen viesti oli, että hallinnon uudistamisen on lähdettävä hallinnon sisältä. (Pollitt 1990; 1997b: 178). Hyyryläinen 1999: 130–131.)

Ensi vaiheessa uudistukset olivat hallinnonalakohtaisia byrokratiatalkoita, joissa julkisuudenkin valokeilassa etsittiin ”hallinnon hulluuksia ja tehottomuuksia”. Kampanjatyypisellä otteella toimineet hallinnon uudistajat saivat näin yleisen mielipiteen tuella myös johtavat virkamiehet uskomaan aikojen muuttuneen ja toden olevan kysymyksessä. (Temmes 1994: 256.)

Uudistusten taustalla olivat toisaalta käytännölliset syyt, toisaalta yksityistämistä leimasi voimakas ideologinen lataus. Heikkoa talouden tilannetta voidaan pitää käytännöllisenä syynä, joka haastoi tekemään uudistuksia. Ennen Thatcherin valtakautta maan talous oli heikossa kunnossa, työttömyys korkealla ja valtion velkaantuminen kasvussa. Samaan aikaan valtion hyvinvointitehtäviä lisättiin ja valtion toiminta koski yhä laajempaa osaa yhteiskunnasta. Tämä taas johti julkisen sektorin henkilöstömäärän kasvuun. (Niskanen & Salminen 1993: 43; Pollitt 1997b: 163–170.)



Valtionyhtiöiden yksityistäminen on koskettanut niin kaupallisella periaatteella toimivia yhtiöitä kuin myös sääntelytehtäviä hoitavia yhtiöitä. Kaikkiaan yksityistäminen on ulottunut kymmeneen yhtiöihin, ja sen kautta lähes miljoona työpaikkaa on siirtynyt julkiselta yksityiselle sektorille. Valtio-omisteinen sektori on pienentynyt miltei kahdella kolmanneksella. (OECD 1993: 180; Pollitt 1997b: 170.)

Tehtyjä yksityistämistoimenpiteitä on perusteltu mm. yritysten tappiollisuudella ja halulla laajentaa yritysten omistus pohjaa sekä kaventaa julkisen sektorin osuutta kansantalouden kulutuksessa ja investoinneissa. Valtion tarvitsemia lisätuloja hankittiin mieluummin privatisoimalla julkista omaisuutta kuin korottamalla veroja. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1991.)

Niskanen ja Salminen (1993: 44) arvelevat, että oli poliittisesti helpompaa toteuttaa julkisen talouden tervehdyttäminen privatisoinnin nimellä kuin toteuttaa se suoraviivaisesti julkisia menoja leikkaamalla ja tukia lakkauttamalla. Kuitenkaan kyse ei ollut yhtenäisestä yksityistämisohjelmasta.

Valtionyritysten yksityistämisen taustalla 'erikoisuutena' oli vahva aatteellinen ote ja pyrkimys valtion roolin takaisinvierittämiseen. Yksityistämisessä on pitkälti ollut kyse aiemmin kansallistettujen yhtiöiden luovuttamisesta takaisin yksityiseen omistukseen. Markkinamekanismit nähtiin kaikkein parhaimmaksi taloudellisen tehokkuuden ja innovaation lähteeksi sekä kuluttajien kannalta parhaan hyödyn tuottajiksi, laadun ja valinnan mahdollistajiksi. Privatisoinnilla haluttiin myös vähentää ammattiyhdistysliikkeen valtaa. (OECD 1998.)

Yksityistämisellä saavutettiin monia etuja. Monopoliin purkaminen on useissa tapauksissa ollut onnistunutta, saadut myyntitulot ovat olleet hyviä, julkisen sektorin velvoitteet ovat vähentyneet ja yritysten kannattavuus on parantunut. Tosin epäonnistumisiakin kohdattiin joidenkin tappiollisten osakeantien kohdalla. (OECD 1998; Salminen & Viinamäki 2001: 28–29.)

Näiden kaikkien linjausten ja toimenpiteiden ansiosta keskushallinto pienentyi, paikallis-  
hallinnon kasvu estyi ja julkinen sektori pääsi eroon taloudellisesti raskaasta subventioin-  
tuetusta yritystoiminnasta. Keskushallinnon henkilöstömäärän vähentymistä Isossa-Bri-  
tanniassa selittää suurelta osin kansallisesta terveydenhoitojärjestelmästä irrotettujen osi-  
en (NHS Trusts) muuttaminen liikelaitoksiksi. Poliittisia kompromisseja jouduttiin kui-  
tenkin tekemään, ja luopumaan kaikkein kovimmista julkisen sektorin leikkauksista.  
(Niskanen & Salminen 1993: 44–46.)

### *Kanada*

Kanadassa julkisen sektorin modernisaatiotoimenpiteet aloitettiin 1980-luvun puoli-  
välissä. Uudistamisen lähtökohtana oli julkisen kulutuksen vähentäminen sekä työn tuot-  
tavuuden ja julkisten palvelutoimintojen tehokkuuden ja laadun lisääminen. (OECD  
1992). Kanadan ”uudistusmallin” periaatteena on ollut rakentaa sellainen hallinto, johon  
”on varaa”. Ensimmäiset uudistustoimenpiteet kohdistuivat henkilöstön määrän supista-  
miseen, yksityistämishjelman laatimiseen sekä julkisten palvelujen tehokkuuden ja vai-  
kuttavuuden lisäämiseen. (OECD 1992; OECD 1999.)

Julkisen sektorin henkilöstöä vähennettiin tuntuvasti 1980-luvun puolivälissä ja 1990-  
luvun alussa. Viisivuotiskaudella tavoitteena oli vähentää 15 000 henkilötyövuotta. Toi-  
menpiteiden seurauksena virkamiesten määrä väheni lähes viidenneksellä. (OECD 1995:  
140–141.)

Public Service 2000 ohjelma linjasi 1990-luvun alussa tavoitteet julkisten palvelujen pa-  
rantamisesta ja vastikkeen tuottamisesta kansalaisten veromarkoille. Tarkoituksena oli  
modernisoida palvelujen tuottamista ja lisätä yhteistyötä julkisen, yksityisen ja vapaaeh-  
tois sektorin palveluntuottajien välillä.

Julkisen talouden vaikeudet sävyttivät tehtyjä toimenpiteitä. 1990-luvun ensimmäisinä  
vuosina jouduttiin turvautumaan palkkojen jäädytykseen ja leikkaamaan hallintomenoja.  
Menojen kasvulle asetettiin tiukat rajat. Hallinnon uudistamisessa otettiin käyttöön jä-  
reämmät työkalut, kuten tehtävien supistaminen, organisaatioiden yhdistäminen, lakkaut-

taminen ja yksityistäminen. Budjettileikkauksia jatkettiin aina 1990-luvun puoliväliin asti, jonka jälkeen talouden tilanne kohentui.

Uudistaminen jatkui kuitenkin, tosin hieman toisenlaisilla painotuksilla. "Getting Government Right" (1997) uudistusohjelma (julkaistu 7.3.1996) pyrki kehittämään palveluunautunutta ja asiakaskeskeistä hallintoa sekä vahvistamaan kansalaisten luottamusta hallintoon. Se korosti hallinnon palveluluonnetta tiukan säästökuurin jälkeen. Hallinnon pienentämisoperaatiot koettiin varsin onnistuneiksi. "Valtionhallinnon saaminen oikeille urille" merkitsi myös toiminnan tuloksellisuuden ja tulosvastuun korostamista. (OECD 1997b.)

#### *Alankomaat*

Alankomaiden keskeiset uudistustavoitteet ja tehdyt toimenpiteet noudattelivat edellä kuvattuja linjoja eli vähentää julkisen sektorin henkilöstöä ja pienentää julkisia menoja sekä parantaa julkisten palvelujen laatua. Keskeisiä uudistuskeinoja ovat olleet privatisointi, desentralisaatio ja deregulaatio sekä hallinnollisten menettelytapojen ja prosessien yksinkertaistaminen. Uudistamiselle olivat ominaista erilaiset "operaatiot" (kuten Suuri tehokkuusoperaatio), joilla pyrittiin pienentämään virastojen kokoa ja tehtäviä. (OECD 1992.)

Julkisen sektorin uudistukset käynnistyivät jo 1980-luvun alussa. Vuosina 1982–1986 toteutettiin kattava valtionhallinnon uudelleenorganisointihanke. Se kosketti henkilöstöhallintoa sekä ministeriöiden toimintoja ja organisaatioita. Uudelleenorganisointi merkitsi myös keskushallinnon tehtävien ja toimivallan hajauttamista. Keskeisenä toimintaajatuksena julkisen hallinnon uudistamisessa on ollut "paremmin palveleva hallinto pienemmällä henkilöstöllä" ja "vähemmän virkamiehiä, mutta parempaa palvelua". (OECD 1992; Ministry of Finance 2002.)

Uudistusoperaatioiden tarkoituksena oli sopeuttaa julkinen sektori uuteen poliittiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen tilanteeseen. Näitä "suuria operaatioita" olivat julkisten menojen arvioiminen, keskushallinnon uudelleenorganisointi ja tehtävien delegoimi-

nen, julkisen ohjauksen ja sääntelyn purkaminen, byrokratian purkaminen sekä virkojen supistaminen ja privatisoiminen. Reformien paketoiminen operaatioiksi kertoi strategisesta ja jatkuvasta uudistamisesta (OECD 1992; Hyyryläinen 1999: 138, 160–161.)

Uudistamiseen kuului myös henkilöstön vähentäminen. Vuosina 1988–1990 asetettiin jokaiselle ministeriölle tavoitteet virkojen vähentämisestä. Ministeriötasolla henkilöstön väheneminen oli kymmenen prosentin luokkaa. Julkisen sektorin henkilöstö kokonaisuudessa väheni 15 %:lla. Supistamisen alussa pidettiin tarpeellisena kohottaa työn tuottavuutta. Sitä varten vertailukohteena käytettiin yksityisen sektorin tuottavuuslukuja. Henkilöstöpolitiikassa erityistä huomiota kiinnitettiin sairaus- ja muiden tilapäisten poissaolojen vähentämiseen. Henkilöstön vähentämistoimenpiteisiin palattiin vielä 1990-luvun lopulla. (OECD 1992: 63–67; OECD 1993: 119–126; Korsten & van der Krogt 1995; PUMA 1998; OECD 1999b: 6.)

Yksityistäminen on ollut Alankomaissa eräs julkisen hallinnon uudistamisen pääkeinoista. Se omaksuttiin toimintalinjaksi jo varsin aikaisin eli vuonna 1982. Teemaksi tuli ”more market and less government”. Yksityistämisen taustalla olivat sekä periaatteelliset seikat eli näkemys siitä, että julkisen hallinnon ei pidä tehdä sellaista, minkä yksityinen sektori voi tehdä yhtä hyvin tai jopa paremmin sekä taloudelliset seikat eli on yksityistettävä niitä toimintoja, joita yksityinen sektori voi suorittaa alemmin kustannuksin. (Lappi & Linkola 1993: 53.) Yksityistämällä vähennettiin myös julkisen sektorin henkilöstöä merkittävästi. Julkisten yhtiöiden joukko on alun perinkin ollut suhteellisen suppea, eikä niitä ole saatettu valtion omistukseen kansallistamisen kautta. Valtio-omistusta on ollut sektoreilla, johon sillä on ollut sosiaalisia ja taloudellisia intressejä ja jossa valtion mukanaolo on katsottu perustelluksi.

Yksityistämällä tavoiteltiin budjettisäästöjä ja tuottavuuden parantamista, julkisen hallinnon toimintojen uudelleenjärjestämistä ja markkinavoimien vaikutuksen lisäämistä palvelujen tuotannossa. Yksityistämisen painopiste muuttui alun pyrkimyksestä saada aikaan budjettisäästöjä kohti tehokkuuden tavoittelua sekä yksityisen sektorin vahvistamista. Sen myönteisiksi vaikutuksiksi on arvioitu tuottavuuden ja laadun paraneminen,

asiakspiirin laajentuminen sekä kustannustehokkuuden lisääntyminen. (Haffner & Berden 1998; Salminen & Viinamäki 2001: 28–29.)

### *Tanska*

Tanskassa tehokkuusperiaatteiden toteuttamisen kannalta huomio kiinnittyy ensinnä talouden tilaan. Se koettiin jopa niin vaikeaksi, että alettiin puhua ”Tanskan taudista”. Siihen johtivat julkisten menojen kasvu ja valtion lainanoton merkittävä lisääntyminen sekä samanaikaisesti tapahtunut palkka- ja tuotantokustannusten nousu. (Suikoff 1993.)

Hallitus laati talouspoliittisen ohjelman talouden tasapainottamiseksi vuonna 1982. Ohjelman keskeisiä kohtia olivat toimenpiteet julkisen sektorin kasvun rajoittamiseksi. Sitä varten ohjelmassa mainittiin henkilöstön kasvun hillitseminen ja maltilliset palkankorotukset, joidenkin sosiaalietuksien leikkaaminen, investointien supistaminen sekä kuntiin kohdistuvat säästötoimenpiteet, kuten valtionapujen leikkaukset ja kunnallisveron kiristäminen. (Leppänen 1992: 34.)

Varsinainen julkisen sektorin modernisointiohjelma<sup>18</sup> julkaistiin hallituksen toimesta seuraavana vuonna. Sen tavoitteena oli uudistaa ja tehostaa julkisen hallinnon toimintaa voimavaroja lisäämättä. Julkisen hallinnon kasvua pyrittiin pysäyttämään säästöillä, päällekkäisen hallinnon purkamisella ja työn tuottavuutta parantamalla. Lisäksi julkaistiin henkilöstön vähentämistavoitteita. Julkista kulutusta oli hillittävä ja byrokratiaa purettava. Valtion toimintoja alettiin yksityistää. Uudistusten taustalla oli myös kansalaisten hallintoon kohdistama voimakas kritiikki. (OECD 1993; Suikoff 1993.)

Tästä syystä reformit suuntautuivat aluksi hallinnon keventämiseen ja byrokratian purkamiseen. Tavoitteen vauhdittamiseksi käynnistettiin informaatiokampanjoita ja säästötalkoita. Muutamaa vuotta myöhemmin työ kohdentui hallinnonalakohtaiseksi ja jopa laajemmaksi hallinnon kehittämisohjelmaksi, johon sisältyi järjestelmämuutoksia ja hallintokulttuurisia aineksia. Henkilöstönvähentämistavoite oli 15 % luokkaa. (Emt.)

---

<sup>18</sup> ”Placing citizens in the centre with better and cheaper solutions enabling a lower burden of taxation”.

Valtionyhtiöiden merkitys ei ole ollut Tanskassa niin keskeisessä roolissa kuin muissa esimerkkimaissa. Tästä harvalukuisesta joukosta on useita yhtiöitä kuitenkin yksityistetty. Privatisointitoimenpiteitä on tarkoitus jatkaa 2000-luvun aikana loppuissakin yhtiöissä. (OECD 2000c.)

### 3.4. Julkisen yrittäjyyden ilmeneminen

Miten julkinen yrittäjyys on kuvattavissa esimerkkimaissa? Yksi ilmaus on "letting managers manage". Se pitää sisällään esimerkiksi päätäntävällän hajauttamisen organisaatiossa alaspäin, toiseksi toimintaa rajoittavien säännösten purkamisen ja kolmanneksi joustavuuden ja toimivallan lisäämisen tulosten aikaansaamiseksi. (OECD 1995: 94.) Maatarkastelut aloitetaan jälleen Uudesta-Seelannista.

#### *Uusi-Seelanti*

Julkista yrittäjyyttä koskevia uudistusperiaatteita "Uuden-Seelannin mallissa" ovat liiketoiminta ja ansaitseminen. Ne olivat osa hallituksen pyrkimyksiä vähentää julkisia menoja ja julkisen talouden vajetta sekä tehostaa toimintaa. Maan valtiovarainministeriö asetti vuonna 1986 taloudelliset periaatteet ohjaamaan kaupallistamista. Periaatteeksi muodostui toteamus, jonka mukaan "julkiset palvelut tuotetaan tehokkaammin ja pienemmän organisaation toimesta". Julkisen sektorin ylläpitämä liiketoiminta tulisi järjestää kuten yksityisellä sektorilla. Keskeistä oli erottaa kaupalliset ja hallinnolliset tehtävät toisistaan. Toimintoja ulkoistettiin laajasti ja erityyppisiä urakoita kilpailutettiin. Julkisen yrittäjyyden uudistuksilla toteutettiin huomattavia omaisuuden rationalisointitoimenpiteitä ja julkisen sektorin henkilöstön vähennyksiä.

Liiketoiminta organisoitiin valtionyhtiömuotoon (state owned enterprise). Keskeinen uudistusta ohjaava laki "The State Owned Enterprises Act" säädettiin vuonna 1986. Se määritteli valtionyhtiöiden toiminnan ja niiden ohjauksen. Valtion yritystoiminnan piiriin lukeutuivat mm. posti- ja telehallinto, rautatiet, hiilikaivos ja valtion painatustehtävät. Lain tavoitteena oli pienentää valtionhallinnon kokoa ja tuoda palvelutuotantoon liik-

keenjohtamista sekä hankkia tuloja valtiolle. Edellä mainitut yhtiöt avattiin kilpailulle poistamalla niiltä lähes kaikki monopolioikeudet ja rajoitteet. Useissa palveluissa toteutettiin ”käyttäjä maksaa” periaatetta, eli palvelumaksut otettiin laajasti käyttöön. Myöhemmin osa valtionyhtiöistä yksityistettiin. Yksityistämisestä saatuja varoja käytettiin julkisen velan maksamiseen. (OECD 1995: 44; Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996: 4–6.)

Valtionyhtiöissä hallinnon yksiköitä ja toimintoja muutettiin kaupalliselle pohjalle. Yhtiöille asetettiin pääasiassa liiketoiminnallisia tavoitteita. Yhtiöiden johtajille annettiin periaatteelliseksi missioksi johtaa näitä yrityksiä samalla tavoin kuin johdetaan menestyksellistä liiketoimintaa. (OECD 1993.)

Yhtiöille annettiin myös huomattava manageriaalinen autonomia. Suhteet esimerkiksi ministereihin muodostuivat etäisemmiksi ja rahoitukseen liittyvää toimintavapautta lisättiin. Samalla vaatimuksia tuloksellisuudesta tehostettiin ulkopuolisella arvioinnilla. Eikaupallisissa toiminnoissa vahvistettiin tukitoimien läpinäkyvyyttä. Valtionyhtiöiden johtajat asetettiin vastaamaan poliittiselle taholle eli ministereille tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Pari vuotta myöhemmin julkisen sektorin uudistamista jatkettiin koko julkisen sektorin instituutioita ja lainsäädäntöä koskevalla uudistamisella (The State Sector Act vuonna 1988). Lain tavoitteena oli lisätä julkisten toimintojen tehokasta johtamista toisaalta lisäämällä johdon toimintavapautta ja toisaalta selkiyttämällä vastuuta. Laki merkitsi suuria muutoksia julkisen sektorin ylimmän johdon asemaan. Sen myötä otettiin käyttöön uudet menettelytavat nimitettäessä johtajia, työsopimukset muutettiin määräaikaisiksi ja tulospohjaisiksi. Laki muutti myös työlainsäädäntöä ja erityisiä ansiosopimuksia. Uudistuksen yhteydessä luovuttiin aiemmasta keskitetystä valtiotyönantajafunktiosta. Virastoille annettiin vastuu henkilöstön palvelussuhteiden, palkkojen ja kehittämistoimien sopimisesta. Julkisen sektorin palvelussuhteita on pyritty lähentämään yksityisen sektorin palvelussuhteisiin. Tulosjohtamisjärjestelmiä, tulokseen perustuvaa palkkausta sekä määräaikaisia työsopimuksia on ulotettu myös muille organisaatiotasolle kuin johtoon. (OECD 1995: 54; ks. myös Temmes 1994: 258–261.)

*Iso-Britannia*

Ison-Britannian reformeissa oli keskeistä privatisoinnin ja markkina-ajattelun voimakas eteenpäinvieminen. Julkisten toimintojen laaja privatisointiohjelma toteutettiin 1980-luvun puolivälin jälkeisenä aikana. Voidaan myös sanoa, että Ison-Britannian reformeissa on alusta lähtien korostettu yksityisen sektorin toimintatapoja ja markkinaehtoisten ratkaisujen soveltamista julkisiin organisaatioihin. (Pollitt 1997b: 166–171.)

Next Steps -ohjelma uudisti (vuosien 1989–1996 aikana) virasto- ja virkamiesjärjestelmää merkittävästi. Periaatteena oli soveltaa virastoihin liikkeenjohtamista. Virasto-uudistusohjelma pyrki toisaalta lisäämään johtajien toimintavapautta tehokkaan ja joustavan toiminnan varmistamiseksi. Toisaalta selkeänä tavoitteena oli tulosvastuun aikaansaaminen. Ohjelmaan kuului myös johtamistaitojen kehittäminen. Se lienee perua Thatcherin useasti toistamasta näkemyksestä, jonka mukaan virkamiesten tulisi omaksua parempia johtamistaitoja nimenomaan talousjohtamisen kysymyksissä. (Pollitt 1997b: 172.)

Next Steps:in ideana oli erillisten toimeenpanoyksiköiden (Agency) perustaminen, jolloin pienet ydinosastot jätettiin huolehtimaan strategisten suuntaviivojen asettamisesta ja kontrollista. Yksikön johdossa oleva toimitusjohtaja vastasi yksikön tuloksellisuudesta, tulostavoitteiden saavuttamisesta ja niiden raportoinnista ministerille. Jokaiselle työntekijälle asetettiin henkilökohtaiset tulostavoitteet, joiden saavuttamista arvioitiin työntekijän ja esimiehen välisissä tuloskeskusteluissa. Työntekijöiden toimintavapautta tulostavoitteiden saavuttamiseksi lisättiin.

Next Steps -ohjelma suunnattiin parantamaan johtamista julkisella sektorilla sekä parantamaan julkisten palvelujen laatua ja ”tuomaan vastiketta veromarkoille”. Sen myötä kiinnitettiin huomiota johtajien rekrytointiin, urasuunnitteluun ja koulutukseen. Vuosien myötä ohjelma ulotettiin koskemaan entistä useampia virastoja ja entistä suurempaa joukkoa julkisen hallinnon palveluksessa olevia.

Palkkausjärjestelmän uudistaminen kuului jo 1990-luvun alun reformeihin. Vuosien varrella järjestelmää on uudistettu useaan otteeseen. Vuoden 2002 alussa voimaan tulleen



uuden palkkausjärjestelmän peruseriaatteita ovat työn vaativuus ja suoriutuminen. Työsuoritusten perusteella jaetaan erilaisia palkkioita ja bonuksia. Henkilöstön työsuoritusten arviointi onkin keskeinen osa tulosjohtamista. (OECD 2002.)

Isossa-Britanniassa henkilöstöön kohdistuvia uudistuksia on pääasiassa toteutettu osana muita rakenteellisia reformeja. Toimintavapauksien ja tulospalkkioiden lisäämistä leimasivat usein pyrkimykset supistaa julkisia menoja ja kontrolloida kehitystä. (OECD 1995: 125.)

### *Kanada*

Julkisen yrittäjyyden sisällöksi Kanadan reformeissa voi nähdä hallintokulttuurin muuttamisen tuloskulttuurin suuntaan. Henkilöstöjohtaminen ja henkilöstöresurssien kehittäminen ovat olleet uudistusteemoissa ja toimenpiteissä koko ajan esillä. Canadian Center for Management Development (CCMD) perustettiin vuonna 1988 edistämään johtajuuskoulutusta. Henkilöstöjohtamisen strategista ohjausta varten perustettiin Human Resources Development Council (HRDC) pari vuotta myöhemmin. Samana vuonna otettiin käyttöön ns. johdon harjoittelijaohjelma, jolla oli tarkoitus houkutella yliopistoista valmistuneita ”huippuyksilöitä” valtionhallinnon palvelukseen. (OECD 1995.)

Ohjelmajulistus palvelujen parantamiseksi (Public Service 2000) kätki taustalleen pyrkimyksen keventää julkista hallintoa, saada aikaan säästöjä sekä modernisoida johtamiskäytäntöjä. Se oli luonteeltaan pikemminkin teknokraattinen uudistusasiakirja, eikä niinkään poliittinen julistus. Ohjelman tarkoituksena oli luoda toimenpiteitä, joilla lisätä henkilöstön työmotivaatiota ja sitä kautta parantaa julkisten palvelujen tehokkuutta ja tuottavuutta. Ohjelman lanseeraaminen tapahtui 1990-luvun alussa. (Treasury Board of Canada Secretariat 1997: 1.)

Ohjelman myötä sektorijohtajien toimintavapautta ja tulosvastuuta toiminnan suuntaamisessa ja resurssien allokoinnissa lisättiin. Tavoitteena oli saada aikaan enemmän innovaatioita, laadukkaampia palveluja ja parempia tuloksia. (Office of the Auditor General of Canada 2001: 3–4, 15.)

Ohjelmajulistus toi muutoksia sekä lainsäädäntöön että johtamiskulttuuriin ja -rooleihin. Henkilöstön asenteiden ja omaksuttujen käytäntöjen muuttamiseen kätkeytyi paljon haasteita ja muutosvastarintaa. Henkilöstön haluttiin hyväksyvän ajatus jatkuvasta oppimisesta. Virastojen tuli ohjelman mukaan tarjota henkilöstölleen urasuunnittelua ja koulutautumismahdollisuuksia. Huomionarvoista myös oli, että tulosten aikaansaamista ei säilytetty pelkästään johdon harteille, vaan tunnustettiin koko henkilöstön avainasema tuloksellisessa toiminnassa. Lähtökohtana oli luonnollisesti huomioida kansalaiset hallinnon asiakkaina. Palveluissa saatiinkin parannusta aikaan kun perustettiin ns. yhden luukun periaatteella toimivia palvelupisteitä. (Office of the Auditor General of Canada 2001: 4.)

Ohjelmaa kritisoitiin siitä, että käytännössä henkilöstön kouluttamiseen ja urakehitysmahdollisuuksiin ei panostettu riittävästi. Lisäksi alituiset säästöpainet aiheuttivat henkilöstölle stressiä ja heikensivät työyhteisön hyvinvointia. Pian ohjelman julkaisemisen jälkeen tehdyt säästötoimenpiteet, jotka kohdistuivat myös palkkoihin ja muihin henkilöstökuluihin, olivat omiaan aiheuttamaan ohjelman läpiviemiselle vahinkoa. (Office of the Auditor General of Canada 2001: 14, 17.)

Poliittista tukea uudistustyölle yleensä olisi kaivattu enemmän. Etenkin edellä kuvattu Public Service 2000 -ohjelma jäi osittain irralliseksi hallituksen politiikka-agendasta sekä talousarviokytkennästä. (emt.)

Kanadassa henkilöstöressurssien kehittämistä ovat siis leimanneet samanaikaiset pyrkimykset leikata kustannuksia (OECD 1995: 125). Päätökset jäädyttää palkkoja vaikuttivat osin ristiriitaisilta kehittämisspyrkimysten kanssa. Myöhemmin on jouduttu korjaamaan vahinkoja. Sellaisesta toiminnasta on kysymys nyt 2000-luvun alussa. Siihen viittaa pyrkimys kohottaa julkisen sektorin imagoa houkuttelevana työnantajana nuorille ja motivoituneille osaajille. (OECD 2000b.)

*Alankomaat*

Julkisen yrittäjyyden sisältönä Alankomaissa voidaan pitää henkilöstöuudistuksia, tehokkuusoperaatioita sekä liikelaitostamista ja yhtiöittämistä.

Toimintavapauden lisääminen sekä tuloksista palkitseminen olivat henkilöstöuudistusten sisältöinä. Julkisen sektorin henkilöstöä vähennettiin, mutta toisaalta tiedostettiin resursipula tietyissä virkamieskategorioissa. Virkamiesten johtamistaitoja kehitettiin koulutusohjelman avulla. Päteviä ja osaavia henkilöitä rekrytoitiin esimerkiksi bonuspalkkioiden avulla. Vuonna 1989 perustettiin oma organisaationsa (School of Public Administration) kehittämään hallintohenkilöstön koulutusta. (Korsten & van der Krogt 1995.)

Julkisen sektorin henkilöstön palvelussuhteita on muutettu yksityisen sektorin palvelussuhteiden kaltaisiksi. Virkamiehille ei ole haluttu antaa erikoisasemaa. Palkkausjärjestelmän uudistuksilla on tavoiteltu mm. liikkuvuuden lisääntymistä virkamiesten keskuudessa. (PUMA 1998.)

Myös Alankomaiden henkilöstöuudistuksissa on ollut ristiriitaisia piirteitä. Toisaalta on panostettu koulutukseen ja palkitsemiseen, jolloin on tavoiteltu pätevämpää ja motivoituneempaa henkilöstöä, mutta toisaalta on haluttu vähentää julkisen sektorin työpaikkoja sekä lisätä toimintojen taloudellisuutta. Henkilöstön sairaus- ja muiden poissaolojen vähentämiseen tartuttiin erityisillä toimenpiteillä.

Tehokkuusoperaatio seurasi brittiläisen Next Steps -ohjelman jälkiä. Organisaatiouudistusten myötä lisättiin virastojen itsenäisyyttä ja haettiin säästöjä. Virkamiesten johtamisvalmiuksia ja -taitoja kehitettiin erilaisilla koulutusohjelmilla. (Temmes 1994).

Yhtiöittämisen ja liikelaitostamisen tavoitteena Alankomaissa on ollut vähentää julkisen sektorin tehtävien määrää, lisätä kilpailua sekä toimia askeleena kohti yksityistämistä. Myönteisiä saatuja kokemuksia ovat tehokkuuden ja laadun paraneminen sekä monopoliluonteisten alojen avaaminen kilpailulle. Havaituista ongelmista taas mainittakoon kilpailevien palveluntuottajien vähäinen määrä sekä julkisen sääntelyn voimakkuus, mit-

kä ovat estäneet julkisten yhtiöiden kilpailua ja haitanneet markkinoilla toimimista. (Salminen & Viinamäki 2001: 28–29.)

### *Tanska*

Tanskassa julkisen yrittäjyyden kehittämistavoitteena oli markkinamekanismien hyödyntäminen julkisten palvelujen tuotannossa. Omaksuttiin ajattelutapa, jonka mukaan tuotantotapa voi olla julkinen tai yksityinen, kunhan julkiset velvoitteet hoidetaan parhaimmalla ja edullisimmalla tavalla.

Tanskan hallituksen parlamentille esittämä ”Danish Modernisation Programme” kuvasi julkisen sektorin kehittämissuunnitelmia 1990-luvulla. Painopiste ohjelmassa oli responsiivisuudella, jota hallinnon tuli osoittaa kansalaisiaan kohtaan. Avainasemassa oli parempien, mutta toisaalta halvempien palvelujen kehittäminen ja verotaakan keventäminen. (OECD 1995.)

Julkisille virastoille kaivattiin enemmän itsenäisyyttä. Valtionhallinnon uutena toimintamuotona kokeiltiin vapaavirastojärjestelmää (kokeilu alkoi vuonna 1991). Sen perusajatuksena oli, että tietyt valtionhallinnon toiminnot voisivat kilpailla markkinoiden ehdoilla ja yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Vapaaviraston toiminta perustui entistä laajempaan toimintavapauteen päättää itse voimavarojen käytöstä sekä palkkausjärjestelmään, joka vastaa pitkälti yksityisellä sektorilla noudatettavaa palkkauskäytäntöä. Vapauden vastapainona oli sovittujen tulostavoitteiden saavuttaminen, paineet tuottavuuden ja asiakastytyväisyyden kohottamisesta. (Suikoff 1993; OECD 1995: 140–141.)

Henkilöstöuudistukset ovat olleet alusta lähtien mukana Tanskan uudistusohjelmassa. Keskeisiä kysymyksiä olivat työehtojen joustavuuden lisääminen sekä palkkauksen ja palkitsemisen kehittäminen sopimuksellisempaan suuntaan. Myöhemmin henkilöstön kehittäminen kytkettiin osaksi tulosjohtamista. Lähinnä se tapahtui siten, että sille asetettiin omat tavoitteensa tulossopimuksessa ja kehittämissuunnitelmissa sekä raportoitiin niiden toteutumisesta. Avainasemassa oli työntekijöiden sitoutuminen tulokselliseen toimintaan. Esimiesten velvollisuutena oli käydä alaitensa kanssa vuosittain kehittämiskeskus-

telut, joissa arvioitiin toiminnan tuloksellisuutta ja kartoitettiin kehittämistarpeita. Johdon toiminnan arvioinnin keskeisenä ulottuvuutena oli tuloksellisuus. (OECD 2000c, OECD 2002b; OECD 2001c.)

Valtion työnantajapolitiikan kehittäminen on valtiovarainministeriön vastuulla. Kehittämällä työsuoritukseen perustuvaa palkkausjärjestelmää pyrittiin houkuttelemaan osaavia ja päteviä työntekijöitä julkiseen hallintoon. ”Sanoista tekoihin” siirryttiin vuonna 1998, jolloin esiteltiin uusi keskushallinnon henkilöstöpolitiikka kuvaava ohjelma (Central Government Personnel Policy – From Words to Action). Henkilöstölle esitettiin vaatimukset ”joustavuudesta, vastuullisuudesta ja ammattitaidosta”. Vastineeksi tarjottiin mahdollisuutta osallistua ammattitaidon ja henkilökohtaisten valmiuksien kehittämiseen työnantajan kustantamana. (OECD 1999c.)

Näyttää siltä, että useissa esimerkkimaissa on päädytty samantyyppisiin henkilöstön kehittämistoimenpiteisiin kuin Suomessa, tosin meillä vain useita vuosia myöhemmin. Näistä esimerkkeinä mainittakoon palkkausjärjestelmien uudistaminen sekä kilpailukykyisen valtiotyönantajan luominen.

### **3.5. Tulosvastuun lisääminen**

”Making managers manage” toteutui eri maiden reformeissa, mutta toimintavapauden vastinparina on vastuu tuloksista. Entä miten siinä on edistetty, siihen haetaan vastausta seuraavassa.

*Uusi-Seelanti*

Uuden Seelannin mallissa vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden lisääminen ovat keskeisellä sijalla. Uudistuksilla on pyritty kehittämään julkisen sektorin toimielinten tulosvastuullisuutta ja johdon vastuuta parlamentille sekä lisäämään julkisen vallan käytön läpinäkyvyyttä. Vastuuvellisuudet ulotettiin ylemmän hallinnon tasolta aina yksittäiseen virkamieheen.

Uudistukset ovat lähteneet liikkeelle lainsäädännöstä, niin myös tulosvastuun lisääminen. Julkista taloutta koskeva laki eli The Public Finance Act vuonna 1989 merkitsi perusteellisia muutoksia julkisen talouden ohjaukseen. Keskeisellä sijalla oli vastuusuhteiden selvittäminen, arvioinnin ja raportoinnin lisääminen. (Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996: 4–6.)

Keskeiseksi vastuuperiaatteeksi asetettiin selkeys. Eri yksiköiden, osastojen ja toimipisteiden sekä yksittäisten virkamiesten tavoitteiden tulisi olla määriteltynä niin täsmällisesti ja selkeästi kuin mahdollista. Vastuullisten ministereiden ja ministeriöiden johtavien virkamiesten velvollisuuksien välillä olisi selkeä ero. Tämän mukaan ministereille kuuluu vastuu tulostavoitteiden valinnasta ja osoittamisesta, jolloin ylimpien virkamiesten vastuulle jää tarvittavien tuotantopanosten valinta, jotta toivotut tulokset voidaan tuottaa. Periaatteena oli, että ministerit puuttuisivat toiminnan sisältöön ja tavoitteiden saavuttamiseen mahdollisimman vähän. Tulosten arviointia varten otettiin käyttöön tarkat arviointi- ja raportointimenetelmät. (Boston ym. 1996.)

Tulosvastuuta lisääville uudistuksille oli ominaista myös laaja sopimusten käyttöönotto eri toiminnoissa. Ministerin ja johtavan virkamiehen välisessä tulossopimuksessa kriteereinä olivat johtajan henkilökohtainen tuloksentekeyky, osaston toiminta ja tulokset sekä yleisjohtaminen. Johtajan tuloksentekeyvystä riippui hänen työsopimuksensa jatko ja palkitseminen. (OECD 1995; Boston ym. 1996.)

Tulosohjausmallissa erotetaan kaksi eri intressiä hallintoon: omistajan intressi ja tilaajan intressi. Tilaaja rinnastetaan kuluttajaan, jolla on vaateita palvelujen määrän, laadun, ja

hinnan suhteen. Omistajan intressissä on taas saada tuottoa sijoitetulle pääomalle. (Irwin 1996: 7, 15–16.)

Tulosohjaus uudistus on toteutettu ”puhdasoppisesti”. Strateginen ja operatiivinen toimivalta on erotettu tiukasti toisistaan. Palveluntuottajilla on vapaus järjestää tuotanto haluamallaan tavalla. Toimintaa arvioitaessa huomio kiinnittyy ensisijaisesti tuloksiin. Määrärahojen jatkomitoitus perustuu tuotoksen ja kustannusten arviointiin.

Uuden-Seelannin hallintomallissa korostuu toimivallan ja vastuun jako poliittisen hallituksen ja valtion keskushallinnon muodostavien departementtien välillä. Järjestelmälle on ominaista, että valtion palvelutuotannosta huolehtivien departementtien johtajat ovat suoraan tilivelvollisia hallinnonalasta vastaavalle ministerille. Vastuu on rajattu ja toteutettu selkeästi. Johdon tilivelvollisuus on rajattu koskemaan laitoksen välitöntä tuotosta eli sen tuottamia hyödykkeitä ja palveluja, sen sijaan vastuu ei ulotu koskemaan palvelujen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ministerillä on valta päättää ja sopia palvelutuotoksesta. Ministeri on puolestaan vastuussa parlamentille siitä, että palvelut on valittu onnistuneesti ja että tavoitellut vaikutukset saavutetaan. (Valtiovarainministeriö 1998: 19.)

Vaiikka Uuden-Seelannin uudistukset koettiin poliittisen eliitin ja ulkomaisten kommentaattoreiden taholta onnistuneiksi, kävi kuitenkin niin, että samalla kansalaisten luottamus hallintoa kohtaan heikentyi. Sen taustalla oli useita tekijöitä. Hallinnon läpinäkyvyys lisääntyi, mutta samalla kasvoivat myös kansalaisten odotukset. Ehkä keskeinen luottamuspuolaan johtanut tekijä oli se, että reformit toteutettiin hyvin nopeassa tahdissa. Informaation vähäisyys oli omiaan johtamaan väärinkäsityksiin ja tilanteisiin, joissa uudistusten hyväksyttävyyttä kyseenalaistettiin. (OECD 2001: 4.)

1990-luvun loppua kuvattiin jonkinlaiseksi asettumisen ja uudelleenarvioinnin ajaksi. Tänä aikana on haettu selityksiä sille, miksi jotkut uudistusten elementit ovat onnistuneet paremmin kuin toiset. Onnistumisia ja epäonnistumisia punnittaessa on arveltu, että tulevaisuudessa uudistuksia toteutettaisiin maltillisemmin. (OECD 2001b: 1–2.)

Luottamuksen rakentaminen valtionhallinnossa ja huomion kiinnittäminen pitkän tähtäyksen tuloksiin on nimetty 2000-luvun johtamishaasteiksi. Tällä hetkellä joudutaan pohtimaan myös sitä, kuinka rekrytoida osaavaa henkilöstöä julkiselle sektorille ja kuinka alueiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä voidaan tasapainottaa. (OECD 2000a.) Nämä vaikuttavat hyvin samankaltaisilta haasteilta, kuin mitä Suomessakin on kohdattu.

### *Iso-Britannia*

Poliittisen ohjauksen tiukentaminen suhteessa hallintoon oli pääministeri Thatcherin eräitä uudistusvaatimuksia. Laajaa julkisten toimintojen yksityistämistä perusteltiin myös tulosvastuun lisäämisen näkökulmasta.

Ministeriöiden kustannustietoisuuden ja -tehokkuuden parantamista varten asetettiin erityinen hanke vuonna 1982. Se oli nimeltään "Financial Management Initiative" (FMI). Ideana oli siirtää resursseja vähemmän tuottavilta toiminnoilta paremmin tuottaville. Sen kautta hajautettiin päätöksentekovaltaa talous- ja henkilöstöasioissa ministeriöiden osastopäälliköille. Hankkeessa haettiin myös tulosvastuun toteuttamisen muotoja. (OECD 1993.)

Next Steps -uudistus merkitsi myös tulosvastuun kysymysten selkiyttämistä. Agencyjen luomisen perimmäisenä kysymyksenä pidettiin tavoitetta varmistaa selkeämmät vastuusuhteet toiminnasta. Tulosvastuun toteutumisen kannalta keskeisellä sijalla oli toiminnan arviointi ja relevanttien tulostavoitteiden kehittäminen. Tavoitteena oli tuottaa asiakkaille tehokkaasti palveluja ja tuottaa vastiketta rahalle. Toiminnan tulostavoitteiden asettaminen tapahtui ylhäältä alas. Tulosten raportoinnissa korostettiin avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita sekä vastuuta kansalaisille.

### *Kanada*

Ministeriöiden tulosvastuun parantamiseen tähdännyt ohjelma "Increased Ministerial Authority and Accountability" (IMAA) otettiin käyttöön Kanadassa vuonna 1986. Sen myötä taloushallintoa on uudistettu vastaamaan modernin tulokulttuurin asettamiin vaa-



timuksiin. Uudistamisen haaste on ollut pikemminkin niukentuneiden resurssien jakaminen ja paremman vastikkeen saaminen rahoille. Tulosohjauksen ja -johtamisen läpivieminen ei ole sujunut ongelmitta. Kehittämistarpeisiin on reagoitu seuraavanlaisilla kehittämistoimenpiteillä. (OECD 1997: 39–40.)

Poliittisen ohjauksen vahvistaminen on ollut tärkeä uudistuselementti. Siihen on liittynyt pitkän tähtäyksen strategioiden laadinta, parempi koordinaatio eri hallinnon tasojen välillä sekä avoimempi ja läpinäkyvämpi hallinto. (OECD 1999; OECD 2000b.)

Tulosohjausjärjestelmän tehtävänä oli tuoda joustavuutta hallinnon ohjaukseen ja johtamisjärjestelmään sekä tarjota asiakaskeskisiä palveluja. Lisäksi sen tavoitteena oli osaltaan helpottaa budjettivajetta. Tulosohjauksen perusviitekehys on luotu keskitetysti, mutta hallinnon eri osilla on ollut toimintavapautta käyttää sen instrumentteja. Tulostavastuun parantamiseksi otettiin käyttöön uudenlaiset raportointimenetelmät. Ne on koettu onnistuneiksi siitä näkökulmasta, että ne ovat lisänneet hallinnon läpinäkyvyyttä parlamentin suuntaan. (PUMA 2002.)

Tulosohjaus pyrittiin voimakkaasti kytkemään palvelujen laadun parantamiseen. Yksittäiset organisaatiot kehittivät omia palvelustandardejaan vuorovaikutuksessa asiakasryhmien kanssa ja toteuttivat asiakaskyselyjä. Tulostavastuun kannalta ideana oli, että organisaatiot tuottaisivat selkeätä informaatiota tarjoamistaan palveluista sekä niiden kustannuksista. Laatujohtamisperiaatteet ja käytännöt pyrittiin ottamaan osaksi eri yksiköiden kehittämisstrategioita. Joustavuuden vastapainona edellytettiin vastuuta tuloksista, jolloin toiminnan tuloksellisuuden sisäiseen ja ulkoiseen arviointiin kiinnitettiin erityistä huomiota. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja benchmarkkausta varten kannustettiin kehittämään menetelmiä, joiden avulla eri organisaatiot voisivat oppia toistensa kokemuksista. (PUMA 2002.)

Tulostavastuun kysymykset kytkeytyvät johtamiskompetensseihin. Tämän yhteyden toteuttamiseksi laadittiin seuraavanlaisia tavoitteita ja sisältöjä: Tarvitaan johtamistaitoja tehdä enemmän vähemmällä, osata priorisoida tekemisiä ja resursseja, luoda relevantit vastuu- ja valvontamekanismit sekä hyödyntää arviointi-informaatiota ja vastata tuloksista. Esi-

miehen on kyettävä luomaan alaisilleen toimintaympäristö, jossa delegoidaan toimintavapautta, palkitaan ja asetetaan vastuuseen tuloksista. Organisaation eri toimijoilla tulee olla selkeästi määritellyt tavoitteet, toimiva tiedonkulku, oikea asenne käyttää resursseja sekä kyky ottaa ja hallita riskejä. Samalla on toimittava eettisten periaatteiden mukaisesti, lahjomattomasti ja rehellisesti. (Independent Review Panel 2001.)

Arviointien mukaan kovin hyvin näissä pyrkimyksessä ei kuitenkaan olla lopulta onnistuttu. Puutteita ilmeni paitsi itse toiminnan tuloksellisuudessa ja sitä kuvaavissa mittareissa, myös tulosten arvioinnissa ja raportoinnissa sekä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä. (Office of the Auditor General of Canada 2001: 9).

Vastuukäsityksen mukaan Kanadassa ministerit ovat parlamentille vastuussa omista toimistaan sekä heidän hallinnonalansa osastojen ja toimistojen toimista. Siihen liittyy vuosittainen raportointi. (Office of the Auditor General of Canada & Treasury Board Secretariat 1998.)

Tulosvastuun parantaminen on pitkälinen prosessi. Huolimatta jo tehdyistä toimenpiteistä, hallinnosta parlamentin suuntaan kulkevaa tulostiedotusta halutaan edelleen tehostaa. On kiinnitetty huomiota siihen, miten poliittiset päätöksentekijät saavat relevanttia, riittävää ja oikea-aikaista tietoa, jotta tulosvastuuta voidaan toteuttaa. Edelleen kansalaisia on informoitava, jotta he näkevät ja voivat arvioida mitä hallinto heidän puolestaan tekee. Parlamentin roolia poliittisen tuen antajana uudistuksille on kuitenkin kritisoitu. Ongelmaksi on nähty hyväksynnän ja luottamuksen puuttuminen. (Toward Better Government; Office of the Auditor General of Canada 2001: 20.)

Vastuuseen liitetään usein valvonta. Tulosvastuun elementeiksi on jo edellä mainittu luotettava raportointi toiminnasta, läpinäkyvyys ja arviointi. Tulosvastuun toteutuminen ei kuitenkaan ole pelkästään sitä, että löydetään jotain vikaa ja rangaistaan siitä, vaan mieluummin sitä, että se nähdään keinona toiminnan parantamiseen.

Kanadassa 2000-luvun johtamishaasteeksi nähdään monille muillekin maille tutut kysymykset vastuusta, joka liittyy kansalaisille tarjottavien palvelujen laatuun, tulosten ai-

kaansaamisen sekä julkisten menojen käyttämiseen. Avoimuus ja läpinäkyvyys vilahtelevat useasti uudistustavoitteissa. (Canada's Performance 2001.)

Johtamiskäytäntöjen uudistamisen lisäksi on pyritty vaikuttamaan ajatteluun ja asenteisiin. Tulosvastuun kannalta on tehty ero perinteisen ja modernin taloushallinnon välillä. Ensin mainitussa huomio kiinnittyy tekniseen talousinformaatioon, mutta moderni taloushallinto kehottaa tarkastelemaan myös sitä, miten hallinto toimii saadakseen aikaan "parhaita hyötyä" kansalaisten kannalta. (Treasury Board of Canada Secretariat 2002.)

Luottamuksen rakentaminen hallinnossa, hallinnon ja politiikan sekä kansalaisten kesken on monelle maalle haaste kun uudistamista on takana jo useita vuosia ja jopa vuosikymmeniä. Se on tullut esiin Kanadassakin, jossa uudistusten yksi opetus oli, että reformien päämäärät on oltava selkeästi määriteltyjä, laajasti ymmärrettyjä ja eri sidosryhmien omaksumia. (OECD 1999: 26.)

Periaatteellinen muutos Kanadassa hyväksyttiin laajasti. Yksittäisten uudistusten kohdalla ongelmat ovat liittyneet siihen, että kaikki avaintoimijat eivät sitoutuneet toimimaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Uudistuksia ei integroitu riittäväällä tavalla taloudellisiin realiteetteihin ja laajempiin uudistuspäämääriin. Usein ministereiden ja korkeiden virkamiesten käyttäytyminen saattoi olla ristiriidassa reformiretoriikan kanssa. (Toward Better Governance 1995).

### *Alankomaat*

Alankomaistakin on löydettävissä tulosvastuun parantamiseen tähdänneitä uudistuksia. Taloudellisen tilivelvollisuuden operaatiolla (The Financial accountability operation) vuosina 1986–1991 tehostettiin ministeriöiden tilinpitoa.

Tulosohjausjärjestelmän keskeisenä tavoitteena oli nimenomaan tulosvastuun lisääminen. Samanaikaisesti pyrittiin saamaan aikaan säästöjä. Valtiovarainministeriö oli keskeinen vastuutaho tulosohjausjärjestelmässä ja siihen liittyvässä toiminnan mittaamisen ja ohjelmien arvioinnin kehittämisessä. Tuloksellisuutta mittaavat indikaattorit otettiin laajasti

käyttöön. Tehokkuutta kuvaavien määrällisten mittareiden rinnalle otettiin myöhemmin myös vaikuttavuutta kuvaavia laadullisia mittareita. Tulosohtausjärjestelmän kehittäminen on ollut asteittainen prosessi ja etenkin tulostittareiden kehittäminen on koettu vaikeaksi. Uudistamiseen on liittynyt tulospalkkioiden laaja käyttöönnotto. (OECD 1997: 75–79; PUMA 1997.)

### *Tanska*

Tanskassa vapaavirastokokeilu oli toimivallan desentralisoinnin ja tulosohtauksen yhdistelmä, jossa viraston taloudellinen toimivalta lisääntyi. Virastojen toimintaa ohjattiin tulosten perusteella. Virastot raportoivat tuloksistaan säännöllisesti ja tekivät sekä taloudellisista resursseistaan että tuloksistaan useaa vuotta koskevan tulossopimuksen ao. ministeriön kanssa. (OECD 1992.)

Valtiovarainministeriöllä on ollut keskeinen asema reformien eteenpäinvicimisessä. Näin on ollut myös tulosohtauksen ja -johtamisen kohdalla. Tulosohtaus otettiin käyttöön keskushallinnossa vuonna 1992. Järjestelmän eri elementtejä kehitettiin vähitellen seuraavien vuosien aikana, ensin tulossopimuksia ja lopuksi tulospäruusteista palkkiojärjestelmää. Arvioinnit ovat osoittaneet sen onnistuneen tulostulttuurin luomisessa ja tehokkuuden parantamisessa. (OECD: 2002b).

Tulosvastuun realisoituminen on puute myös tanskalaisessa tulosohtausjärjestelmässä. Tulossopimukset eivät tunne sanktioita tavoitteiden alittamisesta. Tulossopimukset eivät ole juridisesti sitovia ja ministeri voi periaatteessa kumota ne. Sanktioiden puuttumisesta huolimatta tulospalkkaus muodostaa selkeän kannusteen sopimuksen velvoitteiden täyttämislle. (Emt.)

Tulosohtauksella on pyritty parantamaan parlamentin kapasiteettia tarkastella keskushallinnon virastojen toimintaa luotettavan tulostinformaation avulla. Tulostinformaation sisällössä ja esittämisessä on kuitenkin havaittu ongelmia. Raportteja on kritisoitu liiasta laajuudesta ja heterogeenisyydestä, mikä on hankaloittanut virastojen välistä tulostvertailua. (OECD: 2002b).

Valtion tilintarkastuksesta vastaava yksikkö on kiinnittänyt huomiota siihen, että tulostavoitteiden täsmällisempi asettaminen mahdollistaisi paremman tulosten jälkikäteisen seurannan. Lisäksi toiminnan arviointiin yksikkötasolla tulisi kohdistaa enemmän voimavaroja sekä luoda selkeämpi yhteys tavoitteiden ja määrärahojen välille. (OECD 2002b.)

Palkkausjärjestelmien uudistaminen on ollut 2000-luvulle tultaessa esillä. Perusajatukseksi oli, että aiemman asemaan, ikään ja kokemukseen perustuvan palkan määräytymisen sijaan tulevat tehtävien vaativuus ja henkilön pätevyys ja suoriutuminen. Järjestelmä on organisaatiokohtaisesti neuvoteltu. Alkuvaiheessa sen piiriin kuului valtion virkamiehistä hieman yli kymmenen prosenttia, kun taas kunnissa se oli huomattavasti yleisempi. (OECD 2000c.)

Tanskassa julkisen sektorin uudistamisessa on yleisesti ottaen onnistuttu varsin hyvin. Siitä kertoo korkealla oleva kansalaisten luottamus julkiseen hallintoon, sen virkamiehiin ja sen tuottamiin palveluihin. Uudistuksia arvioitaessa myönteisiksi kehityspiirteiksi ovat nousseet hallinnon hajauttaminen ja tulosvastuun parantaminen. Julkisten menojen leikkauksia vaativia kommentteja esiintyy vähemmän kuin kymmenen vuotta takaperin. (Lykketoft 1999; OECD 1999d.)

#### 4. NPM POLITIIKAN KONTEKSTISSA SUOMESSA

Toinen reaalihallinnon tarkastelun kohde on hallinto- ja johtamisreformit Suomessa. Uudistuksia kuvaamalla ei saada riittävää käsitystä siitä, mitä uudistaminen on ollut. Kuvan täydentämistä varten tarkastellaan poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä tehtyjä uudistuslinjauksia ja toimenpiteitä. Uudistamisessa on kyse myös poliittisten näkemysten yhteensovittamisesta. Uudistuksia viedään eteenpäin hallitusten ohjelmien ja muiden linjausten ja periaatepäätösten kautta. Niihin vaikuttavat puolueet ja keskeiset poliittiset päätöksentekijät.

Hallitusohjelma on luonteeltaan hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtävälalueista. Sitä voidaan pitää yleislinjauksena hallituksen tahdosta, jolloin ohjelma ja sen tarkistukset sekä hallituksen periaatekannanotot toimivat keskeisinä ohjausasiakirjoina, toisaalta hallituksen ja eduskunnan välillä, toisaalta myös hallinnon suuntaan. Pääministerin tehtävänä on koordinoida ohjelman toimeenpanoa. (Valtioneuvoston kanslian asiantuntijatyöryhmä 1995.)

Poliittisten päätöksentekijöiden osalta keskeistä olisi saada hallitusvastuussa olevien poliitikkojen käsityksiä reformeista ja mahdollisuuksien mukaan tarkastella niitä suhteessa oppositiopoliitikkojen kannanottoihin. NPM-reformit ovat strategiakeskeisiä, hallitusvallan käyttäjien ohjauksessa ja vähemmän eduskuntakeskeisiä.

##### 4.1. Hallitukset ja puolueet hallinnon uudistamisessa

Suomessa kansainvälisten suuntalinjojen mukainen ohjelmallinen uudistustyö alkoi näkyvämmiin vuodesta 1987, jolloin Holkerin hallitus<sup>19</sup> aloitti kautensa. Julkisen hallinnon uudistamista koskevia suuntalinjoja alettiin kirjata hallitusohjelmiin. Tässä yhteydessä voitaneen puhua ohjelmallisesta modernisaatiosta. Modernisaatioon liitetään ajatukset

---

<sup>19</sup> Virallisessa kielenkäytössä hallituksella tarkoitetaan tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa yhdessä. Usein hallituksella viitataan valtioneuvostoon. (Kiviniemi ym. 2000.) Tässä tutkimuksessa hallituksella tarkoitetaan valtioneuvostoa.

syvällisestä ja laaja-alaisesta uudistamisesta. Ohjelmallisuuteen taas liitetään vaatimukset niin ikään suhteellisen kauaskantoisesta ja suunnitelmallisesta reformityöskentelystä, johon eri tahot ovat sitoutuneet ja jonka tavoitteet ovat poliittisesti hyväksytyjä. (ks. Rothwell 1997; Pollitt & Bouckaert 2000.)

Hallitusohjelmasta sopiminen on keskeinen osa hallituksen muodostamista, siinä voidaan tehdä merkittäviä toiminnallisia, taloudellisia ja rakenteellisia painopiste- ja linjavalintoja. Hallitusohjelman valmisteluprosessin ydin huipentuu eduskuntavaalien tulosten julkistamisen jälkeiseen aikaan, joskin valmistelua tehdään ennen vaaleja, jolloin eri puolueet tekevät omia linjavalintojaan. (Valtiovarainministeriö 2001a.)

Hallitusohjelmia on moitittu linjattomuudesta (Bouckaert, Ormond & Peters 2000). Ne ovat olleet hyvin moniaineksisia, koska ne sisältävät toisaalta yhteiskunnallisia tavoite-  
linjauksia, mutta myös hankkeita eli toimenpanoon liittyvää ainesta. Ongelmaksi on koettu, että hallituksen poliittisessa toiminnassa etusijalla olevat suuret yhteiskuntapoliittiset linjaukset eivät ole riittävän selkeästi erottuneet hallinnonaloille osoitetuista yksittäisistä hankkeista. (Valtiovarainministeriö 2000c.)

Hallitusohjelman haluttaisiinkin olevan enemmän laajoja poikkihallinnollisia kokonaisuuksia hahmottava, tulevaisuuteen suuntautuva linja-asiakirja, jonka valmistelussa voitaisiin enemmän hyödyntää virkamiehiä ja alan tutkijoita. Eri puolueilta kaivattaisiin hallitusohjelmaan yhteistä näkemystä niistä perusteista, joiden takia ne ovat valmiita yhteiseen hallitusvastuuseen. Poliittisiin sisältövalintoihin tulisi liittää resurssikohdennukset eli "hintalappu". Istuva hallitus voisi kirjoittaa testamenttinsa seuraajalleen, mikä toisi lisää jatkuvuutta hallituspolitiikkaan. Hallitusohjelman toteutumista arvioitaisiin vuorovaikutuksessa eduskunnan kanssa. (Bouckaert, Peters & Ormond 2000; Valtiovarainministeriö 2001a.)

Pääministerillä on valtioneuvoston piirissä oma johtajantehtävänsä, joka on vuosien mittaan korostunut. Hänen panoksensa on merkittävä paitsi ministeristöä muodostettaessa myös hallituksen ohjelmaa laadittaessa. Johtaessaan hallituspolitiikkaa pääministeri edus-

taa ulospäin ministeristönsä yhtenäisyyttä. Hän sovittaa yhteen eri hallitusryhmien näkemykset hallituksen linjasta. (Nousiainen 1998: 221.)

Entä miten uudistukset tulevat esille eri puolueiden ohjelmissa. Sitä selvitettiin käymällä läpi suurimpien eduskuntapuolueiden asiakirjoja. Tarkastelu rajoittuu tällä hetkellä voimassa oleviin ohjelmiin. Ensinnäkään puolueiden välillä ei ole löydettävissä suuria linjajeroja niissä arvoissa mihin ne politiikkansa perustavat, joitakin eri painotuksia saattaa olla. Tasa-arvo, yksilönvapaus ja -vastuu, rauha, kestävä kehitys ovat niitä, joita puolueet useimmin tuovat esiin. Näiden painotusten eroavuuksilla ei liene suurtakaan merkitystä sen suhteen, miten ne linjaavat julkisen sektorin uudistamisstrategioita.

Puolueet ovat 1960-luvulta lähtien kiinnittyneet valtion- ja kunnallishallintoon ja niiden kasvaneisiin palvelutehtäviin ja sitä kautta ihmisten arkipäivän elämän kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Kehitystä kutsutaan yhteiskunnan eri sektoreiden läpitolitisoitumiseksi. Puoluevallan kasvu on keskittynyt ns. valtapuolueille ja niiden muodostamille koalitiolle. Puolueiden oikeudellista ja poliittista statusta on vuosien mittaan uudistettu. Puoluejärjestelmän yleinen vahvistuminen kytkeytyy valtion laajaan tehtäväkenttään. Sota-aikana valtion rooli korostui ja sen jälkeen perinteinen ajatus politiikan ja hallinnon toisistaan erottamisesta hylättiin. Julkinen hallinto alkoi puoluepolitisoitua. Ilmiö on vaikuttanut myös päinvastaiseen suuntaan, jolloin puoluepolitiikka on saanut teknisen ja perustaltaan rationaalisen asioiden hoidon luonteen. (Tiihonen 1996: 539–542.)

Puoluepolitiikan teknokratisoituminen on ollut omiaan haalentamaan puolueohjelmien poliittista väriä ja lieventämään perinteisiä ristiriitoja. Tiihosen (1996: 539) mukaan kehitys on johtanut siihen, että puolueet ovat muuttuneet vaalivoittoa tavoitteleviksi yleispuolueiksi.

Julkisen hallinnon kehittämistä koskevia kannanottoja eri puolueiden ohjelmista ei kovin runsaasti löydä, ainakaan mitä tulee joihinkin yksittäisiin uudistuksiin kuten hallinnon tulosohjaukseen tai valtionyhtiöiden yksityistämiseen. Tässä tutkimuksessa tehdyt poiminnot jäävät melko hajanaisiksi huomioiksi erinäisistä asioista. Systemaattisia ja kokonais-



valtaisia visioita tai strategioita julkisen sektorin kehittämisen suunnasta ei ole havaittavissa.

Puolueiden uudistuslinjauksia tarkasteltaessa joudutaan toteamaan se, että käytettävissä oleva materiaali on sidoksissa nykytilanteeseen. Puolueiden kannanottoja esimerkiksi liikelaitosuudistuksen yhteydessä 1980-luvun lopulla ei ole käyty läpi. Julkisen sektorin uudistushalukkuutta voidaan tarkastella esimerkiksi puolueiden vaalilinjausten avulla. Tätä pyritään tuomaan esiin myöhemmissä tarkasteluissa.

Läpikäydyn aineiston nojalla näyttää siltä, että Kristillisdemokraatit ovat muita aktiivisemmin tuoneet esiin linjauksiaan julkisen hallinnon uudistamisesta. Heiltä löytyy ohjelmia<sup>20</sup> joissa otetaan kantaa mm. valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon uudistuksiin sekä kunnallishallintoon. Linjaukset ovat varsin maltillisia. Valtion keskushallinnon uudistusta linjataan siten, että hallintoa kevennetään, tehostetaan ja tehtäviä siirretään tarkoituksenmukaisimmalla tasolla hoidettavaksi mm. uutta tietotekniikkaa hyödyntäen. Kunnilla tulee olla hyvät edellytykset turvata keskeiset hyvinvointipalvelut. Tavoiteohjelmassa otetaan enemmänkin kantaa mm. talous-, työllisyys- ja veropolitiikkaan. Puolue oli hallitusvastuussa viimeksi Ahon hallituksessa (1991–1995), jossa Toimi Kankaanniemi oli kehitys yhteistyöministerinä.

Puolueet ovat ottaneet kantaa palvelujen kehittämiseen ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksiin sekä heidän vastuuseensa palvelujen rahoituksesta. Esimerkiksi Kansallisen kokoomuksen tulevaisuuskeskusteluasiakirjassa (2001, ks. myös Kansallinen kokoomus 1993; 1998) otetaan kantaa julkisten palveluiden täydentämiseen yksityisillä palveluilla:

”Tarpeiden tyydyttäminen edellyttää mahdollisuutta käyttää erilaisia vaihtoehtoisia palveluita. Suomalaisten keskimääräisen varallisuuden kasvu lisää valmiuksia yksityisten palvelujen käyttöön. Sitä varten on tehtävä tilaa yksityiselle palvelutuotannolle markkinoilla.”

---

<sup>20</sup> mm. tavoiteohjelma 1999, työllisyysohjelma 1999, vero-ohjelma 1999 ja kuntaohjelma v. 2001.

Kokoomus on ollut maan hallituksessa yhtäjaksoisesti vuodesta 1987 vuoteen 2003. Sitä ennen se oli hallitusvastuussa<sup>21</sup> 1960-luvun puolivälissä.

Useat puolueet ottavat kantaa julkisen velan maksuun. Myönteisimmän kannan valtion velkaantumiseen ottaa Vasemmistoliitto. Sen puolueohjelman (1998) mukaan:

”Valtiot voivat velkaantua, yhteiskunnan sosiaalinen ja ekologinen kestävyys edellyttää myös sitä, että valtiot voivat taloudellisesti vaikeina aikoina velkaantua. Velat menevät perinnöksi tuleville sukupolville.”

Poliittisessa tavoiteohjelmassa (kaudelle 2001–2004) linjataan mm. talouspolitiikkaa. Lähivuosien haasteet liittyvät ohjelman mukaan hyvinvointivaltion rahoituspohjan ja kansantalouden tulonmuodostuskyvyn turvaamiseen. ”Malti on valttia edelleen”, myös valtionvelan takaisinmaksussa. Tärkeämpää kuin nopea velan lyhentäminen on linjauksen mukaan panostaminen koulutukseen, terveydenhuoltoon ja joihinkin sosiaalipalveluihin. Vasemmistoliitto oli mukana Lipposen I ja II hallituksessa.

Myöskään SDP:n ohjelmista ei ole selkeästi löydettävissä kannanottoja julkisen hallinnon uudistamiseen. Julkisen sektorin roolia hyvinvoinnin tuottajana tarkastellaan. Hyvinvointiyhteiskunnan perustana pidetään sitä, että julkisen vallan vastuulla on yhteisten palvelujen toteuttaminen. Niiden kattavuudesta, laadusta ja tehokkuudesta on huolehdittava. ”Uudistuspolitiikan menestymisen ehto on, että se sopeutetaan taloudellisten mahdollisuuksien mukaiseksi”. Periaatepajassa on käyty keskustelua hyvinvointivaltion tulevaisuudesta, taloudesta ja työllisyydestä.

SDP:n periaateohjelma (vuodelta 1987) sanoo valtionyhtiöistä seuraavaa:

”Valtionjohtoinen yritystoiminta on tärkeä osa Suomen talousjärjestelmää. Valtion yritystoimintaa on kehitettävä ja tarvittaessa laajennettava saattamalla yrityksiä yhteiskunnan hallintaan.”

Periaateohjelmaa ei ole tästä näkökulmasta tarkistettu, vaikka käytännön ajatukset lienevätkin muuttuneet tuon ajankohdan jälkeen.

---

<sup>21</sup> Eri puolueiden hallitusvastuu on selvitetty ministeritietojärjestelmästä (<http://www.vn.fi>).

SDP:llä on pitkä hallitustaival takanaan, mutta Ahon hallituksen aikana puolue oli oppositiossa. SDP:n puheenjohtaja Paavo Lipponen on ollut pääministerinä vuodesta 1995 lähtien vuoteen 2003 saakka.

Varsinaisia julkisen sektorin uudistamisohjelmia ei Keskustallakaan ole, mutta sen uudistusohjelma työn antamisen ja työn tekemisen helpottamiseksi eli työreformi on herättänyt kiinnostusta ja kritiikkiä. Työreformi on laaja uudistuskokonaisuus. Se tähtää työn antamisen ja työn tekemisen ehtojen parantamiseen useilla uudistuksilla, jotka koskevat sosiaaliturvaa, sen rahoitusta, verotusta ja työmarkkinoiden pelisääntöjä sekä ”byrokratian karsimista” ja elinkeinopolitiikkaa. Keskustapuolueen ulkopuolelta ei juuri ole tullut työreformia tukevia lausuntoja. Eniten kritiikkiä on herättänyt esitys työehtojen paikallisen sopimisen helpottamisesta.

Keskusta oli pitkään keskeinen hallituspuolue<sup>22</sup>. Sen hallitustaival alkoi vuodesta 1964 (Virolaisen enemmistöhallitus 12.9.1964–27.5.1966). Muutamia lyhyitä taukoja lukuun ottamatta se on ollut yhtäjaksoisesti hallitusvastuussa vuoteen 1987 saakka, jolloin Holkerin sinipunahallitus astui tehtäväänsä. Sen jälkeen oli Ahon hallituksen vuoro.

Hyvinvointivaltion rakenteiden uudistamisesta ja hyvinvointipalvelujen uudelleenjärjestämisestä puhutaan Vihreän liiton periaateohjelmassa (vuodelta 1998), mutta julkisen hallinnon reformeja koskevia kannanottoja ei näkyvästi tule esiin. Vihreät ovat olleet hallituksessa Lipposen hallituksessa (1995–1999) ja Lipposen II hallituksessa (1999–2002). Reformeihin ei oteta juurikaan kantaa myös Ruotsalaisen kansanpuolueen ohjelmissa. Ruotsalaisen kansanpuolueen yhtäjaksoinen hallitustaival ulottuu tästä hetkestä taaksepäin katsottuna vuoteen 1977 ja Sorsan II hallitukseen.

Vaikka puolueohjelmissa ei suoranaisia reformilinjauksia tulekaan kovin selkeästi esiin, ei se tarkoita sitä, etteivätkö reformit kiinnostaisi puolueita. Uudistusten tuleminen poliittiselle agendalle tapahtuu hallitusohjelman kautta. Hallitukseen osallistuvat puolueet sopivat yhdessä hallituksen tehtäväalueista ja siten myös uudistuksista. Sitä kautta täsmen-tyvät ja välittyvät myös puolueiden käsitykset uudistuksista.

---

<sup>22</sup> Keskustan edeltäjän, Maalaisliiton hallitustaival ulottuu historiassa huomattavasti kauemmaksi.

#### 4.2. Palveleva ja tehokas hallinto

Vuotta 1987 ja Holkerin hallitusta on usein pidetty keskeisenä merkkipaaluna<sup>23</sup> julkisen sektorin reformeja tarkasteltaessa. Temmes (1989) arvioi, että kyseinen vuosi tulee jämmään hallinnon historiaan hyvinvointivaltion sopeutumisvaiheen todellisenä alkamisen vuotena. Siitä lähtien hallintokoneiston kasvun sekä kehityksen kerroksellisuuden trendit tulivat uudelleen arvioinnin kohteiksi. Muutos ulottui kasvun kontrollointiin, tehtävien ja yksiköiden purkamiseen ja koko hallintokulttuurin<sup>24</sup> uudistamiseen. Reformeja on jatkettu hallitusten vaihtumisesta huolimatta, 2000-luvun alkuun tultaessa uudistuksia vie eteenpäin järjestyksessään jo neljäs hallitus.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehitysnäkymät näyttivät vielä 1980-luvun lopulla valoisilta, elettiinhan tuolloin hyvän taloudellisen tilanteen aikaa. Keskeiset uudistukset saatiin liikkeelle noususuhdanteen aikana. Vuoden 1989 valtion budjetti oli ylijäämäinen, ja valtion velka oli kansainvälisten vertailujen valossa alhainen.

Keskeisiksi julkisen hallinnon uudistusteemoiksi Holkerin hallituksen<sup>25</sup> hallitusohjelmaan kirjattiin julkisten palvelujen parantaminen toimintaa tehostamalla ja tuottavuutta lisäämällä, byrokratian vähentäminen sekä hallinnon responsiivisuuden ja joustavuuden lisääminen. Hallituksen toiminnan lähtökohdiksi otettiin hyvinvointiyhteiskunnan kehittäminen, joka olisi samalla uudenaikainen, mutta tasa-arvoinen. Uudistusten taustavaikuttimina nähtiin rakennemuutoksen haasteet sekä kansainvälistymiskehitys. Uudistusten punaisena lankana on ollut lisätä vastuuorganisaatioiden toiminnallista ja taloudellista autonomiaa. (Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987.)

---

<sup>23</sup> Hallintokoneiston muutoksessa on erotettavissa muitakin käännekohtavaiheita, jo vuotta 1987 edeltävältä ajalta (Temmes 1989: 244–249). Näitä vaiheita sävyttävät institutionaalinen tai taloudellinen muutos tai ilmapiirimuutos.

<sup>24</sup> Hallintokulttuurilla ymmärretään hallintokoneistossa yleisesti vallitsevia toimintaperiaatteita ja hyväksytyä virkamiespolvelta toiselle siirtyvää arvomaailmaa ja käytäntöjä (Temmes 1989: 11).

<sup>25</sup> Holkerin sinipunahallitukseksi kutsuttu hallitus oli kokoonpanoltaan historiallinen. Ensimmäistä kertaa itsenäisyyden historiassa muodostettiin sosiaalidemokraattien (Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue), kokoomuksen (Kansallinen kokoomus) hallitus, johon myös Ruotsalainen kansanpuolue ja Suomen maaseudun puolue tulivat mukaan.

Kehittämisen suuntaviivoja sekä tärkeimpiä hankkeita määriteltiin valtioneuvoston päätöksissä (12.5.1988 ja 9.3.1989). Niissä tulivat esiin tulosohjaukseen siirtyminen, kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, vapaakuntakokeilu sekä joidenkin keskusvirastojen yhdistäminen ja muuttaminen asiantuntijaviranomaisiksi. Hallinnon kehittämisen lähtökohdaksi linjattiin ihmisten tarpeiden mukainen, tehokas ja joustava palvelutuotanto. Keskeiset uudistukset, kuten liikelaitostaminen ja hallinnon hajauttaminen saatiin liikkeelle juuri Holkerin hallituksen aikana. Kuitenkin niiden valmistelu alkoi jo vuosia aikaisemmin (Tiihonen 1999a: 23).

Valtioneuvoston julkisen hallinnon uudistamista koskevassa selonteossa vuonna 1990 linjattiin, että ”hallituksen mielestä julkisesta hallinnosta on tehtävä:

- asiakaslähtöinen,
- palvelutasoltaan hyvä,
- taloudellinen ja
- henkilöstöä kannustava”

Selonteossa korostettiin hallitusohjelman mukaisia teemoja kansalaisten palvelun parantamisesta, julkisen sektorin tuottavuuden kohottamisesta sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta. Linjaus piti tärkeänä nimenomaan palvelujen laadun parantamista ja byrokraattisten toimintatapojen hylkäämistä. Value for money -henkeä löytyy toteamuksesta, että ”veronmaksajina kansalaiset eivät pidä julkista toimintaa riittävän taloudellisenä” (Valtioneuvosto 1990: 10).

Hallinnon kehittämistä varten asetettiin erityinen ministerivaliokunta vuonna 1987. Ministerivaliokunnan perustaminen voidaan nähdä eräänä merkkipaaluna ja käännekohtana uudistusajatusten konkretisoitumisessa. Ministerivaliokunnan tehtävänä oli linjata ja ohjata julkisen hallinnon kehittämistyötä.

Ministerivaliokunta koostui joukosta kulloisenkin hallituksen ministereitä. Ministerivaliokunnan avulla saatiin välittömän poliittisen ohjauksen lisäksi myös poliittista tukea uudistustyölle. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta jatkoi myöhemmin työtään Ahon hallituksen aikana. Kyseinen ministerivaliokunta muodostui näkyväksi voimaksi

kaikissa hallinnon kehittämistä koskevissa hankkeissa, vireille panijana, ohjaajana ja valvojana. (Haveri 2000: 10–11.) Se on merkittäväällä tavalla vaikuttanut siihen konsensushenkeen, joka uudistamisesta on eri hallitusten aikana vallinnut.

Keskushallinnon uudistaminen oli Holkerin hallituksen yhtenä keskeisenä tehtävänä. Tavoitteena oli vahvistaa ministeriöiden asemaa oman hallinnonalansa yleisessä ohjauksessa ja kehittämisessä. Ministeriöiden alaisten keskusvirastojen työnjakoa ja tehtäviä tuli selkiyttää sekä samalla pyrkiä yhdistämään joitakin virastoja.

Teema hallinnon tuottamien palvelujen laadun parantamisesta ja asioiden käsittelyn yksinkertaistamisesta jatkui keskushallinnon rationalisointihankkeessa<sup>26</sup> (KM 1992: 28). Hankkeessa tuli ottaa huomioon myös julkisten menojen vähentäminen ja valtioneuvoston (30.4.1991) päättämä viiden prosentin henkilöstövähennys, joka oli määrä kohdistaa lähinnä keskushallintoon (HE 57/1991 Y 31).

Jälkikäteen arvioituna Holkerin hallituksen päällimmäiset huolenaiheet liittyivät kuitenkin hallinnon toimivuuteen, ei vielä niinkään kustannuksiin (Temmes & Kiviniemi 1995: 9). Tästä kertovat julkisten palvelujen kehittämishankkeet ja niiden painopisteet, kuten esimerkiksi hallituksen eduskunnalle vuonna 1990 antama selonteko ”Palvelevampaan hallintoon”.

Responsiivisuus- ja joustavuusongelmia ei kuitenkaan ehditty ratkomaan, kun talouden laman aiheuttamat paineet muuttivat hallintouudistusten painotuksia voimakkaammin tehokkuuden ja taloudellisuuden tavoittelun suuntaan. Muiden maiden uudistuksia alettiin seurata entistä tarkemmin. (Temmes & Kiviniemi 1997: 12–13; Tiihonen 1999b: 206–207.)

Muutos heijastui vähitellen myös hallitusten uudistuslinjauksiin. Hallitukset ryhtyivät etsimään ratkaisuja valtionhallinnon ongelmiin markkinaohjauksen suunnalta. Tästä näkökulmasta tärkeimmäksi uudistukseksi muodostui kaupallisten ja tuotannollisten tehtävien

---

<sup>26</sup> Valtioneuvosto asetti 17.10.1991 keskushallinnon hajautushankkeen, joka muutettiin keskushallinnon rationalisointihankkeeksi. Toimenpide-ehdotusten laatimista varten määrättiin selvitysmies.

siirtäminen pois valtion talousarviosta, kuten erityisesti liikelaitostaminen, jota jatkettiin yhtiöittämisellä. (Tiihonen 1999b: 206–207.)

#### 4.3. Tuloksista ohjautuva hajautettu hallinto

Vuoden 1991 eduskuntavaaleissa keskusta oli vaalien voittaja, ja siitä tuli eduskunnan suurin puolue. Istuvan hallituksen hallituspuolueet menettivät edustajanpaikkojaan. Esko Ahon porvarihallitus<sup>27</sup> (1991–1995) jatkoi edellisen hallituksen reformeja. Sen oli kuitenkin keskityttävä uudistamiseen toisenlaisessa taloudellisessa toimintaympäristössä kuin edeltäjänsä. Hallituskauden alun ongelmalliset taloudelliset näkymät johtuivat kansainvälisestä kehityksestä ja Suomen talouden tasapainottomuudesta.

Vuotta 1991 pidetään toisena merkittävänä käännekohtana Suomen julkisen sektorin reformien ketjussa. Siihen päättyi kasvun periodi ja siitä alkoivat menojen leikkaukset. Tämä muutti myös uudistusten painopistettä palveluorientaatiosta tuottavuuskeskeiseksi. Hallituksen reformipolitiikkaa ohjasivat taloudellisen tilanteen lisäksi kansainvälistyminen ja EU:hun liittyminen. Kaikkein merkittävintä taustatekijää on vaikea nimetä varmuudella. Voimakkaimmin on tullut esiin taloudellisen tilanteen aiheuttamat paineet, mutta yhtä lailla myös kansainvälistymisellä ja hyvinvointivaltion kriisioireilla on merkityksensä. (Rothwell 1997: 51.) Hyvinvointivaltioajattelulle tyypillisen hallinto-optimismin tapaan odotettiin, että julkinen hallinto kykenee ratkaisemaan erilaiset yhteiskunnalliset ongelmat lamankin olosuhteissa (Mäenpää 1991).

Ohjelmassaan Ahon hallitus asetti päätavoitteekseen Suomen talouden tervehdyttämisen. Julkisen hallinnon kehittämistä koskevia tavoitteita asetettiin runsaasti. Niitä leimasivat vaatimukset tuloksellisuuden lisäämisestä. Joustava, tuloksellinen ja oikeudenmukainen palvelurakenne oli saatava ohjelman mukaan aikaan ilman, että julkisen sektorin kokoa ja kustannuksia kasvatettaisiin. (Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.) Samalla siten ilmaistiin rajat julkisen sektorin koon kasvulle.

---

<sup>27</sup> Hallituspuolueet olivat Suomen Keskusta, Kansallinen Kokoomus, Ruotsalainen kansanpuolue sekä Suomen Kristillinen liitto.

Myös Ahon hallitus asetti hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan johtamaan kehittämistyötä. Rothwell ja Pollitt (1997: 56) toteavat, että ratkaisuna päädyttiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokuntaan, eikä esimerkiksi hallinnon akateemisten asiantuntijoiden käyttämiseen neuvonantajina. Se olisi ollut eräs vaihtoehto.

Ahon hallituksen ohjelma ei kuitenkaan sisältänyt mitään erityisen radikaaleja vaatimuksia julkisen sektorin reformeista tai talouspolitiikasta. Päinvastoin, siinä oli vaatimuksia joidenkin sosiaalisten tulonsiirtojen lisäämisestä. Hallitus asetti painopisteeksi eläkeohjelman uudistamisen, koska Keskustapuolue oli korostanut eläkekysymyksiä voitokkaassa vaalikampanjassaan. Hyvin pian nimittämisensä jälkeen hallitus joutui muuttamaan suuntaansa, jolloin sitä alettiin kritisoida hyvinvointivaltion romuttamisesta. Vastustusta tuli sosiaalidemokraattien, joka vuosikymmenten hallitustaipaleen jälkeen jäi oppositioon, sekä ay-liikkeen taholta. (Tiihonen 1999a: 4.)

Julkisen hallinnon kehittämistä koskeviksi tavoitteeksi hallitusohjelmassa asetettiin hallinnon hajauttaminen ja keventäminen, ohjausjärjestelmien uudistaminen ja sääntelyn purkaminen sekä markkinaorientaation lisääminen. Nämä olivat jatkoa edellisen hallituksen pyrkimyksille. Keskushallinnon supistaminen merkitsi toiminnallisten keskusvirastojen muuttamista liikelaitoksiksi sekä joidenkin hallinnollisten keskusvirastojen lakkauttamista. Keskushallinnon rationalisointihanke vuosina 1991 ja 1993 käsitteli keskushallinnon keventämistä.

Hallinnon hajauttamisteema<sup>28</sup> jatkui maakunnallisen hallinnon ja päätäntävällän kehittämällä. Linjausten mukaisesti tehtäviä ja toimivaltaa oli siirrettävä alue- ja paikallis- hallintoon. Eri tasoilla hallintoa tuli keventää siten, että päällekkäisiä tehtäviä purettaisiin. Samalla oli koottava hajallaan olevia tehtäviä. (Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.) Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi (17.6.1993) noudatteli edellä kuvattuja suuntaviivoja. Linjauksessa vedottiin kansainväliseen kehitykseen ja taloudelliseen tilanteeseen.

---

<sup>28</sup> Hallinnon hajauttamis- ja keventämispyrkimykset pohjautuvat osaltaan jo vuonna 1986 annettuun valti- onhallinnon hajauttamiskomitean mietintöön (KM 1986: 12).



Ahon hallituksen aikana pureuduttiin voimakkaasti kunta-valtio-suhteen uudistamiseen, jonka tavoitteena oli lisätä kuntien itsenäistä päätäntävaltaa ja vastuuta taloudellisesta ja tehokkaasta palvelutuotannosta (Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991).

Tuloksellisen julkisen hallinnon merkitys kansantalouden ja yhteiskunnan keskeisenä menestystekijänä korostuu hallituksen tekemässä ohjelmapäätöksessä julkisen sektorin uudistamiseksi. Vuonna 1992 tehdyssä ”Julkisen sektorin uudistaminen” linjauksessa on löydetty ajan henki: ”Samalla markalla on saatava enemmän” ja ”Meitä kaikkia kiinnostaa, mitä vastinetta saamme sijoittamillemme veromarkoille”. Ohjelmassa tuotiin esiin aiempaa selkeämmin managerialistisen johtamistavan omaksuminen:

”Suomessa, kuten monissa muissa kaltaisissamme maissa, suuntauksena on rakentaa hallinnon sisälle perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista poikkeava ammattijohtamiseen perustuva toimintamalli. Tiettyjen yksityisen sektorin toimintatapojen soveltamisella ja markkinaohjausta kannustimena käyttämällä voidaan ehkäistä perinteisessä hallinnollisessa toimintamallissa havaittuja puutteita ja ongelmia”.

Julkisen sektorin uudistamisen ytimeksi nähtiin hallinnon siirtyminen tuloksista ohjautuvaksi. Siihen päästäisiin suosimalla markkinatyypisiä mekanismeja hallinnon kehittämisessä ja parantamalla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä kilpailukyvyen edistämiseksi. Julkisten virastojen ja laitosten vastuuta tuloksista sekä niiden itsenäisyyttä päättää taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä haluttiin lisätä. Tavoitteenasettelun tasolla korostettiin tuloksellisuuden ja tuottavuuden kohottamista, palvelujen aikaansaamista entistä pienemmillä kustannuksilla. (Julkisen sektorin uudistaminen 1992.)

Uudistuspyrkimyksiä toteuttavia hankkeita olivat tulosohjaukseen ja tulosbudjetointiin siirtyminen, kuntien valtiosuus uudistus ja kirjanpitu uudistus. Edelleen siihen kuului myös budjettisidonnaisten liikelaitosten muuttaminen nettobudjetointia toteuttaviksi tai uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi ja joidenkin liikelaitosten yhtiöittäminen. Nettobudjetointia siirrettiin myös muihin virastoihin. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen ja palvelujen maksullisuus olivat osa markkinaohjaukseen siirtymistä. (Julkisen sektorin uudistaminen 1992: 2–3.)

Uudistusohjelman linjauksissa korostui voimakkaasti desentralisaatio ja markkinaohjautuvuus. Tiihonen (1999a: 13) mukaan se johtui pitkälti talouden tilanteen aiheuttamasta paineesta. Sen vuoksi aikaisemmat teemat palvelujen laadun parantamisesta ja asiakkaiden oikeuksista sysättiin sivummalle.

#### 4.4. Taloudellisen tilanteen vaikutus uudistamiseen

Lama 1990-luvun alussa oli poikkeuksellinen tilanne kansantaloudelle, joka oli tottunut jatkuvaan kasvuun. Monet yhteiskunnassa tehdyt päätökset nojasivat ajatukseen, että talouskasvu jatkuu tasaisesti vuodesta toiseen. (Kiander & Vartia 1998.)

Julkisen sektorin kokoa kuvataan usein julkisten kokonaismenojen osuudella bruttokansantuotteesta. Julkisten menojen osuus on perinteisesti ollut Euroopassa korkeampi kuin Euroopan ulkopuolissa OECD-maissa. Suomessa se on nykyään eurooppalaista keskitasoa. Meillä hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot muodostavat lähes kaksi kolmasosaa julkisista menoista.

Suomessa julkisen sektorin paisumista kuvaa se, että julkisten menojen osuus BKT:sta oli vuonna 1960 27 %, kun se oli vuonna 1993 jo 62 %. Viimeistään tuolloin julkisten menojen ja tehtävien supistamista alettiin pitää välttämättömänä kansantalouden kestäkyvylle. (Hjerpe, Ilmakunnas & Voipio 1999.)

Julkisten menojen kasvun hillitsemistä sekä henkilöstön vähentämistä julkisella sektorilla peräänkuulutettiin Valtiovarainministeriön talouspoliittisessa katsauksessa jo vuonna 1989, vaikka taloudellinen kehitys yleensä näyttikin vielä varsin suotuiselta. Varsinaisesta supistamisesta ei vielä puhuttu. Menojen kasvun hillitsemistä pidettiin tarpeellisena vaihtotaseen tasapainon vuoksi.

Hietaniemi-Virtasen (2002) mukaan julkisen sektorin supistamiseen liittyvät linjaukset ja toimintamuodot kulkevat käsi kädessä taloudellisten voimavarojen niukkuuden kanssa. Supistamispoliittisia ratkaisuja perustellaan nimenomaan taloudellisilla tekijöillä. Hieta-

niemi-Virtanen näkee asian niin, että epäsuotuisissa taloudellisissa olosuhteissa supistamispolitiikkaan turvaudutaan puolueideologioista riippumatta, kun taas suotuisissa taloudellisissa olosuhteissa supistamispolitiikka ei kiinnosta sen enempää oikeistoa kuin vasemmistoakaan.

Julkistalouden kehityksessä jonkinlaisena käännekohtana pidetään vuotta 1991. Siitä alkanut syvä taloudellinen kriisi pakotti tekemään monia uudelleenarviointeja ja vauhdittamaan uudistuksia. Julkisen sektorin uudistamista Suomessa on siis sävyttänyt eräänlainen kriisikäyttäytyminen. Eurooppalaisessa mittakaavassa tämä ei ole mitenkään ainutlaatuista, koska useissa OECD-maissa keskushallintoa remontoitiin samaan aikaan. (Temmes & Kiviniemi 1995: 17; Savolainen 1996: 430–431; Tiihonen 1999b: 206–210.)

Kuten edellisessä pääluvussa kuvatuista kansainvälisistä esimerkeistä käy ilmi, useissa tapauksissa uudistamisen taustalla olivat nimenomaan taloudelliset vaikeudet. Reformeja on jouduttu osin ehkä tekemään pakon edessä.

Talouden tilanteesta 1990-luvun alun Suomessa maalautuva kuva on varsin synkkä. Vaikeudet alkoivat kun tuotannon kasvu pysähtyi vuonna 1990 ja kääntyi sitten rajuun laskuun. Bruttokansantuotteen kasvun kääntymisen negatiiviseksi tulkitaan laman tunnusmerkiksi. Kokonaistuotannon supistuminen johtui heikkenevästä investointi- ja kulutus-kysynnästä. Pudotusta vauhditti viennin supistuminen. Tuotannon supistumisesta seurasi työllisyyden voimakas heikkeneminen, ensimmäisenä se koettiin teollisuudessa ja rajujen rakennusalailla. (Kiander & Vartia 1998.)

Työttömyystilastoissa Suomi nousi nopeasti ennätyslukemiin, maasta, jossa työttömyysluvut olivat Euroopan alhaisimpia teollisuusmaiden ”huipulle”. Työttömyyden kasvu heikensi välittömästi julkisen talouden tasapainoa. Työttömyys ja siitä aiheutuneet tulonsiirrot lisäsivät valtion menoja. Työllisyyden heikkeneminen supisti palkkasummaa ja hiljensi sitä kautta kysyntää. Julkisen sektorin saamat verotulot kääntyivät laskuun. Budjetin ennätysmäistä alijäämäisyyttä lisäsi pankkituki. Menojen kasvaessa ja tulojen supistuksessa julkisen sektorin rahoitusasema heikkeni rajusti. (Kiander & Vartia 1998: 112–114.)

Laman ensimmäisinä vuosina julkisten menojen kasvu oli erittäin nopeaa. Kasvaneet menot rahoitettiin verotulojen romahtamisen vuoksi velanotolla. Budjettivaje osoittautui ennakoitua suuremmaksi. Valtio velkaantui vauhdilla 1990-luvun alussa. Käytännöllisesti katsoen valtionvelka on kertynyt kokonaan kyseisellä vuosikymmenellä. Kun vuonna 1990 valtionvelka oli 11,2 % bruttokansantuotteesta, oli se suurimmillaan vuonna 1996 jo 67,5 % BKT:sta. Sen jälkeen se kääntyi laskuun ja on siitä pienentynyt vuosi vuodelta<sup>29</sup>. Siihen ovat vaikuttaneet tietoiset pyrkimykset ja toimenpiteet valtion velan lyhentämiseksi mm. valtionyhtiöiden osakkeiden myynnistä saaduilla tuloilla. Velasta aiheutuva korkotaakka on edelleen suuri. (Kiander & Vartia 1998.)

Julkisen talouden rahoituskriisi on näkynyt paitsi velkaantumisena myös verotuksen kiristymisenä. Suomesta tuli 1990-luvulla korkean veroasteen maa. Huolimatta verojen korotuksista julkisten tulojen osuus kohosi vain vajaalla kahdella prosenttiyksiköllä. Julkisen talouden alijäämä kasvoi nopeasti. Velkaantumiskierteen katkaisemiseksi ja valtiontalouden romahtamisen estämiseksi on tehty linjanvetoja, joissa lääkkeenä tilanteeseen ovat olleet melko radikaalit menojen leikkaukset. Ahon hallitus ryhtyi tekemään säästöpaketteja. (Kiander & Vartia 1998: 146–148, 317.)

Julkisten menojen kasvun pysäyttäminen on vaikea tehtävä. Vaikeaksi sen tekee, että menoperusteet on laajasti lainsäädännöllä sidottuja. Usein niihin vaikuttavat tekijät, jotka ovat valtiovallan välittömän vaikutuspiirin ulkopuolella, kuten väestökehitys, työvoimatilanne, työmarkkinasopimukset, kuntien menot.

Ahon hallitus otti lähtökohdakseen valtion menojen reaalisen kasvun pysäyttämisen vuodesta 1992 lähtien koskien koko vaalikautta. Hallitus ehdotti vuonna 1991 eduskunnan hyväksyttäväksi nelisenkymmentä säästölakia, joiden yhteenlaskettu säästövaikutus oli vuonna 1992 miltei 10 mrd markkaa (eli kuutisen prosenttia menoarvioesityksen loppusummasta). (HE 57/1991 vp.) Säästölialalle joutuivat lakisääteisistä indeksi yms. kustannuskehitykseen perustuvista tulonsiirtojen ja muiden etuuksien tarkistuksista luopuminen. Valtion henkilöstö asetettiin pakkolomalle (vuonna 1992 yhteensä 14 päiväksi pal-

---

<sup>29</sup> Valtion velka oli vuonna 2002 42,4 % BKT:sta (ennakkotieto) (Tilastokeskus 2003).

kattomalle lomalle). Sen sijaan kansalaisten vähimmäisturva pyrittiin pitämään säästölakien ulkopuolella. (HE 57/1991 vp.)

Eri syistä johtuen säästölakeja onnistuttiin saattamaan voimaan niin, että niiden säästövaikutus oli aiottua reilusti pienempi. Säästölakien tekemistä kuitenkin jatkettiin seuraavina vuosina. Säästölistalle joutuivat valtionavut, työttömyysturva, maatalouden tuet ja joidenkin suunniteltujen uudistusten lykkääminen (mm. hammashuoltouudistus). (HE 122/1992 vp.) Tavoitteeseen pitää valtion menojen reaalinen taso jäädytettynä ei päästy, vaan tehdyistä toimenpiteistä huolimatta menot kasvoivat. (HE 126/1993 vp.)

Suuremmat, lainsäädäntöä muuttavat säästöpäätökset mahdollistuivat vasta sen jälkeen kun valtiopäiväjärjestyksen määränemmistösäännöksiä oli syksyllä 1992 muutettu niin, että säästöistä voitiin päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Aiemmin vastaavat päätökset olivat vaatineet 2/3 enemmistön ja edellyttäneet siten opposition tukea. (Kiander & Vartia 1998: 146–148.)

Menojen leikkaukset kohdistuivat etuuksiin ja tulonsiirtoihin. Menetelmänä käytettiin ”juustohöylää”, toisin sanoen menoja leikattiin suunnilleen yhtä paljon kaikista menokohteista. Menetelmän eduksi voidaan lukea sen poliittinen helppous, on suhteellisen helppo sopia toimenpiteistä, joista kaikki kärsivät. Sen sijaan joidenkin menojen priorisointi toisten edelle nostattaa helpommin vastarintaa ja se on vaikeammin poliittisesti läpivietävissä. Sen heikkoutena on taas se, että se ei huomioi eri toimenpiteiden erilaista vaikutusta kansantalouden kasvuun tai tehokkuuteen. (Hjerppe, Ilmakunnas & Voipio 1999: 79–81.)

Lamavuosina tehtyjen säästöpäätösten suuruus on valtiovarainministeriön arvion mukaan laskutavasta riippuen 35–40 miljardin markan luokkaa. Säästöt kohdistuivat lähinnä kuntien saamiin valtionapuihin ja kotitalouksien saamiin tulonsiirtoihin, kuten äitiyspäivärahaan, kotihoidontukeen ja eläkkeiden indeksikorotuksiin. Kuntien valtionosuuksien leikkaukset pakottivat kunnat etsimään uusia tulolähteitä tai supistamaan menojaan. Sekä yritysten että palkansaajien maksamia sosiaaliturvamaksuja kiristettiin tuntuvasti. Verotusta

kiristettiin muun muassa poistamalla lapsivähennykset ja perimällä ns. pakkolainaa. (Kiander & Vartia 1998: 148.)

Leikkauksia tehtiin vielä vuoden 1996 talousarvioon<sup>30</sup>. Tärkeimmät säästöpäätökset olivat kehitysyhteistyömenojen jäädyttäminen, puolustusvoimien toiminnan rationaalisoinnista saatavat säästöt, opintotukien leikkaaminen, maatalous- ja yritystukien karsiminen sekä lapsilisien leikkaukset.

Suomessa virkamiehet eivät yleensä ole kovin aktiivisesti ottaneet osaa julkiseen keskusteluun valtion roolista hyvinvointitehtävien hoitamisessa tai työnjaosta yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Valtion talouden tilan oltua synkimmillään valtiovarainministeriön virkamiehet käyttivät puheenvuoroja varoittaen julkisen talouden heikentyvästä tilanteesta. Nämä puheenvuorot käynnistivät keskusteluja julkisen sektorin kulutuksesta. Nämä puheet otettiin vakavasti, vaikka toisaalta soraääniä virkamiesten puuttumisesta poliittiseen keskusteluun esiintyi. (Tiihonen 1999a: 7–8.)

Valtiovarainministeriön virkamiehet varautuivat menoleikkauksiin valmistelemalla listoja mahdollisista säästökohteista. Suuren huomion sai osakseen budjettiosaston silloisen päällikön Raimo Sailaksen talousneuvostolle esittämä säästölista, joka esiteltiin ministerille kunnallisvaalien alla vuonna 1992. Säästölistalla olivat työttömyysturva, työllistämismäärärahat, useat tulonsiirrot kotitalouksille ja yritystuet sekä puolustusmäärärahat ja maataloustuki. (Ks. Kiander & Vartia 1998.)

Ns. Sailaksen paperi eli ”Julkisen talouden tasapainon parantaminen, ehdotus talousneuvostolle” (Valtiovarainministeriö 1992: 7) linjasi kehittämistä seuraavasti:

”Edessä onkin julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastuualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjauksjärjestelmien uudistamiseen.”

<sup>30</sup> Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelman (13.4.1995) lisäpöytäkirjassa mainitut.

Julkisen sektorin tehtäväpiiriä ehdotettiin kavennettavaksi siten, että:

- Julkinen sektori vastaa ensisijassa kansalaisten sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta (kuten puolustus, poliisi, oikeuslaitos, pelastustoimi, ympäristöolot) ja välttämättömästä hallinnosta.
- Julkinen sektori vastaa talouden toiminnan ja kasvun kannalta välttämättömästä infrastruktuurista. Tosin monet infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitopalvelut voidaan ostaa yksityiseltä sektorilta.
- Julkinen sektori turvaa kaikille kansalaisille *peruspalvelut* (koulutus, perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, lasten, vammaisten ja vanhusten hoito). Nämä palvelut julkinen sektori voi tuottaa itse tai ostaa ne yksityisiltä. Peruspalvelujen tukipalvelut on mahdollista laajalti kilpailuttaa ja yksityistää.
- Julkisen sektorin roolia tulojen uudelleen jakajana tulee kirkastaa. Julkinen sektori on ennen kaikkia perustoimeentulon turvaaja. (Valtiovarainministeriö 1992: 7–8.)

Julkisen sektorin tehtävien supistamista varten tulisi raportin mukaan ”määritellä selkeät periaatteet, joiden pohjalta karsimistyötä tehdään ja pitää periaatteista tiukasti kiinni”. (emt. 8.)

Ns. Sailaksen paperi otti kantaa hallinnon keventämiseen, ohjausjärjestelmien ja organisaatioiden uudistamiseen. Tärkeinä uudistustoimenpiteinä pidettiin kehysbudjetoinnin ja tulohajauksen käyttöönoton jatkamista sekä nettobudjetoinnin laajentamista. Edelleen valtion ja kuntien toimintoja tuli liikelaitostaa, yhtiöittää ja yksityistää. Hallintoa kevennettäisiin mm. lakkauttamalla keskusvirastoja ja läänejä. Lisäksi nostettiin esiin uudistusten antamat mahdollisuudet vähentää tuntuvasti hallinnollisissa tehtävissä toimivaa henkilöstöä. (emt. 18–19.)

Kiander ja Vartia (1998: 151) luonnehtivat listaa ”laajuudessaan ja tylyydessään ennennäkemättömäksi”, sillä sodanjälkeisinä vuosina oltiin totuttu ainoastaan etujen paranemiseen. Monet katsoivat Sailaksen paperin merkitsevän askelta kohti hyvinvointivaltion romuttamista. Vaikka julkisuudessa useimmat poliitikot tuomitsivat ehdotukset, eivät he silti tuoneet esiin vakavia vaihtoehtoja säästölistalle, ja lopulta hallitus toteutti eduskunnan suostumuksella uscat Sailaksen pakettiin kuuluneista säästötoimista seuraavien vuosien budjeteissa. Tarvittavat ja toteutetut säästöt olivat jopa suuremmat kuin mitä Sailas ehdotti.

Sailaksen paperista käytyä keskustelua on tulkittu siten, että lamavuosina virkamiesten ja erityisesti valtiovarainministeriön vaikutusvalta kasvoi kansalaisten silmissä. Poliitikot vaikuttivat haluttomilta itse nimeämään säästökohteita ja näin virkamiehille jäi ”liikaisen työn suorittaminen”. Radikaalien leikkausten sijaan tyydyttiin ns. juustohöyläperiaatteeseen eli kaikkien pääluokkien menoja pyrittiin vähentämään yhtä paljon. Tähän kuitenkin tarvittiin poliitikkojen siunaus. (Kiander & Vartia 1998: 151.)

Kansantalouden ongelmia ja talouspolitiikan haasteita tarkastellut talouspolitiikan asiantuntijaryhmä (Valtioneuvoston kanslia 1992: 3, 22–24) esitti julkisen sektorin tehostamisen suuntaviivoja. Valtion rahoituskriisin välttämiseksi nähtiin kaksi ratkaisua, joko menoja oli voimakkaasti karsittava tai sitten verotusta olisi tuntuvasti korotettava. Julkisen velan määrää pidettiin jo tuolloin liiallisena. Asiantuntijaryhmä näki tuolloin välttämättömäksi, että julkista sektoria ryhdytään supistamaan, jotta saataisiin valtion velkaantumiskierre katkaistua. Lisäksi painotettiin toimintojen yksityistämistä tai yhtiöittämistä. Menojen karsimisen tulisi perustua käsitykseen siitä, mitkä ovat julkisen sektorin tehtävät. Asiantuntijaryhmä painotti poliittista sitoutumista supistamispolitiikkaan. Samalla se kehotti eduskuntaa käsittelemään julkisen sektorin ongelmia kokonaisuutena.

Elinkeinoelämän valtuuskunta<sup>31</sup> (1994) on niin ikään ottanut kantaa julkisen sektorin ongelmiin ja uudistamiseen:

”Julkinen sektori on nykyoloihin liian jäykkä, suuri ja kallis. Se on kuin liian raskas köli, joka uhkaa painollaan vetää laivan pinnan alle. On uudistamisen aika”.

Julkista sektoria pitää uudistaa, koska se on kehittynyt sekä liian suureksi suhteessa kokonaistalouteen että liian laitostavaksi.

Lamavuosina tehdyt julkisten menojen säästöpäätökset lietsoivat myös pelkoa hyvinvointivaltion romuttamisesta ja markkinoiden armoille jättäytymisestä. Kuitenkin Suomessa voidaan katsoa vallinneen laaja yksimielisyys hyvinvointivaltion perusteiden säilyttämisestä, vaikka jotkut pitivätkin sosiaaliturvan leikkauksia arveluttavina. Ahon halli-

<sup>31</sup> Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on elinkeinoelämän järjestöjen yhteistyöelin. Sen päämääränä on ”edistää suomalaisen yhteiskunnan aineellista ja henkistä uudistumiskykyä”. (EVA 1994.)



tuksen sosiaaliministerinä toiminut Eeva Kuuskoski erosi tehtävästään keväällä 1992 protestina hallituksen linjalle. (Kiander & Vartia 1998.)

Kansalaiset ovat ottaneet julkisen sektorin uudistukset melko hyvin vastaan, joskaan laajaa kansalaiskeskustelua uudistamisesta ei ole edes käyty. Suomalaiset ovat toisaalta hyvin lojaaleja valtiota kohtaan, jolloin he näkevät muutoksen hallinnollisena muutoksena pikemmin kuin yhteiskunnan ruohonjuuritasoa koskettavana muutoksena. Radikaalit valtiovastaiset mielipiteet ovat meillä harvinaisia toisin kuin Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa (ks. EVA<sup>32</sup> 1999). Toisaalta on tiettyjä uudistuksia, joihin kansalaiset ovat reagoineetkin, esimerkiksi pienten syrjäisten postien sulkeminen ja niiden korvaaminen asiamiespalveluilla. Legitimiteettivajeen vaara on tiedostettu, mutta hallinnollisen modernisaation; palvelujen laadun parantamisen, avoimuuden lisäämisen sekä näkyvän tehokkuuden lisäämisen uskotaan auttavan pitämään yllä poliittista vakautta ja luottamusta. (Rothwell & Pollitt 1997: 81–82; Pollitt & Bouckaert 2000: 219–220.)

Julkisen sektorin uudistuksia on toteutettu tilanteessa, jossa talouden raamit ovat olleet erittäin tiukat. Tämä pätee sekä valtionhallintoon että kuntiin. Tämä lieene osaltaan vaikuttanut uudistusten hyväksyttävyyteen kansalaisten keskuudessa. (Haveri 2000: 38.)

#### **4.5. Poliittisen ohjausotteen vahvistaminen**

Hyvinvointivaltion tulevaisuudesta käytiin keskustelua vuoden 1995 vaaleissa ehkä voimakkaammin kuin koskaan. Se oli useiden tekijöiden ansiota. Lehdistö otti tämän korostetusti esiin. Tiuhonen (1999a: 7) näkee, että myös muut ns. hallintoajattelun avainryhmät ovat olleet näkyvästi keskustelussa mukana, tarkoittaen tutkijoita ja hallinnon asiantuntijoita, kirkon edustajia sekä ekonomisteja. Teemaa on siten lähestytty monesta näkökulmasta. Keskustelussa kuultiin enemmän hyvinvointivaltiota puolustavia kuin kritisoivia kommentteja, mutta ongelmat julkisen sektorin kasvusta tiedostettiin.

---

<sup>32</sup> Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) tutki suomalaisten asenteita, yhteiskunnallista ajattelua (1999). Johtopäätös oli, että suomalaisten yhteiskunnallinen ajattelu ja poliittinen toiminta ovat viileää ja pragmaattista.

1990-luvun alussa koettu talouden lama vaikutti poliittiseen ilmapiiriin. Se näkyi eduskuntavaalien teemoissa ja keskusteluissa. Julkisen sektorin uudistukset, tulevaisuuden valtion roolit sekä julkisten menojen supistaminen otettiin kaikkien poliittisten puolueiden keskeisiksi vaaliteemoiksi. (Tiihonen 1999a: 4.)

Sosiaalidemokraatit voittivat vaalit ohjelmallaan, jossa oli radikaalejakin ehdotuksia julkisten menojen leikkauksiksi. Niitä oli tehtävä, jotta voitaisiin säilyttää hyvinvointivaltion ydin ja samalla parantaa Suomen kansantalouden kansainvälistä kilpailukykyä. Keskustelu valtion rooleista ja tehtävistä jatkui. Ahon hallituksen aikana sosiaalidemokraatit oppositiosta käsin kritisoivat hallitusta julkisten menojen leikkauksesta. Vaaleissa eduskuntapaikkoja menettänyt keskustapuolue jäi oppositioon. (Tiihonen 1999a.)

Suurtyöttömyyden vallitessa Lipposen hallituksen<sup>33</sup> (1995–1999) keskeiseksi tavoitteeksi nousi työllisyyden parantaminen. Se lupasi puolittaa työttömyyden vaalikauden loppuun mennessä. Lipposen hallituksen ohjelmaan otettiin ehdotuksia presidentti Martti Ahtisaaren ”Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmän” (1994) raportista.

Lipposen hallituksen kehittämislinjoiksi hallinnon uudistamisessa muodostuivat julkisen velan pienentäminen, mikä merkitsi myös vaatimuksia julkisten menojen leikkaamisesta sekä inflaation hillitseminen. Yrittäjämäisyyden lisäämisellä haluttiin tukea paitsi perinteistä yrittäjyyttä, myös harjoittaa aktiivista omistajapolitiikkaa valtionyhtiöissä, sekä korostaa kansalaisten omia ponnisteluja hyvinvointinsa turvaamiseksi. (Valtioneuvosto 1995.)

Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta toimi vain Holkerin ja Ahon hallituksissa. Lipposen hallituksessa siirryttiin yhteen hallinnon kehittämisestä vastuussa olevaan ministeriin, hallintoministeriin. Hallinnon kehittämistä koskevia asioita tarkasteltiin ministerityöryhmätasolla. Hallinnon kehittämisen ministeriryhmä koostui useista Lipposen

---

<sup>33</sup> Paavo Lipposen johtama sateenkaarihallitus rakentui SDP:n ja Kokoomuksen varaan. Hallitukseen tuli ministereitä myös Ruotsalaisesta kansanpuolueesta ja Vasemmistoliitosta. Ensimmäistä kertaa hallitusvastuuseen pääsi Vihreä Liitto, joka sai ympäristöministerin salkun. Hallituksessa oli myös poliittisesti sitoutumaton ministeri (maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä).

hallituksen ministereistä. Se sitoutti avainministereitä hallinnon kehittämiseen. (Hyyryläinen 1999: 127.)

Lipposen hallituksen ohjelmassa uutena korostuksena oli tavoite vahvistaa kaikilla hallinnontasoilla kansalaisten todellisia vaikuttamismahdollisuuksia ja hallinnon julkisuutta. Muuten reformeja jatkettiin pitkälti edeltäjien painotuksin, korostaen taloudellisia tekijöitä. Suomen talouden saaminen EMU-kuntoon antoi pontta reformeille.

Edellisen hallituksen linjoilla pysyttiin myös kunnallisen itsehallinnon ja alueellisen hallinnon kehittämisen kysymyksissä. Kuntien vastuuksi linjattiin peruspalvelujen saatavuudesta ja laadusta vastaaminen, palvelujen tuottamistavasta kunnat voivat päättää itse. Aluehallinnon uudistustyötä jatkettiin selkiyttämällä eri viranomaisten, kuten lääninhallitusten, piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen toimialoja sekä poistamalla päällekkäisyyksiä. Uudistus merkitsi myös organisaatioiden tuntuva vähennystä.

Julkisen hallinnon uudistamisen pääperiaatteet: ”Luottamus, läheisyys ja linjakkuus<sup>34</sup>” laadittiin ohjenuoraksi 1990-luvun puolivälissä reformityötä johtavalle Lipposen hallitukselle. Julkista hallintoa tuli kehittää siten, että se olisi tehokkaampi, toimivampi ja palvelusuuntautuneempi. (Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä 1995.)

Valtioneuvoston kanslian asettama asiantuntijatyöryhmä koostui ministeriöiden virkamiesvaikuttajista, alue- ja kunnallishallinnon vaikuttajista, yliopistojen sekä yritysmaailman edustajista. Työryhmän tehtävänä oli tehdä selvitys siihenastisista hallinnon hajauttamistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista sekä tehdä ehdotuksia etenkin vallan hajauttamisesta voimavarojen kohdistamisessa. Hajauttamisella haluttiin hakea ratkaisuja erityisesti yrittäjyyden edistämiseen, hallinnon vaikuttavuuden ja taloudellisuuden parantamiseen sekä hallinnon yksinkertaistamiseen ja järkevöittämiseen.

Poliittisen ohjauksen parantaminen nousi Lipposen hallituksen agendalle. Se merkitsi pyrkimystä vahvistaa valtioneuvoston ja ministeriöiden strategista johtamiskapasiteettia.

---

<sup>34</sup> Valtioneuvoston kanslian 16.11.1994 asettaman asiantuntijaryhmän loppuraportti valmistui keuhkatalvella, eduskuntavaalien edellä 1995. Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli arvioida päätösvalan jakautumista ja hajauttamisen lisäämistarvetta julkisessa hallinnossa.

Tähän haettiin ratkaisuja mm. Valtioyhteisön hallintopoliittikka-hankkeessa (vuonna 1996). Poliittisen päätöksentekijän tulisi voida helpommin hahmottaa kokonaisuudet ja nähdä millainen yhteisö hänellä on johdettavanaan.

Hallinnon kehittämisselityksinä täsmennettiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä (1998) "Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta". Avainsanoja olivat hallinnon tehokkuuden, toimivuuden ja palvelualltiuden lisääminen. Periaatepäätöksessä palattiin jo edellä mainittuihin uudistustavoitteisiin. Niitä olivat ministeriöiden kehittäminen hallituksen esikunniksi ja hallinnonalansa strategisiksi johtajiksi sekä kansanvallan lisääminen niin keskus- kuin paikallishallinnossakin. Vastuullisella kansalaisyhteiskunnalla tarkoitettiin sitä, että kansalaisjärjestöt ottaisivat lisää vastuuta hyvinvointipalvelujen hoidossa ja että julkinen valta voisi jopa luopua joistakin tehtävistä.

Julkisten palvelujen laadusta ja asiakaskeskeisyydestä muodostui eräs keskeinen hallinnon uudistusteema. Tavoitteenasettelussa oli sikäli nähtävissä painopisteen muutos. Aiemmin keskeisellä sijalla olleiden tehokkuusperiaatteiden rinnalle nostettiin laadun parantaminen ja asiakaslähtöisyys. Kansalainen nähtiin paitsi äänestäjänä ja veronmaksajana myös julkisten palvelujen käyttäjänä ja asiakkaana, joka haluaa rahoillensa vastineen<sup>35</sup>. Edelleen pyrittiin kehittämään arviointimenetelmiä ja yhteisiä mittareita, joiden avulla voidaan seurata julkisten palvelujen laadun kehitystä. Siihen liittyivät muiden muassa julkisten palvelujen arviointi, laatutyökalut sekä palvelusitoumukset. Viirastot ja laitokset velvoitettiin myös kehittämään asiakaspalautemenetelmiä.

Velkaantumisen pysäyttämiseksi tuli 1990-luvun puolenvälin jälkeen kansallinen projekti, jolle myös vaatimus EMU-kriteerien täyttämiseksi antoi lisävauhtia. (Reilu ja rohkea 1997). Velkaantumista voitiin vähentää, koska valtion saamat verotulot kasvoivat, velanhoidot pienenevät ja valtion omaisuuden myynnistä saatuja tuloja käytettiin velan lyhentämiseen.

---

<sup>35</sup> Julkisten palvelujen laatustrategia projektissa laadittiin usean tahon (kuten kuntien, elinkeinoelämän, tiedeyhteisöjen ja eri järjestöjen) toimesta suosituksia ja periaatelinjauksia, joita toteuttamalla julkinen sektori voi tuottaa kansalaisille ja elinkeinoelämälle niiden tarvitsemia palveluja tehokkaasti, laadukkaasti ja asiakaslähtöisesti. Projekti oli osa laajempaa valtiovarainministeriön tuottavuudella tulevaisuuteen ohjelmaa vuosille 1996–1999.

Eduskuntavaalien 1999 alla käyty keskustelu julkisen sektorin uudistamisesta oli edellisiin vaaleihin nähden melko vaatimatonta. Talouden tilanne oli huomattavasti kohentunut. Vaalikeskustelussa korostui hyvinvoinnin säilyttäminen ja työllisyyteen liittyvät kysymykset. Kaikki eduskuntapuolueet kannattivat hyvinvointivaltion säilyttämistä. Jyrkimmin sosiaaliturvan muuttamista vaatineet nuorsuomalaiset putosivat eduskunnasta.

SDP säilytti suurimman puolueen asemansa, vaikka se menettikin kannatustaan edellisiin vaaleihin nähden. Lipposen toisen hallituksen<sup>36</sup> (1999–2003) ohjelmassa suhtaudutaan tulevaisuuteen valoisasti: "Talouden kasvunäkymät ovat hyvät, markkinat toimivat tehokkaasti, työllisyys on vahvistumassa, julkisen talouden velkataakka on vähentymässä". Velkataakan vähentämisestä ja tiukasta budjettipolitiikasta muodostui hallituksen keskeinen toimintalinja. Eräällä tavalla se oli osoitus kriisijohtamisesta, mikä on vaikuttanut julkisen sektorin modernisaation onnistumiseen. Hallitusohjelmaan kirjattiin ylös se, että valtion omaisuuden myynnistä saatavia tuloja käytetään valtion velan lyhentämiseen. Hyvien taloudellisten näkymien vuoksi ei kuitenkaan nähty tarvetta kiireellisille, uusille julkisten menojen leikkauksille. (Valtioneuvosto 1999.)

Mitään erillistä lukua otsikolla "Hallinnon kehittäminen" ei hallitusohjelmassa ole. Silti kehittämistavoitteita on useita, kuten keskushallinnon uudistamisen jatkaminen ja valtioneuvoston aseman lujittaminen politiikan johtajana. Nämä tavoitteet olivat esillä jo edellisen hallituksen aikana.

On huomattu, että uudistusaktiivisuus Suomessa laski 1990-luvun jälkipuoliskolle tultaessa (ks. Rothwell & Pollitt 1997; Pollitt & Bouckaert 2000; Harrinvirta 2001). Lipposen toiselle hallitukselle on ollut tyypillistä, että uusia rakenteellisia uudistuksia ei ole toteutettu. Kehitys, joka on tapahtunut 1990-luvun jälkipuoliskolla, osoitti Harrinvirran (2001) mukaan sen, että hallitusten on yleensä ottaen varsin vaikea viedä läpi laajoja julkisen sektorin uudistuksia. Rakenteellisten uudistusten toteuttaminen on erityisen vaikeaa silloin, kun talouden toimintaympäristö on suotuista ja taloudellisen tilanteen luoma välttämättömyys uudistuksille puuttuu.

---

<sup>36</sup> Lipposen II hallituksen kokoonpano puolueiden suhteen oli sama kuin edellisessä hallituksessa. Hallitusyhteistyö rakentui kokoomuksen ja SDP:n varaan. Ministerinsalkkuja oli lisäksi RKP:llä, vasemmistoliitolla ja vihreillä. Lisäksi hallituksessa toimi yksi ammattiministeri.

Varsinaista hallintoministeriä ei enää Lipposen II hallituksessa ollut. Julkisen sektorin uudistamisen kannalta keskeisiä ministerityöryhmiä olivat hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä sekä valtion keskushallinnon uudistamistyötä ohjaava ministerityöryhmä. Ensiksi mainitun työryhmän tehtäväksi asetettiin julkisen hallinnon kehittäminen sekä aluekehitystä ja kuntapolitiikan pääsuuntaviivoja koskevat linjaukset. Valtion keskushallinnon uudistamistyötä ohjaava työryhmä keskittyi nimensä mukaiseen tehtävään. Aikaisempaan käytäntöön nähden oli uutta ja poikkeuksellista se, että työryhmät toimivat täysin ministerivetoisesti. Tämä osoittanee poliittisen ohjausotteen vahvistumista hallinnossa.

Vuosina 2000–2003 meneillään olevan keskushallintouudistuksen<sup>37</sup> tarkoituksena on keskushallinnon keventyminen, valtioneuvoston päätöksenteon vahvistaminen sekä ministeriöiden aseman terävöittäminen hallinnonalansa johdossa. Tavoitteissa puhutaan laajojen kokonaisuuksien johtamisen hallinnasta sekä kansallisten menestystekijöiden hahmottamisesta, visionäärisyydestä ja pitkän tähtäyksen strategioiden luomisesta. Edelleen tavoitellaan poikkihallinnollisen suunnittelun ja koordinaation lisäämistä. Hallinnon on oltava paitsi tuloksellinen, mutta myös joustava ja muutoksiin sopeutuva ja ennen kaikkea kevyt. (Valtiovarainministeriö 2001a.)

Ministeriöitä tulisi ehdotuksen mukaan uudistaa siten, että ne olisivat pieniä ja strategisiin poliittisiin valmistelutehtäviin ja linjauksiin keskittyviä yksiköitä, ja että toimeenpanotehtävät sijoitettaisiin ministeriötä alemmalle tasolle. Edelleen ministeriöistä ja muusta keskushallinnosta tulisi siirtää tehtäviä alue- ja paikallistasolle. (Valtion keskushallinnon uudistaminen 28.6.2002.)

Hallintouudistuksia on pitkälti valmisteltu komiteatyönä, kuten esimerkiksi hallinnon hajauttamista ja liikelaitosuudistusta. 1990-luvulla asiantuntijapolitiikka muuttui; monijäsenisen komitean tilalle tuli ns. yhden miehen komiteoita, selvitysmiehiä, erityisasiantuntijoita, jotka tekivät ehdotuksia hallinnon uudistuksista eri sektoreilla (mm. keskus-

---

<sup>37</sup> Uudistamisen linjoista on sovittu hallituksen iltakouluissa 24.5.2000 ja 20.6.2001. Uudistamislinjaukset perustuvat huhtikuussa 1998 hyväksytyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen "Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta" sekä Suomen keskushallinnon uudistamista selvittäneen kansainvälisen asiantuntijaryhmän työhön (Bouckaert, Ormond & Peters 2000).

hallinnon rationalisointihankkeessa, kuntien valtionosuusuudistuksessa, valtion aluehallinnon järjestämisessä sekä maakuntaitsehallinnon järjestämisessä). Tätä tapaa on pidetty ilmeisen toimivana, sillä se on tuottanut nopeasti selkeän ja usein radikaalin ehdotuksen poliittisen käsittelyn pohjaksi. Perinteiseen komiteatyöskentelyyn tuskin palataan. (Hyyryläinen 1999: 126.) Komiteatyöskentelyä on myös korvannut perinteinen virkamiesvalmistelu. Hallinnon ulkopuoliset asiantuntijat ovat tuoneet lisää avoimuutta hallinnon kehittämiseen (Ranta 1988: 13).

Keskushallinnon uudistamisen yhteydessä on haettu uuden tyyppisiä malleja laajakantoisten ja periaatteellisesti tärkeiden asioiden valmistelun kehittämiseksi. (Valtiovarainministeriö 2000). Entistä tärkeämmäksi kehittämisen muodoksi ovat tulleet laaja-alaiset, poikkihallinnolliset työryhmät sekä myös epävirallistyyppiset säännölliset yhteistyö- ja neuvottelufoorumit. Toiminta on luonteeltaan verkostomaista, ja päätöksenteko perustuu yhteiseen sopimukseen ja resurssien kokoamiseen yli hallinnonrajojen.

Huomionarvoista on vielä se, että Suomen keskushallinnossa ei ole merkittävästi käytetty konsultteja tai muita ulkopuolisia toimeenpanemaan uudistuksia. Konsulttien rooli on ollut informaation keräämisessä ja tiedon tuottamisessa, mutta uudistusten toimeenpano on jätetty pääosin virkamiesten käsiin. (Pollitt & Bouckaert 2000: 219.)

Kansainvälisesti arvostettuja hallinnon asiantuntijoita kutsuttiin mukaan kehittämistyöhön 1990-luvun lopulla, kuten ”kolme viisasta miestä”<sup>38</sup>. Keskushallintouudistusta vauhditti näiden asiantuntijoiden arvio Suomen keskushallinnon tilanteesta. (Valtiovarainministeriö 2000.) Heidän mukaansa keskushallinnon kehittämisessä tulisi korostaa poikkihallinnollisuutta ja samalla kokonaisnäkemystä johtamiseen. Tulevaisuuden haasteiden vastaamisen tueksi tarvittaisiin jatkuvaa, kymmenen vuotta eteenpäin katsovaa poliittikkavisiota, joka tunnistaa Suomelle ja sen hallinnolle keskeiset kysymykset. Tulevaisuuden keskeisten tavoitteiden on oltava selkeästi esillä ja ne on pystyttävä toteuttamaan hallinnon raja-aidat ylittävällä yhteistoiminnalla. (Peters, Ormond & Bouckaert 2000.)

---

<sup>38</sup> Professorit Geert Bouckaert ja B. Guy Peters sekä johtaja Derry Ormond. Asiantuntijat aloittivat työnsä lokakuussa 1999 ja saivat päätökseen toukokuussa 2000.

Näistä lähtökohdista on jo käynnistetty useita kehittämishankkeita, joiden valmistelu on valtiovarainministeriön vastuulla.

#### 4.6. Eräitä poliittisia arvioita hallinnon uudistamisesta

Kirjallisen aineiston täydentämistä varten pyydettiin kaikilta nykyisten eduskunta- puolueiden puheenjohtajilta ja eduskuntaryhmien puheenjohtajilta erikseen vastauksia kysymyksiin, jotka koskivat New Public Managementia ja Suomen julkisen sektorin uudistamista 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun (ks. myös luku 1.3.2.). Esitetyt teemat kysymyksineen olivat osaksi samoja kuin asiantuntijavirkamiehille esitetyt kysymykset. Poliittisilta päätöksentekijöiltä haettiin vastauksia kysymyksiin, jotka koskivat mm. julkista sektoria koskevien arvojen muutosta, uudistusten yhtenäisyyttä ja uudistusten yhteisiä nimittäjiä, valtionyhtiöiden yksityistämistä ja omistajapolitiikkaa sekä hallinnon ja johtamisen uudistustarpeita tulevaisuudessa.

Kysymykset toimitettiin sähköpostin välityksellä (Liite 5). Uusintakierros mukaan lukien vastauksia saatiin takaisin kuudelta henkilöltä. Vastaajien henkilöllisyyttä ei ole syytä tarkemmin eritellä, koska osa vastaajista ei halunnut nimeään mainittavan tutkimuksen yhteydessä. Tähän alalukuun on koottu eri vastaajien näkemykset esitettyihin kysymyksiin. Heitä kutsutaan tässä yhteydessä poliittisiksi päätöksentekijöiksi heidän asemaansa sen tarkemmin erittelemättä.

##### *Julkiseen sektoriin ja hallintoon kohdistuvat huomiot*

Julkisen sektorin uudistamisen ajanjaksolle, joka ulottuu 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun, on poliittisten päätöksentekijöiden mukaan löydettävissä yhtenäisiä uudistustavoitteita. Vastauksissa tulee useimmiten esiin tehokkuuden lisääminen, parempi asiakaslähtöisyys sekä julkisten tehtävien uudelleenarviointi.

Tehokkuuden lisäämistä perustellaan sillä, että kansalaisten veromarkoille piti saada enemmän vastiketta. Toiminnan tehostaminen oli välttämätöntä siitäkin syystä, että julki-



sen sektorin rahoitustasapainon heikkeneminen asetti rajan menojen jatkuvalle kasvulle. Hyvinä aikoina oltiin totuttu ajatukseen julkisen sektorin kasvusta. Laman myötä lähes itsestäänselvytenä pidetty ”julkinen sektori tuottaa palvelut” ajattelu vaihtui selviämistästrategioiden luomiseen.

Julkinen hallinto on muuttunut palvelualltiimmaksi. Hallinto-alamainen -asetelmasta on pitkälti päästy eroon. Kehitystä ovat edesauttaneet hallintomenettelylain muutos sekä virkamiesten kouluttaminen palvelemaan asiakkaita.

Uudistusten yhtenäisinä tavoitteina voidaan pitää desentralisaatiota ja liikelaitostamista, joskaan hallinnon hajauttaminen ei ole kaikissa uudistuksissa onnistunut toivotulla tavalla. Eräs vastaaja toi esiin sen, että valtion paikallishallintouudistus, lääninhallinto- ja aluehallintouudistukset ovat pikemminkin vahvistaneet keskushallintoa. Uudistamista yleensä kritisoitiin myös ”syvemmän näkemyksen puuttumisesta”. Erään vastaajan mukaan tämä näkyy hallinnon resursoimisessa; hallintoon on lisätty liikaa henkilöstöä, jota taas suorittavassa portaassa ei ole tarpeeksi.

Syvällisestä julkista sektoria koskevien arvojen muutoksesta ei oikeastaan voida poliittisten päätöksentekijöiden mukaan puhua. Bisnesarvot eivät ole syrjäyttäneet perinteisiä julkisia arvoja, kuten oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa. Sikäli arvojen nähdään muuttuneen, että enää ei luoteta siihen, että kaikki palvelut saadaan tai voitaisiin saada julkiselta sektorilta. Tasa-arvo on edelleen läsnä kaikille yhteisten palveluiden kautta. Enää ei kuitenkaan tavoitella tulojen tasausta.

Hallinnon toimintaa arvioidaan nykyään kriittisemmin. Tämän voidaan ajatella tapahtuvan sekä poliitikkojen että kansalaisten toimesta. ”Vaaditaan hyvää tulosta olemassa olevilla, suppeillakin resursseilla”.

Voidaan todeta, että keskeisistä reformeista on vallinnut pitkällinen yksimielisyys hallitusten vaihtumista huolimatta, jo Holkerin hallituksen ajoista lähtien. Ehkä eniten merkitystä on ollut julkisen talouspolitiikan asettamilla rajoilla. Talouden vaikeassa tilanteessa yksimielisyys uudistamisen suunnasta on säilynyt. Laajoilla koalitionhallituksilla

nähdään olleen merkityksensä yksimielisyyden säilyttämisessä. Toisaalta eräs vastaaja toi esiin sen, että laajat ”konsensushallitukset ovat tuottaneet pullamössöpolitiikkaa”.

Uudistusten jatkuvuuden kannalta tärkeäksi koettiin myös hallituksen piirissä tehty hallinnon kehittämistyö, alkaen ministerivaliokunnasta ja jatkuen ministerityöryhmän toiminnalla. Kansainvälisillä esimerkeillä on ollut suuri vaikutus, ei liene väärin puhua niiden ”velvoittavuudesta”. Toisaalta kansainväliset esimerkit ovat olleet vaihtelevia. Suomessa ei olla pelkästään tyydytty seurailemaan kehitystä, vaan joissain asioissa ollaan kuljettu ”ensimmäisten joukossa”. Kansainvälinen kehitys yleensä on vienyt uudistuksia tiettyyn suuntaan.

Kansalaismielipiteellä ei ole juuri lainkaan ollut merkitystä uudistamisessa. Kansalaiset ovat reagoineet joihinkin palveluihin. Joidenkin palvelujen kohdalla on pelätty niiden saantimahdollisuuksien heikkenevän ja joidenkin kohdalla taas on kritisoitu niiden heikkokoa tasoa.

### *Keskeiset reformit*

Keskeisiksi uudistuksiksi määriteltiin liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, yksityistäminen, hallinnon hajauttaminen sekä tulosoajausuudistus. Poliittisilta päätöksentekijöiltä haettiin näkemyksiä siihen, onko näiden uudistusten taustalla joitakin yhteisiä nimittäjiä. Yhteisiksi nimittäjiksi tarjottiin näkemyksiä:

- Pienemmästä hallinnosta ja julkisen sektorin roolin kaventamisesta
- Kansalaisten paremmasta palvelusta; joustavuuden ja responsiivisuuden lisäämisestä
- Kustannusten leikkaamisesta; ”hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän”
- Hallinnon tulostavuuksisuuden lisäämisestä
- Johtamisen ammattitaidon syventämisestä, yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisesta

Vastauksista voidaan ensinnäkin todeta se, että nämä kaikki näkökohdat tulivat mainituiksi. Kaikkein useimmin nostettiin esiin kansalaisten parempi palvelu ja hallinnon tulostavuuksisuuden lisääminen. Tuloksen aikaansaaminen on merkinnyt kasvanutta, ter-

vettä kustannustietoisuutta. Palvelunäkökulman korostuminen ”alamaisnäkökulman” sijaan on toiminut tärkeänä muutosvoimana.

Uudistamisessa on ollut jossain määrin kyse myös julkisen sektorin roolin kaventamisesta ja pienemmän hallinnon ihanteesta. Toisaalta tuotiin esiin, että pikemminkin on käynyt niin, että tilanteseen on ajauduttu kuin että olisi ollut kyse tietoisesta valinnasta.

Julkisessa hallinnossa nähdään edelleen olevan tarvetta johtamisen ammattitaidon syventämiselle ja yksityisen sektorin johtamismallien soveltamiselle, jossain määrin tähän suuntaan on jo mentykin.

Eräs keino supistaa julkista sektoria on valtionyhtiöiden yksityistäminen. Valtionyhtiöiden yksityistämisessä ei tästä ole poliittisten päätöksentekijöiden mukaan ollut kysymys. Yksityistämällä on pyritty taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen sekä yhtiöiden kilpailukyvyyn ja markkina-arvon lisäämiseen. Yksityistämällä saatiin myös rahaa yhtiöiden kehittämiseen 1990-luvulla. Valtionyhtiöt on aikanaan perustettu käytännöllisistä syistä ja niiden yksityistäminenkin on ollut pragmaattista.

Valtionyhtiöiden omistajapolitiikassa on kehitettävää. Omistamiseen kaivataan selkeämpiä pelisääntöjä. Eräs selkiytettävä asia olisi tarkastella omistajapolitiikkaa erikseen pörssi-yhtiöissä ja muissa valtionyhtiöissä. Valtiojohtoista pörssissä noteerattua yhtiötä tulee johtaa samalla tavalla kuin muita pörssi-yhtiöitä. Tätä muut osakkeenomistajat odottavat. Näihin yhtiöihin ei tulisi sisällyttää poliittisia tavoitteita. Kun taas muiden valtiojohtoisten yhtiöiden kohdalla voidaan ja jopa tulee huomioida alue- ja työllisyyspoliittisia tavoitteita.

Vastauksissa tuli esiin myös se, että pörssi-yhtiöt eivät ole luonteva valtion omistamisen kohde. Tietyillä aloilla, kuten esimerkiksi energian tuotannossa, maataloudessa ja ”haittakealalla” (ALKO) tarvitaan kansallista, valtion omistamaa toimintaa jatkossakin. Valtionyhtiöiden merkitys on ollut myös osaamisen ja työpaikkojen säilyttämisessä strategisesti tärkeillä aloilla, eikä tästä näkökulmasta haluttaisi luopua jatkossakaan. Pienestä aineistosta ei kuitenkaan voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Omistajapolitiikan tavoitteena pidetään omaisuuden arvon kasvattamista ja hyödyntämistä veronmaksajien kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Ehkä tätä tulisi vielä kirkastaa. Lisäksi olisi tarpeen yhtenäistää omistajapolitiikan hallinnointia.

#### *Arvioita tulevaisuudesta*

Julkisen toiminnan tehokkuus on tulevaisuudessakin keskeinen haaste. Tehokkuuden ohella pitäisi pyrkiä pitämään kiinni palvelutasosta. Kansalaisten kannalta hallinnon on toimittava joustavasti ja kansalaisyhteisyydestä, myös virkamiesten osaamiseen on syytä kiinnittää huomiota. Tätä korostavat yleinen kansalaisten koulutustason nousu sekä globalisaation haasteet.

Valtion ja kuntien talouteen liittyy epävarmuustekijöitä. Julkisen talouden reunaehdot vaativat ”trimmauksen” jatkamista. Yksityisen sektorin merkitys palvelujen tuottajana lisääntyy. Samalla se toimii julkiselle sektorille eräänlaisena vertailukohteena ja haastaa sen kehittämään edelleen toimintatapojaan. Etujärjestörintama on vahva, ja se tulee vaikuttamaan kehitykseen.

Seuraava hallitusohjelma tulee jälleen linjaamaan julkisen hallinnon kehitystä. Poliittisten päätöksentekijöiden toivottiin hahmottelevan millaisia uudistustarpeita julkisella sektorilla edelleen on, ja miten ne tulisi ottaa huomioon seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa.

Haasteet nähdään liittyvän julkisiin palveluihin, kuinka tehostaa toimintaa tinkimättä liikaa palvelutasosta, ja kuinka huolehditaan julkisen sektorin perustoiminnoista ahtaissa taloudellisissa olosuhteissa. Julkisen palvelutuotannon tehostaminen voi merkitä asioiden yksinkertaistamista ja palvelutuotantoyksiköiden suurentamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on erityisiä haasteita. Siellä voidaan hyödyntää tilaaja- ja tuottajamalleja. Ennen kaikkea tärkeäksi nousee kysymys ”kuka maksaa” eli mikä on asiakkaan osuus kustannuksista. Toimintatapojen kehittämisessä on kyse johtamisesta ja ennen kaikkea ihmisten johtamisesta.

Hallitusohjelmassa haluttaisiin luoda joihinkin asioihin pelisääntöjä. Niitä tarvittaisiin päättämään mitä julkinen sektori kilpailuttamalla tilaa ja tarjouksen valitsijana valvoo, mitä vain valvoo ja mitä tuottaa itse. Myös valtionvelan lyhentämisestä tulisi sopia hallitusohjelmassa.

#### 4.7. Yhteenveto reformilinjauksista

Keskeiset huomiot poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä tehdyistä uudistuslinjauksista voidaan tiivistää seuraavalla tavalla:

- johdonmukainen uudistuskäyttäytyminen
- uudistamisen jatkuvuus hallitusten vaihdosten yli
- pitkäjänteinen uudistusprosessi
- hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan keskeinen rooli poliittisen tuen hankkijana ja ylläpitäjänä
- yhteinen näkemys julkisen sektorin modernisaation suunnasta

Toiminnan johdonmukaisuus on nähty edellytyksenä menestykselliselle hallinnon uudistamiselle. Kansainvälisesti tarkasteltuna voidaan pitää merkittävänä sitä, että keskeiset uudistukset jatkoivat hallitusten vaihdosten yli. Nyt uudistuksia toteuttaa järjestyksessään jo neljäs hallitus, oikeastaan viides, sillä Sorsan IV hallituksen aikana aloitettiin useiden uudistusten valmistelu. Hallitusten vaihtumisesta huolimatta jatkuvuus on ollut eräs reformien peruserä. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on toteuttanut tarvittavaa poliittista ohjausta.

Uudistusprosessi on ollut myös pitkäjänteinen. Luonteltaan se on ollut asteittaista, yhteisymmärryksen hakemista ehdotuksista, joilla valtiokoneistoa kevennetään sekä hillitään julkisia menoja taloudellisen laman paineissa. Uudistusohjelma on ollut pikemminkin pragmaattinen kuin ideologinen tai teoreettinen. Uudistuksia on tarkasteltu tapauskohtaisesti, eikä visionäärisiin keskusteluihin julkisen sektorin tulevaisuudesta olla juuri-kaan antauduttu. Tämä on tulkittavissa myös eräänlaiseksi puutteeksi. Kokonaisvaltaisuus näkyy kuitenkin siinä, että uudistukset on pyritty näkemään laajemmassa sosiaali-

nessa kontekstissa, ajatellen niiden palvelevan koko Suomen talouden tilannetta ja hyvinvointivaltion menestystä. (Ks. myös Rothwell & Pollit 1997; Pollitt & Bouckaert 2000.)

Jos tarkastellaan yhteen vetävästi neljän eri hallituksen (Holkeri, Aho, Lipponen, Lipponen II) reformilinjauksia, voidaan niistä löytää seuraavanlaisia teemoja: Holkerin hallitus painotti hallinnon palvelusuuntautuneisuutta, byrokratian purkamista, joustavuuden ja responsiivisuuden lisäämistä. Ahon hallitus korosti erityisesti taloudellisuutta, hallinnon suorituskyvyn parantamista ja tuottavuuden lisäämistä sekä hallinnon hajauttamista. 1990-luvun puolivälissä Lipposen hallituksessa kannettiin huolta menojen leikkauksista ja julkisen velan pienentämisestä sekä vaadittiin omistajapolitiikan täsmentämistä valtionyhtiöihin. Painopiste siirtyi 1990-luvun lopulla Lipposen II hallituksen aikana voimakkaasti valtioneuvoston strategisen johtamisaseman lisäämiseen sekä ministeriöiden aseman terävöittämiseen hallinnonalansa johdossa. Hallinnon hajauttamisen ja aluehallintoreformien jälkeen painopiste siirtyi enemmän keskushallinnon uudistamiseen.

Vaikka joitain painopistemutoksia voidaankin hahmotella, on silti nähtävissä muutamia yhteisiä keskeisiä teemoja, jotka yhdistävät näitä hallitusten reformilinjauksia. Jatkuvuuden ohella voidaan siis puhua konsensuksesta, joka on vallinnut uudistuslinjoissa ja uudistuksissa. Yhteisiä teemoja ovat hallinnon hajauttaminen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, hallinnon toiminnan tehostaminen; palvelukykyisen ja joustavan, mutta tuottavan palvelurakenteen aikaansaaminen julkista sektoria kasvattamatta sekä markkinaohjautuvuuden lisääminen.

Yleinen mielipide on ollut reformimyönteinen. Kansainvälisten esimerkkien tapaan meillä ei ole esiintynyt kansalaisten laajaa epäluottamusta hallintoon. Voidaan pikemminkin sanoa, että suomalaiset ovat hyvin julkishallintomyönteisiä. Uudistuksiin on suhtauduttu varsin ymmärtäväisesti. Selittäneekö tämä myös sitä, että puolueetkaan eivät ole katsoleet tarpeelliseksi kirjauttaa ohjelmiinsa selkeitä strategisia linjauksia tai vaatimuksia uudistamisesta.

Hallintouudistukset voidaan jakaa sisällöltään poliittisesti kiinnostaviin ja selvemmin teknokraattisiin uudistuksiin. Temmeksen ja Kiviniemen (1995: 53) mukaan teknokraat-

tisiin uudistuksiin voidaan lukea useat valtiovarainministeriön johdolla valmistellut ohjausjärjestelmä uudistukset. Sen sijaan sisäasiainministeriön vastualueeseen kuuluviin alue- ja paikallishallinnon uudistuksiin sekä valtio–kunta -suhteen kehittämiseen liittyy voimakasta poliittista mielenkiintoa. Tämän tutkimuksen valossa tulevat esiin uudistusten pragmaattisuus ja konsensus uudistamisen linjoista. Poliittista latausta ei juuri tule esiin. Se saattaa ainakin osaksi johtua siitä, että tarkastelu on rajautunut tiettyihin uudistuksiin.

Hallinnon uudistaminen on Suomessa ollut virkamiesvetoista. Kansainvälisten esimerkkien joukossa tämä vaikuttaa erikoiselta. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat tässä avainasemassa. Virkamiesten vahva asema uudistamisessa on seikka, joka tulee useasti esiin tämän tutkimuksen eri aineiston valossa. Yleensä reformikeskustelussa tähän on haettu selitystä hallituksista ja niiden kokoonpanosta ja nimenomaan siitä, että lähes jokainen hallitus koostuu useasta puolueesta. Huolimatta siitä, että näillä hallituspuolueilla on usein enemmistö eduskunnassa, nämä hallitukset voivat olla sisäisesti heikkoja. Vahva virkamiestradiatio yhdistettynä sisäisesti heikkoon hallitukseen on luonut eräänlaisen eliittifoorumin, joka koostuu ylimmästä poliittisesta johdosta ja virkamiesjohdosta, jotka yhdessä suunnittelevat ja ohjaavat kansallisia hallintoreformeja. Tämä eliitti on perinteisesti ollut vakaa ja melko pieni. (Rothwell & Pollitt 1997: 10–11; Temmes 1998: 444.)

Toisaalta on kuitenkin vaikeaa arvioida, kuinka poliitikot tai virkamiehet ovat olleet uudistuksia eteenpäin vieviä voimia, kummatko enemmän tai kummatko vähemmän, koska he ovat hyvin usein tehneet tiivistä yhteistyötä keskenään. Poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välisiin suhteisiin reformityössä palataan vielä myöhemmin, etenkin asiantuntija-arvioissa (luku 6.2.).

1990-luvulla toimineet hallitukset ovat kantaneet huolta valtionalouden tasapainosta ja osallistuneet siten valtion roolin ja tehtävien uudelleen arviointiin. Uudistaminen on koettu välttämättömäksi maan talouden kilpailukyvyn kannalta. Pragmaattista uudistaminen on sikäli ollut, että uudistamisella on tavoiteltu hallintokoneiston modernisointia, tehokasta ja paremmin palvelevaa hallintoa. Poliittisissa linjauksissa tulevat esiin tehokkuusperiaatteet, etenkin vaikean talouden oloissa ne koettiin välttämättömiksi. Huomion-

arvoista on erityisesti se, että niissä kiinnitetään huomiota hyvään palveluun, joka on hallinto–kansalainen -suhteen kulmakivi.

Edellä on puhuttu kriisijohtamisesta ja sen tarpeellisuudesta uudistamisen kannalta. Hallituksessa keskeiset uudistuksia eteenpäin vievät henkilöt ovat olleet pääministeri ja valtiovarainministeri, joiden asema on korostunut 1990-luvun puolivälin jälkeisissä linjauksissa. Koska kaikki keskeiset puolueet ovat olleet hallitustyössä mukana laman aikana, ovat ne ymmärtäneet julkisten menojen leikkausten sekä valtion roolin uudelleen tarkastelun olevan tärkeää Suomen julkisen sektorin tulevaisuuden kannalta. (Ks. myös Tiihonen 1999a: 11–12.) Konsensus tulee osaksi myös sitä kautta.



## 5. NPM KESKEISISSÄ HALLINTO- JA JOHTAMISREFORMEISSA

Kolmas lähestymistapa on tarkastella keskeisiä reformeja tehokkuusperiaatteiden, julkisen yrittäjyyden ja tulovastuun ulottuvuuksien kautta (ks. edellä taulukko 4). Keskeisiksi reformeiksi valikoituvat yksityistäminen, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sekä tulohjaus–tulosjohtamisuudistus. Näiden lisäksi tarkastellaan pyrkimyksiä julkisen sektorin koon pienentämiseksi henkilöstön määrää supistamalla sekä luodaan kuvaa yrittäjämäisestä julkisjohtajasta.

### 5.1. Pienempään ja tehokkaampaan hallintoon

1980-luvun lopun jälkeistä aikaa voidaan luonnehtia siirtymiseksi moderniin hallintoon. Kehitysvaiheita tulkittaessa kiinnitetään huomiota hallinnon toimintaan, rooliin, tehtäviin ja hallintoajatteluun. Uuteen kehitysvaiheeseen siirtymisessä on kyse asteittaisesta muutoksesta. Siitä huolimatta haetaan ja esitetään muutoksen käännekohtavuosia. Niin kuin edellä on tehtykin. Suomen kohdalla modernin hallinnon käännekohtavuosia ovat olleet vuodet 1987 ja 1991. Uusi kehitysvaihe ei välttämättä tarkoita kaikkien aiemmin hallintoa ohjanneiden periaatteiden romuttumista tai muuttumista. Hallinto rakentuu kerroksittain, jolloin vanhat periaatteet ja rakenteet saattavat osin tai ainakin jossain muodossa jäädä elämään uusien kanssa rinnakkain. Modernissa hallinnossa on siten jäljellä piirteitä kaikista edeltävistä vaiheista. (Temmes 1989; Mäenpää 1991; Stenvall 2000.)

Julkisen sektorin toiminnan tehostamiskeinoja on useita. Esimerkiksi voidaan purkaa virkavaltaista hallinnointia, pienentää, yksinkertaistaa tai poistaa taloudellisia tukia, siirtyä kilpailutettujen ostopalveluiden käyttöön, yksityistää laitoksia tai niiden osia ja vähentää henkilöstöä. Julkisen sektorin yhteiskunnallista roolia ajatellen tehostamiskeinoja ovat säästötoimet, markkinaperustaisten toimintatapojen käyttö, uudelleenorganisointi, uudet toimintatavat ja sääntelyn purku. Yksittäisiin menetelmiin kuuluvat mm. säästöt, budjetti- ja henkilöstökatot, henkilöstön vähentäminen, uudelleenorganisointi, debykroatisointi, johtamisen uudistaminen, suunnittelujärjestelmät ja budjetointitavat. (Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen & Salminen 1994: 16–17.)

Julkisen hallinnon tehostaminen on itsessään vanha asia. Kiviniemi ym. (1994: 17) luonnehtivat ikivanhaksi haaveeksi ”hallintoa ilman virkavaltaista kankeutta”. Tosin sen saavuttaminen ei ole täysin onnistunut huolimatta jatkuvista tehostamistoimista ja debyrokratisoinneista.

Modernin hallinnon kehittämisideologian keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa byrokraattisen organisaatorakenteen väljentäminen ja perinteisen virkamieshallinnon supistaminen, hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen sekä sääntelyn osittainen purkaminen. Näihin kytkeytyy myös julkisen ja yksityisen suhteen uudelleenarviointi. Modernin hallinnon ei välttämättä tarvitse itse tuottaa kaikkia palveluja, vaan markkinavoimat hyväksytään laajenevasti palvelujen sisällön ja kohdentumisen ohjaajaksi. Asiakkaiden tarpeisiin ja yksilöllisiin eroihin pyritään kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Modernissa valtiossa hyvinvointivaltiolle luonteenomainen hallinto-optimismi on vaihtunut vähitellen eritellympään ja rajallisempaan arvioon julkishallinnon mahdollisuuksista, tehtävistä ja asemasta (mm. Mäenpää 1991: 51–59; Stenvall 2000).

Valtioyhteisön tehtäviä on alettu tarkastelemaan perinteisestä jaottelusta poikkeavalla tavalla. Itse käsittekin ’valtioyhteisö’<sup>39</sup> on verraten uusi. Entistä selkeämmin todetaan, että valtioyhteisössä on erityyppisiä tehtäviä, joita ohjataan ja johdetaan eri tavoin. Taustalla on ajatus, että monenlaisia, suuriakin muutoksia tapahtuu koko ajan ja valtion on pystyttävä toimimaan joustavasti kaikissa olosuhteissa. Uudempi valtion tehtäväjaottelu käsittelee valtion klassiset perustehtävät ja valtion muuttuvat tehtävät. Näiden tehtävien mukaan valtioyhteisö voidaan jäsentää kolmeen osaan: viranomaishallintoon, julkisiin palvelutehtäviin sekä markkinaehtoisiin julkisiin tehtäviin. Viranomaishallinto vastaa yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, kansalaisten perusoikeuksista ja yhteiskunnan demokraattisesta järjestyksestä. Sen lisäksi, että tehokasta toimintaa pidetään tärkeänä lähtökohtana, on otettava huomioon hyvän hallinnon, kansanvaltaisen päätöksenteon, oikeusturvan ja tasa-arvon kriteerit. Julkisissa palvelutoiminnoissa ei käytetä viranomaisvaltaa, vaan tuotetaan palveluja kansalaisille ja yrityksille. Palvelutoiminnoissa korostuvat mm.

---

<sup>39</sup> Valtioyhteisö käsite on otettu käyttöön, koska tehtävät, ohjausperiaatteet ja toimintatavat ovat merkittävästi muuttuneet. Se pitää sisällään valtion lisäksi myös muita julkisyhteisöjä. (ks. valtioyhteisöhanke v. 1996–1998) (Pöllä & Etelälahti 2002: 25.)

palveluperiaate, palvelujen laatu ja saatavuus. Markkinaehtoisissa tehtävissä korostuvat taloudelliset arvot, kuten liiketaloudellinen kannattavuus, kilpailukykyisyys ja voitto. (Tiihonen 1999b: 210–14; Pöllä & Etelälahti 2002: 20–25.)

Tämä julkisen sektorin tehtävien kirkastaminen ja erilaisten toimintaperiaatteiden ja arvojen tunnustaminen on ollut oleellinen osa uudistamista. Se on ikään kuin antanut lisää tilaa markkinaohjautuvuudelle ja lisännyt sen hyväksyttävyyttä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksenaan oli selvittää, miten NPM on vaikuttanut julkisen sektorin uudistamiseen Suomessa. Todettakoon vielä, että mitkä olivat NPM:n keskeiset uudistamisen ohjenuorat. NPM:n mukaan julkista hallintoa tulee uudistaa siten, että se on:

- tuloksellinen,
- pieni,
- markkinamekanismeja hyödyntävä,
- liikkeenjohdon periaattein johdettu ja
- vastuussa tuloksista

Suomessa hallintokoneiston uudistamisessa 1980- ja 1990-luvuilla nousi esiin uudentyyppiseen kehitysvaiheeseen viittaavia piirteitä. Uudistuksissa on ollut jotain ”ennen kokematon”. Tavoitteeksi esitettiin tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen hallintoa supistamalla, hallintotehtäviä ja vastuuta hajauttamalla, markkinamekanismeja hyödyntämällä sekä sääntelyä purkamalla. Uudistukset ovat kohdistuneet julkisen sektorin kokoon, rooliin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin, kuin myös sen henkilöstöön. (Hallinnon uudistuspolitiikan linja 1994; Tiihonen 1999a; Haveri 2000; Harisalo & Stenvall 2001.) Tässä tutkimuksessa rajaudutaan tarkastelemaan valtionhallinnon ja erityisesti keskuhallinnon valittuja reformeja NPM -kriteerien näkökulmasta.

Keskeiset uudistukset voidaan tyypitellä joko rakenteellisiksi uudistuksiksi tai ohjausjärjestelmään liittyviksi uudistuksiksi (ks. myös Pöllä & Etelälahti 2002). Rakenteellisilla uudistuksilla tarkoitetaan hallinnon rakenteissa tapahtuneita uudistuksia. Niitä ovat lähinnä joidenkin virastojen lakkauttamiset, virastojen muuttaminen liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi sekä yksityistäminen.

Rakenteelliset uudistukset ovat tähdänneet Suomessa julkisten menojen kasvun hillitsemiseen, tulosvastuun parantamiseen, markkinatyypisten mekanismien tuomiseen julkiselle sektorille, ministeriöiden strategisen johtamiskapasiteetin vahvistamiseen sekä vastuun ja tehtävien siirtämiseen keskushallinnosta paikallishallintoon. (Tiihonen 1999a: 19–20.)

Omaleimainen piirre suomalaisen hallinnon rakenteessa on ollut jako kahteen lohkoon: ministeriöihin ja niiden alaisiin keskusvirastoihin. Muualla noudatetaan pääsääntöisesti yksin ministeriömallia. (Ylikangas 1999: 203–204.) Keskushallinnon rakenteeseen on vaikuttanut merkittävimmin keskusvirastojen määrän supistuminen. Perinteisiä suuria keskusvirastoja on lisäksi liikelaitostettu ja edelleen yhtiöitetty.

Ohjausjärjestelmän uudistuksiin voidaan lukea hallinnon hajauttaminen sekä tulosohjattuun hallintoon siirtyminen. Hajauttamisella tarkoitetaan tehtävien tai toimivallan (ratkaisuvallan, rahankäyttöoikeuksien) siirtämistä ylemmän tason viranomaiselta alemman tason viranomaiselle sekä ratkaisuvallan siirtämistä yksikköjen sisältä ylemmiltä virkamiehiltä alemmille. Keinona hajauttaminen liittyy erityisesti johtamisen mahdollistamiseen sekä johtamisen esteiden ja rajoitusten poistamiseen (Haveri 2002: 8).

## **5.2. Julkisen sektorin supistaminen**

Tehokkuusperiaatteet sisältävät näkemyksen julkisen sektorin koon pienentämisestä sekä julkisten menojen merkittävästä supistamisesta. Mihin uudistuksiin ne voivat viitata? Eräänä tällaisena uudistuksena voidaan tarkastella yksityistämistä sekä henkilöstön supistamista yleisemmin. Julkisten menojen supistamista on tarkasteltu edellä. Periaatteet viittaavat myös yleisemmin tulokselliseen toimintaan julkisella sektorilla.

Julkisen sektorin kasvun rajoittaminen koskee sekä julkisen hallinnon tehtäviä että virkamieskuntaa. Mitä supistaminen merkitsee? Supistamispolitiikassa on Hietaniemi-Virtasen (2002: 57–61, 201) mukaan kyse menojen ja muiden mitattavissa olevien resurssien määrällisestä vähentämisestä. Supistamispolitiikka edellyttää keinoja, joilla re-

sursseja vähennetään. Supistamispolitiikka on seurausta taustatekijöistä, jotka vaativat muutosta. Näitä taustatekijöitä voidaan ryhmitellä joko poliittisiin tai taloudellisiin tekijöihin ja ne voivat olla suhteessa organisaatioon joko sisäisiä tai ulkoisia. Supistamista voi olla "monenasteista". Useimmissa tapauksissa tietty toiminta säilyy julkisen toiminnan osana, mutta menoja supistetaan, äärimmäisessä tapauksessa julkinen sektori luopuu tietyistä tehtäväalueesta, jolloin toiminto lakkaa kokonaan tai se siirtyy yksityisen organisaation tehtäväpiiriin.

### 5.2.1. Henkilöstön supistaminen

Julkisen sektorin kokoa mitataan myös henkilöstön määrällä. Suomi on luettu mukaan suuren julkisen sektorin maiden joukkoon. Henkilöstön määrällä mitattuna se ei sijoitu ihan kärkipäähän, jossa ovat Ruotsi, Tanska ja Norja, mutta listan keskivaiheille joidenkin muiden OECD maiden joukkoon. Varsinkin 1980-luku oli Suomessa aikaa, jolloin julkisen sektorin suhteelliset henkilöstömäärät lisääntyivät. (Valtiovarainministeriö 1993: 7–8.)

Julkisen sektorin henkilöstömäärän kasvu oli seurausta hyvinvointivaltion tehtävien kasvattamisesta. Julkisen sektorin kasvuun liittyvä trendi on merkinnyt henkilöstömäärän ja työvoimakustannusten kasvun keskittymistä kuntiin ja siellä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä sivistystoimeen. (Niskanen & Salminen 1993: 84.)

Jonkinlaista viitettä kasvusta antaa se, että kun julkisen sektorin osuus työllisestä työvoimasta 1970-luvun alussa oli 17 %, oli se 1990-luvun alussa jo 26 %. Siitä se on jonkin verran supistunut, sillä vastaava osuus 2000-luvun alussa oli 23 %. Tosin kuntasektorilla supistuminen on ollut vähäisempää. Supistumiseen ovat vaikuttaneet valtionhallinnon rakenteelliset uudistukset. Valtionhallinnon palveluksessa on tällä hetkellä kaikkiaan 128 000 henkilöä, kun vastaava luku 1990-luvun alussa oli 213 000. (Salminen, Viinamäki & Lähdesmäki 2002: 12–18.)

Hallintokoneiston kokoon vaikuttaneet uudistukset lähtivät liikkeelle Suomessa vasta 1990-luvulla, lähinnä taloudellisen tilanteen asettamien paineiden ja hyvinvointivaltion

kriisiytymiskehityksen myötä. Tässä mielessä Suomen kehitys poikkeaa esimerkiksi Isosta-Britanniasta, Alankomaista ja Irlannista, joissa julkinen sektori supistui jo 1980-luvulla. (Temmes & Kiviniemi 1997: 73.)

Henkilöstösaneerauksen keinoja ovat käytännössä irtisanomiset, lomautukset, virkojen täyttämättä jättäminen, määräaikaiset työsuhteet, itsepalvelun lisääminen sekä virkamies-aseman muuttaminen yksityisoikeudelliseksi työsuhteeksi. (Kiviniemi ym. 1994: 97.)

Henkilöstön vähentämisen taustalla on usein taloudellisia syitä. Henkilöstöstä aiheutuvat kulut ovat usein julkisen budjetin suurin menoerä. Kun resurssit ovat rajusti vähentyneet on jouduttu hakemaan säästökohteita. Työn tuottavuudessa on koettu ongelmia. Tuottavuuden uskotaan paranevan, jos samalla henkilöstömäärällä saadaan enemmän ja laadukkaampaa tulosta tai jos sama tai parempi tulos saadaan aikaan entistä pienemmällä henkilöstömäärällä.

Uudistuksissa palveluajattelu ei ole lähtenyt liikkeelle julkisten palvelujen määrän ja sitä kautta henkilöstön kasvattamisesta, vaan nimenomaan olemassa olevien palvelujen parantamisesta. Palvelujen saatavuus ja riittävyys mielletään osaksi palvelun laatua. Palveluajattelussa lähtökohtana on, että samoilla voimavaroilla pystytään tuottamaan entistä parempia palveluja. (Temmes & Kiviniemi 1997: 102.)

Suomessa merkittävimmät muutokset valtionhallinnon henkilöstön lukumäärässä ovat tapahtuneet liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen yhteydessä, jolloin henkilöstö on siirtynyt pois valtion budjettitalouden piiristä. Uusimuotoisten liikelaitosten muodostaminen 1980-lopulta lähtien on siirtänyt kaikkiaan lähes 80 000 henkilöä neljästätoista valtion virastosta tai laitoksesta liikelaitosten palvelukseen. Merkittävimmät liikelaitostamiset ovat olleet Valtionrautateiden sekä Posti- ja Telen liikelaitostamiset vuonna 1990. Suuri osa henkilöstöstä on siirtynyt sekä valtionyhtiöiden että yksityistettyjen organisaatioiden palvelukseen. (Salminen, Viinamäki & Lähdesmäki 2002: 19–20.)

Mikäli muutosta tarkastellaan hallinnontasoittain, voidaan todeta, että supistumista on tapahtunut kaikilla hallinnontasoilla 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun. Hallinnonaloit-

tainen supistuminen taas on useimmiten ollut seurausta liikelaitostamisesta, esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, jonka supistuminen on ollut merkittävää. Ministeriöissä henkilöstömäärä on useissa tapauksissa kasvanut, voimakkaimmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä. Ministeriöiden kasvun taustatekijänä voidaan pitää keskusvirastojen lakkauttamisia, joiden seurauksena henkilöstöä on siirtynyt ministeriöihin. Henkilöstömäärää on jonkin verran kasvattanut myös Suomen EU-jäsenyys ja puheenjohtajuuskausi vuonna 1999. (Salminen, Viinamäki & Lähdesmäki 2002: 14–18.)

Huolimatta siitä, että 1990-luvulla keskusvirastojärjestelmää on purettu lakkauttamisilla, yhtiöittämällä ja liikelaitostamalla, saatuja henkilöstösäästöjä ei pidetä erityisen merkittävänä. Tämä johtuu siitä, että lakkautettujen virastojen tilalle on syntynyt uusia virastoja, joihin henkilöstöä on siirretty, samoin niiden virkamiehistöä on siirretty ministeriöihin. Suurin säästö on siis saatu aikaan laskemalla valtion liikelaitokset ja osakeyhtiöt yksityissektorin puolelle. (Savolainen 1999: 130.)

Osa lakkautettujen keskusvirastojen tehtävistä on siirretty ministeriöille, lääninhallinnolle tai uusille virastoille. Ministeriöiden alaisuuteen on syntynyt omia pieniä hallinto-, tutkimus- ja valvontayksiköitä. Voidaankin sanoa, että liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen ”lisäkustannuksena” on syntynyt joukko uusia pieniä virastoja, jotka hoitavat liikelaitosten ja yhtiöiden jättämiä viranomaistehtäviä. Kuten esimerkiksi Mittatekniikan keskus (v. 1991) ja Ajoneuvohallintokeskus (v. 1996). (Temmes & Kiviniemi 1997: 52.)

Savolainen (1999: 121) kuvaa muutosta ”keskusvirastolinnakkeista pienten virastojen armeijaksi”. Esimerkiksi Elinkeinohallituksen tilalle perustettiin kolme uutta virastoa vuonna 1990. Nämä olivat Kuluttajavirasto, Elintarvikevirasto sekä Kuluttajatutkimuskeskus. Toisen esimerkin mukaan muutamat keskusvirastoista muutettiin uudentyypisiksi kehittämis- ja tutkimuskeskuksiksi. Kuten Sosiaalihanituksen ja Lääkintöhallituksen yhdistämisen tuloksena syntynyt Sosiaali- ja terveyshallitus (v. 1991), joka muuttui seuraavana vuonna Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi (STAKES). Sen hallinnolliset tehtävät siirrettiin kolmelle muulle virastolle: Terveystieteiden tutkimuskeskus (v. 1992), Lääkelaitos (v. 1993) sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon

tuotevalvontakeskus (v. 1994). Vastaavia esimerkkejä on muitakin. Näiden muutosten vaikutus henkilöstön määrään ei ole kovin merkittävä.

Henkilöstöä on pyritty supistamaan henkilöstökehyksillä. Holkerin hallitus teki vuonna 1989 periaatepäätöksen, jonka mukaan valtion henkilöstöä tuli supistaa vajaalla kolmella tuhannella viralla seuraavien kolmen vuoden aikana. Vuonna 1990 se teki päätöksen, että seuraavana vuonna avoimeksi tulevista viroista jätetään täyttämättä kymmenen prosenttia. Henkilöstön vähennyspäätökset koskivat vain virastoja ja laitoksia, eivät liikelaitoksia. Holkerin hallitus jatkoi toimikautensa lopulla henkilöstökehysten asettamista vuosille 1992–1995 edellisten periaatelinjausten mukaisesti ja lisäksi se päätti, että avoimeksi tulevia virkoja oli lakkautettava vuonna 1992. Sen mukaisesti valtion henkilöstö supistuisi vuodesta 1991 vuoteen 1992 vajaalla 1,5 prosentilla.

Ahon hallitus teki vuonna 1991 periaatepäätöksen, jonka mukaan valtion henkilöstöä (pois lukien liikelaitokset) oli supistettava vielä viidellä prosentilla vuosina 1992–1995, pitäen myös aikaisemmat supistamispäätökset voimassa. Kyseinen viisi prosenttia merkitsi 6 700 virkaa ja tehtävää, jotka kohdennettiin hallinnonaloille (2,7–6,2 %:n määräisinä osuuksina). Supistaminen oli tarkoitus toteuttaa vuosina 1992–1995. Periaatepäätösten edellyttämiä toimenpiteitä on toteutettu lakkauttamisin ja virkajärjestelyin. Henkilöstön vähentämistä koskevia laskelmia oli myös vuoden 1993 talousarvioesityksessä. Virastojen ja laitosten henkilöstömäärän sääntelyä henkilöstökehyksin jatkettiin vuoteen 1996 saakka. (HE 57/1991 vp., HE 122/1992 vp., HE 126/1993 vp; Niskanen & Salmi 1993: 80.)

Niskasen ja Salmisen (1993: 85–86) mukaan henkilöstökehykset eivät kuitenkaan ole tuoneet merkittäviä ratkaisuja julkisen sektorin rahoitusongelmiin, koska saadut säästöt ovat olleet varsin pieniä. Julkisen sektorin henkilöstömenoihin tehdyt leikkaukset vaikuttavat vain henkilöstömenojen pienentämiseen, eivätkä ollenkaan niihin menoihin, joita syntyy kun julkinen valta toimii. He myös epäilivät tehtyjen lakkauttamispäätösten järkevyyttä. Virkojen lakkautusuhat ovat lisäksi olleet omiaan heikentämään työntekijöiden motivaatiota ja sitä kautta työn tuloksellisuutta.



Valtion ja kuntien henkilöstön pakkolomilla pyrittiin saamaan aikaan säästöjä vuosien 1992 ja 1993 aikana. Eduskunta säati yhden vuoden voimassa olevat lait, jotka mahdollistivat valtion ja kuntien tai kuntainliittojen palveluksessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden työnteon palkattoman keskeyttämisen (palkaton loma). Se ei edellyttänyt viranhaltijan tai työntekijän suostumusta, joten voitiin puhua pakkolomasta. Lakiehdotukset liittyivät hallituksen esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi ja olivat osa julkisten menojen sopeuttamistoimenpiteitä. Kyseiset lait säädettiin vuonna 1991 koskemaan vuotta 1992 ja vielä vuonna 1992 koskemaan kuntia ja kuntainliittoja vuonna 1993. (HE 134/1991 vp., HE 135/1991 vp. & HE 139/1992 vp.)

Määräaikaisen lain nojalla työnteko voitiin keskeyttää yhteensä 14 päivän ajaksi. Laki koski paitsi valtionhallinnon myös uusimuotoisten liikelaitosten palveluksessa olevaa henkilöstöä. Käytännössä leikkauksia tehtiin mm. lomarahoihin. Supistamisilla saatiin aikaan säästöjä, mutta samalla valtiolle jäi kertymättä verotuloja.

Henkilöstön määrällisen muutoksen lisäksi on tapahtunut myös muunlaista muutosta. 1990-luvun virkakehitykselle on ollut ominaista myös se, että määräaikaisessa virkasuhteessa olevien osuus on lisääntynyt ja vastaavasti vakinaisessa virkasuhteessa olevien osuus on vähentynyt. Valtiolla lyhyet työsuhteet ovat yleistyneet kaikkein voimakkaimmin matalasti koulutettujen palkansaajien keskuudessa, mutta myös ylemmissä koulutusryhmissä. Lyhyissä työsuhteissa työskentely yleistyi kaikissa ikäryhmissä ja molempien sukupuolten kesken. (Valtion työmarkkinalaitos 5/2001.)

### 5.2.2. Julkisen sektorin supistaminen yksityistämällä

Privatisointi eli yksityistäminen tarkoittaa aikaisemmin julkisen sektorin hoitamien tehtävien siirtämistä yksityisen sektorin hoidettavaksi. Tästä seuraa julkisen sektorin koon suhteellinen supistuminen, joka ilmenee julkisten menojen, tehtävien ja henkilöstön vähenemisenä. (Nikkilä 1994: 24–25.)

Yksityistäminen nähdään tehokkaana keinona estää julkisen sektorin kasvua. Sen tarkoituksena on sekä pienentää julkisen sektorin kokoa että vähentää sen merkitystä ihmisten elämään puuttuvana tekijänä. (Salminen 1991: 142.) Puhutaan myös julkisen sektorin ta-

kaisin vierityksestä ja julkisen omaisuuden myymisestä. (Salminen & Viinamäki 2001: 21.)

Useimmiten yksityistämisellä tarkoitetaan valtion teollisuusyhtiöiden omistussuhteiden muuttamista niin, että valtion nykyinen enemmistöosuus pienenee jollain määrällä. Tosin yksityistämistä sanan varsinaisessa mielessä tapahtuu vasta silloin, kun määräysvalta, enemmistö osakkeista siirtyy pois valtiolta yksityiseen omistukseen. Usein keskustelussa yksityistämisen käsite ulotetaan myös niihin tapauksiin, joissa vähennetään valtion omistusoosuutta. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1991: 4–5.) Tässä luvussa tarkastellaan valtionyhtiöiden yksityistämistä.

Valtionyhtiöiden yksityistäminen on ollut toimintapolitiikkana tärkeä 1990-luvun hallituksille Suomessa. Hallitukset ovat voineet ajatella omistajapolitiikkansa tavoitteita uudella tavalla. Eräästä näkökulmasta katsottuna yksityistämiset ovat tarjonneet mahdollisuuksia tasapainottaa valtion budjettia. Hallitukset ovat linjanneet yksityistämistä koskevia päämääriä valtion yhtiöiden omistajapolitiikkaa koskevissa periaatepäätöksissä (viimeisin päätös vuodelta 1999).

Valtionyhtiöiden yksityistäminen alkoi Suomessa 1980-luvun puolivälissä, jolloin valtio luopui Televa Oy:stä ja Ajokki Oy:stä. Vuosina 1988 ja 1989 Holkerin hallitus ryhtyi systemaattisesti laajentamaan valtionyhtiöiden omistus pohjaa turvatakseen yhtiöiden pääomahuollon. Yksityistämistoimenpiteiden taloudellinen merkitys siten, että ne olisivat lisänneet tuloja valtion kassaan, ei ollut tuolloin kovin merkittävä.

Yksityistäminen on ollut oikeastaan vasta 1990-luvun ilmiö. Ahon hallituksen aikana vuosina 1991–1995 valtionyhtiöiden omistus pohjan laajentaminen ja yksityistäminen nousivat keskeiseksi osaksi hallituksen talous- ja elinkeinopolitiikkaa. Hallitusohjelmassa linjattiin, että julkisen vallan asemaa elinkeinonharjoittajana arvioidaan uudelleen ja selvitetään valtionyhtiöiden omistussuhteiden muuttamista. Vaihtoehtoina pidettiin valtionyhtiöiden omistus pohjan laajentamista tai kokonaisten yhtiöiden ja niiden osien siirtämistä ulkopuoliseen omistukseen. Tuona aikana toteutettiinkin useita yksityistämisiä

myymällä muutamat yritykset kokonaan pois ja laajentamalla usciden yhtiöiden omistuspohjaa.

Lipposen hallitus linjasi ohjelmassaan vuonna 1995, että hallitus harjoittaa aktiivista teollisuuspolitiikkaa huolehtimalla valtionyhtiöiden pääomantarpeesta, kehittämällä niiden toimintaa ja omistajarakennetta sekä edistämällä yhtiöiden kansainvälistä kilpailukykyä. Hallitus lähti myös siitä, että omistusjärjestelyistä saatavia varoja käytettäisiin teollisten tuotantoedellytysten vahvistamiseen ja teollisen rakenteen uusimiseen.

Lipposen II hallituksen (1999–2003) tavoitteena on ollut valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentaminen sekä yhtiöiden rakenteellinen kehittäminen hallituksen eduskunnalta saamien valtuutusten pohjalta. Yksityistämistä on harkittu tapauskohtaisesti.

Valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentamisessa ja yksityistämisessä ylin päätösvalta on eduskunnalla, jolta hallitus hakee valtuuksia yksityistää. Eduskunnan tulee antaa suostumus siihen, että osakkeita myydään tai luovutetaan tavalla, joka johtaa valtion omistusta ja ääniosuuden laskemiseen alle  $2/3$  tai  $1/2$  yhtiössä (Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä 740/1991). Valtionyhtiöiden omistuspohjaa voidaan joko laajentaa niin, että valtio ei menetä määräysvaltaansa tai että valtio luopuu määräysvallastaan ja äärimmäisessä tapauksessa siten, että se luopuu omistuksestaan kokonaan. (ks. Turunen 2000).

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta laadittiin vuonna 1990 selvitys ”Visio yksityistämisestä Suomessa 1990–luvulla”. Siinä tarkasteltiin yksityistämiseen liittyviä periaatteellisia näkökohtia ja tuotiin esiin erilaisia toteuttamistapavaihtoehtoja. Siinä esiteltiin myös eri maiden, esimerkiksi Ison-Britannian valtionyhtiöiden yksityistämistä. Nimestään huolimatta sitä ei pidetty yksityistämisen toimeenpano-ohjelmana. Selvityksessä ryhmiteltiin valtionyhtiöt eri kategorioihin, kuten:

- yhtiöihin, joissa valtion enemmistöasemasta voidaan luopua heti ja muustakin osuudesta pitemmällä aikavälillä
- yhtiöihin, joissa ainakin pääosasta valtion omistusta voidaan asteittain luopua

- yhtiöihin, joissa omistus pohjaa voidaan laajentaa ja tarvittaessa myöhemmin luopua valtion enemmistöasemasta
- yhtiöt, jotka voidaan yksityistää kokonaan

Valtionyhtiöiden omistus pohjan tapauskohtainen laajentaminen otettiin esiin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotossa vuonna 1991. Sen mukaan valtionyhtiöiden ”omistus pohjan laajentamisesta ja muista omistusjärjestelyistä päätetään kunkin kysymykseen tulevan yhtiön osalta erikseen.”

Yksityistäminen voidaan myös nähdä osana talouden uudistamista. Valtion merkitys yritystoiminnan yleisten edellytysten kehittäjänä ja turvaajana sekä taloudellisen kehityksen tasapainottajana kasvaa. Samalla valtion merkitys tavaroiden ja palvelujen tuottajana ja tarjoajana vähenee. Muutosprosessi on syvä ja siihen yleensä liittyy monia, usein varsin ristiriitaisiakin poliittisia, sosiaalisia, taloudellisia, rahoituksellisia ja lainsäädännöllisiä näkökohtia. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001.)

Täydellinen yksityistäminen, missä yksityinen sektori olisi vastuussa palvelujen tuottamisesta sekä tuotannon valvonnasta ja rahoituksesta, on ollut Suomessa melko vähäistä. Erottelemalla ylläpitotehtävät tuotantotehtävistä ja tuotanto-organisaatiosta on pyritty lisäämään julkisen toiminnan tehokkuutta. Liiketaloudellisten toimintatapojen omaksumista voidaan pitää suomalaisena osittaisena yksityistämisenä. Se tarkoittaa mallia, jossa julkinen sektori vastaa ainakin toiminnan valvonnasta eli takaa palveluiden tuotannon jatkuvuuden ja laadun sekä myös rahoituksen. Osittaiseen yksityistämiseen kuuluvat mm. palvelusetelit, tilaaja–tuottaja -malli ja palveluiden ostaminen yksityisiltä. (Tiihonen 1999b: 207.)

Yksityistämisen linjaa Suomessa Salminen ja Viinamäki (2001: 24) kuvaavat ”pragmaattiseksi ja varovaiseksi luopumiseksi” aikaisemmin valtion tehtäviksi määritettyjen toimintojen hoitamisesta, joiden merkitys on julkisen intressin kannalta sittemmin vähentynyt. Kokonaisvaltaista yksityistämishjelmaa ei ole laadittu, vaan yksityistäminen on toteutettu tapauskohtaisesti, organisaation ehdoilla. Yksityistämässä on kuitenkin kyse tietoisesta uudistamispolitiikasta ja julkisen hallinnon modernisoimisesta.

Toisin kuin monissa muissa teollistuneissa maissa, Suomessa yksityistämisen liikkeellelähtö on perustunut käytännönläheisiin tarpeisiin, eikä ideologisiin tavoitteisiin. Syinä siihen ovat omaksuttu varovainen linja ja se, että valtion omistamat yritykset eivät ole siirtyneet sen haltuun kansallistamisen kautta, vaan ne ovat alun perinkin olleet valtion yrityksiä. Mitään suurta innostusta laajamittaista privatisointia kohtaan ei ole ollut. (Politt & Bouckaert 2000: 221–222; Salminen & Viinamäki 2001.)

Yksityistämistä on perusteltu taloudellisilla syillä, kuten organisaatioiden pääomatarpeen turvaamisella ja julkisen talouden supistamisella. Myös kansainvälinen kehitys, markkinoiden globalisoitumisena on voimakkaasti vaikuttanut yksityistämistoimenpiteisiin. Yksityistämisen taustalla ovat olleet pyrkimykset lisätä tehokkuutta ja yhtiöiden kilpailukykyä, ei niinkään halukkuus supistaa julkista sektoria.

Pragmaattisuus, tapauskohtaisuus ja järkevien ratkaisujen hakeminen yksityistämisessä tulevat esiin tutkimuksen eri aineistojen perusteella. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yksityistämistä ei olisi ennalta suunniteltu, vaan päinvastoin. Strategisesta käyttäytymisestä kertovat eri poliittiset asiakirjat ja KTM:n toimesta laadittu visio.

Valtio on luopunut kokonaan omistuksesta yhteensä kymmenessä yhtiössä, määräysvallasta se on luopunut kuudessa yhtiössä (kesän 2002 alkuun mennessä). Lisäksi omistuspohjaa on laajennettu muutamassa yhtiössä, mutta näissä yhtiöissä valtiolla on edelleen määräysvalta. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2002.) Suomessa yksityistämiskeinoina on käytetty pääasiallisesti yleisölle suunnattuja osakeanteja ja -myyntejä. Näihin on pyritty liittämään henkilöstölle suunnattu anti tai myynti. Niiden ohella on toteutettu myös mittavia toimialajärjestelyjä.

Valtionyhtiöistä saatavien myyntitulojen käyttöä on pohdittu mm. työryhmissä<sup>10</sup>. Samalla on otettu kantaa siihen, että valtio realisoisi sellaisen omaisuuden, jonka omistaminen ei ole enää tarpeen eikä perusteltua. Hallitus sekä sen talouspoliittinen ministerivaliokunta ovat esittäneet kannanottoja myyntitulojen käyttökohteista. Hallituksen mukaan poliit-

tista ohjausta myyntitulojen käytöstä on kehitettävä edelleen. Lipposen II hallituksen ohjelman mukaisesti myynnistä saatavat tulot ohjataan ensisijaisesti valtionvelan lyhentämiseen, tutkimus- ja kehitystyön menotason turvaamiseen ja Teollisuussijoitukseen (Suomen Teollisuussijoitus oy on valtion pääomasijoitusyhtiö) (Valtioneuvosto 1999). Valtioneuvoston periaatepäätös ”Valtion omaisuuden myynnistä vuosina 2000–2003 saatavien tulojen käytöstä” (26.5.2000) kuitenkin linjaa, että hallituskaudella valtion omaisuuden myynnistä kertyvät tulot käytetään pääosin valtionvelan lyhentämiseen. (Valtiovarainministeriö 2000b.)

Valtion omaisuuden myynti on tuottanut vuosina 1994–1999 yhteensä noin 40 miljardia markkaa. Tästä noin kaksi kolmasosaa on kertynyt Sonera Oyj:n osakkeiden myynnistä. Soneran myynnin yhteydessä eduskunnassa syntyi kiivastakin poliittista keskustelua siitä, mihin valtion kassaan tulevat rahat tulisi käyttää. Pääosa näistä tuloista on käytetty velanottotarpeen vähentämiseen ja velan lyhentämiseen. Sen lisäksi yksityistämistuloilla on rahoitettu tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

### 5.3. Julkinen yrittäjyys reformeissa

NPM:n yrittäjämäisyyden kriteereinä esitetään julkisten virastojen toiminnan muuttamista liiketoiminnalliseen suuntaan ja uusien organisaatiomuotojen käyttöönottoa sekä julkisen sektorin johtajien toimintavapauden lisäämistä järjestelmä uudistuksena. Tässä luvussa tarkastellaan niitä reformeja, joihin nämä periaatteet viittaavat.

Julkisjohtajien toimintavapauden lisääminen järjestelmä uudistuksena viittaa tulosohtaukseen ja -johtamiseen, joita tarkastellaan lähemmin luvussa 5.4. Tulosohtaus ja tulosjohtaminen taas liittyvät läheisesti myös vastuullisuuden lisäämiseen. Julkista yrittäjyyttä lähestytään myös johtamisen ja henkilöstöuudistusten näkökulmasta.

---

<sup>40</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti v. 1996 työryhmän selvittämään valtion omaisuuden myynnistä saatavien varojen käyttökohteita sekä esittämään arvioita valtion omaisuuden myynnistä kertyvien varojen määrästä ja myynnin edellytyksistä.

Tässä yhteydessä on perusteltua tarkastella markkinaohjautuvuuden käsitettä. Se liittyy oleellisesti muutosprosessiin valtion virastosta liikelaitokseksi ja yhtiöksi, mutta se pitää sisällään myös monia muita tapoja lisätä yksityisen sektorin roolia julkisten palvelujen tuotannossa.

Markkinaohjautuvuuden lisääminen on ollut uudistamisen eräs keskeisimmistä peruslinjauksista. Voimavarojen käytön tehokkuutta ja palveluja on haluttu parantaa markkina-signaalien ja kilpailun paremman hyväksikäytön avulla. (Hallinnon uudistuspolitiikan linja 1994.)

Eri maiden markkinaohjautuvuuden muotoja tarkastellessaan Salminen ja Viinamäki (2001: 26) toteavat ilmiön olevan kansainvälinen ja että monien esimerkkitapausten taustalla ovat vaatimukset tehokkuudesta, kannattavuudesta ja kilpailusta sekä pyrkimyksestä vähentää henkilöstöä.

Suomessa markkinaohjautuvuus on ollut erityisesti 1990-luvun ilmiö, suhteessa moniin kansainvälisiin esimerkkeihin on kuljettu ns. jälkijunassa. Lyhyellä aikajaksolla on kuitenkin tapahtunut monenlaisia muutoksia. (Salminen & Viinamäki 2001.)

Markkinaohjautuvuuteen liittyy käsitteellinen monimutkaisuus, puhutaan mm. markkinatyypin mekanismeista, markkinaperusteisista toimintamuodoista, markkinaohjauksesta, markkinoistamisesta ja markkinaistamisesta. Käsitteiden käyttö on vapaata ja tilannekohtaista. (Salminen & Niskanen 1996: 11.)

Hallintopolitiikan linjauksissa (Valtioneuvoston periaatepäätös 1998) luonnehditaan markkinaehtoista toimintaa siten, että se "eroaa valtionhallinnosta lähinnä siinä, että valtio pidättäytyy tavanomaisista ohjauskeinoista tai käyttää niitä erittäin säästeliäästi ja antaa markkinoiden ohjata organisaation toimintaa". Eduskunta ja hallitus ovat luoneet markkinaohjauksen poliittisen ohjauksen vaihtoehdoksi ja sen täydentäjäksi. Markkinaohjautuvuus merkitsee siten osittaista luopumista perinteisestä poliittis-hallinnollisesta ohjauksesta julkisissa organisaatioissa. Kehittyäkseen strategiakokonaisuutena markkina-

ohjautuvuus vaatii pitkällä aikavälillä poliittista johdonmukaisuutta ja hallituspoliittista yksimielisyyttä. (Salminen & Viinamäki 2001: 10, 48–49.)

Markkinaperustaisten toimintamuotojen käytön taustalla ovat pyrkimykset tehostaa toimintaa, lisätä tuloksellisuutta ja parantaa palvelua. Virastomuotoon verrattuna niiden etuja ovat laajat toimintavaltuudet järjestää toimintaansa ja tuotantoaan sekä päättää tuotteitensa ja palvelujensa hinnoittelusta, rahoituksesta ja investoinneista. Talouden lama ja resurssien niukkuus sekä halu pysyä mukana kansainvälistymiskehityksessä ovat olleet Suomessa keskeisiä vaikuttimia markkinaohjautuvuuden omaksumiselle. On ollut pakko saattaa kansantaloutta ja julkista sektoria ”eurokuntoon”. Yleensä markkinaohjautuvuuden taustalla ovat myös ideologiset painotukset kilpailusta julkisen sektorin uudistamisessa. (Kiviniemi ym. 1994: 13–14.)

Markkinaohjautuvuus sijoittuu perinteisiin hallintorakenteisiin julkisessa sektorissa. Salminen ja Niskanen (1996: 50–51) erottavat kolme vaihtoehtoista markkinaohjautuvuuden muotoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa lähdetään siitä, että julkinen sektori säilyy organisatorisesti lähes ennallaan. Markkinaohjautuvuus kohdistuu silloin olemassa olevien organisaatioiden sisäisiin ominaisuuksiin ja niiden muutoksiin. Tällaisia muutoksia voivat olla tulosjohtaminen, käyttäjämaksut ja maksullinen palvelutoiminta sekä kilpailutetut julkiset hankinnat ja ostopalvelut. Toiseksi markkinaohjautuvuus voi johtaa selväpiirteisiin organisaation muutoksiin. Näitä organisatorisia muutoksia ovat tilaaja–tuottaja -malli, liikelaitokset, osakeyhtiöt ja omistajuudesta luopuminen. Kolmantena vaihtoehtona on se, että julkisen sektorin palvelutuotantokoneiston itsestään selvä asema hylätään. Julkinen hallinto ei enää ohjaa palvelutuotantoa ylhäältä alas vaan kansalaiset valitsevat itse mistä palveluja haluavat.

### 5.3.1. Liikelaitosuudistus

Liikelaitostamista ja yhtiöittämistä voidaan pitää merkittävimpänä markkinaohjauksen hyväksikäytön muotoina tietyissä julkisissa toiminnoissa. Suomessa reformityö uusi-muotoisten liikelaitosten aikaansaamiseksi alkoi 1980-luvun alkupuolella. Valtion piirissä liikelaitostamista ja yhtiöittämistä on viety eteenpäin poliittisin päätöksin hallinnon



kehittämisohjelmien pohjalta. Uudistuksia on ohjattu hallinnon kehittämisen ministeri-valiokunnasta ja valtiovarainministeriöstä. Eduskunnalla on ohjausvaikutus liikelaitosten palvelutasoon.

Ennen liikelaitosuudistusta valtiolla oli ns. liiketoimintaa harjoittavia virastoja ja laitoksia, jotka myöhemmin vähitellen liikelaitostettiin (uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi) tai yhtiöitettiin tai lakkautettiin kokonaan.

Liikelaitoskomitean ehdotusten pohjalta kehiteltiin Suomen oloihin soveltuvaa julkisten palvelulaitosten organisaatiomallia. Tavoitteena oli yhdistää toisaalta palvelujen tuottamista ja asiakasnäkökulmaa tukeva liikelaitosten toiminnallinen ja taloudellinen autonomia sekä toisaalta eduskunnan ja valtioneuvoston strateginen ohjaus taloudellisina tavoitteina ja palvelutavoitteina. (Temmes & Kiviniemi 1997: 41.)

Liikelaitostamisen tavoitteena on ollut korostaa liiketaloudellisia periaatteita, tehostaa julkista palvelutuotantoa parantamalla palvelujen laatua ja kilpailukykyisyyttä sekä toteuttaa tulosvastuuta. Liikelaitostamalla valtion virastoja haluttiin päästä eroon julkiseen palvelutoimintaan liitetystä mielikuvista: joustamattomuudesta, tehottomuudesta, heikosta palvelualltiudesta ja monimutkaisesta byrokratiasta. Uudistuksen tavoitteena oli myös parantaa liikelaitosten johtamisedellytyksiä, lisätä johdon itsenäisiä päätöksentekomahdollisuuksia ja samalla korostaa johdon taloudellista vastuuta laitosten toiminnasta. (KM 1985: 2; HE 137/1986 vp.)

Liikelaitoslaki annettiin syksyllä 1987 ja se tuli voimaan seuraavan vuoden alusta (Laki valtion liikelaitoksista 627/1987). Liikelaitosten synnyttäminen vaati runsaasti komitea- ja työryhmätyötä. Valmistelutyö vei aikaa useita vuosia. Tässä kohtaa tarkastelu ulotetaan tämän tutkimuksen 'aikarajojen ulkopuolelle'. Valtion liikelaitostyöryhmä teki perusselvityksen liikelaitostamisesta (KM 1982: 64). Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää mm. millaisia toiminnallisia ja taloudellisia vaatimuksia liiketoiminnalle voidaan asettaa sekä miten ohjausta ja valvontaa voidaan toteuttaa. (KM 1982: 64, s. 1–12.)

Lisävalmistelua varten valtioneuvosto asetti vuonna 1983 valtion liikelaitoskomitean selvittämään liiketoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarve. Edelleen avoimia kysymyksiä olivat liikelaitosten tavoitteidenasettelun ja tulosvastuullisuuden kehittäminen sekä liikelaitosten johtamisen ja henkilöstön osallistumisen kehittämisen kysymykset. Komitean tehtävänä oli selvittää myös valtion harjoittaman liiketoiminnan ohjauksen, organisoinnin ja toimintaedellytysten kehittämisperiaatteita. Valtion liikelaitoskomitea teki mietinnössään (KM 1985: 2) ehdotuksen valtion liiketoiminnan uudeksi organisointi- ja ohjausmalliksi sekä ehdotukset sovellettavista laeista.

Uusimuotoinen liikelaitos sijoittui organisaatiomuodoltaan virastomuodon ja valtioenemistöisen osakeyhtiön väliin. Tavoitteena oli erottaa valtion liiketoiminta entistä selvemmin johtamis- ja ohjaustoiminnoiltaan hallinnollisista virastoista poikkeaviksi organisaatioiksi. (HE 137/1986 vp.) Liikelaitoksilla on tiettyjä virastoille ominaisia piirteitä, toisaalta ne toimivat pitkälti markkinoiden ohjaamina yhtiöiden tapaan. Liikkeenjohdollisten ja liiketaloudellisten esikuvien soveltamisessa julkisten palvelujen tuotantoon edistettiin nopeasti. (Temmes & Kiviniemi 1997: 42; Pöllä & Etelälahti 2002: 28–29.)

Liikelaitos<sup>41</sup> määritellään laissa liiketoimintaa harjoittavaksi valtion laitokseksi ja siihen sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (627/87). Liiketoiminta tehdään ansaintatarkoituksessa siten, että tuotoilla katetaan toiminnasta aiheutuvat kulut ja saadaan omistajan sijoittamalle pääomalle tuottoa. Laissa säädetään liikelaitosten toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Sen lisäksi on erikseen sovellettavana laitokohtaiset lait. Ensimmäiset lain tarkoittamat kolme liikelaitosta aloittivat toimintansa vuoden 1989 alusta lähtien. Nämä olivat Valtion painatuskeskus, Valtion ravitsemiskeskus ja Valtion tietokonekeskus. Myöhemmin ensin mainittu yhtiöitettiin ja jälkimmäiset yksityistettiin. (KM 1982: 64 s. 23; Heikkinen, Tapio, Haikko & Paloposki 1996: 10; Liikelaitosmallin kehittämistyöryhmä 1996.)

Yleispätevää ja universaalia liikelaitoksen määritelmää ei ole. Eri maissa on erilaisia liikelaitossovellutuksia. Esimerkiksi brittiläinen public corporation on organisointimallina

---

<sup>41</sup> Liikelaitoksina toimivat (vuoden 2002 lopun tilanteen mukaan) Ilmailulaitos, Metsähallitus, Senaattikiinteistöt ja Tielikelaitos.

lähellä suomalaista julkista liikelaitosta. Sitä pidettiin yhtenä esikuvana suunniteltaessa suomalaista liikelaitosmallia. Julkinen liikelaitos eroaa yksityisestä yrityksestä lähinnä siinä suhteessa, että sillä on jokin poliittisten päätöksentekijöiden määrittämä yleinen etu ajettavanaan. (Kiviniemi ym. 1994: 22.)

Valtion liiketoiminnan perustamisen syynä Suomessa eivät koskaan ole olleet mitkään poliittiset toimenpideohjelmat tai suunnitelmat. Eräissä muissa maissa valtion liiketoiminnan perustamisen taustalla ovat monessa tapauksessa olleet poliittiset kansallistamisohjelmat. (KM 1982: 64, s. 29–30.)

Uudet perustetut liikelaitokset olivat entisiä hallinnollisia virastoja tai budjettirahoitteisia yksiköitä. Virastomuodon rinnalle luotua uutta organisaatiomallia pyrittiin soveltamaan avoimen kilpailun alueella toimiviin julkisiin tehtäviin ja markkinaehtoiseen liiketoimintaan. (Tiihonen 1999b: 207.) Valtion liikelaitoksilla on myös yhteiskunnallisia tehtäviä, jotka ovat osittain taloudellisesti kannattamattomia, mutta kansalaisten kannalta tärkeitä. Tällöin liikelaitosten tulee huolehtia niiden tehtäviin kuuluvien peruspalvelujen tasapuolisesta hoitamisesta. (Liikelaitosmallin kehittämistyöryhmä 1996: 1.)

Liikelaitoksen toimintaa ohjataan poliittisesti. Eduskunta ja valtioneuvosto asettavat sille palvelu- ja muut toimintatavoitteet, joiden puitteissa toimitaan liikelatoudellisia periaatteita noudattaen. Valtioneuvosto päättää liikelaitoksen tulostavoitteesta. Liikelaitosmallia kehitettäessä ideana oli, että liikelaitos saa tulonsa harjoittamastaan liiketoiminnasta ja tuottaa lisäksi voittoa. (Liikelaitosmallin kehittämistyöryhmä 1996: 4–5.)

Ministeriöt ohjaavat liikelaitoksia. Ministeriöiden virkamiehet edustavat valtiota liikelaitosten päättävissä elimissä ja ministeriö valvoo muutenkin niiden toimintaa. Valtioneuvosto osallistuu liikelaitosten ohjaukseen, sillä liikelaitosten tilinpäätökset vahvistetaan valtioneuvostossa. Samassa yhteydessä päätetään voiton tuloutuksesta valtiolle ja liikelaitosten johdon vastuuvapaudesta. Valtioneuvoston käsittely vastaa tavallaan osakeyhtiöiden yhtiökokouskäsittelyä. Liikelaitosten ohjaus on monitahoista, kun siihen osallistuu laitoksen omien johtoelinten lisäksi ohjaava ministeriö, valtioneuvosto ja eduskunta. (Pöllä & Etelälahti 2002: 30.)

Liikelaitostamisesta saatiin myönteisiä kokemuksia ja sillä saavutettiin varsin hyvin sille laissa asetetut tavoitteet. Oleellista on ollut huolellinen valmistelu. Liikelaitosmallin arvioidaan parantaneen johtamisen edellytyksiä ja sisäisten toimintaprosessien sujuvuutta. Niin ikään henkilöstöhallinto muuttui joustavampaan suuntaan. Muita myönteisiä kokemuksia olivat uusien laitosten kilpailukyvyn lisääntyminen, palvelukuvan paraneminen, asiakaslähtöisyyden lisääminen ja jopa palvelujen laadun paraneminen. Ongelmana oli palvelujen saatavuuden tasapuolinen turvaaminen eri alueilla. (Kiviniemi ym. 1994: 9–10,75–76; Temmes & Kiviniemi 1997: 8.)

Virastosta liikelaitosmalliin siirryttäessä bisnesajattelun merkitys lisääntyi, toiminnan arvojen selvittäminen ja toiminta-ajatus korostuivat. Taloudellinen liikkumavara laitoksissa lisääntyi virastoaikaan verrattuna, samaten taloudellinen tulosvastuu toi mukanaan tehostuneemman talouden valvonnan ja tarkastuksen. Valtion ohjauksen painopiste siirtyi hallinnollisesta ohjauksesta taloudellisen ohjauksen suuntaan. (Kiviniemi ym. 1994: 9–10; Kailovaara & Rajala 1997: 8.)

Vaikka liikelaitostamisesta saatuja kokemuksia pidettiin myönteisinä, muutettiin liikelaitoksia yhtiöiksi ja joitakin yksityistettiin. Yhtiöittämistä perusteltiin kilpailuaseman parantamisella, rahoitusmahdollisuuksilla, yrityskauppojen ja -järjestelyjen nopeuttamisella sekä toimivaltuuksien ja vastuun lisäämisellä. Yhtiömalli antoi liikelaitosta paremmat mahdollisuudet nopeisiin ratkaisuihin ja lisää pelivaraa. Liikelaitostamista pidettiin tarpeellisena välivaiheena yhtiöittämiselle, koska arveltiin, että ”aika ei ollut kypsä yhtiöittämiselle” vielä 1980-luvulla. (Kiviniemi ym. 1994: 75–76.)

Liikelaitoslakia on uudistettu vuoden 2003 alusta. Sen tavoitteena on ”parantaa liikelaitosten toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia reagoida markkinoiden muutoksiin sekä lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja markkinoiden toimivuutta.” Uudistuksella selkiytetään liikelaitosten ohjausta. Eduskunta asettaa edelleen liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Muista ohjauspäätöksistä vastaavat valtioneuvosto ja asianomainen ministeriö, jolle ohjaustoimivaltaa on keskitetty. Ministeriö vastaa tulosohjauksesta ja eduskunnan ohella palvelutaso-ohjauksesta. Lisäksi eri toimijoiden, kuten liikelaitoksen hallituk-

sen, toimitusjohtajan ja tilintarkastajien tehtäviä ja vastuita on täsmennetty. (Valtiovarainministeriön tiedote 26.9.2002.)

### 5.3.2. Yhtiöittäminen

Liikelaitostaminen on ollut Suomessa useassa tapauksessa välivaihe. Yhtiöittämisestä on muodostunut markkinaohjautuvuuden päälinja ja sillä on haettu tehokasta organisaatiota ja mallia palvelujen tuottamiseen. (Salminen & Viinamäki 2001: 22.)

Liikelaitos organisaatiomallina osoittautui ahtaaksi, eikä se mahdollistanut toivottua itsenäisyyttä ja vastuuta. Liikelaitoksia ohjattiin ja valvottiin monelta taholta päällekkäin. Yleistä ulkoista ohjausta harjoittivat eduskunta, valtioneuvosto ja liikelaitoksen hallinnonalan ministeriö. (Tiihonen 1999a: 15.)

Liikelaitoksista alettiin tehdä valtion omistamia osakeyhtiöitä, jotka erotettiin kokonaan valtion budjetista. Ne ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden toiminta perustuu osakeyhtiölakiin. Eri ministeriöt hallinnoivat valtionyhtiöitä. Näitä ministeriöitä ovat kauppa- ja teollisuusministeriön lisäksi lähinnä valtiovarainministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Omistajavaltaa valtion nimissä käyttää se ministeriö, jonka hallinnoitavaksi yhtiö on määritelty. Yleinen valtionyhtiöiden ohjaustehtävä eli omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen käytäntöjen koordinointi on annettu kauppa- ja teollisuusministeriölle. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2002.)

Yhtiön liiketoiminnallinen päätöksenteko kuuluu yhtiön hallitukselle. Tässä suhteessa tilanne on muuttunut 1990-luvun omistajapolitiikan aikana. Siihen saakka verraten pienetkin investoinnit käsiteltiin ja hyväksyttiin ministeriössä. Kehitys on ollut sen suuntainen, että vastuuministeriön merkitys yhtiöiden päätöksenteossa on vähentynyt. Nykyisin ministeriön rooli keskittyy ohjaukseen, linjaratkaisuja ja strategioita koskeviin kannanottoihin sekä jälkikäteiseen valvontaan ja vastuukysymysten arviointiin. (Valtioneuvosto 2002.)

Keskushallinnon uudistamista pohtinut ministerityöryhmä (28.6.2002) ehdottaa muistiossaan, että valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjaus tulisi keskittää yhteen asiantuntijayksikköön. Tämä tulisi kyseeseen erityisesti niiden yhtiöiden kohdalla, joissa valtiolla on sijoittajaintressi. Ehdotuksessa nämä omistusten hoitotehtävät tulisi antaa joko Valtiokonttorille tai Valtion eläkerahastolle. Sen sijaan yhteiskuntapoliittisia tehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus olisi edelleen hajautettuna ministeriöihin.

Hallituksessa on ollut esillä valtionyhtiöiden hallinnoinnin keskittäminen yhteen yksikköön. Eduskuntaryhmillä on kuitenkin ollut erilaisia näkemyksiä siitä, mihin ja millä perusteilla hallinnointi pitäisi keskittää. Eri esityksiä on perusteltu omistajapolitiikan osaamisella, neutraalisuudella, taloudellisella osaamisella sekä mahdollisuudella houkutella yritysalan ammattilaisia ko. yksikköön.

Valtionyhtiöiden hallinnointia sääntelevä keskeinen normi on ns. valtionyhtiölaki. Laki koskee valtion osakasvallan käyttöä taloudellista toimintaa harjoittavissa valtionyhtiöissä. Lähinnä se säätelee eduskunnan ja valtioneuvoston välistä suhdetta valtionyhtiöissä. Valtionyhtiölain ohella eräät valtionyhtiöt ovat yksityiskohtaisesti säänneltyjä oman alansa erityislainsäädännöllä. Kaikkia osakeyhtiöitä ja julkisesti noteerattuja yhtiöitä velvoittavat sen lisäksi sekä arvopaperimarkkinalaki että rahoitustarkastuksen ja Helsingin arvopaperipörssin ohjeet.

Valtionyhtiöissä valtion määräysvalta perustuu (valtion osakasvallan käyttöä koskevan lain 740/91 mukaan) valtion suoraan äänenemmistöön eli valtiolla on välittömän osakeomistuksen perusteella enemmän kuin 50 % osakkeiden tuottamista äänistä hallussaan. Kysymys on osakeyhtiöistä, joissa pääasiallista omistajavaltaa käyttää valtioneuvosto (operatiivisella tasolla ministeriö). Toisen, pienemmän ryhmän muodostavat sellaiset valtion omistamat yhtiöt, jotka kuuluvat vain välillisesti valtion omistukseen sekä määräysvalttaan ja joissa pääasiallista omistajavaltaa käyttää muu kuin valtioneuvosto tai ministeriö. (Heikkinen ym. 1996: 12.)

Kehityshistorialtaan valtionyhtiöt voidaan jakaa kahteen ryhmään: Suoraan yhtiömuotoon perustetut valtionyhtiöt ja liikelaitosmallin kautta yhtiöitetyt organisaatiot (Salminen & Viinamäki 2001: 22).

Valtion yhtiöomistus on syntynyt elinkeino- ja yhteiskuntapoliittisista tarpeista. Jo 1930-luvulla ja sotien jälkeenkin perustettiin valtionyhtiöitä hoitamaan monia, usein runsaasti pääomaa tarvitsevia yritystoimintoja. Valtionyhtiön perustamisella on alun perin tähdätty maan raaka-ainevarojen hyödyntämiseen, talouden infrastruktuurin kehittämiseen, omavaraisuuden aikaansaamiseen ja ylläpitämiseen kansantalouden kannalta tärkeillä aloilla, idänkaupan kehittämiseen sekä teollisen ja muun yritystoiminnan rahoituksen turvaamiseen. Valtio on ottanut kantaakseen yrittäjäriskin, koska yksityinen sektori ei ole ollut siihen kykenevä tai halukas. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001.)

Tiihosen (1999a: 16) mukaan toisen maailmansodan jälkeisessä yhteiskunnallisessa ja talouden kehityksessä valtionyhtiöillä on ollut huomattava merkitys. Niitä tarvittiin, jotta saatiin sotakorvaukset maksettua. Valtion yrityksillä on ollut keskeinen rooli maan teollistamisessa. Käytännöllisten syiden rinnalla voidaan nähdä poliittisia ideologioita, jotka ohjasivat sodan jälkeistä julkisen sektorin kasvua. Valtio nähtiin keskeisenä taloudellisen kasvun vauhdittajana. Siihen siis liittyy valtionyhtiöiden perustaminen ja kasvu. Niiden asema ja rooli on kuitenkin muuttunut 1990-luvulle tultaessa. Nykyään valtion omistajapolitiikan peruseriaate on kannattavuus. Sijoittajaintressi on noussut keskeiseen rooliin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001.)

Myöhemmillä yhtiöittämisillä, muuttamalla virastoja tai liikelaitoksia valtionyhtiöiksi, on pyritty joustavaan organisaatiomuotoon, joka mahdollistaa kilpailukykyisemmän liiketoiminnan harjoittamisen ja omistuspohjan laajentamisen. Liikelaitoksesta valtionyhtiöksi on muuttunut kaikkiaan 18 organisaatiota. (Salminen & Viinamäki 2001: 12–13, 22, 58.)

Vuonna 2002 valtiolla on omistuksia 46 merkittävässä yhtiössä. Näistä 30 on valtionyhtiöitä, joissa valtio on enemmistöosakas, kun taas muut yhtiöt ovat osakkuusyhtiöitä. Valtionyhtiöt ovat usein emoyhtiönä konsernissa, jossa on suuri määrä tytäryhtiöitä ja näillä on edelleen omia tytäryhtiöitä. Nämä huomioon ottaen, valtiolla on omistusta noin

tuhannessa yhtiössä. Vuoden 2001 lopussa valtion osakeomistuksen arvo 11 pörs-siyhtiössä oli 12 mrd. euroa. Valtion koko yhtiöomistuksen arvo on vajaa 20 mrd. euroa ja niiden palveluksessa on yli 100 000 henkeä. Vuonna 2001 valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt maksoivat valtiolle osinkoa yhteensä 807 miljoonaa euroa. (Pöllä & Ete-lälahti 2002: 34–35; Kauppa- ja teollisuusministeriö 2002.)

### 5.3.3. Valtionyhtiöiden omistajaohjaus

Omistajaohjauksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla omistajat joko suoraan taikka edustajiensa välityksellä vaikuttavat yrityksen kehitykseen. Keskeisiä ohjauskeinoja ovat mm. osakepääomasijoitukset, tuottotavoitteiden määrittely ja asettaminen ja omistuspoh-jaan laajennustoimenpiteet. Valtionyhtiöissä päävastuu omistajaohjauksesta kuuluu valti-olle, jota käytännössä edustaa jokin ministeriö. Vastuuministeriössä omistajaohjauksesta yleensä vastaavat siihen tehtävään nimitetyt virkamiehet, jotka eivät esteellisyys-ongelmien välttämiseksi toimi valtionyhtiön hallintoneuvostossa eivätkä hallituksessa. Nämä virkamiehet ovat vastuussa omistajaohjaukseen kuuluvien toimenpiteiden valmis-telusta ja esittelystä. (Valtionyhtiötyöryhmä 1995).

Markkinaohjautuvuuden myötä ministeriöiden ohjaustehtävät ovat monipuolistuneet ja vaikeutuneet. Ohjaavien virkamiesten tulee sekä hallita palvelusektori että omata vahva liiketalouden ja liikkeenjohdon tietämys. (Temmes & Moilanen 2000: 6.)

Valtion kokonaisintressi valtionyhtiössä muodostuu kahdesta osatekijästä, jotka ovat si-joittajaintressi ja yhteiskunnallinen intressi. Näiden keskinäinen painoarvo vaihtelee (Kaisanlahti 2002: 29). Valtiolla ei ole käytössä tarkkaan mietittyä yksityistämisojel-maa. Omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä on kuitenkin strategiaksi näh-täviä tyypittelyjä, joiden mukaan yhtiöt on jaettu niihin, joiden yksityistäminen on mah-dollista ja järkevää sekä niihin, jotka tullaan pitämään valtion omistuksessa.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen (1999) mukaan valtionyhtiöt voidaan siis jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat yhtiöt tullaan aina pitämään valtion määräysvallassa. Näitä ovat yhtiöt, jotka toteuttavat valtion erityisteh-



viä, kuten erityisrahoitusyhtiöt. Toiseen ryhmään kuuluvat muut valtiolle strategisesti tärkeät yhtiöt, joilla on huomattava merkitys yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta. Näissä yhtiöissä valtion merkittävää omistusta pidetään perusteltuna. Kolmanteen ryhmään kuuluvat yhtiöt, joiden strateginen merkitys valtiolle on olennaisesti vähentynyt ja joissa valtiolla on pääasiassa sijoittajaintressi. Tähän ryhmään kuuluvissa yhtiöissä valtio voi pysyä merkittävänä vähemmistöosakkaana tai luopua omistuksesta kokonaan. Valtion omistajapolitiikan kannalta tämä kolmijako on keskeinen, sillä se määrittelee valtion omistuksellisen strategian kussakin yhtiössä sekä omistajan suhtautumisen yhtiön toimintaan. (HE 192/2000; Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001.)

Valtio on tehostanut omistajaohjaustaan yhtiöissä. Linjausten uudistamista (v. 1999) perusteltiin kansainvälistymisellä sekä rahoitus- ja pääomamarkkinoiden muuttumisella. Valtioneuvosto, talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä kauppa- ja teollisuusministeriö ovat antaneet omistajapolitiikkaa ja omistajahallintoa koskevia periaatepäätöksiä, kannanottoja ja suosituksia omistajaohjausta varten. (Valtioneuvosto 2002.)

Valtion omistajaohjauksen tärkeimmiksi osatekijöiksi linjataan nykyisin:

- avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen,
- vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallituksiin,
- omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä
- omistajien ja muiden etutahojen huomioon ottaminen.  
(Kauppa- ja teollisuusministeriö 2002.)

Niin kuin edelläkin on jo käynyt ilmi, valtion omistajuus on muuttunut entistä enemmän sijoittajaintressin suuntaan, ja valtio painottaa omistajapolitiikassaan yhtiöidensä kannattavuutta. Muiden omistajien tavoin sen tavoitteena on saada omistukselleen mahdollisimman hyvä osinkotuotto sekä kasvattaa omistuksen arvoa. Yhtiöitä pyritään kehittämään niin, että ne olisivat kiinnostavia sijoituskohteita myös muille sijoittajille. Nykyisin suuntana on ollut yhteiskunnallisen intressin väheneminen (mm. Pöllä & Etelälahti 2002: 35).

Vahvistaakseen valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden kiinnostavuutta sijoituskohteena kauppa- ja teollisuusministeriö antoi syksyllä 2000 suosituksen ”hyvän hallintotavan” (Corporate Governance<sup>42</sup>) kehittämistä hallinnonalansa yhtiöissä. Tavoitteeksi linjattiin, että ”valtio on aktiivinen ja vaativa omistaja, joka edellyttää riittävää tuottoa osakesijoituksilleen sekä osinkoina että omistusten arvonnousuna”. Osinkopolitiikan lähökohtana on, että osingot määritellään aina yhtiökohtaisesti, ja kaikkien yhtiöiden tulee maksaa valtiolle toimialallaan vertailukelpoinen osinko, joka on myös kansainvälisesti kilpailukykyinen. (Pöllä & Etelälahti 2002: 36.)

Käsitteelle Corporate Governance on hankala löytää kattavaa suomenkielistä määritelmää, joten englanninkielinen termi on yleisessä käytössä. Corporate Governance (lyhenne CG) tarkoittaa suppeassa merkityksessä yritysjohton toiminnan valvontaa. Tällöin CG määrittelee toimitusjohtajan ja hallituksen sekä muun yritysjohton aseman ja heidän suhteensa omistajiin. Toisin sanoen se merkitsee näin yritysjohton ja omistajien keskinäistä suhdetta. Laajasti ymmärrettynä CG kattaa omistajien ohella myös muut rahoittajat. Kyse on yhteistyöstä ja informaation jakamisesta yritysjohton ja rahoittajien kesken toimissa, joissa tuotto varmistetaan. Tällöin CG:n päämääränä on vähentää tuoton kerryttämisen kannalta huonojen päätösten mahdollisuutta ja lisätä reagoitinopeutta huonojen päätösten oikaisemiseen. (Kaisanlahti 2001: 14.)

KTM:n suosituksessa ”Corporate Governance -kysymysten käsittely valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä” korostetaan mm. hallituksen riippumattomuutta ja velvollisuutta pyrkiä omistaja-arvon kasvattamiseen (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001).

Valtio-omistajan intressissä on yhtiöiden hallitusten ja niiden työskentelyn kehittäminen. Yhtiöiden hallitukseen pyritään nykyään valitsemaan pääsääntöisesti yhtiön ulkopuolisia asiantuntijoita, joilla on vankka liikkeenjohdollinen osaaminen. Tällä pyritään vakuuttamaan muiden omistajien sekä markkinoiden luottamusta hallitusten osaamiseen ja laaja-alaisuuteen. Ulkopuolisten eli yhtiön toimivaan johtoon kuulumattomien hallitusjäsenten merkitys hallituksen päätöksenteon riippumattomuuden varmentajana korostuu

---

<sup>42</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriön Corporate Governance suositusta laadittaessa on käytetty tukena OECD:n ”Principles of Corporate Governance” ohjeita vuodelta 1999.

(Kaisanlahti 2001: 25). Valtiolla on kuitenkin haluttu pitää myös suora edustus niiden yhtiöiden hallituksissa, joissa valtio on merkittävä omistaja.

Valtionyhtiöiden johtamista on uudistettu myös siten, että joidenkin yhtiöiden kohdalla niitä ohjaava hallintoneuvosto on joko lakkautettu kokonaan tai karsittu sen tehtäviä. Tällä on pyritty tehostamaan päätöksentekoa ja vastuukysymyksiä. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2002.) Valtion periaatepäätös omistajapolitiikasta (v. 1999) tuo esiin sen, että hallintoneuvostoa voidaan pitää perusteltuna hallintoelimenä valtionyhtiössä, jolla on laajaa yhteiskunnallista tai kansantaloudellista merkitystä. Yhtiössä, jossa valtiolla on pelkästään sijoittajaintressi, hallintoneuvostoa ei pidetä tarpeellisena. (Mm. Kaisanlahti 2001: 29–33.)

Yritysjohdon ja henkilöstön palkitseminen on keskeisessä asemassa valtion omistajaohjauksessa. Palkkio- ja kannustinjärjestelmillä on pyritty ylimmän johdon sitouttamiseen omistajan intressin mukaiseen toimintaan ja päätöksentekoon. Palkitsemiskeinona voi olla myös osakomistukseen tähtäävät palkkiot. Käytännössä kaikki pörssinoteeratut valtionyhtiöt hyödyntävät mahdollisuutta yritysjohdon kannustamiseen optiooperusteisin järjestelmin. Kannustimilla tulee olla selkeä yhteys lisäarvon tuottamiseen. Hallitusten jäsenten kilpailukykyisillä palkkioilla on haluttu sitouttaa yhtiön hallitus omistajan intressin mukaiseen toimintaan. (Kaisanlahti 2001: 34–36).

Tapaus Soncran ympärillä kohistiin syksyllä 2002. Raskaasti tappiolliset UMTS-huutokaupat saivat aikaan kysymysten ja selvitysten<sup>43</sup> vyöryn. Jopa oikeuskansleria tarvittiin tutkimaan sitä, olivatko valtioneuvoston jäsenet ottaneet kantaa Soneran Saksan UMTS-hankintoihin tai tukeneet niitä. Johtopäätöksenä oli, että UMTS-huutokaupat eivät ole olleet valtioneuvoston virallisen päätöksenteon alaisena. Oikeuskansleri ei havainnut kenenkään valtioneuvoston jäsenen tai virkamiehen ”rikkoneen virkavelvollisuuksiaan ja menetelleen muutoinkaan lainvastaisesti”. Selvitys ei voinut ulottua valtion toiminnan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. (Valtioneuvoston oikeuskansleri 2002.)

---

<sup>43</sup> Liikenne- ja viestintäministeriö teki 4.8.2002 omasta aloitteestaan selvityksen: ”Valtio, Sonera ja UMTS-päätökset”. Valtioneuvosto antoi 3.9.2002 tiedonannon eduskunnalle valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta.

Valtionyhtiöiden omistamiseen liittyvät näkökohdat nostettiin julkisuudessa esiin, sen enempää niitä tässä kommentoimatta. Niitä olivat esimerkiksi:

- Omistamisen ja sen oikeuksien ja velvollisuuksien problematiikka
- Corporate Governancen merkitys ja sen sisäistäminen
- Onko valtio ylipäättään huono pörssiyhtiön omistaja?
- Pörssiyhtiön hallituksessa istuvien ministeriön virkamiesten ristiriitainen rooli
- Johtajavalinnat yhtiön eri elimiin ja johtotehtävissä toimivilta edellytettävät taidot

#### 5.3.4. Yrittäjämäinen julkisjohtaja

Julkisen ja yksityisen sektorin väliset raja-aidat ovat hämärtyneet. Nykyään ei ole useinkaan yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä toiminta on julkista ja mikä yksityistä. Yksityistäminen on osaltaan vaikuttanut tähän kehitykseen. (Nikkilä 1994: 24.)

Yksityisen ja julkisen johtamisen lähentymisestä kertoo myös pyrkimys kehittää valtionyhtiöiden johtamista. On myös oletettavaa, että managerialistinen johtamisote on tullut virastovaltioon. Valtionyhtiöiden kohdalla kyse on kuitenkin yrityksen johtamisesta, jossa kannattavuus ja voitontavoittelu ovat keskeisellä sijalla. Rajanveto on vaikeampaa silloin kun valtio-omistajalla on intressissään yhteiskunnallisia tavoitteita. Yksiselitteisiä johtopäätöksiä on ylipäättään hankala tehdä.

New Public Managementin ajatus johtamisen yleistettävyydestä vaikuttaa hieman liioittelevalta. Ottaen huomioon julkisen johtamisen erityispiirteet on perusteltua väittää, että johtaminen ei voi olla täysin samanlaista julkisella ja yksityisellä sektorilla. Joitakin yhteisiä piirteitä on mahdollista löytää. Yksityinen sektori on toiminut esikuvana monissa tapauksissa ja julkista johtamista on tietoisesti kehitetty yksityisen kaltaiseksi. (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001.)

Valtionhallinnon johdon haastattelututkimuksessa Temmes ym. (2001: 63) hakivat eroja ja yhtäläisyyksiä johtamisen kehittämisessä julkisen ja yksityisen (yrityssektorin) sektorin välillä Suomessa. Johtamisessa näkyvät erot sektoreiden luonteessa. Yksityisellä sektorilla pyritään johtamisen avulla ensisijaisesti taloudelliseen voittoon ja kriteerinä on

omistajan etu. Julkisella sektorilla pyritään johtamisen avulla yhteiskunnalliseen vaikutavuuteen ja kriteerinä on yleinen etu. 'Omistajan' edun ja tahdon selvittäminen on hankalaa julkisella sektorilla. On myös tärkeätä huomata, että kummankin sektorin sisällä on suuria eroja riippuen toimialasta. Kuitenkin johtamisen peruskysymyksiä ja osa-alueita, johtamisprosessia ja peruskriteereitä pidetään samankaltaisina molemmilla sektoreilla. Edelleen johtamisen kehittämiseen ja toimintaympäristön muutoksiin liittyvät kysymykset ovat pitkälti samoja. Tästä on tehtävä johtopäätös, että julkinen hallinto on lähentynyt yritysjohtamista. Vaikka erojakin julkisen ja yksityisen johtamisen välillä edelleen on.

Eroista merkittävimmät kätkeytyvät lähtökohtaan, joka yksityisellä sektorilla liittyy liiketoiminnallisen ympäristön ja kilpailun asettamiin vaatimuksiin, ja vastaavasti julkisella sektorilla toiminnan säädösperusteisuuden ja oikeusturvan asettamiin vaatimuksiin. Julkisella sektorilla johtamisen vapaudesta ei voida puhua ilman, että otettaisiin huomioon poliittinen ohjaus ja vastuu kansalaisille. Lisäksi julkisen toiminnan arviointi on monimutkaisempaa kuin yksityisen. (Temmes ym. 2001: 63–64.)

Nikkilä (1994: 7–8, 34) luonnehtii tapahtunutta siirtymää byrokraattis-professionaalista hallintokäytännöstä tulokselliseen ja palvelemaan hallintoon. Byrokraattis-professionaalille hallintokäytännölle on ominaista oikeusvarmuuden, puolueettomuuden, pysyvyyden ja ennustettavuuden periaatteet sekä teknis-tieteellinen erityisasiantuntemus. Hyvältä hallintotyöltä vaadittavat ominaisuudet ovat normiston ja taloushallinnon tuntemus sekä oman sektorin ammatillinen hallinta. Tuloksellisen ja palvelevan hallinnon ominaisuuksiksi tulkitaan tuloksellisen ja asiakkaan kannalta mahdollisimman onnistuneen toiminnan edellyttämät periaatteet, rakenteet ja toimintatavat. Tällöin hyvältä hallintotyöltä vaadittavat ominaisuudet ovat asiakkaan tarpeista ja eduista lähtevän laaja-alaisen tulosajattelun asettamat vaatimukset.

Muutos kohti tuloksellisempaa julkista hallintoa tapahtuu virkamiesten kautta. Se muuttaa myös käsityksiä virkamiesten pätevyydestä. Virkamiehen pätevyys viittaa tiedollisiin ja taidollisiin kykyihin selvittää työtehtävistä. Pätevyyttä voidaan lähestyä henkilön am-

mattitaidon näkökulmasta kuin myös tehtävän tai työn aiheuttamista vaatimuksista käsin. (Stenvall 2000: 14.)

Perinteinen oikeudellinen virkamieskäsitys korostaa muodollisia ehtoja, jotka virkamiehen on täytettävä. Nämä ovat tietty koulutus, kielitaito, kyky, taito ja kansalaiskunto, lakiin perustuva toiminta, kuuliaisuus lailliselle esivallalle, virkatehtävien suorittaminen ja esimiehen totteleminen sekä salassapitovelvollisuus virka-asioissa. (Nikkilä 1994.)

Kuva julkisen virkamiehen pätevydestä on muuttunut 1990-luvulla. Siihen ei aluksi näkyvästi kiinnitetty huomiota, koska lähtökohtana hallinnon kehittämässä oli nimenomaan hallinnon keventäminen. Tällöin ei valtion yhteiskunnallisen roolin vähentämistä olisi voitu uskottavasti perustella virkamieskunnan pätevyyden vahvistamisella. Näin tehtiin hyvinvointivaltiokaudella, jolloin julkisen vallan tehtävänä oli ratkoa sosiaalisia ongelmia. Uskottiin, että virkamiesten pätevyydellä saavutetaan kansalaisten luottamus ja hyväksyntä julkisen sektorin suurelle koolle. (Stenvall 2000.)

”Managerialismin kaudella”<sup>44</sup> virkamieskäsitys on tuloskeskeinen virkamies, joka on vastuussa toimintansa tuloksesta. Hallitsevana hallintotoiminnan piirteenä on poliittisesti johdettu rationaalinen hallinto, jossa toiminta suuntautuu aikaansaannoksiin ja palvelujen kilpailukykyyn. Tuloksellinen, joustava ja muutoksiin sopeutuva hallinto ovat termejä, jotka sävyttävät virkamiesten pätevyysvaatimuksia (Rothwell & Pollitt 1997).

Yhteiskunnan kehityksen edistäminen vaatii jatkuvaa muuttumista, ja se merkitsee myös virkamiesten osalta sopeutumista tietojensa ja taitojensa päivittämiseen. Managerialismin kaudella virkamiesten pätevyyden arvostusten kehittyminen kytkeytyy tehokkuuden edistämiseen, ohjauksen ja poliittisen johtamisen vahvistamiseen sekä monimutkaisen toimintaympäristön hallitsemiseen. Ilmiö on kansainvälinen. Ajatus siitä, että organisaatiot menestyvät pätevyytensä kautta on vahvistunut. Lisäämällä toimintavapauksia, kiinnittämällä huomiota tuloksiin sekä palkitsemalla tulosten aikaansaamisesta ja korostamalla

---

<sup>44</sup> Stenvall (2000) määrittelee, että Suomen julkisessa hallinnossa alkoi managerialismin kausi vuodesta 1987 lähtien.

tulosvastuuta on mahdollista edistää hallinnon tehokkuutta. Tämä edellyttää päteviä ja asiantuntevia toimijoita. (Stenvall 2000: 228–236.)

1990-luvulle tultaessa virkamiehen pätevyyttä alettiin arvostaa korkeammalle kuin poliittisia ansioita. Tämä nähtiin myönteiseksi myös poliitikkojen näkökulmasta, koska etenkin muutostilanteessa tarvittiin päteviä virkamiehiä. (Stenvall 2000: 212, 214.)

Ammattijohtajuudelle vastakkaisena ilmiönä pidetään poliittisia virkanimityksiä. Ne ovat olleet leimaa-antavia erityispiirteitä suomalaiselle virkamieshallinnolle 1960-luvulta lähtien. Niitä perusteltiin näkemyksellä, että ”hallituspuolueiden kuuluu saada miehittää tärkeimmät virat”. Poliittiset virkanimitykset liittyvät ajatukseen, että virkakunta on poliittisen johdon välikappale ja että virkakunnan yhteys puoluekenttään on pikemminkin etu kuin haitta tai rajoitus. Lisäksi ylimmän virkamiehistön tulee toimia yhteisymmärryksessä hallituksen kanssa. (Ylikangas 1996: 898–900.)

Poliittiset virkanimitykset ovat yksi esimerkki politiikan ja hallinnon kietoutumisesta toisiinsa. Poliittisissa virkanimityksissä suosinta perustuu puoluepoliittisiin syihin, jotka asetetaan pätevempien ja soveliaampien henkilöjen edelle. Nimityksen taustalla on esimerkiksi asianomaisen henkilön palkitseminen hänen puolueelleen suorittamistaan palveluksista. Poliittinen virkanimitys ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että nimitettävä olisi virkaan kykenevä ja pätevä. Kansanedustajan työ on professionaalistunut, hänestä on tullut ammattipoliitikko, alansa ammattilainen. Tällä voidaan viitata siihen, että kysymys poliittisista virkanimityksistä ei ole niin mustavalkoinen. (Kananen 2002: 58, 161–162, 270.)

Virkamiesten pätevyyden arvostuksen nousu näkyy käytännössä myös siten, että virkamiesten pätevyysvaatimuksia on uudistettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä (vuonna 1987). Vaatimuksissa tulivat uutena esiin kehittymismahdollisuudet, -kyky ja -halukkuus sekä oppimiskyky. Johtajan tehtävissä näitä ilmentävät valmiudet muutostilanteiden hallintaan ja niiden johtamiseen. Johtajalta edellytetään lisäksi vuorovaikutustaitoja ja korkeaa virkamiesetiikkaa. Asiantuntijatehtävissä kehittymismahdollisuudet merkitsevät esimerkiksi aktiivisuutta kehittää itseään ja valmiutta ottaa vastaan uusia tehtäviä. Se

edellyttää myös sitä, että työnantajaorganisaatiot huolehtivat entistä paremmin henkilöstönsä kehittämistä yhä vaativampiin asiantuntijatehtäviin.

Henkilöstöpoliittinen uudistaminen valtionhallinnossa on kytkeytynyt hallinnon uudistamisen yleisiin linjauksiin. Lähtökohtana on pidetty periaatteita toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden jatkuvasta parantamisesta. Suomessa ollaan oltu aktiivisia uudistamaan henkilöstöhallintoa, mutta se on kätkeytynyt osin muiden reformien joukkoon. Uudistushankkeiden kirjo on ollut laaja, vaihdellen kokonaisvaltaisista henkilöstöstrategiahankkeista yksittäisiin uudistuksiin. (Valtiovarainministeriö 1993: 9–11; Rothwell & Poliitt 1997; Temmes & Kiviniemi 1997: 112.)

Johtamisen kehittämistyö on kuitenkin ollut varsin pitkäjänteistä ja sillä on pyritty vastaamaan tulokulttuurin ja kansainvälistymisen mukanaan tuomiin vaativiin johtamistehtäviin. Myöhempanä korostuksena on tullut nimenomaan henkilöstöjohtamisen kehittäminen. (Temmes ym. 2001: 32–33.)

Julkisen johtamisen ammatillistuminen on tunnistettu ”Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategiassa 2002–2012”. Moninaisuuden hallinta ja muutoksen johtaminen korostuvat johtamistyössä. Strategia linjaa useita osaamisvaatimuksia julkiselle johtajalle. (Holopainen, Lehtonen, Kiviniemi, Järvinen & Gorski 2003.)

Keskeisiä henkilöstöuudistuksia on vaikea nimetä, koska moniin uudistuksiin tosiasiasa kätkeytyy henkilöstöpoliittisia vaikutuksia. Joitain henkilöstön kehittämisen merkki-paaluja 1980-luvun lopulta lähtien Suomessa on listattu (mm. OECD 1995). Näitä ovat:

- palkkiojärjestelmäkokeilut
- johdon koulutusohjelmat
- Kansallisen strategian kehitysohjelma, jossa valmennettiin korkeantason virkamiehiä, poliittisia päättäjiä sekä talouselämän huippuvaikuttajia muutoksen johtamiseen<sup>45</sup>.
- joustavat työaikajärjestelyt
- tulohajaukseen ja -johtamiseen siirtyminen

---

<sup>45</sup> ks. lisää Salminen 1998b.



- henkilöstökomitean ehdotukset henkilöstöpolitiikan uudistamiseksi (ks. KM 1990: 34)
- henkilöstökehitykset ja muut toimenpiteet julkisten virkojen määrän supistamiseksi
- virkamieslain uudistaminen; erityisesti virkamiehen palvelussuhteen ehdoista sopiminen
- kelpoisuusehtoihin ja urakehitykseen kohdistuvat toimenpiteet; pätevyysvaatimukset
- henkilöstöjohtamisen menetelmien ja välineiden kehittäminen, kuten henkilöstöstrategiat, barometrit, henkilöstötilinpäätökset sekä tulos- ja kehityskeskustelut sekä Balanced Scorecard (BSC)
- valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointi
- kilpailukykyisen työnantajakuvan luominen  
(ks. esim. Salminen, Viinamäki & Lähdesmäki 2002: 8.)

Tuloksellisen työskentelyn kannustamiseksi on uudistettu palkkausjärjestelmiä. Uudistus on ollut vireillä jo kymmenisen vuotta, mutta edistystä on tapahtunut hitaasti, johtuen sekä järjestelmien rakentamisen että niistä sopimisen työläydestä. Uusimuotoisten palkkausjärjestelmien piirissä on nykyisellään vasta 15 prosenttia valtion henkilöstöstä. Valtion talouden kannalta kyse on merkittävästä uudistuksesta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2002.)

Valtion palkoista sovitaan kuitenkin edelleen pääosin virka- ja työehtosopimuksissa. Uudistamisen tarkoituksena on, että työntekijälle maksettaisiin tehtävän vaativuuteen perustuva palkanosa, jonka lisäksi hän saisi henkilökohtaisen, tulokselliseen suoriutumiseen perustuvan palkanosan. Eri organisaatioilla olisi omat palkkausjärjestelmänsä.

Henkilöstöjohtaminen valtionhallinnossa koetaan yleisesti ongelmalliseksi alueeksi, mutta välttämättömäksi edelleen kehittää. 1990-luvun ongelmat valtionhallinnossa; resursien niukkuus ja leikkaukset sekä vaatimukset omaksua uusia asioita sekä kansainvälistyminen ovat olleet henkilöstöä rasittaneita tekijöitä. Edelleen nähdään tarpeelliseksi kiinnittää huomiota palkkausjärjestelmän ja palkitsemisen keinojen kehittämiseen, henkilöstön osaamiseen, työilmapiiriin sekä esimiestyöhön. Henkilöstöjohtamisen ja tulosjohtamisen yhteensovittaminen ei ole helppoa. (Ingraham, Coleman Selden & Moynihan 2000: 54; Harisalo & Stenvall 2001.)

#### 5.4. Vastuullisuuden lisääminen – Tulosohjausuudistus

##### *Vapautta ja vastuuta*

NPM:n periaatteiden mukaan julkiselle sektorille tulisi rakentaa samankaltainen vastuullisuusmekanismi kuin mitä yrityksissä on. Sitä voidaan nimittää manageriaaliseksi vastuullisuudeksi. (Pollitt & Harrison 1992: 3–4.) Tällöin manageriaalinen vastuullisuus on niiden tekemistä vastuullisiksi, joille on uskottu tiettyjen tehtävien hoitaminen määriteltyjen kriteereiden mukaan. Näitä kriteereitä ovat taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Kyse on tulosvastuusta ja siihen liittyvästä tulostavoittelusta. Yhteisenä nimittäjänä näille tehokkuusperiaatteille on se, että niiden kautta arvioidaan sitä, kuinka rahoille saadaan vastiketta julkisessa toiminnassa. Manageriaalinen vastuullisuus liitetään yleisimmin taloudenpitoon, mutta käytännössä sen arviointi on laajentunut myös muualle hallintoon (ks. myös Hyyryläinen 1999: 168–169).

Hyyryläinen (1999) määrittelee tulosohjausreformin tuloksellisuuden edistämiseen tähtääväksi hallintoreformiksi, jonka perimmäisenä ideana on määritellä ja sopia raamit, joiden sisällä ”annetaan johtajien johtaa”. Tulosohjaus asettaa sekä ministeriöissä että virastoissa uusia vaatimuksia johtavissa asemissa toimiville virkamiehille. Perinteisen asiantuntijaroolin rinnalla edellytetään ammatillistunutta johtajuutta. (Valtiovarainministeriö 2001b.)

Suomen julkisen sektorin uudistamisen ytimenä on ollut hallinnon siirtyminen tuloksista ohjautuvaksi. Pyrkimyksenä on ollut hajauttaa toimivaltaa varsinaisesta palvelutuotannosta ja muusta julkisesta toiminnasta vastaaville hallinnon tasoille ja vastuuorganisaatioille. (Temmes 1998.)

Tulosohjaus ja tulosjohtaminen, tulosneuvottelut, tulostavoitteiden asettaminen, toiminnan tuloksellisuuden tai suoritusten mittaaminen ovat yritysmaailmasta julkiseen hallintoon siirrettyjä käytäntöjä. Tulosohjaus voidaan nähdä myös uutena ajattelutapana ja asenteena johtamiseen, jonka omaksumista kuitenkin edelleen harjoitellaan. (Pöllä & Etelälähti 2002: 82–83.)

Managerialistisen johtamisajattelun mukaan perinteinen legalistinen hallinto on ollut liian keskittynyttä ja korostanut liikaa hallintoprosessien juridista oikeellisuutta. Keskitetyt ja ahtailla säännöksillä ja määräyksillä ohjatuissa valtion laitoksissa ei ole ollut mahdollisuuksia organisoida ja johtaa tuotantoa taloudellisesti järkevästi. Hierarkkinen toimintatavoitteiden määrittely ja vähäinen panostus johtamiseen ovat estäneet käyttämästä toimintatapoja, joilla olisi voitu parantaa tehokkuutta ja tuloksia. (Valtiovarainministeriö 1998: 15.)

### *Tulosohjaus järjestelmänä*

Tuloksella tarkoitetaan organisaation tai yksilön aikaansaannosta, jolla on tai jolla tulisi olla haluttu vaikutus organisaation toimintaympäristössä. Kysymys on pitkälti siitä, tehdäänkö asiat oikein ja tehdäänkö oikeita asioita. Käsitteinä tulosjohtaminen ja tulosohjaus usein erotetaan toisistaan. Tulosohjaus on laajempi käsite ja sillä tarkoitetaan organisaation ulkopuolelta tulevaa ohjausta. Tulosohjaus liitetään ministeriön ja sen alaisen hallinnon ohjaussuhteeseen. Tulosohjaukseen sisällytetään ne päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosessit, joilla pyritään varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuutena toimii mahdollisimman tuloksellisesti. Tulosjohtamisella taas viitataan johtamisjärjestelyihin organisaation sisällä. Tulosajattelun edellytetään ulottuvan valtioneuvostosta alimpaan tulosyksikköön ja tulosjohtamisen yhden organisaation ylimmästä esimiehestä alimpaan alaiseen. (Tulosohjaus tulee virastoihin 1990; Lumijärvi & Salo 1996; Krogars 2000: 18.)

Tulosohjauksessa on pyritty erottamaan ministeriön ja virastojen roolit toisistaan. Ministeriö on hallinnonalan strateginen johtaja ja resurssien allokoiija. Virastot osallistuvat toteutukseen tuottamalla palveluja ja ylläpitämällä perustoimintoja sekä vastaamalla oman toimintansa tuloksista. (Valtiovarainministeriö 2002: 34.)

Tulosjohtamisella painopiste on haluttu siirtää toiminnan päämääriin ja tavoitteisiin ja työntekijöiden aktiiviseen johtamiseen. Tulosjohtamisen keinoja ovat tulostavoitteiden asettaminen organisaation eri tasoilla, resurssien kohdentaminen, tuloksellisuuden seuranta ja arvioiminen sekä tuloksista palkitseminen ja vastuuttaminen. Esimiesten johtotehtävissä korostuvat keskustelut alaisten kanssa ja alaisten työn arviointi sekä yleensä

pyrkimys sitouttaa henkilöstö tulostavoitteiden saavuttamiseen. (Tuloskeskustelussa tavaan 1991; Lumijärvi & Salo 1996: 16–17; Valtiovarainministeriö 1998: 18.)

Tulosohjausuudistusta voidaan tarkastella kokonaisuutena, jolloin siihen sisällytetään: kehysohjaus, ministeriöohjaus ja tulossopiminen, uudistunut budjettisuunnittelu, tulosbudjetointi, nettobudjetointi, johtamisen sekä laskentatoimen, raportoinnin ja tarkastuksen uudistaminen. Tulosohjauksen käyttöönotto merkitsi myös valtiontaloutta säätelevän normiston uudistumista ja normiohjauksen vähentymistä mm. keventämällä ja yksinkertaistamalla sääntöjä. Sitä varten on kehitetty kustannuslaskentaa ja kannattavuusajattelua. Tulosohjauksen kehittämisen ohjaus ja koordinointi on ollut valtiovarainministeriön vastuulla. (Valtiovarainministeriö 1998: 13; Harrinvirta ym. 1998: 13; Pöllä & Eteälähti 2002: 90.)

Tulosohjaushanke käynnistyi virallisesti valtiovarainministeriön aloitteesta vuonna 1988. Tulosohjaus aloitettiin tuolloin kolmessa kokeiluvirastossa, jotka olivat Tie- ja vesirakennushallitus, Patentti- ja rekisterihallitus sekä Tullilaitos. Uudistus laajeni vähitellen. Vuoden 1995 talousarviossa kaikki valtion tilivirastot (ministeriöt, virastot ja laitokset) olivat tulosohjattuja siten, että niissä oli otettu käyttöön tulosbudjetointi ja ne asettivat itselleen tulostavoitteita. Kaikkien virastojen toimintaan myönnettävät määrärahat budjetoitiin virastokohtaisena toimintamenomomenttina aikaisemman yksityiskohtaisen menolajibudjetoinnin sijasta. (Lumijärvi & Salo 1996.) Virastojen ja laitosten käyttämät tulosbudjetointi- ja johtamisjärjestelmät vaihtelevat tasoltaan.

Tulosohjausjärjestelmä kattaa nykyisin valtion toiminnasta hallinnon ja välittömän palvelutuotannon. Valtiontalouden menoista tulosohjauksen piiriin kuuluvat valtionhallinnon toimintamenot, jotka ovat alle 20 % budjettitalouden kokonaismenoista. (Valtiovarainministeriö 1998: 13–14.)

Tulosohjausuudistuksen taustalla ovat julkisen hallinnon kasvu ja vaatimus tuottaa vastiketta kansalaisten veromarkoille tuloksellisen julkisen toiminnan kautta. Tulosohjaus tehostaa hallintoa, mutta se myös muuttaa hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta. Tältä kannalta tarkasteltuna se merkitsee sitä, että kansalaisia edustavien poliitikkojen tulee ol-

la ajan tasalla julkisten yksiköiden toimintaa koskevasta tuloinformaatiosta. Se merkitsee myös julkisten yksiköiden vastuuttamista. (Pöllä & Etelälahti 2002: 83–84.)

Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus liittyy Temmeksen ja Kiviniemen (1997: 39) mukaan läheisesti keskityksen purkamiseen, hallinnon toimintojen delegointiin operationaaliselle tasolle, toimintayksiköiden itsenäisyyden lisäämiseen, virastojen talouden hoidon tehostamiseen, suoritusperusteisen informaatiojärjestelmän kehittämiseen sekä tuloksiin perustuvan vastuujärjestelmän kehittämiseen. Tulosohjauksen ja -johtamisen kehittäminen on pyritty kytkemään hallintokoneiston rakenteellisiin uudistuksiin ja henkilöstöhallintoon, jolloin ne muodostaisivat kokonaisuuden erityisesti virasto- ja laitostasolla. Hallinto toimii tehokkaammin, koska se pohjautuu tuloksiin, ei menoihin. (Valtiovarainministeriö 1995; Tiihonen 1999b.)

Budjettijärjestelmän uudistuksessa luovuttiin eduskunnan, valtiovarainministeriön ja ministeriöiden vastaamasta yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta (Tiihonen 1999b: 207). Huomio haluttiin kiinnittää tuloksiin, siihen, mitä määrärahalla on saatu aikaan. Kehysbudjetointi lähtee liikkeelle määräraha-asteista, joihin toiminta ja tavoitteet on sopeutettava. Poliittinen päättäjä määrittelee kehyksen suuruuden ja toimijalle jää päätettäväksi, miten rahan käyttää. Toiminnan järjestämisen suhteen yksiköllä on suuri vapaus. (Meklin 2002: 42.)

Poliittisen ohjauksen rooli tulosohjauksen yhteydessä jäi alkuun täsmentämättä. Sittemmin se on täsmentynyt strategisen ohjaajan rooliksi. Ministerin rooli tulosohjauksessa on nykyiselläänkin vähäinen. Poliittinen ohjaus tapahtuu lähinnä hallitusohjelman, strategia-salkun hankkeiden, valtioneuvoston päätösten ja erilaisten ohjelmien hyväksynnän kautta. Vuosittaisilla budjetin kehyspäätöksillä on lisäksi välillisesti ohjaava vaikutus. (Temes & Kiviniemi 1997: 8; Pöllä & Vuorela 2001: 8; Valtiovarainministeriö 2001b.)

Ministeriöiden kohdalla tulosohjaus on merkinnyt virastojen toiminnan yksityiskohtaisen ohjauksen vähentymistä. Ministeriön vastuulla on oman hallinnonalan tavoitteiden mukauttaminen hallituksessa sovittavien kehysten ja tavoitteiden mukaiseksi. (Harrinvirta ym. 1998: 18).

Tulosopimusmenettelyssä sovitaan virastojen tulostavoitteet, osoitetaan tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat voimavarat sekä seurataan ja arvioidaan niiden toteutumista. Virastot ovat saaneet enemmän vapautta ohjata toimintaansa ja talouttaan. Keskeisenä ajatuksena on se, että virastolle annetaan resurssit toteuttaa yhteisesti sovitut tavoitteet, mutta ei enää juurikaan puututa niihin tapoihin, joilla tämä pyrkii tavoitteet toteuttamaan. (Tulosohjaus... 1990; Martikainen & Luoma 1997; Lumijärvi 1998; Valovirta 2000.)

Tulosopimuksia on kritisoitu strategisuuden puutteesta. Virastojen ja laitosten näkökulmasta sopimusneuvotteluissa tulisi voida käsitellä toiminnan kehittämis- ja uudelleensuuntaamistarpeita ja sisällyttää sopimukseen myös strategisia linjauksia ja muutostavoitteita. Tulosohjauksessa tulisi ottaa huomioon myös hallinnon horisontaalisen yhteistoiminnan vaatimukset ja yhteistyön kehittäminen eri virastojen ja niiden virkamiesten välillä. (Valtiovarainministeriö 2002: 6.)

#### *Vastuuta tuloksista*

Modernissa hallinnossa käsitys julkisen hallinnon tilivelvollisuudesta muuttuu. Perinteisen, kameralistisen käsityksen mukaan tilivelvollisuus koski lähinnä varainkäytön laillisuutta. Tilivelvollisuus määrittyi virkahierarkian mukaisesti ja sen toteutumisen takasivat säädökset ja täsmällisesti määritellyt toimivaltarakenteet. Suppeassa merkityksessä tilivelvollisuudella tarkoitetaan vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloushoidossa. Tulosvastuuta painottavan ohjausajattelun aikakaudella tilivelvollisuuden sisältö laajentuu. (Summa 1993.)

Tilivelvollisuus yhdistetään tavallisesti kapeaan näkemykseen, tilinpitoon. Se vastaa käsitteen 'accountability' sisältöä. Käsite voidaan suomentaa myös tulosvastuuksi, joka taas antaa väljemmän määritelmän. Se merkitsee julkisten toimijoiden vastuuta käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti sekä raportoida niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta. Vastuu ei koske ainoastaan rahojen käyttöä, vaan koko toimintaa. Tässäkin suhteessa voidaan puhua yksityisen sektorin mallin tulemisesta julkiselle sektorille. (Pöllä & Etelälähti 2002: 83–84; Valtiovarainministeriö 2002: 34.)

Muutosta voidaan kuvata myös siten, että talousajattelussa ollaan siirrytty perinteisestä kameraalisesta kulttuurista tulokulttuurin. Kameraalisessa kulttuurissa talousajattelu oli jotenkin etäällä päivittäisestä toiminnasta ja 'talous' ja 'varsinainen toiminta' nähtiin olevan etäällä toisistaan. Taloudenhoito oli talousihmisten työtä, josta hallintovirkamiehen ei "tarvinnut tietää". Nyt asia on toisin. Tulokulttuurissa toiminta ja talous liittyvät kiinteästi toisiinsa jo toiminnan suunnitteluvaiheessa. Se merkitsee haastetta virkamiehen osaamiselle. (Mcklin 2002: 13–14, 41.)

Tulosohjausjärjestelmän mukaan laitokset ovat asianomaiselle ministeriölle tulosvastuussa sovittujen tulosten saavuttamisesta. Tulosvastuu perustuu toiminnan seurantaan, jossa laitokset raportoivat ministeriölle tulostavoitteiden saavuttamisesta erillisillä raporteilla ja budjettiasetuksen vaatimilla toimintakertomuksilla. Tulostietojen pohjalta ministeriö voi arvioida laitoksen tuloksellisuutta ja ryhtyä vaadittaviin toimenpiteisiin. (Valtiovarainministeriö 1998: 18.)

Tulosvastuun voidaan katsoa muodostuvan useammasta osa-alueesta, kuten käyttöön saaduista määrärahoista, tulostavoitteista talousarviossa ja tulossopimuksessa, toiminnan tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta, maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja valitun politiikan toteuttamisesta. Tulosvastuun keskeisenä toteuttamisen välineenä on tiliviraston vuosittain laatima tilinpäätös ja toimintakertomus. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2000: 19.)

Hallinnon vuosittaisessa tuloksellisuuden raportoinnissa on käytössä kolmiportainen järjestelmä. Ensinnäkin viraston tilinpäätökseen kuuluva toimintakertomus, johon sisältyy tuloksellisuusraportointi, toiseksi ministeriön laatima hallinnonalan toimintakertomus, joka raportoi hallinnonaloittain toiminnan tulostavoitteiden saavuttamisesta ensisijaisesti hallitukselle. Kolmanneksi siihen kuuluu hallituksen eduskunnalle antama kertomus valtiontalouden hoidosta ja tilasta. (Emt.)

*Tulosohjauksen hyödyt ja ongelmat*

Tulosohjauksen rakenne ja tulosjohtamisen menetelmät ja välineet ovat vakiinnuttaneet asemansa virastoissa ja laitoksissa. Tulosohjauksen käyttöönoton vahvuuksiksi on nostettu mm. hallinnon hajauttaminen sekä tulosvastuun yhdistyminen virastojen ja laitosten suurempaan itsenäisyyteen. Uudistukset synnyttivät kaivattua uutta joustavuutta ja muutokkykyisyyttä. Johtamista ei enää rajoiteta tiukoilla säädöksillä tai määräyksillä. Ministeriön ja virastojen tulosneuvottelumenettely on tiivistänyt niiden välistä vuoropuhelua ja lisännyt sitoutumista tavoitteiden saavuttamiseen. Tulosohjaus on jämaköittänyt johtamista. Tuloshakuisuus ja kustannustietoisuus ovat myös lisääntyneet ja strateginen johtaminen on noussut merkittävämpään asemaan. (Temmes & Kiviniemi 1997: 7–8.)

Julkisessa hallinnossa on tapahtunut selkeä ajattelutavan muutos, jolloin tehokkuusperiaatteista on tullut hyväksyttäviä arvoja. Tuloksellisuudelle on luotu kriteerejä ja sitä on arvioitu. Tulosohjauksen avulla on parannettu toimintojen taloudellisuutta ja helpotettu säästöohjelmien toteutumista. Lisäksi julkisorganisaatioiden ulkoinen kuva on modernisoitunut. (Valtiovarainministeriö 1995; Lumijärvi & Jylhäsaari 1999; Tiuhonen 1999b; Pöllä & Etelälähti 2002.)

Tulosohjauksen myötä virastojen vastuu henkilöstövoimavaroista ja niiden kehittämisestä on tullut aikaisempaa tärkeämmäksi, sillä vastuu tuloksen saavuttamisesta lepää viime kädessä henkilöstön harteilla. Osaavan ja sitoutuneen henkilöstön hankkiminen on nykyisin tärkeä kilpailukysymys virastolle. (Valtiovarainministeriö 2001c.)

Tulosohjauksen alkutaipaleen ongelmia olivat tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteyden puutteellisuus, kannuste- ja sanktiojärjestelmän käytön vähäisyys ja ongelmat, tulosmittareiden kehittymättömyys ja kapea-alaisuus, laskentajärjestelmien puutteet sekä henkilöstöpolitiikan ja -johtamisen kehittymättömyys. (Valtiovarainministeriö 1995: 5, 9–10.)

Ongelmia liittyy edelleen muun muassa vaikuttavuuden arviointiin, tulosinformaatioon sekä vastuukysymyksiin. On kysytty, leimaako valtiovarainministeriön perustehtävä lii-



kaa tulohjauksen kehittämistä ja onko ministeriö panostanut tarpeeksi tulohjauksen filosofian läpivientiin. Entä onko sinänsä käyttökelpoisia tulohjauksen välineitä otettu käyttöön. Ministeriön tulisi olla vaativa tulohjaaja, joka edellyttää virastolta tuloksia. On saattanut käydä niinkin, että ministeriö ja virasto ovat ”samalla puolella tulohjaus-aikaa ja valtiovarainministeriötä vastaan”. (Pöllä & Etelälahti 2002: 286.)

Toisaalta tulohjausta on kritisoitu mm. siitä, että se kaventaa eduskunnan budjettivaltaa. Monien virastojen näkökulmasta se on liiaksi ylhäältä ohjattu ja kahlitsee aloitteellisuutta. Jotkut kokevat joutuneensa liian yksityiskohtaisen ohjauksen kohteeksi, jotkut virastot taas kokevat jääneensä heitteille. Monissa virastoissa kaivattaisiin ministeriöltä selkeämpiä periaatelinjauksia, joiden varaan viraston tulossuunnittelua rakennettaisiin. (Tiihonen 1999b: 207; Pöllä & Vuorela 2001: 7.)

Tulohjauksen puitteissa suoritettu seuranta on monesti koettu vajavaiseksi. Tuloksellisuuden liittyvässä seurantainformaatioissa on nähty olevan kehittämisen varaa. Ministeriöön toimitettavien tulostietojen määrää pidetään yleisesti riittävänä, mutta tietojen sisällössä ja laadussa on enemmän kehittämistarvetta. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999; Valovirta 2000; Pöllä & Vuorela 2001.)

Tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteys on jäänyt epämääräiseksi. Virastojen toiminta on tehostunut ja tullut joustavammaksi, mutta samalla virastojen vastuu niiden saamista määrärahoista on hämärtynyt. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2000: 8; Pöllä & Etelälahti 2002: 289.)

Tulohjauksen kehittämishankkeessa päädyttiin esittämään, että ministeriöiden tulohjausprosessi kaipaa laadullista kehittämistä. On täsmennettävä lähinnä tulostavoitteiden ja kustannusten välistä yhteyttä sekä kehitettävä tunnuslukuja ja mittareita vastaamaan johtamisen todellisia tarpeita. Ministeriöiden tulisi myös antaa palaute alaisensa viraston toimintakertomuksesta ja tilinpäätöksestä. (Valtiovarainministeriö 1995.)

Monia parannuksia on saatu aikaan. Kuitenkin esimerkiksi virastojen tilinpäätösjärjestelmää on kritisoitu edelleen liian monimutkaiseksi, vaikeaselkoiseksi ja laajaksi. Sen myös katsotaan hankaloittavan tulostulosten toteutamisesta. (Pöllä & Etelälahti 2002: 289–290.)

### *Tuloksista palkitseminen*

Hyvin toimivan tulospalkkiojärjestelmän nähdään parantavan viraston tuloksellisuutta. Se lisää tavoite- ja tulostietoisuutta sekä tukee toiminnallisten ja taloudellisten tulostavoitteiden saavuttamista. Avoimen keskustelun myötä se myös parantaa johtamista ja yhteistoimintaa sekä kannustaa henkilöstöä parempiin suorituksiin. (Valtiovarainministeriö 2001d.)

Tulospalkkiojärjestelmää alettiin kokeiluluonteisena soveltaa 1980-luvun lopulla muutamissa virastoissa. Valtion työmarkkinalaitos koordinoi kokeilua. Valtion tulospalkkausta koskevat periaatteet laadittiin vuonna 1990 ja periaatteita päivitettiin vuonna 2001 (ks. Valtiovarainministeriö 2001d.). Valtiolla tulospalkkauksen käyttöönotto ei ole kuitenkaan laajentunut samassa määrin kuin yksityisellä sektorilla, vaan se on pysynyt koko 1990-luvun jokseenkin samansuuruisena.

Tulospalkkauksella tarkoitetaan yleensä sellaista palkkiojärjestelmää, joka täydentää peruspalkkaa, ja jossa ylimääräisten palkkioiden maksaminen perustuu etukäteen asetettuihin ja mitattaviin tai arvioitaviin tuloksiin. (Määttä 1991.) Tulospalkkauksella pyritään kannustamaan työntekijöitä kiinnittämään huomiota organisaation tavoitteisiin ja kokonaisuhyötyyn, jolloin on tavoitteena vastuuntunnon, sitoutuneisuuden ja tyytyväisyyden lisääntyminen. (Valtiovarainministeriö 2001d.)

Tulospalkkiot on aina ansaittava. Tulospalkkioiden perustana ovat etukäteen asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja tai niiden ylittäminen. Tulospalkkiojärjestelmä rakentuu organisaatiokohtaisista tarpeista ja tavoitteista. Palkkioista ei yleensä säädellä työ- tai virkaehtosopimuksissa. Sovellutukset rakennetaan organisaatiokohtaisesti ja siksi sekä mallit että niiden nimitykset ovat erilaisia ja käytäntö kirjavia. (Valtiovarainministeriö 2001d.)

Tulospalkkauksen selkeänä tavoitteena on palkitseminen organisaation menestymisestä. Tulospalkkaus voidaan nähdä johtamisen välineenä, jolloin se yhdistää työnantajan ja työntekijöiden intressit tavoitteiden saavuttamiseksi. Perimmäisenä tavoitteena tulospalkkauksella on parantaa tulosta, lisätä tavoite- ja tulostietoisuutta sekä toimia viraston kehittämisen välineenä. (emt. 10.)

Tulospalkkaukseen kuuluva ”hankala elementti” on se, että huonosti menneestä työstä seuraisi automaattisesti palkan alentuminen tai muu sanktio. Helposti keskitytään siihen, että tulospalkkauksella voidaan jakaa lisää palkkaa. (Niskanen & Salminen 1993: 91.)

#### *Puuttuvatko sanktiot?*

Uudistukset ovat edistäneet johdon ja henkilöstön sitoutumista toiminnan tuloksiin. Tulohjauksen myötä olisi pitänyt syntyä toimintatapoja, joiden avulla voidaan paitsi seurata tulosten toteutumista, myös tarvittaessa realisoida virastojen ja laitosten ja niiden johdon henkilökohtainen vastuu tuloksistaan. Johdon henkilökohtaiseen vastuuseen liittyvä epämääräisyys on osoitus tulosohjaus- ja tulosjohtamisuudistuksen keskeneräisyydestä. (Temmes & Kiviniemi 1997: 79, 96.)

Tulosvastuuajattelun konkretisoituminen tunnustetaan haasteeksi, joskin ajatuksen sisäistäminen ja hyväksyminen vie aikaa. Tulosvastuun käytännön järjestelyt koetaan vajavaisiksi. Etenkin virastojen tulosvastuussa ministeriöille on puutteita. Yleinen ongelma lienee myös se, että virastoissa ei ole edes selkeää määrittelyä sille, mitä tulosvastuu niiden oman toiminnan kohdalla tarkoittaa ja mitä seuraa tulostavoitteiden ylittämisestä tai alittamisesta. Tulosvastuuta ei liioin käsitellä tulosohjausprosessissa. Ministeriöllä ei myöskään vielä katsota olevan riittäviä välineitä sanktioihin ja palkitsemiseen. (Pöllä & Vuorela 2001: 5, 17.)

Näitä palkkioita ja sanktioita voisivat Pöllän ja Vuorelan (2001: 45) mukaan olla julkinen kiitos tai tunnustus virastolle ja vastaavasti ministeriön negatiivisen palautteen julkistaminen. Palkitseminen voisi tapahtua viraston toimintavapauksia lisäämällä ja rankaiseminen puuttumalla tiukemmin laitoksen sisäisiin asioihin. Virastojen tulisi esimerkiksi

sisällyttää seuraavaan sopimukseen johtamistapojen kehittämistä koskevat tulostavoitteet. Rahallinen palkitseminen tapahtuisi jakamalla tulos- ja kehittämisrahoja ja käyttämällä viraston johdon ja myös muun henkilökunnan tulospalkkiosopimuksia. Sanktioita olisivat vastaavasti toimintamäärärahan tiukentaminen tai varainkäytön tarkempi valvonta ja kehittämistoimien rahoituksen ja toimenpiteiden tarkempi ohjaus.

Yksityisissä talousyksiköissä on olemassa mekanismit, joilla tulosvastuun toteutumista arvioidaan ja tulosvastuullisille myönnetään vastuuvapaus. Osakeyhtiöissä organisaation tuloksia tarkastellaan osakkaiden yhtiökokouksissa. Valtionhallinnossa ei ole vastaavia mekanismeja. Virastot tekevät tilinpäätöksen, mutta niitä ei käsitellä ministeriöissä. Virastot raportoivat toiminnastaan ja tuloksistaan, mutta lienee aiheellista kysyä, tehdäänkö raportointia pikemminkin tulevien määrärahojen perustelemisen tarkoituksessa kuin että ministeriö toteaisi tulosvastuun. (Pöllä & Etelälahti 2002: 289.)

Valtion keskushallinnon uudistamiseen liittyvä hanke ”Ministeriöiden tulosohjauksen terävöittäminen” (Valtiovarainministeriö 2001b) on puuttunut tulosvastuuongelmaan. Työryhmä arvioi tulosohjauksen kehittämistarpeita lähinnä ministeriöiden näkökulmasta. Raportissa otetaan kantaa tulosohjaukseen liittyviin vastuujärjestelmiin, toiminnan ohjausjärjestelmiin, raportointiin ja tilinpäätöksen käsittelyyn. Työryhmä esitti tulosohjauksen terävöittämiseksi seuraavanlaisia toimenpiteitä: Ministeriöille tulisi asettaa tulosvastuiset yksiköt, tulostavoitteiden asettamiseen ja tulosopimuksen sisältöön tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Ministeriöitä kannustetaan terävöittämään ohjausotettaan antamalla konkreettisia suosituksia menettelytavoista ministeriön ja viraston välisessä yhteistyössä. Edelleen työryhmä kiinnitti ehdotuksessaan huomiota tilinpäätöksen ja tulosraportin käsittelyyn, tilintarkastukseen ja johto-organisaatioon. (Valtiovarainministeriö 2001b.)

Kansainvälisen asiantuntijaryhmän (Peters, Bouckaert, Ormond 2000) mukaan tulosohjauksen kehittämisessä tulisi keskittyä tulosvastuuajattelun esiin saamiseen ja ministeriöiden tulosohjauksroolin terävöittämiseen. Tulosopimusosapuolten rooleja haluttaisiin selkeyttää siten, että sekä strategisessa ohjausvastuussa oleva taho että operatiivisessa tulosvastuussa oleva taho tuntisivat oikeutensa ja velvollisuutensa hyvin tuloksiin tähtää-

vässä toiminnassa. Myös poliittisen ohjauksen täsmentämistä ja tuloksellisen hallinnon tavoitteiden kytkemistä hallitusohjelmaan pidetään tarpeellisena. (ks. myös Valtiovarainministeriö 2001b.)

Tulosvastuun toteamisen edellytyksenä pidetään sitä, että tulostavoitteet on määritelty yksiselitteisesti. Se merkitsee yleensä numeerisia tavoitteita. Tällöin tavoitteet koetaan helpommin velvoittaviksi ja niistä otetaan suurempi vastuu. Tulosvastuun määrittelemisen on helpompaa tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden kohdalla, mutta vaikeampaa vaikuttavuustavoitteiden osalta. (Pöllä & Vuorela 2001: 17.)

Tulosvastuun toteutumista koskevassa arvioinnissa tilintarkastuslausunnot ovat olellinen tietolähde. On ehdotettu, että virastojen toiminnan ulkoista tarkastusta lisättäisiin ministeriöiden päätöksenteon tueksi. Se voisi tapahtua siten, että ministeriöt velvoitettaisiin tilaamaan haluamaltaan julkisen hallinnon ja talouden tarkastukseen auktorisoidulta yhteisöltä vuotuisia tilintarkastuspalveluja. Näitä olisivat esimerkiksi lausunto tulosvastuullisen tahon tilinpäätöksen oikeellisuudesta ja sen sisältämien tietojen riittävydestä. (Valtiovarainministeriö 2001b.)

Virkamiesten tulosvastuun toteuttamiskysymykset ovat edelleen avoinna. Toiminnan tiukka säädösperusta korostaa virkavastuuta tulosvastuun kustannuksella. Hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys kuitenkin edellyttävät virkamiesten nykyistä täsmällisempää vastuullisuutta (Turunen 2000: 11). Millaisia ratkaisuja siihen on etsitty? Joissakin maissa tulosvastuu on järjestetty keskeisten virkojen määräaikaisuuden kautta. Sitä on tuotu myös meillä esiin. Se edellyttäisi toiminnan suoritusta arvioivien tahojen määrittelyä. (Summa 1993; Pöllä & Vuorela 2001: 18, 45. )

Tulosohjauksen kehittämissryhmän luonnoksessa ”Tulosohjauksen terävöittäminen” (Valtiovarainministeriö 2002) tulee esiin edellä mainitut haasteet. Niitä ovat mm. aidon tulosvastuun toteuttaminen, selkeämpi ohjaus ja strategisempi näkökulma sekä palkitsemis- ja sanktiojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto.

## 6. NPM ASIAANTUNTIJA-ARVIoidEN MUKAAN

Viimeinen hallintoa ja reformeja kuvaavaa osuus nojautuu asiantuntija-arvioihin (ks. edellä luku 1.3.2.). Arviot perustuvat Suomen valtionhallinnon johtavien virkamiesten näkemyksiin 1) julkisen sektorin uudistuksista ja niiden tavoitteista, 2) uudistamisen yhtenäisyydestä, 3) arvojen muutoksesta, 4) politiikan ja hallinnon vuorovaikutuksesta, 5) julkisesta yrittäjyydestä sekä 6) hallinnon ja johtamisen tulevaisuudesta. Raportointi perustuu haastatteluihin. Haastatellut ja haastattelukysymykset saatekirjeineen on esitetty liitteissä 1., 2. ja 3.

### 6.1. NPM:n määrittelemien uudistusten aika ja edellytykset

Julkisen sektorin uudistamispyrkimykset Suomessa voidaan ulottaa jo 1970-luvun alkuun ja öljykriisiin. Tuolloin alettiin analysoida julkisen hallinnon ”management-heikkouksia”. Valtiovarainministeriön järjestelyosastolla tehdyn hallinnon kehittämisen selvittely- ja valmistelutyön tuloksena ongelmia löydettiin runsaasti. Mittaviin uudistuksiin ei päästy, koska poliittista kiinnostusta ja tahtoa ei vielä tuolloin ollut riittävästi. Byrokratia-talkoot 1980-luvun alussa jäivät merkitykseltään vähäisiksi uudistustarpeeseen nähden. Uudistaminen oli pienimuotoista. Eräs haastateltava kuvasi tilannetta osuvasti sanomalla, että ”talikkotöitä tehtiin pikkuhaarukalla”. ’Byrokratian taakalla’ ei ole ollut kovinkaan suurta merkitystä. Byrokratiaongelman ratkaisemisen sijasta julkisella sektorilla alettiin korostaa hallinnon asiakasorientaation merkitystä.

1980-luvun loppupuolelle tultaessa lisääntynyt tutkimustieto julkisen hallinnon ongelmista herätti poliitikkojen kiinnostuksen. Niin yliopistomaailmassa kuin hallinnon sisälläkin tehty selvitystyö siitä, miten huonosti hallintokoneisto toimii, antoi murheellisen kuvan julkisen hallinnon palvelualltiudesta, palveluasenteista, laadusta ja tehokkuudesta. Tämän voidaan katsoa antaneen sysäyksen sille, että uudistukset otettiin poliittiselle agendalle.

OECD:n jäseneksi liittymisen myötä, jo 1960-luvulta lähtien on Suomessa entistä enemmän seurattu kansainvälistä kehitystä. OECD:n PUMA (Public Management) komitean tuottamalla informaatiolla on niin ikään ollut tärkeä merkitys uudistustarpeen herättämisessä. Julkinen sektori alettiin nähdä kansantalouden kilpailutekijänä eikä riippakivenä. ”Tämä oivallus syntyi myös valtiovarainministeriössä”.

Kansainväliset esimerkit ovat asiantuntijoiden mukaan keskeinen syy siihen, että Suomessakin alettiin viedä uudistuksia eteenpäin. Niillä on ollut merkittävä ajatuksellinen vaikutus. Iso-Britannia, Uusi-Seelanti ja Australia ovat olleet asiantuntijoiden mukaan merkittävien hallinnon kehittämisen viiteryhmä Suomelle. Myös Yhdysvallat voidaan lukea tähän ryhmään. Niiden vaikutus korostui 1980-luvun lopulla, mutta esikuvia näistä anglosaksisista maista on alettu hakea oikeastaan jo pari vuosikymmentä aiemmin. Tässä kohtaa on huomionarvoista se, että kansainvälisten esimerkkien hakeminen kääntyi uusiin maihin. Enää ei seurattukaan perinteistä Ruotsin tai muiden Pohjoismaiden mallia.

Myös lehdistöllä oli oma roolinsa uudistustarpeen herättämisessä. ”Se alkoi osoitella sormellaan ja ilakoimaan löydöksillään”. Sitä myöten kansalaisille välittyi viesti poliittisen koneiston kyvyttömyydestä tehostaa julkista toimintaa.

Ytimekkäästi sanottuna uudistusten yhtenäisyyteen vaikuttivat tutkimustieto, lama sekä kansainvälistymiskehitys ja Suomen liittyminen jäseneksi Euroopan unioniin. EU:n jäsenenä Suomi on joutunut tietyn osin muuttamaan hallinnon toimintatapoja ja omaa lainsäädäntöään. Kysymys on osaksi myös siitä, että Suomi on saanut entistä suurempia vaikutteita ja kansainvälisiä vertailukohtia omien toimintatapojensa kehittämiseen.

Julksen sektorin modernisaatiossa suuri edistysaskel tapahtui Holkerin hallituksen aikana. Holkerin hallituksen ohjelma ja kokoomuksen mukaantulo hallitukseen toi esiin ajatuksen veronmaksajien rahojen tehokkaasta käytöstä. Uudistusasiat nousivat poliittiselle agendalle ja niistä tuli keskeinen osa hallituksen tavoitteenasettelua. Hallitusohjelmaan kirjattiin runsaasti hallinnon uudistamistavoitteita. Hallinnon byrokraziaongelmat tiedostettiin voimakkaammin. Uudistamisen teemana oli palvelujen kehittäminen, etenkin palvelujen saatavuudesta ja asiakaslähtöisyydestä huolehtiminen.

Haastateltavien mukaan oli mielenkiintoista, että voimakkaan kasvun, ns. kasinotalouden aikana, tehtiin uudistussuunnitelmia. Ne kypsyivät toteutukseen sinä aikana jolloin pudottiin syvään lamaan. Tämä on merkittävä huomio siinä mielessä, että usein taloudelliset vaikeudet nostetaan tärkeimmäksi uudistamisen vaikuttimeksi.

Ajanjaksoa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun voidaan pitää yhtenäisten uudistusten ja uudistustavoitteiden aikana. Haastatteluissa tuli esiin, että ”on toimittu jonkinlaisen aatteellisen sateenvarjon alla”, ja ”uudistukset ovat olleet saman hengen lapsia”. Voidaan myös sanoa, että uudistusfilosofia mietittiin hyvin tarkkaan 1980-luvun loppupuolella ja se löi läpi hämmästyttävällä nopeudella.

Kuitenkaan mitään suurta suunnitelmaa uudistusten takana ei voida nähdä. Haastateltavien mukaan olisi liioiteltua puhua yhtenäisestä uudistusohjelmasta, vaikka jälkikäteen tarkasteltuna se siltä näyttäisikin. Uudistamisessa oli kuitenkin kokonaisvaltaista otetta.

Kokonaisvaltaiseen uudistamiseen, rationalisoimiseen ja uusien mallien hakemiseen on ollut yhtenäisiä paineita. Niitä on aiheuttanut virinnyt tietoisuus siitä, että muutosta julkisen sektorin toiminnassa täytyy tapahtua, ja että on pysyttävä mukana ympäröivän maailman kehityksessä. Haastateltavat pitivät merkittävänä seikkana sitä, että uudistuspolitiikan linja on voitu pitää kirkkaana lamasta tai muista paineista huolimatta. Laman aikana saatettiin tosin pelätä sitä, että uskaltavatko poliitikot pitää omaksutusta hajauttamisen ja ohjauksen väljentämisen linjasta kiinni. Kuitenkin näin tapahtui, eikä paluuta detaljiohjaukseen ole ollut.

Varhaisimmat uudistustavoitteet liittyivät hallinnon hajauttamiseen ja liikelaitostamiseen sekä joustavuuden lisäämiseen hallinnossa ja palvelutehtävissä. Myöhemmin korostuivat tulosvastuullisuuden lisääminen ja markkinaehtoisuuden syventäminen. Uudistamisen ”selkärangaksi” nimettiin tulosohjaus uudistus ja hallinnon hajauttaminen.

Yleinen ilmapiiri reformeille on ollut suotuisa. 1990-luvun alkupuolella etenkin ammattiyhdistysliikkeiden taholta tuli aluksi vastustusta reformeille. Siitä huolimatta yleinen



ilmapiiri alkoi muuttua reformimyönteisemmäksi, etenkin mitä tulee valtion roolin ja tehtävien uudelleen arviointiin. Tätä muutosta edesauttoi talouden lama.

Kansainväliset esimerkit ja talouden lama olivat uudistusten tärkeimmät taustatekijät ja vaikuttimet. On vaikea eritellä kumpi koettiin tärkeämmäksi. Varovaisen johtopäätöksen voi tehdä, että kansainväliset esimerkit vaikuttivat uudistusten aloittamiseen ja välittivät esikuvia, kun taas lama osui aikaan, jolloin merkittävimmät uudistukset olivat jo käynnissä. Esimerkkejä haettiin aiemmasta poiketen uusista maista. Uudistusten malleiksi ja vertailukohteiksi kelpuutettiin anglosaksisten maiden reformit. Haastateltavat eivät olleet yksimielisiä siitä, onko lama vaikuttanut uudistuksiin vauhdittavasti vai miten, mutta yhtä mieltä ollaan siitä, että vaikutuksia on ollut.

”Lama sai poliitikot ymmälleen”, todettiin. Managerialistinen ote sai enemmän tilaa yhtäkkiä kun selviytymiskeinoja ei löydetty. Voidaan myös arvella, että managerialistinen ote sai laman aikana enemmän tilaa, kuin mitä se olisi muulloin saanut. Uudistamista ja rationalisointia olisi ollut vaikeampi toteuttaa hyvän talouden oloissa. Ajattelutapojen muutosta varten tarvittiin todellista kriisiä. Oli kuitenkin olemassa pelkoja siitä, että syvästä lamasta ei kyetä toipumaan. Ahon hallituksen aikana Suomi koki shokin, jossa perinteinen ajattelutapa joutui ”törmäyskurssille”.

Lama on aiheuttanut monia painopisteiden uudelleenkohdentamisia ja toimintatapojen muutoksia, on siirrytty palvelupainottuneisuudesta tuottavuus- ja taloudellisuuspainotteisuuteen. Laman vaikutusta voidaan pitää jollain tavalla yllättävänä. Jälkikäteen katsottuna se nopeutti uudistuksia, niiden läpiviemistä, tarkensi niitä joiltakin osin ja teki niistä syvällisempiä kuin mitä saatettiin kuvitella.

Uudistaminen ei ole välttämättä sittenkään edennyt talouden ehdoilla. Erään näkemyksen mukaan lama ei ole vauhdittanut uudistuksia, mutta sen merkitys on siinä, että se osoitti, että uudistusten suunta on oikea. Tulohajattu ja hajautettu hallinto toimii lamankin oloissa. Päätösvallan hajauttaminen ja toimintavapauden lisääminen paransivat valtionhallinnon kykyä selviytyä kriisitilanteista. Asia voidaan nähdä toisaalta myös niin, että

ilman lamaa tulosohejausta ja strategista ajattelua oltaisi voitu viedä nopeammin eteenpäin. Lama tavallaan vaimensi uudistuksia, koska oli keskityttävä säästöihin.

Laman hyötynä, jos näin voidaan sanoa, oli se, että ”se toi kaikessa kauheudessaan pakon uudistua”. Sen jälkeen ymmärrettiin paremmin se, että uudistusten teko on välttämätöntä, ja että uusia tehtäviä julkisella sektorilla ei ole enää varaa ottaa hoidettavaksi. Jatkuvaan talouden kasvuun ei pidä enää luottaa. Tilanteessa, jossa resursseja ei voida lisätä, on katsottava, miten olemassa olevilla resursseilla voidaan tuottaa palvelut.

Rohkea väite on, että ”pieni lama silloin tällöin tekee terää hallinnon kehittämislle”. 1990-luvun alun tapahtumat veivät kuilun reunalle ja jouduttiin kamppailemaan syvien ongelmien kanssa. Uudistusten tarpeellisuus jouduttiin ”huomaamaan kantapään kautta”. Asia voidaan nähdä myös niin, että lama aiheutti sen, että tiukassa tilanteessa haettiin kansallista yksimielisyyttä. Julkisen sektorin roolista käytiin jonkin verran keskustelua laman aikana. On kuitenkin muistettava, että uudistuspuhdinta ei lähtenyt liikkeelle talouden vaikeuksista. Uudistamisen kannalta merkityksellisiä tapahtumia olivat myös rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja maailmanpolitiikassa tapahtuneet dramaattiset muutokset, kuten Neuvostoliiton romahtaminen.

Talouden tilanne auttoi huomaamaan myös sen tosiasian, että julkisen hallinnon tulee seurata ympäröivän yhteiskunnan kehitystä, ja että lainsäätäjät ei voi toimia välittämättä taloudellisesta kehityksestä, vaan kaikki vaikuttaa kaikkeen. Myös globaalitalouden kehitys vaikuttaa. Jokainen ratkaisu voidaan nähdä maailmanlaajuisena.

## 6.2. Poliitikot ja virkamiehet reformityössä

### *Yksimielisyys ja pragmaattisuus*

Haastatteluista sai vaikutelman, että keskeisistä reformeista on vallinnut pitkällinen yksimielisyys hallitusten vaihtumisesta huolimatta. Tärkeimmät uudistukset on viety läpi Holkerin ja Ahon hallitusten aikana siten, että kaikki merkittävät puolueet ovat olleet niitä tukemassa, ja uudistuslinja on säilynyt jatkuvana. Holkerin hallituksen ohjelma ja toi-

minta oli tärkeä käännekohta moderniin hallintoon siirtymisessä. Merkittävä rooli oli hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan perustamisella. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta kehitti uudistusagendaa ja vei sitä eteenpäin voimallisesti. Poliittinen tahto uudistuksiin saatiin näin mobilisoitua. Ministerivaliokunnalla oli erityinen merkityksensä uudistamisen kokonaisvaltaisessa otteessa ja uudistuksiin sitouttamisessa. Konsensus uudistamisessa on tullut vahvasti esiin eri aineistojen valossa, niin asiantuntijahaastatteluissa, poliitikkojen kommentteissa kuin asiakirjojenkin perusteella.

Päätös julkisen sektorin uudistamisesta vuonna 1992 oli ”tärkeä paketti”. Sen merkittävyydestä ja uudistustavoitteiden yhtenäisyydestä kertoo se, että koska kaikkia uudistuksia ei ehditty toteuttaa kyseisen vaalikauden aikana, niitä vietiin läpi seuraavan hallituksen aikana, vaikka hallitukset olivatkin ”värisävyiltään erilaisia”. Vaikka on ollut monen värisiä hallituksia, uudistukset ovat edenneet ”ällistytävän yhdenmukaisin” periaattein ja johdonmukaisesti. Peruslinjan ei nähdä muuttuneen, vaikka yksittäisissä asioissa on saatanut tulla poikkeamia. Tämä tulee voimakkaasti esiin haastatteluissa.

Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet yksimielisyyteen? Ovatko julkisen talouspolitiikan rajat, laajat koalitiollahitukset, kansainvälisten esimerkkien velvoittavuus tai kansalaismielipide olleet ratkaisevia tekijöitä? Näitä selvitettiin asiantuntijahaastatteluissa.

Talouden tilanne, julkisen talouspolitiikan rajat, raha ja rahan puute, voidaan nostaa merkittävimmäksi selitykseksi sille, miksi keskeisistä uudistuksista on vallinnut pitkällinen yksimielisyys hallitusten vaihtumisesta huolimatta. Julkisen talouspolitiikan rajat, etenkin vuosien 1991–1994 tilanne ja valtion velan kehitys olivat keskeisiä tekijöitä. Alettiin puhua hyvinvointivaltion rahoituskriisistä, joka tuli keväällä 1991 suurena yllätyksenä, ja josta vielä kukaan ei ole päästy kokonaan irti.

Suomessa uudistaminen on ollut hyvin pragmaattista. Hallinnon muutokset ovat hitaita ja vievät paljon aikaa. Uudistuksia on katsottu ikään kuin tapaus tapaukselta. Uudistuslinja on ollut Suomessa neutraali ja kaikkien hallitusten hyväksyttävissä. Tämä tuli useasti esiin vastauksissa. Yksimielisyyden taustalla voidaan nähdä yhteiskuntailmapiirin muutos. Poliittisen ajattelutavan muutosta 1980-luvun alusta lähtien luonnehditaan teknokra-

tisoitumistendenssiksi. Muutosta on tapahtunut sekä virkamiesten ajattelussa että poliittisissa puoluelinjauksissa. Puoluetoimistojen merkitys on vähentynyt. Iso muutos on sikäli tapahtunut, että hallinto ei ole enää ”politiikan läpitunkemaa”.

Uudistuslinjan kehittäminen on ollut pitkälti virkamiesten työtä. Suomessa ei ole tapahtunut mitään ”virkamiesten vallankumousta”, vaan jotain sellaista mikä on nähty poliittisten päätöksentekijöidenkin näkökulmasta sallittavaksi ja tarkoituksenmukaiseksi eli se, että hallinnolla on omista lähtökohdistaan lähtevä kehittämislinja. Tämä linja on otettu poliittiselle agendalle 1980-luvun lopulta lähtien. Sitä on myös pidetty tarpeellisena noudattaa riippumatta hallitusten erilaisista kokoonpanoista, ja näin ollen se on otettu eri hallitusten ohjelmiin. Laajat koalitionhallitukset voivat olla tässä suhteessa eduksi. Tosin eräs haastateltava uskoi, että kaikilla mahdollisilla hallituskoalitioilla oltaisi päästy samanlaiseen lopputulokseen. Mitään dramaattisia linjanvetoja ei ole ollut. On myös nähty, että ”hallinnon reformeilla ei kerää politiikassa pisteitä”. Perimmiltään on kysymys siitä, että veronmaksajien rahoja on käytettävä järkevällä tavalla kansalaisten parhaaksi.

Reformit eivät ole olleet ideologisesti latautuneita. ”Thatcherilaista tyyliä ei ole meillä nähty”. Esimerkiksi liikelaitosuudistus lähti ei-aatteellisista lähtökohdista eli lähdettiin katsomaan sitä, kuinka voitaisiin modernisoida liiketoimintaa. Hillitty uudistuslinja johtuneee yhteiskuntailmapiiiristä, johon taas hyvinvointivaltioperinne on voimakkaasti vaikuttanut. Hyvinvointivaltiota ei ole kyseenalaistettu. Meillä ei ole Suomessa tiukkaa vasemmisto-oikeisto linjaa. Mitään radikaalia uusliberaalia ajattelua ei ole esiintynyt.

Uudistusten pragmaattisuutta tukee poliittisessa kentässä tapahtunut merkittävä muutos. Poliitiikan suhteen erot katsantokannoissa ovat vähentyneet ja voidaan jopa sanoa, että puolueet kannattavat samanlaisia asioita. Hallitukset istuvat pitkään. Nykyinen suuntaus on se, että pidetään tärkeänä sitä, että puolue on mukana hallitustyössä ja sitä kautta vaikuttamassa. Voidaan jopa antaa periksi omista peruslähtökohdista, jos koetaan, että vaikuttaminen hallitustyössä on tärkeää. Mieluummin tingitään omista periaatteista kuin lähdetään hallituksesta.<sup>46 47</sup>

---

<sup>46</sup> Sääntöön on kuitenkin poikkeus. Vihreä liitto päätti jättää hallituksen ja ympäristöministerin salkun kun eduskunta teki myönteisen päätöksen viidennen ydinvoimalan rakentamisesta. (HS 27.5.2002.)

Poliittisten puolueiden välisten erojen vähenemiseen lienee myös vaikuttanut yleinen elintason nousu. Suomessa on edelleen varsin tasainen tulonjako, joten sekään ei tarjoa kiistan aiheita. Poliitiikan pelikenttään on vaikuttanut se, että hyvinvointivaltiopyrkimyksissä on onnistuttu. Tosin lama jätti jälkensä suomalaisiin, vaikka suuri osa ihmisistä pelastui lamasta turvaverkkojen kautta.

Suurista linjoista ollaan hyvinkin yksimielisiä, detaljeista jo kiistellään ja siinä puoluepolitiikka tulee esiin. Esimerkkinä tästä mainittiin kiista alueellisesta kehityksestä. Eritoten silloin kun puhutaan, pitäisikö valtion virastoja hajasijoittaa alueille vai pitää ne siellä, missä enemmistö kansalaisista asuu.

#### *Esimerkit viitoittavat*

Kansainvälisillä esimerkeillä on myös ollut vaikutusta siihen, että uudistuksista on valinnut yksimielisyys. Tanska, Alankomaat, Iso-Britannia ja Kanada mainittiin kansainvälisinä vertailukohteina. Mistään kansainvälisten esimerkkien ”velvoittavuudesta” ei silti haastateltavien mukaan voida puhua. Suomessa ollaan monessa asiassa edellä muita maita, mutta meillä on kyllä seurattu ja tutkittu tarkasti mitä muualla tapahtuu. Uudistuksilla on paljon yhteisiä piirteitä monien maiden hallintouudistusten kanssa. ”Ne, jotka uudistuksista vastasivat, olivat huomattavasti paremmin asioista perillä ja seurasivat kansainvälistä kehitystä”, jos tilannetta verrataan aikaisempiin käytäntöihin.

”EU-jäsenyys on tehnyt Suomesta osan Eurooppaa”. Se on ulottunut jokapäiväiseen päätöksentekoon saakka. EU-jäsenyys loi paineita reformeille, vaikka se ei määrääkään siitä, miten kansallinen hallinto pitää järjestää. Globalisaatiokehitys on vaikuttanut, sillä katsotaan, että meidän on pysyttävä kehityksessä mukana ja on seurattava mitä maailmalla tapahtuu. Suomessa julkinen sektori ei voi tarjota elinkeinoelämälle huonompia toimintaedellytyksiä kuin mitä julkinen sektori muualla tarjoaa. Yhtenäisiä paineita tulee sitä kautta.

---

<sup>47</sup> Puolueen päätös jättää hallitus kesken kauden on kuitenkin erittäin harvinaisen. Edellisen kerran vastaava tapahtui vuonna 1994, jolloin kristillisten ministeri Toimi Kankaanniemi jätti Ahon johtaman hallituksen EU-jäsenyyspäätöksen takia. Liikenneministeri Raimo Vistbackan oli lähdeuttävä Holkerin hallituksesta vuonna 1990 kansanlääkeuudistukseen liittyneen kiistan vuoksi. (HS 27.5.2002).

Kansalaismielipiteellä ei ole ollut merkitystä uudistamiseen. Kysellään, että onko meillä edes kansalaismielipidettä. Yleisesti ottaen, kansalaiskeskustelu ei ole ollut mitenkään laajaa tai erityisen tasokasta. Joissakin palveluissa, kuten terveystalveissa on jonkinlaisia kiinnostuksen merkkejä virinnyt, mutta "tavallisen kansalaisen intohimoja ei ole herännyt kun on ollut kysymys vaikkapa liikelaitostamisesta tai kehysbudjetointiuudistuksesta". Asenteissa on tapahtunut muutosta. Tulosjohtamisuudistusta saatettiin vastustaa, jos katsottiin, että se puuttuu omiin intresseihin. Oli sellainenkin vaihe, että pidettiin täysin mahdottomana sitä, että siivoustointa tai työpaikkaruokailua voitaisiin ulkoistaa. Tänäpäähän on lähes itsestään selvyys, että näin tapahtuu.

Myöskään tiedotusvälineiden kiinnostus reformikeskustelua kohtaan ei ole ollut kovin innokasta. Reformit eivät ole herättäneet suurten massojen mielenkiintoa, eikä niistä ole mitään suurta kansalaiskeskustelua edes järjestetty. Tiedotusvälineet eivät ole erityisemmin ja yksityiskohtaisemmin uutisoineet reformeja, joistain yksittäistapauksista huolimatta. Poikkeuksellinen tilanne koettiin eduskuntavaalien yhteydessä vuonna 1995, jolloin poliittinen keskustelu käytiin julkisen sektorin reformien ympärillä. Keskeisinä teemoina olivat valtion rooli tulevaisuudessa ja julkisten menojen leikkaaminen.

#### *Poliittisten päättäjien ja virkamiesten suhteet*

Entä millaisiksi muodostuivat keskeisten poliittisten päättäjien ja virkamiesten suhteet reformityössä. Haastattelujen tuomat seikat voidaan tiivistää:

- Asioita on viety eteenpäin hyvässä yhteisymmärryksessä.
- Yleisesti ottaen suhteet ovat olleet hyvät.
- Uudistukset on koettu pragmaattisiksi, eikä sen vuoksi mitään suuria poliittisia intohimoja ole herännyt.
- Uudistuksilla on ollut kaikkien hallitusten tuki.

1980-luvun puoliväliin saakka julkisen hallinnon organisoiminnin ja hallintokoneiston tehokkuutta ei pidetty poliittisesti merkittävänä teemana. Tutkimustiedon ja kansainvälisten esikuvien myötä managerialistinen hallinnon tehokkuus on noussut poliittiselle agendalle. Asia voidaan nähdä myös siten, että jos poliittista tahtoa ei ole, ei uudistuksiakaan tapahdu.

Holkerin ja Ahon hallitusten aikana toiminut hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta on ollut tärkeä foorumi keskustella reformeista virkamiesten ja poliittisten päättäjien kesken. Ministerivaliokunnassa oli kohtuullinen määrä virkamiesasiantuntijoita jo Holkerin hallituksen aikana, mutta jonkin verran enemmän Ahon hallituksen aikana. Myös komiteatyöskentelyn kautta on virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden yhteisymmärrys reformiasioissa syventynyt.

Virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden suhteita kuvataan luonteviksi ja läheisiksi. Vuorovaikutus on tiivistynyt entisestään. Haastattelussa todettiin myös, että: ”Tänä päivänä hallinnon kehittämistä vastaavien virkamiesten on paljon helpompi keskustella ministereiden kanssa kuin esimerkiksi viisitoista vuotta sitten”, vaikka toimivaa vuorovaikutus on ollut jo silloinkin.

Haastatteluissa tuli esiin se, että uudistaminen ei ole ollut presidenttivetoista, eikä pääministerivetoista, vaan ensimmäinen taso on ollut ministerivaliokunta. Ministerivaliokunta on koostunut keskeisten hallituspuolueiden hallintovastaavat. Pääministereillä ei ole Suomessa ollut kovin merkittävää roolia hallintouudistuksissa. ”Jos näiden hallitusten pääministereitä arvioi, niin ehkä keskeisin rooli on ollut pääministeri Holkerilla, jonka aikana uudistusaalto pohjustettiin”.

Virkakoneistolta vaaditaan vahvaa mukautuvaa otetta. Murrostilanteissa joudutaan tekemään selvityksiä poliittisen päätöksenteon pohjaksi nopeallakin tahdilla. Kansainvälisissä reformiarvioissa (mm. Pollitt) tulee esiin suomalaisten virkamiesten keskeinen asema reformityössä. Niin voidaan sanoa myös haastatteluiden perusteella. Pitkällä tähtäyksellä tarkasteltuna virkamiesten rooli ja merkitys on kasvanut, verrattuna 1960- ja 1970-lukuihin, jolloin poliitikoilla oli suurempi rooli.

Toisaalta poliittisen ohjauksen merkitys on myös korostunut, etenkin silloin kun kansantalous on kriisissä ja joudutaan hakemaan uusia suuntia. Toisaalta se edellyttää vahvaa yhteistyötä poliittisten päättäjien ja virkamiesten kesken.

Merkkejä poliittisen ohjauksen vahvistumisesta on havaittavissa. Haastattelut viestittivät, että se on näkynyt monissa asioissa. Keskushallintouudistuksessa 2000-luvulla on käytetty hyväksi sitä, että hallituksessa on uudistustyötä varten vahva poliittinen veto, ministeriryhmä, joka on ottanut vastuun prosessin eteenpäinviemisestä. On koettu hyvin myönteiseksi se, että uudistaminen ei ole ollut pelkästään virkamiesvetoista.

### **6.3. Julkista sektoria koskevien arvojen muutos**

Julkista sektoria koskevissa arvoissa on jossain määrin tapahtunut muutosta aikana, jolloin reformeja on aktiivisesti toteutettu, toisin sanoen 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Siitä haastateltavat olivat suhteellisen yksimielisiä. Syvällisestä muutoksesta ei kuitenkaan ole kysymys.

Ei voida myöskään väittää, että bisnesarvot olisivat syrjäyttäneet tasa-arvoisuuden ja oikeudenmukaisuuden arvoina. Voidaan toki sanoa, että nyt korostetaan vähemmän tasa-arvoa kuin 1970-luvulla, ja että painopiste on siirtynyt tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta korostavaan suuntaan. On kyllä todettavissa, että bisnesarvot ovat tulleet voimakkaasti mukaan, mutta ei syrjäyttämismielessä, vaan täydentämismielessä.

Haastateltavat muistuttivat, että bisnesarvoja ei pidä asettaa vastakkain "hyvinvointivaltioarvojen" kanssa. Parantamalla tehokkuutta ja tuottavuutta, sikäli kun ne ymmärretään bisnesarvoiksi, voidaan pyrkiä hyvinvointivaltion säilyttämiseen. Bisnesarvot on haastateltavien käyttämä termi. Sen voidaan katsoa viittaavan tässä tutkimuksessa muuten käytettävään termiin tehokkuusarvot.

On huomattava, että suomalaiselle julkiselle hallinnolle on perinteisesti ollut ominaista toiminnan oikeudenmukaisuus, tasa-arvoisuus, luotettavuus ja korruptoitumattomuus. Suomi on näiden kriteerien valossa korkealla, jos sitä verrataan moneen muuhun OECD maahan. Julkisen hallinnon tulee jatkossakin toimia oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla kansalaisiaan kohtaan.



Arvojen muutokseen liittyy monia tekijöitä. Arvomutokset voidaan nähdä osana laajempaa kehitystä, ei pelkästään julkista sektoria koskevana. Kansalaisten asenteissa ja käyttäytymisessä on tapahtunut muutoksia. Yleinen vaurastuminen, yksilöllisyyden korostuminen sekä osaltaan myös poliittisen ajattelutavan muutos ovat vaikuttaneet arvoihin. Voidaan väittää, että yhteiskunnassa yleensä on tapahtunut heilahdusta suuntaan, jossa yksilöllisyyden arvo on jossain määrin syrjäyttänyt tasa-arvoa ja yhteisöllisyyttä arvoina.

Median rooli nyky-yhteiskunnassa on korostunut, ja se heijastaa kansalaisten muuttunutta arvomaailmaa. Tätä kautta on vahvistunut vaatimus siitä, että julkinen sektori toimii tehokkaasti. Kansalaiset vaativat vastiketta rahoilleen, eli tiedetään mitä rahalla saadaan, vaaditaan palveluja, tiedetään, mitkä ovat asiakkaan oikeudet ja odotetaan, että julkinen sektori toimii palveluperiaatteella.

Vanha hallintoalamaisasennoituminen on romuttumassa. Kansalaiset eivät enää hyväksy sitä, että julkisen sektorin toiminta perustuu auktoriteettiin ja ylhäältä päin tulevaan käskytykseen.

Useat haastateltavat kokevat arvomuutoksen siten, että on tapahtunut muutos asiakasorientaation ja palveluarvojen suuntaan. Palveluajattelu ja asiakasnäkökulma ovat ulottuneet laajasti hallintoon. Myös ns. perinteisen hallinnon, kuten esimerkiksi verohallinto, puolella on tapahtunut kehitystä tähän suuntaan viimeisen kymmenen vuoden aikana. Hallinnointi on muuttunut palveluksi. Moni julkinen organisaatio korostaa, että sillä on asiakkaita, joita varten se on olemassa. Avoimuus on niin ikään korostunut. Julkisen hallinnon edustajien on kuunneltava ympäröivää yhteiskuntaa "entistä herkemmillä korvalla".

Julkisen sektorin tehtävien täsmentäminen ja uudelleenarviointi ovat yhteydessä arvomuutokseen. Enemmän kuin aikaisemmin, julkinen sektori nähdään nyt osana koko kansantalouden toimintaa. Eräänlainen perusajatus siitä, että julkisen sektorin tulee huolehtia tiettyjen palvelujen saatavuudesta, on kirkastunut. Näillä tarkoitetaan ns. perusvaltion tehtäviä, kuten poliisia ja puolustusvoimia.

Yritysmuotoisen toiminnan piiriin taas on tullut bisnesarvoja. Liikelaitostamisen myötä on selvemmin tehty bisnestä, ja se on ollut omiaan lisäämään palveluajattelua. Julkisen vallan roolia palvelujen tuottamisessa on pelkistetty. Eräs haastateltava kuvaa tilannetta sanomalla: ”Herättiin, että postimerkkien myyminen onkin palvelua, ja että sen oikea paikka on markkinoilla”. Ennen budjettitaloudessa pyöritettyä palvelutuotantoa on luontevasti siirretty markkinoille.

Tulosohjaus, liikelaitostaminen ja yksityistäminen ovat tuoneet valtioonhallintoon ohjausmenetelmiä, jotka ovat enemmän bisnesmäisiä. Niiden myötä bisnesarvoja on tullut hallintoonkin. Liikelaitostaminen on vähentänyt virastohallinnon henkilöstöä. Liikelaitosympäristössä toimiminen on merkinnyt haasteita henkilöstölle: ”Palkkamarkat tulee repiä markkinoilta, enemmän tai vähemmän tiukassa kilpailutilanteessa.”

#### **6.4. NPM-uudistuksilla yhteisiä nimittäjiä**

Keskeisiksi reformeiksi määriteltiin liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, yksityistäminen, hallinnon hajauttaminen sekä tulosohjausuudistus. Tarkoituksena oli selvittää, onko näiden keskeisten uudistusten taustalla haastateltavien mielestä yhteisiä nimittäjiä. Yhteisiksi nimittäjiksi tarjottiin näkemyksiä:

- pienemmästä hallinnosta ja julkisen sektorin roolin kaventamisesta,
- kansalaisten paremmasta palvelusta; joustavuuden ja responsiivisuuden lisäämisestä,
- kustannusten leikkaamisesta; ”hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän”,
- hallinnon tulosvastuullisuuden lisäämisestä,
- johtamisen ammattitaidon syventämisestä ja yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisesta

Haastateltavat nostivat kaikki nämä tavoitteet esille, mutta merkittävimpänä yhteisenä nimittäjänä keskeisille reformeille he pitivät hallinnon tulosvastuullisuuden lisäämistä. Lähes yhtä tärkeänä he pitivät kansalaisten parempaa palvelua. Näitä yhteisiä nimittäjiä kommentoitiin seuraavalla tavalla.

Uudistuksissa lähdettiin liikkeelle hallinnon tulosvastuullisuuden lisäämisestä ja yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisesta. 1990-luvulla uudistukset haluttiin nähdä miltei ”pakollisina”, mikäli haluttiin pysyä modernisaatiokehityksessä mukana ja jotta voitaisiin saada julkinen sektori nykyaikaistettua. Ja nämä paineet tulivat pitkälti kansainvälisistä esimerkeistä.

Selkeämpi tulosvastuuajattelu on lyönyt itsensä läpi, etenkin uudistuksia edeltäneeseen aikaan verrattuna: ”Nykyään organisaatiot ovat pakotettuja ainakin kerran vuodessa miettimään minkä takia ne ovat olemassa”.

Tulosvastuun toteuttamisessa ei ole edetty niin pitkälle kuin olisi ollut tarpeellista. Monet haastateltavista toivat sen esiin. Vastuuta on korostettu, mutta selvää strategiaa tulosvastuun toteuttamiseksi, saati keinoja, ei ole ollut. Väitettiin myös, että ”tulosvaltaa on annettu, mutta tulosvastuuta ei ole ollut” ja että ”tulosvastuun hoitaminen on ollut tähän asti vaatimattomalla hoidolla, eikä siihen ole tulosohjauksessa kiinnitetty riittävästi huomiota”. Haastateltavat uskovatkin, että tulosvastuun kysymyksiin tullaan lähivuosina panostamaan.

Kyse on myös poliittiseen ohjaukseen liittyvästä asiasta. Tulosvastuun lisääminen merkitsee arviointi- ja raportointimenetelmien sekä tilintarkastuksen kehittämistä. Johdon tulosvastuuta tulisi konkretisoida, jolloin siihen liittyisi työsopimusten arviointia, palkitsemista, tilivelvollisuutta tekemisistä. Todettiin, että jotain tämän suuntaisia pyrkimyksiä on jo nyt meneillään. Edelleen sanktiopuolella on tekemistä. ”Pitäisi puhua siitä, että palkkiot ja kaikki muu hyvä jäisi saamatta, ellei tulosta tule, mutta nythän kaikki raksuttaa riippumatta siitä, että tuleeko tulosta aikaan vai ei”.

Uudistuksille on ollut yhteistä myös se, että asioita on haluttu tarkastella rationaalisemmin ja saada aikaan suurempaa tehokkuutta toiminnoissa. Asioiden käsittelyä on pyritty nopeuttamaan, samoin karsimaan asioiden monenkertaisia käsittelyvaiheita. Tämä on ollut 1980- ja 1990-lukujen reformien keskeinen ajatus sekä kunnissa että valtiolla.

Hallinnon hajauttamista ja päätösvallan delegoimista korostettiin. Hallinnon hajauttamisella on pyritty tehostamaan toimintoja ja viemään hallinto lähemmäs kansalaisia sekä korostamaan asiakasnäkökulmaa. On järkevää, että päätösvalta viedään sinne missä palvelut tuotetaan ja asiakas kohdataan. Hallinnon hajauttaminen ja strateginen johtaminen ovat sikäli olleet merkittäviä uudistuksia. Keskushallintovetoista hallintokoneistoa on purettu. Toimintoja on pyritty tehostamaan sillä, että operatiivista päätöksentekovastuuta on siirretty alaspäin ja ennen kaikkea erotettu strateginen päätöksenteko ja operatiivinen toteuttaminen. Lama myötävaikutti siihen, että operatiivista päätöksentekoa on voitu delegoida alaiselle hallinnolle. Kunnissa tilanne on ollut hankalampi. Niiden taloudellinen valta on lisääntynyt, mutta taloudellinen ahdinko on sitä kaventanut.

Tavoitetta johtamisen ammattitaidon syventämisestä ja yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisesta pidettiin varsin keskeisenä nimittäjänä uudistuksille. Yksityiseltä sektorilta omaksuttuja johtamismalleja on alettu vertailla ja hakea, olisiko niistä jotain opittavaa julkisella sektorilla. Virastomuotoisten yksiköitten johtamis- ja ohjausjärjestelmiä on tehostettu tuomalla niihin yritysmäistä ajattelua. Yksityiseltä sektorilta omaksuttuja johtamismalleja ovat tulosjohtaminen, laatujohtaminen ja BSC strategisen johtamisen työvälineenä. Haastateltavat korostivat niiden soveltamista ja muokkaamista julkiselle sektorille soveltuvaksi: "Ei niitä suoraan bisneskonsulteilta ole omaksuttu". Joku haastateltavista suhtautui "tempukokoelmiin" varauksella.

Managerialistisen johtamistavan sisältönä on ollut liikkeenjohdon osaamisen tuominen julkiseen hallintoon ja liiketaloudellisen ajattelun omaksuminen. Markkinaohjautuvuuden ja yhtiöittämisen myötä muuttuivat johtajat ja johtamistyyli. Valtionyhtiöiden kohdalla se näkyy siinä, että yhtiötä johtaa hallitus, eikä ministeri. Tämän voidaan katsoa merkitsevän sitä, että asiantuntemus ja kannattavuusintressi ovat keskeisellä sijalla yhtiöiden johtamisessa, ei niinkään yhteiskunnallinen tai poliittinen intressi.

Johtamisen ammattitaidon syventämiseen on kiinnitetty huomiota, vaikkakin melko myöhään. Esimerkiksi strategisen johtamisen koulutukseen on panostettu 1990-luvulla merkittävästi. Sillä on ollut merkitystä asenteelliselta kannalta; uudistushalukkuus lisää-

tyi ja oltiin tavallaan valmiimpia uudistusten toteuttamiseen, ja se on myös näkynyt käytännön uudistuksissa.

Valtionhallinnossa johtajat on perinteisesti rekrytoitu substanssiammattitaidon perusteella. Hyvä lainvalmistelija on kelvannut johtajaksi. Virkojen kelpoisuusehtojen uudistamisen myötä 1990-luvun puolivälissä on johtamistaitoja alettu korostaa. Käytäntö on tässä suhteessa pikkuhiljaa ruvennut muuttumaan.

Johtamisen ammattitaidon syventämisestä on tullut tällä hetkellä entistä tärkeämpi kehittämiskysymys. Henkilöstöpolitiikkaan yleensä on alettu kiinnittää enemmän huomiota. Joissakin esimerkkimaissa, kuten Alankomaissa henkilöstöpolitiikan uudistaminen on ollut uudistuksen veturina. Todettiin, että Suomessa kävi toisin päin. Tässä suhteessa valtiovarainministeriötä moitittiin ”kovin vanhoilliseksi”. Erään haastateltavan mukaan henkilöstön kehittämistä koskevia uudistuksia on suorastaan jarrutettu. Voidaan sanoa, että henkilöstöpolitiikan kehittäminen on ollut hallinnon uudistamisen ”viimeinen vaunu Suomessa”. Mukaan päästiin vähitellen ja nyt siinäkin on mukavasti edetty.

Tehokkuuden lisääminen ja kustannustehokkuus löytyvät uudistusten taustalla olevista yhteisistä tavoitteista. Kustannustehokkuuden ohella korostetaan laatuaspekteja. Viime vuosina on kiinnitetty yhä enemmän huomiota toimenpiteisiin, joilla julkisia palveluja voidaan tehostaa. Enää ei ole itsestään selvää, että julkinen sektori tuottaa kaikki palvelut, vaan mietitään, voisiko joku toinen hoitaa ne paremmin.

Vaatimukset pienemmästä hallinnosta ja julkisen sektorin roolin kaventamisesta eivät ole dominoineet suomalaisia uudistuspyrkimyksiä. Thatcherilaisella idealla ”hyvä hallinto on mahdollisimman pieni hallinto” ei ole ollut Suomessa kannatusta juuri koskaan. Toisaalta jotain tämän suuntaista liikehdintää on silti saattanut jossain määrin olla. Pikemminkin voidaan sanoa, että julkisen sektorin tehtäviä (”yövärtijatehtävät”, palvelutehtävät) on kriittisesti arvioitu, mutta kyse ei ole niinkään ollut roolin kaventamisesta. Ratkaisuja on haettu lähinnä yksityisen sektorin johtamismallien omaksumisesta ja soveltamisesta julkiselle sektorille.

Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sopivat hyvin uudistuslinjaan. Moniportaisesta, byrokraattisesta ohjausjärjestelmästä hankkiuduttiin eroon. Kyseltiin myös, mitä liikelaitokset tuottavat, onko niissä julkisen intressin kannalta jotain erityistä (vrt. työpaikkaruokailu). Liikelaitostamismielessä hallintoa on pienennetty (esimerkkinä Posti- ja Telen muutosprosessit). On omaksuttu näkemys, jonka mukaan ”byrokratian kautta” ei tarvitse hoitaa niitä asioita, jotka voidaan liikelaitosmuodossa tehdä. Julkisen sektorin rooli on kaventunut niin ikään yksityistämisprosessien kautta.

### **6.5. Tärkeimmät reformit**

Yhtä tärkeintä uudistusta ”ylitse muiden” ei voi nimetä. Eri vastaajat painottivat uudistuksia ja niiden merkitystä osin eri tavalla. Uudistukset ovat historiallisia tapahtumia, joista toinen seuraa toistaan.

Kolme uudistuskokonaisuutta voi nostaa esiin. Ne ovat liikelaitostaminen edelläkävijänä, valtionosuusuudistus kuntien toimintavapauden ja vastuun lisääjänä sekä tulohjaus-uudistus tulovastuun kirkastajana.

#### *Vastuuta tuloksista*

Tietyt uudistukset muodostavat jatkumon. Keskeinen uudistus on ollut tulohjaus-uudistus, johon voidaan sisällyttää sekä rakenteellinen uudistus että ohjausjärjestelmää koskettava uudistus. Rakenteelliseen uudistukseen kuuluu laajan keskusvirastojärjestelmän purkaminen, tehtävien siirtäminen osin hallinnon alemmille tasoille ja osin ministeriöön. Tulobudjetoinnin ja kehysbudjetoinnin käyttöönotto ovat muuttaneet koko valtiontaloudenpidon menettelytapoja pitkällä aikavälillä. Voidaan sanoa, että niissä on toteutunut poliittinen jatkuvuus. Kuitenkin välillä on ollut vaihteita, jolloin tulohjaus on jäänyt vähän sivummalle ja on keskitytty muihin asioihin. Laman aikana tulohjaus sai jälleen vauhtia.

Tulosohjausuudistusta voidaan pitää hallintokulttuurisesti merkittävimpana uudistuksena. Huomiota ei enää kiinnitetty panoksiin, vaan niillä saatiin tuloksiin. Tämä oli iso muutos aikaisempaan toimintaan nähden. Asian voi ilmaista kärjistäen siten, että ”vanhassa hallintokulttuurissa rahaa paloi ja hyvä tulos oli iloinen sattuma”. Uusi ohjausmalli koosti tuloksia. Muutos on tapahtunut asteittain, mutta tässä suhteessa lamalla oli myönteinen vaikutus, sillä sinä aikana tapahtui huima edistysaskel siinä, kuinka tuloksiin alettiin kiinnittää huomiota.

Tulosvastuun toteuttaminen on pitkä tie. Tähän asti siinä on onnistuttu melko hyvin. Eräs haastateltava arveleekin, että lamasta tuskin olisi selvitty yhtä hyvin jos meillä olisi ollut vielä käytössä vanha keskitetty ohjausmalli.

Virastojen sisällä tulosjohtamisuudistuksella on ollut huomattavaa merkitystä. Tosin uudistus olisi voinut olla vielä paljon syvällisempikin. Monet tarpeelliset elementit tulevat vasta perästä, kuten palkkausjärjestelmien remontti. Niin kuin jo edellä kävi ilmi, tulosvastuun lisäämisessä koetaan olevan vielä parantamisen varaa. Ministeriön<sup>48</sup> rooli tulosohjaajana kaipaa terävöittämistä. Jonkinlainen uskottavuusongelma sillä on, jos on ”leviämässä sellainen vaarallinen ja hankala ajattelutapa, että kaikki tulokset riittävät”.

Yksin ministeriön vastuulla tulosvastuuongelma ei ole. Kyse on myös siitä, että virastojen tulostavoitteet on saatettu määritellä sellaisiksi, että ne on helppo saavuttaa. Tosin ministeriö ei ole riittävän jämakästi puuttunut ongelmiin, vaan ”erilaiset selitykset ovat menneet läpi”. Ministeriöllä tulisi olla haastateltavien mukaan enemmän aktiviteettia puuttua heikohkoon tuloksenteekokykyyn, lieneekö siinä kyse ammattitaidon puutteesta. Lähiaikojen toimenpidelistalla tulee olemaan tuloksenteekokyvyn parantaminen. Hallitus on suosittanut, että ministeriöt julkistaisivat kannanottonsa jokaisesta vuosittaisesta tilinpäätöksestä ja tulosraportista, joita hallinnonalalla tehdään, ja antavan ehdotuksia siitä, mitä pitäisi tehdä. Tilanteen voisi tiivistää sanomalla, että ”tämä meidän tuloskulttuuri ei ole kyennyt käyttämään niitä työkaluja, joita olemme itsellemme luoneet tässä asiassa”. Tähän asti on yritetty ensisijaisesti paneutua kulttuuriin.

---

<sup>48</sup> Ministeriöstä puhutaan tässä yleisellä tasolla viittaamatta sen kummempin mihinkään yksittäiseen ministeriöön.

*Liiketoiminnallisuutta*

Liikelaitostamista ja yhtiöittämistä voidaan pitää tärkeimpänä uudistuskokonaisuutena siitä näkökulmasta, että ne ovat pienentäneet virastovaltiota. 1990-luku oli hyvin pitkälle liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen aikaa. Suuri joukko valtion budjettitalouden henkilöstöä on siirtynyt uusiin liikelaitoksiin ja yhtiöihin. Tehostumista on tapahtunut sitäkin kautta. Liikelaitosuudistus on muuttanut ajattelutapoja julkisen sektorin tehtävistä ja rooleista. Tämä tuli jo edellä esiin. Liikelaitostamista uudistamisen läpimurtona puoltaa sekin, että se toteutettiin ensimmäisenä. Arveltiin, että jos sitä ei olisi tapahtunut, niin tuskin muitakaan uudistuksia olisi tehty. Sitä kuvattiin ”hallinnon kehittämisen lumi-auraksi”. Se teki tietä yhtiöittämiselle ja yksityistämiselle. Valtion yritysomaisuuden aktiiviset järjestelyt jatkuvat edelleen.

Liikelaitoslain läpiviemiseen liittyy jonkin verran dramatiikkaa. Eduskunta jätti lain leppäämään vuonna 1986. Tuolloin hyväksyminen olisi edellyttänyt perustuslainsäätämisyjärjestystä. Vaadittavaa 5/6 enemmistöä ei löytynyt. Liekö syynä ollut lähestyvät eduskuntavaalit? Seuraavana vuonna laki hyväksyttiin lähes yksimielisesti.

Uudistuksilla on tavoiteltu julkisen sektorin modernisointia. On haluttu kehittää moderneja johtamisjärjestelmiä sekä täsmentää, mitkä ovat julkisen sektorin perustehtäviä ja mitä voidaan viedä liiketoiminnalliseen suuntaan, toisin sanoen erottaa selvästi kaupallinen, bisnesmäinen toiminta valtion perustehtävistä ja viedä se markkinoille. Tähän kuuluvat liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja yksityistäminen. Tavoitteena on ollut saada vastiketta veronmaksajien rahoille (”value for money”), sillä viimekädessä kyse on veronmaksajien edusta.

Kansalaisten parempi palvelu ja laatuajattelu ovat olleet pitkäaikaisia uudistuspyrkimyksiä. Viimeisimpänä esimerkkinä mainittakoon sähköinen asiointi. Asenneilmaston muutosta kohti palvelua on pidetty merkittävänä. Tästä yksi hyvä esimerkki on auto-katsastustoiminta: ”Ennen ihmiset jopa pelkäsivät mennä katsastukseen, tänään palvelu pelaa, katsastukseen kutsutaan ja vieläpä tarjotaan kahvit”.



*Päätösvaltaa alaspäin*

Taloudellisesti merkittävin uudistus on ollut valtionosuusuudistus. Se on muuttanut valtion ja kuntien välistä ohjaussuhdetta. Se on merkinnyt kuntien toimintavapauden lisääntymistä ja byrokratian yksinkertaistumista. Tulostavastuun näkökulmasta sillä on myös ollut merkitystä. Valtion kuntiin kohdistama kontrolli on vähentynyt ja kuntien taloudellinen vastuu on kasvanut. Eräs haastateltava arveli, että ilman valtionosuusuudistusta kunnat eivät olisi selvinneet lamasta. Se antoi kunnille vapauksia etsiä erilaisia vaihtoehtoja tuottaa palvelut. Toisaalta lama tuli uudistusten kannalta hankalaan aikaan siinä mielessä, että kunnille suodun vapauden kannustavuus laimeni, ja että valtionosuuksia jouduttiin leikkaamaan.

1990-luvun aluehallintouudistus on ollut systemaattinen työ. Päätösvaltaa on siirretty aluetasolle. On pyritty muodostamaan pieniä ja ”ketteriä” ministeriöitä ja siirtämään päätösvaltaa ylhäältä alas. Esimerkkinä voidaan mainita TE-keskusuudistus. Haastatteluissa tuli esiin, että paikallishallintouudistuksessa, lääninhallintouudistuksessa ja aluehallintouudistuksessa ei ole onnistuttu kaikilta osin, sillä ne ovat pikemminkin vahvistaneet keskushallintoa.

Kokonaiskuvan hahmottamista hankaloittaa se, että uudistusprosessit ovat edenneet eritavalla valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa. Kunnissa elettiin vielä 1980-luvun lopulla voimakasta palvelujen parantamisen ja kehittämisen aikaa. Uudistuspainotuksiin on vaikuttanut se, että kunnat ovat joutuneet suuremman ahdingon eteen laman aikana. Valtionosuuksien leikkaaminen ja verotulojen väheneminen ovat monessa tapauksessa joutaneet pakkorationalisointeihin. Tästä on erään haastateltavan mukaan vedettävissä johtopäätös, jonka mukaan valtionhallinnossa uudistuslinja on ollut selkeämpi, systemaattisempi ja ehjempi, kun taas kunnissa on laman takia jouduttu tekemään toisenlaisia ratkaisuja.

Uudistuksissa elettiin välillä hiljaisempaa aikaa, tällainen ajankohta oli 1990-luvun puolivälissä. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa innostuttiin jälleen uudistamaan. Nyt keskeisenä uudistusteemana on ydinvaltion ja sen roolin kehittäminen. Keskus-

hallintouudistus on saatu vahvasti liikkeelle. Se soveltuu uudistuslinjaan ja on looginen jatko tehdyille uudistuksille. Tosin keskushallintouudistusta sävyttää tietynlainen residuaalisuus eli pureudutaan niihin uudistustarpeisiin mihin ei olla aiemmin puututtu.

Eräs haastateltava ihmettelee reformiasiantuntija Christopher Pollittin arvioita suomalaisten uudistusten verkkaisuudesta. Meidän suomalaisten näkökulmasta katsottuna uudistukset ovat merkinneet ”jotain ennen kokematon sähinää”.

### *Tehokkuutta yksityistämällä*

Haastateltavilta tiedusteltiin, mitkä tekijät ovat olleet valtionyhtiöiden yksityistämisen taustalla Suomessa. Onko yksityistämällä pyritty taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen, kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamiseen vai julkisen sektorin supistamiseen?

Yksityistämisen taustalla on voimakkaimmin ollut pyrkimys taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen. Lähes yhtä tärkeänä tavoitteena pidettiin yhtiöiden kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamista sekä julkisen sektorin tehostamista osana kansantalouden kilpailukykyä. Jossain määrin yksityistämisessä on ollut kyse myös julkisen sektorin supistamisesta. Näitä tavoitteita kommentoidaan seuraavassa.

Yksityistäminen on merkinnyt julkisen sektorin roolin määrittelyä siten, että on eritelty, mikä kuuluu julkisen vallan tehtäviin, entä mitä voidaan viedä markkinoille. Toimintoja on tehostamismielessä siirretty pois julkiselta sektorilta. On katsottu, että riittää kun toiminnan ohjaus on julkisella sektorilla, vaikka itse toiminta on yksityisellä. Taustalla on voinut olla myös poliittisia näkemyksiä siitä, että toimintoja tulee saada pois julkiselta sektorilta, jotta sen vireyttä ja elinvoimaa voitaisiin lisätä.

Valtion omistaja-asema on muuttunut. Valtio joutui sijoittamaan suuria summia tiettyihin yrityksiin (Neste, Rautaruukki, Outokumpu) aina 1980-luvulle asti. Sen jälkeen tilanne muuttui kun yritykset saatiin kuntoon, eikä ”valtion ole enää tarvinnut pumpata niihin rahaa”. Omistaja-politiikassa yhtiöiden kannattavuus ja valtion sijoittajaintressi ovat korostuneet nykyään.

Yksityistämisen ei Suomessa juurikaan ole ollut ideologisia tavoitteita. Kuitenkin pohdiskelu siitä, mitä valtion tarvitsee omistaa, on lisääntynyt. On omaksuttu näkemys, jonka mukaan valtion ei enää tarvitse olla omistajana siinä määrin kuin se on joskus ollut tiettyissä yhtiöissä.

Julkisen sektorin kokoa ei ole pidetty negatiivisena asiana sinänsä. Ideologiset lataukset ovat haastateltavien mukaan hyvin vähäisiä. Tällaiset ideologiset näkemykset julkisesta sektorista yöpartijavaltiona tulivat esiin jo laman aikana, jolloin bruttokansantuote putosi ja kun julkisen sektorin osuus oli huomattavan korkealla. Nykyään tilanne on toisenlainen. Eräs haastateltava arveleekin, että paine pienentää julkista sektoria laskee, mitä tehokkaammin julkinen sektori toimii. Pikemminkin yleinen pyrkimys on kuitenkin se, että julkinen sektori ei ainakaan kasva. Toisaalta ”tuskin kukaan haluaisi julkista sektoria kasvattaa”. Tärkeintä pitäisi olla julkisen sektorin aikaansaannosten tehostaminen, jolloin tuottavuuden ja taloudellisuuden lisääminen ovat avainasemassa. Yksityistämisen taustalla on ollut myös ajatus hillitä verotuksen nousupaineita.

Valtionyhtiöiden yksityistäminen on ollut omintakeista siinä mielessä, että ei ole eikä ole ollut mitään poliittista yksityistämishjelmaa. Tämähän on tullut jo todetuksi. Strategisen näkemyksen puuttumisesta ei silti ole kysymys. Hallitukset ovat 1990-luvun alusta lähteneet viemään eteenpäin pragmaattista linjaa, jolloin on määrätietoisesti pyritty saamaan valtio-omistuksia kuntoon ja viemään niitä markkinoille. Liikelaitostamista ja yhtiöittämistä on toteutettu yhtiöiden tilanteen ja markkinoiden vaatimusten mukaisesti. Markkinatilanne on ollut keskeinen määräävä tilanne myös yksityistämisessä. Linja on ollut selvä, mutta mitään sellaista kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa tai Ruotsissa on tapahtunut, ei ole Suomessa ollut. Meillä on harkittu tilanteen mukaan. Pragmaattinen linja on Suomessa toiminut ja hallitukset ovat pitäytyneet siinä.

Suomessa ei ole edes kaivattu mitään yksityistämishjelmaa, vaan tapauskohtaista käytäntöä on pidetty hyvänä. On harkittu asioita, mikä on viisasta valtion ja markkinoiden tilanteet huomioiden. Poliittinen ohjelmahan merkitsee kategorista määrittelyä, etenemistä tietyn aikataulun puitteissa, riippumatta siitä tilanteesta missä eletään. Sitä ei pidetä valtion etujen kannalta parhaana mahdollisena.

Haastatteluissa korostuu yksityistämisen käytännöllisyys ("erittäin käytännönläheistä") ja järkevien ratkaisujen etsiminen. Tavoitteena on ollut lisätä omistusten arvoa. Yksityistämällä on saatu tuloja valtion kassaan ja sillä on paikattu valtion budjettia, joskaan sekään ei ole ollut perimmäinen tavoite. Ansaitseminen tavoitteena on kyllä tullut mukaan, joskin liiketaloudellista harkintaa käyttäen.

### *Uudistusten esteet*

Uudistuksia yleensä on voitu viedä läpi yllättävän hyvin. Suuret linjat on otettu hyvin vastaan, eikä mitään merkittäviä esteitä uudistusten tiellä ole ollut. Haastateltavat olivat tässä asiassa hyvin yksimielisiä.

Ideana tulosvastuun toteuttaminen on mennyt varsin hyvin läpi. On omaksuttu ajatus, jonka mukaan veronmaksajilla on oikeus vaatia hyviä palveluja ja tuloksia veromarkoille. Hakeakseen oikeutusta olemassaololle julkisen viraston on toimittava tehokkaasti. Näin voidaan haastattelujen perusteella katsoa olevan.

Henkilöstön aseman turvaamista uudistuksissa pidetään avainkysymyksenä. Väitteelle, että uudistukset olisivat hidastuneet tai estyneet sen takia, että saavutetuista eduista olisi ollut vaikea luopua, ei tullut haastatteluissa tukaa. Päinvastoin, ylimmän virkamieskunnan lojaalisuus reformeja kohtaan on ollut erittäin suuri.

Uudistusten pragmaattisuudella ja sillä, että uudistuksiin ei ole liittynyt suuria ideologisia julistuksia lienee ollut merkittävä vaikutus siihen, että uudistukset ovat edenneet suotuisasti. Vastarinta on ollut heikkoa varmasti senkin vuoksi, että uudistukset ovat olleet hyvin valmisteltuja.

Lamaa ei voida pitää uudistusten esteenä, pikemminkin se opetti ja sopeutti etenkin siihen, että uudistuksia tuli tehdä hyvin nopeassa tahdissa.

Uudistusten aikana ei ole tullut esiin voimakkaita pelkoja hyvinvointivaltion murene- misesta. Tämän suuntaista kuitenkin ilmeni kun yrittäjyyttä alettiin viedä terveyspalve-

luihin. Kyse saattoi olla ainakin osittain väärinkäsityksistä. Hyvinvointivaltion kriisikeskustelua on toki käyty. Kuitenkin uudistuspolitiikka on ollut pitkälti hyvinvointivaltion sopeuttamista. Suomessa nähdään edelleen olevan halukkuutta ylläpitää hyvinvointivaltiota ja huolehtia ihmisten palveluista.

## 6.6. Julkisesta yrittäjyydestä

*Voidaanko julkisia virastoja johtaa yritysmäisesti?*

NPM esittää sellaisenkin väitteen, että julkisia virastoja tulisi johtaa yritysmäisesti. Haastateltavilta tiedusteltiin, onko se mahdollista. Yleensä ottaen voidaan sanoa, että kyllä se on mahdollista. Haastateltavilta pyydettiin myös kommentteja yritysmäisen johtamisen etuihin, voitaisiinko sen kautta lisätä kustannustehokkuutta, parantaa kilpailukykyisyyttä, korostaa asiakaspalvelua, väljentää ohjausta, lisätä toimintavapautta ja tulosvastuuta.

Haastateltavat ovat yleensä yritysmäisen johtamisen teemasta kahta mieltä, toiset eivät täysin hyväksy, toiset taas pitävät sitä mahdollisena. Tarkemmin teemoista keskusteltaessa useat haastateltavista ovat kuitenkin sitä mieltä, että nämä ehdotetut teemat sopivat ja niitä tulisi ottaa huomioon julkisessa johtamisessa, ja että niitä on jo alettu toteuttaa. Niitä pidetään hyvinä ominaisuuksina, joskaan kaikissa kohdissa ei olla päästy vielä riittävän pitkälle. On monia sellaisia periaatteita, jotka toimivat yhtä hyvin virastoissa ja yrityksissä. Tulosvastuun lisääminen ja asiakaspalvelun korostaminen ovat haastateltavien mielestä tärkeimmät yritysmäisen johtamisen edut.

Haastateltavat muistuttivat, että julkisella sektorilla on paljon oppimista yritysjohtamisesta, kuten henkilöstöpolitiikassa, johtamisjärjestelmissä, avoimuudessa, tiedotustoiminnassa, mutta lisäävät, että oppimista on puolin ja toisin. Ei voida asettaa väitteen taakse, että yrityksissä olisi jotenkin erinomaisempaa tai modernimpaa ja parempaa johtamista kuin julkisissa virastoissa.

Johtamisen yleistettävyyttä ei pidetä mitenkään mahdottomana ajatuksena. Johtamiskäytännöt ovat lähentyneet vahvasti toisiaan yksityisellä ja julkisella sektorilla. Ajattelu-

tapojen yhtenäistämistä on laajasti tapahtunut, ja usein puhutaan samalla terminologialla. On tietysti aloja, joissa tämä kysymys on vaikeampi, kuten oikeushallinnon piirissä.

”Viraston johtajan pitää osata johtaa”. Tämä todettiin haastatteluissa. Pitää tunnistaa, mitä siellä johdetaan, ihmisiä, asiantuntijoita, palveluja. Tulosjohtaminen on lisännyt liikumavaraa ja antanut tilaa johtamiselle. Liiketaloudellisia johtamistaitoja tarvitaan silloin kun virastosta tulee liikelaitos, yhtiö tai nettobudjetoitu virasto.

Hallinnon kehittämisessä käytetään yritysmaailman konsultteja enemmän kuin aikaisemmin. Voidaankin sanoa, että se on uusi vahva tendenssi. Enää ei puhuta niin paljon siitä, että julkisen sektorin johtaminen kovasti eroaisi yksityisen sektorin johtamisesta. Erot ovat vähentyneet monessa asiassa, työsuhteissakin on tapahtunut lähentymistä.

Johtamisen yleistettävyyttä ja yritysmäisyyttä ei voida pitää minään itsestään selvyytenä. On otettava huomioon se, että valtion virastoja on kovin erilaisia ja se heijastuu johtamiseenkin.

Julkisjohtamiseen sisältyy myös paljon erityisiä piirteitä. Julkisen johtajan on edelleen hallittava politiikan pelisäännöt ja tunnettava lainsäädäntöön liittyvät tekijät. Edelleen virastossa on pystyttävä toteuttamaan neutraalin byrokratian ideaa, johon kansalaiset ja yritykset voivat luottaa. Toimijoilta vaaditaan alansa asiantuntemusta, on osattava tulkita lainsäätäjän tahtoa, noudatettava oikeudenmukaisuuden periaatetta ja kohdeltava ihmisiä tasapuolisesti. Nämä menevät sen edelle, mitä mahdollisimman yksinkertaisesti ja edullisesti saataisiin tehtyä. Tehokkuutta on saatava aikaan julkisissakin organisaatioissa, mutta ei sillä tavalla, että ihmisten tasapuolinen kohtelu ja ’hyvän hallinnon’ periaatteiden noudattaminen siitä vaarantuisivat.

Yritysmäisellä johtamisella saavutettaisiin tulosvastuuta. Tämä korostuu haastatteluissa. Tulosvastuun sisältö on ollut vaihtelevaa. Toimintojen priorisoinnissa, resurssien allokoinnissa, mutta myös poliittisen signaalin täsmentämisessä on toteutettu tulosvastuuta. Lisäksi sillä on ollut merkitystä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa. Se on pakottanut ohjaajan ja ohjattavan miettimään omaa rooliansa.

Lähtökohtana on tulostavoitteiden määrittely ja niihin pyrkiminen. Tulostavoitteiden kautta ohjataan virastoa. Johtaja johtaa ja omistaja ohjaa. Virastoja johdetaan omistajaotteella ja vaaditaan sijoitetulle pääomalle tuottoa. Strategisuus ja kehityskeskustelut ovat tärkeitä toiminnan kehittämisen välineitä.

Tulosvastuun lisääntyminen näkyy siinä, että ”olemassaolon oikeutusta haetaan joka päivä: Enää ei voida ajatella, että kun on viran saanut, on se eläkevirka riippumatta siitä, hoitaako työnsä hyvin vai huonosti”.

Tulosvastuu on tietyllä tavalla hankala asia. Tuloksesta voidaan keskustella ja voidaan arvioida, että onko onnistuttu kyseisessä tehtävässä, vaikka sitä ei ”markkoissa” (euroissa) mitattaisikaan. Julkisen hallinnon tehtävänä ei ole tuottaa voittoa eli sikäli lähtökohta on erilainen kuin yrityksissä. Varsinaisen tuloksen puuttuminen on edelleen iso ero julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla ei ole edelleenkään niin vahvaa tarvetta muuttaa toimintaa jos tulos on huono.

Monessa virastossa on kiinnitetty erityistä huomiota asiakkaiden palvelemiseen. Kustannustehokkuuden lisäämistä tarvitaan edelleen. Julkisella sektorilla tarvittaisiin jonkinlaista markkinatestausta. Olisi hyvä miettiä: ”tehdäänkö me sitä, mitä me olemme päättäneet tehdä vai teemmekö me sitä, mitä asiakkaat haluavat ja tarvitsevat”. Ulkopuolisella arvioinnilla olisi tässä asiassa käyttöä.

#### *Yrittäjämäisen virkamiehen ominaisuudet*

Haastateltavat pohtivat yrittäjämäisen virkamiehen ominaisuuksia. Sellaisiksi heille tarjottiin kykyä hyödyntää toimintavapautta, ottaa riskejä, vastata tuloksellisuudesta, tehdä nopeita päätöksiä, toimia tuloskeskeisesti ja olla innovatiivinen. Ne koettiin yleisesti tärkeiksi modernin yrittäjämäisen virkamiehen ominaisuuksiksi. Useat haastateltavista sanoivat, että nämä kaikki pitäisi löytyä, jopa niin, että nyky maailmassa ja nykyisillä tehtävillä ja tavoitteilla nämä kaikki ominaisuudet pitäisi virkamiehellä ehdottomasti olla. Ne ovat ideaalivirkamiehen ominaisuuksia. Ylipäätään näitä voidaan vaatia kaikilta virka-

miehiltä, mutta vielä aivan korostetusti johtotehtävissä ja kehittämistehtävissä toimivilta virkamiehiltä. Sen lisäksi tulee ottaa huomioon vielä muutamia seikkoja.

Kyky vastata tuloksellisuudesta ja toimia tuloskeskeisesti voidaan nostaa tärkeimmiksi ominaisuuksiksi. Innovatiivisuus koettiin myös varsin tärkeäksi. Siihen liitettiin useasti kyky hyödyntää toimintavapautta, toisin sanoen innovaatioilla saadaan toimintavapautta. Tähän voidaan liittää oma-aloitteisuus, kyky toimia itsenäisesti, rohkeasti ja aktiivisesti.

Innostuneisuus omasta työstään on tärkeää. Työhönsä perehtynyt ja tuloksia aikaansaava virkamies sopinee käsitykseen ”tuoda vastiketta kansalaisten veromarkoille”. Työn tulisi olla niin kiehtovaa, että sitä ei tehtäisi pelkästään sen takia, että siitä saadaan toimeentulo. Lisäksi virkamiehellä tulisi olla halukkuutta ja valmiuksia kehittää itseään ja kykyä uudistua.

Julkisen johtajan on osattava sekä liikkeenjohtoa että olla julkinen johtaja (mitä taas ei yritysjohtajalta vaadita). Poliitiikan tuntemus, avoimuus ja lakipykälien hallinta korostuvat. Voisi myös väittää, että yritysjohtajankin pitäisi oppia julkiselta johtajalta, eikä päinvastoin, niin kuin useammin kuulee väitettävän.

Ottaa riskejä -vaihtoehto ei ollut tästä joukosta se ’onnistunein’. Pikemminkin voitaisiin puhua uudistumiskyvystä, ennakkoluulottomuudesta, uusien mahdollisuuksien hakemisesta. Virkamieshän ei voi ottaa riskejä yritysjohtamisen mielessä, sillä ”veronmaksajien rahoilla ei voi pelata uhkapeliä”. Hänen toimintaansa sitovat moraaliset normit ja eettiset arvot. Lakeja ja annettuja ohjeita on tietysti noudatettava. On olemassa tietyt pelisäännöt, jotka on tunnettava. Riskinotto voi olla rohkeutta, sitä, että asioita ei tehdä saman vanhan kaavan mukaan. Todettiin, että nykypäivänä pudotaan kehityksestä, jos vain ”pelataan varman päälle”.

Haastateltavat korostivat vielä seuraavia vaatimuksia: Virkamiehen tulee olla itsenäiseen päätöksentekoon kykenevä ja asiakasorientoitunut. Strategisen johtamisen taitoa pidettiin tärkeänä, samoin kuin kykyä toimia verkostomaisessa organisaatiossa.



Nykypäivän vaatimukset ovat kovia. On ymmärrettävä, mitä tapahtuu organisaatiossa ja sen ympäristössä, tunnistettava ympäröivän yhteiskunnan vaatimukset ja sitä kautta myös kehitettävä osaamistaan. Managerialististen taitojen ohella tarvitaan sosiaalisia kykyjä sekä ymmärrystä poliittisen ohjauksen kontekstista.

## 6.7. Tulevaisuusarvioita

NPM esittää, että tulevaisuuden valtio on ennen kaikkea pieni ja tehokas valtio. Haastattavat ottivat kantaa tähän pienuuskysymykseen. Arveltiin, että tulevaisuuden valtio on pienempi kuin mitä se on tänä päivänä, mutta ei se varmastikaan pieni tule olemaan. Kaiken kaikkiaan takana olevat 15 vuotta ovat merkinneet suuria uudistuksia julkisella sektorilla. Arveltiin, että on hyvinkin mahdollista, että seuraavana 15-vuotiskautena on odotettavissa yhtä mullistavia uudistuksia ja yhtä nopealla tahdilla. Toisaalta uskottiin, että julkisen sektorin suuret ratkaisut on jo tehty, ja että uudistustyö hakee alueita jostain muualta.

Millaisia muutoksia ja kehittämishaasteita julkisella sektorilla lähitulevaisuudessa on? Haastatteluissa nostettiin muutama keskeinen tekijä esiin. Nämä toistuivat lähes kaikissa vastauksissa.

Ensinnäkin ikärakenteen muutos, mikä merkitsee henkilöstövoimavarojen johtamis- haastetta. Suurten ikäluokkien tuleminen eläkeikään koskettaa dramaattisesti valtionhallintoa. Se on iso haaste johtamiselle siinäkin mielessä, että se on ennen kokematon ”probleema”. On ryhdyttävä johtamaan ikääntyviä työntekijöitä. Puhutaan myös työvoimapulasta. Arvioidaan, että puolet valtionhallinnon henkilöstöstä vaihtuu seuraavan kymmenen vuoden aikana. Henkilöstön ikääntyminen ja uusien työntekijöiden rekrytoiminen varmasti vaikuttaa arvoihin. Arvellaan, että koulutetusta työvoimasta tullaan käymään kova kilpailu.

Kilpailukykyisen valtiotyönantajan luominen on haaste, etenkin palkkausjärjestelmän kehittämisen kannalta, koska yksityisellä sektorilla on enemmän mahdollisuuksia palkit-

semiseen kuin mitä julkisella puolella on. Julkisella puolella olisi kehitettävä palkitsemisjärjestelmää nykyisen jäykän ja hierarkkisen systeemin tilalle. Sopimuspalkkausjärjestelmän kehitys voisi tuoda joustavuutta. Suuri haaste on se, millä tavoin julkinen työnantaja pystyy olemaan houkutteleva tehtävien tarjoaja uusille henkilöille, jottei käy niin, että ”parhaat valikoituu yksityiselle sektorille, ja jotka ei sinne pääse, tulee julkiselle sektorille”.

Tehokkuuden lisääminen, palvelutason ylläpitäminen ja asioiden yksinkertaistaminen ovat edelleen keskeisiä huolenaiheita, samoin kuin kansantalouden kilpailukyvyn ylläpitäminen osana kansainvälistä kilpailukykyä. Siihen liittyy myös verotuksen kilpailukyky. On hyvin vaikea toteuttaa yhtälöä: ”verot alas ja palvelut ylös”. Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja sääntelyn keventäminen ovat niin ikään avainkysymyksiä.

Naisten asema julkisjohtajina tulee olennaisesti korostumaan. Se muuttaa hallintokulttuuria. Toimintatapojen ja johtamisen kehittämistä tarvitaan, ja erityisesti tulosjohtamisen ja henkilöstöjohtamisen yhteensovittamista.

Kuntapuolelle kohdistuvat suurimmat julkisen sektorin uudistamispaineeet lähitulevaisuudessa. On vahvoja ja heikkoja kuntia, vahvistuvia ja heikkeneviä kuntia. Hyvin suuria reformipaineita on varmasti jo nyt havaittavissa aluekehitykseen ja kuntien ikärakenteeseen. Aluekehityskysymys koetaan vaikeana. Alueellisesti tasapainoiseen kehitykseen ei voida vaikuttaa pelkästään talouden keinoin resursseja allokoimalla.

Palvelujärjestelmän uudistamiseen liittyy paineita. Tällöin tullaan keskustelemaan valtion ja kuntien tehtävien jaosta ja rahoitusratkaisuksista sekä valtionosuusjärjestelmän uudelleenarvioinnista. Myös kuntajaotuskysymyksiin on haastateltavien mukaan tarpeellista puuttua. Julkista sektoria tullaan tarkastelemaan entistä enemmän yhtenä kokonaisuutena. Se merkitsee siten valtio–kunta -suhteen edelleen muuttamista. Jotain lähentymistä tulee tapahtumaan ja varsinkin tiukoissa tilanteissa tullaan etsimään kansallista strategiaa.

NPM-ajattelun edistäminen ja toimintatapojen muuttaminen etenkin kuntasektorilla tulee korostumaan, näin haastateltavat uskovat. Kuntiin halutaan lisätä markkinaohjautuvuutta,

liiketoiminnallisuutta, liikelaitostamista sekä tilaaja–tuottaja-mallin soveltamista. Väestön ikääntyminen on haaste varsinkin kunnille ja erityisesti terveyspalveluille. Terveystenhoitoon kaivattaisiinkin yksityisiä yrityksiä tuottamaan palveluja.

Voimakkaan julkisen vastuun katsotaan estäneen yksityisten yritysten verkoston muodostumista ja kehittymistä, huolimatta siitä, että sitä on jonkin verran yritetty helpottaa. Vallinnanmahdollisuuksia olisi hyvä haastateltavien mukaan lisätä, koska se sukupolvi, joka on tulossa eläkeikään, on todella varakkaampaa kuin koskaan aikaisemmin. Toisin sanoen heillä olisi mahdollisuuksia ja halukkuutta valita. Voidaan myös kysyä, tarvitseeko yhteiskunnan hoitaa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut vai voitaisiinko yksityisen yritystoiminnan kautta tuottaa palveluja niille, jotka haluaisivat vaihtoehtoja oman hyvinvointinsa ylläpitämiseen. Lähtökohtana on luonnollisesti, että ”sivistynyt hyvinvointiyhteiskunta vastaa jäsentensä kunnianarvoisesta elämästä loppuun saakka, siinä tilanteessa, jossa ihmiset eivät siihen pysty”.

Tulevaisuuden valtio on pieni valtio siinä mielessä, että kehitys tulee johtamaan siihen, että valtion vastuu hakeutuu uudelleen ns. ortodoksisen sosiaalipolitiikan suuntaan, painokkaammin niihin henkilöihin, jotka eniten tarvitsevat yhteiskunnan apua, ja joilla ei ole sitä itse mahdollisuus taata. Myös vapaaehtoiset vakuutukset tukevat tätä. Haasteena on se, että ”pidetään heikoista huolta, mutta annetaan mahdollisuus kertyneelle varallisuudelle näkyä palvelutuotannossa”.

Tietotekninen kehitys ja sähköinen asiointi tulevat olemaan merkittävä haaste julkisen sektorin kehittämiseksi. Ne nähdään mahdollisuutena parantaa julkisen sektorin osaamista ja palveluja. Niillä tulee olemaan suuri vaikutus myös hallinnon sisäisiin työprosesseihin. Henkilöstölle se merkitsee valtavaa osaamishaastetta. Paitsi, että se tulee ”mullistamaan ja järkyttämään hierarkioita” on se myös kansalaisten kannalta haaste. Tosin voidaan sanoa, että Suomen hallinto on varsin hyvässä tilanteessa jo nyt. Virastot ovat innovatiivisia sähköisen asioinnin suhteen. Sähköisen asioinnin rinnalla on kuitenkin kehitettävä perinteistä asiointia, koska demokratian mukaisesti kaikkien kansalaisten palvelutarpeista on huolehdittava. Virtuaalivirastoajattelu lisääntyy. Toimintamallit ja palvelut tulevat

verkkoon ja niillä voidaan korvata virastojen hajasijoittamista. Haastatteluissa kävi ilmi, että virastojen hajasijoittamista alueille ei pidetäkään kovin järkevänä ratkaisuna.

Keskushallinnon kehittämisessä haasteena on hallinnon horisontaalisuus. Valtion on hyvin nopeasti, joustavasti ja kokonaisvaltaisesti pystyttävä toimimaan muuttuvissa tilanteissa. Tähän on pyritty vastaamaan keskushallintouudistuksella. Horisontaalinen toimintatapa ja hallinnon välisten raja-aitojen madaltaminen ja yhteistyön lisääminen ovat uusia kehityspiirteitä. Samalla tulisi vahvistaa poliittista ohjausta ja strategista johtamista.

Tulosajattelun katsotaan korostaneen liiaksi ”putkiajattelua”. Hallinnon tulee toimia tehokkaasti, joten tulosajattelua on vietävä eteenpäin horisontaaliseen suuntaan. ”Kyse ei ole mistään joko tai kehityksestä vaan sekä että”. Toisin sanoen, hallinnon on toimittava ylhäältä alas suuntaan tehokkaasti, mutta myös horisontaalisesti. Tulosohejausudistuksen vieminen loppuun ja tulosvastuun parantaminen ovat isoja haasteita. Ylipäättään kaikki uudistukset on saatettava loppuun.

Valtion budjetointimenettelyä tulisi saattaa poikkihallinnollisen ajattelun mukaiseksi. Useat hankkeet ja toiminnot ovat poikkihallinnollisia, mutta tässä suhteessa valtion budjetin rakenne on jäänyt ajastaan jälkeen, koska rahat jaetaan organisaatorakenteen mukaisesti.

Strategisempi ajattelu lisääntyy. Hallitusohjelman tulisi olla entistä strategisempi, ja siihen tulisi linjata toimintapolitiikka-alueita, jotka ovat horisontaalisia, ja joita pitäisi johtaa ja rahoittaa kokonaisvaltaisesti. Valtionhallinnon sisällä resursseja, etenkin henkilöstöresursseja tulisi voida käyttää entistä joustavammin.

Yksityistämistä tullaan todennäköisesti jatkamaan, ja linjana säilyy edelleen ”valtion etuja huomioon ottava, käytännöllinen linja”. Edessä voi olla keskustelua siitä, että mihin asti on tarkoituksenmukaista yksityistää. Poliittiset voimasuhteet ratkaisevat sen.

EU:n laajeneminen ja EMU muokkaavat julkista sektoria. EU:n vakaussopimus vaikuttaa siihen, että Suomen on pidettävä tiukasti kiinni julkisen sektorin ylijäämäisyydestä. Sii-

hen vaikuttaa ikärakenteen muutos, joka tuo lisäpainetta palvelusektorille ja sitä kautta julkisiin menoihin. Kansainvälistyminen on ministeriöissä arkipäivää ja se tulee laajenemaan kaikkialle hallintoon.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

### *Kysymyksenasettelu ja toteutunut tutkimusprosessi*

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää mitä New Public Management johtamisdoktriinina on ja miten NPM:n keskeiset periaatteet ovat vaikuttaneet julkisen hallinnon ja johtamisen reformeihin Suomessa. Tarkastelu rajautui valtion keskushallinnon uudistuksiin, joita on tehty aikavälillä 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun.

Tutkimuksen teoreettisena tehtävänä oli tarkastella NPM-doktriinin muotoutumista teoriaperinteen kautta ja käytännön hallinnon ongelmien kautta. Jatkotarkastelua varten valittuja dimensioita olivat tehokkuusperiaatteet, julkinen yrittäjäyys ja tulosvastuu. Dimensioiden kautta pyrittiin hahmottamaan sitä, ”miten NPM määrittelee julkisen hallinnon ja johtamisen reformeja?” Kysymys oli empiirisestä tehtävästä, joka rajautui enemmän Suomen tapaukseen. Kolmanneksi kysymykseksi asetettiin ”mitkä tekijät vaikuttivat siihen, että NPM muodostui tärkeäksi uudistuksia ohjaavaksi doktriiniksi?” Kysymys asetui sekä teoreettiseen että empiiriseen maastoon.

Tarkastelu prosessoitiin siten, että ensimmäisessä vaiheessa NPM:n määrittelemää julkista hallintoa ja johtamista pyrittiin ymmärtämään ja tulkitsemaan kansainvälisessä kontekstissa. Jälkimmäiset tarkastelut tehtiin kansallisen tason analyysialueilla. Toisessa vaiheessa reformeja tarkasteltiin poliittisessa kentässä. Kolmas tarkastelu koski valtion keskushallinnon organisaatiouudistuksia. Viimeinen tarkastelu perustui keskeisten virkamiesasiantuntijoiden arvioihin uudistamisen yleislinjauksista.

Näitä valintoja voidaan puolustaa sillä, että tutkimuksen näkökulma mahdollisti kokonaiskuvan saamisen keskeisistä reformeista Suomessa tietyllä aikavälillä. Kun valitaan laaja lähestymistapa, se rajoittaa yksityiskohtaisen kuvan saamista tutkittavasta kohteesta.

On aiheellista kuitenkin todeta, että Suomessa on ollut muunkinlaisia uudistuksia kuin NPM-perusteisia. On siis syytä kysyä, voitaisiinko uudistuksia tulkita jollain muullakin

kuin NPM-doktriinilla. Teoreettisessa keskustelussa on tuotu esiin esimerkiksi ”New Public Service” -tyyppinen ajattelu. Siinä huomio kiinnittyy palvelujen saatavuuteen kansalaisten kannalta ja hallinnon ja kansalaisen väliseen dialogiin. Monien maiden hallintouudistuksissa alettiin supistamisen ja kaikkinaisen ”kurimuksen jälkeen” kiinnittää huomiota palvelujen laadun parantamiseen sekä asiakaskeskeisyyttä korostaviin palveluitoumuksiin. Suomessa sisäasiainministeriön johdolla toteutetuissa reformeissa on pyritty etsimään keinoja lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia hallintoon. Näiden ohella NPM:ää on kritisoitu siitäkkin, että se jossain määrin laiminlyö näkemyksen henkilöstöstä voimavarana. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että henkilöstöjohtamista on sovitettava paremmin osaksi tulosjohtamista johtamiskäytäntöjä kehitettäessä. Näiden selvittämiseksi tarvittaisiin kuitenkin tästä työstä poikkeava tutkimusote.

Tutkimuksessa käytetty keskeinen lähdemateriaali koostui aihetta koskevista erityyppisistä kirjallisista lähteistä sekä johtavien virkamiesten haastatteluista. Haastateltavia virkamiehiä valittaessa tukeuduttiin esiyymmärrykseen näiden avainhenkilöiden asemasta ja roolista reformien suunnittelussa ja toteutuksessa. Kyse oli uudistamisen yleislinjausten hallintopoliittisesta tulkinnasta. Haastatellut suomalaiset avainvirkamiehet tuntevat hallintopoliittikan yleiset linjaukset ja ovat niihin sitoutuneita. Haastatteluilla voidaan katsoa saavutetun oleellinen tieto tutkittavasta aihepiiristä, joten luotettavan kuvan saamiseksi hallintopoliittikan linjauksista tuo joukko olisi tuskin voinut olla suurempi.

Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut arvioida reformien toimeenpanoa virastoissa ja laitoksissa. Saattaisi olla, että näiden avaintoimijoilla olisi ollut toisenlaisia käsityksiä NPM-reformien toteutuksesta.

Poliittisten päätöksentekijöiden sähköpostikysely toimi osittain virkamieskuvaa täydentävänä aineistona. Vastauksia saatiin takaisin odotettua vähemmän. Sitä voidaan pitää jonkinlaisena puutteena. Jälkikäteen tutkija voi asettaa itselleen kysymyksiä, olisiko tiedonhankinnan tai kysymyksenasettelun pitänyt toteuttaa jotenkin toisin. Joka tapauksessa tiettyjä ’politiikan’ arvioita saatiin mukaan.

*NPM:n ydin*

New Public Management johtamisdoktriini muodostui julkisen sektorin hallinto- ja johtamisreformien ympärillä käydyssä kansainvälisessä modernisaatiokeskustelussa ja käytännön reformeissa. Se nojautuu teoreettisiin lähestymistapoihin, joista keskeisimmät ovat julkinen valinta ja tieteellinen liikkeenjohto. Näitä on kuvattu yksityiskohtaisemmin luvuissa 2.2. ja 2.3. NPM:n syntyminen liittyy hallintokoneiston ongelmien tiedostamiseen sekä pyrkimykseen hakea niihin yhtenäisiä ratkaisuja.

NPM johtamisdoktriinina käsittää joukon normatiivisluonteisia periaatteita siitä (ks. edellä luvut 2.4.–2.7.), millaista julkisen sektorin johtamisen tulisi olla, ja miten sitä pitäisi parantaa. Se tarjoaa laajan ja samalla yhdenmukaisen käsityksen siitä, mihin suuntaan julkisjohtamista tulisi uudistaa. Palvelujen laadun ja asiakaskeskeisyyden kysymyksiä on myöhemmin liitetty osaksi doktriinia. Tämä on aiheuttanut kritiikkiä, sillä ne saattavat vaikuttaa ristiriitaisilta aiempiin periaatteisiin verrattuna. Tässä tutkimuksessa on pitäyditty tiukemmalla ”hoodilaisella linjalla” doktriinin sisällön ymmärtämisessä, mikä tarkoittaa selvää rajautumista keskeisiin doktriinin periaatteisiin.

NPM:n mukaan julkista hallintoa ja taloutta pitäisi tarkastella tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein. Näitä kutsutaan tässä tutkimuksessa tehokkuusperiaatteiksi. Niihin liittyvät vaatimukset julkisen sektorin koon pienentämisestä ja julkisten menojen radikaalista supistamisesta. Toinen ulottuvuus oli julkinen yrittäjäyys, joka pitää sisällään sen, että julkisyhteisöjen tulee omaksua yritysmäisempi toimintaote, ja että keskeisten toimijoiden toimintavapautta on lisättävä. Tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi on tavoiteltu tulosvastuun lisäämistä (kolmas ulottuvuus). Se voi ilmetä siten, että 1) poliittinen ohjaus vahvistuu, 2) virastojen tulosvastuu täsmennetään, 3) palkkioita ja sanktioita käytetään tulosten arvioinnissa sekä 4) johto asetetaan vastuuseen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tällaisen tarkastelukehikon kautta pyrittiin lähestymään empiiristä tutkimuskohdetta ja hahmottamaan mitä NPM on kansainvälisessä vertailussa, poliittisessa kentässä Suomessa, keskeisissä uudistuksissa ja suomalaisten virkamies-asiiantuntijoiden arvioissa.



Kansainvälisiä esimerkkimaita tässä tutkimuksessa olivat Uusi-Seelanti, Iso-Britannia, Kanada, Alankomaat ja Tanska. Uudistamisen taustalla, niin meillä Suomessa kuin muissa vastaavia uudistuksia läpikäyneissä maissa, olivat tietyt vaikuttimet. Ainakin yleisellä tasolla tarkasteltuna ne näyttävät hyvin samansuuntaisilta. Reformien toteutuksessa ja 'radikaalisuusasteessa' on ollut eroja eri maiden välillä. Uudistamista pidettiin välttämättömänä, koska julkista hallintoa rasittivat byrokratiaongelmat, lisääntyneet palveluvaatimukset ja heikentynyt talouden tilanne. Uudistamiseen löytyi riittävästi poliittista tahtoa. Muutoksen välttämättömyys ymmärrettiin myös hallinnon sisällä. Kansainvälisistä esimerkeistä haettiin vertailukohteita ja hyviä kokemuksia. Voidaan siis nähdä, että NPM tarjosi näihin haasteisiin sopivia vastauksia.

Poliittisen ajattelutavan muutos reformien käynnistäjänä ei tarkoita välttämättä sitä, että uudistuksia toteutettaisiin pelkästään voimakkaan ideologisen hengen ajamana. Taustalla voidaan nähdä myös rationaalisista lähtökohdista nouseva hallintokoneiston kriittinen uudelleenarviointi. Se tietysti edellyttää käytännön politiikanteossa sitoutumista pitkäjänteiseen uudistustyöhön. Vaikuttaa siltä, että tällaisesta toiminnasta on ollut kyse kun suomalaisia uudistuksia tarkastellaan poliittisen kentän näkökulmasta. Pragmaattisuus, määrätietoisuus, poliittinen viileys ja vaihteellisuus sopivat luonnehtimaan Suomen keskushallinnon uudistamista.

Uudistuksilla on pyritty julkisen sektorin supistamiseen, osin joko ideologisista lähtökohdista tai useimmiten käytännön syiden ohjaamina. Supistaminen, säästäminen, yksityistäminen, "voimistaminen" ja vastuuttaminen luonnehtivat uudistuspyrkimyksiä yleisellä tasolla, olipa sitten kyse Suomesta tai Uudesta-Seelannista.

Uudistaminen jatkuu, mutta osin eri painotuksin kuin tähän asti. Nykyiset kehittämishaasteetkin vaikuttavat yllättävän samansuuntaisilta kansainvälisten esimerkkien kesken tarkasteltuna ja myös suhteessa Suomeen. Niitä ovat kansalaisten luottamuksen rakentaminen hallintoa kohtaan, tulosvastuumekanismien täsmentäminen, osaavan ja motivoineen henkilöstön saaminen julkiselle sektorille ja heidän palkitsemisensa.

Taulukossa 6 esitetään tutkimuksen perusteella tehty tulkinta NPM:n uudelleenarvioinnista. Se on tehty valtaosaltaan kansallisen aineiston pohjalta. Taulukossa lähdetään liikkeelle NPM:n ulottuvuuksista, joiksi ovat tarkentuneet tehokkuusperiaatteet, julkinen yrittäjyys ja tulosvastuu. Taulukon toisessa sarakkeessa esitetään näiden ulottuvuuksien kautta tehty tulkinta. Kolmas sarake tuottaa jatkotulkinnan, joka on lähellä NPM:n määrittelemää hallintoa ja johtamista Suomessa (ks. kuvio 1 s.22).

**Taulukko 6.** Tehokkuus, julkinen yrittäjyys ja tulosvastuu NPM-tulkintana.

<b>Ulottuvuuksien tarkentuminen</b>	<b>Tehdyn analyysin mukainen tulkinta</b>	<b>Jatkotulkinta</b>
Tehokkuusperiaatteet linjauksissa ja ratkaisuissa	Konsensus uudistuslinjasta  Uudistamisen pragmaattisuus  Julkisen sektorin tehtävien ja roolin kirkastaminen	Yhdeksi hallinnon vallitsevaksi arvoksi tuloksellisuus  Palvelulähtöisyys virkamiehen velvollisuutena
Julkinen yrittäjyys toimintatapojen kuvauksena	Markkinaohjautuvuus ja yhtiöittäminen  Ansuitseminen omistajapolitiikassa  Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen omaksuminen  Modernin virkamieskuvan hahmottuminen	Virastovaltion pienentäminen  Managerialistiset johtamiskompetenssit  Virkamiehen yrittäjäprofiilin korostuminen
Tulosvastuu yleensä organisaatioissa ja erityisesti johtamistyössä	Tulosvastuun määräävyys ja keskeisyys  Käytännöt poikkeavat periaatteista	Hallinnoinnista strategisuuteen  Hyvistä tuloksista palkitaan

*Tehokkuus hallinnon vallitsevana arvona ja virkamiehen velvollisuutena*

Kansainvälistymiskehitys ja hallinnon dysfunktiot tavallaan pakottivat ottamaan tehokkuusperiaatteet poliittiselle uudistusagendalle Suomessa. Kansainvälisten esimerkkien hakeminen kääntyi uusiin maihin. Uudistajia kiinnosti kuinka pienentää ja tehostaa julkista hallintoa sekä parantaa tulosvastuuta. Muiden maiden kokemuksilla ja ns. hyvillä esimerkeillä on ollut tärkeä rooli modernisaatioprosessin eteenpäinviemisessä. Nämä myötävaikuttivat siihen, että julkinen sektori alettiin nähdä kansantalouden kilpailutekijänä, eikä sittenkään painolastina. Oli rakennettava ”menestyksellistä julkista hallintoa”. Tähän liittyy myönteinen lataus. Kehittäminen merkitsi tällä kertaa jotain muuta kuin julkisen sektorin laajentamista ja virkakoneiston kasvattamista. Menestyksellisyys miellettiin tarkoittavan samaa kuin dynaaminen, tuloksellinen, palveleva, kustannustehokas ja vastuullinen.

Holkerin ja Ahon hallituksilla on erityinen merkityksensä kun listataan modernisaation merkkipaaluvuosia. Niiden aikana hallintokoneiston kasvu joutui kritiikin ja supistamistoimenpiteiden kohteeksi. Uudistamisen päähuomio kiinnittyi aluksi palvelusuuntautuneen julkisen hallinnon kehittämiseen, mikä sinänsä oli tarpeellista. Myöhemmin muutos ulottui supistamiseen ja uudenlaisten toimintatapojen ja organisaatiomuotojen synnyttämiseen. Voidaan sanoa, että meillä ei ole tavoiteltu pelkästään pientä ja kustannuksiltaan kevennettyä hallintoa vaan ennen kaikkea paremmin palvelevaa hallintoa. Poliittisesta näkökulmasta katsottuna korostuu hallinnon kansalaisia palveleva luonne. Kansainvälistä nähtynä hallintokulttuurinen muutos on ollut perustavaa laatua oleva.

Ajanjaksoa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun voidaan luonnehtia yhtenäisten uudistustavoitteiden ja uudistusten ajaksi Suomessa. Uudistuksia linjattiin strategisesti valtioneuvoston tasolla ja niitä vietiin eteenpäin seuraavienkin hallitusten toimesta. Omaksuttu linja näyttää ainakin jälkikäteen tarkasteltuna varsin johdonmukaiselta ja siinä on hyvin pitäydytty. Keskeisistä uudistuksista on siten vallinnut vahva yksimielisyys hallitusten vaihtumisesta huolimatta. Yksittäisenä järjestelynä hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan roolia voidaan luonnehtia konsensusuuden luojaksi.

Uudistusten yhtenäisyyttä tukee sekin, että yleinen ilmapiiri reformeille on ollut suotuisa. Yksimielisyyttä suurista linjoista selitetään sillä, että uudistukset on koettu järkeviksi ja tarpeellisiksi. Tapauskohtaisuudesta ja käytännöllisten ratkaisujen hakemisesta huolimatta uudistuksia on strategisesti linjattu ja ne ovat nähtävissä kokonaisvaltaisina.

Uudistukset ovat yleensä voimakkaasti poliittisesti ohjattuja tai virkamiesvetoisia. Suomessa uudistaminen on ollut vahvasti virkamiesten käsissä. Uudistusten läpiviemistä on helpottanut eri toimijoiden välinen onnistuneeksi koettu vuorovaikutus. Sellainen tulkinta lienee mahdollinen, että uudistaminen on ollut melko pienen piirin käsissä.

Uudistusten keskeiset tavoitteet, kuten markkinaorientoituneisuuden lisääminen sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden korostaminen ovat pysyneet 1980-luvun lopulta lähtien esillä. Ne on koettu hyväksyttäväksi sekä perinteisen vasemmiston että oikeiston taholla. Vaikuttaa siltä, että poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä on vallinnut pitkällinen yhteisymmärrys uudistamisen tarpeellisuudesta ja uudistamisen suunnasta. Julkisen sektorin kasvun rajoittamisesta ja roolin uudelleenarvioinnista on ollut yhteisesti hyväksytty näkemys.

Miksi analyysi osoittaa uudistusmyönteisyyttä? Edellä sanotun lisäksi selittäjänä on julkisen talouden kriisiytyminen. Talouden tilanteen vakavuus käynnisti keskustelun ja toimenpiteet julkisen sektorin roolista ja tehtävistä. Mielenkiintoinen asia on, mitä on tapahtunut aiemmalle 'hallinto-optimismille', toisin sanoen luottamukselle siitä, että julkinen hallinto on velvollinen ja kykenee kattavasti ratkomaan erilaiset yhteiskunnalliset ongelmat kaikissa olosuhteissa. Tämän tutkimuksen perusteella voi todeta, että tätä näkemystä on ravisteltu ja siihen ei enää välttämättä uskota yhtä vahvasti.

Talouden tilanteen parannuttua 'linjassa pysymistä' on edesauttanut hallitusten omaksuma eräänlainen kriisijohtaminen. Tällä tarkoitetaan tiukkaa talouspolitiikkaa ja julkisen sektorin kasvun rajoittamista. Näkemys valtiolle kuuluvien eri tehtävien johtamisesta erilaisten periaatteiden ja arvojen kautta on selkiytynyt. Se on antanut lisää tilaa markkinaohjautuvuudelle ja lisännyt sen hyväksyttävyyttä.

Tutkimuksessa tuli selkeästi esille se, että tehokkuusperiaatteet voidaan lisätä hyvän hallinnon arvojen joukkoon. Hyvää hallintoa voisi luonnehtia nykypäivänä tasapuoliseksi, palvelevaksi ja tulokselliseksi. Lama opetti sen, että tehokkuusperiaatteita tarvitaan myös hyvän talouden oloissa.

Kansainvälisesti tarkasteltuna uudistustarpeiden herättämisessä kansalaisliikehdinnällä on ollut suuri merkitys. Meillä ei näin ole käynyt, vaan jo omaksuttu uudistuslinja on ”hiljaisesti hyväksytty”. Tärkeää on kuitenkin huomata hallinnon ja kansalaisen muuttunut suhde. Periaatteessa hallintoalamaisista on vähitellen tullut hallinnon asiakkaita, joiden palveluun on kiinnitetty huomiota. Virastot ovat toiminta-ajatuksessaan määritelleet palvelulähtöisyyden. Ei ole samantekevää, miten asiakas kohdataan ja miten häntä palvellaan. Yhä useammin hänestä on tullut maksava asiakas.

#### *Julkisen yrittäjyyden profiilit*

Uudistukset, etenkin liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat pienentäneet virastovaltiota, jolloin henkilöstöä on siirtynyt pois budjettitalouden piiristä. Supistuksia ei pidetä kovin merkittävinä säästöjen kannalta, mutta toiminnan yleistä tehostumista on tapahtunut ja liiketoiminnallisuus on lisääntynyt ja palvelukyky parantunut. Liikelaitostaminen toimi kuitenkin useissa tapauksina välivaiheena ennen yhtiöittämistä. Valtionyhtiöiden omistajapolitiikassa painopiste on siirtynyt sijoittajaintressiin. Ohjaustehtävät ovat tulleet entistä vaativammiksi. Se edellyttää keskeisiltä toimijoilta vankkaa liiketalouden ja liikkeenjohdon osaamista.

Virastovaltion pienenemisessä on kyse lähinnä henkisestä ja ajatuksellisesta muutoksesta, ei niinkään konkreettisesta virastojen vähenemisestä. Yhteisesti hyväksytty näkemys pitää sisällään myös sen, että kaikkia julkisia palvelutehtäviä ei tarvitse hoitaa virastomuodossa, vaan ne voidaan viedä markkinoille. Tämä kehitys on vielä kesken ja voidaan olettaa, että sopimuksellisuus ja kilpailuttaminen kuuluvat entistä luontevammin osaksi hallintokulttuuria ja sen toimintatapoja tulevaisuudessa.

Yksityistäminen on ollut Suomessa 1990-luvun loppupuolen ja 2000-luvun alun ilmiö. Se on merkinnyt julkisen sektorin roolin uudelleenmäärittelyä. Yksityistämässä korostuu linjausten ja toimenpiteiden käytännöllisyys ja järkevien tapauskohtaisten ratkaisujen hakeminen. Siitä huolimatta yksityistämiseen liittyy suunnitelmallisuutta, ehkä enemmän kuin halutaan tuoda esiin.

Yksityisen sektorin johtamismalleja ja -käytäntöjä on seurattu ja sovellettu julkisen sektorin tarpeisiin. Tulostavasti lisääminen ja palvelulähtöisyyden korostaminen ovat ”yksityisen sektorin mallin parhainta antia”. Tutkimus osoittaa kiistatta myös sen, että johtamisen ammattimaisuuteen on kiinnitettävä virastoissa enemmän huomiota.

Kansainvälisiin esimerkkeihin verrattuna Suomessa on henkilöstöjohtamisen uudistamiseen havahduttu varsin myöhään. Monet henkilöstön kannalta tärkeät elementit, kuten palkkausjärjestelmien uudistaminen, tuloksellisuudesta palkitseminen, johtamiskäytäntöjen kehittäminen ovat tulleet ”uudistusagendalle” vasta viime vuosina. Voi kai kysyä, olisiko tulostavasti omaksumisessa paremmin edistytty, jos näihin asioihin olisi paneuduttu jo vuosia aikaisemmin?

Nykyajan julkisjohtajalta vaaditaan paljon, on osattava olla toisaalta julkinen yrittäjä ja toisaalta julkinen johtaja. Tulostavasti mahdollisuuksien hakijan tulee säilyttää kansalaisten luottamus hänen kykyihinsä olla edelleen neutraalin byrokratian edustaja ja tasapuolinen toimissaan. Markkinamekanismien ja tulostavasti aikakautena on hyvä nostaa esiin myös virkamiehen eettiset periaatteet ja arvot.

Virkamieskäsitys on muuttumassa ja jo muuttunut. Tulostavasti lisääntyminen näkyy ajattelussa, että ”olemassaolon oikeutusta täytyy hakea joka päivä”. Tämän toiveen voisi siirtää tulostavasti toiminnan huoneentauluksi virastoihin ja laitoksiin. Virkamiehethän ovat tulostavasti hallinnon tekijöitä. Ideaalivirkamiehen ominaisuudet ovat yllättävän yrittäjämäisiä. Innovatiivinen, toimintavapautta hyödyntävä, rohkea ja aktiivinen ote ovat modernin virkamiehen ihanneominaisuuksia. Kun siihen vielä lisätään tulostavasti ja vastuu tulostavasti, voidaan todeta, että ominaisuudet ovat kaukana perinteisestä, ”harmaasta byrokraatista”. Avainkysymys on, miten näitä osaajia johdetaan, motivoitaan ja

kannustetaan, entä miten ylläpidetään työyhteisön hyvinvointia. Johtamiskompetenssien kannalta ne merkitsevät laaja-alaisia osaamisvaatimuksia.

*Tulosvastuu, strategisuus ja palkkiot*

Tulosvastuun lisäämistä hallinnossa on pidetty hyvin tärkeänä uudistustavoitteena. Sen kannalta tärkeitä reformeja ovat olleet tulosohjaus ja -johtaminen. Niillä on saavutettu monia etuja. Ne ovat kiinnittäneet huomiota toiminnan tuloksiin ja lisänneet tavoite- ja kustannustietoisuutta. Välttämättömiä säästötoimenpiteitä on pystytty paremmin viemään läpi tulokulttuurin ansiosta.

Tutkimusaineisto antaa tilaa myös sellaiselle arviolle, että tulosvastuun toteuttamisessa ei ole edetty vielä niin pitkälle kuin olisi tarpeellista. Halua siihen on ja alustavia toimenpiteitä on meneillään. Johdon tulosvastuun konkretisoiminen katsotaan tarpeelliseksi, joskin vaikeaksi tehtäväksi. Myös poliittisen ohjauksen merkitystä hallinnon tulosvastuun toteuttamisessa on syytä korostaa. Hallinnon reformien uskottavuus on sidoksissa tulosvastuuseen ja sen parantamiseen.

Uudistamista on jopa kritisoitu visionäärisyyden ja strategisen otteen puutteesta. Lieneekö se tapauskohtaisuuden kääntöpuoli. 2000-luvun alussa on ollut nähtävissä poliittisen ohjauksen vahvistumista ja pyrkimystä pitkän tähtäyksen ”menestystekijöiden” hahmottamiseen. Jatkossa on hyvin tärkeätä lisätä poikkihallinnollista otetta kehittämiseen. Sektorirajat ylittävään toimintaan halutaan pyrkiä.

Hyvistä tuloksista pitäisi myös palkita. Palkkausjärjestelmien uudistaminen pätevyyttä ja suoriutumista korostavaan suuntaan on meneillään. Sen onnistumista voidaan pitää haasteena siitäkin näkökulmasta, että tulevaisuudessa osaavista työntekijöistä tullaan käymään kilpailua.

Kysymys reformien tulevaisuudesta on esitettävä. Aiotut uudistukset tullaan todennäköisesti viemään loppuun. Entä uudet reformit? Hallituksen vaihtuessa on aina mahdollisuus suunnanmuutokseen.

## SUMMARY

### **NEW PUBLIC MANAGEMENT AND REFORMING PUBLIC SECTOR MANAGEMENT:**

**A study of the principles of organizational efficiency, economy and effectiveness, public sector entrepreneurship, performance management and accountability in the public sector management reforms in Finland during the late 1980s to the early 2000s**

The quest for better as well as smaller government has led many countries to carry out major public sector reforms. Although the rhetoric has varied around the world, most of the recent reforming efforts and solutions have been amazingly similar.

This study deals with New Public Management as a management doctrine and its central principles as applied to the public sector management reforms in central government in Finland during the end of the 1980s to the early 2000s.

The rise of New Public Management (NPM) has been one of the most striking international trends in the contemporary public sector, and it has served as a model for administrative reforms in many Western countries.

The research questions are: What is New Public Management as a management doctrine? How does NPM determine administrative and management reforms? What factors made NPM become an important management doctrine?

NPM principles, which are chosen for closer examination of the selected reforms, are principles of organizational efficiency, economy and effectiveness, public sector entrepreneurship and performance management and accountability.

The main areas of the study, in which the above-mentioned principles are examined, constitute a comparison in the international context, in the political field (government programme and political assessments), selected reforms and attitudes of high-level civil servants.



The empirical material of the study consists mainly of relevant studies, official documents and interviews with high-level civil servants. In addition to political estimations a questionnaire for top politicians has been used.

NPM is a combination of interconnected reform ideas, which form an administrative political doctrine (cf. Temmes 1998). On the one hand it is based on problems and solutions, which have been met in governmental practice, on the other hand it rests on certain theoretical assumptions. These theories are Scientific Management, managerialism and Public choice theory.

Behind the rise of NPM are the failure of the public sector to match improvement in efficiency and the single-minded determination to eliminate bureaucratic problems. In most cases the political pressure to reform the public sector has come both from the economic situation and from citizens who demand more and better services. At the same time there has been loud claims for cutting public expenditure, reducing the size of the core public sector and rolling back the state.

It is also worth noticing that the public sector is beginning to be seen as a crucial factor making for a competitive economy and society. It has meant a huge challenge for reformers, how to build successful government, which is restricted, well-performing, transparent and responsible for results.

The doctrine of New Public Management is focused on corporate governance models, reducing the public sector role in service production and achieving parsimony in the use of public resources. NPM also emphasizes professional management, empowerment of managers, high discretionary power to achieve results and accountability for results.

The managerial improvements have resulted in utilization of market mechanisms. They have also meant aspirations to achieve more businesslike organizations and better management style.

According to the study, NPM as a management doctrine has had a broad influence on attitudes to the huge public sector and the development of Finnish public administration and reforms during the past sixteen years. Deep economic recession at the beginning of the 1990s was a major reason for understanding why modernization was inevitable.

The modernization of the Finnish public sector has included strong efforts to promote marketization, to develop management capabilities of higher civil servants and to improve the customer-orientation and quality of public service. In the background, there was an apparent need to depart from the bureaucratic tradition of earlier years and to improve productivity.

The crisis of the welfare state and economic depression challenged the traditional principles of the Nordic welfare state model and introduced originally Anglo-Saxon New Public Management ideas. It can even be claimed, that many of the best practices of reforms came from Anglo-Saxon countries.

Political commitment and consensus of the vision and the goals of the modernization process are characteristic features of Finnish public sector reforms. They can also be described by the words pragmatic, incremental and continuous between different governments. A core group of high-level civil servants have had a significant role in reform work in Finland. Interdependency of different actors, politicians and civil servants has been efficient.

NPM serves a business-oriented approach to government. What has it meant in the Finnish case? The commercialization of public agencies and turning them into public enterprises or companies have been efforts to increase market-orientation in the public sector. In future it might also mean more solutions to contracting out and making an institutional separation of provider and purchaser.

Privatization of some public companies has been quite active since the 1990's. Ideas of what services the public sector should carry out itself and, especially, what it has not, are clarified. It has become more acceptable to provide them in the market.

A performance-oriented approach to public management is mentioned as a very important part of the reforming process. It has enhanced cost-consciousness and result-orientation. However, there are still a great number of challenges in improving the accountability of different actors and public bodies.

Traditional governmental culture is partly changed and nearer to managerial business culture. At least the expectations of 'a modern civil servant' are clearly different from earlier ones. Nowadays, he or she is expected to be active, innovative, result-oriented, service-minded, highly qualified and capable of using autonomy.

However, there is still a great deal to do in improving personnel management in the public sector. One of the core questions is how to reward for results and how to increase professionalism in management.

## LÄHTEET

## Kirjallisuus ja artikkelit

- Ahonen, Pertti & Ari Salminen (1997). *Metamorphosis of the Administrative Welfare State: From Depoliticisation to Political Rationality*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Alam, M. Manzoor (1995). *Public Management in Europe: The Quest for Efficiency and Effectiveness*. Helsinki: DB International.
- Alam, M. Manzoor (1997). *The New Public Manager in Finland: Context, Competencies and Development*. Helsinki: Edita.
- Alford, John (1997). Towards a New Public Management Model: Beyond "Managerialism and its Critics. Teoksessa: *Managerialism: The Great Debate*, 152–171. Toim. Mark Considine & Martin Painter. Victoria: Melbourne University Press.
- Allison, Graham T. Jr. (1983). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Teoksessa: *Public Management: Public and Private Perspectives*, 72–92. Toim. James L. Perry & Kenneth L. Kracmer. Palo Alto: Mayfield Publishing Company.
- Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Aucoin, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance* 3: 2, 115–137.
- Aucoin, Peter (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Ottawa: IRPP.
- Barberis, Peter (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration* 76 (Autumn), 451–470.
- Bekke, Hans (1987). Public Management in Transition. Teoksessa: *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, 17–32. Toim. Jan Kooiman & Kjell A. Eliassen. London: Sage Publications.
- Bellone, Carl J. & George Frederick Goerl (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review* 52: 2, 130–134.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot & Pat Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

- Box, Richard C. (1999). Running Government Like a Business: Implication for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration* 29: 1, 19–43.
- Bouckaert, Geert (2000). *The Challenge of Governance*. Virastopäällikköpäivät 1.2.2000 [siteerattu 1.8.2000] Saatavissa <http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/virastopp/bouckaert/sld001.htm>.
- Bouckaert, Geert, Derry Ormond & Guy Peters (2000). *Potential Governance Agenda for Finland*. Research Reports. Ministry of Finance. Finland.
- Boyne, George A. (1999). Introduction: Processes, Performance and Best Value in Local Government. *Local Government Studies* 25: 2, 1–15.
- Burrell, Gibson & Gareth Morgan (1988). *Sociological Paradigms and Organisational analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Aldershot: Gower Publishing Company Ltd.
- Butt, Henry & Bob Palmer (1985). *Value for Money in the Public Sector: The Decision-maker's Guide*. Oxford: Basil Blackwell.
- Byrokratiatalkoot* (1982). Loppuraportti. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki.
- Considine, Mark & Martin Painter (toim.) (1997). *Managerialism: The Great Debate*. Victoria: Melbourne University Press.
- Davis, Glyn (1997). Toward a Hollow State? Managerialism and its Critics. Teoksessa: *Managerialism: The Great Debate*, 208–223. Toim. Mark Considine & Martin Painter. Victoria: Melbourne University Press.
- Deleon, Linda (1998). Accountability in a “Reinvented Government”. *Public Administration* 76 (Autumn), 539–558.
- Denhardt, Robert (1993). *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Drucker, Peter F. (1964). *Managing for Results*. London: Heinemann.
- Drucker, Peter F. (1981). *Managing in Turbulent Times*. London: Pan Books Ltd.
- Drucker, Peter F. (2002). *Druckerin parhaat: Valittuja kirjoituksia Peter F. Druckerin teoksista*. Engl. alkuteos: *The Essential Drucker* (suom. Ritva Liljamo). Helsinki: WSOY.
- Dunsire, Andrew (1973). *Administration: The Word & the Science*. Oxford: Martin Robertson.

- Eliassen, Kjell A. & Jan Kooiman (1987). Introduction. Teoksessa: *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, 5–16. Toim. Jan Kooiman & Kjell A. Eliassen. London: Sage Publications.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) (1994). *Hyvinvoinnin parempi huominen: EVA-raportti julkisesta sektorista 1994*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) (1999). *Mielipiteiden sateenkaari: Raportti suomalaisten asenteista 1999* [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa <http://www.eva.fi/julkaisut.raportit.htm>
- Exworthy, Mark & Susan Halford (1999). Professionals and Managers in a Changing Public Sector: Conflict, compromise and collaboration? Teoksessa: *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, 1–17. Toim. Mark Exworthy & Susan Halford. Buckingham: Open University Press.
- Fayol, Henri (1937). The Administrative Theory in the State. Teoksessa: *Papers on the Science of Administration*, 101–114. Toim. Luther Gulick & L. Urwick. New York: Institute of Public Administration.
- Fayol, Henri (1949). *General and Industrial Management*. London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Flynn, Norman (1990). *Public Sector Management*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Foster, Christopher D. & Francis J. Plowden (1996). *The State Under Stress: Can the Hollow State be Good Government?* Buckingham: Open University Press.
- Frederickson, H. George (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Frederickson, H. George (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review* 56: 3, 263–270.
- Guba, Econ G. & Yvonna S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Gulick, Luther (1937). Notes on the Theory of Organization. Teoksessa: *Papers on the Science of Administration*, 3–45. Toim. Luther Gulick & L. Urwick. New York: Institute of Public Administration.
- Grönfors, Martti (1985). *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. 2.painos. Porvoo: WSOY.

- Haffner, Robert C.G. & Koen G. Berden (1998). *Reforming Public Enterprises – Case Studies: The Netherlands*. Public Management Service. OECD.
- Harisalo, Risto & Jari Stenvall (2001). *Luottamus johtamiseen ministeriöissä*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.
- Harrinvirta, Markku, Petri Uusikylä & Petri Virtanen (1998). *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Harrinvirta, Markku (2001). Lectio Praecursoria: Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison. *Hallinnon tutkimus* 20: 1, 85–87.
- Haveri, Arto (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. ACTA nro 124. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Haveri, Arto (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21: 1, 4–19.
- Heikkinen, Marja, Markku Tapio, Markku Haikko & Jaakko Paloposki (1996). *Hallitusti kohti markkinoita: Julkisen liiketoiminnan ohjaus*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Helenius, Ralf (1990). *Förstå och bättre veta*. Stockholm: Carlssons.
- Hjerpe, Reino, Seija Ilmakunnas & Iikko B. Voipio (toim.) (1999). *Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä*. VATT-vuosikirja 1999. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Hietaniemi-Virtanen, Niina (2002). *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauskunnissa 1990-luvulla*. Acta Wasaensia No 96, Hallintotiede 6. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes, Pirkko Liikanen & Paula Sajavaara (1986). *Tutkimus ja sen raportointi*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Holopainen, Ari, Veli-Matti Lehtonen, Markku Kiviniemi, Tiina Järvinen & Aila Gorski (2003). *Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012: Selvitysosa*. Työryhmämuistioita 6/2003. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69: 2, 3–19.
- Hood, Christopher (1995). The “New Public Management“ in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20: 2/3, 93–109.

- Hood, Christopher (1996). Exploring Variations in Public Management Reform. *Teoksessa: Civil Service Systems in Comparative Perspective*, 268–287. Toim. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry & Theo A. J. Toonen. Indianapolis: Indiana University Press.
- Hood, Christopher & Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- Hurme, Raija, Riitta-Leena Pesonen & Olli Syväoja (1992). *Uusi suomi–englanti suursanakirja*. Porvoo: WSOY.
- Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopoliittikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia No 73, Hallintotiede 5. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Ingraham, Patricia (1996). Reinventing the American Federal Government: Reform Redux or Real Change. *Public Administration* 74 (Autumn), 453-475.
- Ingraham, Patricia W. (1997). Play it Again, Sam: It's Still Not Right: Searching for the Right Notes In Administrative Reform. *Public Administration Review* 57: 4, 325–331.
- Ingraham, Patricia W. & Barbara S. Romzek (toim.) (1994). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ingraham, Patricia, Sally Coleman Selden & Donald P. Moynihan (2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service –The Report from the Wye River Conference. *Public Administration Review* 60: 1, 54–59.
- Irwin, Tim (1996). An Analysis of New Zealand's New System of Public Sector Management. Teoksessa: *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, 7–32. OECD, PUMA Occasional Papers No. 9. Paris.
- Johnston, Judy (1998). Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform. Teoksessa: *Public Service Reform*, 195–218. Toim. John Halligan. Australia: Centre for Research in Public Sector Management in collaboration with IASIA.
- Kaboolian, Linda (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review* 58: 3, 189–193.
- Kailovaara, Marita & Pirkko Rajala (1997). *Liikelaitostamisen vaikutukset taloudelliseen menestymiseen*. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.



- Kaisanlahti, Timo (2001). *Valtion omistajaohjaus: Perusta ja välineet*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4. Omistajapolitiikan yksikkö. Helsinki.
- Kananen, Mirja (2002). *Vapautusta eduskuntatyöstä saavat: Tilastollinen ja normatiivinen tarkastelu valtiopäiviltä 1970–1998*. Acta Universitatis Tamperensis 880. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Karisto, Antti & Pentti Takala (1985). *Sosiaalivaltion kriisi? Aineistoa suomalaisen sosiaalipolitiikan ajankohtaisista ongelmista*. Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki: Yliopistopaino.
- Keating, Michael (1997). Managing for Results in the Public Interest. Teoksessa: *Managerialism: The Great Debate*, 112–133. Toim. Mark Considine & Martin Painter. Victoria: Melbourne University Press.
- Keraudren, Philippe & Hans van Mierlo (1998). Theories of Public Management Reform and their Practical Implications, 39-58. Teoksessa: *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West*. Toim. Tony Verheijen & David Coombes. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kiander, Jaakko & Pentti Vartia (1998). *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Sarja B 143. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Kickert, Walter (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American "Managerialism". *Public Administration* 75: 4, 731–752.
- Kiviniemi, Markku, Raili Oittinen, Seppo Varhe, Jouni Niskanen & Ari Salminen (1994). *Julkiset palvelut menevät markkinoille: Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Kiviniemi, Markku, Pirjo Vehkamäki, Kaisa Pöllä & Kirsi Äijälä (2000). *Valtionhallinnon perusteet*. Helsinki: Edita.
- Korsten & van der Krogt (1995). Human Resources Management. Teoksessa: *Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands*, 233–244. Toim. Walter J. M. Kickert & Frans A. van Vught. London ym: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Krogars, Marco (2000). *Tulosajattelu puolustushallinnossa: Puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja -johtamisen nykytilan arviointi*. Maanpuolustuskorkeakoulu, johtamisen laitos. Helsinki.
- Lane, Jan-Erik (1997). Public Sector Reform in the Nordic Countries. Teoksessa: *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, 188–208. Toim. Jan-Erik Lane. London: Sage Publications.

- Lappi, Hannu & Eija-Leena Linkola (1993). *Katsaus keskushallinnon rakenteeseen ja kehitystrendeihin eräissä OECD-maissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Leppänen, Seppo (toim.) (1992). *Talouden tie kohti tasapainoa*. VATT-Keskustelu-aloitteita 41. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Longman (1995). *Dictionary of Contemporary English*. 3. painos. Burnt Mill: Longman Group Ltd.
- Lumijärvi, Ismo (1998). Laatu yhä tärkeämpi tuloksen mitta: Tulosjohtaminen räättälöityy toimintaympäristön mukaan. Teoksessa: *Julkisjohtaminen*, 18–25. Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 16. Vaasa.
- Lumijärvi, Ismo & Sari Salo (1996). *Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 7. Vaasa.
- Lumijärvi, Ismo & Jussi Jylhäsaari (1999). *Laatujohtaminen ja julkinen sektori: Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lyons, Mark (1998). The Impact of Managerialism on Social Policy: The Case of Social Services. *Public Productivity & Management Review* 21: 4, 419–432.
- Lähdesmäki, Kirsi (1999). New Public Management johtamisdoktriinina: NPM-doktriinin käsitteellinen tarkastelu ja sovellettavuus paikallisen elineinoitiikan kontekstiin. Hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Julkaisematon. Vaasan tiedekirjasto Tritonia.
- Lähdesmäki, Kirsi (2000). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana: Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 28: 1, 30–43.
- Marini, Frank (1971). The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Administration Education. Teoksessa: *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook perspective*, 346–368. Toim. Frank Marini. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Martikainen, Mikko & Kalevi Luoma (1997). *Hallinnonuudistukset julkisella sektorilla: Taloudellisten vaikutusten arviointia*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelu-aloitteita. Helsinki.
- Mascarenhas, R.C. (1993). Building an Enterprise Culture in Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand. *Public Administration Review* 53: 4, 319–328.
- Mayne, John & Eduardo Zapico-Goñi (1997). Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform. Teoksessa: *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*,

- 3–32. Toim. John Mayne & Eduardo Zapico-Goñi. New Brunswick: Transaction Publishers.
- McKevitt, David & Alan Lawton (toim.) (1995). *Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*. 2. painos. London: Sage Publications.
- Meklin, Pentti (2002). *Valtiontalouden perusteet*. 4. uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- Meklin, Pentti & Salme Näsi (1994). Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 13: 4, 231–243.
- Metcalf, Les (1993). Public Management: From Imitation to Innovation. Teoksessa: *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, 173–189. Toim. Jan Kooiman. London: Sage Publications.
- Minogue, Martin, Charles Polidano & David Hulme (Eds.) (2000). *Beyond the New Public Management: Changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Moon, Myung Jae (1999). The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does organization matter? *Public Administration Review* 59: 1, 31–43.
- Moore, George C. & Philip M. Heneghan (1996). Defining and Prioritizing Public Performance Requirement. *Public Productivity & Management Review* 20: 2, 158–173.
- Morris, Michael H. & Foard F. Jones (1999). Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. *Entrepreneurship Theory and Practice* 24: 1, 71–91.
- Mueller, Dennis C. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature* 14, 395–433.
- Mäenpää, Olli (1991). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VAPK-kustannus.
- Mälkiä, Matti (2000). F.W. Taylor ja hallintotiede. Kaltoin kohdellun klassikon uudelleenarviointia. *Hallinnon tutkimus* 19: 3, 226–243.
- Määttä, Seppo (1991). *Tulospalkkio tulosjohtamisen instrumenttina*. Helsinki: VKK-Tulospalvelut.
- Naschold, Frieder (1995a). *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Naschold, Frieder (1995b). *The Modernisation of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Evaluation report. Ministry of Labour. Helsinki.

- Niiniluoto, Ilkka (1994). *Järki, arvot ja välineet: Kulttuurifilosofisia esseitä*. Helsinki: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka (1999). *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen ja teorianmuodostus*. 2. painos. Helsinki.
- Nikkilä, Juhani (1994). *Hallintotyön ympäristö: Kohdi tuloksellista ja palvelevaa hallintoa*. Helsinki: Painatuskeskus oy.
- Niskanen, Jouni (1997). *Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa*. Acta Wasaensia No 56, Hallintotiede 3. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Niskanen, Jouni & Ari Salminen (1993). *Henkilöstökasvun rajoittaminen kunnissa ja valtionhallinnossa*. Vaasan yliopiston julkaisuja Tutkimuksia No 165, Hallintotiede 12. Vaasa.
- Niskanen, William A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine & Atherton.
- Nousiainen, Jaakko (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä*. 10. uudistettu laitos. Juva: WSOY.
- Nummela, Juhani & Aimo Ryynänen (1996). *Kansalainen ja uusi hallinto: Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nykysuomen sanakirja* (1988). Viides painos. Porvoo: WSOY.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. 10. painos. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ostrom, Vincent & Elinor Ostrom (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review* vol. 21 no. march/april, 203–216.
- Painter, Martin (1997). Public Management: Fad or Fallacy? Teoksessa: *Managerialism: The Great Debate*, 39–43. Toim. Mark Considine & Martin Painter. Victoria: Melbourne University Press.
- Perry, James L. & Kenneth L. Kraemer (1983). *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto: Mayfield Publishing Company.
- Pinchot III, Gifford (1986). *Intrapreneuring: Why You Don't Have to Leave the Corporation to Become an Entrepreneur*. New York et.al.: Harper & Row Publishers.

- Pollitt, Christopher (1986). Beyond the Managerial Model: the Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services. *Financial Accountability & Management* 2: 3, 155–170.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher & Stephen Harrison (1992). *Handbook of Public Services Management*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Pollitt, Christopher (1997a). The Implementation of Public Management reforms in New Zealand, 131–160. Teoksessa: *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Toim. Sandra Rothwell. Ministry of Finance. Finland.
- Pollitt, Christopher (1997b). The Implementation of UK Public Management Reforms 1979–1996. Teoksessa: *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Toim. Sandra Rothwell. Ministry of Finance. Finland.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pugh, D.S., D.J. Hickson & C.R. Hinings (1973). *Writers on Organizations*. 2. painos. Ringwood: Penguin Books.
- Pöllä, Kaisa & Pekka Etelälähti (2002). *Valtion uudistunut taloushallinto: Budjetointi, laskentatoimi, tarkastus*. Ekonomia-sarja. Helsinki: WSOY.
- Pöllä, Kaisa & Terho Vuorela (2001). *Tulosvastuun haaste: Selvitys ministeriöiden tulosohejausotteesta. Valtion keskushallinnon uudistaminen*. Valtiovarainministeriön julkaisu. Saatavissa internetissä [3.12.2002]. <http://www.vm.fi/resource/fi/17000.pdf>
- Ranta, Jorma (1988). *Julkishallinnon muutokset: Tehtävä- ja organisaatiomuutosten kehitys ennen, nyt ja tulevaisuudessa*. Valtioneuvoston kanslia, Osallistumisjärjestelmäkomitea. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/ 1988. Helsinki.
- Raunio, Kyösti (1999). *Positivismi ja ihmistiede: Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rhodes, R.A.W. (1999). *Understanding Governance: Policy, networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rothwell, Sandra (1997). The Implementation of Danish Public Management Reforms 1980–1996. Teoksessa: *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Toim. Sandra Rothwell. Ministry of Finance. Finland.

- Rothwell, Sandra & Christopher Pollitt (1997). The Implementation of Finnish Public Management Reforms 1987-1996. Teoksessa: *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Toim. Sandra Rothwell. Ministry of Finance. Helsinki.
- Saint-Martin, Denis (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: A Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance: An Institutional Journal of Policy and Administration* 11: 3, 319–356.
- Salminen, Ari (1985). Julkinen valinta hallinnontutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 4: 2, 279–288.
- Salminen, Ari (1986). *Yksityinen, julkinen ja markkinatalous*. Helsinki: Gaudeamus.
- Salminen, Ari (1988). *Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Salminen, Ari (1991). *Organized Welfare: The Case of Finland's Welfare Bureaucracy – A Nordic Comparison*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Salminen, Ari (1995). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 2. painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Salminen, Ari (1998a). Kansalaiset kertovat äänestäessään, miten yhteisiä asioita on hoidettava: Valtion ja kuntien toiminnan oltava julkista toisella tapaa kuin yrityselämän. Teoksessa: *Julkisjohtaminen*, 6–17. Sanomalehtiyliopisto 1998. Vaasan yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 1998. Vaasa.
- Salminen, Ari (1998b). *Kokonaisnäkemyistä, kansainvälistymistä ja vuorovaikutusta etsimässä*. Kansallisen strategian kongressi 1998, 25-47. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Salminen, Ari (2000). Hallintovertailu ja vertailumallien käyttökelpoisuus. Teoksessa: *Hallintovertailun metodologia*, 11–35. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 243, Hallintotiede 26. Vaasa.
- Salminen, Ari & Kari Kuoppala (1985). *Julkisvalta, byrokratia, organisaatio*. Keuruu: Otava.
- Salminen, Ari & Kirsi Lähdesmäki (1999). Strategies for Developing Public Sector Performance: Core Questions in the Administrative Reforms of the Late 80's and the 90's in Finland. Tutkimuspaperi työryhmässä: IIAS Working Group on Public Sector Productivity. Measuring Performance and Value. Portoroz, Slovenia. 4.–5.3.1999.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Edita.

- Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2001). *Market Orientation in the Finnish Public Sector: From Public Agency to Privatized Company*. Ministry of Finance Research Reports 2/2001.
- Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinamäki & Kirsi Lähdesmäki (2002). "Tehdä enemmän vähemmällä": *Esimerkkejä uudistuvan valtion henkilöstöresurssien kehittämisestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 92. Vaasa.
- Sanderson, Ian (1998). Beyond Performance Measurement ? Assessing "Value" in Local Government. *Local Government Studies* 24: 4, 1–25.
- Savas, E.S. (1982). *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Savolainen, Raimo (1996). Keskusvirastot, virastot ja laitokset 1917–1996. Teoksessa: *Suomen keskushallinnon historia 1809–1996*. Toim. Raimo Savolainen ym., 663–706. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Savolainen, Raimo (1999). Suomalainen virastolaitos. Teoksessa: *Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998*, 109–130. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki: Edita & Valtioneuvoston kanslia.
- Self, Peter (2000). *Rolling Back the Market: Economic Dogma & Political Choice*. New York: St. Martin's Press.
- Shrivastava, Om Prie (1991). *Public Administration and Management: The Broadening Horizons*. Bombay: Himalaya Publishing House.
- Stenvall, Jari (2000). *Käskyläisestä toimijaksi: Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Acta Universitatis Tampereensis 759. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Stewart, John (1993). *Kuntien uusi johtamistapa: Muutos ja johtaminen*. Tampere: Finnpublishers.
- Suikoff, Voldemar (1993). *Selvitys Tanskan valtion keskushallinnon rakenteesta, suoritteista ja resursseista*. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportin liite 4. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Suomen kielen perussanakirja* (1990). Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Summa, Hilikka (1993). Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*. Artikkelikokoelma, 50–61. Toim. Leena Oulasvirta. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Talouden parempaa palvelua* (1993). Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Taylor, Frederick W. (1914). *Tieteellisen liikkeenhoidon periaatteet*. Alkuperäisteos: *The Principles of Scientific Management* (v. 1911). Suomentanut Jalmari Kekkonen. Hämeenlinna: Arvi A. Karisto.
- Taylor, Frederick W. (1964a, alkuperäinen 1903). *Shop Management*. Teoksessa: *Scientific Management*. London: Harper & Row, Ltd.
- Taylor, Frederick W. (1964b, alkuperäinen 1911). *The Principles of Scientific Management*. Teoksessa: *Scientific Management*. London: Harper & Row, Ltd.
- Taylor, Frederick W. (1964c, alkuperäinen 1912). *Testimony Before the Special House Committee*. Teoksessa: *Scientific Management*. London: Harper & Row, Ltd.
- Temmes, Markku (1989). *Virastojen kehityskaaret: Valtion virastojen kehitys*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Temmes, Markku (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Temmes, Markku (1996). Hallintopolitiikan rakennedoktriinit. *Hallinnon tutkimus* 15: 2, 90–109.
- Temmes, Markku (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64: 3, 441–456.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1995). *Muutoksen mahdollisuudet: Arviointeja ja näkemyksiä julkisen hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla*. Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopisto, valtiotieteen laitos. Helsinki.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopisto, valtiotieteen laitos. Helsinki.
- Temmes, Markku & Timo Moilanen (2000). *Johto-organisaatiot tienhaarassa*. Tutkimukset ja selvitykset 2. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki.
- Temmes, Markku, Markku Kiviniemi & Pauliina Peltonen (2001). *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen*. Tutkimukset ja selvitykset 4. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Terry, Larry D. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement. *Public Administration Review* 58: 3, 194–200.
- Tiihonen, Seppo (1996). Kohti uutta hallitsemismallia 1917–1996. Teoksessa: *Suomen keskushallinnon historia 1809–1996*. Toim. Raimo Savolainen ym. Helsinki: Oy Edita Ab.



- Tiihonen, Seppo (1999a). *From Uniform Administration to Governance and management of Diversity: Reforming State Functions and Public Administration in Finland*. OECD.
- Tiihonen, Seppo (1999b). Kohti uudenlaista valtionyhteisöä. Teoksessa: *Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998*, 205–214. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki: Edita & Valtioneuvoston kanslia.
- Tiihonen, Seppo (2001). *Hallinta: Kohti uutta mallia*. Valtiovarainministeriö kansantalousosasto 15.2.2001. Keskustelualoitteita No. 65. Helsinki.
- Tuloskeskustelussa tavataan* (1991). Helsinki: VKK-tulospalvelut.
- Tulosohjaus tulee virastoihin* (1990). Helsinki: VKK-Tulospalvelut.
- Tullock, Gordon (1987). *The Politics of Bureaucracy* (alkup. 1965). Lanham: University Press of America.
- Tuomala, Matti (1997). *Julkistalous*. Tampere: Gaudeamus.
- Turunen, Juhani (2000). Julkinen hallinto ei kehity yksin. *Hallinto* 4, 11.
- Turunen, Kari E. (1995). *Tieto ja tiede*. Jyväskylä: Atena kustannus Oy.
- Turunen, Kari E. Reijo Wilenius & Esko Paakkola (1997). *Mitä on filosofia? Johdatus peruskäsitteisiin*. Jyväskylä: Atena kustannus Oy.
- Ulkoasiainministeriö (1993). *OECD: Strategisen päätöksenteon väline*. Ulkoasiainministeriö. Helsinki.
- Ulkoasiainministeriö (1999). *OECD: Tukeva pohja päätöksenteolle*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Urwick, Lyndall F. (1934). The Function of Administration. With Special Reference to the Work of Henri Fayol. Teoksessa: *Papers on the Science of Administration*, 117–130. Toim. Luther Gulick & L. Urwick. New York: Institute of Public Administration.
- Urwick, Lyndall F. (1943). *The Elements of Administration*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Urwick, Lyndall F. (toim.) (1956). *The Golden Book of Management: A Historical Record of the Life and Work of Seventy Pioneers*. London: Newman Neame Limited.
- Urwick, Lyndall F. (1957). *The Pattern of Management*. Toinen painos. London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd.

- Uusitalo, Hannu (1996). *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. 3. painos. Helsinki: WSOY.
- Vakkuri, Jarmo & Pentti Meklin (1998). Tulostamattomuus ja "vastiketta rahalle" -ajattelu-tapa: Näkökulmia mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin. *Hallinnon tutkimus* 17: 2, 80–89.
- Valovirta, Ville (2000). *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtiovarainministeriö tutkimukset ja selvitykset 9/2000. Helsinki. Saatavissa internetissä: <http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tutkimuksetjaselvitykset/pdf/ts92000.pdf>.
- Van Wart, Montgomer & Evan Berman (1999). Contemporary Public Sector Productivity Values: Narrower Scope, Tougher Standards and New Rules of the Game. *Public Productivity & Management Review* 22: 3, 326–347.
- Vartiainen, Pirkko (1994). *Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorit ja käytäntö: Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Acta Wasaensia No 40, Hallintotiede 2. Universitas Wasaensis. Vaasa.
- Vartiainen, Pirkko & Kirsi Lähdesmäki (1997). *Kilpailevat kumppanit: Elinkeino-politiikan monitahoarviointi valituissa Vaasan rannikkoseudun kunnissa*. ACTA nro 88. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Wettenhall, Roger (1997). Public Administration and Public Management: The Need for a Top-quality Public Service. Teoksessa: *Managerialism: The Great Debate*, 224–238. Toim. Mark Considine & Martin Painter. Victoria: Melbourne University Press.
- Vuori, Jari (1995). *Kenen terveydenhuolto? Julkinen ja yksityinen vertailussa*. Vaasa: Ankkurikustannus Oy.
- Ylikangas, Heikki (1996). Autonomisen Suomen virkamieseliitti. Teoksessa: *Suomen keskushallinnon historia 1809–1996*, 427–479. Helsinki: Edita ja Hallinto-historiakomitea.
- Ylikangas, Heikki (1999). Keskeiset kehityspiirteet virkamieseliitin rekrytoinnissa. Teoksessa: *Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998*, 185–204. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki: Edita & Valtioneuvoston kanslia.
- Yukl, Gary (1994). *Leadership in Organizations*. Kolmas painos. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

#### **Viralliset dokumentit, suunnitelmat, selvitykset ja muu materiaali**

- Canada's Performance (2001). Annual Report to Parliament. Report of the President. Treasury Board of Canada Secretariat. Ottawa.

HE 137/1986 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista.

HE 57/1991 vp. Valtion tulo- ja menoarvioesitys eli Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1992.

HE 134/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamiesten virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi.

HE 135/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan ja kuntainliiton viranhaltijoiden virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi.

HE 122/1992 vp. Valtion tulo- ja menoarvioesitys eli Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1993.

HE 139/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan ja kuntainliiton viranhaltijoiden virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi.

HE 126/1993 vp. Valtion tulo- ja menoarvioesitys eli Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1994.

HE 192/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle suostumuksen antamisesta toimenpiteille, joiden seurauksena valtion omistusosuus voi laskea Altia Group Oy:ssä, Inspecta Oy:ssä, Kemijoki Oy:ssä, Kemira Oyj:ssä, Outokumpu Oyj:ssä, Rautaruukki Oyj:ssä ja Vapo Oy:ssä alemmaksi kuin mihin nykyisin voimassa olevat eduskunnan valtuudet antavat mahdollisuuden.

Independent Review Panel (2001). *Modernization of Comptrollership in the Government of Canada*. Report of the Independent Review Panel. Saatavissa: [http://www.tbs.sct.gc.ca/Pvbs\\_pol/partners/dwald/irp-e.pdf](http://www.tbs.sct.gc.ca/Pvbs_pol/partners/dwald/irp-e.pdf).

*Julkisen sektorin uudistaminen* (1992). Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (1991). *Visio yksityistämisestä Suomessa 1990-luvulla*. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Teollisuusosasto. 12.2.1991.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2001). *Valtionyhtiöt* [siteerattu 10.12.2001]. Saatavissa: <http://www.ktm.fi/valtionyhtiot/index.html>.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2002). *Valtion omistajapolitiikka*. Saatavissa: <http://www.ktm.fi/valtionyhtiot/index.html>.

*Kansallinen Kokoomus*. Saatavissa: <http://www.kokoomus.fi>.

- Kansallinen Kokoomus (1993). *Periaateohjelma*. Hyväksytty puoluekokouksessa 11.-13.6.1993 [siteerattu 9.4.2002]. Saatavissa <http://www.kokoomus.fi/tavoitteita/paohj.php>.
- Kansallinen Kokoomus (1998). *Tavoiteohjelma*. Puoluevaltuusto 28.9.1998 [siteerattu 9.4.2002]. Saatavissa: <http://www.kokoomus.fi/tavoitteita/kokonaan.php>.
- Kansallinen Kokoomus (2001). *Tulevaisuuskeskusteluasiakirja*. Kansallinen Kokoomus rp. 26.9.2001 [siteerattu 9.4.2002]. Saatavissa: <http://www.kokoomus.fi/puoluekokous2001/tulevaisuusohjelma/showall.php>
- Komiteanmietintö* 1982: 64. Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö.
- Komiteanmietintö* 1985: 2. Valtion liikelaitoskomitean mietintö.
- Komiteanmietintö* 1986: 12. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö.
- Komiteanmietintö* 1990: 34. Henkilöstökomitean mietintö.
- Komiteanmietintö* 1992: 28. Yksiportaiseen keskushallintoon: Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivallanjaon ja tehtävärakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti.
- Kristillisdemokraatit (1998). *Tavoiteohjelma*. Hyväksytty Kristillisen liiton eduskuntaryhmän kesäkokouksessa 13.8.1998 [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa: <http://www.kristillisdemokraatit.fi>.
- Kristillisdemokraatit (2002). *Kristillisdemokraattinen puolue* [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa <http://www.kristillisdemokraatit.fi>.
- Kristillisdemokraattien kuntaohjelma*. Hyväksytty Kristillisen liiton puoluekokouksessa 25.5.2001 [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa: <http://www.kristillisdemokraatit.fi>.
- Liikelaitosmallin kehittämistyöryhmä* (1996). Liikelaitosmallin kehittäminen.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2002). *Tietoa valtion omistuksesta ja omistajaohjauksesta* [siteerattu 9.10.2002]. Saatavissa: <http://www.mintc.fi/sivut/dokumentitministerio/omistus/omistusfin.htm>.
- Lykketoft, Mogens (1999). *Strategies for 21st Century Government: A Global Forum on Reinventing Government*. Valtiovarainministerin puhe 15.1.1999 Washington. Saatavissa: <http://www.fm.dk/uk/news/News.asp?Top=1&Sub=27>.
- Ministry of Finance (2002). *Agencies* [siteerattu 28.5.2002]. Saatavissa: [http://www.minfin.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MFCR371331473708211D5BFF00104B3FBE32](http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCR371331473708211D5BFF00104B3FBE32).

- OECD (1992). *Public Management: OECD Country Profiles*. Paris: OECD.
- OECD (1993). *Public Management developments: Survey*. Paris: OECD.
- OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management reforms in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*. Paris: OECD.
- OECD (1997). *In search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- OECD (1997b.) *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996–1997 on Canada*. Saatavissa <http://www.org/puma/gvrnance/surveys/report97.ca.htm>.
- OECD (1998). *Reforming Public Enterprises: Case Studies: United Kingdom*. PUMA.
- OECD (1999). *Project on strategic review and reform: Canada country paper*. Saatavissa: <http://www.oecd.org/puma>.
- OECD (1999b). *Project on strategic review and reform. Country paper: The Netherlands*. Saatavissa: <http://www.oecd.org/puma>.
- OECD (1999c). *Initiatives in human resources management in Denmark* [siteerattu 4.5.2002]. Saatavissa <http://www1.oecd.org/puma/focus/compend/denmark/hrm.htm>.
- OECD (1999d). *Initiatives in performance management and public service delivery in Denmark* [siteerattu 4.5.2002]. Saatavissa <http://www1.oecd.org/puma/focus/compend/denmark/perfman.htm>.
- OECD (1999e). *Government reform: Of Roles and Functions of Government and Public Administration. New Zealand – Country Paper*. Saatavissa <http://www.oecd.org/pdf/M00023000/M00023820.pdf>
- OECD (2000a). *Recent public management initiatives in New Zealand* [siteerattu 4.5.2002]. Saatavissa: <http://www.oecd.org/puma/focus/compend/nz.htm>
- OECD (2000b). *Public management developments in Canada: Update 2000* [siteerattu 27.5.2002]. Saatavissa <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000ca.htm>.
- OECD (2000c). *Public management developments in Denmark: Update 2000*. [siteerattu 31.5.2002]. Saatavissa <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000dk.htm>.
- OECD (2001). *Government of the Future*. OECD Public Management Policy Brief No. 9.

- OECD (2001b). *Issues and developments in public management: New Zealand*. Saatavissa: <http://www.oecd.org/puma>.
- OECD (2001c). *Issues and developments in public management: Denmark*. Saatavissa: <http://www.oecd.org/puma>.
- OECD (2002). *Focus*, Public Management Newsletter. Number 23. PUMA.
- OECD (2002b). *The Quality of Public Expenditure: Challenges and Solutions in Results Focused Management in the Public Sector*. OECD Headquarters 11–12.2.2002. Paris. Saatavissa: <http://www.fm.dk/uk/pubUK/management2002/denmark.pdf>.
- Office of the Auditor General of Canada (2001). *Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges*. Saatavissa: [http://www.oag\\_bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/01psm\\_e.html/file/01psm\\_e.pdf](http://www.oag_bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/01psm_e.html/file/01psm_e.pdf).
- Office of the Auditor General of Canada & Treasury Board Secretariat (1998). *Modernizing Accountability Practices in the Public Sector* [siteerattu 24.5.2002]. Saatavissa: [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS\\_E.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html).
- PUMA (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices. Key Performance Management Issues: Netherlands* [siteerattu 5.2002]. Saatavissa: <http://www1.oecd.org/puma/pac/pubs/pmp97/nl.htm>.
- PUMA (1998). *Public Management Developments in the Netherlands: 1998* [siteerattu 28.5.2002]. Saatavissa: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98.nl.htm>.
- PUMA (2002). *In Search of Results: Performance management practices. Key Performance management: Canada* [siteerattu 17.5.2002]. Saatavissa: <http://www1.oecd.org/puma/pac/pubs/pmp97/ca.htm>.
- Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma (1987). *Virallinen lehti* nro 50/1987 s. 77–87.
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991. *Virallinen lehti* nro 49/1991 s. 37–45.
- Reilu ja rohkea* (1997). Vastuun ja osaamisen Suomi. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko cduskunnalle osa II [siteerattu 14.2.2001]. Saatavissa: <http://www.vn.fi/vn/suomi/selont/tulevaisuus>.
- Ruotsalainen kansanpuolue*. Saatavissa: <http://www.rkp.fi>.
- SDP:n periaateohjelma* (hyväksytty puoluekokouksessa 6.6.1987) [siteerattu 10.4.2002]. Saatavissa: <http://www.sdp.fi/pao.htm>.

*Suomen keskusta*. Saatavissa: <http://www.keskusta.fi>.

Suomen keskusta (1998). *Keskustan työreformista ärhäkkä keskustelu* [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa: <http://verkkotie.fi/Koulutie/Uutispak/uutisp20988/keskusta.htm>.

*Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue*. Saatavissa: <http://www.sdp.fi>.

*Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmä* (1994). Työttömyys 200 000een. 30.9.1994. Työministeriö. Helsinki: Painatuskeskus oy.

*The Conservative Manifesto 1979*. Saatavissa: <http://www.margaretthatcher.com>.

*The Conservative Manifesto 1983*. Saatavissa: <http://www.margaretthatcher.com>.

*The Conservative Manifesto 1987*. Saatavissa: <http://www.margaretthatcher.com>.

Tilastokeskus (2003). *Valtion velka* [siteerattu 24.4.2003]. Saatavissa: [http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskus\\_valtiontalous.html#velka](http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskus_valtiontalous.html#velka)

*Toward Better Governance* (1995). Public Service Reform in New Zealand (1984–1994) and its Relevance to Canada. The Auditor General of Canada [siteerattu 23.5.2002]. Saatavissa <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/nzvbod.html>.

Treasury Board of Canada Secretariat (1997). *Common Services Policy*. 10.2.1997. Saatavissa: <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

Treasury Board of Canada Secretariat (2002). *Introduction to Modern Comptrollership* [siteerattu 23.5.2002]. Saatavissa: [http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo\\_mfcl/intro/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfcl/intro/index_e.asp).

*Valtion keskushallinnon uudistaminen* (28.6.2002). Ministerityöryhmän muistio. Julkaistu sähköisessä muodossa Valtiovarainministeriön internet-sivuilla. <http://www.vm.fi> [siteerattu 29.8.2002].

*Valtion työmarkkinalaitos 5/2001*. Tietoja valtion henkilöstöstä 1970–2000. Helsinki: Edita Oyj.

Valtioneuvosto (1988). *Valtioneuvoston päätös 12.5.1988 toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi*. Virallinen lehti n:o 55, 13.5.1988 (169. vuosikerta).

Valtioneuvosto (1989). *Valtioneuvoston päätös 9.3.1989 toimenpiteistä hallinnon palvelukykyyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi vuonna 1989*. Virallinen lehti n:o 30, 10.3.1989 (170. vuosikerta).

- Valtioneuvosto (1990). *Palvelevampaan hallintoon: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Valtioneuvosto (1995). *Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 13.4.1995 nimitetyn pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmasta*. Valtiopäivät 1995 Asiakirjat D.
- Valtioneuvosto (1999). *Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999*. Saatavissa: <http://www.vn.fi/vn/suomi/vn141f.htm>.
- Valtioneuvosto (2002). *Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta*. 3.9.2002.
- Valtioneuvoston kanslia (1992). *Kansantalouden ongelmat ja lähivuosien talouspolitiikka*. Talouspolitiikan asiantuntijaryhmä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä (1995). *Luottamus, läheisyys, linjakuus: Vallan ja vastuun uuteen jakoon julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Valtioneuvoston oikeuskansleri (2002). *Valtioneuvoston osuuden selvittäminen Sonera Oyj: n UMTS-päätöksenteossa*. Päätös 8.10.2002. Dnro 15/50/02.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (1993). *Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi*. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (1998). *Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta: Hallintopolitiikan suuntalinjat*. Helsinki: Edita.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000). *Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohjauksessa: Toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosohjaukseen liittyvien toimintojen arviointia*. Tarkastuskertomus 1/2000.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2002). Tarkastuskertomus 36/2002. Saatavissa internetissä [15.11.2002] <http://www.vtv.fi>.
- Valtionyhtiötyöryhmä (1995). *Valtionyhtiötyöryhmä 1995: n loppuraportti*. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 14/1995.
- Valtiovarainministeriö (1989). *Talouden näkymät vuoteen 1994*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (1992). *Julkisen talouden tasapainon parantaminen: Ehdotus talousneuvostolle*. Valtiovarainministeriö 13.9.1992. Julkaisematon raportti. Helsinki.



- Valtiovarainministeriö (1993). *Rahat ja henki*. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Osaraportti. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (1995). *Ministeriö tuloksetekijänä: Ministeriön tulosohjauksen kehittämishanke II*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (1998). *Tulosohjausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 2. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Valtiovarainministeriö (2000). *Julkinen sektori osana kansallista kilpailukykyä*. Asettamiskirje 10.4.2000.
- Valtiovarainministeriö (2000b). *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion omaisuuden myynnistä vuosina 2000-2003 saatavien tulojen käytöstä* [siteerattu 15.8.2000]. Saatavissa: <http://www.vn.fi/vm/budjetti/talousarvio/periaate.htm>.
- Valtiovarainministeriö (2000c). *Keskushallinnon kehittäminen*. Muistio [siteerattu 7.8.2000]. Saatavissa [http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/hallinnon\\_rakenteet\\_organisointi\\_ja\\_ohjaus/iltakoulu.htm](http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/hallinnon_rakenteet_organisointi_ja_ohjaus/iltakoulu.htm).
- Valtiovarainministeriö (2001a). *Keskushallinnon uudistaminen*. [siteerattu 1.3.2001]. Saatavissa: [http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/hallinnon\\_rakenteet\\_organisointi\\_ja\\_ohjaus/hko9.htm](http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/hallinnon_rakenteet_organisointi_ja_ohjaus/hko9.htm).
- Valtiovarainministeriö (2001b). *Ministeriön tulosohjausotteen terävöittäminen*. Työryhmämuistioita 26. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2001c). *Osaamisen johtaminen*. Kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2001d.). *Tulospalkkiot osana valtion palkkausjärjestelmää*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 4. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2002). *Tulosohjauksen terävöittäminen*. Tulosohjauksen kehittämisryhmä. Luonnos 4.11.2002. Valtiovarainministeriö [siteerattu 3.12.2002]. Saatavissa: <http://www.vn.fi/resource/fi/29083.pdf>.
- Valtiovarainministeriö (26.9.2002). *Tiedote: Hallitus esittää liikelaitoslain uudistamista*. Tiedote 96/2002. Saatavissa: <http://www.vn.fi>.
- Vasemmistoliitto [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa: <http://www.vasemmistoliitto.fi/pahkina.html>.
- Vasemmistoliitto (1998) Puolueohjelma. Hyväksytty Vasemmistoliiton puoluekokouksessa Kuopiossa 1998 [siteerattu 11.4.2002]. Saatavissa: <http://www.vasemmistoliitto.fi/puolueohjelma.html>.

Vasemmistoliitto (2001). Vapautta ja demokratiaa. Vasemmistoliiton poliittinen tavoiteohjelma puoluekokouskaudelle 2001–2004. Hyväksytty puoluekokouksessa 15.–17.6.2001 [siteerattu 11.4.2001]. Saatavissa: <http://www.vasemmistoliitto.fi/puolueko.rjat/tavoiteohjelma/tavoiteohjelma.htm>.

*Vihreä liitto*. Saatavissa: <http://www.vihrealiitto.fi>.

Vihreän liiton periaateohjelma. Hyväksytty Vihreän liiton vuosikokouksessa 23.-24.5.1998 [siteerattu 9.4.2002]. Saatavissa: <http://www.vihrealiitto.fi/ohjelma.shtml>.

**LIITE 1. SAATEKIRJE HAASTATELTAVILLE**

**Arvoisa vastaanottaja,**

Teen väitöskirjatutkimusta Vaasan yliopiston Julkisjohtamisen laitoksella. Tutkimukseni aiheena on New Public Managementin rooli ja merkitys Suomen julkisen sektorin uudistamisessa. Tarkastelun kohteena ovat julkisen hallinnon reformit Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun.

Tutkimustani varten teen kymmenen huippuvirkamiesten asiantuntija-haastattelua. Toivon, että Te suostuisitte haastatteluun. Haastattelun teemat koskevat julkisen sektorin uudistusten kokonaisuutta, uudistustavoitteita, politiikan ja hallinnon vuorovaikutusta, julkista yrittäjyyttä sekä hallinnon ja johtamisen tulevaisuutta. Ohessa on haastattelulomake kysymyksineen.

Otan Teihin yhteyttä tammikuun alussa, jotta voimme sopia haastattelusta.

Vaasassa 27. päivänä joulukuuta 2001.

Kunnioittavasti,

Kirsi Lähdesmäki  
Hallintotieteiden lisensiaatti  
Vaasan yliopisto  
Julkisjohtamisen laitos  
Puh. (06) 3248 415  
e-mail. kirsi.lahdesmaki@uwasa.fi

## LIITE 2. HAASTATTELUKYSYMYKSET

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management, myöh. NPM) Suomen julkisen sektorin johtamisreformien esikuvana 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun

New Public Management on kansainvälinen johtamisdoktriini, jonka keskeisiä periaatteita ovat:

- \* tuottaa vastinetta kansalaisten veromarkoille,
- \* supistaa julkisen sektorin kokoa ja kustannuksia,
- \* lisää tulosvastuuta,
- \* uudistaa johtamismalleja.

NPM ajattelussa painottuvat kolmen E: n arvot: *Efficiency, economy, effectiveness.*

### I NPM vuosikymmenen reformina ja arvojen muutos

1. Jos tarkastellaan julkisen sektorin uudistumista 1980-luvun loppupuolelta 2000-luvun alkuun, onko se yhtenäisten uudistusten ja uudistustavoitteiden aikaa, vai onko siinä erotettavissa erityisiä jaksoja tiettyine painotuksineen?

2. Voidaanko Suomessa puhua syvällisestä julkisen sektorin arvojen muutoksesta? Ovatko esim. oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo korvautuneet businessarvoilla?

3. Voidaanko nimetä joitakin syitä siihen, jotka ovat johtaneet mahdolliseen arvojenmuutokseen? Esimerkiksi:

- talouden tilanne
- kansainväliset esimerkit; eri maiden hallinnon uudistukset
- byrokratian taakka
- poliittisen ajattelutavan muutos

### II Reformit

Keskeisillä julkisen hallinnon uudistuksilla tarkoitetaan:

- \* *liikelaitostamista ja yhtiöittämistä,*
- \* *yksityistämistä,*
- \* *hallinnon hajauttamista,*
- \* *tulosohjau uudistusta*

4. Onko keskeisten uudistusten taustalla yhteisiä nimittäjiä? Kuten näkemykset:

- pienemmästä hallinnosta ja julkisen sektorin roolin kaventamisesta
- kansalaisten paremmasta palvelusta; joustavuuden ja responsiivisuuden lisäämisestä
- kustannusten leikkaamisesta; ”hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän”
- hallinnon tulosvastuullisuuden lisäämisestä
- johtamisen ammattitaidon syventämisestä, yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisesta

5. Mikä on ollut mielestänne kaikkein merkittävin julkisen sektorin uudistus, jos sitä tarkastellaan em. näkemysten valossa?

6. Onko scuraavilla tekijöillä ollut vaikutusta siihen, että uudistusten läpivieminen olisi mahdollisesti hankaloitunut tai estynyt?

- vallitsevat yhteiskuntapoliittiset käsitykset
- kykenemättömyys luopua saavutetuista eduista
- halu ylläpitää nykyistä hyvinvointivaltiota

### III Poliitiikka ja hallinto

NPM korostaa poliittisten päätöksentekijöiden roolia strategisten uudistustavoitteiden linjaajina.

*Suomen reformeissa on tullut esiin virkamiesvaikuttajien keskeinen rooli uudistustyössä.*

7. Mitkä tekijät ovat mielestänne vaikuttaneet siihen, että keskeisistä reformeista on vallinnut pitkäaikainen yksimielisyys hallitusten vaihtumisesta huolimatta?

- julkisen talouspolitiikan rajat
- laajat koalitiohallitukset
- kansainvälisten esimerkkien velvoittavuus (EU, OECD)
- kansalaismielipide

8. Millaisiksi keskeisten poliittisten päättäjien ja johtavien virkamiesten suhteet ovat muodostuneet reformityössä?

9. Onko reformityössä ollut joitain keskeisiä henkilöitä (vaikuttajia), joiden merkitys nousee ylitse muiden?

#### IV Julkinen yrittäjyys

NPM: ssa esitetään sellainenkin väite, että julkisia virastoja tulisi johtaa yritysmäisesti.

10. Onko se mahdollista ja jos on, niin mitkä olisivat sen tärkeimmät edut?

- kustannustehokkuuden lisääminen
- kilpailukykyisyyden parantaminen
- asiakaspalvelun korostaminen
- ohjauksen väljentäminen
- toimintavapauden lisääminen
- tulosvastuun aikaansaaminen

11. Millaisia ominaisuuksia yrittäjämäisellä virkamiehellä tulisi olla?

- kyky hyödyntää toimintavapautta
- ottaa riskejä
- vastata tuloksellisuudesta
- tehdä nopeita päätöksiä
- toimia tuloskeskeisesti
- olla innovatiivinen

12. Mihin Teidän mielestänne yksityistämällä on tietoisimmin pyritty?

- taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen
- kansainvälisen kilpailukykyyn parantamiseen
- julkisen sektorin supistamiseen

#### V Hallinnon ja johtamisen tulevaisuus

NPM esittää, että tulevaisuuden valtio on ennen muuta pieni ja tehokas valtio.

13. Mitkä tekijät mielestänne vaikuttavat lähitulevaisuudessa julkisen sektorin ja hallinnon muutoksiin?

14. Entä mitä kehittämisalueita tullaan painottamaan?

**LIITE 3. ASIANTUNTIJAJAHAASTATTELUT**

Hjerppe, Reino, ylijohtaja. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT, Helsinki 13.2.2002.

Joustie, Heikki, hallitusneuvos. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. VM, Helsinki 25.1.2002.

Kilpi, Pekka, ylijohtaja. Sisäasiainministeriö. Puhelinhaastattelu 13.3. ja 19.3.2002.

Kuusela, Jaakko, toimitusjohtaja. Hallinnon kehittämisskeskus. HAUS, Helsinki 23.1.2002.

Saari, Rauno, valtiosihtööri. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston linna, Helsinki 7.2.2002.

Sailas, Raimo, valtiosihtööri. Valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston linna, Helsinki 24.1.2002.

Tapio, Markku, johtaja. Kauppa- ja teollisuusministeriö, omistajapolitiikan yksikkö. KTM, Helsinki 7.2.2002

Temmes, Markku, professori. Helsingin yliopisto. Valtio-opin laitos, Helsinki 7.2.2002.

Turunen, Juhani, alivaltiosihtööri. Valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston linna, Helsinki 24.1.2002.

Virtanen, Erkki, kansliapäällikkö. Kauppa- ja teollisuusministeriö. KTM, Helsinki 25.1.2002.

**LIITE 4. SAATEKIRJE POLIITTISILLE PÄÄTÖKSENTEKIJÖILLE**

**Arvoisa vastaanottaja,**

Teen väitöskirjatutkimusta Vaasan yliopiston Julkisjohtamisen laitoksella. Tutkimukseni aiheena on New Public Managementin merkitys Suomen julkisen sektorin uudistamisessa. Tarkastelun kohteena ovat julkisen hallinnon reformit 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Tutkimustyötäni ohjaa professori Ari Salminen.

Tutkimustani varten olen tehnyt kymmenen johtavien virkamiesten asiantuntijahaastattelua. Virkamiesnäkökulman rinnalla olisi tärkeätä saada keskeisten poliittisten päättäjien näkökulma julkisen sektorin uudistuksiin.

Lähestyn tämän vuoksi eduskuntapuolueiden puheenjohtajia tai varapuheenjohtajia ja eduskuntaryhmien puheenjohtajia. Vastauksenne olisi arvokas osa tutkimusaineistoani.

Kysymysten tema-alueet koskevat julkisen sektorin uudistusten kokonaisuutta, uudistustavoitteita sekä hallinnon ja johtamisen tulevaisuutta. Kysymyksiä on kahdeksan.

Käsittelen vastauksianne luottamuksellisesti, tekstissä ei viitata kenenkään yksittäiseen vastaajaan. Lomakkeen voi palauttaa myös nimettömänä.

Vaasassa 5.4.2002

Yhteistyöterveisin

Kirsi Lähdesmäki  
Hallintotieteiden lisensiaatti, assistentti  
Vaasan yliopisto  
Julkisjohtamisen laitos,  
PL 700 65101 VAASA  
Puh. (06) 3248 415  
Fax. (06) 3248 465  
e-mail. kirsi.lahdesmaki@uwasa.fi



**LIITE 5. HAASTATTELUKYSYMYKSET POLIITTISILLE  
PÄÄTÖKSENTEKIJÖILLE**

**Uusi julkisjohtaminen (New Public Management, myöh. NPM) Suomen julkisen sektorin johtamisreformien esikuvana 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun**

New Public Management on kansainvälinen johtamisdoktriini, jonka keskeisiä periaatteita ovat:

- \* tuottaa vastinetta kansalaisten veromarkoille,
- \* supistaa julkisen sektorin kokoa ja kustannuksia,
- \* lisää tulosvastuuta,
- \* uudistaa johtamismalleja.

NPM ajattelussa painottuvat kolmen E: n arvot: *Efficiency, economy, effectiveness.*

**I NPM vuosikymmenen reformina ja arvojen muutos**

1. Millaisena näette julkisen sektorin uudistumisen 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun, onko tuolle ajalle löydettävissä joitakin yhtenäisiä uudistustavoitteita?

2. Voidaanko Suomessa puhua syvällisestä julkista sektoria koskevien arvojen muutoksesta?

Ovatko esim. oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo korvautuneet businessarvoilla?

**II Reformit**

Keskeisillä julkisen hallinnon uudistuksilla tarkoitetaan:

- \* liikelaitostamista ja yhhtiöittämistä,
- \* yksityistämistä,
- \* hallinnon hajauttamista,
- \* tulosohjausuudistusta

3. Onko näiden keskeisten uudistusten taustalla yhteisiä nimittäjiä? Kuten näkemykset:

- pienemmästä hallinnosta ja julkisen sektorin roolin kaventamisesta
- kansalaisten paremmasta palvelusta; joustavuuden ja responsiivisuuden lisäämisestä
- kustannusten leikkaamisesta; ”hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän”
- hallinnon tulosvastuullisuuden lisäämisestä
- johtamisen ammattitaidon syventämisestä, yksityisen sektorin johtamismallien soveltamisesta

4. Mihin Teidän mielestänne valtionyhtiöiden yksityistämisen on tietoisimmin pyritty?

- taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen
- kansainvälisen kilpailukykyyn parantamiseen
- julkisen sektorin supistamiseen

5. Mitkä ovat valtion omistajapolitiikan keskeiset periaatteet? Olisiko niitä kenties syytä uudistaa ja mihin suuntaan?

### III Poliitikka ja hallinto

NPM korostaa poliittisten päätöksentekijöiden roolia strategisten uudistustavoitteiden linjaajina.

6. Mitkä tekijät ovat mielestänne vaikuttaneet siihen, että keskeisistä reformeista on vallinnut pitkällinen yksimielisyys hallitusten vaihtumisesta huolimatta (Holkerin hallituksesta Lipposen II: en hallitukseen)?

- julkisen talouspolitiikan rajat
- laajat koalitiollahitukset
- hallituksen piirissä tehty hallinnon kehittämistyö (ministerivaliokunta, työryhmä)
- kansainvälisten esimerkkien velvoittavuus (EU, OECD)
- kansalaismielipide

#### **IV Hallinnon ja johtamisen tulevaisuus**

NPM esittää, että tulevaisuuden valtio on ennen muuta pieni ja tehokas valtio.

7. Mitkä tekijät mielestänne vaikuttavat lähitulevaisuudessa julkisen sektorin ja hallinnon muutoksiin?

8. Millaisia uudistustarpeita julkisella sektorilla edelleen on ja miten ne tulisi ottaa huomioon seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa?

**Kiitos vastauksistanne !**