

Eerik Timonen

SILOUTUMINEN OSANA VALTIONHALLINNON KEHITYSHANKKEITA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Eerik Timonen: Siiloutuminen osana valtionhallinnon kehityshankkeita

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, hallintotiede

Huhtikuu 2023

Tutkielmassa käsitellään siiloutumisen ilmenemistä osana Suomen valtionhallinnon kehityshankkeita. Siiloutumisella tarkoitetaan yleisesti organisaation sisäistä fragmentoitumista, joka aiheuttaa haittaa organisaation kokonaisvaltaiselle toiminnalle. Siiloutuminen on yleisesti tunnistettu ilmiö, mutta sen tieteellinen määritelmä ja tutkitut ilmenemismuodot jättävät tilaa tarkentamiselle. Tutkielman avulla pyritään lisäämään tietoa siiloutumisesta Suomen valtionhallinnon kontekstissa. Tarkastelu rajataan käsittelemään Suomen valtionhallinnon kehityshankkeita, joissa siiloutuminen on ollut merkittävässä roolissa. Tutkielman tutkimuskysymys on ”Miten siiloutuminen ilmenee Suomen valtionhallinnon kehityshankkeissa?” ja tätä täydentävä alakysymys on ”Miten siiloutuminen ymmärretään Suomen valtionhallinnossa?”. Tutkimuskohteena ovat ministeriöiden virkamiesten näkemykset valtionhallinnon kehityshankkeista.

Tutkielman tutkimusote on kvalitatiivinen ja tutkielma on piirteiltään kartoittava sekä kuvaileva. Aineisto muodostuu seitsemästä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, jotka kerättiin neljästä eri ministeriöstä. Aineiston analyysissä käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Analyysin perusteella siiloutuminen ilmenee osana kehityshankkeita organisaatioiden raja-aitoina sekä tehtävänjakona, jotka voivat haitata poikkihallinnollista ja holistisempaa toimintaa. Toisaalta raja-aidat sekä tehtävänjako tuovat mukanaan selkeitä hyötyjä. Ohjauskeinot, kuten tulosohjaus, strategiat ja talousarvio, ovat olennaisia keinoja siiloutumiseen vaikuttamiseksi. Siiloutumisen syvin olemus näyttäytyy osana toimintakulttuuria ja vallankäyttöä. Rakenteelliset ratkaisut sekä ohjauskeinot ovat vaillinaisia keinoja siiloutumiseen vaikuttamiseksi, mikäli ne eivät muuta organisaatioiden jäsenten ajattelutapaa.

Tutkielman päätelmänä siiloutuminen ilmenee kolikkona, jolla on kaksi puolta. Toisaalta siilot ovat yksittäisinä tarpeellisia, mutta samalla ne aiheuttavat haittaa hallinnon kokonaisvaltaisemmalle toiminnalle. Kehityshankkeissa siiloutuminen voi ilmetä sekä hankkeen tavoitteena että hankkeeseen vaikuttavana ilmiönä. Tutkielman perusteella yksittäisen hankkeen merkitys osana hallinnon kehitystä voi olla vähäinen, mutta kokonaisuutena kehityshankkeiden sarja muuttaa kuitenkin hallinnon rakenteita vähitellen. Tutkielman perusteella siiloutumista olisi syytä tutkia linkittäen ilmiö strategisen johtamisen tutkimukseen.

Avainsanat: siilot, kehittämisprojektit, hallinnonuudistus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1.	Johdanto	1
2.	Tutkimusongelma	4
3.	Aikaisempi tutkimus	6
3.1	Siiloutuminen	6
3.1.1	Siilot hallinnon rajoina	8
3.1.2	Siilojen syntyminen	14
3.1.3	Siilomentaliteetti	15
3.1.4	Siilojen vaikutukset ja purkaminen	16
3.2	Valtionhallinto ja siilot	22
3.3	Kehityshankkeet	25
3.4	Hallinnon reformit	28
3.5	Post-NPM	31
4.	Metodologia	35
4.1	Tutkimusmenetelmä	35
4.2	Aineisto ja analyysi	37
5.	Analyysi	40
5.1	Viralliset rakenteet	40
5.2	Ohjauskeinot	43
5.3	Toimintakulttuuri ja valta	47
5.4	Muita huomioita	52
5.5	Tulosten yhteenveto	54
6.	Tulkinta ja johtopäätökset	56
6.1	Työn arviointi	59
6.2	Jatkotutkimus	60
7.	Lähteet	61
8.	Liitteet	67

Taulukot

Taulukko 1: Tiivistelmä O’Flynnin (2013, 27–39) rajojen ylittämisen mahdollistajista ja esteistä.	10
Taulukko 2: Tiivistelmä analyysin tuloksista.	55

Kuviot

Kuvio 1: Siiloutuminen konkreettisesti: Case New York (Tett 2015).	20
--	----

1. JOHDANTO

”Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista” (Valtiovarainministeriö 2010, 15). Tämä tutkielma tarkastelee siiloutumista osana Suomen valtionhallinnon kehityshankkeita. Siiloutuminen on laajasti käytetty termi, mutta sen merkitys on kuitenkin vailla selvää ja yleisesti hyväksyttävää määritelmää johtuen vähäisestä tutkimuksesta (Cilliers & Greyvenstein 2012, 2). Siiloutuminen ymmärretään arkisessa kielenkäytössä lähtökohtaisesti negatiiviseksi ilmiöksi ja sama on havaittavissa myös tieteellisessä kirjallisuudessa. Siiloja halutaan purkaa kehityksen ja poikkihallinnollisuuden nimissä. Siiloutunutta työtä on laveiden määritelmien perusteella havaittavissa lähes kaikkialla ympärillämme, kyse voi olla yrityksen eri toimintojen eriytyemisestä toisistaan, informaation hyödyntämisen ongelmista organisaatiossa tai laajemmin koko julkisen hallinnon läpileikkaavasta toimintakulttuurin valuviasta. Mikäli siiloutuminen on niin yleistä kuin kirjallisuudesta käy ilmi, herättää tämä kysymyksen, minkä takia ilmiötä ei ole tutkittu kattavammin Suomen valtionhallinnon kontekstissa.

Hallinnon reformeja tehdään vedoten siiloutumisen torjuntaan, mutta näissä yhteyksissä harvoin esitetään empiiristä todistusaineistoa siilojen olemassaololle tai niiden vaikutuksille. Siilojen torjumisen käyttäminen retorisenä keinona on näin ollen vaikea hyväksyä, ja voi jättää ongelmien todelliset juurisyyt käsittelemättä. (Vantaggiato, Kassim & Conolly 2021, 1433–1436). Marinin hallitusohjelma sisältää lupauksen siilojen vastaisista toimista. ”Hallitus käynnistää toimia, joilla vähennetään valtionhallinnon siiloutumista sekä päällekkäistä työtä”. (Valtioneuvosto 2019.) Siiloutumisen haitat ovat pääministerin sanoittamana tulleet esille myös koronakriisin hillinnässä (Luumi 2020; Virkkunen 2020). Siiloutumisesta on syytä lisätä tutkittua tietoa, jotta tiedämme, minkä ongelman kanssa olemme tekemisissä siiloja purkaessa.

Tässä tutkielmassa siiloutumista tarkastellaan hallinnon kehittämisen kautta. Suomen valtionhallinnon siiloutuneisuutta on kritisoitu useissa OECD:n (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) maaraporteissa 2000-luvun alusta lähtien. Samaan aikaan valtionhallintoa ja sen toimintatapoja on pyritty uudistamaan lukuisilla kehityshankkeilla. Oletettavaa

on, että siiloutuminen ilmenee osana kehityshankkeita, mutta johtuen ilmiön ja itse termin väljästä määrittelystä, on oleellista kerätä tietoa siitä, mitä siiloutumisella kehityshankkeiden osana tarkoitetaan. Siiloutumisen torjuntaan tarjotaan kirjallisuudessa paljon erilaisia ratkaisuja, esimerkiksi enemmän horisontaalista yhteistyötä ja aktiivisempaa informaation jakamista. On kuitenkin vaarana, että uudet ratkaisut luovat tilalleen vain uusia siiloja perusongelman pysyessä ennallaan. Reformien tarkoitus on kehittää ja parantaa, mutta vain harvoin kehittämistoimet lunastavat kaikki lupauksensa. Tämä tutkielma lähestyy aihetta kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimusotteen avulla. Aineisto koostuu seitsemästä haastattelusta, jotka kerättiin neljän eri ministeriön edustajilta. Luvussa 3 esitellään aikaisempaa tutkimusta siiloutumiselle ja sen linkittymiselle Suomen valtionhallinnon kehittämiseen. Tutkimusaiheen jäsentelyn kannalta olennaisessa roolissa on etenkin O’Flynn (2013) sekä julkisen hallinnon rajoja käsittelevä kirjallisuus, joka toimii osittain analyysin tukena.

Siiloutumista julkisen hallinnon kontekstissa ovat tutkineet Vantaggiatto, Kassim ja Connolly (2021) Euroopan unionin virastoissa. Tutkimus nostaa ongelmaksi siiloutumisen vähäisen teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen huolimatta ilmiön yleisyydestä. Tutkimuksessa siilo määritellään työntekijöiden klusteriksi, jonka vuorovaikutus muun organisaation kanssa on vain vähäistä. Siiloutumista tutkitaan virastojen välisen vuorovaikutuksen kautta, tutkimuskohteina ovat Euroopan komissio sekä neuvoston pääsihteeristö. Tutkimus paljastaa, että siiloutuneisuuden ja vuorovaikutuksen aste riippuu työntekijöiden työnkuvasta ja funktiosta sekä missiosta, jota heidän organisaation osansa edustaa. Myös Chatzopoulou (2022) on tutkinut siiloutumista EU:n kontekstissa, EU:n komission ja sen pääosastojen organisaatiouudistuksissa. Komission pääosastojen siilomainen työskentely osoitti tutkimuksessa resilienssinsä komission johtamisen vahvistamista vastaan.

Meuleman (2019) tarkastelee siiloutumista kestäväen kehityksen tavoitteiden kautta. Siilot tyypitellään kolmeen eri luokkaan, poliittisiin, psyykkisiin ja institutionaalisiin. Meuleman ei näe siiloja puhtaasti negatiivisina ilmiöinä, vaan painottaa sen sijaan niiden hyötyjä osana hallinnon toimintaa. Siilojen hyödyt voidaan saavuttaa koordinaatiomekanismien avulla, ilman kaikkien siilojen purkamista. Scott ja Gong (2021) ovat tutkineet siiloja niiden positiivisten vaikutusten kautta tutkimuskohteenaan Hongkongin hallinto. Tutkimus keskittyy siilojen välisiin koordinaatiomekanismeihin, joiden avulla siilomainen toiminta pystyy toimimaan hallinnon näkökulmasta hyödyllisesti. Koordinaatiomekanismeja ovat epävirallinen yhteistyö hallinnon eliitin ja professioiden välillä, formaali koordinaatio, jossa poliittiset odotukset, suunnat ja ohjaus

vähentävät siilojen tuottamia ongelmia, ja korjaava politiikan muotoilu, joka tarttuu ongelmakohtiin. Bundered (2006) on tutkinut siiloutumista tiedon jakamisen näkökulmasta julkisten palveluiden kehittämisessä. Tutkimus keskittyy etenkin ”tietosiiloihin” (*Knowledge Silos*), jotka ovat siiloutumista käsittelevässä kirjallisuudessa tunnistettavissa yhdeksi ilmiön määrittelymisen osaluokaksi. Tutkimuksessa tietojohtamisen puutteen julkisella sektorilla nähdään johtuvan organisaatioiden ja professioiden välisistä rajoista, luottamuksen puutteesta professioiden välillä, kulttuurillisista tekijöistä ja parhaiden käytänteiden käytön puutteesta.

Johnson, Grove ja Clarke (2018) ovat tutkineet siiloutumista yhdessä tiedon jakamisen kanssa julkisen terveydenhuollon kontekstissa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessaan Englannin terveydenhuoltojärjestelmän kehitysohjelmista he tunnistivat huonon kommunikaation haittaavan kumppanuuksia sekä tiedon jakamisen puutteiden haittaavan päätöksentekoa ja luottamuksen muodostumista. Tutkimuksessa siiloutumisen nähdään olevan ongelmallinen käsite, sillä sen negatiivisesta konnotaatiosta huolimatta siiloilla voi nähdä olevan hyötyjäkin. Tutkijat esittävätkin, että siilot tulisi nähdä luonnollisena ja tarpeellisena osana julkista terveydenhuoltoa. Siiloutumista julkisella sektorilla ovat Pro Gradu -tutkielmissaan käsitelleet Tuomas Karjanlahti (2020) osana digitalisaation hallintaa valtioneuvostotasolla sekä Lassi Koivumäki (2022) Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmä uudistuksessa.

2. TUTKIMUSONGELMA

Tutkielman tutkimusongelma on siiloutumisen ilmeneminen valtionhallinnon kehityshankkeissa. Rajaan tarkasteluani koskemaan Suomen valtionhallintoa ja sen kehityshankkeita, joissa siiloutumisen voidaan nähdä jollain tapaa ilmentyvän. Tutkimuskysymyksenäni on:

Miten siiloutuminen ilmenee Suomen valtionhallinnon kehityshankkeissa?

Alakysymyksenä etsin vastausta kysymykseen: Miten siiloutuminen ymmärretään Suomen valtionhallinnossa?

Aiheen tarkastelu rajataan ministeriöissä toimivien virkamiesten näkökulmaan. Aineisto kerätään henkilöiltä, joilla on kokemusta hallinnon kehityksestä ja ymmärrystä arvioida hallinnon kehitystä siiloutumisen kannalta. Rajauksen ulkopuolelle jäävät suorittavan tason henkilöstö, ministeriöiden korkein virkamiesjohto sekä poliittinen johto. Rajauksen avulla on mahdollista saada tietoa yhteneväiseltä ryhmältä, joiden kokemukset ja tieto hallinnon kehityksestä yleisesti ja kehityshankkeista erityisesti täydentävät toisiaan. Tarkasteltavien kehityshankkeiden rajaus ennakolta on vaikeaa, eikä tämä ole tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta mielekästä. Tämä johtuu siitä, että siiloutumisen kannalta olennaisista hankkeista on vaikea saada etukäteen tietoa pelkkien raporttien ja arviointien kautta.

Osittain kysymys siiloutumisen ilmenemisestä tietyssä hankkeessa riippuu vastaajan näkökulmasta ja kokemuksista, joten tämän tutkielman puitteissa hankkeiden rajaus rakentuu aineiston keruun ja aikaisemman tutkimuksen varaan. Tutkielmassa käytettävä tarkasteltavien kehityshankkeiden rajaus sekä perusteet sille esitellään tarkemmin luvussa 3.3. Tiivistäen, tarkasteltavat hankkeet ovat niitä valtionhallinnon kehityshankkeita, jotka käsittelevät yhtenäisempien ja strategisempien toimintatapojen, koordinaation, poikkihallinnollisuuden, ministeriöiden ja hallinnonalarajojen ylittämisen teemoja. Edellä mainitut rajaukset ovat välttämättömiä, jotta tutkielma pystytään toteuttamaan opinnäytetyölle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tästä huolimatta tutkielman tarkoitus on myös osaltaan lisätä tietoa laajemmin siiloutumisesta Suomen valtionhallinnon kontekstissa. Tutkielman johtopäätöksissä tarkastellaan aineiston analyysin ja aikaisemman kirjallisuuden pohjalta siiloutumista laajemmasta näkökulmasta, käyttäen hankkeiden tarkastelua välineenä.

Siiloutumisen ollessa epäselkeä käsite on perusteltua pyrkiä etsimään vastauksia siihen, mitä merkityksiä siiloutumiseen käsitteenä liitetään. Käsitteen määrittely ja asennoituminen ilmiötä kohtaan auttaa ymmärtämään paremmin sen roolia hallinnon kehityksessä. Tästä syystä aihetta tutkitaan kvalitatiivisesti. Siiloutumisen tutkiminen on tärkeää, sillä siiloutumisessa on kyse pysyvistä ilmiöistä. Niin kauan kuin organisoimme työtämme, rakennamme organisaatioita, joiden sisällä määritellään vastuusuhteita, hierarkioita ja rajataan eri osakokonaisuuksien työtä. Kaikki eivät voi tehdä kaikkea työtä samaan aikaan, joten rajaaminen on organisoinnin peruselementti. Rajojen merkitys on olennainen minkä tahansa organisaation mielekkään toiminnan varmistamiseksi, mutta samat rajat tuovat mukanaan myös ongelmia.

Aihe linkittyy vahvasti hallintotieteelliseen tutkimuskenttään, joskin siiloutumista voi tutkia monesta eri näkökulmasta. Aihetta voi lähestyä esimerkiksi organisaatiotutkimuksen, henkilöstöjohtamisen tai, kuten Tett (2015) ilmiötä jäsentää, antropologian kautta. Tämä tutkielma tuo siiloutumisen osaksi hallinnon tutkimusta. Aikaisempi tutkimus painottuu selvästi enemmän yksityiselle sektorille, mutta siiloutumisen ilmenemistä ja sen vaikutuksia tulisi myös tutkia osana julkista hallintoa. Kontekstin voi olettaa vaikuttavan tutkittavaan ilmiöön ja tuovan arvokasta lisätietoa, sillä siilojen merkitys voi vaihdella hallintokulttuureittain (Pollitt & Bouckaert 2011, 62–63). Lisäksi hallinnon kehittäminen vaatii tuekseen tietopohjaa, jota tämä tutkielma pyrkii siiloutumisen osalta lisäämään.

Suomen valtionhallintoa on organisoitu perustamalla ministeriöitä, joilla on oma hallinnonalansa, oma yhteiskunnan osa-alue, josta vastataan. Kompleksiset yhteiskunnalliset ongelmat, kuten työttömyys, syrjäytyminen tai ilmastonmuutoksen torjuminen eivät noudata hallinnonalajakoa, ne eivät rajaudu siististi rakentamiemme hallinnollisten yksiköiden toimialoille. Jotta julkinen hallinto voi ratkoa yhteiskunnan ongelmia, hallinnon rajoja pitää ylittää. Yhteistyö, uudelleen organisointi ja tehokas kokonaisuuden koordinaatio ovat avaintekijöitä, joilla hallinto voi lähteä vastaamaan pirullisiin ongelmiin, jotka ovat keskiössä siirryttäessä hallinnosta hallintaan. Siiloutuminen on näin ollen olennainen ja ajankohtainen hallinnon tutkimuksen aihe.

3. AIKAISEMPI TUTKIMUS

Seuraavissa luvuissa käsitellään aikaisempaa tutkimusta ja teoreettista taustaa siiloutumiselle, Suomen valtionhallinnolle ja sen kehityshankkeille sekä hallinnon tutkimukselle ja sen paradigmoille. Siiloutumisesta esitellään ilmiön peruspiirteitä ja läheisimpiä linkityksiä muihin tieteellisiin keskusteluihin. Siiloja käsittelevästä kirjallisuudesta eritellään siilojen ilmenemistä hallinnon rajoina, siilojen syntymekanismeja, ilmiön psykososiaalista ulottuvuutta, siilojen vaikutuksia sekä esitellään konkreettinen esimerkki ilmiön esiintymisestä. Siiloutumista käsitellään laajalti, vailla rajausta tiettyyn näkökulmaan. Tämä johtuu tutkimuskysymyksen vaateista. Jotta tutkielma pystyy kartoittamaan siiloutumisen ilmenemistä valtion kehityshankkeissa ilmiön moninaisuudessaan, on näin ollen olennaista esitellä kyseisen ilmiön eri ulottuvuuksia. Suomen valtionhallinnon osalta keskiössä on valtionhallinnon yhtenäisyys, uudistushankkeet sekä kritiikki hallinnon siiloutumisesta. Hallinnon reformeja käsittelevät luvut esittelevät hallinnon paradigmojen tutkimusta tutkielman kannalta olennaisin osin.

3.1 Siiloutuminen

Siiloutumisella viitataan yleisesti organisaation eri osien tai toimintojen fragmentoitumiseen. Siiloutumista organisatorisena ilmiönä käytti tiettävästi ensimmäisenä Neebe (1987) kuvaamaan organisatorista käyttäytymistä, jossa organisaation osat ovat erotettuna toisistaan kuin jyvät eri siiloissa (Cilliers & Greyvenstein, 2012, 2). Scott ja Gong (2021, 20–21) määrittelevät siilot julkisessa hallinnossa hierarkkiseksi organisaatioiksi, jotka pyrkivät maksimoimaan vertikaalisen koordinaation horisontaalisen koordinaation kustannuksella. Siilo on sisäänpäin kääntynyt ja omavarainen rakennelma, jonka fokus on tekijöissä, jotka vaikuttavat sen itsensä kapeasti määrittelemiin tavoitteisiin. Siilot käsitetään kirjallisuudessa usein negatiivisten vaikutusten ja mielikuvien kautta, vaikka siiloilla on olemassa myös hyötynsä, joita esitellään jäljempänä. Siiloutumiseen yleisimmin liitettäviä haasteita ovat tiedonkulun ongelmat, yhteistyön ja kokonaiskuvan puute sekä organisaation osien väliset ristiriidat.

Gregoryn (2006, 143) mukaan se, mitä määritellään siiloutumiseksi, on ikiaikainen byrokraattinen taipumus. Julkisen hallinnon näkökulmasta siiloutuminen onkin organisatorinen ilmiö, jonka voi kytkeä weberiläiseen byrokraatioteoriaan. Weberiläinen byrokraatiakäsitys nojaa hierarkiaan ja tiukasti määriteltyihin vertikaalisiin rooleihin, selvästi määriteltyyn työnjakoon ja sääntöihin, jotka

määrittelevät näitä (Höpfl, 2006, 10–11; Olsen 2006; Weber, 2013, 196–198). Byrokratiateoria määrittelee hallinnon organisointia ja toimintaperiaatteita, joita ohjaa rationaalisuus (Olsen 2006). Se, mikä määrittelee weberiläisen byrokratian ideaalityypin, on lähellä niitä määritelmiä, joita kirjallisuudessa annetaan siiloutuneelle organisaatiolle. Byrokraattista järjestelmää ei ole rakennettu rajoja ylittävälle yhteistyölle, vaan tiukalle vertikaaliselle hierarkialle vailla kannustimia horisontaaliselle yhteistyölle.

Siiloja koskevassa kirjallisuudessa toistuu usein siilomentaliteetti, joka ohjaa ihmisten käyttäytymistä tiedostamattomalla tasolla. Siilomentaliteetin kautta organisaation siilot voidaan liittää organisaatiokulttuuriseen keskusteluun. Scheinin (1987) mukaan organisaatiot kehittävät omia kulttuurejaan, jotka vaikuttavat merkittävästi organisaation jäsenten ajattelu- ja toimintatapaan sekä tunteisiin. Organisaatiokulttuuri on sen jäsenten perusoletusten ja uskomusten kaikkein syvintä, tiedostamatonta tasoa, joka on yhteinen organisaation jäsenille. Organisaatiossa voi olla useita eri kulttuureja, kuin myös siilojakin. (Schein, 1987, 24–25.) Myös Hatch (2013, 161) määrittelee siiloutumisen organisaatiokulttuurin ilmentymänä. Organisaation alakulttuurit ovat lähtökohtaisesti neutraaleja, eivät huonoja tai hyviä vaikutuksiltaan organisaatiolle. Alakulttuurit voivat kuitenkin heikentää koordinaatiota ja tiedon jakamista organisaation eri osien välillä, jolloin ongelma nimetään usein siiloutumiseksi. Siilot ovat vahvoja organisaation alakulttuureja, joiden sisäänpäin kääntyneisyys tekee yhteistyön muiden organisaation osien kanssa vaikeaksi tai mahdottomaksi, ja voi johtaa konflikteihin. Vahva alakulttuuri voi horjuttaa organisaation yläkulttuuria, mikä johtaa siiloutumiseen.

Johnson, Grove & Clarcke (2018, 6) määrittelevät siilon tiimiksi tai projektiksi, joka toimii eristyksissä kokonaisuudesta. Samalla kuitenkin todetaan, että kokemus siilosta riippuu perspektiivistä. Se, mikä on toiselle negatiivisesti koettu siilo, on toiselle positiivisesti koettu tiivisti toimiva tiimi. Päätelmänä tähän ongelmaan todetaan, että siilon ja tiimin ero on tiedon jakaminen. Siilo ei jaa omaa tietoaan toisin kuin tiimi. Tässä pohdinnassa sivutaan kysymystä, joka jää aikaisemmassa kirjallisuudessa sivuosaan. Miten määritellään siilo, missä kohdin organisaation osa muuttuu siiloksi? Käsiteltävän ilmiön monitulkintaisuudesta johtuen on tarpeen määritellä siiloutuminen siihen muotoon, jossa sitä tässä tutkielmassa käytetään.

Siiloutumisen ytimessä on aikaisemman tutkimuksen perusteella organisaation sisäinen fragmentoituminen ja sen mukanaan tuomat haasteet. Siiloutuminen terminä pitää sisällään negatiivisen konnotaation, viittauksen ongelmiin, eikä tätä voi jättää huomiotta siiloutumisen

määritelmässä. Näin ollen pelkkä organisaation rajattu osakokonaisuus, esimerkiksi sisäinen yksikkö, ei ole oma siilonsa. Vasta kun tämä rajausta tuo mukanaan rajaukseen itseensä liittyviä haasteita, keskustelu siirtyy kohti siiloutumista. Tässä tutkielmassa siiloutumista käsitellään rajoja ylittävän työn haasteina. Kuten aikaisemmassa tutkimuksessa käy ilmi, rajat ovat kuitenkin olemassa syystä, ja niillä on olemassa myös positiiviset puolensa, eikä tämä jää huomiotta tutkielmassa.

3.1.1 Siilot hallinnon rajoina

Siiloutumiseen vahvasti kytkeytyvä organisaatioiden raja-aitojen ylittäminen on noussut keskeiseen asemaan uusissa hallinnon paradigmoissa. Rajojen ylittäminen nähdään yleisesti ottaen keinona saavuttaa tavoitteita New Public Managementin (NPM, uusi julkisjohtaminen) jälkeisessä kompleksisempien ongelmien kanssa painivassa maailmassa. NPM itsessään on lisännyt hallinnon hajanaisuutta ja koordinaation ongelmia julkisen sektorin organisaatioiden keskittyessä sisäiseen todellisuuteensa jättäen hallinnon alojen rajat ylittävän yhteistyön sekä kokonaisuusien ja kompleksisuuden hallinnan vähemmälle huomiolle. (O'Flynn 2013.) NPM:n piirteitä käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.4.

Rajat voivat olla fyysisiä, sosiaalisia tai psyykkisiä, ”oikeita” tai ”kuviteltuja”. Rajat luovat ryhmittelyitä ihmisten ja käytänteiden välille, ne voivat olla vuorovaikutuksen muokkaamisen väline, joilla luodaan tapoja organisoida työtä. Symboliset, epäviralliset rajat voivat erota julkilausutuista ja virallisista rajoista. Rajoja käsittelevä kirjallisuus painottuu organisaatioiden rajoihin, joilla määritellään auktoriteettisuhteita. On kuitenkin olemassa myös muita näkökulmia rajojen määrittelyyn organisaation sisällä, kuten yhteinen päämäärä, jonka ympärille kokoontuvat eri osa-alueiden edustajat. Rajaamisen keinoina voivat toimia myös funktio, asiakaskunta tai sijainti. (O'Flynn 2013, 12–13.)

Organisaation luominen ja suunnitteleminen tarkoittavat rajojen vetämistä, ja rajojen vetäminen taas tuo haasteita koordinaatioon. Toimiva koordinaatio on kuitenkin pysyvä haaste julkisessa johtamisessa, eikä rajojen määrittelyä voi pitää jäänteinä vanhakantaisesta ajattelutavasta. Rajat, monissa muodoissaan, ovat olennainen osa etenkin julkista johtamista ja julkista politiikkaa, joissa raja-aitoja on runsaasti. Juridiset, organisatoriset, poliittiset ja professionaaliset rajat muodostavat julkisen hallinnon kokonaisuuden, jonka perimmäinen tarkoitus on kuitenkin toimia yhteistyössä. Rajat tulee tiedostaa, kuin tulee myös tiedostaa se, ettei niitä ikinä voida korvata, vaikka niitä

jatkovasti pyritään määrittelemään uudelleen ja muokkaamaan kehityksen nimissä. (O’Flynn 2013, 13.)

Rajat organisaatiossa ovat universaali ilmiö, mutta julkisella sektorilla on omat erityispiirteensä, joiden myötä huomioon otettavien rajojen määrä kasvaa. Julkisessa johtamisessa omia raja-aitojaan luovat politiikkalohkot, lainsäädäntö ja sektorijako. Poliitiikan rajat muodostavat erillisiä lohkoja, siiloja. Esimerkkejä omista politiikkalohkoistaan ovat muun muassa terveys, koulutus ja työllisyys, jolloin siilot voi nähdä esimerkiksi ministeriöiden jaotteluissa. Lainsäädäntö muodostaa omia raja-aitojaan, sillä oikeusvaltiossa julkisen vallan käytön tulee olla sidottu lainsäädäntöön, joka voi toimia esteenä joustavalle yhteistyölle. Sektorijako yksityiseen, julkiseen ja kolmanteen sektoriin tuo omat ylitettävät rajansa hallinnon yhteistyöhön ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Julkisen politiikan maailmassa on paljon erilaisia luonnehdintoja ja filosofioita rajojen ylittämiseen julkisessa hallinnossa, kuten strategiset allianssit, verkostot, Joined-Up-Government, Collaborative Governance ja Whole-of-Government. Rajojen ylittämisen poliittisina perusteina on julkisen sektorin fragmentoitumisen kääntäminen palveluiden integroimiseen tai siiloutumisen torjumiseen. (O’Flynn 2013, 13–14.)

Rajojen ylittäminen vaikuttaa olevan hallinnon tutkimuksen kirjallisuudessa kuluva vuosisadan *modus operandi*, uusi hallinnon paradigma, vaikei ilmiö itsessään olekaan uusi. Huomioitavaa on, että rajat ylittävistä yhteistyöstä piirretään kuitenkin usein romantisoitu kuva, joka perustuu enemmän uskoon kuin tietoon. Julkisella sektorilla on kuitenkin paljon syitä lisätä yhteistyötä yli rajojen. Olennainen motivaattori yhteistyölle on hallinnollisten raja-aitojen tuottamat haasteet. Julkisen sektorin työtä rajataan usein funktioiden mukaan, mutta kompleksiset yhteiskunnalliset, taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat, esimerkiksi syrjäytyminen tai työttömyys, eivät rajaudu siististi vain yhden funktion ympärille rakennetun ministeriön alaiseksi ongelmaksi. Yhteistyön lisääminen organisaatioiden välillä tai yli sektorirajojen voi tuoda mukanaan synergiaetuja sekä luoda uutta arvoa julkisille palveluille. (O’Flynn 2013, 15–21.)

Edellä mainittuja julkisen politiikan haasteita kuvataan termillä pirulliset ongelmat (wicked problems), joilla viitataan kompleksisiin ja vaikeasti hahmotettaviin kokonaisuuksiin. Pirullisten ongelmien määritelmään sisältyy niiden rajaamisen vaikeus, mikä itsessään tekee niistä haasteellisia ratkaistavaksi. Ne eivät asetu tietyn hallinnonalan, organisaation, funktion tai profession alueelle ratkottavaksi, vaan verkottuvat ongelmiksi eri politiikan alueille. Pirullisten ongelmien piirteenä on niiden sosiaalisesti rakentunut luonne, sillä niiden rajaamiseen vaikuttaa usein rajaajan itsensä asema

tai tehtävä. Monet pirullisista ongelmista eivät ole koskaan täysin ratkottavissa, eikä niiden ratkominen ole mahdollista yhden toimijan avulla, vaan ne vaativat poikkihallinnollista yhteistyötä ja holistista ajattelua. (Williams 2002, 104–105).

O’Flynn (2013, 27–39) koostaa aikaisemmasta tutkimuksesta typologian, jolla voidaan jaotella rajojen ylittämisen haasteita ja mahdollistajia. Typologian kuusi kategoriaa ovat listattuna alla (taulukko 1). Jaottelu on kattava, mutta ei tyhjentävä. Kategorioiden sisällön lisäksi esitellään myös laajentavaa näkökulmaa muista tutkimuksista.

Taulukko 1: Tiivistelmä O’Flynnin (2013, 27–39) rajojen ylittämisen mahdollistajista ja esteistä.

Kategoria	Sisältö
Viralliset rakenteet	Työn organisoimisen rajat, esim. yksikkö tai funktio.
Yhtenevyys ja kompleksisuus	Jaetut tavoitteet kompleksisten ongelmien ratkaisemiseksi.
Ihmiset, kulttuuri ja johtaminen	<i>Boudary-Spanners</i> , rajojen ylittämisen tukeminen ja huomioiminen osana organisaatiokulttuuria.
Valta ja politiikka	Rajojen ylittämisen muutokset auktoriteettiasemissa.
Suorituskyky, tilivelvollisuus ja budjetti	Fokuksen ja mittariston laajentaminen pitämään sisällään yhteistoiminnan muotoja.
Rajaobjektit	Yhteistoimintaa mahdollistavia konkreettisia tai abstrakteja asioita.

Viralliset rakenteet ovat jakoja, joita on tehty työn organisoimiseksi. Nämä ovat arkisimpia esimerkkejä organisaation rajoista, kuten organisaation jakaminen eri yksiköihin tai osastoihin. Julkisella sektorilla työn organisointiperusteena on usein funktio, jolloin rakenteetkin noudattavat funktiojakoa, esimerkkinä tästä voivat olla organisaation sisäiset toiminnot kuten kirjanpito tai viestintä, laajemmassa tarkastelussa hallinnonala kuten maanpuolustus tai koulutus. Tämä funktionaalisuus rajojen muodostajana nähdään merkittävänä esteenä hallinnon rajat ylittävälle yhteistyölle, joskin on epäselvää, tarjoavatko funktionaalisen organisoiminnan vaihtoehdot varteenotettavia vaihtoehtoja ongelmien välttämiseksi. Rajat ylittävään työhön liittyvät rakenteelliset ratkaisut voivat näyttäytyä myös konkreettisemmalla tavalla. Jaetut toimistotilat, yhteiset rakennukset lisäävät mahdollisuuksia kommunikaatiolle organisaatioiden välillä (Cameron & Lart 2003, 12).

Organisaation rajat voivat muuttaa muotoaan, mutta eivät kuitenkaan katoa. (O’Flynn 2013, 29–30.) Samalla on huomioitava, että rajojen jatkuva uudelleen järjestely voi nousta itsessään yhteistyön haasteeksi (Cameron & Lart 2003, 15).

Yhtenevyydellä viitataan kokoavaan tavoitteeseen, joka voi tuoda organisaatioita yhteen. Yhdessä jaettu tavoite tai hahmotus yhteistyön lopputuotoksesta on kokoava tekijä, mutta samaan aikaan kolikon kääntöpuolena näiden puute on toimivan yhteistyön este. Yhtenevyydelle, jaettuihin tavoitteisiin nojaavalle yhteistyölle, on paikkansa etenkin kompleksisten ongelmien parissa. Yhteistyö ei palvele kaikkia toiminnan muotoja, suurin osa etenkin yksinkertaisesta työstä on syytä jättää aikaa ja energiaa vievän yhteistoiminnan ulkopuolelle. Sen sijaan vaikeasti hahmotettavien ja kompleksisten ongelmien ratkaiseminen vaatii rajoja ylittävää yhteistyötä. (O’Flynn 2013, 30.) Yhtenäisten ja jaettujen tavoitteiden tulee olla selkeitä, yhteisesti hyväksytyjä ja toteutettavia, jotta tavoitteet onnistuvat tuomaan toimijat yhteen. Rajojen ylittäminen vaatii tavoitteiden lisäksi selkeää ja jaetusti ymmärrettyä roolijakoa organisaatioiden kesken. Rajoja ylittävien toimijoiden on tunnistettava mitä heiltä odotetaan. (Cameron & Lart 2003, 11).

Ihmiset, kulttuuri ja johtaminen ovat rajojen ylittämiseen liittyviä tekijöitä, joille on annettu kirjallisuudessa merkittävä asema. Vaikka rajoja ylittäessä puhutaan kollektiivisesta toiminnasta, tämä kiteytyy loppujen lopuksi yksilöihin taitooneen ja kannustamiseen. Rajoja ylittävistä yksilöistä käytetään usein ilmausta *boundary-spanners*, joilla on kykyä luoda ja ylläpitää suhteita, hyödyntää suhteitaan vaikuttamiseen ja neuvotteluun. Heillä on kykyä ymmärtää kokonaisuuksia, keskinäisriippuvuuksia ja kompleksisuutta sekä taitoa käyttää hyödykseen eri rooleja ja vastuusuhteita samanaikaisesti. (O’Flynn 2013, 30–34.) Tushman (1977) käyttää samaan tapaan termiä rajarooli, jolla kuvataan yksilöitä, jotka toimivat tulkkeina organisaatioin osien välillä ja jotka pystyvät kääntämään informaation organisaation eri osien hyödynnettäväksi. Henkilökohtaiset, rajoja ylittävät suhteet auttavat muun muassa hahmottamaan muiden organisaatioiden edustajien työtä, rooleja, vastuita, ongelmia, kulttuureja ja arvoja. Nämä tiedot ovat korvaamattomia yhteistyön ja keskinäisten riippuvaisuuksien hahmottamisessa. (Williams 2002, 115.) Rajojen ylittämisen taitoja vaaditaan jo tavanomaiseen hallinnon sisäisen työn yhteensovittamiseen virastojen välillä (O’Flynn 2013, 30–34). Henkilökohtaisten suhteiden ohessa nousee esiin teema, joka O’Flynnin artikkelissa jää vain vähälle huomiolle. Henkilökohtaiset suhteet parantavat edellä kuvatun perusteella kommunikointia rajoja ylittävässä yhteistyössä, joka Cameronin ja Larin (2003, 12) tutkimuksessa mainitaan toimivan yhteistyön kulmakiveksi.

Rajat ylittävä yhteistyö vaatii myötämielisen organisaatiokulttuurin. Kulttuurin pitää muuttua kapeasta oman funktion ympärille rakennetusta näkökulmasta kokonaisuutta korostavaksi. Pelkkien formaalien rakenteiden muokkaaminen on siis vain osa työtä, sillä ilman kulttuurien huomioimista rajojen ylittäminen voi muuttua mahdottomuudeksi. (O’Flynn 2013, 34). Kulttuuriin liittyviä aspekteja ovat Cameronin ja Lartin (2003, 13–14) mukaan negatiiviset asenteet organisaatioita kohtaan ja professioita koskevat stereotypiat. Onnistunut yhteistyö vaatii toimijoilta luottamusta sekä kunnioitusta, joita voidaan rakentaa esimerkiksi yhteisen koulutuksen kautta. Profioiden väliset eroavaisuudet voivat nousta haasteiksi rajoja ylittävässä yhteistyössä, eroavaisuudet voivat näyttäytyä ymmärryksessä autonomian ja yhteistyön välisestä suhteesta tai toimintatavoista. Eroavaisuudet voivat johtaa epäluottamukseen ja rajoja ylittävän yhteistyön kariutumiseen.

Rajojen ylittäminen vaatii myös toimia ja osaamista johtajilta. Johtajilta vaaditaan taitoa ratkoa kompleksisia ongelmia, jotka taas vaativat yhteistyötä julkisen sektorin sidosryhmien kanssa moninaisten rajojen ylitse. Johtajat voivat antaa tukea ja rahoitusta rajoja ylittävälle työlle ja ovat näin merkittävässä asemassa rajojen ylittämisen onnistumisessa, kuten myös sen mahdollisessa epäonnistumisessa. (O’Flynn 2013, 30–34.) Johtajien rooli on samalla osallistaa suorittavan tason henkilöstöä rajoja ylittävän toimintakulttuurin luomiseen, jotta koko organisaatio saadaan sitoutettua yhteistyöhön (Cameron & Lart 2003, 12). Rajojen ylittäminen voi johtajan kohdalla tarkoittaa esimerkiksi verkostojen hallintaa, yhteishallintaa tai neuvotteluita kompleksisuuden keskellä (O’Flynn 2013, 30–34).

Valta ja politiikka ovat seikkoja, jotka jäävät aikaisemmassa kirjallisuudessa vähälle huomiolle. Valtaa voi käyttää eri muodoissa rajojen ylittämisen mahdollistamiseen. Vallankäytön muotona voi olla esimerkiksi tunnustettu auktoriteettiasema, resurssien kohdentaminen tai diskurssi, jolla voi edistää tavoitteita julkisessa hallinnossa. Valta voi olla tekijä myös rajojen ylittämisen haasteena. Rajojen ylittäminen voi muuttaa olemassa olevia hallinnollisia tai poliittisia valtasuhteita, mikä voi herättää vastustusta. Jotta rajojen ylittäminen onnistuu, heidän, keillä on valtaa vaikuttaa, tulisi käyttää valtaansa yhteistyön muodostumiseen. Valta liittyy vahvasti myös poliittiseen johtoon, jonka myöntyminen rajojen ylittämiseen voi tarkoittaa myös oman vallan pienentämistä. Poliittisella johdolla on tärkeä rooli yhteistyön lisäämisessä ja hallinnon sisäisten rajojen ylittämisessä, sillä hallinnon sisällä voidaan pyrkiä suojelemaan omia rajoja. Poliittikan osalta haasteina ovat reviiirikiistat ja mahdolliset yhteistyön lisäämisen mukanaan tuomat ongelmat, joista poliitikot joutuvat kantamaan vastuuta. (O’Flynn 2013, 34–36.)

Organisaatioiden suorituskyvyn mittarit ovat korostaneet sisäistä näkökulmaa, jossa keskiössä ovat organisaation omat tavoitteet ja niiden tavoittelun keinot. Rajojen ylittäminen vaatii kuitenkin tuekseen myös jaettuihin tavoitteisiin pyrkimisen mittareita sisäisen näkökulman rinnalle. Suorituskyvyn tarkastelujärjestelmässä yksittäinen organisaatio on perinteisesti keskiössä toimien esteenä yhteistyön merkityksen rakentamiselle. Sama keskustelu koskee myös tilivelvollisuusjärjestelmää, jossa siinäkin keskiössä on yksittäisen organisaation työ, mikä jättää poikkihallinnolliset rakenteet huomiotta. Systeeminen, jaettu toiminta ja vertikaalinen tilivelvollisuus ovat jossain määrin keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Perinteinen tilivelvollisuusjärjestelmä ei kannusta innovatiiviseen ja joustavaan yhteistyöhön, jos organisaatioiden pitää keskittyä tarkasti määriteltyihin organisaatiokohtaisiin tavoitteisiin ja toimia tiukasti määriteltyjen säännösten mukaan. (O’Flynn 2013, 36–38.)

Budjetit ovat kankeita, tarkkaan rajoja noudattavia ja työtä rajaavia tekijöitä, jotka eivät kannusta tai mahdollista rajat ylittävää yhteistyötä. Sen sijaan budjetit kannustavat lyhytjänteiseen suunnitteluun ja taisteluun resursseista. Perinteisen budjettiajattelun rinnalle on esitetty esimerkiksi yhteisten resurssivarantojen muodostamista, jotka mahdollistavat yhteistyön ja strategisemmän resurssien suuntaamisen. Toisaalta holistisuutta korostavissa yhteisomisteisissa resursseissa on myös vastuuhaasteensa: kuka kantaa vastuun onnistumisista tai epäonnistumisista? (O’Flynn 2013, 36–38.) Näiden lisäksi rajojen ylittämisessä on syytä ottaa huomioon myös organisaation erot suorituskyvyssä, tilivelvollisuudessa ja budjetissa. Rajojen ylittämiseen pyrkivät organisaatiot eivät välttämättä pysty synkronoimaan erilaisia toimintatapojaan (Cameron & Lart 2003 11).

Jaottelun viimeinen kategoria, rajaobjektit, ovat kahden eri toimijan välissä, ja niiden molempien jakamia yhdistäviä abstrakteja tai konkreettisia asioita. Rajaobjektit voivat olla yhteisiä toimintatapoja mahdollistavia tekijöitä, kuten valmiita jaettavissa olevia tietolähteitä tai standardoituja toimintatapoja. (O’Flynn 2013, 36–38). Siinä missä edellä mainitut rajoja ylittävät henkilöt (*boundary-spanners*) toimivat siltoja luovina tekijöinä, rajaobjektit toimivat artefakteina, jotka täyttävät saman funktion. Niille on annettu rajoja ylittävä merkitys, joka jaetaan molemmiin puolin ylitettävää rajaa. (Akkerman & Bakker 2011.)

O’Flynnin jaottelu ei ole uniikki. Cameron ja Lart (2003) ovat tutkineet rajojen ylittämistä Ison-Britannian kansallisen terveystalouden, NHS:n, kontekstissa kirjallisuuskatsauksen avulla ja jaottelevat rajojen ylittämistä organisaationaalisiiin ongelmiin, kulttuurillisiin ja professionaalisiiin ongelmiin sekä kontekstuaalisiiin ongelmiin. Eppel, Gill Lips ja Ryan (2013, 49–50) ottavat

käytännönläheisemmän näkökulman yhteistyön mahdollistajiin. Ne ovat asiakaslähtöisyys, ratkaiseva häiriö sekä tehdessä oppiminen. Asiakaslähtöisyys pitää sisällään ajatuksen vaikuttavuudesta, yhteistyön avulla saavutettavista tavoitteista. Yhteistyö ei ole itsetarkoitus vaan keino saavuttaa hyötyjä. Ratkaiseva häiriö on tekijä, joka herättää yhteistyön hengen. Häiriö voi tarkoittaa ulkoisten tekijöiden aiheuttamaa kriisiä, raporttia joka esittää vahvaa kritiikkiä tai kokousta, jossa turhautuminen purkautuu. Esimerkkejä on monia, mutta yhdistävänä tekijänä niille on niiden aikaansaama taitekohta, joka auttoi ymmärtämään, että asioiden on muututtava eivätkä totut toimintatavat ole enää riittäviä. Tehdessä oppiminen tarkoittaa uusien toimintatapojen keksimistä yhteistyön mahdollistamiseksi. Aikaisempia hyviksi todettuja käytänteitä ei välttämättä ole, ja yhteistyö voi vaatia improvisointia. Oppiminen ja uusien toimintatapojen keksiminen tehdessä on olennaista pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi.

3.1.2 Siilojen syntyminen

Edellä esiteltiin julkisen sektorin moninaisia rajoja ja niiden mukanaan tuomia ongelmia, joiden voidaan osaltaan nähdä olevan taustalla vaikuttavia tekijöitä siiloutumiselle. Tarkemmin siiloutumiseen keskittyvässä kirjallisuudessa siilojen syntymiselle on tarjottu useita eri näkemyksiä. Vantaggiatto, Kassin ja Connolly (2020, 1436) näkevät siilojen syntymisen tärkeimpinä syinä sisäisen tiedonkulun ongelmat, joiden seurauksena organisaation osat eristyvät kokonaisuudesta. Siilot johtuvat vähäisestä tai olemattomasta sisäisestä vuorovaikutuksesta sekä määrittelevimpänä tekijänä organisaation osan vahvasta keskittymisestä omaan funktioonsa, mikä vaikeuttaa toiminnan koordinaatiota ja estää tiedonkulun, joka mahdollistaisi organisaation koko potentiaalin hyödyntämisen. Vaihtoehtoisiaakin määritelmiä on olemassa. Lencionin (2010) mukaan useimmiten siiloutuminen ei ole seurausta tavoitteellisesta toiminnasta vaan siitä, että yhteistyön johtaminen epäonnistuu. Organisaation jäseniltä puuttuu yhteinen suunta, jolloin tilalle tulevat keskenään ristiriitaiset eri siilojen ajamat tavoitteet. Organisaation sisäiset risteävät tavoitteet aiheuttavat organisaation eri osien välillä turhautumista ja pettymystä, mikä voi johtaa organisaation eri osien vastakkainasetteluihin. (Lencioni 2010.)

Siiloutumisen taustalla ovat rakenteet ja toimintatavat, jotka eivät ole muuntuneet organisaation kasvaessa ja kehittyessä. Merkittävässä asemassa siiloutumisen ilmenemiselle ovat ongelmat vallan jakautumisessa, mikä esiintyy kilpailuasetelmina. Organisaatiokulttuuri, joka on rakentunut sisäiselle kilpailulle ja selkeälle jaottelulle osakokonaisuuksien välillä, voi toimia esteenä yhteistyölle. Kilpailu

voi ilmetä suunnittelu- ja priorisointiprosesseissa, jotka kannustavat kilpailemaan resursseista sen sijaan, että organisaatio pystyisi toimimaan yhtenäisenä kokonaisuutena jaetun vision ja kokoavan merkityksen eteen. Sama ilmiö voi näkyä organisaation palkkiojärjestelmässä, joka kannustaa keskittymään yksikkökohtaiseen tehokkuuteen systeemisen ajattelun sijaan. Yksiköiden johtajat voivat pitää kiinni omasta reviiristään, jonka sisällä toimintaa ohjaavat sisäiset tavoitteet eristyksissä kokonaisuudesta. (de Waal, Weaver, Day & van der Heijden, 2019, 4–5; Sherratt & Delves 2014.)

Siilojen taustalla voidaan nähdä olevan myös sosiaalisia ja psykologisia syitä (ks. Willcock 2013), esimerkiksi tiimin jakama kokemus siitä, ettei muu organisaatio ymmärrä kunnolla sen työtä (Sherratt & Delves 2014). Siilot voivat olla seurausta johtajien yhteistyötaitojen puutteesta ja negatiivisesta asennoitumisesta muita yksiköitä tai yhteistyötä kohtaan. Johtajien vastuulla on huomioida organisaation yhteiset tavoitteet ja rakentaa yhteistyötä reviirikiistojen sijaan. Siiloutumista edesauttaa johtamistyyli, joka ei ota huomioon muiden ajatuksia ja tarpeita eikä pysty tarjoamaan tarpeeksi houkuttavaa ylittämään rajoja yhteistyön muodossa. Toisaalta syyt voivat olla käytännöllisempiäkin. Yhteistyötä voi rajoittaa organisaation kompleksisuus ja tiedon puute vastuusuhteista ja muiden yksiköiden rooleista hajautuneessa organisaatiossa. (de Waal, Weaver, Day & van der Heijden, 2019, 5.)

3.1.3 Siilomentaliteetti

Siiloja muodostavat rakenteelliset rajaviivat organisaatiossa konkretisoituvat organisaatiokaavioissa ja organisaation sisäisinä yksiköinä, mutta myös yksilöiden sisäisenä todellisuutena ja kokemuksena. Näin ollen siilojen haitat eivät poistu pelkästään rakenteita muokkaamalla, vaan se vaatii tuekseen myös psykologisen näkökulman. (Diamond & Allcorn 2009, 49–53.) Samaa painottavat myös Cilliers ja Greyvenstein (2012, 2–3), joiden mukaan siiloutumista käsitellään usein rakenteiden kautta, jolloin viitataan vertikaalisesti hierarkkiseen organisaatioon, joskin siiloja voi muodostua myös horisontaalisesti. Vaikka organisaatiopsykologian kirjallisuudessa siiloja käsitellään rationaalisina ja tiedostettuina rakenteina, siiloutunut käyttäytyminen ilmenee usein tiedostamattomana, irrationalisena toimintana, oletuksina ja asenteina. Organisaatioiden siilot johtavat organisaatioiden artefaktien ja sisäisten suhteiden jakautumiseen, jolla on negatiivisia vaikutuksia yksilöiden ja tiimien välisille suhteille. (Cilliers & Greyvenstein 2012, 1–2; Diamond & Allcorn 2009, 51–55.)

Willcock (2013) lähtee siiloutumista ja yhteistyötä käsittelevässä teoksessaan liikkeelle yksilön psykologisesta profiilista ja persoonallisuustyyppien eroista. Nämä eroavaisuudet

persoonallisuuksissa vaikuttavat yksilöiden työuriin ja työssä suoriutumiseen sekä toimintaan osana organisaatiota. Ekstrovertit toimivat työympäristössään eri tavalla ja hakeutuvat erilaisiin tehtäviin kuin introvertit. Se, miten kukin suhtautuu ympäröivään maailmaan ja ihmisiin, vaikuttaa jokapäiväisessä elämässämme. Erilaiset persoonallisuustyypit ja egojen väliset erot voivat luoda haasteita organisaatioiden sisälle ja näin vaikuttaa organisaation siiloutumiseen. Toistensa kanssa huonosti toimeentulevat esihenkilöt voivat luoda haasteita johtamisensa organisaatioiden välille. Egosentriset esihenkilöt haluavat vaikuttaa, mutta eivät olla vaikutuksen kohteena. Näin henkilö voi pyrkiä edistämään omia tavoitteitaan jättäen huomiotta samalla organisaation tavoitteet laajemmin. (Willcock 2013.)

Diamond ja Allcorn (2009, 54–55) ovat löytäneet siiloutumiselle, ja etenkin kokemukselle siiloutumisesta, useita määritelmiä, jotka ilmentävät organisaation jäsenten subjektiivista kokemusta. Siiloutumisella voidaan viitata ammatilliseen erikoistumiseen organisaatiossa tai vastakkainasetteluun ja reviirikiistoihin. Siilomentaiteetti ohjaa organisaation osan, esimerkiksi tiimin, näkemään itsensä irtonaiseksi osaksi kokonaisuudesta (Sherratt & Delves 2014). Eri siiloutumisen määritelmistä kumpuaa kuitenkin yhdistävänä tekijänä kokemus organisaation pirstaloitumisesta, mikä ilmenee horisontaalisena tai vertikaalisena ilmiönä, jossa hierarkian eri kerrokset eivät toimi rationaalisella tavalla. Kokemukset siiloutumisesta ovat organisaatioiden jäsenten keskuudessa yleisiä. Puhuttaessa siiloutumisesta ja siilojen välisistä jännitteistä ja ristiriidoista voidaan kuitenkin huomata siilojen psykologinen vaikutus. Organisaation jäsenet hahmottavat organisaationsa osakokonaisuuksina omasta kapeasta näkökulmastaan, omasta siilostaan käsin, jättäen huomiotta, että organisaatio on oma kokonaisuutensa. (Diamond ja Allcorn 2009, 54–55.)

3.1.4 Siilojen vaikutukset ja purkaminen

O'Reillyn (2010) mukaan siiloja käsittelevä akateeminen kirjallisuus keskittyy lähinnä siilojen huonoihin puoliin, joiden takia siiloja tulisi välttää, tuhota ja purkaa. Tämä päälinja on huomattavissa sekä akateemisessa kirjallisuudessa, että myös julkisessa keskustelussa yleisemmin. O'Reillyn mukaan siiloja käsittelevästä akateemisesta kirjallisuudesta on helposti havaittavissa, miten siilot nähdään lähtökohtaisesti negatiivisten vaikutustensa kautta, joiden hinta ja vaikutukset vaikeuttavat organisaatioiden toimintaa. Kaikki siilot eivät kuitenkaan ole sattumanvaraisia organisaatioiden epäonnistumisia. Siilot on voitu luoda strategisista syistä. Usein haitalliset, purettavat siilot toimivat

rinta rinnan hyödyllisten ja hyväksyttävien siilojen kanssa. Tätä ristiriitaa selittää se, että hyödyllisiä siiloja ei välttämättä edes tunnusteta siiloiksi. (O'Reilly 2010.) Siilojen merkitys voi myös vaihdella hallintokulttuureittain. Esimerkiksi hierarkkisessa Saksassa siilojen purkaminen on osoittautunut vaikeammaksi tehtäväksi kuin konsensukseen (Hollanti, Tanska) tai yleiseen etuun (Australia, Iso-Britannia) nojaavissa hallintokulttuureissa (Pollitt & Bouckaert 2011, 62–63).

Lencioni (2010) näkee siilot kriittisestä näkökulmasta. Hänen mukaansa organisaatioiden siilot aiheuttavat reviirikiistoja, jotka tuhlaavat resursseja, tappavat tuotteliaisuuden ja vaarantavat organisaation tavoitteiden saavuttamisen. Tämän lisäksi ne aiheuttavat inhimillistä haittaa, kuten stressiä ja turhautumista, jotka johtuvat niistä kiistoista, joita organisaation jäsenet käyvät toistensa kanssa. Lencionin mukaan siilot ovat rakenteellisia ongelmia, jotka aiheuttavat organisaatiossa turhaa politisoitua sekä estävät organisaation tehokkaan toiminnan. Siilot ovat hänen mukaansa esteitä organisaation osien välillä, jotka pakottavat näennäisesti samassa joukkueessa olevat ihmiset toisiansa vastaan. (Lencioni 2010.) Siiloutunut organisaatio on jatkuvassa jännittyneessä tilassa tai jopa konfliktissa itsensä kanssa. Organisaation fokus kääntyy sisäiseen maailmaan ulkopuolisten sidosryhmien tai laajemmin koko toimintaympäristönsä sijaan. Tästä asetelmasta on lopulta haittaa organisaation suorituskyvyille. (de Waal, Weaver, Day & van der Heijden, 2019, 5.) Scott ja Gong (2021, 21) määrittelevät aikaisemmasta kirjallisuudesta siilojen negatiivisiksi vaikutuksiksi fragmentoitumisen, organisaation putkinäön ja taipumuksen muuttua yhtä tarkoitusta palvelevaksi organisaatioksi. Siilojen negatiiviset vaikutukset aiheuttavat hallinnolle viivästyvää päätöksentekoa, resurssien haaskausta, palveluiden laadun heikentymistä ja kompleksisten ongelmien ratkaisemisen haasteita.

Moderni työympäristö painottaa yhteistyön merkitystä entistä enemmän. Siiloista tulee tätä myötä kehityksen esteitä, sillä yhteistyötä selkeine hyötyineen tarvitaan organisaation kokonaisuuksien hallintaan. De Waal ja muut (2019) määrittelevät siilojen haitat seuraavasti:

1. Osat ennen kokonaisuutta. Johtajat asettavat oman yksikkönsä edut ja tavoitteet koko organisaation tavoitteiden edelle.
2. Henkilökohtaiset konfliktit ja tuhoava politiikka. Me vastaan muut -mentaliteetti, reviirikiistat johtajien ja yksiköiden välillä.
3. Organisaation kääntyminen sisäänpäin.
4. Resurssien ja tiedon pidättäminen muilta yksiköiltä. Tiedon panttaaminen tarkoittaa menetettyjä mahdollisuuksia ja huonompaa suoriutumista koko organisaatiolta, haittaa

oppimiselle, innovaatioille ja kehitykselle. Resurssien ja tiedon pidättäminen liittyy yksiköiden väliseen kilpailuun ja vastakkainasetteluun.

5. Oppimisen, innovoinnin ja kehityksen estyminen. Näitä lisääviä tekijöitä on organisaatiossa, mutta siiloutuneina ne eivät pääse leviämään organisaatiossa.
6. Motivaation ja moraalien ongelmat organisaatiossa. Jokaisella siilolla on oma agendansa, jolloin ristiriitainen viestintä ja prioriteetit aiheuttavat epäselvyyttä ja turhautumista.

Siiloutumisen ja sen aiheuttaman politisoinnin takana ovat Lencionin (2010) mukaan henkilöstön sijaan johtajat, jotka eivät ymmärrä osastojen välisiä keskinäisriippuvuuksia. Siilojen aiheuttamien ongelmien ratkaisuksi organisaatiolle on määriteltävä selkeä, holistinen tavoite. Lencionin mukaan siiloutumisen ongelmiin voidaan vastata määrittelemällä:

1. temaattinen tavoite: selvä laadullinen kohde, jonka eteen koko organisaatio tekee töitä ja joka on sidottu tiettyyn aikatavoitteeseen.
2. joukko määritteleviä tavoitteita: selkeitä välitavoitteita johtamisen tueksi, joilla saavutetaan temaattinen tavoite.
3. joukko jatkuvia operationaalisia tavoitteita: tavoitteita, joita tulee saavuttaa temaattisen tavoitteen rinnalla. Vakiotavoitteita, kuten tehokkuuden lisääminen tai liikevoiton lisääminen.
4. mittarit näiden mittaamiselle.

Siiloilla on kritiikistä huolimatta kuitenkin hyötynsä, jotka usein jäävät kirjallisuudessa käsittelemättä. Siilot eivät ole pelkästään vanhanaikaisen linjaorganisaation jäännös, vaan järjestäytyneen työn perusedellytys modernissakin organisaatiossa (Christensen & Leagreid 2007, 1063). Siiloutunut organisointimalli on kritiikistään huolimatta suosittu monien hallintojen keskuudessa, missä niitä ei pyritä aktiivisesti purkamaan, koska purkaminen on poliittisesti ja hallinnollisesti haastavaa. Siilojen purkamisen sijaan pitäisi tunnustaa siilojen merkitys hallinnon epäjohdonmukaisuuksien korjaamisen ja horisontaalisen koordinaation mekanismien tukena. (Scott & Gong 2021, 21.) Organisaatiot tarvitsevat rakenteen, jolla hajauttaa auktoriteettia ja vastuuta, jotta organisaatio voi toimia. Rakenteet voivat olla vertikaalisia osastoja tai horisontaalisia toimintoja. Rakenteen luomat rajat fasilitoivat organisaation työtä, identiteettiä ja vastuuta. Vastuu määräytyy helpommin selvästi määritellyissä rakenteissa, jolloin siilot voivat edistää nopeampaa päätöksentekoa ja nopeampaa toimeenpanoa. Siiloutuneen toiminnan rajoittuneisuus on vahvuus siinä mielessä, että se vähentää muiden yksiköiden tarpeiden huomiointia, joka voisi taas luoda turhaa työtä ja vähentää

tavoitteiden saavuttamisen tehokkuutta. Siilossa operoiminen vähentää ulkopuolisia väliintuloja ja häiriöitä. (de Waal, Weaver, Day & van der Heijden 2019.)

Siilot luovat selkeitä yksiköitä, jotka tuovat turvaa ja luovat yhteishenkeä omassa alakulttuurissaan. Loppujen lopuksi siilossa työskentely voi olla yksinkertaisesti helpompaa kuin jatkuva rajat ylittävä yhteistyö kompleksisessa organisaatiossa. Näin ollen rajat ovat siis vaikutuksiltaan positiivisia sekä organisaatiolle että yksilöille organisaatiossa. Vasta kun niitä kutsutaan siiloiksi, ne nähdään negatiivisina tekijöinä. Tämä johtuu siitä muutoksen nopeudesta ja intensiteetistä, mikä nykyisessä markkinaympäristössä vaatii organisaatioilta yhä nopeampaa sopeutumista ja kehitystä. Muuttuva toimintaympäristö vaatii organisaatioilta ketteryyttä ja sisäistä yhteistyötä. (de Waal, Weaver, Day & van der Heijden 2019.) Siilujen syyksi voidaan laskea ongelmia, joiden kohdalla konkreettinen yhteys siiloutumiseen voi jäädä puutteelliseksi. Siilujen torjuminen yleisenä oppina voi olla harhaanjohtavaa, sillä olemassa olevat rajat ja työnjaon jaottelu voivat toimia monien ongelmien ratkaisemisessa. (Vantaggiato, Kassim & Connolly 2021, 1436.)

Myös Meuleman (2019, 181–184) näkee siiloissa hyötyjä, joita ovat selkeät valtasuhteet, vastuu ja fokus. Ne luovat julkiseen hallintoon selkeät, luotettavat ja vakaat yhteydenpitokanavat ministeriöiden ja sidosryhmien välille. Tämä osaltaan edistää luottamusta, joka on olennaista yhteistyön toimivuudelle esimerkiksi verkostokontekstissa. Tämä osaltaan asettaa kyseenalaiseksi sen, että siilot olisivat haitaksi sidosryhmäyhteistyölle. Meuleman tunnistaa kolme erilaista siiloa: poliittinen, psyykkinen ja institutionaalinen. Poliittinen siilo juontaa juurensa poliittiseen kamppailuun enemmistöpaikoista, mikä tarkoittaa samalla kamppailua vallasta. Poliitikot keskittyvät omaan reviiiriinsä, jota myös puolustetaan, jotta omaa asemaa saadaan korostettua. Poliittiset siilot ovat luontainen piirre demokraattisissa systeemeissä. Niiden purkaminen on haastavaa ja se riippuu poliittisesta kulttuurista sekä valtiosäännön asettamista rajoitteista, esimerkiksi yksittäisen ministerin autonomian määrästä.

Psyykkiset siilot näyttävät ihmisten vankkana uskona, että heidän ongelman määrittelynsä ja ratkaisunsa siihen ovat ainoa ja paras tie eteenpäin. Eri hallinnonalat toimivat näin omien maailmankuviansa kautta eristyksissä toisistaan. Syitä psyykkisten siilujen syntymiselle ovat esimerkiksi kulttuuriset, poliittiset, valtaan ja uraan liittyvät sekä kognitiiviset syyt. Institutionaaliset siilot pohjautuvat byrokratiaan, jossa kompleksiset ongelmat jaetaan osa-alueisiin, joita ratkotaan eri sektoreiden ja funktioiden toimesta eriyttynä toisistaan. Virkamieheksi päästään yhteen siiloon, ja tyyppillisesti siinä myös pysytään, mutta joissain hallinnoissa tätä torjutaan henkilökierron avulla.

Institutionaaliset siilot luovat puitteet toimia vailla ulkopuolista häiriötä, joskin samalla myös yhteistyö muun hallinnon ja sidosryhmien kanssa jää vähäiseksi. Ratkaisut institutionaalisten siilojen purkamiselle ovat kyseenalaisia. Ministeriöiden yhdistäminen voi helposti johtaa tehokkuuden, luotettavuuden ja tilivelvollisuuden heikkenemiseen. (Meuleman 2019, 182–184.)

Meulemanin (2019, 183–184) mukaan siilot ovat olemassa vaihtoehtojen puutteen takia. Mikäli siiloja tulee kuitenkin purkaa, pitäisi keskittyä psyykkisiin siiloihin eikä institutionaalisiin siiloihin, joiden tulisi olla viimeinen vaihtoehto. Vaihtoehto siilojen purkamiselle on kehittää niitä. Kehittäminen tarkoittaa siilojen joustavuuden, interaktiivisuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä pitäen samalla kiinni niiden hyödyistä osana hallintokulttuuriaan. Siilojen kehittäminen, horisontaalisen koordinaation lisääminen voi edistää politiikan muotoilun integroimista laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Koordinaatiomekanismien silkka olemassaolo ei takaa etuja, vaan niiden johtamisessa pitää ottaa huomioon eri toimijoiden mahdollisuus oppia toisten organisaatioiden toiminnasta ja sisäisestä maailmasta sekä huomioida luottamuksen rakentuminen. Siilojen välisen dialogin fasilitoiminen, interaktio ja oppiminen ovat psyykkisten siilojen purkamisessa avainasemassa. Siilojen kehittämiseen kuuluu myös ongelmien uudelleen määrittely. Ongelmat tulisi hahmottaa niin, että ne houkuttelevat eri siiloja toimimaan yhdessä ongelmien ratkaisemiseksi.

Edellä on esitelty monipuolisia näkemyksiä siiloutumisen ilmenemiseen. Kompleksista ilmiötä on syytä havainnollistaa konkreettisen tapauksen kautta. Seuraavaksi lyhyt siiloutumista esittelevä esimerkki julkiselta sektorilta, New Yorkin palolaitokselta (kuvio 1).

Siiloutuminen konkreettisesti: Case New York

Gillian Tett (2015, 1–12) on tarkastellut siiloutumista ja sen roolia New Yorkin kaupungin paloturvallisuuden lisäämisessä käytännönläheisen esimerkin kautta. New Yorkissa syttyi 2000-luvun alussa vuosittain 2 700 tulipaloa. Viranomaiset saivat ilmoituksia vaarallisista kiinteistöistä ja rakennuksista, jotka palokunnan ja rakennusvalvonnan piti selvittää. Tarkastajia oli noin 200, ilmoituksia vioista rakennuksissa tuli vuosittain 20 000, valvottavia rakennuksia oli miljoona ja kiinteistöjä neljä miljoonaa. Ilmoituksia tutkittaessa vain 13 % osoittautui vaaralliseksi. Resurssija ei voitu lisätä, joten haaste tulipalojen ennaltaehkäisemiseksi vaikutti toivottomalta. New Yorkin kaupungin byrokratia työllisti 150 000 työntekijää jaettuna yli kolmeen kymmeneen virastoon, joista iso osa oli kulttuuriltaan ja toiminnaltaan itsenäisiä. Itsenäisyys toi mukanaan myös

ongelmia. Esimerkiksi vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terroristihyökkäyksen tapahtuessa huomattiin, että palokunnan, poliisin ja pelastustoimen radiopuhelimet eivät toimineet samoilla taajuuksilla. Tätä ei ollut aikaisemmin huomattu toimialojen ollessa liian eriytyneitä toisistaan. (Tett 2015, 1–12.)

Tulipalojen ennaltaehkäisyssä ratkaisuksi nähtiin siilojen purkaminen. Ilmoituksia vioista ja vaarallisista rakennuksista tuli puhelimitse, mutta suurin osa ilmoituksista tuli alueilta, joilla paloja ei syttynyt. Palokunnan omat tietolähteet eivät riittäneet riskien kartoittamiseen. Tämä vaati kokonaisvaltaisempaa tarkastelua sekä uudenlaista, hallinnon rajoja ylittävää tiedon keräämistä ja yhdistelyä. Kaupungin virkamiehet ryhtyivät tutkimaan palokunnan tietoja ja toimintaa, mutta palokunnassa ei arvostettu ulkopuolisten sekaantumista heidän työhönsä. Palokunta oli kulttuuriltaan hyvin itsenäinen toimija. Esimerkiksi palokunnan ja rakennusvalvonnan välillä oli selvä erotus, minkälaisia rakennuksia kumpikin saisi tarkastaa, jolloin tulipaloriskien hoitaminen oli hajanaista. Tiukka toimivallan rajanveto oli vahva ja se perustui moninaisiin toimintaa rajoittaviin säännöksiin. (Tett 2015, 1–12.)

Tietoa etsittiin ja yhdisteltiin palokunnalta, rakennusvalvonnasta, poliisilta, kaupungin asuntojen kehittämis- ja suojeluosastolta sekä kaupungin vesihuolto-osastolta. Tietoa, dataa ja tilastoja oli paljon, mutta ne olivat toisistaan erotettuina, yksittäisten virastojen käytössä. Yhdistelemällä eri tietolähteitä kaava alkoi muodostua. Virallinen ilmoituskanava, puhelin, ei enää ollutkaan paras tietolähde tulipalojen syttymisen ennakoimisessa. Yhdistelemällä rakennuksiin ja kiinteistöihin liittyvää tietoa, kuten asuntolainojen laiminlyöntiä, rakennusmääräysten rikkomisia, rakennusten ikää ja alueen rikollisuutta, pystyi paremmin ennakoimaan tulipalojen syttymisiä. Tietoa ryhdyttiin keräämään jopa yllättävistä paikoista, perinteisten siilojen ulkopuolelta. Virkamiehet oppivat, että rakennuksen tiilimuurauksen kunto korreloi tulipaloriskin kanssa. Rakennuksen omistaja, joka ei sietänyt kunnostamatonta tiilimuurausta, tuskin sietää myöskään tulipaloriskejä. Niinpä tietoa etsittiin kaupungin tiilikuljetuksista, tietoa, joka olisi muuten jäänyt vaille suurempaa merkitystä. Yhdistettyä tietoa hyödyntämällä viranomaiset löysivät tarkastuksillaan vikoja 70 % kohteistaan, entisen 13 % sijaan. Onnistumisen taustalla eivät olleet yksinomaan käytetyt tilastot, vaan uudenlainen tapa hahmottaa fragmentoitunutta hallintoa. (Tett 2015, 1–12.)

Kuvio 1: Siiloutuminen konkreettisesti: Case New York (Tett 2015).

Siiloutumista käsittelevän kirjallisuuden pohjalta on syytä eritellä vielä yksi olennainen teoreettinen linkitys siiloutumista käsittelevään kirjallisuuteen. Siiloutuminen vaikuttaisi sointuvan yhteen

strategisen suunnittelun ja johtamisen kanssa. Kuten edellä on esitetty, sekä O’Flynn (2013, 30) että Lencioni (2010) peräänkuuluttavat kokoavien tavoitteiden olevan olennaisia siilojen purkamisen kannalta. Ne tuovat toimijoita yhteen yli siilorajojen suunnaten toimintaa kohti yhtenäisiä tavoitteita. Tämä muistuttaa strategisen suunnittelun piirteitä, jonka suunnittelu itsessään on organisaation yhteen tuova voima. Strategisen suunnittelun avulla on mahdollista koordinoita organisaation eri osien työtä. Suunnittelu luo organisaatioon kommunikaatiomekanismin, jota voi verrata O’Flynnin rajaobjekteihin (2013, 38). Strategia luo tietoa organisaation tavoitteista kokonaisuudessaan, minkä voi tulkita avartavan näkökulmaa siiloutuneelle näkemykselle oman osakokonaisuuden painottamisesta (ks. Sherratt & Delves 2014). (Mintzberg 1994, 16–17.) Strategisen hallinnan haasteet julkishallinnossa voivat esiintyä kontrollin ja resurssien menettämisen pelkona yhteistyöverkostossa (Johanson 2021, 3). Ongelmien voi nähdä ilmentävän myös siiloutumisen aiheuttamia resurssikiistoja. Moni piirre siiloutumista käsittelevässä kirjallisuudessa linkittyy strategisen johtamisen tutkimukseen ja sama linkitys on havaittavissa myös valtionhallinnon kehityshankkeissa, joista lisää luvussa 3.3.

Summaten yhteen teoreettista taustaa siiloutumiselle se vaikuttaisi olevan kokoava termi, sateenvarjokäsite, joka liittyy moneen eri tieteelliseen keskusteluun. Se yhdistää organisaatiopsykologiaa, organisaatiokulttuuria ja johtamisen tutkimusta. Ilmiö on selkeä ja kiistaton, sillä sen ilmeneminen on laajasti tunnustettu. Sen sijaan siiloutumisen määritelmä, ilmeneminen ja vaikutukset jäävät laajuudessaan vaille selkeää ja kokoavaa määritelmää. Tutkimus painottuu organisaation osan, yksikön, sisäiseen todellisuuteen ja siihen, miten siiloutuminen vaikuttaa organisaation jäsenten ajatteluun, havainnointiin ja päätöksentekoon.

Tieteellinen keskustelu aiheesta on hajautunutta. Siiloutumista käytetään usein sekä tieteellisessä että arkisessa kielenkäytössä, mutta sitä puhtaasti käsittelevä kirjallisuus on vähäistä. Selvää kokoavaa teoriaa, tutkimuksen lähtölaukausta ei ole havaittavissa. Siiloutumista käytetään terminä usein tieteellisessä kirjallisuudessa ja lähes aina termillä on selvästi negatiivinen konnotaatio. Kolkolla on usein kuitenkin toinenkin puolensa, ja siiloutumisen kohdalla tätä ei ole tarpeeksi tutkittu.

3.2 Valtionhallinto ja siilot

Virtanen ym. (2016) ovat kansainvälistä vertailua hyväksikäyttäen tutkineet valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja koordinaatiota. Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään muun muassa maiden

hallintorakenteita, päätöksentekokulttuurin muotoja sekä keskushallinnon organisaatioiden välistä yhteistyötä. Suomen hallitusohjelma määrittelee kullekin itsenäisenä virastona toimivalle ministeriölle ja hallinnonalalle tehtävät, joita ministerit johtavat. Poliitiikan koordinaatiota pyritään edistämään keskitetyllä hallitusohjelman seurantaprosessilla, jota johtaa valtioneuvoston strategiayksikkö. Valtioneuvoston kanslia on pyrkinyt lisäämään verkostomaista toimintatapaa, jolla pyritään vähentämään hallinnonalakohtaista jakoa ja lisätään horisontaalista näkemystä. Tavoitteena on ollut luoda tiivis ja verkostoitunut asiantuntijajoukko. Keskushallinnossa on ollut useita selvityksiä ja toimenpideohjelmia, joilla on pyritty tehostamaan hallitusohjelman seurantamenettelyä strategisempaan suuntaan. (Virtanen ym. 2016, 2–8.)

1990-luvulla hajautettu hallintokulttuuri on aiheuttanut ongelmia, jotka ovat ilmenneet ministeriöiden voimakkaana itsenäistymisenä ja tästä johtuvana hallinnon sektorisoitumisena. Ministeriöitä on muutosten takia kuvattu itsenäisiksi siiloiksi (Tiihonen 2006, 219). Näitä ongelmia on 2000-luvulla pyritty korjaamaan holistisemmalla ja strategisemmalla hallintokulttuurilla, jolloin on pyritty lisäämään valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja kokonaiskoordinaatiota. Uudistuksien tavoitteena on ollut luoda suurempia poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia ja yhdistää valtiovarainministeriön laajoja tehtäväkokonaisuuksia. Ministeriöiden sitoutumista yhteistyöhön haittaa poikkihallinnollisen yhteistyön puute, sillä hajautettu hallintokulttuuri ei ole vielä muuttunut vahvaksi koordinaatioksi. Hajautettu hallintokulttuuri edustaa siiloutunutta valmistelu- ja toimeenpanotapaa, jota vahvistavat ministeriöiden sementoitunut työnjako, resurssien liikkumisen haasteet ja ministereiden vahva lakiin perustuva itsenäinen asema. (Ahonen 2018, 17–18; Virtanen ym. 2016).

Politiikkakoordinaation välineinä on käytetty muun muassa ministerivaliokuntia, ministerityöryhmiä, hallituksen iltakoulua ja kansliapäällikkökokousta. Poliitiikan ja hallinnon välille on vuonna 2005 valtioneuvostosta annettuun lakiin tehdyn muutoksen pohjalta luotu valtiosihteerin toimi. Sen tehtävänä on avustaa ministeriä muun muassa poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinaatiossa ja kantojen yhteensovittamisessa. Ministeriöiden toimialajako on Suomessa poikkeuksellisen jäykkä. Tästä kertoo se, että merkittäviä muutoksia on toisen maailmansodan jälkeen nähty vain kolme. (Virtanen ym. 2016, 11–15.)

Siiloutuminen nousi Suomen valtionhallinnon kehittämiskohteeksi vuonna 2000 keskushallinnon uudistamisen yhteydessä tehdyssä selvityksessä. Selvityksessä siiloutumisen haittojen torjuminen linkitettiin poliittisten ja hallinnollisten raja-aitojen ylittämiseen ja horisontaalisemman hallinnan kehittämiseen, jotka nähtiin Suomen valtionhallinnon tärkeimpinä kehityskohteina. Vahvan

vertikaalisen siiloutumisen torjumiseksi ehdotettiin prosesseja, kannustimia ja sanktioita, jotka olisivat hallinnon keskeisimpien toimijoiden, kuten valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian, vastuulla. (Bouckaert, Ormond & Peters 2000, 28.)

Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD on tehnyt Suomesta useita maa-arvioiteja, joissa hallinnon siiloutuneisuus on toistunut kehitettävänä kohteena. Vuoden 2010 julkisen hallinnon maa-arvioinnissa tutkittiin Suomen poikkihallinnollisuutta julkisessa hallinnossa, yhteyksiä hallinnon tasojen välillä ja muun yhteiskunnan kanssa, julkisen palvelutuotannon laatua ja innovaatioita sekä tietoyhteiskuntapolitiikan vaikutuksia sähköiseen hallintoon. Raportin mukaan Suomen valtionhallinnolla täytyisi olla strategisempi työote, minkä lisäksi muuta yhteiskuntaa pitäisi osallistaa entistä enemmän esimerkiksi palvelutuotannossa ja yhteiskunnan kehittämisessä. (Valtiovarainministeriö 2010.)

Raportin mukaan hallinnon kokonaisvisio ei näy operationaalisella tasolla. Koko hallinnon sitouttamista yhteiseen strategiseen kokonaisvisioon haittaa poikkihallinnollisen yhteistyön puute. Poikkihallinnollista yhteistyötä taas haittaa selkeiden toimintamallien ja koordinaation puute ministeriöiden välillä sekä yksilötason kannustimien riittämättömyys. Raportissa todetaan, että siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista, ja tämä haittaa hallinnon kykyä vastata joustavasti hallituksen tarpeisiin ja yhtenäiseen hallitusohjelman toimeenpanoon. Ministeriöiden siilot tunnistetaan perinteisesti tehokkaiksi rakenteiksi omalla sektorillaan, mutta ne luovat samalla esteen horisontaalisemmalle ja poikkihallinnolliselle politiikan toimeenpanolle. Tätä haastetta vahvistaa osaltaan ministeriökohtainen budjettivelvollisuus. Suomen hallinnossa tunnistetaan strategiset kehitystavoitteet, mutta historialliset ja perinteiset arvot sekä hallinnon rakenne ovat muutosten esteenä. Suomen henkilöstö- ja talousresurssien liikkuvuus on heikkoa. (OECD 2010; Valtiovarainministeriö 2010) Suomen julkisen hallinnon siiloutuneisuus on noussut kestoaiheena esille muissakin OECD:n Suomen hallintoa käsittelevissä raporteissa (OECD 2015; OECD 2021; OECD 2022).

OECD:n vuoden 2015 raportti kritisoi Suomen hallintoa strategisen ketteryuden puutteesta, mikä ilmenee rakenteiden ja resurssien käytön joustamattomuutena. Suurimpana syynä joustamattomuuden takana nähdään perustuslaki, joka määrittelee hallituksen työn organisointia ja näin vähentää hallituksen valtaa organisoida omaa työtään. Hallinnon joustavuuden puute ilmenee muissakin tapauksissa lainsäädännön yksityiskohtaisuuden haittavaikutuksena. Linjaministeriöiden

rakenteet, vastuut ja mandaatit on kirjattu yksityiskohtaisesti lakeihin, ja nämä ohjaavat myös resurssien kohdentamista. Näin ollen resurssien uudelleen allokointi ministeriöiden rajojen ylitse on vaikeaa, ellei mahdotonta ilman lakien muutosta. Muita rajojen ylittämisen haasteita ovat ministeriöiden väliset erot toimintatavoissa, kulttuureissa ja palkkiojärjestelmissä. Johtajien liikkumista ministeriöistä toisiin haittaa toisessa ministeriössä saadun työkokemuksen arvostuksen puute. Budjettien joustamattomuus ja valmiiksi korvamerkatut osuudet vaikeuttavat varojen allokointia ministeriöiden sisällä ja niiden välillä. Kaiken kaikkiaan Suomen valtionhallinnon strategisen ketteryyden puute heikentää maan kykyä vastata kompleksiseen ympäristöön ja sen monimutkaisiin ongelmiin. (OECD 2015, 170–171.)

OECD (2022) on arvioinut Suomen hallinnon siiloutumista tuoreimmillaan osana valtion ennakoivan ohjauksen kehittämistyötä. Jälleen kerran selvitystyön mukaan Suomen hallinnolle ovat ominaisia erittäin vahvat siilot. Uusien poikkihallinnollisten ongelmien ilmetessä ratkaisut ovat tapauskohtaisia vailla selkeää prosessia ja totuttua toimintatapaa. Ratkaisuksi ongelmiin tarjotaan selkeämpää koordinaatiota ja johtamistapaa, joilla hallita poikkihallinnollisuutta ja sidosryhmien osallistamista sekä selventää vastuusuhteita. Raportissa todetaan valtion budjetointitavan edistävän siiloutumista vaikeuttamalla poikkihallinnollisempaa ja ilmiölähtoisempää vastaamista kompleksisiin ongelmiin. Kaiken kaikkiaan ennakoivan ohjauksen kehittämistyön raportissa siilojen negatiiviset vaikutukset, niiden huomioon ottaminen ja niihin vaikuttaminen ovat merkittävässä osassa. (OECD 2022.)

3.3 Kehityshankkeet

Ministeriöiden välisen yhteistyön kehittäminen on keskiössä useissa 2010-luvun kehityshankkeissa. Yhteistyöprosessien kehittäminen on samalla osa laajempaa 1990-luvulla alkanutta uudistusohjelmien sarjaa. Yhteistyön lisääminen on tarkoittanut joustavuuden, monialaisuuden ja hallinnonalojen ylittämisen tuomista osaksi uudistushankkeiden tavoitteita. Yhteistyötä on lisätty hakemalla yhteisiä toimintatapoja sekä luomalla yhtenäisempää, koko julkisen hallinnon kattavaa digitaalista palvelualustaa. Huomattavaa on, että uudistukset ovat muodostaneet hallituksen vaihdoksista riippumattoman yhtenäisen ketjun. (Niiranen & Keskimäki 2019, 467–469; Vartiainen, Raisio, Lundström & Niskanen 2020, 32–33.) OECD:n raportissa (2010) nähdään 2000-luvun alun kehityshankkeiden muodostavan sarjan rakenteiden ja johtamisen uudistuksia, joiden keskiössä ovat toiminnan tuottavuus, tehokkuus sekä vahvempi sektorirajat ylittävä koherenttius. Suomen hallintoreformit ovat vastausta toimintaympäristön asettamille haasteille pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle (OECD 2010). Hallinnon uudistushankkeet ovat toteutuneet vain osittain, mutta

ideaalimalliksi hahmoteltu strategisia linjauksia tehokkaasti toteuttava, yhtenäinen keskushallinto, jossa ministeriöiden ja hallinnonalojen rajoja ylittävä monialainen joustava yhteistyö toteutuu, vaikuttaisi kehittyvän hiljalleen (Niiranen & Keskimäki 2019, 469–470.)

Tämän tutkielman kannalta olennaiset kehityshankkeet ovat niitä valtionhallinnon kehityshankkeita, jotka käsittelevät yhtenäisempien ja strategisempien toimintatapojen, koordinaation, poikkihallinnollisuuden, ministeriöiden ja hallinnonalarajojen ylittämisen teemoja. Tämä rajaus perustuu osaltaan siiloutumista käsittelevään aikaisempaan kirjallisuuteen, hallinnon tutkimuksen kirjallisuuteen (esim. Niskanen & Keskimäki 2019) mutta myös tutkielman haastatteluissa kerättyyn tietoon valtionhallinnon eri uudistushankkeista ja niiden linkittymisestä siiloutumiseen. Perehtymällä valtion kehityshankkeisiin ja niiden kirjallisiin tuotoksiin edellä esitettyjen tietojen perusteella, on mahdollista muotoilla karkeasti kehityskaarta hallinnon kehityksessä siiloutumisen torjumisen osalta.

Pääministeri Vanhasen hallitusohjelmasta peräisin olevan Alku-uudistuksen tarkoitus oli uudistaa valtion aluehallintoa. Muutoksen tavoitteena oli vähentää viranomaisten määrää ja selkeyttää valtion aluehallinnon ja maakuntien liittojen työtä. Hankkeen työn tuloksena aloittivat vuonna 2010 uudet aluehallintovirastot (AVI:t) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY:t). AVI:t korvasivat jo 1600-luvulta periytyneen lääninhallinnon. Uudistus oli mittava, ja se koski lähes kuuden tuhannen työntekijän töiden uudelleen järjestelyä. Uudistuksen tavoitteena oli toiminnan tehostaminen tehtävien priorisoinnin ja synergiaetujen etsimisen avulla. (Karppi, Luomanen, Rannisto & Harisalo 2013, 9–21.)

Vuonna 2007–2011 toteutettiin politiikkaohjelmia, joiden tarkoitus oli koota yhteen laajoja, poikkihallinnollisia kokonaisuuksia. Poliitiikkaohjelmien avulla pyrittiin toteuttamaan hallituksen tavoitteita uudella tavalla, jossa kullakin ohjelmalla oli oma ministeriryhmänsä ja johtava vastuuministeri. Poliitiikkaohjelmia oli kolme: työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. (Aarnikka, Perho & Wrede 2011.) Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010) arvioi tarkastuskertomuksessaan politiikkaohjelmia erittäin kriittisesti. Ohjelmien nähtiin olevan epäselviä kokonaisuuksia, jotka eivät lunastaneet odotuksia strategisina ja horisontaalisina kehys- ja budjettivalmistelua integroivina instrumentteina. Hallinnonalojen ohjaustoiminnassa niiden merkitys jäi vain vähäiseksi, ohjelmien keskittyessä lähinnä poliittiseen ohjaukseen. Vuonna 2010 käynnistyi Kokka-hanke. Sen tarkoitus oli luoda tulevalle hallituskaudelle suosituksia menettelyistä, joilla vahvistaa hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa. Hankkeen

taustasyissä mainitaan kehitystarpeet siiloutuneessa hallinnossa, jossa hallinnonalojen putket eivät pysty ilman poikkihallinnollisuuden lisäämistä vastaamaan toimintaympäristön uudentilaisiin haasteisiin. Valtioneuvostotyöskentelyn nähdään olevan vain osiensa summa ja siiloutumisen johtavan osaoptimointiin. (Valtioneuvoston kanslia 2011).

Tämän tutkielman näkökulmasta erityisen kiinnostava Kehu-hanke käynnistyi vuoden 2012 alussa. Laajan kehityshankkeen keskiössä oli hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon ja vaikuttavuuden tukeminen julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa. Keskushallinnon uudistamisen tavoitteena oli muun muassa yhteisempi resurssiohjaus, strategisen toimeenpanon tukeminen sekä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuuden ja yhtenäisen toimintakulttuurin edistäminen valtionhallinnossa. Kehu-hanke on laaja kokonaisuus, jonka poliittisesta ohjauksesta vastasi ministeriryhmä. Kokonaisuuden alahankkeina toimivat valtioneuvoston yhtenäisyyttä arvioiva parlamentaarinen komitea (Kehu-komitea), ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistushanke (VM155:00/2013), Keskus- ja aluehallinnon virastouudistus (Virsu), Ohjausjärjestelmähanke (Ohra) ja valtioneuvoston hallintoyksikön perustaminen (VNHY2015-hanke). (Pietarinen, Järvinen, Siltanen & Huotari, 2015, 22–23.) Kehu-hankkeen osana ja sen jatkoksi yhtenäisemmän hallintoarkkitehtuurin luomisen saralla perustetun Ohra-hankkeen raportti valmistui vuonna 2014. Hankkeen keskeinen ajatus oli luoda hallitukselle yksi yhtenäinen strategiaprozessi, joka muodostuu strategisesta hallitusohjelmasta ja tätä täydentävästä hallituksen toimintasuunnitelmasta, johon sisältyisi myös julkisen talouden suunnitelma. (Valtiovarainministeriö 2014, 5).

Loppuvuodesta 2016 käynnistettiin Keskushallinnon uudistamisen muutosohjelma (VM125:00/2016), jonka tavoitteena oli uudistaa valtion virastorakennetta yhteisten kehittämisperiaatteiden mukaisesti sekä selkeyttää rakenteen lisäksi myös ohjausta. Muutosohjelmassa kiinnitettiin erityistä huomiota johtamisjärjestelmien selkiinnyttämiseen ja kokonaisuuden hallintaan hallinnolliset sektorirajat ylittäen. Hanke perustui aikaisempiin Kehu- ja Virsu-hankkeisiin ja niiden kehittämisperiaatteisiin. (Paakkolanvaara & Moilanen 2016, 11–13.) Vuonna 2019 asetettiin pääministeri Marinin hallitusohjelman mukainen kehityshanke, jonka tarkoituksena oli luoda koko julkisen hallinnon yhteinen strategia. Strategia kattaa koko julkisen hallinnon, niin kunnat, valtion kuin hyvinvointialueetkin. Työn taustalla ovat megatrendit, kuten ilmastonmuutos, digitalisaatio ja työn murros, jotka eivät rajoitu vain yhden toimijan ratkaistavaksi. Strategia pitää sisällään lupaukset, päämäärät ja toimintalinjaukset julkishallinnon kehittämiseksi 2020-luvulla. (Valtiovarainministeriö a.)

Valtio pyrkii uudistamaan palvelu- ja toimitilaverkkoaan 2020-luvulla. Valtion palveluiden käyntiasiointia kootaan yhteisiin valtion asiakaspalvelupisteisiin, jotka yhdistävät 12 valtion alueellista toimijaa yhden katon alle. Hankkeen tarkoituksena on valtion yksi yhtenäinen asiakaspalveluverkko, joka turvaa käyntiasioinnin kattavan saatavuuden, kehittää palvelutasoa ja saavuttaa kustannussäästöjä. (Valtiovarainministeriö b.) Hankkeen tausta-ajatuksena on hallinnon vuorovaikutteisuuden kehittäminen sekä siiloutumisen vähentäminen (Valtiovarainministeriö 2021). Kuten edellä on esitetty, hankkeet siiloutumisen teemojen ympärillä vaikuttaisivat muodostavan jatkumon 2000-luvun alusta tähän päivään. Ongelmana Suomella ei olekaan puute tiedosta ja suunnitelmista, vaan tekemisestä. OECD:n raportissa (2015, 16–17) asia tiivistetään yksinkertaiseen kehotukseen: ”Just do it”.

3.4 Hallinnon reformit

Tutkielman kannalta on olennaista linkittää tutkimuksen aihe hallinnon uudistamiseen. Hallinnon uudistamisella tarkoitetaan tietoisista teoista koostuvaa toimintaa, jolla pyritään muuttamaan hallinnon rakenteita ja prosesseja paremmin toimiviksi poliittisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Uudistamisen tavoitteina voi olla moninaisia päämääriä, esimerkiksi ulkoisen toimintakyvyn parantamista tai sisäisen tehokkuuden tavoittelua. Pohjimmiltaan uudistamisessa on kyse tarpeesta mukauttaa hallintoa vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. (Airaksinen, Haveri, Pekkola, Nyholm & Stenvall 2016, 239–240.) Kuten edellä on mainittu, OECD (2010) arvioi Suomen hallintoreformien olevan vastausta toimintaympäristön asettamille haasteille pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle.

Hallinnon uudistamisen läheinen käsite on reformi. Reformilla tarkoitetaan tietoista toimintaa, jolla asiat pyritään järjestämään tilannearvion perusteella vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Reformilla on näin ollen läheinen suhde kontigenssiteoriaan, joka käsittelee organisaation ja sen ympäristön välistä suhdetta. (Vartola 2004, 55.) Reformit keinoineen ja tavoitteineen linkittyvät vahvasti hallinnon tutkimuksen paradigmoihin. Kuhnin (1994, 10) mukaan paradigmoilla tarkoitetaan tieteellistä saavutusta, joka luo hetkellisesti pohjan tieteen edistykselle. Julkisen hallinnon kehityksen keskeiset paradigmat voidaan esittää yksinkertaistettuna kolmeen jaksoon: klassinen julkinen hallinto, uusi julkisjohtaminen (NPM) ja uudet hallinnan (Governance) muodot. Julkisen hallinnon eri paradigmat ovat kuitenkin yksinkertaistettu tulkinta todellisuudesta, eri paradigmojen eläessä toistensa samanaikaisesti toistensa rinnalla moniparadigmaisessa tilassa, jossa uusien oppien myötä

tulevat uudet roolit kasaantuvat edellisten päälle. (Vartiainen, Raisio, Lundström & Niskanen 2020, 5.) Henryn (2018, 47) mukaan 1990-luvulta lähtien governance-ajattelu, siirtyminen hallinnosta hallintaan, on määritellyt 1990-luvulla alkanutta hallintotieteellistä paradigmaa.

Julkisen sektorin reformien ideat eivät ole sama asia kuin reformien konkretia (Lane 1997, 1). Reformi voi jäädä pelkäksi puheeksi tai toivottu muutos voi näyttäytyä toisaalla ei-toivottuna. Reformin suunnitelmista ja tavoitelluista maaleista viestitään mielellään, mutta tietoa konkreettisista muutoksista ja implementoinnista voi olla haasteellisempaa löytää. Tähän on kolme syytä: poliitikoiden on helpompi puhua onnistumisista toisin kuin epäonnistumisista. Muutoksen raportoinnissa jäävät usein mainitsematta ne negatiiviset muutokset, jotka ovat erillään toivotuista muutoksista. Lisäksi tietoa reformin muutoksista on usein vaikea löytää, sillä sitä ei välttämättä ole kerätty. (Pollitt & Boucaert 2003, 20–21.) Hallinnon uudistamisessa myös diskurssilla on merkitystä. Sanojen sisältämällä mielikuvilla on painoarvoa, sillä ne ohjaavat uudistuksien teemoja ja tavoitteita sekä päätöksenteon huomiota. Hallinnon kehityksen diskurssi vaikuttaa toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen ja valtarakenteisiin. (Niiranen & Keskimäki 2019, 468–469.)

Keskustelu julkisen sektorin kehittämisestä keskittyy uuden julkisjohtamisen eli NPM:n taustasyihin, soveltamiseen ja seurauksiin (Johanson, 2019, 55). NPM oli vastaus julkisen sektorin kasvulle, joka oli kehityskulkuna tuttu länsimaaisille hallinnoille toisen maailmansodan jälkeisenä aikana, sekä 1980-luvun neoliberaalin politiikan vahvistumiselle ja hyvinvointiyhteiskunnan hallinnon tehottomuuden kritiikille länsimaissa (Lane 1997, 10; Temmes 1998, 441–455.) NPM oli muutosoppina radikaali, sillä sen oli tarkoitus muuttaa koko julkisen sektorin palveluiden järjestämisjärjestelmää. NPM oli globaali ilmiö ja se on saanut monissa länsimaissa laajaa kannatusta läpi puoluekentän. Samalla se on kuitenkin epäselvä uudistuskokonaisuus, jota on valtavasta tieteellisestä kirjallisuudesta huolimatta vaikea määritellä. NPM on oppisisällöiltään ristiriitainen ja se näyttäytyy eri hallintokonteksteissa eri tavoin (Bevir, Rhodes & Weller 2003, 2–3.) NPM ei ole yhtenäinen kokonaisuutensa, vaan hallintopoliittinen doktriini perustuen kattaukselle oletuksia, arvoja ja ideoita siitä, miten julkisen sektorin organisaatioita tulisi suunnitella, organisoida, johtaa ja miten niiden tulisi toimia. Ytimessä on yksityisen sektorin käytänteet ja markkinaorientoituneisuus. (Diefenbach, 2009; Temmes 1998, 441–455.)

NPM:n peruspiirteinä voidaan pitää yksityisen ja julkisen sektorin lähentymistä. Tämä näkyy yksityisen sektorin johtamiskäytänteiden tuomisena osaksi julkista johtamista, johtamisen ammattimaistumisena, johtajien lisääntyvänä vapautena ja kilpailun merkityksen lisäämisena

julkisella sektorilla. Hierarkkisten suhteiden tilalle luotiin sopimuksellisuutta sektorien yli ja julkisen sektorin organisaatioiden organisatorista erikoistumista. NPM:n myötä johtamisjärjestelmässä tapahtui muutos syötteistä ja prosesseista kohti tuotoksien merkityksen painottamista, mikä vaatii rinnalleen myös lisääntyntä tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittaamista ja arviointia. Julkisen sektorin tärkeimpiä arvoja NPM:n hengessä on tehokkuuden tavoittelu. Julkisen sektorin palveluita muokattiin markkinavetoisten mekanismien kautta, jolloin keskiössä oli kansalainen kuluttajana sekä laadun painottaminen ja kuluttajalähtöisyys. (Hood 1991; Pollitt 2003, 27–28.) Yksi NPM:n ydinelementeistä on vaikuttaminen julkisten organisaatioiden rakenteisiin ja prosesseihin korostamalla hajauttamisen merkitystä hierarkkisuuden vähentämisellä ja joustavuuden lisäämisellä. Tämän taustalla on pyrkimys lisätä rajoja ylittävää sisäistä yhteistyötä vastauksena vanhakantaiselle ja siiloutuneelle julkiselle hallinnolle. Paradoksaalisesti nämä tavoitteet tuottivat monissa tapauksissa päinvastaisia tuloksia, kuten O’Flynn (2013) edellä esittää. NPM:n sivutuotoksina lisääntyvä byrokraattisuus, formaalitus ja vaikeaselkoisemmat valtasuhteet kyseenalaistavat NPM:n suunnitellut hyödyt. (Diefenbach 2009, 897–899.)

NPM rantautui Suomeen 1990-luvulla maan seurattessa kansainvälistä esimerkkiä. Suomessa NPM valjastettiin vastaamaan hyvinvointivaltion ongelmiin, kuten hallinnon paisumiseen ja tehottomuuteen, jotka koettelivat hallintojärjestelmän legitimitettä. Julkisten organisaatioiden toiminnasta puuttuivat tehokkuuden ja tuloslähtöisyyden kannustimet. NPM näyttäytyi Suomessa esimerkiksi politiikan ja toimeenpanon erottamisena toisistaan, johtamisen ammattimaistumisena ja tehokkuuden ja tuloksellisuuden tavoitteluna. Suurta julkista sektoria ei enää pidetty itsestäänselvyytenä ja sen rinnalle palvelutuotantoon otettiin mukaan yksityisiä toimijoita. Rakennerratkaisut korostivat hajauttamista ja organisaatioiden itsenäisyyttä. (Stenvall, af Ursin, Tiihonen, Nyholm & Airaksinen 2016, 51–53.) Akateeminen kirjallisuus 1980-luvulta lähtien hallinnon reformien kärkenä toimineen NPM:n ympärillä painottuu vahvasti sen kritisoimiseen, ja oppikokonaisuus onkin jo joidenkin tutkijoiden toimesta julistettu kuolleeksi. NPM:n viat ovat kirvoittaneet keskustelua uudesta hallinnon paradigmasta. (Reiter & Klenk 2019, 11.)

NPM:n virheet ovat johtaneet poliittisiin haasteisiin, minkä vuoksi NPM:n nimissä tehtyjä uudistuksia on purettu, joskin kaikki eivät ole helposti korjattavissa. NPM on vahvasti institutionalisoitunut reformi, eivätkä sen piirteet häviä hetkessä, kuten ei sekään aukottomasti muuttanut edeltäviä hallinnon paradigmoja. NPM lisäsi hajauttamisen kautta hallinnon toimijoiden määrää sekä institutionaalista ja politiikan muotoilun monimutkaisuutta. Reformina se ei ole enää

uusi ja hallinnon kehittämisen soihtu on siirtynyt uusille opeille. (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2005, 468–476.)

NPM:n keskeisiä ajatuksia oli usko pienempään valtioon, joka keskittyy ydintehtäviinsä jättäen kaiken ylimääräisen huomiotta. Tällä filosofialla on tunnustettavia hyötyjä, esimerkiksi jotkin hallinnon tehtäväkentät saattavat ajan kuluessa muuttua turhiksi, jolloin hallinnon tehtävätaakan pienentäminen aika ajoin voi olla perustelua. Pienempi hallinto tarkoittaa kuitenkin myös pienempiä henkilöstöresursseja, mikä on johtanut epäonnistumisiin. Hallinnon koon pienentäminen voi johtaa sen toiminnan laadun, luotettavuuden ja tilivelvollisuuden heikkenemiseen. Pienemmät ministeriöt tarkoittavat vähenevää demokraattista kontrollia. NPM:ssä tehokkuuden tavoittelu on muodostunut itsetarkoitukseksi, vaikka sen pitäisi olla alisteista organisaation päätarkoitukselle. (Meuleman 2019, 175–176.)

NPM:n politiikan muotoilu ei toimi kompleksisten, pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Pirullisten ongelmien ratkaiseminen ei onnistu etsimällä politiikan muotoilun tueksi absoluuttista ja kiistämätöntä tietopohjaa, joka korostuu NPM:n ideologiassa. Tämä on johtanut tietoa tuottavien asiantuntijoiden työn ristiriitoihin, sillä tiedon tuottamisessa pyritään jättämään huomiotta toimintapolitiikkaan liittyvä epävarmuus ja ennakoinnin vaikeus. NPM:n myötä painottui näkemys, jossa yhteiskunnallisia ongelmia yksinkertaistettiin. (Meuleman 2019, 176–177.)

3.5 Post-NPM

NPM:n valuvikojä korjaamaan on kehitetty uusia hallinnon järjestämisen malleja, joita on kerätty Post-NPM-käsitteen alle. Post-NPM on sateenvarjokäsite, jonka alle kuuluvat reformit pyrkivät jollain tavalla vastaamaan NPM:n vikoihin. Post-NPM-reformeille yhteisiä tekijöitä ovat esimerkiksi koordinoinnin, poliittisen ohjaamisen ja verkostojohtamisen kehittäminen. NPM:n vaihtoehtoisiksi esitettyjä reformeja ovat Digital-Era Governance (DEG), Public Value Management (PVM) ja New Public Governance (NPG). Näissä uusissa paradigmamalleissa on päällekkäisyyksiä, mutta myös ristiriitoja. (Greve 2013; Reiter & Klenk 2019, 11.) Hallinnon reformimalleja käsiteltäessä on huomioitava, että on vaikea erottaa, käsitelläänkö mallilla tiettyä reformia, hallinnon toiminnan todellisuutta vai toiminnan teoretisoitua mallinnusta. Jotkut reformimallit voivat pitää sisällään kaikki näistä elementeistä, toiset taas eivät yhtäkään. (Johanson 2019, 54.) Uusia hallinnon reformeja käsittelevässä aiemmassa kirjallisuudessa painottuu epävarmuus niiden luonteesta ja olemuksesta

(Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2005, 468; Greve 20013, 60–62; Stoker 2006, 43). Seuraavaksi lyhyt esittely keskeisistä Post-NPM reformeista.

Digitalisaatio tarjoaa julkisen hallinnon kontekstissa muutakin, kuin vain tukitoiminnon NPM:lle. DEG:n piirteisiin kuuluu virastojen keskittäminen ja ydinprosessien korostuminen, tuotantokustannuksien pieneneminen, tietoteknisten rutiinitehtävien radikaali kehittäminen. DEG:n piirteinä ovat myös asiakaslähtöinen organisointi ja digitalisaation hyötyjen korostaminen, kuten sähköiset palvelut. Digitalisaation avulla on mahdollista lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä. (Greve 2013, 51–54). Digitalisaation asiakaslähtöisyys sisältää ajatuksen tiedon käytön poikkihallinnollisesta jakamisesta, mikä oli NPM:n fragmentoituneen ja siiloutuneen mallin ongelma (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2005, 484.)

PVM:n perusidea on korostaa julkisen sektorin arvon luonnin merkitystä, sillä arvon luonti julkisella sektorilla eroaa yksityisestä sektorista. Julkisen johtamisen tulisi perustua paradigman muutokselle, jossa määritellään uudelleen julkisen sektorin tarkoitus ja siten myös sen toiminta, jolla tulisi pyrkiä luomaan julkista arvoa. PVM:n piirteitä ovat myös ehostettu suorituskyvyn hallinta ja innovaatioiden edistäminen. (Greve 2013, 54–59.) Julkista arvoa voi analysoida hallinnon toimien ja vaikutusten suhteen avulla. Vaikutukset voidaan jakaa kahteen päätyyppiin, yksityisen intressin arvoon ja yhteiskunnan sisäiseen arvoon. Yksityisen intressin arvolla tarkoitetaan taloudellista, poliittista, sosiaalista ja strategista vaikuttavuutta, jotka koskevat yksilöitä ja sidosryhmiä. Yhteiskunnan sisäisellä arvolla tarkoitetaan ideologisia ja hallinnollisia vaikutuksia, jotka koskevat esimerkiksi yhteiskunnan eettisiä arvoja tai luottamusta julkiseen hallintoon ja sen legitimitettiin. (Puyn & Gamassou 2018, 252.) PVM eroaa perinteisestä julkisesta hallinnosta ja NPM:stä myös siten, että politiikkaa ja toimeenpanoa ei pyritä selkeästi erottamaan toisistaan. Aikaisemmissa paradigmoissa politiikka nähtiin syötteenä, jonka sekoittuminen liiaksi toimeenpanoon koettiin epäonnistumiseksi. PVM:ssä politiikka on toimeenpanon prosessien henki, joka toimii alustana kokoavalle yhteistyölle ja joustavalle päätöksenteolle epäselvässäkin toimintaympäristössä. (Stoker 2006.)

NPG:n eli New Public Governancen perusideana on kumppanuuksien rakentaminen hallinnon ja ympäröivän yhteiskunnan välille. Vaikka Governance-ajattelu, muutos hallinnosta hallintaan, on vaikeasti määriteltävissä, kirjallisuudesta löytyy yhdistäviä tekijöitä. Näinä NPG:n ydinpiirteitä voidaan pitää monitoimijaisia systeemeitä, verkostoja ja keskittymistä prosesseihin rakenteiden sijaan. Se on holistisempi vastaus kompleksiseen ympäristöön, jossa ongelmat ovat yhteen kietoutuneita eikä julkisen sektorin voi olettaa pystyvän ratkaisemaan niitä yksin. Selviytymiseen

tarvitaan laaja-alaisempaa verkostomaista yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Näiden sektoreiden toimijoilla on tietoa, resursseja ja legitimitteettiä ratkoa ongelmia yhdessä julkisen sektorin kanssa. Governance-ajattelu voidaan nähdä hallinnon avautumisena, jossa julkiseen toimintaan tulee syötteitä muualtakin kuin hallintokoneiston sisältä. Sektorit ylittävä yhteistyö luo arvoa, joka on yhdessä enemmän kuin osiensa summa. (Stenvall, af Ursin, Tiihonen, Nyholm & Airaksinen 2016; Donahue, Breyer & Zekhauster 2011, 3–5; Greve 2013, 57–59.) NPG:n piirteet ovat samantapaisia kuin Whole-of-Governmentin, jossa painottuu monialainen ja hallinnon integrointia korostava näkemys (Christensen & Laegreid 2007).

NPG nojaa julkisen hallinnon ja ympäröivän yhteiskunnan yhteistoimijuuteen. Julkisia palveluita tuottavat verkostomaisesti julkisen sektorin lisäksi yritykset ja järjestöt. NPG korostaa yksityisen ja julkisen sektorin välisiä kumppanuuksia (Public-Private Partnership, PPP), joiden avulla julkinen ja yksityinen sektori yhdessä jakavat riskejä ja resursseja. Tämä hyödyttää molempia toimijoita. (Greve 2013, 58.) NPG:en linkittyvissä reformeissa palveluita uudistetaan myös yhteistyössä käyttäjien kanssa. Kansalaiset nähdään aktiivisena osapuolena, joka osallistuu verkostojen kautta yhteiskunnan kehittämiseen, ja jota tulee enenevässä määrin sitouttaa yhteiskunnan toimintaan. (Greve 2013, 57–59; Stenvall, af Ursin, Tiihonen, Nyholm & Airaksinen, 2016.)

Torfinin ja Triantafilloun (2014, 15) mukaan NPM:n hengessä tehdyissä reformeissa pyrittiin luomaan tehokkaasti toimivia siiloja, kun taas NPG:n myötä näitä siiloja halutaan avata laajemmalle osallistujajoukolle. Näin julkisen sektorin työhön saadaan lisää ideoita ja resursseja, joiden perimmäinen tarkoitus on lisätä sektorirajat ylittävää oppimista ja rakentaa yhteistä omistajuutta ja uusia innovaatioita. NPG:n piirteisiin kuuluu yhteistyö NPM:stä tutun kilpailun sijaan. NPG:n tuotoksina eivät ole pelkästään julkisten palveluiden tuottaminen, vaan myös uudet toimintatavat, joilla voidaan vastata yhteiskunnan ongelmiin (Torfin & Triantafillou 2014). Kaiken kaikkiaan edellä esitetty NPG:tä esittelevä kirjallisuus sointuu yhteen O’Flynnin (2013) rajojen ylittämistä käsittelevän tutkimuksen kanssa, etenkin kompleksisten ongelmien ratkaisemisen logiikan suhteen.

Edellä esitelty aikaisempi tutkimus siiloutumisesta, Suomen valtionhallinnosta ja hallinnon paradigmoista korostaa tutkielman merkitystä. Siiloutuminen on moniselkoinen ilmiö, joka linkittyy moneen eri tieteelliseen keskusteluun tarkastelunäkökulmasta riippuen. Yksi näkökulma on linkittää siiloutuminen osaksi hallinnon paradigmoja. Rajojen ylittäminen on yksi NPM:n jälkeisen ajan kulmakivistä, kun laajempaa sidosryhmien osallistamista ja parempaa koordinaatiota korostava siirtyminen hallinnosta hallintaan muuttaa julkishallinnon arvopohjaa. NPM:n haasteet on tunnistettu

myös Suomessa siiloutumisen ollessa yksi kritiikin kohteista. Hallinnon uudet paradigmat tuovat siilojen purkamisen olennaiseksi ja ajankohtaiseksi osaksi Suomen hallinnon kehitystä, mikä näkyy valtionhallinnon kehityshankkeissa ja hallinnon arvioinneissa, joiden taustalla on ajatus raja-aitojen ylittämisestä ja poikkihallinnollisuuden kehittämisestä.

4. METODOLOGIA

4.1 Tutkimusmenetelmä

Siiloutuminen on kompleksinen ilmiö, jonka ilmenemistavoista ja kokonaisvaikutuksista on haastavaa saada eheää kuvaa. Siiloutumisen ilmenee organisaatiokaavioiden lisäksi tapana hahmottaa todellisuutta, se perustuu merkityksiin, joita todellisuudelle on annettu. Siiloutuminen on termi, jonka sisällöstä ei ole selkeää konsensusta ja joka voi olla myös vaikeasti ymmärrettävissä. Termille annetaan erilaisia tulkintoja, kuten akateeminen kirjallisuus sekä tutkielman haastattelut antavat ymmärtää. Näin ollen siiloutumista on mielekkäintä lähestyä kvalitatiivisen tutkimusotteen avulla.

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 161–164) määrittelevät kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohdaksi todellisen elämän kuvaamisen, jossa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä piirteitä ovat edellisen lisäksi muun muassa ihmisten suosiminen tiedonkeruun instrumenttina, induktiivinen analyysi, jonka lähtökohtana on hypoteesin testaamisen sijaan monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu, laadulliset menetelmät aineiston hankinnassa ja tarkoituksen mukaisesti hankittu kohdejoukko. Tutkielman piirteet muistuttavat sekä kartoittavaa että kuvailevaa tutkimusta. Kartoittavan tutkimuksen tarkoitus on muun muassa etsiä uusia näkökulmia ja selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä sekä kehittää näihin hypoteeseja. Kuvailevan tutkimusotteen tarkoitus taas on esittää kuvauksia ja dokumentoida ilmiöiden keskeisiä piirteitä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 138–139.)

Vaihtoehtoisena tutkimusotteena voi pitää kvantitatiivista, määrällistä tutkimusta. Kvantitatiivisen tutkimusotteen taustalla on realistinen ontologia, jossa todellisuus rakentuu objektiivisesti todettavista tosiasioista. Kvantitatiivisessa tutkimusotteessa on keskeistä muun muassa hypoteesien esittäminen, aiemmat teoriat, johtopäätökset aiemmista tutkimuksista ja tilastollinen analyysi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 139–140). Nämä kvantitatiivisen tutkimusotteen piirteet eivät olisi yhtä hedelmällisiä tutkielman kartoitusta ja kuvailua vaativan tutkimusongelman selvittämiseksi kuin kvalitatiivisen tutkimusotteen. Kvantitatiivinen tutkimusote vaatisi vankemman, aiheeseen hyvin istuvan teoreettisen pohjan, jota ei ole aikaisemmasta tutkimuksesta löydettävissä.

Tutkielmassa on havaittavissa tapaustutkimuksen piirteitä. Näitä ovat esimerkiksi pyrkimys luoda perusteellinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä, kokonaisvaltainen analyysi luonnollisesti ilmenevästä

tapauksesta sekä kiinnostus sosiaalisiin prosesseihin (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10). Tutkielmassa ei kuitenkaan oteta tarkasteluun yhtä tiettyä hanketta, jonka tarkastelulle koko tutkielma rakentuisi. Tutkielman aihetta ja rajausta kartoitettaessa oli vaikeuksia saada kokonaisvaltaista tietoa kehityshankkeista. Vaikka kaikista hankkeista löytyy valtiovarainministeriön sekä valtioneuvoston kanslian internet-sivuilta perustiedot, monissa tapauksissa oli vaikea saada selvyyttä hankkeen todellisesta vaikuttavuudesta. Lisäksi kartoitettaessa tietoa hankkeista mahdollisilta haastateltavilta ennen haastatteluita ilmeni, että monista olennaisimmista hankkeista on kulunut jo aikaa. Tiedon kerääminen esimerkiksi pelkästään keskushallinnon uudistushankkeesta Kehusta vuodelta 2015 voisi olla haastavaa. Lisäksi aikaisemmasta tutkimuksesta ei tutkielman alkuvaiheilla löytynyt tietoa siiloutumisen ilmenemisestä hankkeissa, joka olisi voinut ohjata tutkielmaa tietyn hankkeen pariin, joka on jo ennalta todettu olennaiseksi siiloutumisen suhteen.

Kvalitatiivisen tutkimusotteen yleisimpiä aineistonkeruumenetelmiä ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja dokumenteista koottu tieto. Haastattelun etuna on joustavuus, sillä haastattelija voi tarvittaessa oikaista väärinymmärryksiä, selventää asiaansa, vaikuttaa kysymyksien esitysjärjestykseen ja käydä keskustelua haastateltavan kanssa. Muun muassa nämä tekijät puolsivat haastattelun valintaa aineistonkeruun menetelmiksi lomakehaastattelun sijaan. Lomakehaastattelu on yleinen tiedonkeruumuoto kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Lomakehaastattelussa kysymyksen asettelu on tarkkaa ja kysymyksiä voidaan esittää vain tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun kannalta merkityksellisistä kysymyksistä, ja jokaiselle kysymykselle pitäisi olla teoriaan nojaava perustelu. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47–48; Tuomi & Sarajärvi 2018, 83–88.)

Tämä tutkielma on luonteeltaan kartoittava ja pyrkii osittain selvittämään ihmisten ilmiölle asettamia merkityksiä, jolloin tarkkaan teoriasta suodatetut, tiukasti strukturoidut kysymykset eivät olisi lunastaneet sitä hyötyä, jota vapaammalla ja joustavammalla puolistrukturoidulla teemahaastattelulla on tarjota. Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa edetään määriteltyjen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten avulla. Haastattelu on vapaampaa, haastattelutilanteessa on mahdollista tarkentaa ja syventää kysymyksiä haastateltavien vastausten mukaan haastattelurungon ollessa väljästi etukäteen määritelty ja kysymysten tarkan muodon ja järjestyksen vaihdellessa. Teemahaastattelu määrittelee yksityiskohtaisten kysymysten sijaan oleellimmat teemat, joiden piiristä kerätään tietoa. Tämä mahdollistaa myös haastateltavien äänen kuulumisen. Teemahaastattelu korostaa ihmisten tulkintoja ja annettuja merkityksiä käsiteltävän aiheen piiristä. Nämä merkitykset syntyvät vuorovaikutustilanteessa. Tutkielman haastatteluissa oli vuorovaikutuksellisuutta ja

keskustelua, mutta johdattelemista pyrittiin välttämään. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47–48; Tuomi & Sarajärvi 2018, 83–88.)

4.2 Aineisto ja analyysi

Aineisto muodostuu seitsemästä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Haastattelu aineiston keruun muotona sopii kvalitatiiviseen tutkimusotteeseen ja mahdollistaa joustavuuden, joka monitulkintaisen ilmiön tutkimiseksi on tärkeää. Haastattelu mahdollistaa kartoittamattoman alueen tutkimisen, josta on vaikea tehdä tulkintoja etukäteen. Haastattelu myös mahdollistaa vastauksien selventämisen sekä syventämisen, sekä arkojenkin aiheiden tutkimisen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 205). Edellä esitellyt perustelut haastattelun valitsemiselle tiedonkeruun muodoksi toimivat perusteluna myös tämän tutkielman yhteydessä. Teemahaastatteluun kuuluvat etukäteen muodostetut aihepiirit, joiden sisällä kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 208–209).

Tuomen ja Sarajärven (2018, 98) laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin vaan kuvaamaan ilmiöitä, ymmärtämään toimintaa ja antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Näin ollen haastateltavien valinnan pitää olla perusteltua heidän tietonsa ja kokemuksensa mukaisesti. Tässä tutkielmassa käytettiin lumipallo-otantaa, jossa avainhenkilö johdattaa tutkijaa tiedonantajan pariin ja hän edelleen seuraavalle. Tämän tutkielman haastateltavien määrä, seitsemän, on riittävä määrä laadulliselle opinnäytetyölle, ja mahdollisti tutkielman aineiston keruun saturaation. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 99).

Haastatteluiden teemat olivat siiloutuminen osana hallinnon kehitystä, siiloutumisen ilmeneminen hankkeissa ja hankkeiden vaikutukset. Teemojen ja tarkentavien alakysymysten valinnan ja tarkoituksena oli tuottaa mahdollisimman paljon analysoitavia havaintoja tutkimuskysymyksen selvittämiseksi. Teemojen alla olevien tarkentavien kysymysten muoto ja järjestys vaihteli paljonkin haastatteluiden välillä. Haastatteluissa ilmeni aiheita, joista haastateltavalta kysyttiin tarkentavia kysymyksiä, joten haastattelurunko oli enimmäkseen suuntaa antava. Haastatteluiden välillä oli eroja, johtuen erilaisista painotuksista siiloutumisen ilmenemisen kannalta.

Haastateltaviksi valittiin henkilöitä, joilla on tietoa ja kokemusta valtion kehityshankkeista. Näin ollen he pystyivät kattavasti analysoimaan hallinnon kehitystä, hankkeita laajemmassa kuvassa ja

niiden vaikutuksia ja odotuksia niiltä. Koska kuvaukseen sopivia haastateltavia on hallinnon ulkopuolisena henkilönä vaikea kartoittaa, haastateltavien valinta perustui heidän omiin ehdotuksiinsa muista sopivista henkilöistä. Aineiston keruussa on piirteitä eliittihaastattelusta (Dexter 2006, 18–19), sillä haastateltavilla oli omien kokemuksiensa, tietojensa ja asemansa takia merkittävä rooli haastatteluiden sisällön määrittäjinä. Haastatteluissa tuli ilmi aiheita, joista haastateltavat osasivat kertoa eräänlaisen sisäpiiriasemansa takia. Kehityshankkeisiin, etenkin niiden epäonnistumisiin liittyvä tieto, voi olla tutkijan asemassa olevalle hallinnon ulkopuoliselle vaikeasti löydettävissä (ks. Pollit & Boucaert 2003, 20–21), joten haastateltavien omaama hiljainen tieto oli haastatteluissa merkittävässä roolissa.

Seitsemästä haastateltavasta neljä oli valtiovarainministeriöstä valtionhallinnon kehittämisosastolta, yksi sisäministeriöstä, yksi opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja yksi työ- ja elinkeinoministeriöstä. Kullakin haastateltavalla oli kattava kokemus valtionhallinnossa työskentelystä ja sen kehityksestä. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina etäyhteyksin aikavälillä 21.11.2022 – 17.1.2023. Haastattelut olivat kestoltaan 58min – 1h 15min. Litteroituina haastatteluiden tekstiä koostui 115 sivua fontin ollessa Calibri, fonttikoon 12 ja rivivälin 1,5.

Aineiston analyysin muotona oli teoriaohjaava analyysi, joka pohjautuu abduktiiviseen päättelyyn. Tässä analyysimuodossa teoriakytkennät toimivat apuna, eivät analyysin pohjana. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta aikaisemman tiedon ohjaamana. Analyysistä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta sen merkitys ei ole teoriaa testaava, vaan uusia ajatusuria aukova. Abduktiivisen päättelyn piirteinä aineistolähtöisyys ja valmiit mallit vaihtelevat ajatteluprosessissa, joita yhdistellään luovasti tai jopa pakotetusti. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109–110.) Mainitut piirteet kuvaavat hyvin tutkielman analyysiä. Selkeän, hyvin aiheeseen istuvan ohjaavan teorian puuttuessa analyysi saattoi vaatia luovuutta aineiston analyysiyksiköiden linkittämisessä teoriaan. Aikaisempi teoria, esimerkiksi siiloutumisen piirteet, ohjasi jossain määrin analyysiä ja auttoi antamaan merkityksiä aineistossa esiin tuleville seikoille, mutta teoria ei johdonmukaisesti sanellut analyysin kulkua.

Analyysin vaiheiden tukena toimi Tuomen ja Sarajärven (2018, 104–107) kuvaus analyysin toteuttamisesta. Aineisto käytiin läpi haastatteluittain, joista nostettiin esille merkityksellisiä lainauksia omalle dokumentilleen. Lainauksien merkityksellisyys perustui osittain aikaisempaan tutkimukseen, osittain tutkijan omaan tulkintaan. Lainauksien sisällön perusteella tehtiin pelkistyksiä lainauksen merkityksellisimmän ytimen ympärille. Joistain lainauksista pystyi tekemään useitakin

pelkistyksiä, mikäli niiden sisältöä pystyi tulkitsemaan useamman eri näkökulman ilmentymänä. Seuraavana vaiheena oli näiden pelkistysten teemoittelu, jonka tukena toimi aluksi O’Flynnin (2013) rajojen ylittämisen haasteiden ja mahdollistajien typologia (taulukko 1). Jaottelun kuusi luokkaa vaikuttivat lähtökohtaisesti toimivan hyvin tämän tutkielman tarpeisiin. Analyysin edetessä tuli selväksi, että jotkin luokat painottuivat toisia enemmän ja aineistossa esiintyi paljon päällekkäisyyksiä sekä luokkien väliin tippuvia havaintoja. Näin ollen selkeyttämisen vuoksi alkuperäiset kuusi luokkaa tiivistettiin kolmeksi, jotka muodostavat analyysin jäsentelyn rungon. Näiden lisäksi oli syytä lisätä vielä viimeinen, jaottelun tukena oleva neljäs luokka, joka piti sisällään muita, tutkielman kannalta merkittäviä teemoja, jotka eivät suoranaisesti liittyneet edeltäviin kolmeen luokkaan.

Aineiston analyysissä haastateltavia ei eritellä pseudonyymien avulla. Tämä johtuu haastateltavien yksityisyydensuojasta sekä siitä, että tunnistetiedot eivät toisi lukijalle olennaista lisätietoa. Ei ole analyysin tai sen tulkinnan kannalta olennaista erotella, onko haastateltava valtiovarainministeriöstä tai oikeusministeriöstä. Lisäksi haastateltavien toimenkuvat ovat luonteeltaan samankaltaisia. Haastateltavat ovat kaikki asiantuntija-asemassa, jossa työnkuvaan kuuluu poikkihallinnollisia tehtäviä, hallinnon sekä oman ministeriön hahmottamista kokonaisuutena. Haastattelut kerättiin henkilöiltä, jotka ovat joko esihenkilöasemassa, johdon tukitehtävissä tai joiden työnkuva muutoin liittyy johtamisen ja hallinnon organisoimisen kehittämiseen.

5. ANALYYSI

Seuraavassa esitellään analyysin tuloksia kolmen pääkategorian kautta. Nämä ovat viralliset rakenteet, ohjauskeinot ja viimeisenä toimintakulttuuri ja valta. Näiden lisäksi tuloksien viimeisessä osiossa esitellään muita tutkimusongelman kannalta olennaisia huomioitavia seikkoja.

5.1 Viralliset rakenteet

Aineiston perusteella rakenteelliset tekijät vaikuttavat siiloutumiseen vahvasti. Ne nähdään sekä siiloutumisen ilmentymänä että siiloutumista aiheuttavina tekijöinä. Monissa aineistossa esiintyvissä hankkeissa on ollut tärkeänä aspektina rakenteisiin vaikuttaminen, jolloin pyrittiin myös samalla vaikuttamaan siiloutumiseen. Toisaalta raja-aidat myös määrittelevät työtä hankkeiden ollessa käynnissä. Viralliset rakenteet pohjautuvat työnjaon raja-aitoihin, joiden luoma selkeys ja tehokkuus tunnistetaan myös siiloutumisen positiivisiksi puoliksi.

Valtionhallinnon rajat nähdään luonnollisena osana hallinnon työtä, ja aineiston perusteella niiden hyödyt tunnistetaan. Rajaaminen nähdään tarpeelliseksi peruselementiksi työnjaon kannalta, eikä raja-aidoille sinänsä toivota tai uskota tapahtuvan muutosta. Sen sijaan niiden negatiivisia vaikutuksia poikkihallinnollisuudelle ja yhteistyölle pyritään minimoimaan. Useissa aineistossa esiintyvissä hankkeissa siiloutumiseen vaikuttaminen kytkettiin rakenteisiin vaikuttamiseen. Esimerkiksi Kehu-hankkeen tärkeänä tavoitteena oli rakenteiden muuttaminen.

”Siinähan (Kehu:ssa) oli keskeinen idea se just että ministeriöt olis koottu yhdeks organisaatioks, yks valtioneuvosto, ruotsissa on sellanen malli käytössä jo tätä nykyä. Ja siin ois nimenomaan ideana sitä siiloutumista estää, ja purkaa sillä et oltas tavallaan poistettu niitä ministeriöiden välisiä raja-aitoja oltais saatu yhtenäisempi organisaatio...”

Raja-aitojen purkaminen ja rakenteisiin vaikuttaminen on noussut keskeiseksi tekijäksi myös muissa hankkeissa. Esimerkiksi Alku-hanke ja valtion toimitilahanke molemmat pyrkivät sentralisaation hengessä luomaan suurempia yksiköitä tuomalla useita eri virastoja tai toimialoja yhden organisaation tai ainakin yhtenäisen toimitilan piiriin. Aineiston perusteella molemmissa hankkeissa siiloutumisen torjumisella on tärkeä rooli kyseisissä hankkeissa. Organisaatorakenteet vaikuttavat aineiston perusteella olevan yleisesti ottaen yksinkertainen keino vaikuttaa siiloutumiseen, joskin

samalla kyseisiä ”laatikkoleikkejä” myös kritisoiin vaillinaiseksi tavaksi vaikuttaa kokonaisvaltaiseen ilmiöön.

Siiloutumisen haittojen minimoimiseen on olemassa rakenteellisia ratkaisuja myös organisaatioiden fuusioiden lisäksi. Kehu-hankkeen osana valtioneuvoston yhteyteen perustettiin VNHY, valtioneuvoston hallintoyksikkö, jonka tarkoituksena oli lisätä yhteistyötä ja kokonaisvaltaista ajattelua valtioneuvostotasolla. Ministeriöiden sisäisinä yhtenäisyyttä lisääväksi tekijäksi tunnistettiin esikuntatoiminnot, jotka tuovat kokonaisnäkemyksiä ministeriön työhön. Rakenteellisina ratkaisuuina voi aineistosta tunnistaa myös erilaiset verkostot ja yhteistyöryhmät, jotka voivat muodostua tietyn hankkeen ympärille. Verkostoissa ja yhteistyöryhmissä eri ministeriöiden edustajat kokoontuvat jakamaan näkemyksiään hankkeen tavoitteista ja keinoista.

Siiloutumisen hyödyt nousevat aineistossa usein esiin nimenomaan siiloutumisen rakenteellisen tarkastelun kautta. Siiloutuminen määritellään lähtökohtaisesti negatiiviseksi, sektorikohtaiseksi tarkasteluksi, jossa holistinen näkemys jää vähäiseksi. Samalla kuitenkin tunnistetaan, että juuri sektorikohtainen ajattelu ja selkeä työnjako sekä rakenteellinen eriyttäminen tuovat mukanaan hyötyjä. Aineistossa siilojen hyödyt muistuttavat weberiläisen byrokratian ideaalimallin hyötyjä.

”... meidän koko hallintojärjestelmähän rakentuu näille rakenteille, ne tuo meille päätöksentekomallin keskeisesti tähän meidän koneistoon, ne tuo [...] meidän perusstruktuurit, asioiden esittämismenettelyn, ne tuo oikeusturvakeinot [...]. Tiedetään kuka vastaa mistäkin asioista, kuka tekee mitäkin ja kuka niistä päättää, valitusmekanismit. Me ei voitais elää ilman näitä rakenteita missään nimessä. Ne tuo todella paljon näitä hyviä ominaisuuksia tähän hyvään hallintoon ja asioiden tehokkaaseen käsittelyyn ja sen tietämiseen kuka päättää ja mistä päättää. Ne on oikeastaan välttämättömyyksiä.”

Haastateltavat toivat siilojen hyödyt monissa tapauksissa omatoimisesti esille muistuttaakseen, ettei asiaa tule tarkastella vain helposti tunnistettavien haittojen kautta. Siilojen haitat tunnistettiin selvästi ja termin negatiivinen konnotaatio ohjasi haastateltavien ajattelua, mutta aineiston perusteella siilojen hyödyt tunnistetaan ja niistä halutaan pitää kiinni, vaikka laajassa kuvassa siilojen purku onkin keskeinen tavoite. Siiloutumisen positiivisia puolia ovat edellä esiteltyjen lisäksi hallinnon toimintavarmuus, sillä siiloutunut työ edistää tilivelvollisuuden toteutumista ja sen avulla varmistuu, että siilo hoitaa sille kuuluvat tehtävät. Tämän voi tulkita johtuvan siiloutuneen mallin

yksinkertaisuudesta, jonka vastinkappaleena poikkihallinnollinen ja yhteistyössä toteutuva vastuunkanto voisi näyttäytyä epäselkeämpänä kokonaisuutena.

Vastuunkanto näyttäytyy myös siinä, että siilot toimivat oman hallinnonalansa asianajajina puolustaen omaa näkökulmaansa. Tämän voi nähdä liittyvän osittain myös pirullisten ongelmien määrittelyyn, joiden kohdalla ongelman määrittelemisen on haasteellista. On tärkeää, että eri näkökulmat kompleksisen kysymyksen äärellä tulevat kuulluksi, jolloin ajattelu ja ongelman rajaaminen oman siilon näkökulmasta voi olla kokonaisuuden kannalta perusteltua. Siiloutumisen positiiviseksi puoleksi nähdään myös siiloissa tapahtuva erikoistuminen, tietojen ja taitojen syventyminen, joskin tämän haittapuolena on kapeakatseisuus kompleksisten ongelmien parissa. Siiloutumisen vastinpariksi koetut yhteistyö ja poikkihallinnollisuus ovat tärkeitä, mutta niiden edistämiseläkin on rajansa. Yhteistyö vaatii onnistuakseen aikaa ja vaivaa.

”On joitakin asioita, tai joitakin kokonaisuuksia, jotka on itseasiassa hyvä tehdä siiloissa ja siiloutuneena. Mutta sitten on koko joukko asioita, joita se siiloutuminen haittaa ja hankaloittaa [...]. Se on vähän tämmönen magneetti, sillä on kaksi puolta, plussa ja miinus.”

Aineiston perusteella siilojen hyödyt ja haitat tulisi tasapainottaa. Siiloutuneen työn tehokkuus halutaan säilyttää, mutta sen rinnalle tarvitaan yhteistyötä ja koordinaatiomekanismeja, joita esitellään tulevissa luvuissa. Ajatus on samansuuntainen kuin aikaisemmin esitellyn Meulemanin (2019), jonka mukaan siilojen purkamisen sijaan tulisi keskittyä niiden kehittämiseen. Aineistosta voi päätellä, että vaikka rakenteelliset tekijät ovat merkittäviä ja siilojen määritelmät usein rakentuvat niiden varaan, ei siilomaisten rakenteiden koettu olevan perustavanlaatuinen ongelma siiloutumisessa hyötyjensä takia. Rakenteet ovat rationaalisia tuotoksia, jotka tuovat tunnistettuja hyötyjä kuin myös haittoja, mutta rakenteiden hyödyt halutaan säilyttää minimoimalla haitat toisin keinoin kuin esimerkiksi purkamalla raja-aidat kokonaan.

Haastatteluiden perusteella siiloutuminen voi ilmetä useilla eri tasoilla virallisten rakenteiden sisällä. Siiloja aiheuttavia rakenteita ja virallisia raja-aitoja ovat hallinnonalat tai niiden alaiset toimialat, siiloja voi olla organisaatiokohtaisesti osastojen ja yksiköiden välillä. Siiloja löytyy ministeriöistä virastoihin. Rakenteiden roolia käsiteltäessä aineistossa mainitaan usein myös historia, jolle rakenteet muodostuvat, ja tuon historian nähtiin vaikuttavan vahvasti vielä tänäkin päivänä. Etenkin ministeriöjako tunnistetaan hyvin staattiseksi kokonaisuudeksi, mikä ylläpitää siiloja. Valtionhallinnossa ylipäänsä siiloutuminen linkitetään helposti ministeriöihin.

”...on meillä on edelleen virkamiehiä jotka vannoo sen nimeen, että jos me ollaan 200 vuotta näin pärjätty niin pärjätään myös seuraavatkin 200 vuotta.”

Rakenteet voivat näkyä myös ajattelutavoissa, jotka ylläpitävät siiloutumista. Siiloutuminen linkitetään aineistossa vahvasti ajatteluun rakenteiden kautta. Siilojen ohjaamasta ajattelutavasta lisää kolmannessa luvussa.

Virallisiksi rajoiksi voi aineistosta hahmottaa myös organisaatioiden tehtävät ja mandaatit. Ministeriön kohdalla hallinnonalan luonne tai ministeriön koko voi vaikuttaa joko yhteistyötä lisäävänä tai toisaalta siiloutumista aiheuttavana tekijänä. Esimerkiksi valtioneuvoston tasolla valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia nähdään tehtäväkenttiensä, työnjaon, puolesta ajavan poikkihallinnollisuutta. Samalla toiset ministeriöt saatettiin nähdä enemmän sisäänpäin kääntyneinä johtuen organisaationsa koosta ja hallinnonalan luonteesta. Mielenkiintoista kyllä, haastateltavilla saattoi olla täysin päinvastainen kuva samasta ministeriöstä, eli mielikuvat tietyn ministeriön siiloutumisesta eivät otannan perusteella voi olla yleistettävissä. Erilaisuuksistaan huolimatta ministeriöt ovat osa yhtä ja samaa valtioneuvostoa. Aineistossa nousi esiin konserniajattelu, joka ohjaa monia ministeriöitä. Ministeriön näkeminen konsernina voi tulkita ministeriön sisäisten raja-aitojen madaltamisena, joka ohjaa kohti kokonaisvaltaisempaa toimintaa. Samaa konserniajattelua toivottiin myös koko valtioneuvoston piiriin, joka toimii yhtenä kokonaisuutena. Esimerkkinä käytettiin usein Ruotsin mallia, jossa valtioneuvostokokonaisuuden sisäiset rajat ovat hyvin matalat. Rakenteet ovat helpoin ja yksinkertaisin tapa vaikuttaa siiloutumiseen hankkeissa, mutta ne tarvitsevat tuekseen myös toiminnallisia ulottuvuuksia, ohjauskeinoja.

5.2 Ohjauskeinot

Aineiston perusteella siiloutuminen ilmenee vahvasti eri ohjauskeinojen kautta. Ohjauskeinot voivat ylläpitää siiloutumista, tai ne voivat olla keino lisätä yhteistyötä ja koordinaatiota riippuen siitä miten niitä kehitetään ja hyödynnetään. Hallinnon toiminnan ohjaaminen ei toimi tyhjiössä, vaan se linkittyy vahvasti edellä käsiteltyihin rakenteisiin. Aineiston perusteella merkittävimpiä ohjauskeinoja ovat tulosohjaus, kokoava maali, strategiat, lainsäädäntö, budjetointi ja informaatio-ohjaus.

Läpi haastatteluiden yksi merkittävimmistä käsitellyistä teemoista oli tulosohjaus. Useissa haastatteluissa keskustelu siiloutumisesta kääntyi ennen pitkää tulosohjaukseen ja sen vaikutuksiin liittyen siiloutumiseen. Tulosohjaus on vastaus edellä mainittuihin siilomaisten rakenteiden haasteisiin. Siinä missä siilot ovat yksittäisinä organisaation osina tehokkaita, ne vaativat kuitenkin tuekseen koordinaatiomekanismeja lisäämään työn yhtenäisyyttä. Tulosohjauksen voi aineiston perusteella nähdä olevan tärkeä keino yhteistyön lisäämiseen siilojen välillä. Tulosohjauksen toivotaan kehittyvän poikkihallinnollisuutta painottavaksi pitäen sisällään esimerkiksi yhteisiä tulostavoitteita, jotta eri ministeriöiden tai ministeriöiden sisäisten toimialojen tavoitteet ovat keskenään yhteneväiset. Työ itsessään voi tapahtua edelleen tehokkaiksi todetuissa siiloissa, mutta ohjaamalla tehokkuus voidaan valjastaa kokonaisuutta palvelevaksi.

”...ohjaus on kuitenkin se on hyvin keskeinen elementti täällä hallinnon toiminnassa, että se on se lainsäädäntö, ja sitten on se rahoitus, ja sitten tää tulosohjaus on keskeisessä roolissa. Niin kyllä se vaikuttaa minusta niin kun erityisesti niitten tavoitteiden kautta, elikkä kun me luodaan sellaisia tavoitteita joilla pyritään tässä tapauksessa vähentämään sitä siiloutumista ja lisäämään sitä poikkihallinnollista tarkastelua, niin siellä se (siiloutuminen) näkyy.”

Nykyisellään tulosohjaus kannustaa organisaatiokohtaiseen toimintaan ja organisaatiokohtaiseen onnistumiseen. Tulosohjauksen voi näin nähdä vaikuttavan vahvasti myös kehityshankkeisiin. Mikäli onnistumista mitataan lähinnä organisaatio- tai ministeriökohtaisesti, mikä kannustaa yhteistoiminnan lisäämiseen? Tulosohjauksen tavoitteen asettelun lisäksi myös käytettävä mittaristo tulisi aineiston perusteella olla yhtenäisempi, mikä osaltaan ohjaisi myös yhtenäisempään suuntaan. Tulosohjauksen kehittämisen esteenä on kuitenkin kysymys vallasta ja itsenäisyydestä. Kuka päättää yhteisestä ohjauksesta? Ministeriöt ovat hyvin vapaita omassa toiminnassaan ja ministeriön tulosohjausvaltaan puuttuminen voisi aiheuttaa vastustusta.

Haastateltavat toivat esille myös hankkeiden arvioinnin haastavuuden. Arviointiperiodit voivat olla pitkiä ja todellinen muutos voi olla inkrementaalista. Yksittäisen hankkeen arviointi voi myös olla haastavaa, sillä aineiston perusteella muutosta voi olla vaikea kytkeä tiettyyn hankkeeseen.

Haastateltava: ”...monessa asiassa, niin, meillä kuin muillakin hallinnonaloilla, sieltä voi syntyä sellainen kehityskipinä, joka itseasiassa johtaa todella merkittäviinkin vaikutuksiin sitten kolmen vuoden tai viiden vuoden tai seitsemän vuoden päästä. Sitä meidän pitäisi kehittää, tällästä sen vaikuttavuuden arviointia silleen ihan oikeasti arviointia.”

Haastattelija: ”Se kuulostaa aika vaikealta tehtävältä.”

Haastateltava: ”Se on tosi vaikeeta, se vaatii hirveesti osaamista ja resursseja.”

Aineiston perusteella siiloutumisen purkamisen välineinä ovat edellä mainittujen lisäksi hallintoa läpileikkaavat strategiat. Aineiston perusteella strategiat, esimerkiksi hallitusohjelma tai koko julkissektoria koskeva julkisen hallinnon strategia, antavat suuntaa ja auktoriteettia kehittämiselle. Mikäli hallitusohjelma tai jokin muu hallintoa velvoittava strategia painottaa poikkihallinnollisuutta, kehityshankkeen toimijoiden on siten helpompi löytää työlleen selkänöjää ja hyväksyttävyyttä. Hallitusohjelman sisältötavoitteet voivat toteutuakseen vaatia ministeriöiltä yhteistyötä, joten strategioiden toteuttaminenkin voi velvoittaa yhteistyötä yli hallinnonalarajojen.

Ohjauseinoista yhtenäiset tavoitteet tunnistettiin olennaiseksi osaksi siiloutumisen haittojen välttämiseksi. Aineiston perusteella on mahdollista löytää kokoava maali, joka voisi ohjata koko valtionhallinnon työtä, ja se on kansalainen. Mikäli hallinnon työtä suunnattaisiin kansalaisten ja yhteiskunnan hyvinvoinnin lisäämisen kautta, organisaatioiden rajat eivät määrittäisi enää yhtä vahvasti hallinnon toimintaa, vaan fokuksessa olisi toiminnan todellinen vaikuttavuus. Kansalaisten nostaminen keskiöön voisi vaikuttaa myös virastotasolla, kun yhteinen asiakas kokoavana maalina kohdistaa eri alojen toimintaa yhtenäisempään suuntaan.

”...siiloutuminen näkyy tosi selkeesti siinä muun muassa siinä et ajatellaan asiakasta pelkästään sen oman viraston tai hallinnonalan asiakkaana. Eli hyvin siilomaisesti. Mikä on itseasiassa jopa hämmästyttänyt mua, et se ajattelu on niin kapeeta.”

”...esimerkiksi julkishallinnon strategia, ei sillä mihinkään rakenteisiin pyritty vaikuttamaan, vaan siihen yhteisen nimittäjän löytämiseen.”

Kansalaisnäkökulma nähdään myös erottavana tekijänä valtion ja kuntien välillä. Kunnat toimivat lähempänä kansalaisia, kun taas ministeriössä kansalaisnäkökulma voi olla kaukaisempi. Yhden haastateltavan mukaan näkökulmaa voisi tuoda lähemmäksi kehityshankkeissa muun muassa kansalaisraatien kautta, joskin hallinnon sisäisten toimintatapojen kehittämisessä kansalaisten osallistaminen voi olla haastavaa. Kansalaisnäkökulma hankkeiden parissa voisi myös tuoda toimijoita yhteen ja näin lievittää reviiirikiistoja sekä vastakkainasettelua eri toimijoiden välillä, kun

jaettu tavoite sekä vaikuttavuus määrittelevät hankkeen sisäistä työtä. Muita merkittäviä ohjauskeinoja, jotka ilmentävät siiloutuneisuutta tai ovat keinoja vaikuttaa siihen, ovat rahoitus ja lainsäädäntö. Tulosojaus kytkeytyy talousarvioon, jonka nähdään ylläpitävän siiloutuneita rakenteita.

”...talousarvioprosessissa tai kehysprosessissa aina kaikki resurssit jaetaan organisaatiokohtaisesti, niin se ohjaa siihen organisaatiokohtaiseen päätöksentekoon ja resurssien käyttöön, niin meidän pitäisi ottaa joihinkin asioihin niin kuin hallitusohjelman toteuttamisen kannalta näihin keskeisiin strategisiin muutoshankkeisiin jotain jakamatonta yhteistä resurssia, jota sitten siinä sen hankkeen piirissä sen hankkeen johtamisjärjestelmän piirissä pystyttäisi jakaa...”

Kysyttäessä haastateltavilta onko julkisen sektorin piirteissä jotain, mikä aiheuttaa siiloutumista, viisi seitsemästä kytki julkishallinnon erityispiirteistä rahoituksen siiloutumisen ilmenemiseen. Julkinen rahoitusmalli mahdollistaa siiloutumisen eri tavalla kuin yksityisellä sektorilla, jossa markkinavoimat ovat määräävässä asemassa. Kärjistäen ilmaistuna julkisella puolella organisaation ei tarvitse ansaita rahoitustaan samalla tavalla, kuin markkinoilla toimivan yrityksen. Rahoitus ylläpitää organisaatiokohtaista ajattelua hallinnossa ylipäänsä, mutta sama on nähtävissä myös kehityshankkeiden johtamisessa. Esimerkiksi nostetaan politiikkaohjelmien kehityshanke, jossa oli tarkoitus luoda ilmiölähtöisiä ja aidosti poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia vailla siilomaista ministeriöjakoa. Hanke kuitenkin epäonnistui, ja epäonnistumisen syyksi nähdään talousarvion jäykkyys, sillä politiikkaohjelmien toteuttamisen määrärahoja ei ollut budjetoitu ohjelmien johdon käyttöön. Rahoitus on aineiston perusteella olennainen ohjauskeino kehityshankkeissa, jolla voi vaikuttaa siiloutumiseen tai joka voi aiheuttaa entisestään siiloutumista. Aineiston perusteella kehityshankkeiden määrärahat olisi mahdollista pitää yhteisenä, jakamattomana resurssina, mutta liian usein ne allokoidaan hallinnonaloittain liian varhaisessa vaiheessa. Tämä muodostuu haitaksi yhtenäisemmälle näkökulmalle hankkeen piirissä.

Mielenkiintoisena lisäyksenä kahden haastateltavan mukaan resurssit voivat muodostua myös reviirikiihtan aiheeksi, jota on esitelty tutkielman aikaisemmissa osioissa siiloutumisen laajasti tunnistettuna piirteenä. Haastateltavat liittävät kiihtat etenkin rahoitukseen ja mahdollisen henkilökierron toteuttamisen haasteisiin. Huolimatta aiheen yleisyydestä aikaisemmassa tutkimuksessa, tämän tutkielman otannan perusteella resursseista johtuvat reviirikiihtat eivät nousseet yleisimpinä käsiteltyjen teemojen joukkoon.

Lainsäädäntö ei noussut haastatteluissa yhtä olennaiseen asemaan kuin tulosohejaus ja rahoitus, mutta senkin nähtiin vaikuttavan siiloutumiseen. Legalismi voi ohjata viranomaisia tulkitsemaan lakeja ennemmin rajoittavammin kuin toimintaa mahdollistavasti. Vaikka yhteistyön muodot ovat lain puitteissa mahdollisia, niihin ei silti tartuta. Lainsäädäntöön kytkeytyy myös virkavastuu, jonka työtä rajaava merkitys koettiin aineiston perusteella siiloutumista aiheuttavaksi velvoitteeksi. Viimeisenä ohjauskeinona mainittakoon aineistosta noussut informaatio-ohjaaminen, jonka osa haastateltavista näkee tärkeäksi välineeksi siilujen purkamisessa. Tiedon lisääminen hankkeiden kautta tai osana niitä voivat toimia ohjauskeinona tehokkaammin kuin esimerkiksi määräykset ja lailla velvoittaminen. Tiedon voi nähdä toimivan hankkeissa O’Flynnin (2013, 38) määrittelemänä rajaobjektina, joka yhdistää toimijoita rajojen yli.

Ohjauskeinot muodostavat yhdessä kokonaisuuden. Hallitusohjelman toimeenpanoprosessi määrittelee budjettiprosessia, jonka pohjalta muodostetaan tulosohejausprosessi. Kaikki tapahtuu lainsäädännön muokkaamassa kehikossa. Erään haastateltavan mukaan prosessit voivat olla kuitenkin toisistaan irrallisia, muodostaen prosessisiiloja. Prosesseilla voi olla eri omistajia tai vastuutahoja, joiden keskinäinen kytkentä voi olla heikkoa ja näin strateginen kokonaiskuva jää puutteelliseksi. Prosessisiilujen käsite on mielenkiintoinen näkökulma siiloutumiseen, sillä siiloutumista käsittelevä aikaisempi kirjallisuus painottaa enemmän ilmiön sosiaalista ulottuvuutta.

5.3 Toimintakulttuuri ja valta

Aineiston perusteella hallinnon kehittämisessä rakenteelliset ratkaisut nähdään yksinkertaisina keinoina vaikuttaa siiloutumisen haittoihin ja ohjaukselliset keinot mahdollisuuksina yhtenäisemmän toiminnan lisäämiseen, mutta todellinen muutos nähdään vasta toimintakulttuurin kautta. Siiloutumisella on aineiston perusteella selkeästi syvempi taso, joka vaikuttaa hallinnon toimintaan yleisesti ja siten myös siiloutumisen ilmenemiseen kehityshankkeiden kohdalla. Siiloutuminen ilmenee syvemmällä tasolla yksilön mielessä, mikä taas kollektiivisella tasolla ylläpitää organisaatiokulttuuria. Tämän lisäksi aikaisemmin käsiteltyjen tekijöiden taustalla vaikuttavat olennaisesti politiikka ja vallan käyttö.

Siiloutumista kuvaillessaan haastateltavat käyttivät termejä, joiden voi nähdä kuvailevan ilmiötä, joka on syvempi ja moniulotteisempi, kuin vain rakenteiden tai ohjauskeinojen muodostama toimintatapa tai organisointimalli. Haastateltavat käyttivät termejä kuten konserniajattelu, putkinäkö ja siilomainen tarkastelu kuvaillessaan siiloutumista hallinnon toiminnassa. Siiloutumisen voi nähdä

aineiston perusteella vaikuttavan tiedostamattomalla tasolla subjektiivisena kokemuksena, kuten Diamond & Allcorn (2009, 51) ovat todenneet. Haastateltavat toivat esille, että hallintoa kehitettäessä ja siiloja purettaessa rakenteelliset ratkaisut ovat helppoja ja yksinkertaisia, mutta todellinen muutos tapahtuu vasta syvemmällä tasolla toimintakulttuurissa, joka kumpuaa yksilöiden asenteista ja ajattelutavoista.

”...liian helposti mennään siihen, että lähdetään ”et okei muutetaan organisaatiota” se ei välttämättä muuta mitään jossei muuteta toimintatapoja ja vähän ajattelutapoja ja asennetta.”

Toimintakulttuuri voi olla siiloutumisen purkamiseen pyrkivän kehityshankeen mahdollistava tai vaikeuttava tekijä. Hankkeissa, joissa toimintoja on keskitetty, vanhat organisaatiokulttuurit ovat jääneet elämään uuden organisaation sisäisinä raja-aitoina. Esimerkkeinä tapauksista ovat Alkuhanke, jossa eri alueellisia toimijoita keskitettiin elinkeino, liikenne ja ympäristökeskuksiin (ELY) ja aluehallintovirastoihin (AVI) sekä uusien toimintojen keskittäminen työ- ja elinkeinoministeriöön 2000-luvun alkupuolella. Kyseisissä tapauksissa uuden, yhtenäisen organisaatiokulttuurin luominen nähtiin pitkäjänteiseksi työksi, joka tapahtuu osittain vasta henkilöstön vaihtuvuuden kautta. Tämän perusteella voi tulkita, että yhtenäisyyttä korostavan kulttuurin luomisen esteenä olevat yksilöiden ajattelutavat voivat olla hyvinkin syvällä ihmisten tietoisuudessa. Rajat eivät katoa vain paperilla, sillä todellinen muutos tapahtuu ihmisten mielissä. Haastateltavien mukaan fuusioissa entisen organisaation perinteisiin ja entiseen organisaatioon leimaantuminen voivat ylläpitää siiloutunutta ajattelutapaa, ja osittain tähän vaikuttaa myös epävarmuus vallasta ja resursseista.

”...näissä muissa hankkeissa missä organisaatioita myllätään, niin näkyy se valta ja se raha. Et ”onko se sulla vai mulla”, kumman siiloon se laitetaan.”

Siiloutumisen määritelmässä korostui ajattelutapa, jossa omaa työtä jäseneltiin rakenteiden kautta. Oma työ ja sektori ovat kaiken keskiössä ja ohjaa havainnointia jättäen samalla kokonaiskuvan varjoon. Kokonaiskuvalla tarkoitetaan esimerkiksi koko valtioneuvoston yhteistä työtä tai yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Haastateltavan mukaan asennoitumisessa on eroja organisaatioiden välillä ja tähän vaikuttaa johtamiskulttuuri. Hän nostaa esille eri ministeriöiden erot suhtautumisessa yhteistyöhön, toiset ovat avoimempia, toiset taas sulkeutuneempia. Tämän hän arvelee johtuvan osittain johtamiskulttuurista. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tai ministereiden asennoitumisen yhteistyöhön voi nähdä leimaavan koko ministeriön toimintaa. Toinen haastateltava mainitsee, että yhteistyötä ei lisätä yksinkertaisesti kannustimien avulla, kuten yllä tulosohjausta käsiteltäessä

viitattiin. Sen sijaan yhteistyötä lisätään muuttamalla asenteita. Haastateltavien puhuessa siiloutumisen vaikutuksista ajattelutapoihin ja näkökulmiin kuvausten piirteet muistuttavat aikaisemmassa tutkimuksessa esiteltyä siilomentaliteettia.

Merkittävänä löydöksenä aineistosta nousee poliittisen vallan merkitys. Siiloutumista käsittelevä kirjallisuus painottuu yksityiselle sektorille, joten poliittisen vallan käyttö jää aikaisemmassa tutkimuksessa pieneen rooliin (ks. O’Flynn 2013, 34–36). Haastatteluissa kysyttiin eroista politiikan ja virkamieskunnan suhtautumisessa siiloutumiseen, ja vastausten perusteella on ilmeistä, että politiikalla on vaikutusta siiloutumisen ilmenemiseen valtionhallinnon kehityshankkeissa. Vastauksissa oli kuitenkin selvää hajontaa.

Siiloutunut ministeriörakenne kytkettiin poliittisen vallan maksimointiin. Ministerin nähtiin olevan ministeriössään yksinvaltaisessa asemassa, jolloin myös vallan käyttö on helpompaa, verrattuna kollektiivisempaan valtioneuvostoon.

”...kun tulee uusi hallitus ja se ministeri saa sen salkkunsaa, niin hän on sen jälkeen sen siilon paras vartija. Kukaan ei vartioi sitä niin tarkasti kun se ministeri jonka käsi puristaa sitä salkkua.”

Haastateltava toi myös esille, että ministereiden keskinäiset valtataistelut valuvat helposti virkamiestyöhön. Poliittiset vaikuttimet voivat toimia erillään virkamiesten arjesta, mutta niiden vaikutukset esimerkiksi ministereiden välisistä resurssikiistoista voivat valua valmistelutyöhönkin.

Siiloutumisen ja poliittisen vallan yhteyden taustalla on aineiston perusteella pienpuoluejärjestelmä. Yksittäisellä pienellä puolueella ei välttämättä ole suurta painoarvoa osana valtioneuvostoa, mutta ministeriasemassa puolueen päätös- ja vaikutusvalta kasvaa ministeriön itsenäisen aseman vuoksi. Tämän takia myös kehityshankkeet, joiden tarkoitus on kehittää valtioneuvostoa yhtenäisempään suuntaan ja madaltaa tai jopa purkaa ministeriöiden välisiä raja-aitoja, eivät ole edenneet. Merkittävänä hankkeena tässä työssä nähdään aineiston perusteella olevan keskushallinnon uudistushanke, Kehu, jonka tarkoitus oli monen muun tavoitteen rinnalla kehittää valtioneuvostoa kohti yhtenäisempää organisaatioita. Tämä työ ei kuitenkaan edennyt poliittisen vastustuksen vuoksi, ja taustalla voi nähdä vaikuttaneen puolueiden halu säilyttää valta-asemansa.

On mielenkiintoista huomata, että tätä tietoa ei ole julkisista lähteistä löydettävissä helposti, jos ollenkaan. Kuten luvussa 3.4 mainitaan, reformien konkreettisista muutoksista on vaikea saada tietoa,

ja yksi syy tähän on epäonnistumisista vaikeneminen (Pollitt & Bouckaert 2003, 20–21). Kehuhankkeen epäonnistumisesta maininnut haastateltava jatkoi kertomalla, että virkamiesten valmistelevat loppuraportit kierrätetään poliitikoilla, jotka kiinnittävät tarkasti huomiota siihen, mitä hankkeista viestitään ja mitä ei. Kaikki raportointi ei välttämättä mene läpi poliittisesta seulasta. Poliittinen valta vaikuttaa siis myös hankkeiden kohdalla tiedon tuottamiseen, ja lisäksi se voi aiheuttaa jopa sensuuria hankkeista viestiessä. Osalle haastateltavista poliittisen ohjauksen kritisoiminen oli selkeästi epämieluisa aihe, jonka yhteydessä he mainitsivat, etteivät halua nimeään yhdistettävän esittämäänsä kritiikkiin.

Käsiteltäessä politiikan merkitystä siiloutumisen ilmentymiselle vastauksissa oli kuitenkin selvää hajontaa. Osan mielestä poliittisen vallan käyttö vaikuttaa selkeästi siiloutumista lisäävänä tekijänä etenkin ministeriöiden ja valtioneuvoston tasolla, osan mielestä ministerit ja poliitikot taas ovat motivoituneita siilojen purkajia kuin virkamiehetkin. Erään haastateltavan mielestä poliitikot ovat lähempänä kansalaista ja edellä käsitelty kansalaisnäkökulma ohjaa ministereitä ajattelemaan enemmän tosiasiallisen vaikuttavuuden, ei niinkään siilojen kautta. Osa haastateltavista ei ollut erityisen varma vastauksissaan, ja vastaus perustui arveluun selkeän vahvan mielipiteen sijasta. Eräs haastateltava tarjoaa hyvän tiivistelmän poliitikkojen roolista:

”Tavallaan poliitikot on kummassakin ääripäässä sitä jos ois tämmönen liukuvärjätty. Tavallaan ne on parhaita näkemään sitä kokonaisuutta ja sitten ne on pahimpia niiden siilojen puolustajia. Riippuen siitä missä roolissa he ovat.”

Aineiston perusteella valta näkyy myös organisaatioiden itsenäisyyden tavoittelussa. Kuten edellä on mainittu, tulosohjauksen kehittämisen haasteena on kysymys vallankäytöstä ja pelko sen menettämisestä. Aineistosta on analysoitavissa, että kun eri hallinnonalojen toimintoja keskitetään yhden johdon alle, herää pelko vallan heikentymisestä. Tämä voi koskea fuusioituvan organisaation työntekijöitä tai toisaalta se voi ilmetä ohjauksen kautta. Esimerkiksi ELY-keskuksien kohdalla useiden hallinnonalojen yhdistyessä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alle, ministeriöissä on herännyt epäilyksiä TEM:n toiminnan puolueettomuudesta.

Tutkielman aineistossa, kuten myös aikaisemmissa hallinnon arvioinneissa, mainitaan henkilökierron tärkeys siilojen purkamisessa. Henkilökierrolla tarkoitetaan ministeriöiden henkilökunnan, esimerkiksi keskijohdon, kierrättämistä ministeriöstä toiseen vastaaviin tehtäviin. Eräs haastateltava näki henkilökierron olevan avainasemassa siilojen purkamisessa:

”Jos keskeiset virkamiehet kiertäis vaikka puolet ministeriöistä oman virkauransa aikana, niin muutaman kymmenen vuoden sisällä meidän siilot ois hävinny. Se ois hävinnyt se ajattelu kokonaan. Ymmärrettäis sen toisen ajatuksia, toisen resurssitarpeita, toisen juttuja, se ois ihan hopeanuoli tähän hommaan.”

Lainauksessa haastateltava avaa samalla myös henkilökierron taustalla olevaa ajatusta, jolla pyritään vähentämään siiloutumisen haittoja. Siilojen vaikutus pienenee, kun tuntee toisten työtä ja tarpeita. Sama aihe tulee eri muodoissaan useissa haastatteluissa esille. Näkökentän laajentuminen ja toisten tarpeiden ymmärtäminen ehkäisee siilomaista ajattelua. Tuttuuden lisääntymisen voi tulkita vaikuttavan hyvin henkilökohtaisella tasolla ja vaikuttavan siihen, miten jäsentää oman organisaationsa roolia osana kokonaisuutta. Tiedon lisääntyminen muista organisaatioista voi hankkeiden kohdalla tulkita olevan olennaista. Tiedon lisääntyessä muiden organisaatioiden työstä voi esimerkiksi auttaa hahmottamaan yhteistyömahdollisuuksia sekä vähentämään resurssikamppailuja ja reviiirikiistoja. Henkilökierto ei kuitenkaan ole edennyt. Syinä tähän mainitaan muun muassa työsuhdeturva, ammattiyhdistysliikkeet sekä henkilökierrosta aiheutuvat resursointihaasteet.

Hankkeidenkin piirissä käytävä yhteinen suunnittelu ja keskustelu tavoitteista ja keinoista lisäävät ymmärrystä toisten toiminnasta, ja ne voivat auttaa sitoutumaan kehityshankkeeseen paremmin, kun tieto toisten osallistujien toiminnasta tulee tutummaksi. Haastateltavan mukaan siilojen purkaminen kehityshankkeissa olisi vaikuttavampaa, mikäli hankkeen vastuutaho, useissa tapauksissa valtiovarainministeriö tai valtioneuvoston kanslia, osallistaisi muita osallistuvia tahoja jo suunnitteluvaiheessa. Samalla hän mainitsi, että yleisesti ottaen valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian roolissa ei kuitenkaan ole kritisoitavaa. Yhteinen suunnittelu purkaa siilomaista ajattelua, kun tietoa vaihdetaan jo hanketta suunniteltaessa ja toisten tarpeet ja ajatukset tulevat tutuksi.

Organisaatiokulttuuri muuttuu hitaasti ja tämä vaikuttaa myös valtion niihin kehityshankkeisiin, jotka pyrkivät pureutumaan siiloutumiseen. Aineiston perusteella on hahmotettavissa, että ei ole olemassa yhtä tiettyä hanketta, jonka haastateltavat näkisivät vaikuttaneen siiloutumiseen. Sen sijaan oleellisina hankkeina mainitaan vuosien varrelta useita, jotka ovat vaikuttaneet joltain osin johonkin siiloutumisen ilmentymään. Esimerkkejä mainituista hankkeista ovat Kehu, virastonselvityshanke Virsu, politiikkaohjelmat, valtion toimitilauudistus, Ohra, Alku-uudistus ja tulosohjauksen kehitys

yleisesti. Yksi tämän tutkielman haastatteluiden tarkoituksista oli kartoittaa erilaisia hankkeita, ja löytää niiden parista selkein tai selkeimmät hankkeet, joihin keskittyä erityisesti ja joiden kautta rakentaa ilmentymää siiloutumisesta osana kehityshanketta. Tämä osoittautui haastavaksi, sillä haastateltavat pysyivät selvästi mieluummin yleisellä tasolla kertoen siiloutumisesta hallinnon työssä ja sen kehityksessä yleisesti, kuin että olisivat kertoneet yksittäisestä hankkeesta. Tämä tiedonkeruun haaste osoittautuu kuitenkin analysoituna löydökseksi.

”Mun mielestä niiden kaikkien merkittävin vaikutus on se, [...], että yksittäisellä hankkeella ei välttämättä oo kovin isoja merkitystä tai kovin isoja vaikutuksia, mutta kaikki ne yhdessä ovat enemmän kuin osiensa summa.”

Aineiston perusteella on havaittavissa, että siiloutuminen ilmenee jatkuvasti useissa eri hankkeissa. Vaikka koko hanke ei rakentuisi pelkästään siiloutumisen torjunnan ympärille, teema on kuitenkin esillä. Yksi haastateltavista mainitsee, että kyse ei siltikään ole päälle liimatusta erillisestä kokonaisuudesta, vaan siiloutumisen ehkäiseminen voi olla olennaista yksittäisen hankkeen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Kuten todettua, siiloutumiseen vaikuttavien, poikkihallinnollisuutta korostavien hankkeiden voi tulkita muodostavan ketjun, joka ulottuu jo 2000-luvun alkuun. Aihetta pidetään aineiston perusteella yllä, se toistuu puhunnassa ja tavoitteissa vuodesta ja hankkeesta toiseen. Samalla se vaikuttaa myös ihmisten ajatteluun ja muuttaa inkrementaalisesti organisaatiokulttuuria. Toisaalta tämä tarkoittaa, että myös arviointi on vaikeaa. Organisaatiokulttuuri muuttuu hitaasti, eikä yksittäisen tapahtuman, hankkeen, vaikutusta ole helppo kytkeä kokonaisuuden tai näkökulmien muutokseen. Se ei kuitenkaan vähennä siiloutumiseen vaikuttavien hankkeiden arvoa.

5.4 Muita huomioita

Aineiston perusteella siilojen purkaminen ja poikkihallinnollisuuden lisääminen ovat olleet 2000-luvulla tärkeässä roolissa, joskaan ei määräävässä. Haastateltavat tunnistivat siiloutumisen aiheuttamia ongelmia ja nimesivät runsaasti hankkeita, joissa ongelmaa on purettu, sekä keinoja, joita siiloutumisen purkamiseen on käytetty. Oli ilmeistä, että vaikka haastatteluissa pureuduttiin etenkin hallinnon ongelmiin, haastateltavat kuitenkin uskoivat hallinnon toimivan laajassa kuvassa ja kansainvälisessä vertailussa hyvin. Siiloutuminen on ongelma, mutta ei eksistentiaalinen uhka. Lisäksi siilojen purkamisessa on haastateltavien mukaan edetty onnistuneesti.

Aineiston perusteella siiloutuminen on noussut 2000-luvulla hallinnon kehittämisagendalle sisäisen ja ulkoisen paineen takia. Vaikka haastateltavat mainitsivat siilojen purkamisen olevan olennaista hallinnon sisäisten tekijöiden, kuten hallitusohjelman velvoitteiden takia, selvästi myös ulkoisilla tekijöillä on merkitystä. Yhteiskunta muuttuu kompleksisemmaksi toimintaympäristöksi, jossa pirulliset ongelmat eivät noudata hallinnonalarajoja, jolloin siilot muodostuvat haasteeksi hallinnon työlle. Aikaisemman tutkimuksen perusteella tämä löydös ei ole yllätys. Sisäiseksi tekijäksi mainittiin yksittäisen ministeriön työn vaikuttavuuden kasvattaminen. Yksittäisenä ministeriönä on rajallista saavuttaa omia tavoitteitaan, mutta osallistamalla muita omien tavoitteiden saavuttamiseen on mahdollista saada aikaan suurempaa muutosta.

Siilojen purkamiseen ja raja-aitojen purkamiseen liittyy myös ongelmia, jotka korostavat tiedon lisäämisen tarvetta:

”...tää on monimutkainen kone ja sen yhtä ruuvia kiristämällä tai löysäämällä ei enää tässä vaiheessa, kun se kone on niin monimutkainen, niin tiedä mitä tapahtuu jossain muualla.”

Haastateltava puhuu hallinnon kehittämisestä ja siilojen purkamisesta. Haastattelussa tuli ilmi näkemys, että raja-aitojen purkaminen yhdessä paikassa voi aiheuttaa niiden nousemisen toisaalle. Siilojen purkamiseen liittyy siis ennakoimattomia vaikutuksia, joita ei voi täysin ennakoida kontekstin monimutkaisuuden ja kompleksisuuden takia. Kuten aikaisempi tutkimus esittää, siiloutuminen on monimutkainen ilmiö ja tutkimus etenkin julkisen sektorin parissa on vähäistä. Jotta siiloihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi kehityshankkeiden kautta, on olennaista tietää, minkälaisen ilmiön kanssa ollaan tekemisissä. Aineiston perusteella on havaittavissa, että näkemykset siiloutumisesta vaihtelevat, toisten mielestä siiloutuminen liittyy ennen kaikkea rakenteisiin, toisten mielessä kyseessä on asenne. Termi vaikuttaisi saavan jo pelkästään seitsemän haastattelun kautta suuren määrän eri näkökulmia ja määrittelyitä.

”Voi olla että se on se siiloutuminen vähän sillä lailla jopa tyhjä sana, että sitä vähän käytetään semmosena [...] keppihevosenä että päästään tekemään jotain uudistusta ”Nyt tällä puretaan siiloja” niin sit saadaan sillä hyväksyttävyyttä [...]. Mutta eihän sillä mitään konkreettista määritelmään oo.”

Pohtiessaan siiloutumisen syvintä olemusta sama haastateltava jatkoi:

”...en mä tiedä onko niitä siiloja oikeasti sitten olemassa. Onko ne siiloja vai onko toi siilo nyt sitten semmonen... tää on kaikki vähän retoriikkaa. Et mitä sanoja käytetään.”

Toinen haastateltava toi saman asian esille mainiten, että siiloutuminen aiheuttaa negatiivisen tunnereaktion. Tämän johdosta siiloutumisen sijaan tulisi käyttää neutraalimpia termejä. Näiden näkemysten perusteella siiloutuminen ei näyttäydy objektiivisena ilmiön kuvauksena, vaan pitää sisällään arvoja ja ideologisia asenteita, joiden avulla pyritään kritisoimaan yhdenlaista toimintaa ja edistämään toista. Siiloutumisen ja siilojen negatiivinen konnotaatio pitää sisällään kritiikin siemenen organisaatiokohtaiselle ajattelutavalle ja toisaalta nostaa poikkihallinnollisen toiminnan jalustalle. Siiloutumisen termin itsessään voi näin nähdä toimivan retorisenä työkaluna hankkeiden piirissä. Edeltävät lainaukset kuitenkin osoittavat, että tämä voi toisaalta hämärtää termin sisältöä.

5.5 Tulosten yhteenveto

Analyysin yhteenveto on esitetty taulukossa 2. Viralliset rakenteet näyttäytyvät hankkeissa, joissa pyritään vaikuttamaan organisaatioiden raja-aitoihin. Esimerkkeinä tästä ovat organisaatiofuusiot, joissa raja-aitoja pyritään poistamaan kokonaan. Toisaalta rajattu työ on hallinnon tehokkaan toiminnan perusvaatimus. Siksi kaikkia raja-aitoja ei haluta purkaa, sillä rakenteet tuovat hyötyjä. Ohjauskeinot ovat tärkeä aspekti hallinnon uudistamiseen sekä kehittämiseen. Siiloutumiseen vaikuttamiseksi olennaisimpia ohjauskeinoja ovat tulosohjaus, strategiat, kokoava maali, budjetointi, lainsäädäntö ja informaatio-ohjaus. Ohjauskeinoja ei tule käyttää toisistaan irrallisina välineinä. Poikkihallinnollisuuden lisäämiseksi ohjauskeinojen tulee toimia yhteen liitettynä kokonaisuutena, jossa eri osat ovat synkronoitu toistensa kanssa.

Siiloutumisen syvimpänä ulottuvuutena ovat toimintakulttuuri ja valta. Hankkeissa, joissa pyritään vaikuttamaan siiloutumiseen, todellinen muutos nähdään vasta kulttuurin muutoksena. Siiloutuminen ilmenee organisaation sisäisenä todellisuutena, jossa kokonaisuus on sivuosassa. Keskiössä on oman organisaation tehtävät. Kulttuuri vaikuttaa ihmisten ajattelutapoihin sekä todellisuuden hahmottamiseen. Kulttuurin lisäksi valta ja etenkin pelko sen vähenemisestä pitävät yllä siiloutuneita rakenteita ja ajattelutapoja. Vallan kahvassa ovat viime kädessä poliittiset päättäjät, joiden väliset valtakamppailut vaikuttavat myös hallinnon työhön.

Taulukko 2: tiivistelmä analyysin tuloksista.

Kategoria	Sisältö
Viralliset rakenteet	Organisaatiofuusiot kehityshankkeissa, siilot perinteisen hallintomallin hyötyjen mahdollistajina, siilojen ilmentyminen organisaatioiden ja tehtäväkenttien kautta.
Ohjauskeinot	Tulosohjaus, strategiat, kokoavat maalit, budjetointi, lainsäädäntö ja informaatio-ohjaus.
Toimintakulttuuri ja valta	Organisaatiokulttuuri, siilomenteliteetin purkaminen ja poliittisen vallankäytön merkitys.

6. TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielma pyrki kartoittamaan toistaiseksi vähälle akateemiselle huomiolle jäänyttä aihetta, siiloutumisen ilmenemistä osana Suomen valtionhallinnon kehityshankkeita. Aineisto sekä sen tukena oleva aikaisempi tutkimus valottavat siiloutumisen ilmenemismuotoja ja vastaavat tutkimuskysymykseen ”Miten siiloutuminen ilmenee Suomen valtionhallinnon kehityshankkeissa?”.

Siiloutuminen ilmenee analyysin perusteella kahdella tapaa: sekä hankkeiden tavoitteissa kuin myös itse hanketyössä. Analyysin perusteella siiloutuminen ilmenee käsiteltyjen hankkeiden julkilausutuissa tavoitteissa niinä tekijöinä, joihin hankkeissa koitetaan vaikuttaa. Siiloutuminen voi ilmetä hankkeen taustalla olevina ohjaavina kulttuuriin linkittyvinä arvoina, kuten poikkihallinnollisuuden ja yhteistyön lisäämisenä. Toisaalta siiloutuminen ilmenee hanketyössä itsessään, mahdollistaen onnistumisen tai aiheuttaen epäonnistumisen. Kaiken kaikkiaan analyysissä eriteltyt siiloutumisen ilmiöt ovat kolikkoja, joilla on kaksi puolta. Rakenteet, ohjauskeinot ja toimintakulttuuri pitävät sisällään siiloutumisen ilmenemismuotoja, jotka ylläpitävät siilomaista toimintaa ja ajattelua. Samaan aikaan samat ne ovat oikein kehitettyinä mahdollisuuksia, joilla siiloutuminen voidaan kääntää poikkihallinnolliseksi työksi. Tämä sointuu yhteen O’Flynnin (taulukko 1) jaottelun kanssa, jossa kategoriat ovat samanaikaisesti rajojen ylittämisen haasteita sekä mahdollistajia.

Analyysin tulosten (taulukko 2) perusteella siiloutumisen purkamiseen tähtäävien hankkeiden kohdalla esitellyistä kategorioista viralliset rakenteet ja ohjauskeinot vaikuttaisivat vastaavan kysymykseen ”mitä”, mutta toimintakulttuuri ja valta vastaavat kysymykseen ”miksi”. Rakenteisiin, työnjakoon ja ohjauskeinoihin vaikuttaminen on olennaista, mutta toisaalta vain väline, jotta todellinen ongelma saataisiin ratkaistua. Todelliset ongelmat näyttäytyvät osana ihmisten ajatusmaailmaa ja organisaatiokulttuuria, jotka koetaan sekä tämän tutkielman aineistossa, että osittain myös aikaisemmassa tutkimuksessa merkittävämmäksi ongelmaksi. Kulttuuri on kuitenkin muutettavissa, mutta poliittisiin valtakamppailuihin liittyvät haasteet jäävät ratkaisuiltaan avoimiksi. Poliittisen vallan ja siiloutumisen suhde on mielenkiintoinen ja demokratian, tilivelvollisuuden sekä hallinnon avoimuuden kannalta olennainen aihe. Tutkielma on vain raapaissut sen pintaa, joten aihe vaatii tarkempaa tutkimusta.

Analyysin perusteella valtion kehityshankkeet siiloutumisen purkamiseksi muodostavat systeemisen kokonaisuuden. Toisin sanoen yksittäiset hankkeet ovat enemmän kuin osiensa summa. Yksittäisen hankkeen aikaan saama muutos on vähäinen, mutta yhdessä ne muodostavat pitkän jatkumon, joka muuttaa hitaasti ihmisten ajattelutapaa ja asenteita. Aineiston perusteella on tulkittavissa, että tämä on ainakin jossain määrin tietoinen strategia, joka johtuu pitkän historian ja organisaatio- ja hallintokulttuurin vaatimuksista. Siiloutumiseen vaikuttaminen on samalla kajoamista pitkäaikaiseen toimintamalliin ja yksilöiden sekä yhteisöjen toimintatapaan, joten on ymmärrettävää, että yksittäinen, kaiken muuttava reformi tuskin toimisi yhtä tehokkaasti kuin asteittainen muutos. Nämä perusteet valitulle linjalle ovat ymmärrettävissä organisaatiokulttuurin tutkimuksen valossa (ks. Schein 1987).

On syytä huomioida, että analyysissä käytetty jako kolmeen luokkaan on yksinkertaistava. Siiloutumisen yksittäisessä ilmenemismuodossa voi olla sekoittuneena erilaisia taustatekijöitä. On vaikea erottaa, onko taustalla ajatus rakenteellisesta tekijästä, ohjauskeinosta vai syvemmästä toimintakulttuuriin ja valtaan liittyvästä aspektista. Esimerkiksi hankkeiden rahoitus kytkeytyy rakenteellisiin tekijöihin rahojen jakamisen nojattessa liialti valmiisiin siiloihin, kuten ministeriöihin. Toisaalta rahoitus on samalla selkeä ohjauskeino, jolla voidaan vaikuttaa hankkeen sisältöön. Loppujen lopuksi päätös hankkeen rahoituksesta ylipäänsä on vallan käyttöä, joka nojaa arvoihin ja kulttuuriin päätettäessä mitä asioita nähdään kehittämiskohteiksi ja mitä ei. Silti luokittelulla on arvonsa. Aikaisempaa tutkimusta, jossa erityisesti tutkitaan siiloutumisen ilmenemistä osana Suomen valtionhallinnon kehityshankkeita, ei ole löydettävissä. Tutkielma on esitetyllä luokittelulla jäsennellyt siiloutumista ja näin luonut kehikon, jonka avulla kompleksista ilmiötä voidaan tarkastella useista eri näkökulmista.

Tutkielman alakysymykseksi esitettiin ”Miten siiloutuminen ymmärretään Suomen valtionhallinnossa?”, johon aineisto tarjoaa runsaasti tarkasteltavaa. Kooten yhteen analyysin tuloksia, siiloutuminen ymmärretään samaan aikaan positiivisena ja negatiivisena ilmiönä. Siilot ovat välttämättömyyksiä, jotka mahdollistavat oikeusvaltion perusrakenteen ja sen tehokkaan toiminnan, mutta samaan aikaan ne pitävät yllä kapeakatseisuutta ja siilomentaaliteettia. Siiloutumista käsittelevä kirjallisuus painottaa siiloutumisen haittoja, mutta usein pinnan alla tunnistetaan myös hyötyjä, ja tämä kuvaa hyvin myös tämän tutkielman löydöksiä. Aineistossa esiin nousevat siiloutumisen edut ja heikkoudet sopivat yhteen aikaisempien tutkimuksien kanssa (ks. de Waal, Weaver, Day & Der Heijden 2019, 2–4), eikä luetellut piirteet näin tarjoa yllättäviä seikkoja. Tälläkin löydöksellä on kuitenkin itseisarvonsa, Suomen valtionhallinnossa siilojen ja siiloutumisen hyödyt ja haitat

tunnistetaan ilmiön tutkimuksen mukaisesti, eikä asennoituminen painotu kumpaankaan ääripäähän. Tiivistäen yhteen, siilot ymmärretään Suomen valtionhallinnossa rationaalisina rakenteina, jotka aiheuttavat epärationaalista toimintaa. Löydös sopii yhteen aikaisemman kirjallisuuden kanssa (ks. Cilliers & Greyvenstein 2012, 2; Diamond & Allcorn 2009, 50–55).

On mielenkiintoista havainnoida aineistossa esiintyvien näkemysten lisäksi niitä, jotka jäävät mainitsematta. Aikaisempaan tutkimukseen peilattaessa on merkille pantavaa, että siiloutumiseen vahvasti linkittyvä tiedonkulun haasteet eivät ole merkittävässä roolissa kehityshankkeissa. Toisin sanoen siiloutuminen ei ilmene tiedonkulun ongelmina Suomen valtionhallinnossa, vaikka aikaisemman tutkimuksen perusteella tätä olisi syytä odottaa (ks. Johnson, Grove & Clarke 2018, 6; Vantaggiato, Kassin & Connolly 2020, 1436). Toisaalta tiedonkulun voi tulkita myös aineistossa lukeutuvan yleisempään koordinaation lisäämiseen. Tämä on kuitenkin eroavaisuus aikaisempaan kirjallisuuteen liittyen, joka antaa syytä tarkemmalle tutkimukselle. Onko tiedonkulku Suomen hallintokulttuurissa turvatumpaa verrattuna kansainväliseen tasoon? Toinen tutkielma erityispiirre liittyen aikaisempaan tutkimukseen on rahoituksen merkitys. Kuten analyysissä käy ilmi, julkisen sektorin piirteistä nimenomaan rahoitus nähdään erityisenä syynä siiloutumisen taustalla. O’Flynn (2013) ei anna rahoitukselle yhtä merkittävää asemaa, mutta toisaalta tämä tulee esille OECD:n raporteissa Suomen valtionhallinnosta (OECD 2010; OECD 2015).

Tutkielman tulokset sointuvat yhteen Meulemanin (2019, 181–184) näkemysten kanssa. Meulemanin mukaan siilojen purkamisessa pitäisi keskittyä psyykkisiin siiloihin institutionaalisten sijasta. Samaan tapaan tämän tutkielman perusteella rakenteelliset siilot ilmentävät siilojen hyötyjä, mutta siilomentaliteetti ja ajattelutavat nähdään kriittisemmässä valossa. Meulemanin mukaan purkamisen sijaan siiloja tulisi kehittää lisäämällä koordinaatiomekanismeja. Tämän tutkielman perusteella Suomen valtionhallinnossa asia nähdään samoin. Siiloutunut työ pitäisi etujensa takia säilyttää, mutta sitä tulisi kehittää lisäämällä koordinaatiota esimerkiksi tulosohjauksen, strategioiden ja kokoavien maalien avulla. Siiloutuminen linkittyy tätä kautta myös hallinnon reformeihin, etenkin uudeksi hallinnon paradigmaksi nimettyyn Governance-ajatteluun.

Analyysin perusteella poikkihallinnollisuus ja siiloutumisen ongelmat ovat nousseet enenevässä määrin keskusteluun 2000-luvulla. Tämän voi nähdä ilmentävän hallinnon uutta paradigmaa, siirtymää hallinnosta hallintaan (Henry 2018, 47). Poikkihallinnollinen toiminta nähdään olennaisessa osassa kompleksisten ongelmien ratkaisussa, ja hallinnossa tiedostetaan, että yksittäinen toimija ei pysty omin avuin ratkaisemaan toimintaympäristöstä esiin nousevia haasteita.

Siiloutumisen ottaminen Suomen valtionhallinnon kehityksen kohteeksi sopii yhteen hallinnon paradigmojen kääntyessä NPM:n jälkeiseen aikaan. Tämä näkyy tietenkin myös siiloutumiseen liittyvissä kehityshankkeissa, joiden tarkoitus on uudistaa hallinnon toimintatapoja sekä taustalla ohjaavia arvoja. O’Flynn (2013) kytkee siiloutumisen lisääntymisen NPM:n valuvikoihin. Vaikka tämä ei suoranaisesti tullut esille aineiston analyysissä, saman päätelmän voi kuitenkin tehdä tulkitessa aineistoa yleisemmällä tasolla, tarkastellessa milloin siiloutuminen on noussut hallinnon kehittämisen agendalle ja mistä syistä.

Kaiken kaikkiaan tutkielman löydökset linkittyvät vahvasti aikaisempaan tutkimukseen, mutta tarjoavat myös uutta tietoa. O’Flynnin (2013) julkisen sektorin rajojen tarkastelu muodosti toimivan kehikon analyysin tueksi. Siiloutumisen syntymekanismeja, ilmenemismuotoja ja siilojen purkamista käsittelevän kirjallisuuden löydökset sopivat hyvin yhteen analyysin kanssa. Toisaalta kontekstisidonnaisen ilmiön esittäminen Suomen valtionhallinnon kehityshankkeiden kautta toi myös uutta tietoa asiasta, olennaisimpana löydöksenä ilmiön tarkasteluun sopivan kolmiosaisen jäsentelyn.

6.1 Työn arviointi

Tutkielma on pääpiirteissään onnistunut tutkimustehtävässään. Tutkimuskysymys sai vastauksensa, joka pohjautuu kattavaan aikaisempaan tutkimukseen sekä aineiston analyysiin. Tutkielman päätteeksi on syytä todeta, että työ olisi vaatinut selkeämpää tutkittuun tietoon perustuvaa rajausta. Tutkimusongelman rajaus haki työn edetessä muotoaan tiedon lisääntyessä ja loppujen lopuksi rajaus ja tutkimuskysymyksen muotoilu ovat asettuneet muotoon, joiden kautta on mahdollista onnistuneesti tutkia monimutkaista ilmiötä. Käsiteltävä aihe on kuitenkin, kuten mainittua, monitulkintainen. Selkeämpi rajaus yhteen siiloutumista tarkastelemaan näkökulmaan voi tuottaa syvempää tietoa ilmiöstä, joskin rajatusti. Tämä tutkielma on luonteeltaan kartoittava, jolloin myös aiheen rajaus on perustellumpaa jättää avoimemmaksi.

Tutkielma ei keskittynyt yksittäiseen hankkeeseen, vaan sen sijaan pyrki muodostamaan kattavaa kokonaiskuvaa. Huolimatta haastateltavien pienestä määrästä tutkielman tulosten voi nähdä olevan yleistettävissä. Haastatteluiden määrä mahdollisti saturaation. Suuret linjat alkoivat hahmottua aineiston keruun aikana, joskin ymmärrettävästi haastateltavien välillä oli näkemyseroja yksityiskohtaisemmista asioista siiloutumisen ilmenemisen osalta. Silti juuri aineiston keruuta voi pitää yhtenä tutkielman rajoitteista. Haastateltavien välillä on horisontaalista hajontaa, he toimivat neljässä eri ministeriössä. Toisaalta vertikaalinen hajonta, eroavaisuudet tehtäväkuvissa ja asemissa

organisaation hierarkiassa, on vähäistä. Tutkielma on näin kartoittanut vain todennäköisesti jo lähtökohtaisesti kehitysmuonteista, poikkihallinnolliseen tarkasteluun tottunutta asiantuntijaporrasta. Tulokset voisivat olla erilaiset, mikäli aineistoa olisi kerätty ministeriöiden toimeenpanevalta henkilöstöltä, ylimmältä virkamiesjohdolta tai poliittiselta johdolta.

6.2 Jatkotutkimus

Edellä mainitut vaihtoehdot aineiston keruun muodot ovat samalla jatkotutkimuksen aiheita siiloutumisen tutkimuksen piirissä. Poliitiikan näkökulma näyttäytyi mielenkiintoisessa valossa aineistossa ja sen merkitys on selkeä siiloutumisen kannalta etenkin ministeriötasolla. Olisi aiheellista tutkia siiloutumista sisältäen myös poliitikkojen näkökulman. Tämä avaisi vallan käyttäjien näkökulmia siiloutumisen tiimoilta. Toisaalta suorittavamman tason henkilöstön näkökulma, jossa pyrittäisiin esimerkiksi kartoittamaan kokemuksia siilomentaaliteetin vaikutuksista omaan työhön, voisi olla Suomen valtionhallinnon kontekstista mielenkiintoinen.

Siiloutumisen ilmenemistä voisi tutkia myös vertailevan hallinnon tutkimuksen kautta. Suomen hallinnon kontekstissa siiloutuminen ymmärretään tietyllä tavalla ja tämä näkemys rakentuu historian ja kulttuurin päälle, kuten analyysi osoittaa. Siiloutumisen hyötyjen, haittojen, kokemusten ja vaikutusten vertailu eri hallintojen välillä voi tuottaa arvokasta tietoa siiloutumisen ilmenemisestä ja sen perustavanlaatuisesta olemuksesta. Tämä tutkielma ei pysty tekemään johtopäätöksiä siitä, mitkä esiin nousevista teemoista ovat Suomen hallinnolle ominaisia ja mitkä universaaleja.

Siiloutumista olisi tarpeen tutkia strategisen johtamisen kautta. Poikkihallinnollisuuden lisääminen esiintyy monissa hankkeissa käsi kädessä strategisen johtamisen kanssa. Esimerkkeinä mainittakoon Kehu-hanke (Pietarinen, Järvinen, Siltanen, Huotari 2015), ohjausjärjestelmähanke Ohra (Valtiovarainministeriö 2014) ja hallitusohjelman seurannan kehittämishanke Kokka (Valtioneuvoston kanslia 2011). Tutkielman aikana on hahmottunut yhteys strategista johtamista ja siiloutumista käsittelevän kirjallisuuden välille. Tämän yhteyden luonteen ja merkityksen selvittäminen vaatii kuitenkin oman tutkimusprosessinsa.

7. LÄHTEET

- Aarnikka, M., Perho, M & Wrede, G. (2011). *Politiikkaohjelmien loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2011.
- Ahonen, P. (2018). *It Happens There, Why not Here? Efforts towards Better Coordination in the Finnish National Central Government*. Paper presented at ECPR General Conference, Universität Hamburg, 22–25 August 2018.
- Airaksinen, J., Haveri, A., Pekkola, E., Nyholm, I. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. (toim.) *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 237–291). Helsinki: Tietosanoma.
- Akkerman, S. & Bakker, A. (2011). Boundary Crossing and Boundary Objects. *Review of Educational Research*, 2011, Vol. 81, Issue 2, s. 132 – 169. DOI: 10.3102/0034654311404435
- Bevir, M., Rhodes, R. & Weller, P. (2003). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public administration*, 2003, Vol. 81 (1), s. 1-17. DOI: 10.1111/1467-9299.00334
- Bouckaert, G., Ormond, D. & Peters, G. (2000). *A Potential Governance Agenda for Finland*. Valtiovarainministeriö.
- Bundered, S. (2006). Solution to silos: Joining Up Knowledge. *Public money & Management*, 2006, Vol. 26 (2), s. 125 – 130. DOI: 10.1111/j.1467-9302.2006.00511.x
- Cameron, A. & Lart, R. (2003). Factors Promoting and Obstacles Hindering Joint Working: A Systematic Review of the Research Evidence. *Journal of integrated care*, 2003, Vol. 11 (2), s. 9-17. DOI: 10.1108/14769018200300013
- Chatzopoulou, S. (2022). Resilience of the Silo Organizational Structure in the European Commission. *Journal of common market studies*, 2022.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public administration review*, 2007, Vol. 67 (6), s. 1059-1066. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x
- Cilliers, F. & Greyvenstein, H. (2012). The impact of silo mentality on team identity: An organisational case study. *SA Journal of Industrial Psychology*, 2012, Vol 38, s. 1-9. DOI: 10.4102/sajip.v38i2.99
- Dexter, L. (2006). *Elite and specialized interviewing*. Colchester: ECPR Press.
- Diamond, M & Allcorn, S. (2009). *Private Selves in Public Organisations. The Psychodynamics of Organizational Diagnosis and Change*. New York: Palgrave Macmillan US.

- Diefenbach, T. (2009). NEW PUBLIC MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS: THE DARK SIDES OF MANAGERIALISTIC 'ENLIGHTENMENT'. *Public administration*, 2009-12, Vol. 87 (4), s. 892-909. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x
- Donahue, D., Breyer, S. & Zeckhauser, R. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of public administration research and theory*, Vol. 16 (3), s.467-494. DOI: 10.1093/jopart/mui057
- Eppel, E., Gill, D., Lips, M. & Ryan, B. (2013). The cross-organizational solution? Conditions, roles and dynamics in New Zealand. Teoksessa Blackman, D., Halligan, J. & O'Flynn, J., (toim.) *Crossing boundaries in public management and policy: the international experience* (s. 47 – 63). London: Routledge.
- Gregory, R. (2006). Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector. Teoksessa Christensen, T. & Laegreid, P. (toim.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State* (s. 137 – 161). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Greve, C. (2013). Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organization Review*, 2013, Vol. 15 (1), s. 49-65. DOI: 10.1007/s11115-013-0253-8
- Hatch, M. (2013). *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Henry, N. (2018). *Public Administration and Public Affairs*. New York: Routledge.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2015). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public administration*, 1991, Vol. 69 (1), s. 3 – 19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Höpfl, H. (2006) Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 19, No. 1, s. 8-21. DOI: 10.1186/s12913-017-2770-6
- Johanson, J.-E. (2019). *Strategy formation and Policy Making in Government*. Cham: Springer International Publishing AG.
- Johanson, J.-E. (2021). Strategic management: Public sector view. Teoksessa Bryer, T. (toim.) *Handbook of Theories of Public Administration and Management* (s. 234 – 251). Cheltenham: Edward Elgar.

- Johnson, R., Grove, A. & Clarcke, A. (2018). It's hard to play ball: A qualitative study of knowledge exchange and silo effects in public health. *BMC health services research*, 2018, Vol. 18 (1), s. 1–11. DOI: 10.1186/s12913-017-2770-6
- Karjanlahti, T. (2020). *Digitalisaation hallinnointi valtioneuvostotasolla – tarvitseeko Suomi vahvemman digiministerin?* Tampere University.
- Karppi, I., Luomanen, T., Rannisto, P.-H. & Harisalo, R. (2013). TYÖVOITTO – Haastavan ajan hallintouudistus. Valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2013.
- Koivumäki, L. (2022). *Siilojen ylittäminen sekä toimialojen välinen ja sisäinen yhteistyö: Case: Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmäuudistus*. Tampere University.
- Kuhn, T. (1994). *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Helsinki university press.
- Lane, J.-E. (1997). *Public sector reform: rationale, trends and problems*. London: Sage.
- Lencioni, P. (2010). *Silos, Politics and Turf Wars*. New Jersey: Wiley.
- Luumi, M. (2020). Sanna Marin: Rajoitustoimet jatkuvat kuukaudella – hallitus antaa huomenna asetuksen ravintoloiden sulkemisesta koko maassa. *Demokraatti*, 20.3.2020. Haettu osoitteesta <https://demokraatti.fi/sanna-marin-rajoitustoimet-jatkuvat-kuukaudella-hallitus-antaa-huomenna-asetuksen-ravintoloiden-sulkemisesta-koko-maassa>, 4.2.2023.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning – Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. Toronto: Maxwell Macmillian Canada.
- Meuleman, L. (2019). *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. Milton: Routledge.
- Neebe, A. (1987). An Improved, Multiplier Adjustment Procedure for the Segregated Storage Problem. *The Journal of the Operational Research Society*. Vol. 38, No. 9., s. 815-825. <https://doi.org/10.2307/2582322>
- Niiranen, V. & Keskimäki, I. (2019). Valtionhallinto ja päätöksenteko – näkökulmia. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 84 (4). s. 467–472.
- OECD (2010). *Finland: Working Together to Sustain Success*. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.

- OECD (2021). *Towards an anticipatory innovation governance model in Finland*. Intermediate report.
- OECD (2022). *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland*.
- Olsen, J. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 1, s. 1- 24. DOI: 10.1093/jopart/mui027
- O’Flynn, J. (2013). Crossing boundaries - The fundamental questions in public management and policy. Teoksessa O’Flynn, J., Blackman, D. & Halligan, J. (toim.). *Crossing boundaries in public management and policy: the international experience* (s. 11-44). London: Routledge.
- O’Reilly, K. (2010). *Service undone: A grounded theory of strategically constructed silos and their impact on customer-company interactions from the perspective of retail employees*. Logan: Utah State University.
- Paakkolanvaara, H. & Moilanen, T. (2016). *Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvitys - Lähtökohdat ja esiselvityksen tulokset*. Valtiovarainministeriö 37/2016.
- Pietarinen, P., Järvinen, P., Siltanen, M. & Huotari, J. (2015). *Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö*. Valtiovarainministeriö.
- Pollitt, C & Bouckaert, G. (2003) Evaluating public management reforms: An international perspective. Teoksessa Wollmann, H. (toim.) *Evaluation in Public-Sector Reform*.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: McGraw-Hill Education.
- Puyn H.-O. & Gamassou, C. (2017). Looking for Public Administration Theories? *Public organization review*, 2017, Vol. 18 (2), s. 245-261. DOI: 10.1007/s11115-017-0374-6
- Reiter, R. & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 2019, Vol 85 (1), s. 11-27. DOI: 10.1177/0020852318759736
- Schein, E. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo: Weilin+Gröös.
- Scott, I. & Gong, T. (2021). Coordinating government silos: challenges and opportunities. *Global Public Policy and Governance*, 2021, Vol.1 (1), s. 20 – 38. DOI: 10.1007/s43508-021-00004-z
- Sherratt, S. & Delves, R. (2014). *The top 50 management dilemmas: fast solutions to everyday challenges*. Harlow: Pearson.
- Stenvall, J., af Ursin, K., Tiihonen, S., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E.,

- Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. (toim.) *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 31–68). Helsinki: Tietosanoma.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management – A New Narrative for Networked Governance? *American review of public administration*, Vol. 36 (1), s. 41–57. DOI: 10.1177/0275074005282583
- Temmes, M. (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, No. 3, s. 441–456. DOI: 10.1177/002085239806400307
- Tett, G. (2015). *The silo effect: The peril of expertise and the promise of breaking down barriers*. New York: Simon & Schuster.
- Tiihonen, S. (2006). *Ministeriön johtaminen: Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere: Tampere University Press.
- Torfin, J. & Triantafyllou, P. (2014). What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, Vol. 18, Issue 2, s. 9–25. DOI: 10.1080/12294659.2013.10805250
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tushman, M. (1977) Special Boundary Roles in the Innovation Process. *Administrative science quarterly*, 1977, Vol. 22 (4), s. 587–605. DOI: 10.2307/2392402
- Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 - Osallistava ja osaava Suomi*. Valtioneuvoston julkaisusarja 2019:31.
- Valtioneuvoston kanslia (2011). *Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). *Politiikkaohjelmat ohjauskeinona - Esimerkkinä terveyden edistämisen ohjelma*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010.
- Valtiovarainministeriö a. Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Haettu osoitteesta https://julkisenhallinnonstrategia.fi/userassets/uploads/2021/01/Valtiovarainministerio_Julkisen_hallinnon_strategia_2020.pdf, 21.3.2023.
- Valtiovarainministeriö (2010). OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointi. Käännös tiivistelmästä ja keskeisistä suosituksista. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/307541/OECDn+arvioinnin+tiivistelm%C3%A4+ja+keskeiset+toimenpidesuosituks+suomeksi.pdf/ec2365e7-ef73-4154-b5dc-30c386198875/OECDn+arvioinnin+tiivistelm%C3%A4+ja+keskeiset+toimenpidesuosituks+suomeksi.pdf>, 13.6.2022.
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P. (2020). *Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

- Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.
- Valtiovarainministeriö (2014). *Päätöksistä muutoksiin - Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. Valtiovarainministeriö, VM142:00/2013.
- Valtiovarainministeriö (2021). *Valtio palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla*. Asettamis päätös, VN/2263/2021. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/302994/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+24.2.2021.pdf/e0d0c47c-704c-294a-f224-112ac3930f98/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+24.2.2021.pdf?t=1614171375523>, 21.3.2023.
- Vantaggiato, F., Francesca, P., Kassim, H. & Connolly, S. (2021). Breaking out of silos: explaining cross-departmental interactions in two European bureaucracies. *Journal of European public policy*, Vol. 28 (9), s. 1432–1452. DOI:10.1080/13501763.2020.1784253
- Valtiovarainministeriö b. Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/valtioon-palvelu-ja-toimitilaverkon-uudistaminen-2020-luvulla>, 6.4.2023.
- Virkkunen, J. (2020). Hallitus perustaa koronaviruksesta tietä ulos ja jälleenrakennusta pohtivan ryhmän – Marin: Tämä tulee olemaan todella iso haaste yhteiskunnalle. *Kansan uutiset* 1.4.2020. Haettu osoitteesta <https://www.ku.fi/artikkeli/4239619-hallitus-perustaa-koronaviruksesta-tieta-ulos-ja-jalleenrakennusta-pohtivan-ryhman-marin-tama-tulee-olemaan-todella-iso-haaste-yhteiskunnalle>, 4.2.2023.
- Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen, L & Noro, K. (2016). *Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus*. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016.
- de Waal, A., Weaver, M., Day, T. & Heijden, B. (2019). Silo-Busting: Overcoming the greatest threat to organizational performance. *Sustainability*, 2019, Vol. 11 (23), s. 6860. DOI: 10.3390/su11236860
- Weber, M., Gerth, H. & Mills, W. (2013). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Routledge.
- Willcock, D. (2013). *Collaborating for results: Silo working and relationships that work*. Farnham: Gower.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 2002, Vol. 80, s. 103 – 124. DOI: 10.1111/1467-9299.00296

8. LIITTEET

Teemahaastatteluiden kysymysrunko

Esittely

- Missä organisaatiossa/roolissa työskentelet?
- Millainen kokemus sinulla on hallinnon kehittämisestä?

Siiloutuminen osana hallinnon kehitystä

- Miten ymmärrät siiloutumisen?
- Miten siiloutuminen ilmenee julkisen hallinnon kontekstissa?
- Miten siiloutumiseen asennoidutaan?
- Mitkä ovat siiloutumisen hyötyjä?
- Kuinka merkittävänä pidät siiloutumista Suomen valtionhallinnossa?
- Miten siiloutuminen otetaan huomioon ylipäänsä osana hallinnon työskentelyä?
- Mitä eroja politiikan ja hallinnon välillä on suhtautumisessa siiloutumiseen?

Siiloutumisen ilmeneminen valtionhallinnon kehityshankkeissa

- Missä valtionhallinnon kehityshankkeissa on tullut ilmi?
- Kuinka suuri painoarvo siiloutumisella ja poikkihallinnollisuudella on ollut näissä hankkeissa?
- Miten siiloutuminen ilmeni hankkeen taustasyissä?
- Mitä keinoja käytettiin siiloutumiseen vaikuttamiseksi? Mitä keinoja on ylipäänsä olemassa?
- Vaikuttivatko hankkeet jonkin organisaation sisäiseen vai organisaatioiden väliseen siiloutumiseen?
- Huomioitiinko organisaatiokulttuurin vaikutus osana siiloutumista?
- Yksittäisen ministeriön rooli: Mikä kannustaa siiloutumisen huomioimiseen ja holistisuuteen?

Kehityshankkeiden vaikutukset:

- Miten kuvailisit hankkeen vaikutuksia?
- Ovatko tehdyt toimenpiteet vaikuttaneet siiloutumisen ilmenemiseen?
 - o Hyviä ja huonoja puolia, lisää siiloutumista?
- Miten siiloutumiseen olisi voitu vaikuttaa paremmin?
- Miten hankkeen tuotokset otettiin vastaan organisaatioissa?
- Vapaa sana aiheesta