

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Katri Vironen

**JOHTAMISEN MEGATRENDIT NEW PUBLIC MANAGEMENTIN JÄLKEEN**

Hallintotieteellinen kirjallisuuskatsaus post-NPM:n sisällöistä ja kehityksestä sekä esiintymisestä terveydenhuollon johtamisessa

Julkisjohtamisen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2015**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. TAUSTAA</b>	7
1.1. Julkisen sektorin muutos hyvinvointivaltiossa	7
1.2. New Public Management	11
1.3. Tutkimuskysymykset, tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuksen rakenne	15
<b>2. KIRJALLISUUSKATSAUS JA MUUT METODISET VALINNAT</b>	19
2.1. Menetelmävalinnan perustelut	19
2.2. Aineiston hakuprosessin eteneminen ja valintakriteerit	21
2.3. Aineiston kuvaus	25
2.4. Aineiston analyysimenetelmä	26
2.5. Kirjallisuuskatsausta täydentävä dokumenttianalyysi	28
2.6. Aineiston luotettavuus	30
<b>3. POST-NPM MEGATRENDIT</b>	34
3.1. Post-NPM:ia koskeva tieteellinen tutkimus	34
3.2. Post-NPM:n kehittyminen	38
3.3. NPM ja post-NPM reformit sekoittuvat	40
3.4. Arvopohjainen hyvä hallinto	43
3.5. Poliittinen kontrolli, koordinointi ja integraatio	47
3.6. Kollektiivinen johtamiskulttuuri	49
3.7. Kritiikki post-NPM:ia kohtaan	51
3.8. Teoreettisten huomioiden yhteenveto	54
<b>4. POST-NPM JA TERVEYDENHUOLLON JOHTAMISMUUTOKSET</b>	59
4.1. Terveydenhuollon uudistus	60
4.2. NPM terveydenhuollossa	62

4.3. Terveysthuollon johtamisen ongelmat	63
4.4. Post-NPM dokumenttianalyysin perusteella	66
4.5. Yhteenveto	71
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>75</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>81</b>

**TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen tutkimusten käsitys post-NPM:sta

Taulukko 2. Post-NPM kriteerit terveydenhuollon johtamishaasteissa



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Katri Vironen

**Pro gradu -tutkielma:**

Johtamisen megatrendit New Public Managementin jälkeen: Hallintotieteellinen kirjallisuuskatsaus post-NPM:n sisällöistä ja kehityksestä sekä esiintymisestä terveydenhuollon johtamisessa

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisjohtaminen

**Työn ohjaaja:**

Ari Salminen

**Valmistumisvuosi:**

2015

**Sivumäärä: 88**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Uusi julkisjohtaminen eli New Public Management on ollut merkittävimpiä kansainvälisiä trendejä julkisessa hallinnossa viime vuosikymmenillä. NPM ideologia on ohjannut julkisen sektorin muutoksia useassa maassa ja se on omaksuttu pysyväksi ja normaaliksi käytännöksi virkamiesten keskuudessa. New Public Managementin johtamiskonseptilla on saavutettu mittavaa tehokkuutta lisää, mutta on myös dokumentoitu huoli sen ongelmista. Ongelmat ovat saaneet aikaan toisen sukupolven NPM reformeja, joita kutsutaan post-NPM reformeiksi. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää eroaako post-NPM ja miten New Public Managementista sekä mitkä keskeiset tekijät selittävät post-NPM kehityksen.

New Public Managementin mukainen tehokkuus- ja tuottavuusajattelu on ollut osa myös terveydenhuollon johtamista. Sosiaali- ja terveydenhuolto on julkisen sektorin alue, joka on parhaillaan suurien muutosten keskellä. Sote-uudistus ja kuntien heikko taloudellinen tilanne vaikuttavat terveydenhuollon muutoksiin. Tutkimuksen kolmantena tehtävänä on selvittää miten post-NPM piirteitä on näkyvissä suomalaisen julkisen terveydenhuollon johtamistrendeissä.

Tutkimus on teoreettinen ja sen tavoitteena on käsitteellinen analyysi tutkimuskohteesta. Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin systemaattisena kirjallisuuskatsauksena. Aineisto koottiin tutkimusartikkeleista, jotka valittiin kansainvälisistä hallintotieteellisistä aikakauslehdistä tarkkojen valintakriteerien mukaan. Tutkimusta täydennettiin dokumenttianalysillä. Dokumenttianalyysin tavoitteena oli analysoida terveydenhuollon organisaation johtamismuutoksia etsien kirjallisuuskatsauksessa esille nousseita NPM:n jälkeisiä johtamisen megatrendejä kohdeorganisaation käytännön johtamismuutoksista.

Post-NPM:n keskeisimpinä megatrendeinä voidaan pitää kolmea tärkeintä ominaisuutta. Arvopohjainen hyvä hallinto on post-NPM:n perusta. Toinen megatrendi liittyy post-NPM:n kehittymiseen. On tahdottu palauttaa takaisin poliittinen kontrolli ja koordinointi sekä lisätä integraatiota. Toimintoja halutaan saman budjetin ja saman johdon alle. Kolmas megatrendi on kollektiivisuus johtamisessa ja päätöksenteossa. Post-NPM hallinto toimii kuin sosiaalinen yritys, jonka tavoitteena on taloudellisen kannattavuuden ohella myös sosiaalinen merkittävyys. Palveluja tuotetaan erityisesti lähialueen asiakkaille ja moniongelmaisille. Tutkimuksen keskeisiä havaintoja on myös NPM ja post-NPM reformien voimakas sekoittuminen. Ne eivät aina erotu toisistaan selkeinä aikakausina, mikä vaikeuttaa niiden määrittelyä.

Post-NPM megatrendit ovat osa tämän päivän julkisen terveydenhuollon johtamista. Post-NPM kriteerien esiintyminen terveydenhuollon johtamisessa kuvaa, kuinka kriteerit ovat sidoksissa toisiinsa. Poliittisen tahtotilan vaatima voimakas integraatio vaatii kollektiivista yhteisymmärrystä ja kollektiivista päätöksentekoa toteutuakseen. Tähän taas ei päästä ilman samalaisia arvoja, jotka ovat yhteisten tavoitteiden takana ja jotka kaikki kokevat tärkeiksi.

---

**AVAINSANAT:** post-NPM, NPM, julkinen johtaminen, terveydenhuolto



## 1. TAUSTAA

Julkinen sektori ja julkiset organisaatiot ovat vahvasti sidoksissa hyvinvointivaltiossa vallitsevaan taloudelliseen ja poliittiseen tilaan. Muutokset valtiontaloudessa ja kunnallistaloudessa johtavat muutoksiin julkisella sektorilla. Myös poliittinen päätöksenteko on muutoksia ohjaava tekijä. New Public Management ideologian avulla on pyritty järjestämään ja johtamaan julkista sektoria saavuttamaan tehokkuutta lisää. Uusi julkisjohtaminen eli New Public Management (myöhemmin käytetään lyhennettä NPM) on ollut merkittävimpiä kansainvälisiä trendejä julkisessa hallinnossa viime vuosikymmenillä ja NPM ideologia on ohjannut julkisen sektorin muutoksia.

Suomessa julkiseen sektoriin on kohdistunut suuria uudistamispaineita, erityisesti kunta- ja palvelusektorille. Reformipaineita on ollut havaittavissa aluekehitykseen ja kuntien ikärakenteeseen liittyen. Alueellisesti tasapainoiseen kehitykseen ei voida vaikuttaa pelkästään talouden keinoin resursseja kohdentamalla. Palvelujärjestelmän uudistamiseen on liittynyt paineita. Tällöin keskustelun kohteeksi on tullut myös valtion ja kuntien tehtävien jako ja rahoitusratkaisut. Vuonna 2003 arvioitiin tulevaisuudessa julkista sektoria tarkasteltavan enemmän yhtenä kokonaisuutena. Tämän arvioitiin merkitsevän valtiokunta suhteen muuttumista ja kansallisen strategian etsimistä olosuhteiden tiukentuessa. Uskottiin myös NPM-ajattelun edistämiseen. Väestön ikääntyminen nähtiin jo silloin olevan haaste, etenkin terveyspalveluille. Ratkaisuna nähtiin yksityisten yritysten tuottamat terveyspalvelut. (Lähdesmäki 2003: 226.)

### 1.1. Julkisen sektorin muutos hyvinvointivaltiossa

Hyvinvointivaltion kasvua ja kehittymistä selittävät taloudelliset ja poliittiset tekijät. Julkisen hyvinvointiorganisaation kasvu on riippuvaista kansantulon kasvusta ja sitä kautta valtiontalouteen ja kunnallistalouteen ohjautuvista varoista. Toinen hallintoa muuttanut tekijä on tietoinen yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko. Hyvinvointia luotaessa julkisen sektorin toimenpitein on luotu pitkän aikavälin strategioita, joilla on rakennettu hyvinvointia sääntelevä lainsäädäntö koulutukseen, sosiaalitoimeen ja tervey-



denhuoltoon. Hallinnon ja julkisen organisaation muutoksen peruskysymyksiä ovat hallinnon suhde talouteen ja tuotantoon sekä hallinnon suhde politiikkaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Muutoksessa on kyse näistä muodostuvien suhteiden muutoksesta. Muuttumattomuuden tila, pysyvien rakenteiden syntyminen ja kykenemättömyys reagoida ympäristön vaatimuksiin eivät välttämättä ole harvinaisia ilmiöitä julkisessa hallinnossa. Muutos voi olla myös muuttumattomuutta. (Salminen 1998: 33–34, 44.)

Muutos organisaatiossa voi tapahtua pitkällä aikavälillä koskien hallinnon rakenteita, prosesseja ja henkilöstöä. Muutos on tällöin sopeutumista uusiin ympäristön muuttumisesta aiheutuviin tilanteisiin. Muutos voi olla myös kulttuurin muutosta, mikä ilmenee arvojen ja tapojen institutionalisoitumisena. Muutos voi tapahtua myös reformina eli hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön tietoisena uudistustyönä. Lyhyellä aikavälillä hallinnon muutos voi näyttää reformi- ja kehittämistyöltä, vaikka uudistus on pitkällä tähtäimellä enemmän muuttumista ja sopeutumista siihen, mikä oli väistämätöntä. Muutos kasvuna tarkoittaa hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön lisääntymistä määrällisesti. Kasvu on muutosta silloin kun muutetaan jotain joksikin toiseksi. Näin on mm. silloin kun organisaation rakenteet kasvavat määrällisesti. (Salminen 1998: 34.)

Erilaisille uusille hallintorakenteille on yhteistä, että ne haastavat julkisen sektorin ja alueellisen demokratian edustajia hämärtämällä politiikan ja hallinnon eroa, yksityisen ja julkisen eroa sekä kansallisen ja kansainvälisen eroa. Poliittinen vastuu voi heiketä, jos poliitikot ja äänestäjät eivät kykene erottelemaan näitä asioita. Jokainen uusi hallintorakenne luo eriasteista epämääräisyyttä julkiselle sektorille, koska ne voivat vaikuttaa toisiinsa uusilla odottamattomilla tavoilla luoden uusia toimijoita, rooleja ja käytäntöjä julkiselle sektorille. Tämä saattaa merkitä joustavamman ja mukautumiskykyisemmän paikallisen julkisen sektorin kehittymistä, mutta myös lukuisia ristiriitoja mallien ja periaatteiden välille. (Jørgensen 1999: 565.) Kaikki muuttuminen ja uudistaminen ei julkisorganisaatiossa ole mahdollista. Kyse voi olla ajattelutavasta, jossa paras tapa organisointua riippuu siitä toimintaympäristöstä, jossa toimitaan. (Juppo 2011: 149.)

Salminen (1998: 45–52) on arvioinut hallinnon reformisuunnaksi seuraavaa. Yleinen liberalisointi vaatii normisääntelyn purkamista hallinnosta. Desentralisointivaatimukset ja itsehallinnon vahvistaminen muuttavat valtionhallinnon ja kunnallishallinnon välisiä rakenteita. Yksityistämisen reformit ovat voimakkaita hallinnossa. Palveluhallinto edellyttää erikoistumista ja tulevaisuudessa enemmän teknologia-intensiivistä hyvinvointihallintoa. Palveluja tuottaessa kunnat toimivat yhteistyössä, verkostoituneina. Reformit koskevat myös johtamista. Johtamisuudistuksilla halutaan vaikuttaa henkilöstön kautta hallinnon tuottavuuteen. Hallinto muuttuu kansainvälistymisprosessien kautta sopeutummalla kansainvälisiin pelisääntöihin tai tietoisena kansainvälistämisenä.

Kun kansallisen valtion valta on ilmeisen vähentynyt globalisaation, julkisen talouden rasituksen, liberalisaation ja yksityistämisen myötä, vaatimukset globaalille hallinnolle ovat kasvaneet. Uudet organisaatiomuodot palvelujen tuottamiseen ovat mahdollistuneet sosio-taloudellisten ja teknologisten muutoksien kautta, jotka ovat puolestaan vaikuttaneet uusien organisaatioiden kehittämiseen. Julkisia palveluja ei tarvitse enää päästä käyttämään julkisen virastojen kautta. (Budd 2007: 544.) Jokainen valtio on kuitenkin yksilöllisesti erilainen, poliittisesti, taloudellisesti, institutionaalisesti ja kulttuurillisesti. Siksi jokainen reformistrategia vaatii kriittistä analyysiä siirrettävyydestä. Uudistuspolitiikka tuottaa usein monia negatiivisia seurauksia, esimerkiksi sääntelyn politiikka voi suosia konservatiivista politiikkaa ja yrityksiä laajemman yleisen hyvän kustannuksella. (Jun 2009: 162.)

Julkisen sektorin syvissä rakenteissa on löydettävissä kolme suurta siirtymää; siirtymät politiikan ja hallinnon välillä, yksityisen ja julkisen välillä ja kansalliset ja kansainväliset siirtymät. Hämärällä alueella olevien erilaisten yksityisten ja julkisten organisaatioiden kasvu sumentaa alakohtaista rajaamista. Ja kansainvälistyminen vaikeuttaa tunnistamista missä kansallinen valtio alkaa ja missä loppuu. Koska nämä erot muodostavat perusymmärryksestämme poliittisesta järjestelmästä, on niiden jakauduttua löydettävä tehokkaampi viitekehys. Toisaalta, siirtymät tekevät mahdolliseksi julkisen sektorin kehityksen tulevaisuudessa. Vaikkakin väitetään, että määrittelemättömyys on julkisella sektorilla huomattavaa ja kasvavaa. Kuitenkin suurin osa tästä uutuudesta on paikallista, esimerkiksi uudet organisaatiomuodot. Julkista keskustelua tuleekin käydä periaatteiden

ja arvojen määrittämiseksi ja yhdistää paikallista tietämystä kysymykseen yleisestä edusta. Hyvä analyysi yleisistä arvoista auttaa keksimään uusia konstruktioita ja se voi olla kieli jota tarvitaan, kun yritetään verrata ja yleistää paikallisia kokeiluja ja kokemuksia tulevaisuuden julkisesta kentästä. (Jørgensen 1999: 566–566, 582.)

Uudistuksia viedään eteenpäin hallitusten ohjelmien ja muiden linjausten ja periaatepäätösten kautta. Uudistuslinjauksia tehdään poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Niihin vaikuttavat puolueet ja keskeiset poliittiset päätöksentekijät. Uudistamisessa on kyse myös poliittisten näkemysten yhteensovittamisesta. (Lähdesmäki 2003:118.) Siirtymät poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä vaikuttavat julkisen sektorin muutoksiin. Kun kansallisen valtion valta on ilmeisen vähentynyt globalisaation, julkisen talouden raskuuden, liberalisaation ja yksityistämisen myötä, vaatimukset globaalille hallinnolle ovat kasvaneet. Uudet organisaatiomuodot palvelujen tuottamiseen ovat mahdollistuneet sosio-taloudellisten ja teknologisen muutoksen kautta, jotka ovat puolestaan vaikuttaneet uusien organisaatioiden kehittämiseen. Julkisia palveluja ei tarvitse enää päästä käyttämään julkisen virastojen kautta. (Budd 2007: 544.)

Hallinnon reformit voivat muuttua täytäntöönpanon aikana ja ne ovat usein moniulotteisia, koska mielenkiinnon kohteet ja organisaation toimintaperiaatteet uudelleen tasapainotetaan kun byrokraatit toimeenpaneavat mitä poliitikot ovat päättäneet. Hallinnon reformit eivät koske vain sisäistä hallintoa, vaan poliittista prosessia, jossa poliitikkojen, hallinnon ja ammattilaisten logiikat törmäävät yhteen ja tasapainotetaan uudelleen. Organisatoriset rakenteet eivät ole vain tehokkuutta varten, vaan myös suosivat prosesseja, ihanteita, asiakkaita, käyttäjiä ja muita tekijöitä ylitse muiden. Moderneilla hyvinvoinnin hallintoa koskevilla reformeilla on usein melko yleisiä tavoitteita, kuten tehokkuuden lisääminen, palvelujen käyttäjien huomioiminen tai palveluiden laadun parantaminen. (Christensen & Lægreid 2012: 579–581.)

Tällaiset tavoitteet harvoin tuottavat yksiselitteisiä ohjeita kuinka organisoida ja uudelleen organisoida julkisia palveluja, ja tämän takia vastaavien reformien lopputulokset ovat kaikki melko erilaisia julkisen sektorin toimijoiden luomuksia. Täytäntöön pantaessa reformeja byrokraattiset johtajat muuttavat organisaation toimintaperiaatteiden ta-

sapainoa, jonka periaatteet poliitikot olivat jo alun perin päättäneet. Uudesta systeemistä tulee monimutkaisempi ja sekamuotoinen, jotain joka luo haasteita ohjaukselle ja julkisten tavoitteiden täyttämiseksi. Tämä monitoiminen järjestys on julkisten organisaatioiden luomus, eikä sitä pitäisi yrittää väkisin poistaa. (Christensen & Lægreid 2012: 579–581.)

## 1.2. New Public Management

Uusi julkisjohtaminen eli New Public Management on ollut yksi eniten huomiota herättävistä kansainvälisistä trendeistä julkisessa hallinnossa viime vuosikymmenillä (Hood 1991: 3; Jun 2009: 161). NPM ideologia on ollut ohjaava tekijä julkisen sektorin muutoksessa (Hakulinen, Rissanen & Lammintakanen 2011: 9). Suorituskyky on ollut keskeisimpiä käsitteitä kaikissa uudenaikaistamistoimissa, joita on tehty viimeisen 20 vuoden aikana, erityisesti New Public Management – liikkeen alla (Emery, Wyser, Martin & Sanchez 2008: 307). Julkisen hallinnon kompleksisia ongelmia on yritetty ratkaista managerialismin ja talouden keinoin (Jun 2009: 161).

New Public Management eli NPM on julkisen sektorin järjestämisen ja johtamisen doktriini, jota voidaan lyhyesti määritellä yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen juurruttamiseksi julkiselle sektorille pyrkimyksessä käyttää julkisia resursseja niin tehokkaasti kuin mahdollista. NPM:ssä kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota nykyisten palvelutuotantotapojen vaihtoehtoihin, strategiseen johtamiseen, selkeään tulosvastuullisuuteen ja johdon valmiuksien nostamiseen. NPM merkitsee myös sitä, ettei julkisen sektorin omaa tuotantoa pyritä suojaamaan kilpailulta, vaan erilaiset kilpailumekanismit nähdään pikemminkin sitä parantavana kehityspiirteenä. (Hyyryläinen 2004: 43, 45–46.)

Uuteen julkisjohtamiseen (NPM) kuuluu oppi managerialismista, ammattimaisesta johtajuudesta. Managerialismissa etsitään hyvää johtamista kiinnittämällä huomiota yksityisen sektorin saavutuksiin. Tuottavuuden ja tehokkuuden vaatimuksia asetetaan entistä selvemmin julkiselle sektorille ja hyvinvointipalvelujen tuottamiselle. Johtamisen funk-

tioista korostuvat strategisuus, tehokkuus, suorituskyvyn arviointi ja palkitseminen sekä valvonta. Uudessa julkisjohtamisessa analysoidaan hallinnon suorituskykyä, tehokkuutta ja taloudellista vastuuta, julkisen sektorin kilpailua ja palvelujen uusia tuottavuusmuotoja. Doktriinina Uusi julkisjohtaminen lainaa ajatuksia julkisen valinnan suosituksista julkisten organisaatioiden uudistamiseksi. Yksilöiden on voitava tehdä yksilöllisiä valintoja myös julkisissa organisaatioissa. Yksilö on yksilö myös byrokratiassa. Hänen tulee tietää mihin verovarvoja käytetään. (Salminen 2004: 71–72, 76–77.)

Pollittin mukaan NPM (2007: 110–111) on kaksitasoinen ilmiö. Korkeammalla tasolla se on yleinen teoria tai doktriini, jonka mukaan julkista sektoria voidaan parantaa ottamalla käyttöön yritysmaailman käsitteitä, menetelmiä ja arvoja. Arkipäiväisemmällä tasolla NPM on nippu yhteen sidottuja täsmällisiä käsitteitä ja käytäntöjä, kuten suorituskyvyn painottaminen erityisesti tuloksia mittaamalla, erikoistuneet ja matalat organisaation muodot, sopimusten käyttäminen korvaamaan hierarkkisia suhteita palvelujen järjestämisessä ja koordinoinnissa, markkinatyypisten mekanismien käyttö (kilpailuttaminen, julkisen sektorin sarjataulukot, tulospalkkiojärjestelmä), palvelujen käyttäjien kohtelemisen asiakkaina ja yleisten laadunparannusjärjestelmien käyttöönotto. NPM on retorinen ja käsitteellinen rakenne ja se on siten helposti uudelleen tulkittavissa ja siirrettävissä uusiin käyttötarkoituksiin ajan myötä.

New Public Managementin johtamiskonseptilla on saavutettu mitattavaa tehokkuutta lisää. NPM on parantanut palveluiden laatua ja säästänyt kustannuksia. Toisaalta se on myös aiheuttanut yllättäviä seurauksia ja on dokumentoitu huoli organisaatioiden hajanaisuudesta, kyvyttömyydestä toteuttaa hyvin toimivia käytäntöjä, palvelujen monimutkaisesta soveltamisesta ja laajalle levinneestä pelaamisesta suorituskyvyn mittausjärjestelmillä sekä julkisen palvelujen arvojen vahingoittumisesta. Elementtejä New Public Managementista on kuitenkin omaksuttu normaaliksi ja pysyväksi tavaksi ajatella julkisten virkamiesten keskuudessa monissa valtioissa. (Pollitt 2007: 110; Jun 2009: 162.)

Jos NPM on vailla yhtä selkeää yksittäistä julistusta, niin yhtäläillä kritiikki sitä kohtaan on hajallaan. Suurin osa kritiikistä on perustunut neljään seuraavaan väitteeseen. Ensimmäisen väitteen mukaan NPM on vain mainosta ilman olennaista sisältöä ja tyyli-

juisen 80-luvun tuote. Tämä voidaan oikaista antamalla NPM:lle substanssia, olennaista sisältöä, siirtämällä se todellisuuteen. Toinen väite on, että NPM on vahingoittanut julkista palvelua olemalla tehoton kyvyssään lunastaa yhtä päävaatimuksistaan eli kustannusten alentamista julkisella sektorilla. Tähän voidaan vastata tiukalla resurssien kontrolloinnilla ja ottamalla käyttöön sarja julkaistuja ja mitattuja tunnuslukuja kuluista ja hyödyistä. (Hood 1991: 8–10.)

Kolmas yleinen kritiikin kohde on väite, että huolimatta vaatimuksesta edistää julkista hyvää, halvempaa ja parempaa julkista palvelua kaikille, se onkin yksittäisen hyödyn tavoittelun väline, keino uusien johtajien urakehitykselle. Neljäs kritiikin kohde on NPM:n väite yleismaailmallisuudesta. Yleismaailmallisuuden kritisoijien mukaan erilaisilla hallinnon arvoilla on erilaiset vaikutukset hallinnon suunnitteluun. Vaikutukset, jotka ovat muutosten takana. (Hood 1991: 8–10.)

Uutta julkisjohtamista on yleisesti kritisoitu myös ristiriidasta oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden arvojen välillä, mutta kaikki kritiikki joka selviää NPM:n väitteestä ääretömästä uudelleenohjautuvuudesta, tulee muotoilla termillä mahdollisista konflikteista hallinnon arvojen välillä. Vasta kun voimme testata uuden julkisen johtamisen rajoja suhteellisen kapeiden hallinnon arvojen suhteen, voimme näyttää toteen sen asianmukaisen laajuuden ja historiallisen aseman (Hood 1991: 3,16).

New Public Managementia on kritisoitu odottamattomista seurauksista. Rakenteellinen hajauttaminen on aiheuttanut roolien hajanaisuutta ja epäselvyyttä. Ongelmia on aiheuttanut vertikaalinen erikoistuminen ja yhden tarkoituksen organisaatioiden laajentuminen. Yhteistyö virastojen välillä on laiminlyöty. NPM on saanut kritiikkiä myös liiallisesta hallinnollisesta itsenäisyydestä, jatkumattomuudesta ja lineaarittomuudesta. NPM on kritiikin mukaan heikentänyt poliittista kontrollia, luoden epäluottamusta ja roolien epäselvyyttä. (Jun 2009: 162–163).

Perinteinen jako julkisen ja yksityisen sektorin välillä on hämärtynyt viime vuosikymmenellä. Teknologian kehittyminen ja markkinoiden vapautuminen etenkin kehittyneissä maissa on poistanut perinteisiä muureja markkinoilta. Valtiot ovat enemmän mukana

taloudellisilla markkinoilla ja kehityksessä, menemällä kohden New Public Managementia. Uudessa Seelannissa on tutkittu onko valtio-omisteisten yritysten riskit ja tuotot relevantteja NPM:n suhteen. Tuloksena oli, että vaikka riskit olisivat laajat ja suuret, on mahdollista saada suuriakin tuottoja. Vaikka sääntelyn purkaminen ja kannattavuutta lisäävät toimet eivät aina ole mahdollisia valtion organisaatioissa, tulisi NPM:n käyttöönottoa säännösten purkamisena ja yhtiöittämisenä ainakin harkita. NPM on tuonut muutoksia, kuluja ja hyötyjä. NPM ei enää ole uusi eikä kasvavassa määrin tuo enää innovatiivisia tuottoja ja siihen liitetään huoli monista riskeistä. Julkisen sektorin konservatismia, huolimatta uusista johtajista ja johtamisjärjestelmästä, on vaikea välttää. Näin ollen sekä riskien että tuottojen mittaaminen ja arviointi on tullut merkittävän tärkeäksi tehtäväksi. (Luke, Kearins & Verreyne 2011: 327, 349–350.)

Viimeaikaiset reformit ovat muuttaneet rajoja työmarkkinoiden, sosiaalipolitiikan, keskushallinnon ja paikallisen hallinnon välillä perustamalla uudelleen muotoiltuja virastoja ja vastuita. Uudelleen organisointia on kutsuttu post-NPM reformiksi tai joined-up government –reformiksi. (Jantz & Jann 2013: 228.) Kehityssuuntana on, että vanha julkinen hallinto yhdistyy sekä NPM reformien elementteihin, että post-NPM ominaisuuksiin, luoden monimutkaisen ja sekamuotoisen, hybridin organisaatiomallin (Christensen & Lægheid 2012: 593).

Tämä on luonut uusia hallintojärjestelmiä, jotka aiheuttavat verkostoja, joissa ovat mukana julkiset toimijat (poliitikot ja virkamiehet), jotka kuuluvat erilaisiin toiminnallisiin ja alueellisiin tasoihin, kuten myös useat ei-julkiset toimijat, kuten työmarkkinaosapuolet ja yksityiset palveluntarjoajat. Nämä uudet hallintojärjestelmät luotiin tuottamaan teknisesti enemmän riittäviä ratkaisuja johtaa erilaisia keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevia toimijoita. Oletamus on, että uudet organisaatiomuodot heikentävät vastuullisuutta, huolimatta legitimitetistä, koska ne laimentavat vastuuta suurelle joukolle toimijoita ja tekee vaikeaksi niille, joita sitovat päätökset koskettavat, pitää verkostoa vastuullisena seuraamuksista. (Jantz & Jann 2013: 228.)

Parantunut taloudellisen vastuun velvoitteiden noudattaminen on nostanut esiin erilaisia julkisen sektorin uudistusten malleja, viimeisimpänä post-NPM:n. Nämä kannanotot

ovat osaltaan tuottaneet erilaisia malleja järjestää julkisia palveluja tehokkaasti. Tällä hetkellä NPM:n mukanaan tuoma olettaus hajanaisuudesta on nostanut esiin ongelmia koordinoida ja valvoa julkisen hallinnon muodostavia toimielimiä, huonontamalla suorituskykyä, ja siten saanut aikaan toisen sukupolven NPM reformeja, joita kutsutaan post-NPM reformeiksi. Tästä näkökulmasta käydäänkin nyt keskustelua onko post-NPM Uuden julkisjohtamisen täydennys vai radikaali versio siitä? (Zafra-Gómez, Bólvivar & Muñoz 2012: 733–734.)

### 1.3. Tutkimuskysymykset, tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen kohteena on post-NPM. Tutkimus on luonteeltaan teoreettinen ja sen tavoitteena on käsitteellinen analyysi tutkimuskohteesta. Prosessia, jossa tieteellisiä käsitteitä muodostetaan, kehitetään ja täsmennetään, kutsutaan tieteelliseksi käsitteenmuodostukseksi (Niiniluoto 1999: 153). Tieteellisessä tiedonhankinnassa pyritään käsitteellistämään tutkittavaa ilmiötä eli hahmottamaan asioita maailmassa yleisellä, teoreettisella tasolla sen lisäksi, että aina saamme myös välittömiä kokemuksia asioista. Kun käsitteet ovat abstraktilla tasolla, nimitetään niitä teoreettisiksi. Teoreettinen käsite on useiden konkreettisten tosiseikkojen nojalla tehty yleistys. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007: 142–143.)

Teoreettis-käsitteellisessä tutkimuksessa on kiinnitettävä huomiota käytettyyn sanastoon. Teoreettiset käsitteet pyrkivät tavoittamaan asioiden tai ilmiöiden olemuksen ja katsomaan välittömän havainnon taakse. Teoreettisia käsitteitä ei voida noin vain muuntaa arkikielelle. Jos näin tehdään, menetetään se yleisyystaso, joka mahdollistaa ilmiöiden syvällisemmän tarkastelun. (Hirsjärvi ym. 2007: 146–147.)

Tutkimuksessa haetaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

#### *1. Eroaako ja miten post-NPM New Public Managementista?*



Käsitteen nimestä päätellen kyseessä on NPM:n jälkeinen aikakausi. Post tarkoittaa englanniksi jälkeinen tai jälki ja latinaksi jälkeen. Tutkimuksen tavoitteena on löytää näkökulmia ja ymmärtää tutkimuskohteena olevaa post-NPM -ilmiötä sekä saavuttaa syvempää teoreettista ymmärrystä tutkimusaiheesta. Tutkimuksen tarkoituksena on määrittellä kirjallisuuskatsauksen avulla miten post-NPM on erotettavissa NPM:sta. Jotta tähän päästäisiin, tulee olla käsitys myös siitä, mitä tarkoitetaan New Public Managementilla eli NPM:lla. Tavoitteena on saada käsitys tutkimusaineiston pohjalta post-NPM:n esiintyvyydestä julkisen sektorin reformeissa ja johtamisessa. Tutkimuksessa perehdytään myös julkisen sektorin muutoksien syihin. Tutkimuksen tavoitteena on saada näkemys New Public Managementin nykytilasta ja julkisen sektorin johtamisen tulevaisuudesta. Toinen tutkimuskysymys kuuluu:

*2. Mitkä keskeiset tekijät selittävät post-NPM kehityksen?*

Tutkimuksen tarkoituksena on saada selvyys siihen mitkä tekijät ja ominaisuudet ovat vaikuttaneet post-NPM:n syntymiseen. Kolmas tutkimuskysymys kuuluu:

*3. Miten post-NPM piirteitä on näkyvissä julkisen terveydenhuollon johtamistrendeissä?*

Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi tunnistaa ja luoda käsitys post-NPM käsitteen mukaisten piirteiden esiintyvyydestä Suomen terveydenhuollon muutoksissa ja johtamisessa. Miten terveydenhuoltoa johdetaan ja mitkä ovat johtamista ja toimintaa ohjaavat arvot tällä hetkellä? Onko Suomen terveydenhuollon reformeista löydettävissä post-NPM piirteitä? Kirjallisuuskatsauksen avulla kuvataan ilmiötä post-NPM ja tuloksia peilataan suomalaisen terveydenhuollon nykytilaan, erityisesti erikoissairaanhoidon johtamisen nykytilaan.

Julkisina organisaatioina myös terveydenhuollon organisaatiot ovat muutosten kohteena. Huoli palveluiden riittävästä, saatavuudesta ja laadusta on ajanut terveydenhuollon organisaatiot muutoksiin. Henkilökunnan riittävyys ja saatavuus on vaikuttanut palveluiden tuottamiseen. Julkissektorilla kasvun rajoittaminen koskee hallintoa ja hallin-

non rakenteita, virkamieskuntaa sekä valtion ja kuntien toimintoja ja tehtäviä. Julkisia kustannusrakenteita on alettu purkamaan. (Salminen 1998: 45–46.) Kohdeorganisaatioksi on valittu Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä eli Kiuru. Kohdeorganisaation avulla on tarkoituksena selvittää onko terveydenhuollon johtamisessa siirrytty kohti NPM:n jälkeistä aikaa vai onko NPM edelleen voimissaan ja vallitseva johtamismalli?

### *Tutkimuksen rakenne*

Tutkimus etenee siten, että luvussa yksi käydään läpi tutkimusaiheen taustaa eli julkisen sektorin muutoksiin vaikuttavia tekijöitä ja syitä. Luvussa on lyhyesti kuvattu millaista erilaista muutosta voi olla havaittavissa julkisella sektorilla. Ensimmäisessä luvussa käydään läpi myös New Public Managementia käsitteenä ja sen kohtaamaa kritiikkiä, jotta saataisiin kuva NPM:sta, johon tutkimuksen kohteena oleva käsite post-NPM viittaa. Muutokset ovat tarkastelun alla, koska NPM on ollut voimakas reformistrategia julkisella sektorilla ja saanut aikaan tietoista hallinnon rakenteiden, prosessien ja henkilöstön uudistustyötä. Tutkimuksen lopullisena päämääränä on saada kuva NPM reformiaallon jälkeisestä post-NPM aallosta.

Luvussa kaksi perustellaan tutkimukseen valittua päämetodia, kirjallisuuskatsausta, sekä tutkimusta täydentävää metodia, dokumenttianalyysiä. Luvussa kaksi käydään läpi kirjallisuuskatsauksen aineiston valinnan perusteluita ja kriteereitä, kuvataan tutkimusaineistoa ja sen analysoimista sekä pohditaan koko aineiston luotettavuutta. Kirjallisuuskatsauksen lopulta valittujen tutkimusten haku- ja valintaprosessi on kuvattu yksityiskohtaisesti tässä luvussa.

Luku kolme on kirjallisuuskatsausta varten. Tästä luvusta löytyy myös taulukoituna kirjallisuuskatsauksen lopulliset tutkimukset ja niiden teemat. Luvussa neljä kontekstoidaan kirjallisuuskatsauksessa esille nousseita pääteemoja suomalaisen terveydenhuollon johtamismuutoksiin dokumenttianalyysin avulla. Tässä luvussa on kuvattu dokumenttianalyysin kohdeorganisaatio. Luku neljä alkaa terveydenhuollon uudistusten läpikäynnillä yleisemmällä tasolla.

Viimeisen eli viidennen kappaleen muodostavat tutkimuksen johtopäätökset. Tutkimuksen lopusta löytyvä lähdeluettelo on kolmiosainen. Lähteet on jaoteltu tieteelliseen kirjallisuuteen, kirjallisuuskatsaukseen valittuihin tutkimuksiin sekä tutkimuksessa käytettyihin dokumentteihin.

## 2 KIRJALLISUUSKATSAUS JA MUUT METODISET VALINNAT

Tämän tutkielman metodina on käytetty kirjallisuuskatsausta. Luvussa 2 perustellaan menetelmävalintaa, kuvataan aineiston hakuprosessin eteneminen ja perustellaan aineiston valintakriteerien muodostumista. Luku sisältää myös kuvauksen tutkimukseen mukaan valitusta aineistosta ja sen luotettavuudesta. Lisäksi käydään läpi aineiston analysointia. Kirjallisuuskatsausta haluttiin täydentää vielä dokumenttianalyysillä. Dokumenttianalyysin kohdeorganisaatio ja dokumenttien valintaa ja laatua käydään läpi ja perustellaan luvun 2 lopussa.

### 2.1. Menetelmävalinnan perustelut

Kirjallisuuskatsaus, literature review tai review of the relevant literature, vahvistaa tutkimuksen arvoa ja sen suhdetta muihin tutkimuksiin. Katsauksen tarkoitus on saattaa lukija ajantasalle aikaisemmista tutkimuksista joita sovelletaan tässä tutkimuksessa. Kirjallisuuskatsauksella voidaan havainnollistaa aihetta, josta ei ole aikaisempaa tutkimusta, täydentää aikaisempia tutkimuksia, testata mallia erilaisissa olosuhteissa, korjata aikaisempien tutkimusten virheitä tai ratkaista tutkimustulosten välisiä ristiriitoja. Kirjallisuuskatsaus voi käsitellä aikaisempia tutkimuksia kronologisessa järjestyksessä tai organisoida keskustelua tutkimusten kanssa muuttujien tai käsitteiden ympärille. Perusteellinen relevantin kirjallisuuden tutkinta aiheesta, tutkimuskysymyksistä ja käytetystä metodologiasta, joita vastaavissa samaa tai samankaltaista ongelmaa tutkivissa tutkimuksissa on käytetty, on merkittävä ensimmäinen askel jokaisen tutkimuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. (O'Sullivan, Rassel & Berner 2010: 472; McNabb 2008: 374; Creswell 2003: 29–30.)

Tässä tutkimuksessa kirjallisuuskatsauksen käyttö tutkimusmetodinä on perusteltua, koska post-NPM:sta on aikaisemmissa tutkimuksissa luotu alustavaa käsitystä ja sen olemassaolosta vasta keskustellaan. Aikaisempien tutkimusten käsittely kronologisessa järjestyksessä ei tässä tutkimuksessa ole merkityksellistä, koska haluttiin tutkia jotain joka on tullut julkiseen johtamiseen New Public Managementin jälkeen. Kyseessä ei siis

ole historiallisesti pitkä ajanjakso. Kirjallisuuskatsauksessa keskitytään käsitteen post-NPM ympärille. Pohdinnan organisointi muuttujien, teorian tai metodologian ympärille on perusteltua, jos on löydettävissä monipuolista tutkimusaineistoa, joka keskittyy samaan riippuvaiseen muuttujaan (O'Sullivan ym. 2010: 473). Yksi keskeinen ulottuvuus hallintoa koskevaan tietoon on hallinnon muutoksen suhde alan tieteelliseen tutkimukseen. Pitkällä aikavälillä hallinnon muutoksen teemat antavat viitteitä relevantille tieteelliselle tutkimukselle. (Salminen 2011: 2.)

Kirjallisuuskatsaus on metodi ja tutkimustekniikka, jossa tutkitaan jo tehtyä tutkimusta eli kootaan tutkimuksien tuloksia, jotka ovat perustana uusille tutkimustuloksille. Hallintotieteellisenä metodina ja tutkimustekniikkana kirjallisuuskatsaus kuuluu kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen metodien yhdistelmään eli on ns. mixed method. Kun kirjallisuuskatsauksessa kiinnitetään huomioita käytettyjen lähteiden keskinäiseen yhteyteen ja tekniikkaan on kyseessä systemaattinen kirjallisuuskatsaus. (Salminen 2011: 1, 4.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kirjallisuuskatsausta käytetään oletuksena oppia aikaisemmista tutkimuksista, ei niinkään vastata kysymyksiin tutkijan näkökulmasta. Jos aihe on vähän tutkittu, kirjallisuuskatsauksen avulla tutkija voi pyrkiä kuuntelemaan muiden ideoita ja siten saavuttaa ymmärrystä aiheesta. (Creswell 2003: 30.)

Kirjallisuuskatsaus osoittaa tutkijan olevan tietoinen miten aihetta on jo aikaisemmin tutkittu (McNabb 2008: 374). Kirjallisuuskatsaus eli tutkimuskatsaus keskittyy tutkimuksen kannalta olennaiseen kirjallisuuteen ja sen tarkoituksena on näyttää, mistä näkökulmasta ja miten aihetta on aiemmin tutkittu ja miten tekeillä oleva tutkimus liittyy jo olemassa oleviin tutkimuksiin. Lähteiksi valittuun aineistoon tulee suhtautua puolueettomasti, rehellisesti ja huolellisesti. Tarkoituksena on omien tavoitteiden ja tutkimusongelmien pohjalta pyrkiä argumentoiden keskustelemaan aiemman tutkimustiedon kanssa. Lukijalle osoitetaan eri tutkimuksissa havaitut näkemyserot, ristiriitaisuudet ja puutteet. Yleisiä tutkimusaiheeseen löyhästi liittyviä tutkimuksia selostetaan vain yleisesti, kun taas tutkimuksia, jotka luovat taustan uudelle tutkimukselle analysoidaan tutkimusongelman kannalta yksityiskohtaisesti ja tehdään niistä tärkeimmät asiat kiinteitä synteesiä. Tutkimuskatsaus tulee jäsentää niin, että erilaiset näkökulmat, koulukunnat ja tulkinnat erottuvat selvästi toisistaan. (Hirsjärvi ym. 2007: 117, 253–254.)

Mielekkäimpiä strategisia päämääriä kirjallisuuskatsauksella voi olla jäljittää historiallinen kehitys, antaa kaavamainen näkemys erilaisista koulukunnista, joita on kehittynyt tai on kehittymässä ottaen huomioon tutkimusongelma. Kirjallisuuskatsaus voi myös tutkia ongelmaa erilaisista tieteenaloista käsin tai erilaisista sidosryhmistä käsin. Tai se voi jäljittää erilaisia käsitteellisiä koulukuntia joita on kehittynyt ajan myötä ja jotka voivat esittää vastakkaisia näkemyksiä aiheesta kirjallisuudessa (McNabb 2008: 374, lainaus teoksesta Piantanida & Garman 1999). Tärkeintä on muistaa, etteivät erilaiset lähestymistavat ja strategiat ole toisiaan poissulkevia. Hyvä kirjallisuuskatsaus voi saavuttaa useita päämääriä samaan aikaan. (McNabb 2008: 374.) Tässä tutkielmassa kirjallisuuskatsaus muodostaa oman osion, toimien tutkimuksen empiriana. Tutkielman tarkoituksena on integroida aikaisempaa tutkimusta ja tehdä yhteenvetoja aikaisempien tutkimusten päätteemoista. (Creswell 2003: 32).

## 2.2. Aineiston hakuprosessin eteneminen ja valintakriteerit

Tämän tutkimuksen aineiston hankinnassa pidättäytyttiin oman tieteenalan eli hallintotieteiden alueella. Paljonko kutakin aineistona käytettyä tutkimusta kirjallisuuskatsauksessa käsitellään, riippuu aineistona olevan tutkimuksen merkityksestä suhteessa tutkitavaan aiheeseen. Pienimmillään artikkeli mainitaan, pohditaan sen merkitystä ja esitetään lyhyt yhteenveto sen tärkeimmistä johtopäätöksistä. Aiheen kannalta merkityksellisimmistä tutkimuksista annetaan enemmän yksityiskohtia. Tämä auttaa lukijaa vertailemaan tutkijan löydöksiä aikaisempiin tutkimuksiin. Tarkemmat yksityiskohdat voivat olla esimerkiksi tietoa mallista ja mitä muuttujia oli huomioitu, metodologia, analyysimetodi ja lopputulokset. (O'Sullivan ym. 2010: 473.) Kirjallisuuskatsauksessa aineiston laadukkuus on merkittävässä roolissa tutkimuksen onnistumisen ja luotettavuuden suhteen. Tutkijan tulisi perehtyä kaikkiin potentiaalisiin lähteisiin ennen kuin tekee valinnan kirjallisuuskatsauksessa käytettävistä lähteistä (McNabb 2008: 375).

Tutkimuksessa aineistoa päädyttiin kokoamaan systemaattisella haulla yhteiskuntatieteiden tietokannoista Emerald Journals, EBSCOhost Business Source Premier, Wiley online library ja Sage Premier. Hakutermit voivat olla joko sanoja tai fraaseja. Tässä

tutkimuksessa hakusanana käytettiin ”post NPM”. Hakutermi valittiin asetettujen tutkimuskysymysten perusteella, joita olivat; eroaako post-NPM ja miten NPM:sta eli Uudesta julkisjohtamisesta, mitkä keskeiset tekijät selittävät post-NPM:n kehittymistä sekä onko tämän päivän julkisen terveydenhuollon johtamistrendeistä nähtävissä post-NPM piirteitä? Samaa hakutermiä käytettiin kaikissa valituissa tietokannoissa. Tutkimuksessa rajauduttiin vain niihin tutkimuksiin, joissa oli käytetty käsitettä post-NPM. Hakutermin haluttiin vastaavan tarkasti tutkimuskysymyksiin. Hakukriteerinä oli myös koko tekstin saatavuus.

Tutkimuksia ei rajattu pois maan, maanosan tai tutkimuskohteen mukaan. Tutkimuksien oli kuitenkin käsiteltävä hallintotieteellisiä julkisjohtamisen tutkimuskohteita. Julkisjohtamisen tutkimuksessa organisaatioiden johtaminen ja niissä esimiehenä toimiminen ovat keskiössä. Julkisjohtamisen tutkimuksen kiinnostuksen kohteita ovat myös johtamisen yhteiskunnalliset reunaehdot. Ymmärtämystä tarvitaan myös julkiseen toimintaan vaikuttavista laajoista ilmiöistä, kuten hallinnon suhteesta politiikkaan, kansalaisiin ja talouteen osana uudelleen rakentuvaa hyvinvointivaltiota. (Hyyryläinen & Viinamäki 2012: 37.)

Aineiston haun ja valinnan tavoitteena oli löytää mukaan tutkimukset, jotka käsitelivät tai sivusivat käsitettä post-NPM. Tutkimukset rajattiin vuosiin 2004–2014. Kymmenen vuoden ajanjakso valittiin rajaamaan tutkimusaineistoa sillä perusteella, että tutkimuksen kohteena olevan post-NPM:n oletettiin olevan ajallisesti uusi ilmiö. Kymmenen vuoden ajanjakson oletettiin kuitenkin olevan tarpeeksi pitkä tuottamaan riittävästi aineistoa. Edellä mainituilla hakukriteereillä tutkimuksia löytyi yhteensä 164 kappaletta. Haku tuotti tieteellisiä artikkeleita, muita artikkeleita, kirja-arvosteluja ja kirjoja. Aineiston rajaaminen ja luokittelu aloitettiin rajaamalla tutkimuksen ulkopuolelle kaikki muut artikkelit kuin tieteellisissä aikakauslehdissä julkaistut tutkimusartikkelit.

Kun hauissa olivat rajattuina seuraavat kohdat, oli haun tulos n=164.

- hakuterminä ’post NPM’
- vuodet 2004–2014
- koko teksti saatavilla (PDF Full text tai Linked Full text)

Seuraavassa vaiheessa aineisto ryhmiteltiin artikkelin tyyppin mukaan, erotellen joukosta tutkimusartikkelit. Emerald Insight tuotti 25 hakutulosta, joista 21 oli luokiteltu journalleiksi ja 4 kirjaa käsitteleviksi pääluvuiksi. Journalleista ei-artikkeleita oli 3kpl eli jäljelle jäi 18 artikkelia, joista lopulta tutkimuspapereita oli 14. EBSCOhost Business Source Premier tuotti 10 hakutulosta, joista 9 kpl oli akateemisia journalleja ja 1 kpl oli Book Review, tässä tapauksessa lyhennelmä kirjasta. Jäljelle jäi siten yhdeksän tutkimusartikkelia. Wiley online library tuotti 79 kpl journalleja ja yhden kirjan. Journallejä käytiin läpi ja niistä erotettiin 16 Book Reviewtä. Jäljelle jäi 63 journalleja. Sage tuotti 49 hakutulosta, joista lähemmin tarkasteltuna yhdestä ei ollut koko teksti saatavilla ja viisi oli Book Reviewtä sekä yksi tutkimus oli toisen tieteenalan julkaisu. Kaksi tutkimuksista esiintyi myös kahteen kertaan. Tästä tietokannasta jäljelle jäi siis 40 artikkelia. Artikkelin tyyppin jaottelun jälkeen tieteellisiä tutkimusartikkeleita jäi jäljelle  $14+9+63+40=126$  kappaletta.

Tässä vaiheessa hakutuloksia karsittiin käytännön seulan kautta. Valintakriteereinä olivat: hallintotieteellinen tutkimusartikkeli, koko teksti oli saatavilla, kirjoituskieli on englanti ja artikkeli on julkaistu vuosien 2004–2014 aikana.

Valintakriteerit, jolloin artikkeleita jäi  $n=126$

- tutkimusartikkeli
- hallintotieteisiin kuuluva
- hakuterminä 'post NPM'
- englanninkielinen
- julkaistu vuosina 2004–2014
- koko teksti saatavilla

Aineiston kappalemäärän ollessa edelleen laaja, jatkettiin tutkimusartikkelien jaottelua tarkastelemalla seuraavaksi artikkelien otsikkoa, tiivistelmää tai lyhennelmää ja avainsanoja. Tässä vaiheessa päädyttiin rajaamaan aineiston valintaa artikkeleihin, joissa otsikossa, avainsanoissa, tiivistelmässä tai lyhennelmässä oli mainittu post-NPM – käsite. Artikkelien valintaprosessissa on hyvä vilkaista artikkelien tiivistelmät, ja lukeista artikkeli tai kappale. Tämän prosessin avulla yritetään päästä käsitykseen, onko artikkelis-



ta hyödyllistä apua tutkijan ymmärrykselle aineistosta. (Creswell 2003: 34–35.) Artikkeleissa esiintyi post-NPM – käsite mm. seuraavissa yhteyksissä; post-NPM reform(s), post-NPM organization, post-NPM environment. Tämä valintakriteeri karsi artikkeleita huomattavasti ja jäljelle jäi; EBSCO 9 artikkelia, Emerald 6 kpl, Sage 7 kpl, Wiley 5 kpl.

Valintakriteerit, jolloin artikkeleita jäi n=24

- tutkimusartikkeli
- hallintotieteisiin kuuluva
- hakuterminä 'post NPM'
- englanninkielinen
- julkaistu vuosina 2004–2014
- koko teksti saatavilla
- otsikossa, avainsanoissa, tiivistelmässä tai lyhennelmässä maininta post-NPM

Kolme samaa artikkelia esiintyivät sekä EBSCO että Wiley – tietokantojen hauissa. Hakutuloksista vähennettiin vielä nämä kaksi kertaa esiintyvät artikkelit. Tutkimukseen oli tässä vaiheessa lähdössä mukaan yhteensä 24 artikkelia (EBSCO 9 kpl, Emerald 6 kpl, Sage 7 kpl ja Wiley 2 kpl). Edellä kuvattu aineiston valintaprosessi on tähän asti ollut pitkälti teknistä suoritusta. Kirjallisuuskatsauksen seuraavassa vaiheessa onkin määriteltävä perusteet artikkelien valinnalle sisällön kriteerien perusteella ja valinnalle metodologian perusteella. Esimerkiksi, tuleeko tutkimusten olla kvantitatiivisia tai kvalitatiivisia vai voidaan niiden kombinaatiota käyttää. Tai onko tutkimusten oltava saman laajuisia. Nämä valinnat riippuvat tutkimuskysymyksistä ja voivat muuttua tutkimuksen teon aikana. ( McNabb 2008: 376.)

Se paljonko kullekin artikkelille annetaan tutkimuksessa tilaa, on riippuvainen kirjallisuuskatsauksen aiheesta. Pienimmillään tutkija mainitsee artikkelin, sen relevanssin ja suurimmat löydökset. Artikkelit, jotka suoraan sopivat tutkimukseen, käydään läpi yksityiskohtaisemmin. Tämä auttaa lukijaa vertailemaan tutkimustuloksia toisiin tutkimuksiin. Nämä yksityiskohdat voivat sisältää informaatiota muuttujista, metodologiasta, analyysimenetelmästä tai johtopäätöksistä. (O'Sullivan ym. 2010: 473.) Tavoitteena on

löytää ja valita laadukkain materiaali suorittamalla metodologinen seulonta. Koko tekstin ja laadun perusteella kirjallisuuskatsaukseen valittiin lopulta n=12 tutkimusta (Taulukko 1.).

### 2.3. Aineiston kuvaus

Kirjallisuuskatsauksen artikkeleista 9 kpl olivat vuosilta 2010–2013 ja 3 kpl oli julkaistu vuosina 2007–2008. Aiheen käsitellessä ajallisesti uutta ilmiötä, painottuivat tutkimuksetkin viime vuosiin, vaikka hakujen aikarajana olivat vuodet 2004–2014. Tämä kertoo jotain siitä, missä vaiheessa käsitteestä post-NPM on alettu tutkimusartikkeleissa keskustella. Artikkelit käsitelivät julkista sektoria useassa eri maassa erilaisista näkökulmista. Tutkimusten kohteena olivat terveydenhuolto Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa, Norjan, Ranskan ja Uuden-Seelannin hallinto, työvoimapaalvelut Australiassa, Espanjan paikallishallinto sekä Yhdysvaltojen liittovaltion byrokratia.

Christensen & Lægreid (2011: 469) pohtivat tutkimuksessaan empiirisen datan riittävyyttä antamaan vastauksia tutkimuksensa kolmeen teoreettiseen näkökulmaan. Heidän tutkimuksessaan käytettiin kansainvälisesti melko ainutlaatuista tietokantaa kattaen kaikki ministeriöiden virkamiehet ja kolmasosan virkamiehistä keskushallinnoissa. Lodge & Gill (2011: 161) painottavat NPM ja post-NPM -ilmiön selkeää kuvaamista ja määrittelyä sekä useiden erilaisten menetelmien hyödyntämistä uusissa tutkimuksissa. Heidän mukaansa NPM ja post-NPM ovat akateemisia keksintöjä kuvaamaan laajempaa empiiristä kehitystä. Jos keskustelua jatketaan epäselvillä määritelmillä, täytyy olla varovainen, että jonkin asteinen empiirinen relevanssi säilytetään.

Veronesi & Keasey (2012: 275) olivat tarkoituksella ottaneet tutkimukseen sekoituksen erilaisista organisaatioista erilaisilla tehtävillä saavuttaakseen niiden sisäisiä ja välisiä tapausanalyysyjä. He käyttivät myös erilaisia kvalitatiivisia metodeja välttääkseen riskejä. Tutkimuksessa oli tarkasti kuvattu, kuinka se on toteutettu laadun varmistamiseksi. Anderssonin ja Liffin (2012) tutkimus käsittelee yksittäistä reformityökalua ja antaa siten käytännön esimerkin post-NPM reformista. Heidän tutkimuksessa on käsitelty myös

paljon ammatillista ja hallinnollista tilivelvollisuutta ja vastuuta sekä terveydenhuollon erityispiirteitä ja tiimityöskentelyä. Kaikissa kirjallisuuskatsaukseen mukaan valituissa tutkimuksissa oli kuvattu tutkimuksen tarkoitus, aineistonkeräysmenetelmät ja tulokset. Tutkimuksen eettisyyttä tai luotettavuutta ei kaikissa ollut pohdittu.

Tutkimusmetodeista eniten oli käytetty vertailumenetelmää, kuten Anderssonin & Liffin (2012: 843–844) tutkimus moniammatillisesta yhteistyöstä. Tässä kirjallisuuskatsauksessa ei kuitenkaan valittu tutkimuksia mukaan tietyn tutkimusmetodin mukaan. Vaan sen mukaan, oliko post-NPM tutkimuksen aiheessa läheisesti mukana. Vertailututkimuksia oli mukana kuusi kappaletta ja yhdessä tutkimuksessa oli haastattelujen lisäksi käytetty vertailumetodia. Mukaan tuli myös yksi kirjallisuuskatsaus, yksi haastattelututkimus ja yksi kyselytutkimus.

Tutkimusartikkelit olivat julkaistu eri hallintotieteen alan lehdissä. Kirjallisuuskatsauksen artikkeleja ei valittu vain tietyistä aikakauslehdistä, mutta lehden nimi huomioitiin ja siihen suhtauduttiin kriittisesti, jotta aineisto varmasti pysyisi hallintotieteiden alueella. Mukaan tulivat lehdet kuten *Public Management Review*, *International Review of Administrative Sciences*, *International Journal of Public Sector Management*, *Administration & Society* sekä *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Tutkimukset eivät keskenään sisältäneet viittauksia toisiinsa. Sama kirjoittaja, kuten Christensen, Fimreite ja Læg Reid, esiintyivät tekijäluetteloissa useamman kerran. Tämäkin huomioitiin tutkimuksia valittaessa, että mukaan saatiin eri tutkijoiden tekemiä tutkimuksia.

#### 2.4. Aineiston analyysimenetelmä

Kirjallisuuskatsauksen ei ole tarkoitus olla vain yhteenveto luetuista artikkeleista. Eikä myöskään lista kirjoittajista, joiden kanssa tutkija on samaa mieltä tai eri mieltä. Hyvällä kirjallisuuskatsauksella on suurempi tarkoitus toimia aineiston lähteenä itsessään. Valitut artikkelit on luettava yksityiskohtaisesti, näin relevantin informaation tulisi nousta esiin. Toistuvat keskeiset teemat aineistossa tulee rekisteröidä, nämä toimivat usein kes-

kustelun lähteenä lopullisessa raportissa. Tässä vaiheessa tutkija alkaa muodostaa tulkitsevia muistiinpanoja tulosten yhteen vetämiseksi ja sallivat siten tutkijan kommentoida sisältöä. Nämä muistiinpanot viedään usein johtopäätöksiin sellaisenaan tai hiukan korjattuina. (McNabb 2008: 374, 376.)

Yksi tapa järjestää tutkimukset lopuksi on järjestää ne tutkittavan keskeisen ilmiön tärkeimpien osateemojen mukaan. Tällöin on kyseessä kvalitatiivinen lähestymistapa. (Creswell 2003: 47.) Viimeisenä prosessin vaiheena tutkija on rekisteröinyt kaiken kirjallisen informaation lähdeaineistosta. Tämä sisältää yleensä informaation kirjoittajista, kuinka tutkimukset on toteutettu, informaation kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa käytetyistä lähteistä ja mahdolliset yhteydet muihin lähteisiin tulee tutkia. Viimeisenä prosessin vaiheena esitetään ja raportoidaan johtopäätökset. (McNabb 2008: 376.)

Kirjallisuuskatsaus on metodi ja tutkimustekniikka, jossa tutkitaan tehtyä tutkimusta eli kootaan tutkimuksien tuloksia, jotka ovat perustana uusille tutkimustuloksille. Kun kirjallisuuskatsauksessa kiinnitetään huomio käytettyjen lähteiden keskinäiseen yhteyteen ja tekniikkaan, joilla siteeratut tulokset on hankittu, puhutaan systemaattisesta kirjallisuuskatsauksesta. Tämä kirjallisuuskatsaus on toteutettu systemaattisena katsauksena. Kyseessä ei ole integroiva kirjallisuuskatsaus, koska tutkimusaineisto on seulottu ja valittu tarkasti. Tässä katsauksessa on tosin sallittu erilaisin metodisin lähtökohdin tehdyt tutkimukset analyysin pohjaksi. (Salminen 2011: 1,4,8.)

Kirjallisuuskatsauksella voidaan tarkoittaa puolueetonta vertaisarviota, jolla pyritään varmistamaan materiaalin tieteellinen merkitys ja pätevyys. Käsite voidaan ymmärtää myös yleiskatsauksena tietyn aihepiirin tutkimukseen. Usein lähestymistavassa yhdistyvät molemmat ulottuvuudet. Näin ollen laadullinen katsaus on yleiskatsauksellisella tasolla tapahtuva kriittinen arvio ja kartoitus tietyn aihepiirin tutkimukseen, jossa kritiikki ei kohdistu tiettyyn yksittäiseen tutkimukseen, kuin tiettyyn teoriaan, lähestymistapaan tai näkökulmaan. Systemaattisesti koottua aineistoa tieteellisistä aikakauskirjoista voidaan pitää luonteeltaan empiirisenä. Laadullisen katsauksen logiikka rakentuu aiemmin julkaistujen tutkimusten analyysin ja edelleen analyysin pohjalta rakennetun synteessin varaan. Analyysivaihe tarkoittaa aineistoon perehtymistä sekä ryhmittelyä ja luokittelua

laadullisin menetelmin. Analyysivaihe on käytännössä ainakin osittain päällekkäinen synteosivaiheen kanssa. Tutkijan omaehtoisen tiedonprosessoinnin varaan rakentuvalla lähestymistavalla ei voida osoittaa loogisia, toisiaan kronologisesti seuraavia vaiheita. (Kallio 2006: 20–22.)

Ajattelua on vaikea kuvata raportissa, mutta tutkimuksen loogisen etenemisen kuvaus kronologisesti osaltaan ilmentää tutkimukseen liittyvää ajattelua. Systemaattiselle analyysille on ominaista runsas lähdeviittaus ja tutkijan oman tulkinnan erottaminen alkuperäisteksteistä. (Törmänen & Paasivaara 2009: 24.) Hakusanan ja valintakriteerien avulla löydetyistä artikkeleista tarkasteltiin ensin otsikkoa ja tiivistelmää, jonka perusteella valittiin aiheeseen sopivat artikkelit, joista oli koko teksti saatavilla. Tutkimusartikkelien taulukointi edesauttoi merkityksellisten tutkimusten valintaa. Jäljelle jääneitä, valittuja artikkeleita luettiin useampaan kertaan etsien post-NPM:ia käsitteleviä teemoja ja yhteyksiä toisiin tutkimuksiin. Aiheet alkoivat kerääntyä tiettyjen otsikoiden alle, joita alkuun oli kymmenkunta. Uudestaan tekstiä lukemalla ja analysoimalla, otsikot tiivistyivät viiteen alaotsikkoon, joihin tutkimusaineistosta nousseet asiat kerääntyivät. Lopuksi tehtiin aineiston synteesi. Tätä synteesiä käytettiin perustana dokumenttianalyysille.

## 2.5. Kirjallisuuskatsausta täydentävä dokumenttianalyysi

Kirjallisuuskatsauksen lisäksi tutkimuksessa käytetään täydentävänä metodina dokumenttianalyysia. Kirjallisuuskatsaus itsessään avaa käsitettä post-NPM ja vastaa pääsääntöisesti kahteen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Kolmanteen tutkimuskysymykseen, eli siihen miten post-NPM piirteitä on näkyvissä julkisen terveydenhuollon johtamistrendeissä, haetaan vastausta dokumenttianalyysin avulla. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa voidaan tietoa kerätä tavalla, jossa pyritään ymmärtämään toimijoita heidän itsensä tuottamien dokumenttien avulla. Näitä ovat esimerkiksi viralliset dokumentit, tässä tutkimuksessa julkisen organisaation hallituksen pöytäkirjat. (Hirsjärvi ym. 2007: 212.)

Kirjallisuuskatsaukseen valituista tutkimuksista yksikään ei sijoitu Suomen julkiselle sektorille. Suomen julkinen sektori on ollut ja on isojen muutosten kohteena ja yksi eniten reformiaallon alle joutunut sektori on julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto. Tällä perusteella dokumenttianalyysin kohteeksi valittiin julkisen sektorin aloista terveydenhuolto. Kirjallisuuskatsauksen tuloksia post-NPM:sta haluttiin laajentaa dokumenttianalyysin avulla käytännön johtamiseen ja erityisesti käytännön johtamiseen terveydenhuollossa.

Kirjallisuuskatsauksessa esille nousseita merkittävämpiä kansainvälisiä post-NPM trendejä peilataan Suomen julkiselle sektorille ja siellä julkisen terveydenhuollon johtamismuutoksiin dokumenttianalyysin avulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristön keskeinen muutoshaaste on seuraavina vuosikymmeninä kansainvälisestikin nopea väestön ikääntyminen. Se aiheuttaa palvelutarpeen kasvua ja samalla tilannetta vaikeuttaa työvoiman tarjonnan supistuminen. Kuntatalouden heikkenemisestä johtuu välitön vaatimus hillitä menojen kasvua ja parantaa kuntien tuottavuutta. (Kortelainen 2009: 27.) Dokumenttianalyysin alussa kappaleessa neljä käsitellään laajemmin terveydenhuollon muutosta.

Kirjallisuuskatsauksen esiin nostamia NPM:n jälkeisiä johtamisen megatrendejä tutkitaan analysoimalla kohdeorganisaation julkisia ja kaikille avoimia dokumentteja etsien niistä mahdollisia piirteitä post-NPM:sta. Dokumenttianalyysin kohteeksi valittiin Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon ja peruspalvelukuntayhtymän hallituksen kokouspöytäkirjat vuodelta 2014 sekä Talousarvio ja –suunnitelma 2015–2017. Tutkimuksessa käytetyt pöytäkirjat ja kokouslistat ovat yleisesti saatavilla kohdeorganisaation eli Keski-Pohjanmaan keskussairaalan Internet-sivuilla Dynasty-tietopalvelussa. Talousarvio ja –suunnitelma 2015–2017 on luettavissa Keski-Pohjanmaan keskussairaalan Internet-sivuilta. Mukana olivat pöytäkirjat, jotka olivat saatavilla PDF-muodossa. Analyysin ulkopuolelle jäivät pöytäkirjojen kohdat, jotka oli julistettu salassa pidettäviksi. Hallituksen pöytäkirjoja vuodelta 2014 oli 12 kappaletta, joista analysoitiin lopulta valinnan jälkeen 8 kappaletta.

Kaikkiin valmiina oleviin aineistoihin on suhtauduttava kriittisesti ja mietittävä aineiston luotettavuutta (Hirsjärvi ym. 2007: 184). Koska kohde organisaationa on julkinen organisaatio ja dokumenteiksi on valittu julkisen organisaation hallituksen viralliset pöytäkirjat sekä julkinen talousarvio ja -suunnitelma, voidaan dokumentteja pitää lähtökohtaisesti luotettavina. Virallisten dokumenttien käyttäminen aineistona kuuluu kvalitatiivisiin tutkimusmetodeihin. Dokumenttianalyysi on narratiivista tutkimusta, jossa dokumentti ilmaisee tapahtumien kulkua. Valmiita aineistoja voidaan käyttää niiden sisällön kuvailuun ja selittämiseen. (Hirsjärvi ym. 2007: 184, 212–213.) Dokumentit luettiin läpi muodostaen kokonaisuus, jonka jälkeen kiinnitettiin huomiota kirjallisuuskatsauksessa esiin nousseiden teemojen esiintyvyyteen dokumenteissa. Tästä muodostui lopullinen dokumenttianalyysi.

## 2.6. Aineiston luotettavuus

Kirjallisuuskatsauksen onnistumisen kannalta kriittinen vaihe on hakutermin oikealla valinnalla (Salminen 2011: 10). Tässä tutkimuksessa käytettiin aineiston haussa vain yhtä hakutermiä; ”post NPM”. Hakutermin yksinkertaisuudella haluttiin päästä juuri tätä ilmiötä kuvaavien lähteiden lähelle. Hakutermin vähyys oli arveluttavaa, mutta aineistoa sillä saatiin kuitenkin kerättyä riittävästi. Yhden hakusanan käyttö saattoi rajata ulkopuolelle merkittäviä tutkimuksia. Tarkoituksena oli kuitenkin päästä aukaisemaan juuri kyseistä tutkimuksen kohteena olevaa käsitettä.

Jatkotutkimuksena, kirjallisuuskatsauksen tekeminen laajentamalla hakusanoja, saataisiin lisää tietoa post-NPM:n synnystä ja piirteistä. Koska kyseessä on historiallisesti nuori käsite, päädyttiin rajaamaan haku aluksi vuosien 2000 ja 2014 välille. Hakutulokista kuitenkin ilmeni, ettei hakutulosten määrä ja sisältö muuttunut vaikka ajanjakso lyhennettiin koskemaan vuosia 2004 ja 2014, joten kymmenen vuoden ajanjakso hakurajauksissa oli riittävä valittujen tutkimusten ajoittuessa vuosiin 2007–2014.

Useassa hakukriteerien mukaan esiin nousseissa tutkimuksissa oli mainittu post-NPM ikään kuin itsestään selvyytenä julkisessa johtamisessa meneillään olevasta NPM:n jäl-

keisestä aikakaudesta, mutta ilmiötä ei ollut kuitenkaan selitetty enempää tai pohdittu sen syntyä, kuten Lordin, Jeffersonin, Klassin, Nowakin & Thomasin (2013: 191) tutkimuksessa. Melkein kaikissa 164 tutkimuksessa mainittiin post-NPM aikakausi, mutta tähän katsaukseen valittiin ne, jotka käsittelivät ilmiötä enemmän ja syvemmin.

Vaikka hakutermi ja valintakriteerit oli tarkkaan määritelty ja mietitty, niin haku tuotti myös toisen tieteenalan tutkimuksia. Tämä vaatii joko hakukriteerien tarkennusta tai ainakin ehdottomasti tietokannan tarjoaman aineiston silmämääräistä valintaa otsikon, aiheen ja tieteenalan mukaan tutkijan toimesta. Hakua ei voi täysin automatisoida vaan se vaatii tutkijan tulkintaa lähteiden luotettavuudesta sekä aiheeseen sopivuudesta. Eri hakutermit saattoivat myös nostaa esiin samoja artikkeleita.

Kirjallisuuskatsauksen aineiston valinnassa pysyttiin täysin hallintotieteiden alueella. Tutkimuksia muiden tieteenalojen joukosta ei hyväksytty mukaan. Tämä tekee tästä kirjallisuuskatsauksesta hallintotieteellisesti pätevän. Valinnoissa pyrittiin välttämään myös yksipuolista tutkijoiden valintaa. Katsauksessa onkin täten vain muutaman kerran sama tutkija eri artikkeleiden tekijänä. Tällä haluttiin varmistaa näkökulmien monipuolisuus ja välttää tahatonta toistoa tutkimusaiheissa ja näkökulmissa. Tutkimukset käsittelivät julkisia organisaatioita eri maissa, jolloin aikaisempi perehtyminen eri maiden poliittisiin ja hallinnollisiin järjestelmiin olisi ollut hyödyksi.

Kaikki ensimmäisellä hakukerralla löydetty 164 artikkelia tallennettiin, jolloin niihin pystyi palaamaan uudestaan, varsinkin aineiston muodollisessa jaottelussa tehtiin useampi tarkistus. Tutkimuksen eteneminen nosti esiin uusia näkökulmia aineiston valintaan. Jos tutkimuksen teon jälkeen saadun tietämyksen jälkeen valittaisiin artikkelit mukaan uudestaan, valintakriteerit olisivat varmasti laajemmat. Kulman taakse olisi jälkeenpäin helpompi nähdä.

Suurien aineistojen käsittelyssä voi tapahtua virheitä. Tuliko kaikki tutkimukset varmasti käytyä läpi ja täsmäävätkö laskelmat ja lukumäärät? Aineistoluetteloja läpi käydessä voi jokin yksittäinen tutkimus mennä tahattomasti seulasta ohi. Tällainen mekaaninen virhe voi jättää tutkimuksen ulkopuolelle jotain merkittävää. Suurien aineistojen läpi



käyminen on teknisesti työlästä. Inhimilliset virheet ovat tutkimuksen teossa mahdollisia. Tutkijoiden oletetaan kuitenkin minimoivan nämä riskit. Metodologian kuvauksen pitäisi tuoda esiin kohdatut ongelmat, rajoitukset ja muun informaation, joka helpottaa tutkimuksen kriittistä tarkastelua. (O’Sullivan ym. 2010: 481.)

Kvalitatiivinen tutkimus käsittelee merkityksiä ja kuinka ne ilmenevät henkilöille sosiallisissa tilanteissa. Tutkija ei voi olla täysin objektiivinen tällaisessa tutkimuksessa. Koska toiminta vaatii valintaa tai aloitekykyä, se on ennakoivaa. Toiminnan aloitteentekijä on aina prosessissa, etsimässä ymmärrystä. Aikaisemmista merkityksistä tulee pohja ja tausta seuraaville lisäkokeille. Kun näin tapahtuu, varastoidut merkitykset joutuvat uudelleen tarkasteltaviksi, kun kokemus laajenee ja kehittyy. Tutkijalla on aina ennakkoymmärrys mukanaan, kuin myös ennakkokäsitys tutkittavasta aiheesta. (Greene 1990: 175–176.) Tutkijan arvion varassa lopulta on mitä valitaan mukaan. Olivatko nämä valinnat oikeita ja riittäviä, kun kyseessä on isot määrät lähdeaineistoa? Tämän pystyy arvioimaan vasta tutkimuksen lopputuloksista.

Ominaista tieteelliselle tiedolle on se, että se on pyritty hankkimaan mahdollisimman objektiivisesti ja puolueettomasti, välttämällä subjektiivisia kannanottoja. Toisaalta tieteellinen tiedonhankinta ei koskaan voi olla arvovapaata, vaan tutkijan omaksuvat käsitykset luotettavasta tiedosta ja todellisuudesta vaikuttavat voimakkaasti tieteellisiin tuloksiin. Tutkijan ontologiset sitoumukset vaikuttavat siihen millaisia tuloksia hän saa. Mitä hän pitää todellisuutena, olevana ja ylipäättään tutkittavana asiana. Vaatimus täydellisestä objektiivisuudesta on usean tieteen alalla tieteen ihanne, tavoite, jota kohden pyritään. (Metsämuuronen 2001: 11–12.)

Kirjallisuuskatsaus ei saa olla vain yhteenveto aihetta käsittelevistä tutkimuksista, vaan kriittinen arviointi siitä, mitä kirjallisuuskatsauksen tekijä pitää merkityksellisenä kirjallisuutena oman erityisen tutkimusongelmansa kannalta. Kirjallisuuskatsauksessa käytettävien artikkeleiden tulee olla peer reviewed eli vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita. Kirjallisuuskatsauksen tulee olla myös fokusoitunut, ei toistava. Saman idean, teorian tai löydöksen uudelleen ja uudelleen toistaminen ei tee siitä validia, perusteltua ja pätevää. (Hesse-Biber 2010: 37–38.)

Tutkimuksen tekemisessä kirjallisuuskatsauksen avulla sisältyy siihen kaksi oleellista kohtaa aineiston luotettavuuden varmistamiseksi. Nämä ovat hakutermin oikea valinta ja kun tehdään synteesiä tuloksista, tulee tarkkailla myös aineiston laatua luotettavuuden ja tarkkuuden varmistamiseksi. Ominaista tieteelliselle tiedolle on se, että se korjaa itse itseään. Oikea tieto saa vahvistusta uusista tutkimustuloksista, mutta väärä tieto kumoutuu tai sitä ei kyetä verifioimaan. Tieteellisten tulosten tulee olla jonkun toisen tutkijan toistettavissa. (Metsämuuronen 2001: 8.)

Kirjallisuuskatsausta haluttiin täydentää dokumenttianalyysillä. Tarkoituksena oli dokumenttianalyysin avulla jäsentää teoriakeskustelua ja selvittää mitä on post-NPM dokumenttianalyysin perusteella. Dokumenttien luotettavuutta pohtiessa niiden puolesta puhuu se, että ne ovat julkisen organisaation virallisia dokumentteja ja sijoittuvat ajallisesti samaan aikakauteen kuin kirjallisuuskatsaukseen valitut tutkimukset, tosin vain vuoden pituiselle ajanjaksolle. Dokumentit antavat relevantin kuvan tutkimuskohteesta, mutta suppean sellaisen. Niitä analysoidaan kirjallisuuskatsauksen tuloksiin peilaten, mutta mukana on myös tutkijan käsitys siitä, miten post-NPM ilmenee dokumenttien perusteella kohdeorganisaation käytännön johtamisessa.

### 3. POST-NPM MEGATRENDIT

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää ja valita laadukkain materiaali vastaamaan tutkimuskysymyksiin suorittamalla metodologinen seulonta. Koko tekstin ja laadun perusteella kirjallisuuskatsaukseen valittiin lopulta n=12 tutkimusta. Tässä luvussa tutkimukseen mukaan valitut tutkimusartikkelit on koottu yhteen. Ensimmäisessä alaluvussa tutkimusartikkelit esitellään lukijalle. Loppuosa luvusta kolme on otsikoitu post-NPM megatrendien ja muiden keskeisimpien havaintojen mukaan, jotka muodostuivat kirjallisuuskatsauksen aineiston analyysivaiheessa. Yhteen alalukuun on koottu myös kirjallisuuskatsauksessa esille nousutta kritiikkiä post-NPM ideologiaa kohtaan. Luvun kolme loppuun on koottu vielä yhteen teoreettisia huomioita.

#### 3.1. Post-NPM:ia koskeva tieteellinen tutkimus

Lopulliseen kirjallisuuskatsaukseen valittu aineisto on kuvattuna taulukossa 1. Taulukossa on lueteltuna artikkelit, artikkelin kirjoittajat, lehtitiedot sekä artikkelin teema. Taulukossa on lyhyesti kuvattu kirjallisuuskatsauksessa mukana olevien artikkelien käsitys post-NPM:sta sekä kuvaus artikkelien tutkimusasetelmasta ja metodista.

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen tutkimusten käsitys post-NPM:sta.

Artikkeli	Teema	Käsitys post-NPM:sta	Tutkimusasetelma ja metodi
<i>Addicott, Models of governance and changing role of the board in the "modernised" UK health sector, Journal of Health Organization and Management 22: 2, 147–163, 2008.</i>	Verkostomallien lisääntynyt käyttö palvelumuo- tona ja hallintomallina Britannian julkisella sek- torilla. Johtokuntien toi- minta terveydenhuollossa post-NPM:n ideologian mukaisen vastuullisuu- den kehityksessä.	Post-NPM:n ideologian mukaisen hallinnon kyvyt- tömyys vaikuttaa, tulokse- na sekavat ja ristiriitaiset rakenteet, jotka ovat hai- tanneet verkostojen alku- peräistä tarkoitusta levittää parhaita käytäntöjä yli organisaatorajojen.	Vertaileva ta- paustutkimus viidestä verkos- tosta.

<p><i>Andersson &amp; Liff</i>, Multi-professional cooperation and accountability pressures: Consequences of a post-new public management concept in a new public management context, <i>Public Management Review</i> 14: 6, 835–855, 2012</p>	<p>Post-NPM reformin mukaisen moniammatillisen tiimin selviytyminen NPM reformien täytäntöönpanon tuloksena syntyneen tilivelvollisuuden vaatimuksesta erilaisten strategioiden avulla.</p>	<p>Moniammatillinen yhteistyö on esimerkki post-NPM reformista, johon vaikuttaa sen sovellettavuus NPM kontekstiin.</p>	<p>Kolmen moniammatillisen tiimin vertailututkimus.</p>
<p><i>Bezes, Fimreite, Le Lidec &amp; Lægreid</i>, Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France, <i>Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions</i> 26: 1, 147–175, 2013</p>	<p>Organisatoriset muutokset kahdessa erilaisessa hallinnon järjestelmässä.</p>	<p>Horisontaalinen laajentuminen on voimakas uudelleenorganisoinnin trendi, jota pidetään post-NPM trendinä.</p>	<p>Vertailututkimus.</p>
<p><i>Christensen, Fimreite &amp; Lægreid</i>, Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations, <i>International Review of Administrative Sciences</i> 73: 3, 389–408, 2007</p>	<p>Norjan ministeriöiden fuusioituminen, whole-of-government - reformi.</p>	<p>Koordinoitu toiminta voi olla rajoittunutta ilman perustavaa laatua olevia muutoksia vastuujärjestelmissä, hallitsevissa kulttuureissa ja rakenteellisissa järjestelyissä.</p>	<p>Transformatiivisen lähestymistapa, haastattelututkimus.</p>
<p><i>Christensen &amp; Lægreid</i>, NPM and beyond – structure, culture and demography, <i>International Review of Administrative Sciences</i> 74: 1, 7–23, 2008</p>	<p>Millä arvoasteella NPM:n ja post-NPM reformielementit on ymmärretty relevanteiksi ja merkittäviksi Norjan valtionhallinnossa.</p>	<p>Uusia hallinnon reformityökaluja on lisätty vanhoihin ja tämä on aiheuttanut lisääntynyttä kompleksisuutta.</p>	<p>Vertailtu virkamiehille vuosina 1996 ja 2006 tehtyjä kyselyjä.</p>
<p><i>Christensen &amp; Lægreid</i>, Ethics and administrative reforms: A study of ethical guidelines in central civil service, <i>Public Management Review</i> 13: 3, 459–477, 2011</p>	<p>Etiikka julkisissa organisaatioissa perustuen etiikan teoriaan ja organisaatioteoriaan.</p>	<p>Eettiset ohjeet voidaan pääasiallisesti lukea post-NPM reformi työkaluiksi, niiden käyttö on laajalle levinnyttä, mutta merkittävää vaihtelua on siinä kuinka tärkeinä virkamiehet niitä pitävät.</p>	<p>Empiirinen tutkimus Norjan hallinnon eettisistä yleisohjeista.</p>

<p><i>De Vries &amp; Nemec</i>, Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths, <i>International Journal of Public Sector Management</i> 26: 1, 4–16, 2013</p>	<p>Onko NPM jo aikansa elänyt?</p>	<p>Ei ole lainkaan varmaa mihin suuntaan julkinen sektori on menossa post-NPM aikakaudella. NPM on vielä käytössä, osamaista on valinnut muita vaihtoehtoja.</p>	<p>Olemassa olevien teorioiden tarkastelu. Kirjallisuuskatsaus.</p>
<p><i>Lodge &amp; Gill</i>, Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand, <i>Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions</i> 24: 1, 141–166, 2011</p>	<p>Artikkeli tutkii muutosta NPM:sta post-NPM:n Uudessa-Seelannissa.</p>	<p>Rajoitettua todistusaineistoa muutoksesta on havaittavissa. Perinteiset käsitukset ja tilapäiset ja poliittiset säännökset johtavat monipuolistumiseen.</p>	<p>Käytetty kolmea metodologista keinoa tutkia toimeenpanevaa hallitusta Uudessa-Seelannissa; dokumenttianaalyyysiä, haastattelua ja tapaustutkimusta.</p>
<p><i>Park &amp; Joaquin</i>, Of alternating waves and shifting shores: the configuration of reform values in the US federal bureaucracy, <i>International Review of Administrative Sciences</i> 78: 3, 514–536, 2012</p>	<p>Johtamistapojen vaikutus virastojen arvoihin. NPM ja post-NPM arvojen asettuminen ja tarttumisen käytäntöön. Reformiaallot.</p>	<p>NPM ja post-NPM arvot ovat käytössä rintarinnan.</p>	<p>Laaja kyselytutkimus Yhdysvaltojen liittovaltioiden virastojen työntekijöille.</p>
<p><i>Ramia &amp; Carney</i>, The Rudd Government's Employment Services Agenda: Is it Post-NPM and Why is that important?, <i>Australian Journal of Public Administration</i> 69: 3, 263–273, 2010</p>	<p>Artikkelissa arvioidaan muodostavatko viimeaikaiset työvoimapalvelujen rakenneuudistukset post-NPM ympäristön.</p>	<p>Työvoimapalveluiden rakenneuudistukset sisältävät merkittäviä post-NPM piirteitä. Kategorioiminen post-NPM:n on kuitenkin ongelmallista ohjausjärjestelmän sisältäessä NPM:n mukaisia markkinaperusteisia sopimuksia.</p>	<p>Kahden Australian hallituksen työvoimauudistusten vertailututkimus.</p>
<p><i>Veronesi &amp; Keasey</i>, A (new) model of board of directors: evidence from the National Health Service, <i>International Journal of Public Sector Management</i> 25: 4, 272–286, 2012</p>	<p>Terveydenhuollon hallintomallit.</p>	<p>Post-NPM:n ohjaamat lautakunnat korostavat voimakkaasti kollektiivista lähestymistapaa sisäisissä menettelytavoissaan, laajempaa näkökulmaa strategioinnissaan ja sidosryhmien suurempaa osallistumista päätöksentekoon.</p>	<p>Vertaileva tapaustutkimus.</p>

<i>Zafra-Gómez, Bólvivar &amp; Muñoz, Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments, Administration &amp; Society 45: 6, 710–747, 2012</i>	NPM ja post-NPM filosofian mukaisten julkisten organisaatioiden tu- loskehityksen erot.	Post-NPM piirteet organi- saatiossa parantavat talou- dellista menestymistä.	Empiirinen tutkimus Espan- jan paikallishal- linnosta.
---	--	--	---

Taulukossa 1 esitellyistä tutkimuksista nousi keskeisimpänä esiin seuraavia teemoja. Bezes, Fimreite, Le Lidec ja Lægreid (2013) pitävät horisontaalista laajentumista voimakkaana uudelleenorganisoinnin trendinä ja post-NPM trendinä. Christensenin, Fimreiten ja Lægreidin (2007) tutkimuksen mukaan koordinoitu toiminta voi olla rajoittunutta ilman perustavaa laatua olevia muutoksia vastuujärjestelmissä, hallitsevissa kulttuureissa ja rakenteellisissa järjestelyissä. Kolmas keskeinen teema on uusien reformityökalujen lisääminen vanhoihin työkaluihin, mikä on aiheuttanut lisääntyntä kompleksisuutta (Christensen & Lægreid 2008).

Eettisten ohjeiden lukeminen pääasiallisesti post-NPM reformi työkaluiksi nousee myös näkyviin tutkimuksista (Christensen & Lægreid 2011). Veronesin ja Keaseyn (2012) tutkimuksen tuloksista nousee esille post-NPM hallintojen korostavan voimakkaasti kollektiivista lähestymistapaa sisäisissä menettelytavoissaan, laajempaa näkökulmaa strategioinnissaan ja sidosryhmien suurempaa osallistumista päätöksentekoon. Ei ole kuitenkaan täysin varmaan mihin suuntaan julkinen sektori on menossa post-NPM aikakaudella New Public Managementin vielä vaikuttaessa (De Vries & Nemec 2013).

Kirjallisuuskatsauksen tutkimuksia lukiessa ja analysoitaessa päädyttiin valitsemaan seuraavat pääteemat nostettaviksi tarkemman tarkastelun alle; post-NPM:n kehittyminen, NPM ja post-NPM reformien sekoittuminen, arvopohjainen hyvä hallinto, poliittinen kontrolli, koordinaatio ja integraatio sekä kollektiivinen johtaminen.

### 3.2. Post-NPM:n kehittyminen

Christensen ja Læg Reid (2008: 7, 13) ovat tutkineet millä tasolla Norjan ministeriöt ovat havainneet NPM:n ja post-NPM:n mukaisia uudistuksia vuosina 1996 ja 2006 sekä mitkä ovat olleet kaikkien merkityksellisimpiä reformeja Norjassa kyseisinä vuosina. Vertailtaessa näitä kahta eri vuotta, voitiin todeta Norjan ministeriöiden kyllä menneen pidemmälle NPM:n mukaista reittiä, kun huomioitiin kuinka virkamiehet hahmottivat NPM reformien merkityksen eri vuosikymmenillä. Vaikka Norjassa vuosina 2001–2005 vallassa olleella hallituksella oli melko radikaali neoliberaalin uudistusohjelma, niin reformien tärkeyden ja merkityksen suhde pysyi vakaana. Mutta ilmeisiäkin muutoksia tapahtui. Tavoite- ja tulosjohtamisen työkalujen merkitys väheni, erityisesti tuloraportoinnin ja arvioinnin. Tämä on voinut selittyä osittain sillä, että virkamiehet eivät nähneet niissä enää 2006 mitään uutta ja merkittävää, vaan ne olivat jo käytäntöön vakiintuneita päivittäisiä työkaluja ja sekoittuneet uusiin reformeihin. Tämän päivän hallinnon politiikka Norjassa on kaksiselitteinen. NPM:n tahti on hiljentynyt, mutta ei ole kääntynyt päinvastaiseksi. Vaan post-NPM piirteet ovat täydentäneet aikaisempia NPM reformeja. (Bezes, Fimreite, Le Lidec & Læg Reid 2013: 155.)

Christensenin ja Læg Reidin (2008: 13–14) tutkimuksessa esille nousseita post-NPM:n mukaisia trendejä olivat joustavat ja itsehallinnoitavat budjetit, mikä merkitsee lisääntyntä keskittämistä määrärahojen jakamisessa. Muita uudistusten elementtejä, joiden merkitys oli viimeisinä vuosina kasvanut, olivat ministeriöiden ja virastojen suhteiden sääntely, kuten alempien virastojen ohjauksjärjestelmät. Toinen organisatorinen muutos oli valtio-omisteisten yritysten ja virastojen itsehallinnon lisääntyminen. Uusista reformeista post-NPM:n tyypillisesti liitetään erityisesti hallinnon kulttuuriin sidoksissa olevat reformit, kun taas muut uudet reformit edustavat NPM:n tehostamista. Kulttuurisidonnaisista elementeistä mm. tietoon perustuva johtaminen ja eettiset suuntaviivat luokiteltiin korkealle.

Toisaalta muut uusien reformien hallintokulttuuriset elementit, kuten arvojohtaminen ja virkasäännökset luokiteltiin alemmaksi. Myös uusien reformien rakenteelliset elementit, kuten tiimijohtaminen, nostettiin kasvavassa määrin tärkeimmiksi. Toisaalta, post-NPM

reformien uutuudenviehätys on saattanut nostaa niiden luokittelua merkitykseltään korkeammalle. NPM elementtien keskuudesta vanha periaate ” yhden tarkoituksen organisaatiosta” ja lisääntynyt erikoistuminen nähdään tärkeänä. Balanced scorecard ja benchmarking taas olivat menettäneet merkitystään tavoite- ja tulosjohtamisen työkaluina. (Christensen & Læg Reid 2008: 13–14.)

Yksikään New Public Managementin työkaluista ei ole noussut dominoivaksi, merkitykseltään muita vahvemmaksi, vaikka merkittävää vaihtelua on nähtävissä reformien tärkeudessa. Tulosjohtamisen työkalut nähtiin merkittävänä, kun taas markkinoihin liittyvät työkalut olivat menettäneet merkitystään. NPM:n reformeista on löydettävissä neljä pääryhmää; tulosjohtamisen reformit, hallintokulttuurin reformit, rakenteelliset reformit ja markkinareformit. Virkamiehien vastaamista reformivalikoimaan voidaan luonnehtia vastahakoiseksi, erilaistuneeksi ja kerääntyväksi. Uudistuksissa on nähtävissä karkea malli vuosien 1996 ja 2006 Norjan ministeriöiden vertailussa. Ei ole siirrytty kohti kattavampaa suorituskyvyn mittausjärjestelmää, vahvempaa markkinaohjautumista tai rakenteellista hajauttamista. (Christensen & Læg Reid 2008: 19–20.)

Jotkin uudistustoimenpiteet, jotka esiintyvät vahvasti vuonna 2006, eivät esiintyneet vielä vuonna 1996. Tällaisia voimakkaasti esiin tulevia olivat tietoon perustuva johtaminen ja hallinnon eettiset suuntaviivat. Jossain määrin on otettu käyttöön selvempi erottelu roolien välillä, kuten omistajien, ostajien ja tarjoajien välillä ja myös tiimijohtamisen merkitys korostui. Tämä tarkoittaa, että reformityökalut ovat laajentuneet viimeisen vuosikymmenen aikana. Yksityistäminen ja kaupallistuminen eivät ole kuitenkaan löytäneet tietään päivittäiseen työskentelyyn voimakasasteisesti. Monimutkaisuus on lisääntynyt. Uudet reformityökalut ovat tulleet vanhojen toimenpiteiden lisäksi. Täydentäviä post-NPM reformeja on enemmän nähtävissä kuin täysin vanhoja korvaavia. Uudet toimenpiteet on vain lisätty vähentämättä merkittävästi vanhoja. Yhdistelemällä lojaalisuutta vanhoille reformeille ja niiden muutoksille, virkamiehet voivat elää samanaikaisuuden dilemman kanssa olla sekä reformien kohteita että osanottajia reformien pyrkimyksiin. (Christensen & Læg Reid 2008: 19–20.)



Merkittävää vaihtelua on siinä miten tärkeäksi hallinnon reformityökalut koetaan, mutta vähemmän rakenteellisten reformien kokemisessa kuin muissa. Rakenteellinen hajauttaminen näyttää olevan yleinen samalla laajuudella käyttöönotettu trendi virkamiesten keskuudessa, huolimatta väestörakenteen profiilista, erilaisista rakenteellisista asetelmista ja hallintokulttuureista. Muiden pääryhmien reformityökalujen merkittävänä kokemiseen vaikuttavat hallintokulttuuri, johtajan asema ja pääasialliset tehtävät. Hallinnon koneisto ei ole yhdenmukainen ja homogeeninen kun kyseessä on reformien omaksuminen käyttöön. Ei ole olemassa yleistä tai yhteistä hallinnon doktriinia tai johtamisihannetta, jota olisi sovellettu kaikkialla hallinnossa. (Christensen & Læg Reid 2008: 20–21.)

### 3.3. NPM ja post-NPM reformit sekoittuvat

New Public Managementina tunnettu reformiaalto on lyönyt läpi useassa maassa. Kontekstin, rajoitteiden ja olosuhteiden muuttuessa, etenkin kun viimeaikaisin reformi tulee silmännähtäväksi, myös ajatukset reformeista muuttuvat. Normaalisti reformiaalto ei korvaa vakiintuneita hallinnon menettelytapoja tai perinteisiä poliittis-hallinnollisia piirteitä. Täten pääpiirteet ”vanhasta julkisesta hallinnosta” säilyivät, vaikka NPM sai alkunsa useissa angloamerikkalaisissa maissa 1980-luvun alussa. Samasta syystä post-NPM reformit ovat sekoittuneet joihinkin NPM:n piirteisiin. NPM:n mukaisia johtamistyökaluja on otettu käyttöön laajemmalti kuin markkinatyökaluja, eikä yksityistäminen ole ollut päästrategia. Tämä on ollut kyseessä myös viimeaikaisissa laajoissa yliopistojen laatureformeissa ja sairaalareformeissa. Jos NPM reformit eivät ole kovin syvään juurtuneet, voi olla helpompaa kokeilla post-NPM reformeja. Erityisesti niitä elementtejä, jotka ovat ”vanhan julkisen hallinnon” piirteitä. (Christensen & Læg Reid 2008: 8–9.) Keskeiset NPM työkalut yhdistyvät post-NPM:n whole-of-government -elementteihin muodostaen hybridin mallin (Christensen, Fimreite & Læg Reid 2007: 401).

Voivatko nämä kaksi mallia sitten esiintyä rinnakkain? Zafra-Gómez, Bólvivar ja Muñoz (2012: 735–736) toivat tutkimuksessaan esille, että voivat ja niiden täytyykin esiintyä. Jotta näin voisi olla, on tarpeen luoda mekanismeja viestiä näiden kahden muodon välil-

lä, jotta julkisen sektorin johtajat tunnistaisivat epäonnistumisen tekijät, mahdollistaen johtajien parantaa julkisyhteisöjen koordinaatiota ja ohjausta. Tarvitaan tiukempaa valvontaa kunnallisten organisaatioiden perustamien toimijoiden yli, koska tämä mahdollistaa paremman organisaation toiminnan koordinoinnin. Kun post-NPM työkalut on hyväksytty organisaatiossa, ne eivät normaalisti korvaa NPM työkaluja vaan ovat lisätyinä niihin tai sekoitettu jo olemassa oleviin työkaluihin melko kompleksisella tavalla. Tästäkin näkökulmasta ne eivät ole niin erillisiä. (Christensen & Lægreid 2011: 471, 474.) Myös Andersson ja Liff (2012: 852) toteavat tutkimuksessaan post-NPM:n muokaisen reformin, kuten moniammatillisen tiimityön, käyttöönoton voivan lieventää niitä toimimattomia tuloksia, joita NPM reformien omaksumisesta on saattanut seurata.

NPM ja post-NPM johtamisen reformit erotetaan usein toisistaan sen mukaan millä laajuudella ne asettavat markkinatyypiset arvot etusijalle. Kun reformit nousevat lainsäädännöstä tai toimeenpanevilta elimiltä, hallinnon tulee päästä eroon jäykästä kahtiajaosta tehokkuuden arvojen ja normatiivisten arvojen välillä. Byrokratia on itse asiassa kykenevä sekoittamaan kaksi eriävää päämäärää. Monimuotoinen johtaminen suhteessa sosiaaliseen yhdenmukaisuuteen on merkittävä arvo tulevaisuudessa. Monien ominaispiirteiden työvoima tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan organisaatioiden suorituskykyyn. Myös organisaatio-oikeus ja kuinka työntekijät sitä toteuttavat, on suhteessa käsiin työstä ja siksi sitä tulisi tutkia lisää. (Park & Joaquin 2012: 528).

Park & Joaquin (2012: 530) toteavat tutkimuksessaan byrokratian kattavan sekä normatiivisia että managerialistisia arvoja vaikka ne kahakoivat retorisisella tasolla tai uudistusten sisällöstä. Yksittäiset uudistusten puutteet, ajan kuluminen sekä ongelmien monimutkaisuus julkisessa hallinnossa on voinut johtaa hyväksymään ristiriitaiset arvot käyttöön rintarinnan. Ramia & Carney (2010: 263) toteavat tutkimuksessaan Australian työvoimapalvelujen rakenneuudistuksen sisältävän merkittäviä piirteitä muutoksesta kohti post-NPM:ia. Selkeimmin tämä näkyy työnhakijoiden sanktioiden lieventymisenä; julkisen pohdinnan palvelujen suunnasta ja tuloksista paremmin huomioon ottamisena; osallistavampana super-ministeriönä, joka sekoittaa työllisyyspolitiikan voimakkaammin koulutukseen ja työelämäsuhteisiin horisontaalisen hallintotavan mukaan sekä

vauhdittamalla resurssien ja palvelujen antamista moniongelmaisille työnhakija-asiakkaille.

Vaikka nämä muutokset luettaisiinkin post-NPM:ksi, on sen käsitteellinen määrittely ongelmallista ja ennenaikaista ottaen huomioon, että ohjaus perustuu markkinaehtoiseen sopimukseen, ylimääräisiä, valtioneuvoston määrittelemiä sosiaalisia tavoitteita ollessa vain muutama. Paradigmaattisten käsitteiden vaikea teoreettinen soveltaminen työvoimahallinnon palveluihin lisää vaikeuksia tuottaa ratkaisevia arviointeja. Se etteivät NPM ja post-NPM helposti kuvaudu erillisinä aikakausina lisää toisen käsitteellisen haasteen. (Ramia & Carney 2010: 263.)

NPM reformit koskivat pääasiassa vertikaalista erikoistumista (rakenteellista hajauttamista ja valtuuttamista) ja horisontaalista erikoistumista (yhden tarkoituksen – organisaatiot), mutta ei pystynyt tarjoamaan ratkaisua isompiin horisontaalisen koordinoinnin ongelmiin. Tämä antoi alkusysäyksen tai täydentyi samoihin aikoihin toisella hallinnon uudelleen muotoilun aallolla, post-NPM aikakaudella. Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa tätä vaihetta edelsi laaja agencification – prosessi. Muualla, kuten Skandinaviassa ajanjaksot eivät erotu niin selkeästi. Globaalin ja historiallisen kehityksen analysoiminen aikakauden puolivälissä ja organisaatiomuutoksien ymmärtäminen eri aikakausina vaatii vertailevaa näkökulmaa. (Bezes ym. 2013: 147–148.)

Byrokratia voi olla mukautuva organismi; New Public Management ja post-NPM, kuten edeltäjänsäkin on sekoitettu keskenään ja nouseva kuva varoittaa julistamasta, että NPM olisi kuollut. On yleisesti todettu, että ”yksi koko sopii kaikille” – reformit eivät toimi. Koska hallitusten työskentely tulee vain monimutkaistumaan, kaikkien reformipyrkimyksiä täytyisi pystyä ohjaamaan julkista hallintoa tavalla, joka mahdollistaisi tehokkaat toimet ja resurssien vaikuttavan käytön. Tavoitteet, kuten kustannusten leikkaaminen, tulee olla perusteltu johtajille, arvioijille, poliitikoille ja kansalaisille niin, että kaikki ymmärtävät, että tehokkuus saavutetaan vain rajoituksilla. Julkijohtamisen reformit ovat haasteellisia, jos reformin arvot käsitetään toisensa poissulkeviksi. Byrokratian kehittyessä, on arvokasta muistaa arvojen historiallinen rakenne, ennen kuin kaikki taas muuttuu. (Park & Joaquin 2012: 529–531).

NPM reformit julkisella sektorilla ovat pääasiassa pyrkineet lisäämään tehokkuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Ylimääräisenä odotuksena reformeille on ollut myös julkisen sektorin johtamisen yksinkertaistaminen. Post-NPM eli NPM:n ”uudet” hallintokäytännöt eivät kuitenkaan ole syrjäyttäneet vanhoja käytäntöjä, vaan tulleet vanhojen lisäksi sillä seurauksella, että nyt on kohdattu useita hallintokäytäntöjä ja ollaan tilivelvollisia usealle eri foorumille, jotka kaikki käyttävät eri arviointikriteerejä. (Andersson & Liff 2012: 836.) Perinteisen Weberiläisen hallinnon piirteet, NPM:n ominaisuudet ja post-NPM ovat sekoittuneet monimutkaiseksi kombinaatioksi. Tällöin kohdataan sekoitus kestävydestä ja mukautumisesta hallinnon reformimenettelytavoissa. (Christensen & Lægreid 2008: 20.)

Modernien valtioiden organisaatiouudistuksissa on trendinä ollut idea valtion kasvavasta hajanaisuudesta lisääntyneen vertikaalisen erikoistumisen kautta. Vertikaalinen erikoistuminen ei kuitenkaan välttämättä ole määräävin muoto, eikä välttämättä ole systemaattisesti otettu käyttöön kaikissa ministeriöissä eikä toimintatavoissa. Kuva on paljon monimutkaisempi. Horisontaalinen laajentuminen on tärkeä ja voimakas uudelleenorganisoinnin trendi. Tätä trendiä kutsutaan post-NPM trendiksi ja se nähdään reaktiona tai jopa muutoksena, aikaisimmille NPM trendeille ja niiden odottamattomille ja ei-toivotuille seurauksille. Horisontaalisen laajentumisen ”mustaa laatikkoa” voi avata tunnistamalla kolme perussyötä. Ensiksi, yhdistämällä yksiköitä voidaan vastata kordinoinnin ongelmiin. Toiseksi, horisontaalinen laajentuminen on myös tapa leikata julkisia menoja. Kolmanneksi, joissakin konteksteissa, yhteen liittäminen heijastaa poliittista strategiaa saavuttaen uudelleen poliittista kontrollia voimistamalla hierarkiaa. (Bezelym. 2013: 171.)

#### 3.4. Arvopohjainen hyvä hallinto

Etiikasta on enenevässä määrin tullut viime vuosikymmenten modernien julkisten uudistusten fokus. Monet poliittiset johtajat ovat tässä onnistuneet, mutta usein on myös luvattu liikoja ja reformit ovat paljastuneet hätiköidysti tehdyiksi. Eettiset suuntaviivat ympäri maailman sisältävät suuren joukon asioita. Julkisessa organisaatiossa etiikkaa

määrittelevät yksittäisten virkamiesten tai johtajien ajatukset ja toiminta. Etiikalla on myös organisaatiossa työskenteleville eri ihmisille erilainen merkitys riippuen erilaisista analyyttisistä näkökulmista. Yksi näkökulma etiikkaan New Public Managementissa on avoimuus ja läpinäkyvyys. Muita NPM:n liittyviä eettisten suuntaviivojen aiheita ovat hallinnollinen vastuu ja palveluhenkisyys. (Christensen & Lægreid 2011: 460, 466–467.)

### *Eettiset ohjeet*

Eettiset ohjeet kuuluvat kuitenkin ensisijaisesti post-NMP reformeiden elementteihin yhdessä johtamiskoulutuksen, arvopohjaisen johtamisen, palveluhenkisyyden, tiimijohtamisen ja tietoon perustuvan johtamisen kanssa. Jotkin eettiset suuntaviivat kuten läpinäkyvyys, vastuullisuus ja palvelukeskeisyys ovat toisaalta selkeästi NPM sukuisia. Post-NPM:n liittyvät eettiset huolenaiheet vaihtelevat. Sen pääfokus, arvopohjainen hallinto, sisältää deontologisia sivumerkityksiä. Johtamisfokus ja koordinoinnin painotus sekä fiksut käytännöt keinona saavuttaa suurempaa vaikuttavuutta ja tehokkuutta selvästi sisältävät elementtejä konsekventtaalisesta etiikasta. Siten eettiset suuntaviivat sisältävät sekä NPM sukuisia toimenpiteitä että post-NPM työkaluja, mutta yleisesti ne nostavat esiin laajempia ja moniarvoisempia arvomaailmoja kuin yksipuolinen keskittyminen pelkkään tehokkuuteen NPM reformeissa. Julkiseen eetokseen ja arvopohjaiseen hallintoon fokusointi tuovat laajemmat eettiset aiheet takaisin reformien esityslistalle. Julkisten palvelujen korkeat eettiset standardit ovat edellytys julkiselle luottamukselle. (Christensen & Lægreid 2011: 467–468, 473–474 .)

Se kuinka hallinnon koneisto ottaa käyttöön reformityökaluja, kuten eettisiä ohjeita, ei ole tasalaatuista. Eettisten ohjeiden käyttö organisaatioissa on laajalle levinnyttä, myös verrattuna muihin reformi työkaluihin, mutta ne eivät ole hallitsevia työkaluja, vaikkakin äskettäin käyttöön otettuja. Virkamiesten eettiset ohjeet ovat melko monenkirjavia. Deontologiset, velvollisuusoppi elementit ovat selviä, samoin eettiset seuraukset, kun taas hyveen etiikka näyttää pienempää osaa. Eettinen kompleksisuus tai epäjohtamukaisuus voi ilmetä usealla tavalla. Kompleksisuus antaa toisaalta virkamiehille mahdollisuuden selvittää vaikeista ja erilaisista tehtävistä ja toimintaympäristöistä. Yksiulot-

teiset ohjeet olisivat problemaattisia. Myös yhteisymmärrykseen pääseminen kiinteimistä ja enemmän ohjeistavista eettisistä suuntaviivoista voi olla haastavaa. (Christensen & Lægreid 2011: 473–474.)

Eettisten ohjeiden ja reformitoimenpiteiden välillä saattaa löytyä jännitteitä. Eettiset ohjeet yhdistetään enemmän post-NPM:iin kuin NPM:iin, koska ne liitetään pääsääntöisesti hallintokulttuurin elementteihin. Toisaalta eettiset ohjeet sisältävät paljon laajemman kokoelman toimenpiteitä, jotka kattavat NPM, post-NPM ja perinteisiä Weberiläisiä arvoja. Tehokkuus orientoituminen ja eettiset ohjeet eivät myöskään korreloi negatiivisesti toisiinsa, päinvastoin ne saattavat voimistaa toisiaan. Erilaiset reformityökalut näyttävät täydentävän toisiaan sen sijaan, että veisivät eri suuntiin. Ei ole yhtä selitystä sille, miksi eri koulukuntien hallinnollisten työkalujen tärkeys vaihtelee. Kulttuuriset piirteet, kuten vaikuttavuus ja uudistusten suunta vaihtelevat, mutta rakenteelliset piirteet, kuten johtoasema ja tehtävä rakenne sisältävät myös vahvan selittävän tekijän. Se kuinka tärkeänä virkamiehet eettisiä ohjeita pitävät, riippuu näistä rakenteista. (Christensen & Lægreid 2011: 472–474.)

Julkishallinnon näkökulmasta on merkittävää sitoutuvatko julkiset johtajat, ja kuinka he sitoutuvat, luomaan julkista arvoa. Julkisten arvojen tärkeä seuraus on, että julkinen hallinto ja julkisen sektorin johtajien pitäisi käytännössä keskittyä vähemmän palveluntarjoajien väliseen kilpailuun ja sen sijaan helpottaa yhteistyötä julkisten virastojen ja laitosten sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Sen sijaan, että ajettaisiin kustannusten armotonta leikkaamista, palvelujen käyttäjämaksuja ja hallintoa kaupallisia perusteita noudattaen, julkinen arvo teoriassa edellyttää kollektiivista ja yhteiskunnallisesti laajaa pohdintaa toivottavista keinoista mahdollistaa palvelut ja asianmukaisista tavoista määrittellä tavoitteet, panokset ja tuotokset julkisen sektorin toimintaan. Julkisen arvon pitäisi innostaa strategiseen yhdentymiseen virastojen sisällä ja whole-of-government foorumeissa ja alojen verkostoissa. (Ramia & Carney 2010: 264–265.)

*Hyvä hallinto*

Nykyinen globaali kokemus osoittaa, että valtion rooli modernissa yhteiskunnassa on vähenemässä. Monet NPM:n perustuvat työkalut ja instrumentit ovat silti käytössä ja optimoitu tukemaan prosessien parantamista. Hallitukset yrittävät parantaa sisäistä työskentelyään. Ne tekevät tätä monilla erilaisilla malleilla, ainakin osittain NPM:sta poikkeavilla ajatuksilla, joka itsessään on osoittanut merkittäviä puutteita, vaikka painopiste näyttää siirtyneen tehokkuuden lisäämisestä vaikuttavuuteen. On näkyvissä muutos pienen hallinnon korostamisesta hyvän hallintotavan korostamiseen. Hallinto ei ole vielä täysin tullut takaisin, mutta ensimmäinen askel, edelleen eriävä, on siihen suuntaan otettu. (De Vries & Nemeč 2013: 13.)

Käsitteet ja ajatukset, jotka yrittävät mallintaa modernia julkista hallintoa ulkoistamalla kaikki julkiset tehtävät yksityisille markkinoille ja vaativat lisää markkinoiden kaltaisia mekanismeja julkiselle sektorille, ovat aivan varmasti menneisyyttä monessa, ellei kaikissa julkisissa sektoreissa maailmassa. Kirjallisuudessa NPM:lle ollaan heittävässä hyvästejä, mutta tähän tulisi kuitenkin suhtautua jonkin asteisella suhteellisuudella. Markkinavoimat, vapaat markkinat, ovat tänä päivänä paras mekanismi taloudellisten suhteiden sääntelemiseksi kilpailuolosuhteissa, kuten myös selkeä lainvoiman läsnäolo, korruptiotoimien estämiseksi. Talous on kuitenkin vain yksi osa ihmisen olemassaoloa. (De Vries & Nemeč 2013: 13.)

Isossa-Britanniassa on julkisella sektorilla siirrytty kohti hajautetumpaa ja pehmeämpää hallintomuotoa menemällä vertikaalisten linjojen poikki, jotka voimistuivat NPM:n aikana. NPM voimisti myös johtokuntien roolia ja tehokkaiden toimeenpanevien viranomaisten roolia julkisen sektorin johtamisessa. Nyt on pyritty lisäämään yhteistyötä palvelujen tarjoajien välillä ja siirrytty kohti kokonaisvaltaisempaa hallintoa, kumpanuutta ja verkostoitumista, kohti post-NPM:n filosofian mukaista pehmeämpää hallintoa. (Addicott 2008: 147–148.)

NPM ja post-NPM luottavat molemmat palveluiden tuottamiseen sekä kunnallisesti että yksityisesti. Post-NPM:ssä hallinto ottaa enemmän vastuuta palveluiden rahoittamisesta

kohdennetuille asiakkaille, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömille. NPM:ssa rahoitus meni sopimussuhteen perusteella palvelun tuottajalle. Post-NPM vetoaa enemmän perinteiseen käsitykseen ”sosiaalisesta kansalaisuudesta” palvelujen perustana tai palveluihin ”oikeutena”, jotka ovat suhteessa perinteiseen Weberiläiseen julkishallintoon. (Ramia & Carney 2010: 270).

### 3.5. Poliittinen kontrolli, koordinointi ja integraatio

Vastauksena kasvaneelle hajanaisuudelle, jota aikaisemmat NPM reformiohjelmat ovat aiheuttaneet, monet maat ovat ottaneet käyttöön koordinointi- ja integraatiostrategioita. Vaikka aikaisemmillä NPM reformeilla on saavutettu hyötyjä kuten selkeämpi visio ja tavoite, autonomisempi itsehallinto, helpommin mitattavissa olevat tulokset, selkeämpi vastuunjako ja enemmän kannustinten käyttöä, näyttää kaksi suurinta hajanaisuuteen liittyvää ongelmaa olevan poliittinen kontrolli ja koordinointi. Nämä kaksi huolenaihetta ovat post-NPM reformien eturintamassa. Post-NPM reformi voidaan nähdä whole-of-government – reformina, kun sen tarkoituksena on lisätä hallinnon kykyä selvittää pahoisia ongelmista (wicked problems) vähentämällä olemassa olevia toimintaloikoja ja parantamalla vertikaalisen ja horisontaalisen koordinoinnin toimintatapaa ja täytöntöönpanoa. (Christensen, Fimreite & Lægreid 2007: 390; Zafra-Gómez ym. 2012: 733–734.)

NPM reformien tarkoituksena oli kasvattaa tilivelvollisuutta erottelemalla organisaatiot tehtävän mukaan. Kun kasvaneen hajanaisuuden ongelma osoitettiin, yhden tarkoituksen yksiköiltä alettiin vaatia parempaa työn koordinointia, sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Post-NPM reformien tavoitteena on toimintojen koordinointi jo olemassa olevissa organisaatioissa kuin myös toimintojen rakenteellinen integraatio uusissa organisaatioissa. (Andersson & Liff 2012: 837–838.) Post-NPM:n keskeisiä piirteitä ovat verkostot, kumppanuus, yksimielisyys, yhteistyö, sisäinen johtajuus ja valittu johtokunta. (Addicott 2008: 151). Kasvattavatko uudet hallinnon toimielimet poliittista kontrollia yli hallintorajojen vai lisäävätkö ne institutionaalista ja professionaalista itsehallintoa tulee pitää mielessä. Myös tilivelvollisuuden linjat tulee olla selkeästi määritelty. (Christensen ym. 2007: 403, 405.)



Norjan hallinnon historian yksi suurimmista julkisen sektorin koordinoinnin reformeista on ollut vuonna 2006 työllisyysministeriön ja kansaneläkelaitoksen fuusioituminen, yhdistettynä muodollisella yhteistyöllä tämän uuden hallinnon ja paikallisen sosiaalipalvelun hallinnon kanssa, muodostaen yhden luukun palvelun. Keskushallinto ei kuitenkaan ota paikallisen hallinnon vastuuta, eikä päinvastoin. Reformin tavoitteena oli luoda enemmän työpaikkoja, tehdä hallinnosta käyttäjäystävällisempi, kokonaisvaltaisempi ja suorituskykyisempi. Reformi voidaan nähdä whole-of-government – aloitteena, jonka aikomuksena on lisätä hallinnon kykyä selvitä pirullisista ongelmista leikkaamalla poikki olemassa olevien menettelytapojen ja parantamalla vertikaalista ja horisontaalista koordinaatiota käytännöissä ja täytäntöönpanossa. Whole-of-government lähestymistapaa voidaan pitää reaktiona NPM reformien kahteen suurimpaan hajanaisuuden ongelmaan; poliittiseen kontrolliin ja koordinaatioon. (Christensen ym. 2007: 390–391.)

Tämän whole-of-government aloitteen tarkoituksena oli kohdata eri tasojen välinen koordinoinnin ongelma integroimalla muodollisesti palvelut, jotka ovat sekä keskushallinnon että paikallishallinnon vastuulla. Monitasoinen hallinto ja monitasoinen näkökulma korostuvat, kun eri hallintotasot joutuvat koordinoimaan tehtäviä samalla alueellisella tasolla ja saman johdon alla yhden luukun- palvelujen järjestämisessä kunnissa. (Christensen ym. 2007: 391.)

Tämän mittakaavan reformit, whole-of-government – reformit, joissa yhdistetään useamman laajan sektorin palvelut ja paikallinen palvelu, nähdään yleisesti hyvänä asiana. Vaikka hallitukset asettaisivat budjetin, ohjelman ja päämäärän organisaatioiden rajat ylittävälle toiminnalle, koordinoitu toiminta voi silti olla rajoittunutta ilman perustavaa laatua olevia muutoksia vastuujärjestelmissä, hallitsevissa kulttuureissa ja rakenteellisissa järjestelyissä. Tämä vaatii enemmän tai vähemmän pysyvää poliittista huomiota ja tahtoa seistä reformin täytäntöönpanon takana. (Christensen ym. 2007: 405–406.)

Hajauttamisen näkökulmasta organisaatiot, jotka jatkoivat jatkuvaa valvontaa, sen sijaan että sallivat täyden autonomian, saavuttivat paremman taloudellisen tuloksen. Syynä valvontaan on saattanut olla tarve koordinoida paremmin virastoja ja sen seurauksena on saavutettu myös parempi taloudellinen tulos. Kunnat, jotka eivät hajauttaneet toimin-

taansa, saavuttivat taloudellisia etuja. Tulokset osoittavat, että kunnat jotka eivät toteutaneet hajauttamisen prosesseja, mitä pidetään sekä post-NPM:n että Weberiläisen byrokratian olettamuksena, saavuttivat paremman taloudellisen tuloksen. Tämä johtaa pohdintaan, parantaako NPM:n ideologian mukainen hajauttaminen taloudellista tilannetta, mutta koordinoinnin ja ohjauksen puute heikentävät sitä. (Zafra-Gómez ym. 2012: 734.)

Whole-of-government reformeja käyttöönotettaessa voi esiintyä vastakkaisia eri suuntiin vetäviä voimia. Keskushallintoa painostetaan hajauttamaan päätöksentekoa. Keskushallintoa myös voimistetaan koordinoimaan käytäntöjen kehittämistä ja toimeenpanoa. Korkeantason politiikka ja muutokset keskushallinnon organisaatioissa eivät välttämättä ole tärkeimpiä reformityökaluja edistettäessä whole-of-government aloitteita. (Christensen ym. 2007: 406)

### 3.6. Kollektiivinen johtamiskulttuuri

Muutos kohti joined-up – hallintoa eli yhteen liitettyä hallintoa on teoreettisesti esitetty edustavan post-NPM:ia tai verkostohallinnon esikuvaa. Tämä hallintomalli keskittyy enemmän henkilöstösuhteisiin ja organisaatiokulttuurin tärkeyteen muutoksien ja uudistusten johtamisessa. Kollektiivinen kulttuuri, ennemmin kuin voimakas linjajohtaminen, on kuin liima, joka pitää organisaation yhdessä. (Addicott 2008: 150.) Moniammatillinen tiimi, tiimireformi, on esimerkki whole-of-government konseptista (Andersson & Liff 2012: 852).

Veronesi ja Keasey (2012: 272) ovat tutkineet englantilaisia kansallisia terveysjärjestöjä ja niiden hallinnon muodostavien johtajien kollektiivista käyttäytymistä ja sen vaikutusta heidän harjoittamaansa rooliin ja toimiin. He tutkivat myös millainen hallintomalli on luonteenomaista terveydenhuoltoalan organisaatioille. Päällekkäisten hallinto ideologioiden olemassaolosta johtuen terveydenhuoltoalan hallinnolle on ominaista erilainen sisäinen dynamiikka, prosessit ja erilaiset sitoutumisen tasot tehtävien harjoittamisessa. Post-NPM:n mukaan toimivat hallinnot toteuttivat näkyvää kollektiivista lähestymistä-

paa sisäisissä menettelytavoissaan, heillä oli laajempi näkemys strategisoinnissa ja suurempi sidosryhmien mukaan ottaminen päätöksentekoprosessiin.

Nämä ominaisuudet olivat erityisesti evidenttejä säätöiden hallituksille, joilla oli verkostomaiset periaatteet hallinnoida ja toiminta saavutti laajemman täytäntöönpanon kollektiivisen johtajuuden avulla. Tällainen hallintomalli siirtää terveydenhuollon organisaatioita kohti sosiaalista yritystä ja niistä oli löydettävissä samankaltaisia piirteitä kuin yksityisen sektorin hallinnoista. Tämä toi esille uuden merkityksellisen sivupiirteen perinteiselle terveydenhuollon hallinnon ymmärtämiselle, kattavan käsityksen rooleista ja johtajuuden säännöksistä, strategian muodostamisesta, seurannasta ja raportoinnista. (Veronesi & Keasey 2012: 272.)

Post-NPM:n mukaiset hallinnot parantavat läpinäkyvyyttä ja hajauttavat vastuuta organisatorisissa toimissaan noudattaen aktiivisesti kollegiaalista lähestymistapaa tehtävien hoidossa ylemmän johdon ollessa erityisesti halukas delegoimaan tehtäviä ja vastuuta. Nämä hallinnot näyttävät olevan strategisesti enemmän sitoutuneita uudelleen tasapainottamaan kansallisia prioriteetteja ja paikallisia tarpeita. Joten päätöksenteolla haluttiin tarjota relevanttia palvelua paikalliselle yhteisölle, palvelua jolla on merkitystä sidosryhmille. Keskeiset tavoitteet miellettiin välineiksi, ei lopullisiksi tavoitteiksi, jolla organisaatio pidettiin taloudellisesti kestäväenä. Olennaisesti, hallinnot olivat lähempänä ideaa tarjota paikallista palvelua tekemällä organisaatiosta enemmän yhteenliitettyjä, eteenpäin katsovia ja herkästi paikallisen väestön tarpeisiin reagoivia. Yleinen trendi osoittaa aitoon sitoutumiseen tehdä päätöksentekoprosessista yksimielisesti suuntautunut. (Veronesi & Keasey 2012: 278–279.)

Hallintojen tehokkuutta tutkittaessa kävi ilmi, että ne toimivat heterogeenisien oletusten alla, joita määrittävät erilaisten hallintomallien ja käytäntöjen samanaikaisuus. NPM:n mukaisille hallinnoille oli ominaista yksilön näkökulman valta-asema sisäisessä dynamiikassa, näkyvä taloudellisuus ja toiminnallinen tehokkuus strategisena suuntauksena. Päinvastoin, post-NPM:n mukaiset hallinnot korostivat enemmän selvää kollektiivista lähestymistapaa, sidosryhmien tehokasta osallistumista heidän päätöksentekoonsa ja ulospäin suuntautunutta strategista fokusta. Samalla tavalla hallinnot, jotka olivat siir-

tymässä NPM:sta post-NPM hallintoideologiaan, olivat kasvavassa määrin uudelleen muotoilemassa toimintaansa enemmän horisontaalisen ja yhteistyön mukaiseen hallintomalliin. (Veronesi & Keasey 2012: 283.)

Andersson ja Liff (2012: 836–837, 852–853) kuvaavat tutkimuksessaan post-NPM reformin käyttöä NPM kontekstissa. Heidän mukaansa post-NPM reformi ja NPM toimintaympäristö voivat toimia hyvin yhteen tai epäonnistua yhdessä. Post-NPM reformina he pitävät moniammatillista tiimiä, joka on muodostettu saamaan holistisempi kuva organisaation tarkoituksesta kuin yhden tarkoituksen NPM reformeilla. Moniammatillinen tiimi on esimerkki post-NPM reformista, johon vaikuttaa sen soveltaminen NPM toimintaympäristössä. Tiimin onnistumista voi kuitenkin heikentää NPM:n aiheuttama tilivelvollisuuden paine. Moniammatillinen tiimityö voi toisaalta myös lieventää NPM reformien toimimattomia lopputuloksia. Jos tiimin jäsenet jakavat vastuun, jota kasvanut tilivelvollisuus vaatii, voi tiimin yhteistyö parantua. Päämäärä on uhattuna, jos tiimi ei ole ehtinyt tilivelvollisuuden kasvaessa muodostaa sisäisiä yhteistyön rutineja. Käytönotetut standardoidut menettelytavat ja jaettu vastuu lievittävät negatiivisia lopputuloksia tilivelvollisuuden lisääntyessä yhteistyössä. Yhteistyö voi jopa tehostua.

### 3.7. Kritiikki post-NPM:ia kohtaan

Kritiikkiäkin kirjallisuuskatsauksen tutkimuksissa esitettiin post-NPM:ia kohtaan. Christensen ja Lægreid (2008: 13–14) pohtivat mahdollisuutta, että NPM reformeissa ei nähty enää mitään hyvää tai ne olivat jo niin käyttöön vakiintuneita ja uusiin reformeihin sekoittuneita, etteivät virkamiehet arvostaneet niitä enää. Myös post-NPM:n uutuudenviehätys on saattanut heidän mukaansa nostaa post-NPM reformien arvostusta korkeammalle. Ramia ja Carney (2010: 263) toteavat post-NPM käsitteen määrittelyn olevan ongelmallista ja ennen aikaista, jos ohjaus perustuu markkinaehtoiseen sopimukseen, eikä sosiaalisia tavoitteita ole määritelty. Heidän mukaansa se, etteivät NPM ja post-NPM kuvaudu erillisinä aikakusina lisää myös käsitteellisen haasteen.

Kaikkien julkisten tehtävien siirtäminen yksityiselle sektorille ei ole mahdollista, eikä markkinoiden kaltaisten mekanismien lisääminen ole aina järkevää. NPM:n pois heittäminen tulisi suhtautua jonkin asteisella suhteellisuudella. Markkinavoimat, vapaat markkinat ja selkeä lainvoiman läsnäolo ovat kuitenkin paras mekanismi korruption estämiseksi. (De Vries & Nemec 2013: 13.) Vaikka kaikki mahdollisuudet annettaisiin organisaatiot ylittävälle toiminnalle, voi koordinoitu toiminta silti olla rajoittunutta ilman muutoksia vastuujärjestelmissä, hallitsevissa kulttuureissa ja rakenteellisissa järjestelyissä. Tämä vaatii pysyvää poliittista huomiota ja tahtoa seistä reformin täytäntöönpanon takana. Tavoitteiltaan ja keinoiltaan kunnianhimoiset reformit voivat muuttua ja muokkaantua täytäntöönpanoprosessin aikana. Kaikki tämä tekee reformien vaikutuksien hallinnasta vaikeaa. (Christensen ym. 2007: 403, 405–406.)

Kuvaavaa post-NPM:lle on etsiä vikoja ja puutteita aiemmista hallinnon uudistusyrityksistä, kuten NPM:sta ja tarjota uuden teknologian ja osallistamisen työkaluja joilla parantaa julkista hallintoa. On myös toisaalta väitetty, ettei NPM:ää ole täysin saatu otettua käyttöön ja post-NPM on vasta tulossa, jos koskaan tuleekaan. Lodge ja Gill (2011: 141–142) ovat tutkineet väitettyä muutosta NPM:stä kohti post-NPM:ää Uudessa-Seelannissa. Heidän mukaansa jatkuvuus ja tilapäiset ja poliittisesti motivoituneet ratkaisut ovat aiheuttaneet monipuolistumista ennemmin kuin uuden aikakauden tai paradigman syntyä.

Uuden-Seelannin kertomus viittasi siihen, että väite diagnosoidusta megatrendistä, NPM:sta post-NPM:iin, on vaikea ylläpitää. Uudistukset, jotka ovat laajasti liitetty post-NPM:iin, osoittavat pitkäaikaisen huolenaiheen toimeenpanevaan hallintoon kuin yksistään NPM:n luomiin ongelmiin. Toisin sanoen, ennemmin kuin prosessia ”heilurina” seuraamme prosessia ”kerrospukeutumisenä”, jota ohjaa monipuolisempi prosessi kuin vain pettymys NPM:iin. (Lodge & Gill 2011: 160.)

Addicottin (2008: 158) tutkimuksessa kävi ilmi, että rakenteelliset verkostojen uudelleen järjestelyt olivat tarkoin kontrolloituja kansallisella tasolla, jolloin verkostojen päätöksenteossa oli mahdollisuuksia vain vähäiselle joustavuudelle ja innovaatioille. Verkostojen toimialat olivat kansallisesti määriteltä ja paikalliselle verkostolle jäi tehtäväk-

si toteuttaa määrättyä toimialaa. Jos paikallisella tasolla ei päästy yhteisymmärrykseen, tarvittava päätös tehtiin kansallisella tasolla. Verkostojen rooli oli rajoitettu kontrollin ollessa keskitettyä. Strategiseen päätöksentekoon verkostoilla oli vain pieni mahdollisuus vaikuttaa.

Johdettu verkostomalli ei ole ollut tarpeeksi voimakas syrjäyttämään vallitsevaa NPM hallinnon diskurssia tulohajauksesta ja keskitetystä vastuullisuudesta. Alustava käsitteellistäminen kumppanuudesta ja tiedon jakamisesta yli organisaatio- ja ammattirajojen on syrjäytetty alhaalta ylös johtamisella tulohajauksen kautta. NPM mallin mukaiset voimakkaat vertikaaliset linjat tekevät hankalaksi verkostojen kehittyä. Kun hallitus määräsi verkostojen rakenteen ja toiminnan ja päätöksenteko jäi perinteiselle ammattiin perustuvalla paikallisella tasolla, verkostoista tuli suuressa määrin tarpeettomia ja rajoituneita lopettaessaan päätöksenteon ja päätöksenteon tapahtuessa muualla verkostojen jäädessä strategisen päätöksenteon ulkopuolelle. Vallitseva NPM ideologia ja jatkuva fokus keskitettyyn tulohajaukseen ja kilpailuun tuottajien välillä, on varmistanut, että verkostomallilla on ollut vähäinen vaikutus modernin julkisen sektorin hallintoon tai järjestelyihin. (Addicott 2008: 161.)

Reformien kehityskaarta selittävät monenlaiset reformiprosessit, joita ohjaavat voimat täydentävät toinen toisiaan. Reformien seurauksia ei voida selittää yksittäisillä tekijöillä, vaan eri tekijöiden kombinaatiolla. Reformien historiallinen rakenne tulee nähdä autonomian ja yhdentymisen elementtien vastapainona. Autonomia ja yhdentyminen sekä erikoistuminen ja koordinaatio toimivat vastavuoroisina toisistaan riippuvina prosesseina. Globalisaation ja talouskriisien, ulkoisen paineen, NPM:n leviämisen ja institutionaalisten valintojen on oletettu lähentävän organisationaalisia muotoja tai ainakin yhdenmukaistavan uudelleenorganisoinnin trendejä. Näin ei ole kuitenkaan käynyt, koska valtiot eivät ole kohdanneet samanlaisia paineita, eivätkä omaksuneet samoja uudelleenorganisoinnin malleja. (Bezes ym. 2013: 170.)

Tästä on esimerkkinä Ranskan ja Norjan pyrkimykset uudistaa kontrollia johtamistyökalujen avulla. Ranska keskittyi horisontaaliseen laajentamiseen, kun taas Norjan hallitus pyrki suosimaan vertikaalista erikoistumista. Kaavamaisesti ajateltuna, Norjan hal-

linto suosi alojen sisäisiä reformeja vahvistamalla ministeriöiden siiloja, kun taas Ranskan valtio asetti etusijalle alojen sisäisissä reformeissa heikentää ministeriöiden johdonmukaisuutta ja otti uudelleen käyttöön koordinoinnin kysymykset. Norja uudelleen vahvisti historiallista vertikaalista erikoistumistaan, kun taas Ranska hybridisoi sen kahden rakenteellista erikoistumistaan – alueellista ja sektoriin perustuvaa. (Bezes ym. 2013: 170–171.)

### 3.8. Teoreettisten huomioiden yhteenveto

New Public Managementin tahti on hiljentynyt ja post-NPM piirteet täydentävät aikaisempia NPM reformeja (Bezes ym. 2013: 155). Keskeiset NPM työkalut yhdistyvät post-NPM:n whole-of-government - elementteihin muodostaen hybridin mallin (Christensen ym. 2007: 401). Post-NPM ja NPM voivat ja niiden täytyykin esiintyä yhtä aikaa (Zafra-Gómez ym. 2012: 735–736). Se etteivät NPM ja post-NPM helposti kuvaudu erillisinä aikakausina lisää käsitteellisen haasteen (Ramia & Carney 2010: 263). Uusia toimenpiteitä on lisätty vähentämättä merkittävästi vanhoja. Reformityökalut ovat siten laajentuneet. Post-NPM trendeihin liitetään hallinnon kulttuuriin sidoksissa olevat reformit, kuten tietoon perustuva johtaminen ja eettiset suuntaviivat, joita ei esiintynyt vielä 90-luvulla. Rakenteellisista elementeistä tiimijohtaminen on post-NPM trendi. (Christensen & Lægreid 2008: 13–14, 19–20.)

Eettiset ohjeet yhdistetään enemmän post-NPM:iin kuin New Public Managementiin, koska ne liitetään pääsääntöisesti hallintokulttuurin elementteihin. Julkiseen eetokseen ja arvopohjaiseen hallintoon fokusointi tuovat laajemmat eettiset aiheet takaisin reformien esityslistalle. Julkisten palvelujen korkeat eettiset standardit ovat edellytys julkiselle luottamukselle. (Christensen & Lægreid 2011: 472–474.) Post-NPM:n filosofian mukainen hallinto on pehmeämpi, kokonaisvaltaisempi ja korostaa kumppanuutta ja verkostoitumista. Julkisella sektorilla on siirrytty kohti hajautetumpaa ja pehmeämpää hallintomuotoa menemällä vertikaalisten linjojen poikki (Addicott 2008: 147–148). On näkyvissä muutos pienen hallinnon korostamisesta hyvän hallintotavan korostamiseen (De Vries & Nemeč 2013: 13). Post-NPM vetoaa perinteiseen käsitykseen ”sosiaalisesta

kansalaisuudesta” palvelujen perustana tai palveluihin ”oikeutena”, jotka ovat suhteessa perinteiseen Weberiläiseen julkishallintoon (Ramia & Carney 2010: 270).

#### *Post-NPM:n ja NPM:n erot*

Post-NPM ja NPM reformit sekoittuvat usein keskenään. Normaalisti reformiaalto ei korvaa vakiintuneita hallinnon menettelytapoja tai perinteisiä poliittis-hallinnollisia piirteitä. Tästä syystä post-NPM reformit ovat sekoittuneet joihinkin NPM:n piirteisiin. Uudet reformityökalut ovat tulleet vanhojen toimenpiteiden lisäksi sekoittuen monimutkaiseksi kombinaatioksi. (Christensen & Lægreid 2008: 8–9, 20.) Post-NPM reformia voidaan käyttää NPM toimintaympäristössä (Andersson & Liff 2012: 836–837). Kun post-NPM reformityökalut on hyväksytty organisaatiossa, ne eivät korvaa NPM työkaluja vaan tulevat niiden lisäksi tai sekoittuvat niihin kompleksisella tavalla. Post-NPM reformit ovat ennemminkin täydentäviä reformeja kuin täysin korvaavia. Sen sijaan, että erilaiset reformityökalut veisivät eri suuntiin, ne täydentävätkin toisiaan. (Christensen & Lægreid 2011: 472–474.)

Eettiset ohjeet kuuluvat ensisijaisesti post-NMP reformeiden elementteihin yhdessä johtamiskoulutuksen, arvopohjaisen johtamisen, palveluhenkisyiden, tiimijohtamisen ja tietoon perustuvan johtamisen kanssa. Eettisistä suuntaviivoista läpinäkyvyys, vastuullisuus ja palvelukeskeisyys ovat toisaalta selkeästi NPM sukuisia. Post-NPM:n pääfokus, arvopohjainen hallinto, sisältää deontologisia eli velvollisuusopillisia piirteitä. Johtamisfokus ja koordinoinnin painotus sekä fiksut käytännöt keinona saavuttaa suurempaa vaikuttavuutta ja tehokkuutta sisältävät elementtejä konsekventiaalisesta etiikasta. Siten eettiset suuntaviivat sisältävät sekä NPM sukuisia toimenpiteitä että post-NPM työkaluja, mutta yleisesti ne nostavat esiin laajempia ja moniarvoisempia arvomaailmoja kuin yksipuolinen keskittyminen pelkkään tehokkuuteen NPM reformeissa. Julkiseen eetokseen ja arvopohjaiseen hallintoon fokusointi tuovat laajemmat eettiset aiheet takaisin reformien esityslistalle. Julkisten palvelujen korkeat eettiset standardit ovat edellytys julkiselle luottamukselle. (Christensen & Lægreid 2011: 467–468, 473–474 .)



NPM reformeista tulosjohtamisen reformit ja markkinareformit ovat menettäneet merkitystään. Post-NPM trendejä ovat joustavat ja itsehallinnoitavat budjetit, mikä tarkoittaa määrärahojen keskitetympää jakamista. Post-NPM trendi on myös valtio-omisteisten virastojen ja yritysten itsehallinnon lisääminen. Itsehallinnon lisääntymisestä huolimatta, alempien virastojen ohjausjärjestelmät ovat käytössä. Yksityistäminen ja kaupallistaminen eivät ole nousseetkaan tärkeimmiksi. Rakenteellinen hajauttaminen on yleinen samalla laajuudella käyttöön otettu trendi, huolimatta rakenteellisista asetelmista ja hallintokulttuurista. Sen sijaan, hallinnon kulttuuriin sidoksissa olevat reformit ja rakenteelliset reformit ovat kasvattaneet merkitystään. Hallinnon kulttuuriin sidoksissa olevat uudet reformit ovat post-NPM reformeja, erityisesti tietoon perustuva johtaminen ja eettiset suuntaviivat. Muita reformeja pidetään NPM:n tehostamisena. (Christensenin & Lægroidin 2008: 13–14, 19–20.)

Molemmat reformit luottavat kuitenkin palvelujen tuottamiseen sekä kunnallisesti että yksityisesti. Post-NPM:ssa palveluja rahoitetaan kohdennetuille asiakkaille, kuten pitkäaikaistyöttömille. NPM:ssa rahoitus menee palvelun tuottajalle. Post-NPM näkee palvelut oikeutena, joka on suhteessa perinteiseen Weberiläiseen hallintoon. (Ramia & Carney 2010: 270). Reformit erotetaan usein sillä, millä laajuudella ne asettavat markkinatyypiset arvot etusijalle (Park & Joaquin 2012: 528).

Post-NPM:n mukaiset hallinnot parantavat läpinäkyvyyttä ja hajauttavat vastuuta organisatorisissa toimissa noudattamalla kollektiivista lähestymistapaa tehtävien hoidossa ylemmän johdon delegoidessa tehtäviä ja vastuuta. Post-NPM:n ohjaamat hallinnot toimivat päätöksenteossa kollektiivisesti, kuin sosiaalinen yritys. Keskeiset tavoitteet mielletään välineiksi pitää organisaatio taloudellisesti kestävä, ei lopullisiksi tavoitteiksi. Post-NPM:n mukaan toimivat hallinnot toteuttavat kollektiivista lähestymistapaa sisäisissä menettelytavoissaan, heillä on laajempi näkemys strategisoinnissa ja sidosryhmät on otettu mukaan päätöksentekoprosessiin. Nämä ominaisuudet ovat erityisesti verkostomallisin periaattein hallinnoivilla hallituksilla ja toiminta saavuttaa laajemman täytännönpanon kollektiivisen johtajuuden avulla. (Veronesi & Keasey 2012: 272, 278–279.) Post-NPM:n keskeisiä piirteitä ovat verkostot, kumppanuus, yksimielisyys, yhteistyö, sisäinen johtajuus ja valittu johtokunta (Addicott 2008: 151).

*Post-NPM:n kehitykseen vaikuttaneet tekijät*

Post-NPM on syntynyt tavoitellakseen kokonaisvaltaisempaa kuvaa organisaation tarkoituksesta ja päämäärästä, kuin NPM on voinut saavuttaa keskittymällä vain yhteen tarkoitukseen tai päämäärään (Andersson & Liff 2012: 836). Post-NPM on syntynyt halusta parantaa poliittista kontrollia ja koordinointia. Post-NPM reformi on whole-of-government – reformi, joka on syntynyt vastauksena NPM:n aiheuttamalle hajanaisuudelle. Sen tarkoituksena on lisätä hallinnon kykyä selvittää pahoista ongelmista vähentämällä olemassa olevia toimintaloikoja ja parantamalla vertikaalisen ja horisontaalisen koordinoinnin toimintatapa ja täytäntöönpanoa. (Christensen ym. 2007: 390; Zafra-Gómez ym. 2012: 733–734.) Post-NPM reformien tavoitteena on toimintojen koordinointi jo olemassa olevissa organisaatioissa kuin myös toimintojen rakenteellinen integraatio uusissa organisaatioissa. (Andersson & Liff 2012: 837–838.)

Etiikasta on tullut viime vuosikymmenten modernien julkisten uudistusten fokus. Eettiset ohjeet luetaan pääsääntöisesti kuuluvaksi post-NPM:n. (Christensen & Lægreid 2011: 460, 467). Ollaan siirtymässä takaisin kohti hyvää hallintoa (De Vries & Nemeč 2013: 13). Halutaan tarjota relevanttia palvelua paikallisille, palvelua jolla on merkitystä sidosryhmille. Halutaan pystyä reagoimaan herkästi paikallisen väestön tarpeisiin. Päätöksentekoprosessista halutaan yksimielisesti suuntautunut. (Veronesi & Keasey 2012: 278–279.) Julkisella sektorilla ollaan siirtymässä kohti hajautetumpaa ja pehmeämpää hallintomuotoa. On haluttu lisätä yhteistyötä palveluntarjoajien välillä ja siirtyä kohti kokonaisvaltaisempaa hallintoa, kumppanuutta ja verkostoitumista, kohti post-NPM:n filosofian mukaista pehmeämpää hallintoa. (Addicott 2008: 147–148.)

Horisontaalinen laajentuminen on tärkeä ja voimakas uudelleenorganisoinnin trendi. Tätä trendiä kutsutaan post-NPM trendiksi ja se nähdään reaktiona tai jopa muutoksena, aikaisimmille NPM trendeille ja niiden odottamattomille ja ei-toivotuille seurauksille. Horisontaalista laajentumista voi avata tunnistamalla kolme perussyytä. Ensiksi, yhdistämällä yksiköitä voidaan vastata koordinoinnin ongelmiin. Toiseksi, horisontaalinen laajentuminen on tapa leikata julkisia menoja. Kolmanneksi, joissakin konteksteissa, yh-

teen liittäminen heijastaa poliittista strategiaa saavuttaa uudelleen poliittista kontrollia voimistamalla hierarkiaa. (Bezes ym. 2013: 171.)

#### 4. POST-NPM JA TERVEYDENHUOLLON JOHTAMISMUUTOKSET

Tutkimuksen alussa esiteltiin dokumenttianalyysi tutkimusta täydentävänä metodina. Luku neljä koostuu tästä dokumenttianalyysistä. Dokumenttianalyysillä haetaan vastausta kolmanteen tutkimuskysymykseen eli siihen miten post-NPM piirteitä on näkyvissä julkisen terveydenhuollon johtamistrendeissä? Kirjallisuuskatsauksessa ei julkista sektoria rajattu tiukasti aineiston valinnassa, vaan tutkimukset käsittelivät post-NPM:ia julkisen sektorin eri toimialoilla. Suomessa tällä hetkellä julkisen sektorin toimialoista sosiaali- ja terveydenhuolto on voimakkaasti ollut uutisoituna ja reformien kohteena. Tällä perusteella terveydenhuolto valikoitui dokumenttianalyysin kohteeksi.

Dokumenttianalyysi tässä tutkimuksessa ei ole kattava, sen rajoituessa tiettyyn kohteeseen ja hyvin pieneen sellaiseen. Mukaan otetut dokumentit eivät myöskään yllä kuin yhden vuoden taakse, mikä tekee dokumenttianalyysistä vieläkin vaillinaisemman. Aluksi käsitellään kuitenkin laajemmin koko terveydenhuoltoa, terveydenhuollon johtamista ja terveydenhuollossa tällä hetkellä tapahtuvia muutoksia. Sen jälkeen analysoidaan kohdeorganisaation hallituksen pöytäkirjoja post-NPM:n näkökulmasta etsien käytännön esimerkkejä miten terveydenhuoltoa johdetaan. Tutkimusaiheen kontekstointi pieneen peruspalvelu- ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymään odotetaan antavan käytännön esimerkin terveydenhuollon organisaation johtamisesta muutospaineiden ja useiden vaatimusten alla.

Kompleksisuusajattelun mukaan henkilöstön kuuleminen ja kuunteleminen muutosten suunnittelussa ja toimeenpanossa parantaa uudistusten käytännön toteuttamista. Tämä johtuu sosiaali- ja terveyshenkilöstön vahvasta professionaalisuudesta. Professionaalisuuden ja kompleksisuuden yhteys näkyy myös organisaatioiden toimintamalleista, joiden keskeinen tunnuspiirre on kaksijakoisuus toisaalta hallinnolliseen ja toisaalta ammatilliseen toimintaan ja johtamiseen. Tämä piirre näkyy myös sosiaali- ja terveydenhuolto-organisaatioiden rakenteissa. Näitä tunnuspiirteitä ovat erityisesti hierarkkisuus ja spesialisoituminen. Hierarkkisuus ilmenee sekä hallinnollisessa että kliinisessä työssä. Spesialisoituminen on professionalisoitumisen edellytys ja korostaa sosiaali- ja terveydenhuolto-organisaatioiden eri ammattiryhmien välistä työnjakoa ja ammatillista

hierarkiaa tai tehtävänjakoa. Hierarkkisuus ja spesialisoituminen muokkaavat omalta osaltaan organisaation toimintamalleja ja johtamista ja edesauttavat kompleksisuuden ja monitulkintaisuuden syntymistä. Tämä muodostaa organisaation sisäisen kompleksisuuskehän. (Vartiainen 2012: 99–100.)

#### 4.1. Terveydenhuollon uudistus

Muutoksia terveydenhuollossa ohjaa hyvin pitkälti lainsäädäntö. Eduskunta päättää uudesta Sote-laista maaliskuussa 2015. Lailla aiotaan uudistaa kunnallisen sosiaali- ja terveyden huollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset. Sote-uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat palvelut koko maassa. Uusi palvelurakenne perustuu viiteen sosiaali- ja terveystalouteeseen, jotka järjestävät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Sote-alue on kuntayhtymä, johon kuuluvat kaikki alueen kunnat. Tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät tuottavat palvelut ihmisille ja kunnat rahoittavat sote-alueen toiminnan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.)

Lainsäädäntö on sulkemassa pienempiä toimintayksiköitä näillä vaatimuksillaan. Synnytyssairaaloiden alasajo on jo edennyt nopealla tahdilla. Synnytykset keskittyvät jatkossa isompiin sairaaloihin. Lakkautuksia aiheuttaa uusi terveydenhuoltolaki, joka mm. edellyttää, että kaikissa synnytysyksiköissä on oltava ympärivuorokautinen päivystysvalmius leikkaustoimenpiteitä varten. Terveydenhuoltolain mukaisesti myös vastuu ensihoidosta ja riittävän sairaankuljetusvalmiuden ylläpidosta on siirtynyt kunnilta sairaanhoitopiireille. Ensihoidossa yksityiset palvelun tuottajat ovat lopettaneet toimintaansa tai siirtyneet sairaanhoitopiirin työntekijöiksi. Muutoksien odotetaan parantavan terveydenhuollon laatua ja palveluiden saatavuutta. Palveluprosesseja selkeytetään ja turhia, päällekkäisiä työvaiheita poistetaan. Organisaatorakenteet muuttuvat, toimintaa tehostetaan entisestään, yksiköt kasvavat tai sulkeutuvat. Terveydenhuollossa muutoksia tapahtuu nyt samanaikaisesti ja paljon.

Uudistukset ovat liittyneet laajempaan julkisen hallinnon reformiin, jonka pyrkimyksenä on ollut julkisen toiminnan tehostaminen, kustannusten kasvun hillitseminen sekä palveluiden joustavuuden ja asiakaslähtöisyyden edistäminen. Johtamisen muutos on tätä päivää sosiaali- ja terveydenhuollossa. Managerialismi on noussut vanhojen johtamismallien rinnalle. Ylhäältä johtaminen on muuttunut ja nykytila vaatii johtamisen muuttumista. Erikoissairaanhoidossa siirrytään kohti ammatillisen senioriteetin ja managerialismin yhdistelmää. Perusterveydenhuollossa johtaminen on edelleen selkeästi kliinisestä työstä erottuvaa, hallintoon ja poliittisen päätöksenteon valmisteluun painotuvaa managerialismin suuntaan kehittyvää johtamista. Prosessien kehittäminen on haaste kaikille johtajille. (Viitanen, Kokkinen, Konu, Simonen, Virtanen & Lehto 2007: 7–10, 64–65.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon perusta Suomessa on tällä hetkellä valtion ja kunnan tuella toteutettu kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto. Julkisen sektorin ohella palveluja tuotetaan yksityisissä yrityksissä. Suomessa toimii myös laaja sosiaali- ja terveystalvelujen kenttä, joka tuottaa sekä maksuttomia että maksullisia palveluja. Kunnat vastaavat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä. Ne voivat tuottaa sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut yksin tai muodostaa keskenään kuntayhtymiä. Kunta voi myös ostaa sosiaali- ja terveystalveluja muilta kunnilta, järjestöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta. Sairaanhoitopiirit järjestävät erikoissairaanhoidon. Jotkut erikoissairaanhoidon palvelut järjestetään yliopistosairaaloiden erityisvastuualueiden pohjalta. (Sosiaali- ja terveystalveluministeriö 2013.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeisiä tavoitteita ovat väestön terveyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen, yhdenvertaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen koko maassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon perustalvelujen vahvistaminen. Tavoitteena on mahdollisimman laaja integraatio, jolloin muodostetaan palvelukokonaisuuksia ja sekä perus- että erikoistalvelut ovat saman johdon ja budjetin alla. Ihmisten palvelutarpeet huomioidaan kokonaisuuksina. Samalla kun järjestämisvastuuta keskitetään, varmistetaan lähitalvelut. Kunnilta odotetaan rohkeaa ja ennakkoluulotonta otetta, jotta laadukkaat ja oikeudenmukaiset palvelut voidaan turvata. (Huovinen 2013.)

#### 4.2. NPM terveydenhuollossa

Ostopalveluiden käyttö on selvemmin havaittavissa oleva NPM:n toimintamalli terveydenhuollossa. Ostopalveluiden käytössä on oltu varovaisia ja eniten sitä on käytetty perusterveydenhuollossa. Alueellisista ja organisatorisesti hajautetuista palveluista on luovuttu. Suurimmissa kaupungeissa hajautetusta organisaatiomallista luopumisen syynä on ollut alueellisten erojen kasvaminen liian suuriksi. Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyön kehittäminen ja synergiaetujen saavuttaminen on voinut olla uudistuksen tavoite, vaikka toimialat olisivat toimineet yhdistetyssä organisaatiossa lähes vuosikymmenen. Sosiaali- ja terveystoimen strategiseen johtamiseen sekä tulostamattomien käyttöön vaikuttavat erityisesti taloudelliset tekijät, johtavien viranhaltijoiden pysyvyys sekä sosiaali- ja terveystoimen sekä kaupungin keskushallinnon vuorovaikutus. Mahdollisia selittäviä tekijöitä kaupunkien uudistamisaktiiviteetille ovat kaupungin koko, taloudellinen tilanne, maantieteellinen sijainti ja päätöksentekijöiden aktiivisuus. (Jylhäsaari 2009: 167, 169–174.) Terveystieteidenhuollossa moniammatillisen yhteistyön onnistuminen on todistetusti vaikea saavuttaa (Andersson & Liff 2012: 836).

Hakulinen, Rissanen ja Lammintakanen (2011: 9) ovat tutkineet New Public Managementin ideologian käyttöä suomalaisessa työterveyshuollon organisaatiossa johtajien ja työntekijöiden näkökulmasta. Heidän tutkimuksestaan käy ilmi, että joitakin elementtejä tulisi Hoodin doktriineihin (1991: 4–5) lisätä, ja kaikkia jo olemassa olevia elementtejä vastaajat eivät pitäneet tärkeinä. Etenkin yhteinen toiminnan tavoite oli yksi esille nousut täydennys NPM:n ideologiaan. New Public Management on heidän mukaansa kuitenkin vahvasti läsnä suomalaisessa terveydenhuollossa. Tätä täydennys toivetta NPM ideologiaan voidaankin pitää jo post-NPM:n suuntaan menemisenä. Veronesi ja Keasey (2012: 272) mainitsivat tutkimuksessaan kollektiivisen lähestymistavan päätöksiin olevan post-NPM ideologiaa. Kollektiivinen tavoite olisi jo askel siihen suuntaan.

Terveystieteidenhuollon organisaatiot eivät ole suljettuja systeemejä. Kuitenkin osa organisaatiosta voi kehittyä suljetuksi systeemiksi huolimatta ulkoisesta ohjauksesta. Terveystieteidenhuollon organisaatiot ovat perinteiseltä rakenteeltaan professionaalaisia byrokraatioita, joihin on pyritty tuomaan managerialismin piirteitä. Mukana on myös vallan tyhjiö, po-

liittinen areena. Poliittinen areena liittyy muutokseen ja terveydenhuollossa on eletty jo pitempään pysyvän muutoksen aikaa. (Isosaari 2008: 216.) Uusien johtamisoppien tärkeys arvioidaan sairaanhoitopiireissä suhteellisen pieneksi, vaikka niitä käytetään monipuolisesti. Tuloksellisuuden mittaaminen ja toimintojen uudelleenorganisointi arvioidaan managerialismin piirteistä muita tärkeimmiksi. Julkisen palvelun arvot koetaan terveydenhuollossa tärkeämmäksi kuin julkisen hallinnon arvot. Ammattitaito on väline tuottaa laadukasta julkista palvelua. Julkisen palvelun arvoina korostuvat ammattitaito ja laatu. (Ikola-Norrbacka 2010: 175–177.)

#### 4.3. Terveydenhuollon johtamisen ongelmat

Terveydenhuollon johtamisen ongelmana on ristiriita toiminnan sujumisen ja tulosten saavuttamisen välillä. Managerialismin tulo terveydenhuollon palveluihin saattaa johtaa toiminnan itsenä ylikorostamiseen, vaikka kiinnostuksen kohteena tulisi olla toiminnan avulla saatavat vaikutukset. (Isosaari 2008: 13.) Vaikuttavuuden arviointi terveydenhuollossa on muutospainissa tärkeää. Terveydenhuollon strategiatyössä pitäisi kirjata millaisia vaikuttavuuden tavoitteita halutaan pitkällä aikavälillä. Kunnan tai alueen terveydenhuolto on kokonaisuus ja tärkeää olisi selvittää ja segmentoida, mitkä toiminnalliset osa-alueet vaativat erityisen paljon resursseja. (Silvennoinen-Nuora 2009: 179–180.)

Vaikuttavuudessa kiinnitetään huomiota palveluun ja palvelujärjestelmän kykyyn saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Kenelle vaikutuksia halutaan, miten palvelut halutaan tuottaa ja miten resurssit kohdentaa. Tulevaisuuden yhteiskunnalliset olosuhteet ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän muutokset realistisesti huomioon ottaen selviytymisstrategioissa korostuu talouden niukkuus. Jos palvelujärjestelmän muutokset tehdään vain taloudellisiin syihin vedoten, on mahdollista, että huomio pysyy järjestelmän ylläpidossa ja rakenteissa ja varsinainen vaikuttavuuden kohde, asiakas tai potilas, jää vähemmälle huomiolle. (Silvennoinen-Nuora 2009: 179–180.)



Sosiaali- ja terveysalaa määrittää odotusten monilukuisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon kenttää voidaan pitää monitulkintaisena ja kompleksisena. Kompleksisuutta voidaan käsitellä ”pirullisten ongelmien” käsitteen avulla. Perusluonnehdinta pirullisille ongelmille on monitulkintaisuus. Ongelmaan kietoutuu niin monia elementtejä, että on vaikea tietää mistä ongelmavyöhyte lähdetään ratkaisemaan. Monitulkintaisuuteen liittyy myös se, ettei ongelmia voida tarkasti määritellä ja ne ovat jatkuvassa muutoksen tilassa. Kyseinen käsite auttaa selittämään ja ymmärtämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kytkeytyvää rakenteellista kompleksisuutta. Ongelmien analysointi pirullisina ongelmina johtaa hallinnon ja toimintatapojen parempaan ymmärtämiseen. (Vartiainen 2012: 94–95, 105–106.)

Jokainen pirullisen ongelman ratkaisuyritys tuottaa uutta tietoa ongelmasta, joten on hankala tietää milloin kyseinen ongelma on täysin ratkaistu. Tarjolla on usein useita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Kaikki ratkaisumallit voivat olla käyttökelpoisia, mutta jotkut voivat olla parempia kuin toiset. Koskaan ei voi tietää onko valittu tarpeeksi hyvä ratkaisu verrattuna siihen tavoitteeseen joka on asetettu. Tarkasteltaessa sosiaali- ja terveyssektorin reformeja, voidaan yhtenä piirteenä pitää monitulkintaisuutta. Uudet reformit ovat lähes aina perustuneet edellisten reformien ominaisuuksille. Reformitoiminnasta on siten tullut kehämäistä toimintaa, joka etenee reformin suunnittelusta toteuttamiseen ja edellisen reformin perustalle laaditun reformin suunnittelusta sen toteuttamiseen. (Vartiainen 2012: 106.)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa kompleksisuusajattelu tarkoittaa vähintään kahta asiaa. Ymmärretään kehittämisen haasteellisuuden johtuvan ympäristön, järjestelmän ja professionaalisen toimintakokonaisuuden kompleksisuudesta. Ymmärretään myös, ettei sosiaali- ja terveysalan järjestelmätasoisessa kehittämisessä voida tukeutua pelkästään hierarkkisiin rakenteisiin ja vakiintuneisiin valta ja vastuu suhteisiin. Edellä mainittujen asioiden lisäksi on otettava huomioon myös asiakkaiden ja potilaiden tarpeet ja mielipiteet. (Vartiainen 2012: 98.)

Johto voi ratkaista kompleksisia ongelmia mukautumalla kompleksiseen ympäristöönsä. Yhdenkin yksittäisen organisaation mukautumispyrkimykset voivat muuttaa koko sosi-

aali- ja terveydenhuollon järjestelmän toimintaa. Muiden vastaavassa tilanteessa olevien organisaatioiden päättäessä toimia samalla tavalla. Kompleksisuuden mukautuvissa systeemeissä korostuu myös vuorovaikutuksen merkitys. Koska niissä toimii useita eri tahoja, joilla on eri mielenkiinnon kohteet. Organisaatiot joutuvat käsittelemään monipuolisia ja muuttuvaa informaatiota sekä panostamaan vuorovaikutukseen. (Vartiainen 2012: 101.)

Kompleksisuuden mukautuvien organisaatioiden toimintaa sisältyy myös piirteitä, joissa korostuu hierarkkisen kontrollin murtava toiminnallinen itseohjautuvuus. Itseohjautuvuudella tarkoitetaan myös sitä, että kompleksisessa tilanteessa organisaatiossa toimivat ihmiset osaavat toimia oikealla tavalla, vaikka työskentely näyttäisikin kaoottiselta. Epälineaarille ongelmanratkaisulle on olennaista se, että epälineaarisuus tuottaa itseohjautuvuutta. Organisaatiot pyrkivät tilaan, jossa sen kokonaisuuden summa on enemmän kuin osiensa summa ja toimivat siten itseään uusintavasti. Huomio kiinnittyy tällöin systeemin kehitykseen. (Vartiainen 2012: 101–102, 108.)

Muutoksia ei voida tehdä ainoastaan lainsäädännön avulla, sillä pirulliset ongelmat ovat ratkaistavissa sellaisella toiminnalla, jossa opitaan ihmisiltä ja työskennellään ihmisten kanssa. Reformeja suunniteltaessa kannattaisi korostaa erilaisten ihmisten ja ryhmien osallisuutta, kuten potilaiden oikeutta olla mukana päättämässä omaan asiaansa liittyen. Ongelmia ja kehittämistarpeita ei pitäisi käsitellä erillisinä tapauksina ja siten kesyinä ongelmina, vaan ongelma-ryhminä, joiden samanaikainen ratkaiseminen olisi tarkoituksenmukaista. Ongelman ratkaisussa ei pidä myöskään tyytyä pinnallisiin analyysiin ja siten lyhytnäköisiin päätöksiin, vaan aitoon analyysiin. Pirullisten ongelmien ratkaisuprosessin tulisi olla joustava. Vuorottelemalla ratkaisuvaihtoehtojen punninnan ja analyysin välillä saadaan syvämpi ymmärrys ongelman luonteesta. Ongelmat ovat ratkaistavissa keskustelujen, yhteisymmärryksen ja toistojen avulla sekä hyväksymällä muutos osaksi prosessia. (Vartiainen 2012: 106–108.)

Pirulliset ongelmat ilmenevät usein silloin, kun organisaatiot toimivat sekasortoisessa ja kompleksisessa ympäristössä. Ratkaisun löytämiseksi ongelmaan tulee perehtyä ilmiö-  
nä. Ongelman todellisen luonteen voi ymmärtää vain ymmärtämällä sen yhteyden mui-

hin vaikuttaviin tekijöihin ja taustoihin. Soveltuvan ongelmanratkaisuprosessin tulisi sisältää vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken, informaation monipuolista analyysiä ja runsaasti innovatiivista analyysiä. Näin toimien onnistunut prosessi tarkastelee ja hylkää esitettyjä ratkaisuja, analysoi tietoa uudelleen ja uudelleen sekä päättyy lopulta kaikkia tyydyttävään ratkaisuun. (Vartiainen 2012: 109–110.)

#### 4.4. Post-NPM dokumenttianalyysin perusteella

Dokumenttianalyysin kohdeorganisaatioksi valittiin Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon ja peruspalvelukuntayhtymä, joka on kymmenen jäsenkunnan muodostama kuntayhtymä. Kuntayhtymä tuottaa ja järjestää alueensa ja lähikuntien asukkaille erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon palveluita. Kuntayhtymä toimii yhteistyössä alueen kuntien perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen kanssa samoin kuin naapurisairaanhoidopiirien kanssa. Lisäksi yhtymä järjestää ja tuottaa perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palveluja niiden kuntien asukkaille, jotka ovat siirtäneet palveluiden järjestämistä yhteistoiminta-alueen kuntayhtymälle. Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri on sopinut Etelä-Pohjanmaan ja Vaasan sairaanhoitopiirin kanssa siitä, että kuntayhtymät huolehtivat erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisesta myös toistensa jäsenkuntien väestölle ilman erillistä maksusitoumusta. Lähtökohtana potilaan ohjaamiselle naapurisairaanhoidopiiriin on perusteltava syy, kuten palvelujen saatavuus, maantieteellinen saatavuus tai jokin muu erityisyys. (<http://www.kpshp.fi/sivu/yleisesittely>)

Päätöksenteko- ja kokousmenettely kuntayhtymässä määritetään hallintosäännössä. Hallintosäännön ohella kuntayhtymän toimintaa ohjataan perussopimuksella ja erällä johtosäännöllä, joihin nähden hallintosääntöä sovelletaan toissijaisesti. Päätöksenteko tapahtuu toimielimissä. Kuntayhtymän korkein päätäntävalta on valtuustolla, joka vastaa kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtävät määritellään kuntalaissa. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään sairaanhoitopiirin toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Hallinnon järjestämiseen kuuluvat myös määräykset siitä, millaisella organisaatiolla sairaanhoitopiiri toimii, eli minkälaisia toimielimiä sairaanhoitopiirin tehtäviä on hoitamassa. Hallitus vastaa eri-

koissairaanhoidon palveluiden saatavuudesta ja palvelutuotannon koordinoinnista sekä toimintaa ohjaavista periaatteista. Hallitus laatii toiminta- ja talousarvioehdotukset. ([http://www.kpshp.fi/sivu/hallinto\\_ja\\_organisaatio](http://www.kpshp.fi/sivu/hallinto_ja_organisaatio))

Dokumenttianalyysiin valittiin vuoden 2014 Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoito- ja peruspalvelukuntayhtymän hallituksen pöytäkirjat. Pöytäkirjoja oli yhteensä 12 kappaletta, jotka kaikki käytiin läpi ja lopulliseen analyysiin valittiin kahdeksan pöytäkirjaa. Dokumenttianalyysin kohteeksi otettiin myös kuntayhtymän Talousarvio ja – suunnitelma 2015–2017. Dokumentteja oli tällöin yhteensä yhdeksän kappaletta. Lähtökohtaisesti dokumenteista analysoidaan piirteitä kirjallisuuskatsauksessa esille nousseista post-NPM:n merkittävimmistä johtamistrendeistä. Näitä ovat hallinnon kulttuuriin sidoksissa olevat reformit, kuten arvopohjainen hallinto, eettiset suuntaviivat ja hyvä hallinto. Toinen post-NPM megatrendi, jota etsitään, on poliittisen kontrollin, koordinoinnin ja integraation lisääntyminen. Kolmas johtamisen megatrendi, joka on dokumenttianalyysissä erityisen huomion alla, on kollektiivinen johtamiskulttuuri. Analysointi aloitettiin vanhimmasta dokumentista uusimpaan, mutta niitä käsitellään tutkimuksessa teemoittain.

#### *Arvopohjainen hyvä hallinto*

Arvot sisältävät eettisiä ohjeita toiminnalle, jotka pääsääntöisesti luetaan kuuluvaksi post-NPM aikakauden johtamiseen. Eettiset ohjeet ovat ensisijaisesti post-NPM reformeja ja post-NPM perustuu arvopohjaiseen hallintoon (Christensen & Læg Reid 2011: 467). Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoito- ja peruspalvelukuntayhtymän Talousarvio ja – suunnitelmasta 2015–2017 tarkasteltiin organisaation strategisia linjauksia, tavoitteita ja toimenpiteitä suunnitellulle kaudelle.

Strategisissa linjauksissa oli lueteltu organisaation yhteiset arvot, joita olivat ihmisten terveys ja hyvinvointi (korkealaatuisten palveluiden tuottaminen, terveyttä edistävien työtapojen kehittäminen, yhdessä toimiminen kuntien, muun julkisen sektorin, järjestöjen ja yritysten kanssa), ihmisarvon kunnioittaminen (asiakkaan ja potilaan itsemääräämisen kunnioittaminen, inhimillinen kohtelu kaikissa elämän vaiheissa), oikeudenmukai-

suus (suhteessa asiakkaisiin ja potilaisiin, omaan henkilökuntaan, päättäjiin, omistajiin ja sidosryhmiin), innovatiivisuus ja yrittäjäjys (aktiivisuus ja toimeliaisuus kaikessa tekemisessä, uusien toimintatapojen etsiminen ja toteuttaminen), omatoimisuus ja vastuullisuus (riskien hyvä hallinta, turvallisuus ja vastuu tulevaisuudesta) sekä vaikuttavuus (palvelujen vaikuttavuus, voimavarojen tehokas käyttö, kilpailukyky ja taloudellisuus). Arvot olivat luetultuna myös organisaation kriittisissä menestystekijöissä.

Terveysthuolto on perinteisesti sidoksissa etiikkaan, mutta muista dokumenteista kuin talousarviosta ei etiikkaa suoraan voinut lukea. Voidaan ehkä ajatella hallituksen pöytäkirjojen olevan dokumentteja päätöksentekoprosessin ylimmiltä tasoilla, jolloin hallituksen tekemistä päätöksistä ei suoraan näe taustalla mahdollisesti käytyä arvokeskustelua. Jos ajatellaan organisaation arvoa, oikeudenmukaisuutta suhteessa sidosryhmiin, on arvokeskustelua oletettavasti käyty jo ennen päätöksentekoa.

Julkishallinnon näkökulmasta on merkittävää sitoutuvatko julkiset johtajat luomaan julkista arvoa. Julkisten arvojen tärkeä seuraus on, että julkinen hallinto ja julkisen sektorin johtajien pitäisi käytännössä keskittyä vähemmän palveluntarjoajien väliseen kilpailuun ja sen sijaan helpottaa yhteistyötä julkisten virastojen ja laitosten sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Sen sijaan, että ajettaisiin kustannusten armoitonta leikkaamista, palvelujen käyttäjämaksuja ja hallintoa kaupallisia perusteita noudattaen, julkinen arvo teoriassa edellyttää kollektiivista ja yhteiskunnallisesti laajaa pohdintaa toivottavista keinoista mahdollistaa palvelut ja asianmukaisista tavoista määritellä tavoitteet, panokset ja tuotokset julkisen sektorin toimintaan. Julkisen arvon pitäisi innostaa strategiseen yhdentymiseen virastojen sisällä ja whole-of-government foorumeissa ja verkostoissa. (Ramia & Carney 2010: 264–265.)

### *Kollektiivinen johtajuus*

Talousarvion ja – suunnitelman 2015–2017 mukaan siirtyminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa esitetyn viiden sosiaali- ja terveystalouden järjestämismalliin on tavoiteltava riittävän laajaa tuotantoaluetta, jotta asetetut strategiset tavoitteet alueen väestön palvelujen turvaamisesta ja päivystävän sairaalan aseman saavuttaminen voi-

daan turvata. Tämä edellyttää alueen kaikkien kuntien yhteistyötä. Keskeisissä toimintalinjauksissa ja strategisissa päämäärissä on lueteltu tuloksellinen alueellinen yhteistyö, kannustava johtaminen ja joustava organisaatio. Alueen yhteinen näkemys on mainittu myös organisaation strategiakartassa. Post-NPM:n mukaiset hallinnot korostivat enemmän selvää kollektiivista lähestymistapaa, sidosryhmien tehokasta osallistamista heidän päätöksentekoonsa ja ulospäin suuntautunutta strategista fokusta. Samalla tavalla hallinnot, jotka olivat siirtymässä NPM:sta post-NPM hallintoideologiaan, olivat kasvavassa määrin uudelleen muotoilemassa toimintaansa enemmän horisontaalisen ja yhteistyön mukaiseen hallintomalliin. (Veronesi & Keasey 2012: 283.)

Ramia & Carney (2010: 263) tutkimuksessa post-NPM:n todettiin näkyvän työvoimapalvelujen rakenneuudistuksessa työnhakijoiden sanktioiden lieventymisenä; julkisen pohdinnan palvelujen suunnasta ja tuloksista paremmin huomioon ottamisena; osallistavampana ministeriönä, joka sekoittaa työllisyyspolitiikan voimakkaammin koulutukseen ja työelämysuhteisiin horisontaalisen hallintotavan mukaan sekä vauhdittamalla resursien ja palvelujen antamista moniongelmaisille työnhakija-asiakkaille. Palvelujen suunnasta tietyille kohderyhmälle löytyi myös tämän tutkimuksen kohdeorganisaation dokumenteista.

#### *Poliittinen kontrolli, koordinointi ja integraatio*

Vuoden 2015 alusta voimaan tuleva päivystysasetus muuttaa psykiatrisen päivystyksen laatuvaatimuksia. Kuntayhtymä joutuu lain mukaan ottamaan vastuun psykiatrian päivystyksestä, koska laki edellyttää myös somatiikan tutkimusmahdollisuutta. (Hallitus 25.8.2014) Päivystysasetus on suurimpia muutoksen aiheuttajia terveydenhuollossa. Se koskettaa jokaista erikoisalaa, psykiatriaa, synnytyksiä, ensihoitoa, suun terveydenhoitoa ja laajentaa vaatimuksillaan toimialueita. Samalla yritetään turvata laadukkaan ja turvallisen hoidon saanti kaikille. Keskittämistä tapahtuu asetuksen seurauksena laajoiltakin alueilta. Pieniä yksiköitä sulkeutuu. Toimialueet kasvavat maantieteellisesti ja toimintaa yhdenmukaistetaan ja selkeytetään. Rakenteellisilla muutoksilla mennään totuttujen organisaatorajojen yli. Tästä esimerkkinä on myös ensihoidon palvelutuotannon siirtyminen vuoden 2014 alusta Pelastuslaitokselta Keski-Pohjanmaan erikoissai-

raanhoito- ja peruspalvelukuntayhtymälle. Myös ensihoidon henkilöstö siirtyy hallituksen päätöksellä liikkeenluovutuksen mukana. (Hallitus 27.1.2014.)

Lain seurauksena on julkisella sektorilla aloitettu valmistelemaan mittavia yhdistymisiä paikallisella tasolla. Esimerkkinä kohdeorganisaationa olevan keskussairaalan ja terveyskeskuksen teknisen puolen liittäminen yhteen (Hallitus 16.6.2014). Nämä ovat toistaiseksi olleet täysin erillisiä organisaatioita. Kokkolan kaupungin terveyskeskus ei ole ollut kohdeorganisaation kanssa samaa organisaatiota. Nämä päätökset kuvaavat post-NPM:n mukaisia organisaatorajojen ylittäviä reformeja. Rakenteellisia muutoksia tapahtuu siis monella terveydenhuollon osa-alueella. Hajanaisuutta pyritään uudistuksilla vähentämään ja lisätään integraatiota yhdistämällä saman toimialan yksiköitä suuremmiksi ja laajemmasta koko alueesta vastaaviksi yksiköiksi. Vastuu toiminnasta keskittyy isompiin yksiköihin ja silloin voidaan vaikuttaa myös hoidon ja muiden palveluiden laadun tasapuolistamiseen, kun toimialueet kasvavat ja roolit sekä vastuu selkeytyvät.

Organisaation rakenteellisia uudistuksia löytyy myös kohdeorganisaation sisältä. Näiden uudistusten taustalla on vahvasti taloudellinen näkökulma ja ne ovat budjettirakenteellisia muutoksia. Kolme isoa tulosaluetta yhdistetään yhdeksi isoksi tulosalueeksi raja-aitojen vähentämiseksi (Hallitus 10.11.2014). Tulosalueet, tulosjohtajat ja tulosjohtaminen ovat NPM:n aikakaudelta, mutta näitä budjettirakenteellisia uudistuksia voidaan pitää post-NPM reformeina. Christensenin ja Lægreidin (2008: 13–14) tutkimuksessa esille nousseita post-NPM:n mukaisia trendejä olivat joustavat ja itsehallinnoitavat budjetit, mikä merkitsee lisääntyntä keskittämistä määrärahojen jakamisessa. Näillä budjettirakenteellisilla uudistuksilla haetaan nimenomaan liikkuvuutta määrärahoissa yli vanhojen tulosaluerajojen. Yhdeksi isoksi tulosalueeksi yhdistyminen voi parantaa myös kokonaiskuvan saamista siitä, missä toimialueella milloinkin rahaa tarvitaan. Kuntien heikko taloudellinen tilanne vaatii myös toiminnan kehittämistä. Toimintaa kehitetään yhdistämällä vastuuyksiköitä isoimmiksi toimintayksiköiksi (Hallitus 10.11.2014).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon ja peruspalvelukuntayhtymän hallituksen pöytäkirjassa 22.9.2014 esitetään lasten toimintaterapian muuttamista omaksi toiminnaksi

ostopalvelun sijaan. Perusteluna on maksusitoumuksiin perustuvan toiminnan kankeus ja vastaamattomuus nykypäivän moniammatillisen toiminnan tarpeeseen. Omaa toimintaa on kokeiltu puolen vuoden ajan ja sen on todettu lisäävän joustavaa yhteydenpitoa, vähentävän kustannusten kasvua ja päällekkäistä työtä sekä parantavan alueellista kehittämis- ja suunnittelutyötä. Toisaalta on tehty myös päätös pesula-yhtiön perustamisesta yhdessä muiden toimijoiden kanssa ja pesulatoiminnan siirtämisestä osakeyhtiölle (Hallitus 27.1.2014) sekä siivouspalvelujen kilpailuttamisesta (Hallitus 24.3.2014). Nämä päätökset kuvaavat luottamusta sekä yksityiseen että kunnalliseen palvelun tuottamiseen, mikä voidaan liittää sekä post-NPM:iin että NPM:iin. Halu mahdollistaa moniammatillinen työskentely ja alueellinen kehittämis- ja suunnittelutyö voidaan lukea kuuluvaksi post-NPM reformeihin. Post-NPM piirre on palvelujen takaaminen paikalliselle väestölle.

Post-NPM hallinnot ovat strategisesti enemmän sitoutuneita uudelleen tasapainottamaan kansallisia prioriteetteja ja paikallisia tarpeita. Päätöksenteolla halutaan tarjota relevanttia palvelua paikalliselle yhteisölle, palvelua jolla on merkitystä sidosryhmille. Keskeiset tavoitteet mielletään välineiksi, ei lopullisiksi tavoitteiksi, joilla organisaatio pidettiin taloudellisesti kestäväenä. Ideana on tarjota paikallista palvelua tekemällä organisaatiosta enemmän yhteenliitettyä, eteenpäin katsovia ja herkästi paikallisen väestön tarpeisiin reagoivia. Yleinen trendi osoittaa aitoon sitoutumiseen tehdä päätöksentekoprosessista yksimielisesti suuntautunut. (Veronesi & Keasey 2012: 278–279.)

#### 4.5. Yhteenveto

Dokumenttianalyysi kohdistui julkisen terveydenhuollon organisaatioon, jolloin meneillään olevia sote-uudistuksia ei voi ohittaa terveydenhuollon johtamista analysoitaessa, vaikka ne eivät tutkimuksessa analysoitavia dokumentteja olleetkaan. Pohdittaessa sote-uudistuksen pääteemoja, voidaan jo niissä nähdä post-NPM elementtejä. Lainsäädännön terveydenhuollolle asettamat tavoitteet mukailevat post-NPM ideologiaa. Uusi palvelurakenne, lähipalveluiden turvaaminen, kuntien rahoittamat sote-palvelut ja valtion ohjauksen vahvistaminen. Uudistukseen liittyy huomattava integraatiotavoite; sama johto,



sama budjetti, ihmisten palvelutarpeiden huomioiminen kokonaisuuksina ja lähipalvelujen turvaaminen keskittämällä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.) Post-NPM haluaa-kin tarjota relevanttia palvelua paikallisille, palvelua jolla on merkitystä sidosryhmille. Paikallisen väestön tarpeisiin halutaan herkästi reagoida ja päätöksentekoprosessista halutaan yksimielisesti suuntautunut. (Veronesi & Keasey 2012: 278–279.)

Palvelujen korkeat eettiset standardit ovat edellytys julkiselle luottamukselle. Post-NPM ideologia perustuu arvopohjaiseen hallintoon. Tehokkuus ja etiikka eivät korreloi negatiivisesti toisiinsa, vaan saattavat jopa voimistaa toisiaan. (Christensen & Lægreid 2011: 472–474.) Eettiset ohjeet ja suuntaviivat löytyivät kohdeorganisaation julkaisemista strategisista linjauksista ja organisaation kriittisistä menestystekijöistä, jotka molemmat olivat mukana Talousarvio- ja suunnitelmassa 2015–2017. Suuret eettiset linjavedot löytyivät organisaation arvoista ja olivat siltä osin osa hallintokulttuuria.

Organisaatio oli määritellyt arvoikseen korkealaatuisten palveluiden tuottamisen ja yhdessä toimimisen kuntien, muun julkisen sektorin, järjestöjen ja yritysten kanssa. Nämä arvot löytyivät selkeimmin hallituksen pöytäkirjoista. Arvopohjainen hallinto on löydetävissä organisaation päätösten taustalta. Päätösten ollessa eettisiä ja arvoihin perustuvia, on organisaatiossa sitouduttu luomaan julkista arvoa. Julkinen arvo taas innostaa strategiseen yhdentymiseen (Ramia & Carney 2010: 264–265).

Post-NPM:n näkökulmasta tarkasteltuna moniammatillisuus (Andersson ja Liff 2012: 836–837) ja yhteisymmärrys eettisistä suuntaviivoista (Christensen & Lægreid 2011: 473–474) auttavat pääsemään yhteiseen toiminnan tavoitteeseen. Terveystieteiden huollossa voi reformien ja eettisten ohjeiden välillä löytyä jännitteitä, mutta silti tehokkuus orientoituminen ja eettiset ohjeet sopivat yhteen ja voivat jopa voimistaa toisiaan. (Christensen & Lægreid 2011: 472–474). Markkinoihin liittyvät johtamisen työkalut ovat menettäneet kirjallisuuskatsauksen tutkimuksien mukaan merkitystään, mutta silti terveydenhuollossa edetään ja tehdään päätöksiä sen mukaan, jotta markkina-alue olisi mahdollisimman laaja ja asiakkaita saataisiin laajaltakin alueelta.

Etiikka on modernien julkisten uudistusten fokus ja eettiset ohjeet luetaan kuuluvaksi post-NPM:n. Ollaan siirtymässä kohti hyvää hallintoa. Julkiseen moraaliiin ja arvopohjaiseen hallintoon fokusointi tuovat laajemmat eettiset aiheet takaisin reformien esityslistalle. Julkisten palvelujen korkeat eettiset standardit ovat edellytys julkiselle luottamukselle. (Christensen & Lægreid 2011: 467–468, 473–474 .) Tätä kuvastaa terveydenhuollon pyrkimys oikeiden ja laadukkaiden palveluiden takaamiseen kaikille. Etiikka ja hyvä hallinto ovat löydettävissä kohdeorganisaation päätösten taustalta.

Palvelujen turvaaminen vaatii kuntien yhteistyötä ja laajaa tuotantoaluetta. Alueen yhteinen näkemys oli nostettu osaksi organisaation strategiaa. Post-NPM kriteerien esiintyminen terveydenhuollon johtamisessa kuvaa, kuinka kriteerit ovat sidoksissa toisiinsa. Poliittisen tahtotilan vaatima voimakas integraatio vaatii kollektiivista yhteisymmärrystä ja kollektiivista päätöksentekoa toteutuakseen. Tähän taas ei päästä ilman samalaisia arvoja, jotka ovat yhteisten tavoitteiden takana ja jotka kaikki kokevat tärkeiksi. Oliko kohdeorganisaation päätöksenteossa näkyvissä post-NPM:n mukaista hallintoideologiaa horisontaalisesta laajentumisesta ja yhteistyöstä? Tästä esimerkkinä voidaan pitää teknisen toimen keskittämistä erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelunkuntayhtymälle, jolloin sekä toiminta että henkilökunta keskitettiin yli organisaatorajojen yhdeksi kokonaisuudeksi.

Suurempi laajentumisen ja yhteistyön esimerkki on ensihoidon siirtyminen kunnilta ja yksityisiltä yrittäjiltä erikoissairaanhoidon alaisuuteen yhdeksi hallinnolliseksi ja toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Horisontaalinen laajentuminen on tärkeä ja voimakas uudelleenorganisoinnin post-NPM trendi. Horisontaalisen laajentumisen taustalla on kolme perussyytä. Yhdistämällä yksiköitä voidaan vastata koordinoinnin ongelmiin. Toiseksi, horisontaalinen laajentuminen on tapa leikata julkisia menoja. Kolmanneksi, yhteen liittäminen heijastaa poliittista strategiaa saavuttaa uudelleen poliittista kontrollia voimistamalla hierarkiaa. (Bezes ym. 2013: 171.)

Vaikka hallitukset asettaisivat budjetin, ohjelman ja päämäärän organisaatioiden rajat ylittävälle toiminnalle, koordinoitu toiminta voi silti olla rajoittunutta ilman perustavaa laatua olevia muutoksia vastuujärjestelmissä, hallitsevissa kulttuureissa ja rakenteellis-

sa järjestelyissä. Tämä vaatii enemmän tai vähemmän pysyvää poliittista huomiota ja tahtoa seistä reformin täytäntöönpanon takana. (Christensen ym. 2007: 405–406.) Terveydenhuollon uudistuksilla on ollut paljon poliittista huomiota, mikä on vaikuttanut siihen, että muutoksia on tapahtunut. Dokumentit toivat ilmi, ettei uusia organisaatioita ole aina perustettu toimintaa integroitaessa. Se mistä ollaan vastuussa, on laajentunut, alueellisesti ja yli organisaatorajojen. Vastuujärjestelmä on säilynyt ennallaan, mutta alue josta vastataan on suurentunut.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Uusi julkisjohtaminen eli New Public Management on ollut merkittävimpiä kansainvälisiä trendejä julkisessa hallinnossa viime vuosikymmenillä. NPM ideologia on ohjannut julkisen sektorin muutoksia useassa maassa ja se on omaksuttu pysyväksi ja normaaliksi käytännöksi virkamiesten keskuudessa. New Public Managementin johtamiskonseptilla on saavutettu mittavaa tehokkuutta lisää, mutta on myös dokumentoitu huoli sen ongelmista. Ongelmat ovat saaneet aikaan toisen sukupolven NPM reformeja, joita kutsutaan post-NPM reformeiksi. Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää eroaako post-NPM ja miten New Public Managementista sekä mitkä keskeiset tekijät selittävät post-NPM kehityksen.

New Public Managementin mukainen tehokkuus- ja tuottavuusajattelu on ollut osa myös terveydenhuollon johtamista. Sosiaali- ja terveydenhuolto on julkisen sektorin alue, joka on parhaillaan suurien muutoksien keskellä. Sote-uudistus ja kuntien heikko taloudellinen tilanne vaikuttavat terveydenhuollon muutoksiin. Tutkimuksen kolmantena tehtävänä oli selvittää miten post-NPM piirteitä on näkyvissä suomalaisen julkisen terveydenhuollon johtamistrendeissä.

Tutkimus on luonteeltaan teoreettis-käsitteellinen ja sen tavoitteena oli käsitteellinen analyysi tutkimuskohteesta post-NPM. Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin systemaattisena kirjallisuuskatsauksena. Tutkimusta täydennettiin dokumenttianalyysillä. Dokumenttianalyysin tavoitteena oli analysoida terveydenhuollon organisaation johtamismuutoksia analysoimalla kirjallisuuskatsauksessa esille nousseita NPM:n jälkeisiä johtamisen megatrendejä kohdeorganisaation johtamismuutoksista.

Kirjallisuuskatsauksen valinta tutkimusmenetelmäksi oli tämän tutkimuksen kantava tekijä. Kirjallisuuskatsaus on metodi ja tutkimustekniikka, jossa tutkitaan jo tehtyä tutkimusta, mikä on perustana uusille tutkimustuloksille. Hallintotieteellisenä metodina ja tutkimustekniikkana kirjallisuuskatsaus kuuluu kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen metodien yhdistelmään. Kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena oli näyttää, mistä näkökulmasta ja miten aihetta on aiemmin tutkittu. Tämän tarkoituksen kirjallisuuskatsaus aikaisem-

piin tutkimuksiin post-NPM:sta tavoitti. Tutkimuksen tavoitteiden ja tutkimusongelmien pohjalta pyrittiin argumentoiden keskustelemaan aiemman tutkimustiedon kanssa ja osoittamaan myös lukijalle eri tutkimuksissa havaitut näkökulmat ja tulkinnat.

Post-NPM:n keskeisimpinä megatrendinä voidaan pitää kolmea tärkeintä ominaisuutta. Arvopohjainen hyvä hallinto on post-NPM:n perusta. Toinen megatrendi liittyy post-NPM kehittymiseen. On haluttu palauttaa takaisin poliittinen kontrolli ja koordinointi sekä lisätä integraatiota. Toimintoja halutaan saman budjetin ja saman johdon alle. Kolmas megatrendi on kollektiivisuus johtamisessa ja päätöksenteossa. Post-NPM hallinto toimii kuin sosiaalinen yritys, jonka tavoitteena on taloudellisen kannattavuuden ohella myös sosiaalinen merkittävyys. Palveluja tuotetaan erityisesti lähialueen asiakkaille ja moniongelmaisille. Tutkimuksen keskeisiä havaintoja on myös NPM ja post-NPM reformien voimakas sekoittuminen. Ne eivät aina erotu toisistaan selkeinä aikakausina, mikä vaikeuttaa niiden määrittelyä.

Kirjallisuuskatsaus ja dokumenttianalyysin tulokset muodostavat kokonaisuuden, jonka avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä julkisen johtamisen nykytilasta Suomen terveydenhuollossa. Kohdeorganisaation johtamisreformissa näkyy ennen kaikkea lain johtamiselle asettamat vaatimukset ja johdon pyrkimys voimakkaasti toteuttaa niitä. Lain vaatimukseen vastaaminen katsotaan ehkä keinoksi turvata organisaation olemassaolo ja palveluiden säilyminen lähellä. Tämä voidaan tulkita yhtenä poliittisen kontrollin tiukentumisen muotona ja keinona koordinoida terveydenhuoltoa ja siten julkisten varojen käyttöä valtion taholta. Lakiuudistus ei aseta vaatimuksia pelkästään tehokkuudelle ja säästöille, vaan myös palveluiden saatavuudelle ja laadulle. Uudistuksilla halutaan taata hyvää palvelua kaikille.

Post-NPM megatrendien voidaan todeta olevan osa tämän päivän julkisen terveydenhuollon johtamista (taulukko 2.). Post-NPM kriteerien esiintyminen terveydenhuollon johtamisessa kuvaa myös, kuinka kriteerit ovat sidoksissa toisiinsa. Poliittisen tahtotilan vaatima voimakas integraatio vaatii kollektiivista yhteisymmärrystä ja kollektiivista päätöksentekoa toteutuakseen. Tähän taas ei päästä ilman samalaisia arvoja, jotka ovat yhteisten tavoitteiden takana ja jotka kaikki kokevat tärkeiksi.

Taulukko 2. Post-NPM kriteerit terveydenhuollon johtamishaasteissa.

Post-NPM	Terveydenhuollon johtamishaasteet
Arvopohjainen hyvä hallinto – eettiset suunta- viivat, eettiset ohjeet, pehmeämpi hallinto.	Arvot on otettu mukaan strategiaan linjauksiin ja organisaation kriittisiin menestystekijöihin. Ovat löydettävissä päätösten taustalta.
Kollektiivinen johtamiskulttuuri – sosiaalinen yritys, kollektiivinen päätöksenteko, kollektiiv- vainen johtajuus, kumppanuus, verkostoitumi- nen, palvelujen tuottaminen paikalliselle väes- tölle, palvelut oikeutena.	Alueellistamispäätökset ja integraatio vaativat kollektiivista johtajuutta, kollektiivista päätök- sentekoa ja yhteistä näkemystä palveluiden järkevistä tuottamisesta. Yhdessä toimiminen oli määritelty organisaation arvoksi.
Poliittinen kontrolli, koordinointi ja integraatio – tarve koordinoita ja siten saavuttaa parempi taloudellinen tulos, rakenteellinen hajauttami- nen, horisontaalinen laajentuminen, vertikaalis- ten linjojen läpäiseminen, whole-of- government, toimintalojkojen vähentäminen.	Integraatiota tavoitteleva uusi Sote-laki, valtion ohjauksen vahvistaminen, taloudelliset paineet. Alueellistamisprosessit ovat käynnissä usealla terveydenhuollon toiminta-alueella. Tämä on voimakkaimmin esiin nouseva post-NPM tren- di terveydenhuollossa.

Terveydenhuollon lakiuudistuksesta ja sen aikaansaamista muutoksista löytyy post-NPM reformeja. Uudistuksilla tavoitellaan kokonaisvaltaisempaa kuvaa organisaation tarkoituksesta ja päämäärästä. Terveydenhuollossa ongelmista yritetään selvittää vähentämällä toimintalojkoja yhdistämällä yksiköitä yli organisaatioidenkin ja parantamalla vertikaalista ja horisontaalista koordinoitua ja täytäntöönpanoa. Näitä uudistuksia voidaan pitää whole-of-government – reformeina, joilla hajanaisuutta yritetään vähentää. Post-NPM reformien tavoitteena on toimintojen koordinointi jo olemassa olevissa organisaatioissa kuin myös toimintojen rakenteellinen integraatio uusissa organisaatioissa.

Kuntien heikko taloudellinen tilanne ajaa terveydenhuoltoa voimakkaisiin toiminnan muutoksiin. Prosessien ja toiminnan kehitys on edellytys talouden kurissa pitämiseen. Yhteenvetona ja päätelmänä tutkimustuloksista voidaan pitää ajatusta, että tehokkuutta ei voi tavoitella ilman arvoja. Arvopohjainen hallinto on kaiken perusta. Arvojen ollessa määriteltyjä ja yhdessä hyväksytyjä selvittää vaikeistakin ajoista. Kollektiivinen johtamiskulttuuri lisää yhteenkuuluvuutta ja lisääntynyt yhteistyö tehostaa toimintaa

NPM aikakauteen kuului vahvasti hajauttaminen (decentralization). Tästä aiheutuvan hajanaisuuden raportoitiin aiheuttavan ongelmia. Rakenteellisen hajauttamisen sanotaan kuitenkin olevan yleinen laajasti käyttöönotettu post-NPM trendi (Christensenin & Lægreidin 2008: 21). Oleellista onkin tarkentaa tämän päivän hajauttamisen määritelmää. Onko kyseessä rakenteellinen hajauttaminen, hallinnon hajauttaminen, toiminnan hajauttaminen vai voidaanko puhua suoraan keskittämisen vastakohtasta? Yksiselitteistä määritelmää hajauttamiselle ei sanota olevan olemassa. Käsitteen määrittelyyn vaikuttavat kulttuurierot, arvolatautuneisuus ja aika. Hajauttamisen käsitteen määrittelystä aiheutuvat väärinymmärrykset johtuvat melko pitkälle alueellisen ja toiminnallisen tason sekoittamisesta. Hajauttamisen tasojen ja ulottuvuuksien ymmärrys tulisi kuitenkin käydä esille niistä kirjoitettaessa. (Kaarakainen 2008: 160.)

Tutkimuksen tuloksiin perustuen on selvää, että post-NPM hakee integraatiota, kokonaisuuksien keräämistä yhteen tai kahden erillisen yhdistämistä. Integraation ja keskittämisen, sentralisaation, ero on myös tehtävä selväksi niistä puhuttaessa. Terveystieteiden muutoksista voidaan tehdä se johtopäätös, että tavoitteena on sekä rakenteellinen integraatio että hallinnon integraatio. Jonkinlainen yhteensulautuminen saman budjetin ja saman hallinnon alle.

Sote-uudistus on hajauttamassa päätäntävaltaa viidelle isolle alueelle. Käytännössä tällä hetkellä, sote-uudistuksen ollessa ajankohtaisimmillaan, terveydenhuollossa tapahtuu valtavasti toimintojen keskittämistä. Mitä lähempänä asiakasta ollaan, sitä enemmän toimintoja keskitetään isoimmiksi kokonaisuuksiksi. Alueellinen ensihoito on esimerkki hallinnon ja budjetin keskittämisestä, mutta samalla toiminnan alueellisesta hajauttamisesta palvelujen turvaamiseksi ja hoidon laadun takaamiseksi koko vastuualueella.

Horisontaalinen laajentuminen on tärkeä ja voimakas uudelleenorganisoinnin trendi. Tätä trendiä kutsutaan post-NPM trendiksi ja se nähdään reaktiona tai jopa muutoksena, aikaisimmille NPM trendeille ja niiden odottamattomille ja ei-toivotuille seurauksille. Horisontaalista laajentumista voi avata tunnistamalla kolme perussyötä. Ensiksi, yhdistämällä yksiköitä voidaan vastata koordinoimattomien ongelmien. Toiseksi, horisontaalinen laajentuminen on tapa leikata julkisia menoja. Kolmanneksi, joissakin konteksteissa, yh-

teen liittäminen heijastaa poliittista strategiaa saavuttaa uudelleen poliittista kontrollia voimistamalla hierarkiaa. (Bezes ym. 2013: 171.)

NPM:n mukaisten organisaatioiden vahvuus on ollut kasvanut tilivelvollisuus, mutta heikkous kyvyttömyys kokonaisvaltaiseen näkökulmaan (Andersson & Liff 2012: 838). NPM tavoitteli tehokkuutta, mutta ei saavuttanut sitä valvonnan puuttuessa. Hajanaisuus ja organisaatioiden itsemääräämisoikeus eivät tuoneet tehokkuutta lisää. Tehokkuus ja vaikuttavuus tavoitteena eivät ole poistuneet julkiselta sektorilta mihinkään, vaan post-NPM reformeilla niitä tavoitellaan uudestaan ottamalla kontrolli takaisin. Valvontaa tarvitaan, se parantaa taloudellista tehokkuutta.

Onko post-NPM sitten oikea termi julkisen johtamisen uudelle trendille? NPM ei ole tutkimusten mukaan täysin kadonnut tai täysin väistynyt, vaan NPM ja post-NPM esiintyvät yhtä aikaa. Post-NPM vaatii NPM:n olemassaoloa, muuten se ei voi olla olemassa ja reformit ovat sekoittuneet toisiinsa. Onko kuitenkin niin, että NPM on vain uudelleen organisoitunut ongelmien poistamiseksi eikä vaihtunut täysin toiseksi doktriiniksi? Post-NPM ei kirjallisuuskatsauksen mukaan ole tarpeeksi voimakas kokonaan syrjäyttämään New Public Managementia. On myös esitetty, ettei NPM olisi vielä täysin kokonaan tullutkaan. (Lodge & Gill 2011: 141–142).

Tulevaisuuden julkisen sektorin päätökset tehdään muualla kuin paikallisesti. Jotta ongelmat voitaisiin välttää, on tärkeää nostaa esille yleistä keskustelua julkisen sektorin arvoista, jotka halutaan nostaa tärkeimmiksi. Tehokkuus on viime vuosikymmenenä ollut julkisen sektorin reformien keskeisin arvo. Enää se ei voi olla keskeisin arvo. Tulevaisuuden haasteet ulottuvat pidemmälle kuin nykyisten arvojen uudelleen tasapainottamiseen. (Jørgensen 1999: 580.) Julkinen arvo teoriassa edellyttää kollektiivista ja yhteiskunnallisesti laajaa pohdintaa ja asianmukaisia tapoja määrittellä tavoitteet julkisen sektorin toimintaan. Julkisen arvon pitäisi innostaa strategiseen yhdentymiseen. (Ramia & Carney 2010: 264–265.)

Tehokas johtaminen on silti tärkeä ja välttämätön edellytys vaikuttavalle hallinnolle. Ilman tehokasta hallintoa kansalaiset eivät saa riittäviä palveluja. Sosiaalinen oikeu-



denmukaisuus, demokraattinen hallinto, yleinen etu, etiikka ja muut arvolastatut aiheet ovat olennaisia julkishallinnon luonteelle ja dynamiikalle. Koska nämä aiheet ovat väistämättä sidoksissa kansalaisiin, hallinto ei voi yksin niitä ratkaista. NPM, joka tunnetaan ensimmäisen sukupolven reformina, on tuottanut odottamattomia seurauksia. Niinpä Post-NPM:n, toisen sukupolven reformin tavoitteena on korjata NPM:n toimimattomia näkökohtia, vahvistaa määräyskykyä ja parantaa kontrollia ja koordinoitua poliittis-hallinnollisen systeemin sisällä ja yli. (Jun 2009: 162.)

Tutkimus lähti kirjallisuuskatsauksen avulla tutkimaan yleisellä tasolla post-NPM:ia. Tutkimusta voidaan pitää validina sen vastatessa asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja tutkimusmetodi soveltui aiheen tutkimiseen hyvin. Tutkimuksen luotettavuutta vahvistaa laadukkaan lähdeaineiston käyttö kirjallisuuskatsauksessa.

Kirjallisuuskatsauksesta muodostuneen analyysin lopputulosta lähdettiin vertaamaan suomalaiseseen julkiseen terveydenhuoltoon etsien sieltä NPM:n jälkeisiä johtamistrendejä. Kirjallisuuskatsauksen tulokset saattaisivat olla yleistettävissä muillekin julkisen sektorin alueille kuin terveydenhuoltoon. Tämä voisi olla yksi jatkotutkimusaihe. Dokumenttianalyysi oli tutkimusta täydentävä osa ja siten jäi melko suppeaksi. Tämän tutkimuksen suurin hyöty oli lopulta kuitenkin post-NPM – käsitteen avaaminen.

**LÄHDELUETTELO***Tieteellinen kirjallisuus*

Brunetto, Yvonne & Rod Farr-Wharton (2008). Service delivery by local government employees post-the implementation of NPM. A social capital perspective. *International Journal of Productivity and Performance Management* 57: 1, 37–56.

Budd, Leslie (2007). Post-bureaucracy and reanimating public governance. A discourse and practice of continuity? *International Journal of Public Sector Management* 20: 6, 531–547.

Christensen, Tom & Per Lægreid (2012). Competing principles of agency organization: the reorganization of a reform. *International Review of Administrative Sciences* 78: 4, 579–596.

Creswell, John W. (2003). *Research desing: Qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Emery, Yves, Carole Wyser, Noemi Martin & Joelle Sanchez (2008). Swiss public servants' perceptions of performance in a fast-changing environment. *International Review of Administrative Sciences* 74: 2, 307–323.

Greene, Maxine (1990). Qualitative Research and the Uses of Literature. *Teoksessa: Qualitative Research in Education: Focus and Methods*, 175–189. Toim. Robert R. Sherman & Rodman B. Webb. London: Falmer.

Hakulinen, Hanna, Sari Rissanen & Johanna Lammintakanen (2011). How is the New Public Management applied in the occupational health care system? – decision maker's and OH personnel's views in Finland. *Health Research Policy and Systems* 9: 34, 1–11.

- Hesse-Biber, Sharlene Nagy (2010). *Mixed Methods Research: Merging Theory with Practice*. New York: Guilford Press.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hood, Christopher (1991). *A Public Management for all Seasons?* *Public Administration* 69: Spring, 3–19.
- Huovinen, Susanna (2013). *Sosiaali- ja terveydenhuolto uudistuu*. Saatavissa 12.11.2013. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130902Kuntaj/3\\_Huovinen\\_sote\\_3\\_9\\_2013\\_ppt\\_\(2\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130902Kuntaj/3_Huovinen_sote_3_9_2013_ppt_(2).pdf).
- Hyyryläinen, Esa & Olli-Pekka Viinamäki (2012). *Julkisjohtamisen oppiaineidentiteetti ja keskeiset osaamisalueet*. Teoksessa: *Näkökulmia hallintotieteisiin*, 36–41. Toim. Esa Hyyryläinen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. *Hallintotieteet* 1.
- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. *Tutkimuksia* 256. *Hallintotiede* 31.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa*. *Acta Wasaensia* 222. *Julkisjohtaminen* 14.
- Isosaari, Ulla (2008). *Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatiossa: Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta*. *Acta Wasaensia* 188. *Sosiaali- ja terveyshallintotiede* 4.

- Jantz, Bastian & Werner Jann (2013). Mapping accountability changes in labour market administrations: from concentrated to shared accountability. *International Review of Administrative Sciences* 79: 2, 227–248.
- Jun, Jong S. (2009). The Limits of Post–New Public Management and Beyond. *Public Administration Review* 69: 1, 161–165.
- Juppo, Virpi (2011). Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta. *Acta Wasaensia* 235. Julkisojohtaminen 15.
- Jylhäsaari, Jussi (2009). Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa: Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista? *Acta Wasaensia* 212. Hallintotiede 13.
- Jørgensen, Torben Beck (1999). The public sector in an in-between time: searching for new public values. *Public Administration* 77: 3, 565–584.
- Kaarakainen, Minna (2008). Hajauttamien valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945–2015: Valtiollisesta järjestelmästä kohti kuntaverkostojen perusterveydenhuoltoa. *Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet* 153.
- Kallio, Tomi J. (2006). Laadullinen review-tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. *Hallinnon Tutkimus* 25: 2, 18–28.
- Kortelainen, Risto (2009). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja uusi alueellinen palvelurakenne: Nykytilan arviointia, kehityslinjoja ja perusteluja. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluun liittyvä taustaraportti.
- Lord, Linley, Therese Jefferson, Des Klass, Margaret Nowak & Gail Thomas (2013). Leadership in context: Insights from a study of nursing in Western Australia. *Leadership* 9: 2, 180–200.

- Luke, Belinda, Kate Kearins & Martie-Louise Verreyne (2011). The risks and returns of new public management: political business. *International Journal of Public Sector Management* 24: 4, 325–355.
- 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*. Acta Wasaensia 113. Hallintotiede 7.
- McNabb, David E. (2008). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches*. Armonk (N.Y.): M. E. Sharpe.
- Metsämuuronen, Jari (2001). *Sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuutta etsimässä*. Viro: International Methelp Ky.
- Niiniluoto, Ilkka (1999). *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Keuruu: Otava.
- O’Sullivan, Elizabethann, Gary R. Rassel & Maureen Berner (2010). *Research Methods for Public Administrators*. New York: Longman.
- Piantanida, Maria & Noreen B. Garman (1999). *The Qualitative Dissertation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pollitt, Christopher (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrative Science Quarterly* 52, 110–115.
- Salminen, Ari (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 62. Julkisjohtaminen 4.

Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Salminen, Ari (1998). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Edita.

Silvennoinen-Nuora, Leena (2009). Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksia ja ongelmia terveydenhuollon palvelujärjestelmän muutoksissa. Teoksessa: Muuttuva hallinto ei sammaloidu, 163–184. Toim. Jaana Haatainen, Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Törmänen, Outi & Leena Paasivaara (2009). Systemaattinen analyysi tutkimusmenetelmänä – sovellus tekstiaineistoon terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa. Hallinnon Tutkimus 5: 13–27.

Vartiainen, Pirkko (2012). Sosiaali- ja terveysreformit pirullisina ongelmina. Teoksessa: Näkökulmia hallintotieteisiin, E. Hyryläinen (toim.) Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 63; 94–117.

Viitanen, Elina, Lauri Kokkinen, Anne Konu, Outi Simonen, Juha V. Virtanen & Juhani Lehto (2007). Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 59, 1–84.

#### *Kirjallisuuskatsaukseen valitut tutkimukset*

Addicott, Rachael (2008). Models of governance and the changing role of the board in the “modernised” UK health sector. *Journal of Health Organization and Management* 22: 2, 147–163.

Andersson, Thomas & Roy Liff (2012). Multiprofessional cooperation and accountability pressures: Consequences of a post-new public management concept in a new public management context. *Public Management Review* 14: 6, 835–855.

- Bezes, Philippe, Anne Lise Limreite, Patrick Le Lidec, & Per Lægreid (2013). Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26: 1, 147–175.
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite & Per Lægreid (2007). Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences* 73: 3, 389–408.
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2008). NPM and beyond – structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences* 74: 1, 7–23.
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2011). Ethics and administrative reforms: A study of ethical guidelines in central civil service. *Public Management Review* 13: 3, 459–477.
- De Vries, Michiel & Juraj Nemec (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management* 26: 1, 4–16.
- Lodge, Martin & Derek Gill (2011). Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 24: 1, 141–166.
- Park, Sung Min & M. Ernita Joaquin (2012). Of alternating waves and shifting shores: the configuration of reform values in the US federal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences* 78: 3, 514–536.
- Ramia, Gaby & Terry Carney (2010). The Rudd Government's Employment Services Agenda: Is it Post-NPM and Why is that Important? *The Australian Journal of Public Administration* 69: 3, 263–273.

Veronesi, Gianluca & Kevin Keasey (2012). A (new) model of board of directors: evidence from the National Health Service. *International Journal of Public Sector Management* 25: 4, 272–286.

Zafra-Gómez, Jose Luis, Manuel Pedro Rodríguez Bólivar & Laura Alcaide Muñoz (2012). Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments. *Administration & Society* 45: 6, 710–747.

*Tutkimuksessa käytetyt dokumentit*

Keski-Pohjanmaan keskussairaala – Hallinto ja organisaatio. Saatavissa 1.12.2014  
[http://www.kpshp.fi/sivu/hallinto\\_ja\\_organisaatio](http://www.kpshp.fi/sivu/hallinto_ja_organisaatio)

Keski-Pohjanmaan keskussairaala – Yleisesittely. Saatavissa 1.12.2014:  
<http://www.kpshp.fi/sivu/yleisesittely>

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 1/2014. 27.1.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 3/2014. 24.3.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 5/2014. 19.5.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 6/2014. 16.6.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).



Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoido- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 7/2014. 25.8.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoido- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 8/2014. 22.9.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoido- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 9/2014. 27.10.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoido- ja peruspalvelukuntayhtymä, Hallituksen pöytäkirja 10/2014. 10.11.2014. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://kokwww.kokkola.fi/dyn\\_kpshp/cgi/DFRAME.PHP](http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kpshp/cgi/DFRAME.PHP).

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Sote-uudistus. Saatavissa 6.2.2015.  
[http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakennemuutistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakennemuutistus).

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). Sosiaali- ja terveydenhuollonjärjestelmä Suomessa, vastuut. Saatavissa 12.11.2014. [http://www.stm.fi/sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/vastuutahot](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/vastuutahot).

Talousarvio ja – suunnitelma 2015–2017. Saatavissa 1.12.2014:  
[http://www.kpshp.fi/sivu/media/Kiurun\\_talousarvio\\_ja\\_-suunnitelma\\_2015-2017\\_hallitus.pdf/format-pdf](http://www.kpshp.fi/sivu/media/Kiurun_talousarvio_ja_-suunnitelma_2015-2017_hallitus.pdf/format-pdf).