

Klaus af Ursin & Juha Vartola

VALTIONHALLINNON KEHITYSTÄ OHJAAVAT HALLINTOIDEOLOGIAT, HALLINTOAJATTELU JA JOHTAMISMALLIT

Johdanto: hallintoideologian ja hallintoajattelun käsitteistä

Ideologian käsite (Pollitt 1993) pitää sisällään seuraavat komponentit:

1. Se koostuu arvoista ja uskomuksista, jotka koskevat maailman tilaa sekä sitä, millainen sen pitäisi olla.
2. Nämä kognitiiviset ja affektiiviset elementit muodostavat viitekehysten. Ideologia ei ole vain joukko asenteita, vaan sillä on suhteellisen systemaattinen rakenne – joskin ehkä enemmän psykologinen kuin looginen.
3. Ideologiat koskettavat sosiaalisia ryhmiä ja sosiaalisia järjestelyjä.
4. Ideologiaa kehittää ja ylläpitää jokin sosiaalinen ryhmä, joten se on linkki yksilön ja ryhmän välillä.
5. Ideologia oikeuttaa tietynlaisen käyttäytymisen.

Määritelmällä voidaan viitata myös hallintoideologiaan. Hallitsevaa hallintoideologiaa ei ole helppo tunnistaa, varsinkaan Suomen kaltaisessa maassa. Itsenäisyytemme alusta aina 1990-luvulle saakka hallitsevaa hallintoajattelua luonnehti rationalistinen ja pragmatistinen legalismi. Lähes kaikki keskushallinnon johtavat virkamiehet olivat

lakimiehiä, hallinto oli tiukasti sidottu lakiin ja hallintoa koskevat keskeiset kysymykset koskivat laillisuutta, oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta. Vasta hyvinvointivaltion rakentamisen vahvana nousukautena legalistisen, byrokraattisen hallinnon rinnalle alkoi syntyä valtiollinen suunnitteluteknokratia. 1990-luvulla näiden rinnalle nousi vähitellen managerialismi, jota kirjoituksemme alkuosassa erityisesti tarkastelemme.

Eräs tiedolla johtamisen keskeisistä alueista on eittämättä sellainen hallintojen kehittämistä ja uudistamista koskeva ajattelu, jonka perusideat on saatu muista maista. Lähes sata vuotta on hallinnon tutkijoiden ja virkamiesten kokoontumisten yhteydessä harjoitettu vertailua, kuultu caseja eri maista ja yritetty oppia asioita, joita nykyään kutsuttaisiin nimillä vertaisarviointi (benchmarking) ja parhaiden käytäntöjen (best practices) etsintä. ”Tiedolla johtaminen” on käsitteenä varsin diffuusi ja voi käsittää mitä erilaisimpia alueita. Selvänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että aivan olennainen osa siitä tulee tiedosta, joka koskee menneisyyttä eri maissa.

Laajassa tutkimuksessaan *Eurooppalaiset esikuvamme, Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä* Markku Temmes (1994) tekee eron hallintoideologian ja hallintoajattelun välillä. Häneen mukaansa hallintoajatteluun vaikuttavat hallintoideologiat, virkamiesetiikka sekä hallintokulttuuri, jonka ytimenä on ”byrokratian henki”. ”Hallintoajattelu on käytännössä erilaisten hallintoideologioiden kulloinkin ajankohtainen synteesi, jonka avainvirkamiehet ovat sisäistäneet.” (Temmes 1994, 38–40.) Hallintoideologiat puolestaan ovat sidoksissa poliittiseen ajatteluun, demokratian tasoon ja puoluepoliittisiin linjauksiin. Niihin vaikuttavat mm. elitismi, rationalismi, valtioajattelu, virkamiesvalta, professionalismismi sekä byrokratia ja palvelua koskeva ajattelu (Temmes 1994, 44). ”Byrokratian henki” poikkeaa hallintoideologioista ja hallintoajattelusta siinä, että se on yksinomaisesti organisaatiokulttuurinen ilmiö. ”Se on läsnä kaikkialla hallintokoneistossa traditioiden ja totuttujen arvostusten ja menettelyjen kautta” (mt., s. 45). Temmeksen mukaan Euroopan hallintokulttuuriset valtavirrat koostuvat Eurooppalaisen hallintokulttuurin perustasta (Platon),

Manner-Euroopan traditioista ja sen keskeisiltä ajattelijoilta (Machiavelli, de Tocqueville, Hegel, Weber) sekä anglosaksisesta traditiosta ja sen keskeisistä klassikoista (Hobbes, Bentham, Galbraith) (Temmes 1994, 102–150). Näiden lisäksi suomalaisen hallintoajattelun muotoutumiseen ovat vaikuttaneet yleishallintotraditiot kuten sotilaiden, pappien, diplomaattien ja juristien yleishallintotraditiot. (Temmes 1994, 195–210.)

Kun Suomi oli itsenäistynyt, merkittäväksi tiedon lähteeksi nousivat muut Pohjoismaat. Vuonna 1918 perustettu Nordiska administrativa förbundet (NAF), Pohjoismaiden hallinnollinen liitto, jonka Suomen-osasto perustettiin 1922. Etenkin hallintojuristien hallitsema liitto oli itsenäisyyden ajan alussa merkittävä tiedolla johtamisen lähde maamme hallinnolle. Muiden pohjoismaiden ajankohtaiset hallinnolliset kysymykset ja lainsäädännölliset ratkaisut olivat kauan, ja ovat osittain yhä, esimerkkejä, joita Suomi seurasi.

Suuri merkitys oli myös IIAS:llä (International Institute of Administrative Sciences), joka perustettiin vuonna 1930. Sen Suomen-osasto perustettiin 1956. Julkaisu *International Review of Administrative Sciences* on eräs maailman merkittävimmistä vertailevan hallinnon tutkimuksen lehdistä, ja se on antanut aineksia uusien ideoiden syntyyn maamme hallintoa kehitettäessä.

1970-luvulta lähtien maamme keskushallintoa on systemaattisesti koetettu kehittää ja modernisoida. 1960-luvulla käynnistynyt suunnittelun aikakausi alkoi tuottaa ohjeita ja malleja kuntasuunnitteluun, aluesuunnitteluun ja koko maan suunnitteluun (Valtakunnansuunnittelutoimisto). Keskushallintoon ideologia vakiintui viimeistään keskushallintokomiteassa, jonka massiivinen työ tuotti runsaasti ideoita hallinnon kehittämiseksi. (Komiteanmietintö 1975:120; Komiteanmietintö 1978:22)

Valtionhallinnon ja yliopistojen tutkimusyhteistyö on ollut tärkeä tiedolla johtamisen osa-alue. Yhteistyö on tuottanut paljon hyödyllistä tietoa. Sen ongelma-alueita aikaisempina vuosikymmeninä ovat tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta olleet mm. tutkimusongelman vähäinen kiinnostavuus, käytettävissä olevan rahoituksen määrä ja

kesto sekä yleensäkin mahdollisuudet paneutua tutkimukseen riittävin resurssein. On ollut myös viitteitä siitä, että yliopistotutkimuksen kautta on pyritty legitimoimaan suoritettuja kehittämistoimenpiteitä ja -linjauksia. Tilaajan/rahoittajan näkökulmasta ilmeisenä ongelmana on ollut se, että etenkin yliopistollinen tutkimustyö tutkimusprojektimuodossa on hidasta. Tutkimusraportit on usein myös kirjoitettu vaikeaselkoisesti, ne ovat liian pitkiä eivätkä anna selväsanaisia vastauksia. Myös raporttien tieteellinen taso on ollut joskus kehno. Käytännön kehittämisen kannalta tieteen argumentointitapa ei myöskään ole aina vastannut tilaajien/rahoittajien tietorakenteita.

Managerialismista hallintoideologiana

Managerialismin sisältönä on usko seuraaviin asioihin:

1. Päätie yhteiskunnalliseen edistykseen on jatkuva tuottavuuden kasvu.
2. Tuottavuuden kasvu saavutetaan soveltamalla yhä hienostuneempia teknologioita. Näitä ovat informaatio- ja organisaatioteknologiat yhä hyvin kuin materiaalistien tavaroiden tuotantoteknologiat. Suuri, monitoimialainen konserni on nopeasti noussut hallitsevaksi organisaatiomuodoksi.
3. Näiden teknologioiden soveltamiseen voidaan päästä vain työvoimalla, joka on totutettu "kurinalaisesti" toteuttamaan tuottavuusihannetta.
4. Johtaminen on erityinen organisaation funktio, ja sillä on ratkaiseva rooli suunniteltaessa, toteutettaessa ja mitattaessa välttämättömiä parannuksia tuottavuudessa. "Liiketoiminnan onnistuminen riippuu kasvavassa määrin johtajien laadusta ja ammattitaidosta."
5. Jotta johtajat voisivat suoriutua ratkaisevasta roolistaan, heille on annettava runsaasti toimintamahdollisuuksia ja -välineitä, oikeuksia johtaa.

On olennaista huomata, että keskeinen arvo managerialismissa on itse johtaminen. Se ei ole siinä vain tärkeä, vaan se on myös keskeisimmäksi korotettu asia. Managerialismin mukaan maailman täytyy olla paikka, jossa päämäärät ovat selkeät ja henkilöstö on motivoitunut saavuttamaan ne, rahallisiin kustannuksiin kiinnitetään paljon huomiota ja byrokraatia ja byrokraattisuus on eliminoitu. Näin managerialismi on sisällöltään mitä rationalistisin. Tuohon hyvään maailmaan päästään soveltamalla hyviä johtamiskäytäntöjä, jotka voidaan löytää yksityiseltä sektorilta.

Managerialismi on systemaattisesti strukturoitunut uskomusten joukko. Keskeinen piirre siinä on loputon usko yksityisen sektorin hyvään johtajuuteen, sillä juuri sen avulla katsotaan saavutetun kaikki länsimainen taloudellinen edistys viimeisen puolen vuosisadan aikana. Epäilyt julkista hallintoa ja politiikkaa kohtaan ovat suuret. Väitetään, että valtio on kasvanut kooltaan ja kustannuksiltaan kohtuuttomasti, ilman vastaavaa kasvua tuottavuudessa ja vaikuttavuudessa. Erityisesti hyvinvointisektorin katsotaan eristäytyneen kaikesta kilpailusta ja olevan siten kroonisesti tehoton.

Managerialismissa johtajat ovat nykyään sankareita, ja johtajat itse, etenkin talouselämän lehdistön ja muiden medioiden avulla, tuottavat suuria johtajasankareita, suurten firmojen pelastajia, visionäärejä, maiden todellisia johtajia – ajatelkaamme vaikka Applea, IBM:ää tai auto- ja muiden teollisuuslaitosten johtajia. Ja julkinen sektori seuraa perässä. Johtajat myös pyrkivät oikeuttamaan asemansa suhteessa työntekijöihin. Näin ollen juuri johtajat itse ovat keskeisin sosiaalinen ryhmä johtajavallan puolustelussa ja oikeuttamisessa. Ideologia myös oikeuttaa tietynlaiset käytännöt. Sillä legitimoidaan organisaatioissa ja työyhteisöissä mitä erilaisimpia asioita, kun voidaan vedota tietynlaiseen sosiaalisesti jaettuun paradigmaan ”hyvän johtamiskäytännön” nimissä.

Managerialismin ideologista perustaa voi löytää jo USA:sta 1870- ja 1880-luvuilta. Sosiaalidarwinismi oli tuolloin vallalla; kilpailun ja luonnollisen valinnan uskottiin johtavan parhaiden valikoitumiseen ja menestymiseen. Toinen ideologinen perusta löytyy Frederick Tay-

lorilta, jonka keskeinen idea oli “työnjako–erikoistuminen–osaaminen–tuottavuus–tehokkuus”, joka yhdistettynä tulospalkkausajattelun perusideaan piti sisällään paljon siitä, mitä moderni tulosjohtaminenkin tavoittelee. Työn tuloksia on tarkoin mitattava ja työläiset on saatava tavoittelemaan suurta tuottavuutta.

Reaganin ja Thatcherin hallintoja 1980-luvuilla voidaan luonnehtia uustaylorilaisiksi. Tosin Taylor erotti aivotyön eli suunnittelun ruumiillisesta työstä eli tekemisestä, kun taas nykyinen ajattelu koskee pääasiassa ei-ruumiillista työtä. (Drucker 1952.) Sen sijaan kun Taylor keskittyi suoritustason määrittelyyn ja sen kiinnittämiseen tietylle tasolle, so. rakenteen ja kontrollin byrokraatisoimiseen, mutta ei työsuhteeseen, yhtäläisyydet nykyiseen tulosjohtamisajatteluun ovat ilmeiset. Nykyisin työsuhteet debyrokraatisoidaan perinteisen virkamiesaseman menettäessä merkitystään, mutta toisaalta työläisten suoritustason määrittelyyn kiinnitetään paljon huomiota.

Kolmas managerialismin ideologinen juuri löytyy 1970-luvun lopulta, jolloin “culture management”-idea tuoiin antropologiasta ja sosiologiasta organisaatiotutkimukseen. Petersin ja Watermanin (1982) *menestysteos In Search of Excellence* vuodelta 1982 toi managerialismin yhdeksi johtavaksi ajatukseksi organisaatiokulttuurin muuttamisen avulla. Samalla organisaatiokulttuurin tutkimus nousi erääksi organisaatio- ja hallintotutkimuksen ydinalueista. Petersin ja Watermanin teos samoin kuin sittemmin Dealin ja Kennedyn Yrityskulttuuri-teos olivat kuitenkin molemmat jokseenkin yksiulotteisia kulttuurikonseptionsa osalta. Heille kysymys organisaatiokulttuurin muuttamisesta oli periaatteessa helppo. Vahva, visioita luova johtaja oli kulttuurejakin muuttava voima. Ja muistammehan kaikki, kuinka 1980-luvun lopun suomalainen hallintopolitiikkakin lupasi Suomen julkisen hallinnon siirtyvän byrokraattisesta kulttuurista palvelukulttuuriin.

Managerialismia on luonnehdittu joukoksi uskomuksia ja käytäntöjä, joiden ytimenä on vain harvoin testattu olettaus, jonka mukaan parempi “management”, johtaminen (tai hallinto) auttaa ratkaisemaan tehokkaasti suuren joukon taloudellisia ja sosiaalisia vaikeuksia. (Pollitt 1993.)

Sanaa on myös väärinkäytetty ensinnäkin niiden toimesta, jotka suhtautuvat siihen kriittisesti ja väittävät, että ongelmat, jotka todella vaativat uusia politiikkoja ja lisää resursseja, voitaisiin ratkaista vain lisäämällä tehokkuutta olemassa olevin rakentein ja budjetein. Lisäksi sanaa käytetään toisella tavoin, optimistisesti ja lähes romanttisesti, jolloin ajatellaan, että kaikki ongelmat ovat omissa käsissämme ja että määrätietoinen ja tarkkanäköinen johtajuus voi johtaa perusteellisiin muutoksiin, antaa uutta tarkoituksellisuutta ja johtaa suuriin saavutuksiin. Ronald Reagan toi Washingtoniin vuonna 1982 kaikkiaan yli 2 000 liikemiestä parantaakseen liittovaltion hallintoa. Ei ole mitään takeita siitä, että liittovaltionhallinto olisi parantunut. Sen sijaan on varmaa, että erittäin voimakas julkista sektoria kritisoiva ideologia saatiin syntymään ja managerialismi polkaistiin liikkeelle.

Suurin osa johtamisopeista kehitettiin yksityisellä sektorilla. Ne omaksuttiin julkiseen hallintoon melko nopeasti vaikkakin epäsystemaattisesti ja ensin pääasiassa lähinnä liiketoiminnan ja työvirastojen piirissä. 1980-luvun puolivälissä alkoi geneerisen johtamisopin voittokulku. Se halusi hävittää eron yksityisen ja julkisen hallinnon välillä. Se myös nosti managerialismiin otetun uustaylorismin valtaan. Näin kävin myös meillä Suomessa tulosjohtamisen nimissä.

Ensikatsomalta managerialismin uustaylorismi näyttää yhtenäiseltä ajattelujärjestelmältä: tehtäväasettelu, suoritus- ja tulosindikaattorit, toimintamenobudjetointi, tulospalkkaus jne. näyttävät kaikki olevan yhden tiukasti yhtenäisen, tiukasti visionäärisen, taloudellisesti kurinalaisen ja tulostietoisien ajattelun elementtejä. Kuitenkin siitä löytyy ristiriitaisuuksia. Siitä ovat esimerkiksi tyystin unohtuneet eettiset ja lailliset näkökohdat, jotka ovat olennainen elementti julkisessa palvelutuotannossa. Samoin tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja redistributiivisuuden tarve on kaikki sivuutettu. Sama koskee organisaatioiden henkilöstön demokraattista osallistumista siihen, mitä he ovat tekemässä. Näin managerialismi itse asiassa on kokonaan sivuuttanut sitoutumista ja työlle omistautumista koskevan ongelman, joka sen oli tarkoitus ratkaista. Managerialismi näyttää pitävän sisällään tayloristisen idean siitä, että tulospalkkaus ratkaisee motivaatio-ongelman.

Managerialismissa on ongelmallista – monien muiden asioiden ohella – sen seikan unohtuminen, että julkisissa organisaatioissa ei ole yleensä olemassa sellaista selväpiirteistä, kiistattomasti yhteistä etua kuin ”liiketaloudellinen menestys” yksityisen tai ”avoimen” (tämäkin managerialistisen ideologian retoriikan voittoaskel) sektorin organisaatioissa. Julkisissakin organisaatioissa on toki samalla tavoin rajoitetusti rationaalisia toimijoita kuin yksityisissä organisaatioissa, mutta he saattavat ajaa erilaisia intressejä. On toki periaatteessa mahdollista, että ultramanagerialistisessa julkisessa hallinnossakin vain organisaation taloudellinen tulos, se mitä jäi viimeisen viivan alle, olisi kantava toiminta-ajatus.

Managerialismi teki kansalaisesta pelkästään kuluttajan. Ei kuluttaja-ajattelussa toki ole mitään periaatteellista kritisoitavaa, mutta sittenkin se on liian ohut, koska se saattaa unohtaa kansalaisen myös äänestäjänä, perusoikeuksien omistajana ja arvona sinänsä demokraattisessa yhteiskunnassa. Managerialismin tayloristinen ihmiskäsitys on liian yksiulotteinen ja mekanistinen. Laillisuus, oikeusvarmuus, oikeusturva, tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja muut monien mielestä ehkäpä menneiden aikojen retoriikkaan kuuluvat asiat ovat sittenkin sisällöltään yhä tärkeitä.

Vuonna 1988 alkanut tulosjohtamisen sisäänajo vauhdittui Euroopassa sijaa saaneen ideologian myötä, jota myöhemmin ryhdyttiin kutsumaan nimellä New Public Management (ks. esim Lähdesmäki 2003). OECD:n suositukset, EIPA ja lukuisat EU:n ja sen jäsenmaiden eri hallinnonalojen edustajien kokoontumiset tuottivat runsaasti ohjeita ja neuvoja hallinnon kehittämiseksi ja hallinnonalojen homogenisoimiseksi. Managerialismin aikakausi vauhdittui. Suuret yritysjohtajat nostettiin myös julkisen hallinnon sankareiksi ja esikuviksi. Ministeriöt ja laitokset alkoivat mainostaa itseään ja toimintaansa ikään kuin olisivat itsenäisiä liikelaitoksia. Ikivanhojen valtion laitosten nimiä alettiin muuttaa merkillisiksi: Destia, Itella jne. Sivusta asioita seuraavien näkökulmasta ”kehitys” oli täysin yllättävää. Mistä se kaikki oikein tuli? Vastaus löytynee johtamismalleista ja niiden puolestapuhujista.

Suomen valtion keskushallinnon uusiutumisesta 1990-luvulta lähtien

Suomen julkisen hallinnon arvioidaan olleen 1990-luvulla suuremman uudistuksen kohteena kuin milloinkaan aikaisemmin. Valtion vuoden 1988 tulo- ja menoarvioesityksen liitteenä ollut katsaus hallinnon kehittämiseen on yhä selvin voimassa oleva ohjelmallinen linjanveto uudistuksen tavoitteista ja periaatteista. Tuossa katsauksessa hallinnon kehittämisen tarvetta perusteltiin mm. seuraavasti: ”Julkisen hallinnon tehtävät ovat oleellisesti muuttuneet viime vuosikymmeninä. Hallintoa on myös voimakkaasti kasvatettu, jotta se pystyisi hoitamaan lisääntyneet tehtävät. Hyvinvointivaltion kehitys on Suomessa ollut nopeaa, ja se on tapahtunut muita pohjoismaita myöhemmin. Aktiivinen uudistuspolitiikka on perustunut hyvinvointipalvelujen määrän kasvuun ja johtanut huomattaviin tulonsiirtoihin. Kaikkien julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta on lisääntynyt. Tasapainoisen taloudellisen kehityksen turvaamiseksi bruttoveroastetta ei voitane enää nykyisestään nostaa. Tämä merkitsee, ettei julkisia menoja voida kasvattaa aiempien vuosien tahtiin.”

Jo nuo lainaukset katsauksesta osoittavat sen, että 1990-luvun julkisen hallinnon uudistusten ensisijainen tausta oli julkisen talouden kriisiytymiskehityksessä, jota vuonna 1988 tosin vasta aavisteltiin mutta joka 1990-luvun ensimmäisen puoliskon aikana jo ravisteli hyvinvointivaltion hallinnon perusteita. Vaikka hallinnon kehittämisen tarvetta perusteltiin myös mm. päätösvallan keskittymisellä, asiantuntemuksen ja tehtävien hoidon lohkoutumisella, hallinnon vallan kasvulla, aluehallinnon uudistamisen epäonnistumisella, palvelukyvyn puutteella, byrokratian kielteisillä piirteillä sekä organisaatioiden johtamis- ja toimintatapojen puutteellisuuksilla, kaiken taustaksi jäi viime kädessä valtiontalous ja lopulta koko julkinen talous.

Luettelot uudistuksen tavoitteista ja muodoista eivät näyttäneet sinällään uusilta tai oudoilta. Koko itsenäisyyden ajan oli hallintoa aika ajoin koetettu uudistaa enemmän tai vähemmän laajoin tavoiteluetteloin. Vaikka uudistustyö pääsääntöisesti oli ollut hallinnon mukautta-

mista jo tapahtuneeseen yhteiskunnalliseen ja poliittis-hallinnolliseen muutokseen ja vaikka jotain oli myös saatu aikaan, yleishavainto on kuitenkin ollut se, ettei julkisessa hallinnossa ole yrityksistä huolimatta saatu aikaan suuria reformeja. Oliko 1990-luvulla sitten jotenkin uusi tilanne, mistä ”vuosisadan uudistuksessa” oikeastaan oli kyse, ja missä oikeastaan onnistuttiin, jos uudistustavoitteet edes pääosiltaan toteutuivat, ja ketkä silloin olivat onnistuneet?

Pelkästään poliittinen ideologia ei maassamme ole yleensä riittänyt saamaan aikaan syvällekkäviä muutoksia julkisessa hallinnossa. Niin oli myös 1990-luvun uudistuksessa. Sen taustoja etsittäessä on otettava huomioon ainakin kolme muuta seikkaa: kansantalouden ja julkisen talouden tila, hallituksen valintojen ja retoriikan uskottavuus sen politiikan legitimitetin näkökulmasta sekä ulkomaiset esikuvat, joita uudistamisen malleiksi etsittiin monista maista.

Julkisen hallinnon perinpohjainen uudistaminen on niin monen vastuksen takana, että usein katsotaan vain pakkotilanteen olevan riittävä tae uudistushankkeiden onnistumiselle. Tältä kannalta katsoen näyttää siltä, että taloudellisen laman ja julkisen talouden kriisin syvyys jo itsessään riittivät edellytyksiksi uudistusprosessien onnistumiselle. Asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksinkertainen. Lama ja rahoituskriisi toki pakottivat säästämään. Julkista sektoria ja sen menoja leikattiin nopeaan tahtiin. Tässäkään ei ollut sinänsä mitään uutta. Niin oli koetettu tehdä ja tehtykin monasti aikaisemmin. Tulevat suuret säästöt julkisissa menoissa eivät kuitenkaan sinällään olleet mikään osoitus hallinnon uudistamisen onnistumisesta, vaikka 1990-luvun päättäjät niin ovat väittäneetkin.

1990-luvun hallinnonuudistuksen viralliset tavoitteet olivat monin tavoin kauniita ja kannatettavia. Luvattiin, että hallinto viedään lähelle kansalaisia, palveluja parannetaan, julkinen hallintokin saadaan tulosohjauksen avulla kustannustietoiseksi, joten kansalaisten yhteisiä varoja säästetään. Mielenkiintoista on samanaikaisesti se tavattoman voimakas asenteellinen panostus, joka onnistuttiin saamaan julkisuudessa tukemaan tavoitteiden toteutumista. Johtavat poliitikot, hallinnon uudistamisesta virkansa puolesta vastaavat sekä valtaosa

tiedotusvälineistä toisti toistamistaan samoja väitteitä. Väitettiin, että julkinen hallinto on tehoton (tehottomampi kuin yritysmaailma), julkiset palvelut tuotetaan liian kalliisti (kalliimmin kuin yritysten tuottamat), julkinen hallinto tuhlaa (yritykset eivät), julkinen hallinto ei ole tietoinen tuloksellisuudestaan (yritykset ovat) ja että julkisia organisaatioita johdetaan huonosti (yrityksiä ei).

1990-luvulla ei tietenkään ollut kiistanalaista se, etteikö julkista hallintoa olisi ollut tarve uudistaa ja etteikö sieltä olisi löytynyt tehotomuutta, tarpeettoman kalliisti tuotettuja palveluja, selvää tuhlausta ja keinoa johtamista. Kaikkia näitä löytyy aina niin julkisesta hallinnosta kuin yrityksistäkin. Ja tietenkin niistä tulee pyrkiä eroon. Niitä ei kuitenkaan ratkaista kertaheitolla eikä minkäänlaisella yleisellä managerialistisella mallilla, ei tulosohtausmallilla eikä millään muullakaan. Vaikka julkinen hallinto on rakenteeltaan suuressa määrin yhtenäinen ja perusuonteeltaan byrokraattinen, sen sisällä on mitä erilaisimpia tehtäväalueita, asiantuntemusalueita sekä sellaista osaamista, jota ei hevin muualta löydy. Ei ole olemassa perusteita ”ratkaista” julkisen hallinnon todellisia tai kuviteltuja ongelmia yleisin ja yhtäläisin, millä tahansa hallinnonalalla ja -tasolla sovellettavin keinoin. 1990-luvun hallinnonuudistushankkeen onnistumisella oli talouslaman ohella kuitenkin toinen tärkeä onnistumisen edellytys: yleinen sokea usko siihen, että ”yleisesti tehoton julkinen hallinto” oli tehtävä yritysmaisemmäksi. Seuranneet toimenpiteet kuten liikelaitostaminen, yksityistäminen, tuottaja–tilaaja-mallin soveltaminen, sopimusperusteinen palvelujen tilaus, kuluttajasetelit jne. tulivat asteittain osaksi muuttuvaa hallintoa. Luotettavia selvityksiä ja tutkimuksia uudistusten tarkoitettujen vaikutusten onnistumisesta sekä erityisesti niiden ei-tarkoitetuista seurauksista on kuitenkin vähän. (Eräsaari 2002.) Juuri tällaisissa asioissa näkyi ideologian voima.

1960- ja 1970-luvun vaihteesta alkaen keskeisenä hallinnon uudistuspyrkimysten onnistumisen edellytyksenä oli pidetty poliittista tahtoa. Tuota poliittista tahtoa löytyi kyllä julkisen hallinnon tehtävien lisäämiseen mutta ei varsinaisiin rakenteellisiin reformeihin. Tämä johtui useammasta seikasta. Hallinnon uudistaminen ei ollut millään

tavoin välttämätöntä – ei ollut pakkotilannetta. Toisaalta puolueilla ei ollut selviä hallintopoliittisia tavoitteita samalla kun koalitionhallitukset olivat lyhytikäisiä (keskimäärin yksi vuosi ennen 1980-luvun loppua). On myös ilmeistä, että hallinnon uudistaminen ei tuonut “poliittisia pisteitä” eikä sille löytynyt legitimaatioperustaa. Jälkeenpäin on myös tullut ilmeiseksi, että ns. byrokratian itseintressi vastusti muutoksia. 1970-luvulla nopeasti kiihtynyt hallinnon politisoiminen teki uudistuksista valtapoliittisia kysymyksiä: saavutettuja asemia ei haluttu menettää. Aina 1980-luvun puoleen väliin asti myös usko taloudellisen kasvun loputtomuuteen oli horjumaton, joten virkamieskuntaakin näytti olevan mahdollista palkata aina tarpeen mukaan. Uudistuksia leimasi varsin kauan lähes yksimielinen usko hyvinvointivaltioon. Uudistuksilta puuttui myös vertauskohtia, koska muissakaan maissa ei suuria uudistuksia tehty.

1990-luvulla Suomen hallinto alkoi muuttua. Jo hallinnon hajauttamiskomitean, byrokratiatalkoiden, sääntelyn ja suunnittelujärjestelmien purkamistyön, Kivelän yhden miehen komiteanmietinnön sekä tietysti OECD:n PUMA-raporttien ja Suomen hallinnon arviointien jälkeen aivan uusia suuntia ilmestyi hallinnon kehittämiseen. Kaikki lopulta kulminoitui siihen, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin 1995.

Jälkeenpäin on todettavissa, että 1990-luvun uudistushankkeet toteutuivat osittain 2000-luvulle tultaessa. Tärkeällä sijalla olivat valtion taloudellisesta tilanteesta johtuvat säästämisspakit, jotka ovat aina olleet todennäköisesti yksi keskeisimmistä uudistusmoottoreista ja jotka liitettiin tuottavuuden nimellä kulkeneeseen uudistusliikkeeseen. Toiseksi julkisen hallinnon uudistamista alkoi tapahtua voimakkaasti muissakin EU-maissa, jolloin muiden maiden esimerkki toimi rohkaisevana ”ajan henkenä”. Uudenlainen julkisen hallinnon uudistamista ja kehittämistä koskeva retoriikka ja sen saama laaja median tuki samasti julkisen sektorin ja julkisen hallinnon, jolloin julkisen sektorin kasvun ja kalleuden ongelmasta onnistuttiin julkisuudessa tekemään julkisen hallinnon tuloksellisuuden (ja tuottavuuden) ongelma.

Johtamismallit avuksi hallinnon manageriaalisessa kehittämisessä

Valtionhallinnon kehitystä tarkasteltavalla ajanjaksolla on leimannut julkisen hallinnon tarkastelu julkisten palvelujen tuottamiseen keskittyvänä organisaatiokokonaisuutena. Holkerin hallituksen ohjelmaan kirjattiin vuonna 1987 lause, joka tuli suoraan Hallinnon hajauttamiskomitean mietinnöstä: ”Julkista hallintoa kehitettäessä pidetään lähtökohtana ihmisten tarpeiden mukaista palvelutuotantoa.” (Kivelä 2010, 104; Komiteamietintö 1986: 12) Vuoden 1987 Hallitusohjelmassa oli erillinen laaja osio, joka koski hallinnon kehittämistä. Asian painoarvoa kuvastaa se, että tämä osio oli hallitusohjelman laajin. Kivelän mukaan tuolloin oli Suomen julkisen hallinnon kehittämisen harvinaislaatuinen momentum: hallitus antoi väljät ja laajat mahdollisuudet sekä selkeän velvoitteen hallinnon kehittämistyöhön. (Kivelä 2010, 104–105.)

Tähän huutoon vastasivat monet tahot, ja seuraavat vuodet julkista hallintoa alettiinkin uudistaa monin eri tavoin. Julkinen hallinto alettiin yhä useammin nähdä joukkona sellaisia organisaatioita, joiden uudistamisessa ja kehittämisessä on hyödyllistä käyttää liikkeenjohdon oppeja ja kokemuksia yritysmaailmasta. Aiemmin vallinnut hallinto-oikeudellinen käsityshän piti sisällään ajatuksen, että erillistä ”johtamista” ei julkisessa hallinnossa tarvita. Jälkeenpäin 1990-luvun alkupuolelta alkanutta aikakautta ja ajatussuuntaa ryhdyttiin kutsumaan nimellä *new public management* (Lähdesmäki 2003). Suomen hakeutuminen samaan aikaan Euroopan unionin jäseneksi vielä kiihdytti näitä pyrkimyksiä.

Holkerin hallitus painotti hallinnon tuottavuuden ja palvelukyvyyn kohottamista, joka tulisi tehdä yhteistyössä julkisen sektorin henkilöstön edustajien kanssa (Kivelä 2010, 104). Hallinnon uudistamisretoriikka ja hallinnon käytännön uudistaminen kulkivat kuitenkin käytännön pakosta omia teitään. Oli luontevaa, että tällaisessa vaiheessa katse suuntautui erilaisia hallinnon kehittämisen teorioita ja malleja kohti.

Organisaatioiden tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi oli jo tuolloin kehittynyt koko joukko erilaisia johtamismalleja, jotka julkisenkin hallinnon kehittämässä voisivat tulla kyseeseen. Johtamismallit ovat viime kädessä niitä työkaluja, joiden kautta poliitikkojen lausumia kehittämissäpyrkimyksiä konkretisoidaan.

Johtamismallit saavat alkunsa monella eri tavalla, niiden tieteellinen ja tutkimuksellinen lähtökohta vaihtelee, niiden leviämiseen ja siirtymiseen organisaatiosta toiseen vaikuttavat monenlaiset tekijät, ja niiden toimeenpanoon liittyy monenlaisia kysymyksiä. Johtamismallit ohjaavat organisaatioiden kehittämistä ja sitovat paljon energiaa ja resursseja. Niihin kohdistuva tutkimus lisää paitsi ymmärrystä hallinnon ja organisaatioiden muutosdynamiikasta myös mahdollisuuksia-valita tieteellisesti perustellumpia työmaailman kehittämissovellutuksia. (Ks. esim. Abrahamson 1996.)

Julkisen hallinnon kehittämässä otettiin vähitellen käyttöön useampiakin johtamismalleja. Hallinnon hajauttamiskomitean ehdotusten suuntaan lähti 1990-luvun alussa etenkin tulosjohtaminen, joka oli kooste monista sellaisista johtamisperiaatteista, jotka sopivat itsenäistyvän yksikön johtamiseen. Hallinnonuudistuksissa oli perinteisesti käytetty komiteoita. Niiden työ oli hidasta, ja mietinnöissä oli yleensä paljon eriäviä mielipiteitä. PUMA-komitean työn ja vuoden 1987 uusien linjausten jälkeen asiointi muuttui. Asetettiin yhden miehen komiteoita ja selvitysmiehiä. Myös konsulttien käyttö alkoi yleistyä. Hallinnon uudistamisen moottoreina olivat myös konsulttitoimistot, joiden palveluksessa oli entisiä huippuvirkamiehiä. Myös akateemisten ja yritysmaailmassa toimineiden konsulttien määrä ja merkitys kasvoivat. (Kuusela & Ylönen 2013; Haastattelu Virtanen 2014.)

Tulosjohtaminen oli tyypillinen, alun perin konsulttien kehittämä johtamismalli, jossa oli aineksia eri johtamisteorioista ja -opeista. Se kehittyi vähitellen soveltamisensa myötä valtionhallinnossa toimineiden asiantuntijoiden ja ulkopuolisten konsulttien toimesta. 1990-luvun alkupuolella sitä kouluttivat ja konsultoivat useat konsultit julkisen hallinnon johdolle ja henkilökunnalle. Kukin konsultti

teki siitä omia kehitelmiään, ja muutamia siihen keskittyviä oppikirjojakin julkaistiin. (af Ursin 2013.) Sen rinnalle tuli myöhemmin monia muita oppeja ja malleja: laatujohtamista, prosessijohtamista, osaamisen johtamista.

Yksittäisten johtamismallien taustalla on yleensä laajempia teoreettisia ja opillisia aineksia, jotka liittyvät organisaatiota ja johtamista koskevan oppihistorian teoreettisiin ja paradigmaattisiin linjauksiin. (Ks. yleisesityksiä näistä Suomessa esim. Harisalo 2008; Seeck & Laakso 2010.) Erotuksena pitemmälle kehittyneistä johtamisteorioista johtamismalleille on ominaista, että ne tuodaan esiin nopeasti omaksuttavina ja yleispätevinä ratkaisumalleina, ismeinä. Johtamismalleja voidaan pitää aina joiltakin osin muoti-ilmiöinä, jotka tulkitsevat ajan henkeä ”state of the art” -tasolla eli ikään kuin kehityksen viimeisimpänä saavutuksena. Ne ilmentävät kullekin ajalle tyypillistä ilmapiiriä ponnistelulissa kohti parempaa johtamista. Niinpä vakavasti asemaansa suhtautuvat johtajat ja organisaatioiden kehittäjät kokevat, että heidän pitää seurata tätä ajan henkeä voidakseen säilyttää uskottavuutensa. (Ks. Abrahamson 1996.)

Peruskehikkona uusien mallien ”kotiutumista” organisaatioihin voidaan käyttää Giddensin ajatusta kulttuuristen aineiden kerrostumisesta (Giddens 1984). Kulttuuri imee itseensä uusia ajatuksellisia aineksia rakentuen merkityksellisesti syväksi rakenteeksi. Näin ollen uusia johtamismalleja ei koskaan ole mahdollista ottaa käyttöön sellaisenaan. Ne kerrostuvat aina aikaisemmin käytettyjen mallien ja oppien kanssa. Samalla jokainen organisaatio muodostaa ainutkertaisen, vähitellen kehittyvän kulttuurisen rakenteen erilaisine johtamiseen liittyvine käsitteineen, malleineen ja konsepteineen. Olettamuksemme mukaisesti myös valtionhallinnon kehityksessä tarkasteltavalla ajanjaksoilla pätee sama: byrokraattisten rakenteiden päälle tai ympärille on kehittynyt eri oppien mukaisia kerrostumia. Samalla rakenteellinen ydin on pysynyt byrokratian ideoiden mukaisena (Vartola 2004). Tutkimuksellisesti on kuitenkin haasteellista osoittaa, miten ja miltä osin tietty johtamismalli on omaksuttu osaksi tietyn organisaation tai instituution toimintaa. Tällaista pyrkimystä edustaa esimerkiksi

Van Veenin ym. tutkimus vuodelta 2011 (Van Veen ym. 2011), jossa jäljitetään yksityiskohtaisesti hollantilaisen johtamisopin vaiheita.

Uusi ismi voi nousta julkisuuteen esimerkiksi best seller -kirjan avulla, mutta sen leviämiseen tarvitaan muutakin tukea. Usein laajan instituution kuten valtion johto omaksuu jonkin tietyn mallin (esim. kuntien yhteenliitokset, kunnallisten palveluiden yksityistäminen) ja ryhtyy edistämään sitä suostuttelu- tai pakkotoimin. (Abrahamson 1996, 226; Birnbaum 2001, 34–36.) Paine mallin leviämiseen saattaa syntyä myös alihankintaketjuissa, kumppanuuksissa tai muissa tärkeissä asiakkuuksissa. Johdon, esimiesten ja organisaation kehittäjien tehtäväksi jää yleensä levittää oppia organisaation sisällä ja rakentaa siitä toimiva malli.

Johtamismallit ovat määritelmällisesti suhteellisen helposti omaksuttavia ja yksinkertaistettuja lähestymistapoja, jotka auttavat johtoa tavoittelemaan organisaatiolleen yhä parempaa suorituskykyä. Ne tarjoavat vastauksia johtamiseen liittyviin haasteisiin. Johtamismallien käyttöä yliopistohallinnossa vuosina 1960-luvulta 1990-luvulle analysoinut Birnbaum (2001, 8-12) on määritellyt johtamismalleille erilaisia ominaisuuksia. Kaupallisesti ajatellen ne ovat kiistatta tuotteita, joita voitolliseen toimintaan pyrkivät tahot vievät eteenpäin oman etunsa nimissä. (Nohria & Berkley 1994, 130) Johtamismalli on usein kertomus, jossa hyvä voittaa pahan ja poistaa tietämättömyyttä. Mikäli korostetaan asiakasorganisaatioiden uskoa uusiin johtamismalleihin, niitä on tulkittu myös magiikaksi. Joka tapauksessa ne näyttäytyvät aina retoriikkana, joka vähentää epävarmuutta tuottamalla johdon haasteisiin sopivan erityisen kielen, jolla määritellään ongelmien luonne ja siten myös ongelmien ratkaisut. (Eccles & Nohria 1992, 10) Ne ovat johtamiseen liittyviä innovaatioita, ja siten niiden leviäminen on tulkittavissa teknologian siirtymänä, jossa uusi sosiaalitekniikka tietoperusteisina artefakteina (Tornatzky & Fletcher 1990) siirtyy paikasta toiseen. Joltakin osin uusi johtamismalli on aina myös torjuttu innovaatio, sillä johtamismalli, ismi tulee määritelmällisesti ainakin osittain torjutuksi aina, eli sitä ei sen täydessä muodossaan oteta käyttöön. Uusi johtamismalli on organisaatiossa myös poliittinen

prosessi, jossa eri ideat ja ideologiat kamppailevat keskenään. Uutta mallia kannattavat ihmiset ja ryhmät ajattelevat ainakin joltakin osin enemmän omia kustannuksiaan ja hyötyjään kuin itse ideoita (Frost & Egri 1991). Niinpä johtamismallin omaksumisesta syntyykin eri ryhmien välille jännitteitä. Sen vuoksi etenkin julkisessa hallinnossa johtamismallien käyttöönottoon liittyy osallistumisen tarvetta, minkä Holkerin hallituskin oivalsi korostaessaan henkilöstön edustajien roolia uudistustyössä (Kivelä 2010, 104).

Birnbaumin (2001, 8–12) mukaan johtamismalleja on syytetty myös siitä, että ne ovat placeboja, joilla on vain näennäinen tai todistamaton vaikutus organisaation toimintaan. Ismin hyödyn osoittamiseksi on usein riittänyt ajallinen yhteys asian myönteiseen kehittymiseen, ja edistyminen on luettu mallin tai siihen liittyvän intervention ansioksi ilman tarkempaa tutkimistakin. Blogissaan ”Sontaa” Pertti Haaparanta nosti terävästi esiin tämän seikan, vaikka käsitteikin lähinnä yliopistomaailmaa ja oli toki monessa kohdin ilmeisen väärässä. Hän kiinnitti huomion siihen, että paitsi yliopistojen myös monien muiden julkisten organisaatioiden monenmoiset strategiat ovat sellaisia, että mikä tahansa strategia oikeastaan kelpaisi mille tahansa muulle organisaatiolle. Hän syytti virkamiehiä nykypäivän ”kehittämisteksteistä”. Strategioita, dokumentteja arvoista, missioista, visioista, laadun arvioinneista ja laadun arviointiprosessien laadusta ja niin edelleen vaaditaan yhä enemmän, kun kerran valtio ja OKM niitä vaativat. ”Toinen syy on yritysten matkiminen, meilläkin pitää olla arvot, kun kerran niilläkin on, ikään kuin yliopistojen perusarvot eivät olisi olleet jo vuosisatoja tiedossa”. (Haaparanta 2014.) Väärässä arvelemme Haaparannan olleen siinä, että hän syytti asiaintilasta virkamiehiä. Saattaa olla, että esim. OKM:n älystrategian laadinnassa on mukana ollut virkamiehiäkin. Uskomme johtavien virkamiesten tietävät, mitä ovat tekemässä ja miksi. Niinpä Haaparannan argumentti siitä, että OKM:n älystrategian teksti sopisi yhtä hyvin vanhusten hoidon strategiaksi tai autojen huollon strategian pohjaksi, johtaa pohtimaan, kuinka maamme käytännön hallinnon uudistamispolitiikka lopulta muodostuu.

Pahimmillaan johtamismalli näyttäytyy silloin, kun se tarjoaa vaihtoehdon ns. normaalijohtamiselle ja terveen järjen käytölle. Tällöin malli häiritsee huomion kiinnittämistä tärkeimpiin asioihin. Haaparanta näyttää olevan tätä mieltä strategisesta johtamisesta yliopistossa. Tällaisissa tapauksissa malli saattaa irrottaa huomion toimialan peruskysymyksistä ja vaurioittaa sitä pragmatismia, joka on johtamisen ydin. (Eccles & Nohria 1992.)

Johtamismallien myönteisissä arvioissa on painottunut usein ainakin se, että ne tuovat jotakin uutta ja arvokasta organisaation toimintaan. Esimerkiksi kokonaisvaltaisen laatujohtamisen (TQM) merkitystä yliopistoille kiitettiin siitä, että se toi tuotantoon ja palveluun liittyvää ajattelua maailmaan, jossa sitä ei ollut aiemmin harjoitettu. (Birnbaum 2001, 107.)

Toisaalta johtamismallit määritelmällisesti vastaavat juuri epävarmuuteen siitä, mitkä ovat perusasioita ja mihin päähuomio tulisi kulloinkin kiinnittää. Johdon ja henkilöstön tulkitessa organisaation muutosta johtamismalli toimii oppaana. Sen avulla tehdään merkitysten kiteytymisiä jatkotoimenpiteitä varten (vrt. Jian 2011, 45–48). Johtamismalli on auktoriteetti muutospäivän diskursiivisessa kilpailussa antaen pöytäkirjoja, priorisoiden kysymyksiä ja antaen aineksia vastauksien löytämiseen. Näin ajateltuna johtamismallit ovat luonteva osa organisaation jatkuvaa muutosta. Johtamismalli voidaan tulkita myös institutionaalisen ilmiönä, joka ilmentää organisaation ulkopuolisen maailman arvoja ja odotuksia (Kaartokallio 2012).

Johtamisteorioita laajemminkin on arvosteltu ainakin neljästä piirteestä. 1) Ne ovat pohjimmiltaan kyvyttömiä itsekritiikkiin, 2) niiden terminologia on usein toimialaspesifiä slangia, joka on enemmänkin hämmentävää kuin informatiivista, 3) ne yltyvät harvoin terveen järjen käytön yläpuolelle, ja 4) ne toistavat muodikkaita johtamismalleja (fads), jotka rakentavat sellaisia vastakkainasetteluja, joita ei siedettäisi toisissa tieteissä. (Carson ym. 1999) Johtamismallien yksinkertaistukset voivat toisaalta olla seurausta johtamisteorioista, joiden tiettyjä osia mallit nostavat esiin.

Esimerkkejä johtamismalleista voidaan mainita useita. Yhdysvalloissa 1950- ja 1960-luvuilla tällaisia olivat mm. Management-by-objectives (MBO) eli tavoitejohtaminen sekä ohjelma-arviointi (PERT). 1970-luvulla muotiin tuli työelämän laatu ja työntekijöiden vastuuta korostavat laatupiirit. 1980-luvun amerikkalaisia johtamismalleja olivat organisaatiokulttuuri, Total Quality Management (TQM) eli kokonaisvaltainen laatujohtaminen, ISO (International Standards Organization) 9000 eli laatu järjestelmät sekä laatuajatteluun läheisesti sidoksissa oleva Benchmarking. 1990-luvun malleiksi on mainittu mm. työntekijöiden voimaannuttaminen, horisontaalinen johtamisajattelu ja prosessijohtaminen, organisaatioverkostot, ketterä organisaatio sekä ydinosaaminen. (Carson ym. 1999.)

Suomen valtionhallinnossa ainakin tulosjohtaminen on käynnistynyt johtamismallina 1990-luvulla ja jatkanut tälle vuosituhannelle asti. Tarkasteltavalla ajalla Suomen valtionhallinnossa on otettu käyttöön ainakin strateginen johtaminen, tasapainotettu tuloskortti (BSC) strategisen johtamisen kehikkona, prosessijohtaminen horisontaalisen johtamisajattelun ilmentymänä, CAF-malli julkiseen hallintoon soveltuvana lautupalkintomallina, muutosjohtamisen erilaisia versioita, asiakkuusajattelu (Customer Relationship Management) sekä arviointitutkimukset amerikkalaisen PERT-ajattelun myöhäisenä sovellutuksena. Vertailtaessa näitä Yhdysvaltain kokemukseen on todettavissa, että Suomeen monet ismit tulevat viiveellä ja toisaalta että monien mallien elinaika on pitkä. (af Ursin 2013; Haastattelu Virtanen 2014.)

Johtamismallien omaksuminen ja käyttöönotto

Uuden johtamismallin takana on ainakin periaatteessa aina uhkiksi tai mahdollisuuksiksi tulkittuja muutoksia organisaation toimintaympäristössä. Eri tavoin säännöstellyt toimialat ja voimakkaiden työmarkkinajärjestöjen vaikutus ovat omiaan lisäämään johtamismallien käyttöä. Niinpä esimerkiksi laatuajattelu on levinnyt voimak-

kaasti toimintatavan säännöstelyn tarpeen myötä. (Carson ym. 1999) Suomen valtionhallinnossa laatuajattelu syntyi kuitenkin erityisellä tavalla täydentämään tulosohjauksen ja -johtamisen maailmaa. Tulosjohtamista ja laatujohtamista pidettiin organisaation kehittäjien keskuudessa toisiaan täydentävinä ja syventävinä toimintatapoina. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 118.)

Toisena tärkeänä johtamismallien omaksumista lisäävänä tekijänä on organisaatioiden pyrkimys yhdenmukaisuuteen. Informaatio vaikuttaa siten, että organisaatiot ryhtyvät samantyyppisiin toimenpiteisiin lopputuloksen tai tulevaisuuden ollessa epävarma. Ne ottavat mallia toisistaan (Carson ym. 1999), ja informaatio vaikuttaa putouksen tavoin ilman että seuraajat aina ottaisivat huomioon kaikkea mitä mallin aiemmin omaksuneet (vrt. Bikhchandani ym. 1992). Organisaatiot saattavat myös seurata uusia tuulia välttääkseen negatiivisia seurauksia, joita on tiedossa jos uutta oppia ei ainakin nimellisesti ryhdytä soveltamaan (Carson ym. 1999). Näiden kaikkien mekanismien voidaan olettaa vaikuttaneen valtionhallinnon eri yksiköiden kehittämisessä tarkasteltavalla ajanjaksolla.

Institutionaalinen teoria nostaa esiin organisaatioiden taipumuksen yhdenmukaistumiseen kiinnittäen huomiota siihen, kuinka organisaatiot mukautuvat niiden ulkopuolisen yhteiskunnan arvoihin ja vaatimuksiin. Institutionaalinen paine voi olla normatiivista, mii- mistä eli matkimiseen perustuvaa (esimerkiksi ns. hyvät käytännöt) ja praktista. Yhdenmukaisuuden rakentuminen on yleensä isomorfista (DiMaggio & Powell 1983), eli se kohdistuu yksittäisiin prosesseihin, käytäntöihin, toimintapolitiikkoihin tai vastaaviin kerrallaan. Näin ollen organisaation kehittäminen ja uudistaminen muokkaa tiettyjä osasysteemejä, joilla puolestaan on taipumus vaikuttaa muihin osasysteemeihin. Esimerkiksi kannustavaan palkkaukseen kohdistuva reformi saattaa aiheuttaa muutoksia vaikkapa organisaation sidosryhmäkäyttäytymiseen.

Liikkeenjohdon konsulttien rooli institutionalisointiprosessissa on merkittävä ja vähän tutkittu. On ilmeistä, että konsulttien rooli

yhdenmukaistamispainoiden luomisessa on tärkeä. He ovat osaltaan määrittämässä sitä mikä on kulloinkin yleisesti suosittelavaa ja mihin organisaatioiden kehittämispit ovat suuntautumassa. (Haastattelu Virtanen 2014.) Tätä kysymystä on popularisoinut teos Konsultti-demokratia (Kuusela & Ylönen 2013).

Kolmantena johtamismallien omaksumiseen johtavana tekijänä on kritiikki organisaation huonoa menestymistä kohtaan ja aiemmat epäonnistumiset. Neljäntenä voidaan mainita uutta kokeileva kulttuuri ja aikaisempi kokemus sellaisten mallien käytöstä, jotka myös ovat omiaan lisäämään todennäköisyyttä, että organisaatio omaksuu aktiivisesti johtamismalleja. (Carson 1999; viitannut Abrahamson 1997.) Viidentenä tekijänä vaikuttaa se, kuinka vaikeaksi tai helpoksi johtamismallin soveltaminen otaksutaan. Mitä vähemmän vaivaa ja muutoksia on odotettavissa, sitä todennäköisemmin se otetaan käyttöön. Vihdoin on ilmeistä, että johtamismallin markkinointi edistää sen käyttöönottoa monin tavoin (Carson ym. 1999). Jatkuvasti kasvava konsultointitoimiala jo sinänsä on omiaan lisäämään todennäköisyyttä uusien mallien käyttöön aktiivisen markkinoinnin myötä. Fad eli johtamismalli voi muotoutua pysyvämmäksi ja etabloitua niin hyvin, että se ei enää ole ainoastaan johtamismalli vaan institutionalisoituu osaksi organisaatioiden ja työmaailman viitekehyksiä ja rakenteita. (Kaartokallio 2012; Ks. Carson ym. 1999.) Johtamismallien vakiintumisen myötä niitä saatetaan ryhtyä kutsumaan trendeiksi ja ne rakentuvat osaksi organisaation ”kollektiivista viisautta” (Carson ym. 1999).

Kussakin organisaatiossa on jonkinlainen idea-ammattilaisten joukko, joka valikoi parhaita johtamisoppeja markkinoiden sitten niitä organisaation sisällä ja vetäen niihin liittyviä kehitysohjelmia (Davenport ym. 2003). Nämä innovaattorit hakevat jatkuvasti uutta antaen kehittämisyötteitä linjaorganisaatiolle ja prosesseille, joiden vastuulle jää uusien oppien käytännön toteuttaminen. (Towill 2006, 321.)

Jos analysoidaan pelkästään uuteen johtamiskirjallisuuteen pohjautuvaa uusien oppien etsintää, tarjolla on englannin kielellä yli 2000

vuosittain ilmestyvää johtamiskirjaa. (Carson ym. 2006, 321–322) Kiinnostavaa olisi selvittää, mitkä tahot valtionhallinnossa ovat tarkasteluaihana toimineet tällaisina innovaattoreina.

Johtamismallien leviäminen on osa organisaatioiden välistä tiedonkulkua ja -levitystä, johon liittyviä tutkimuksia on käynyt läpi Martinkenaite (2011). Esimerkiksi Valtioneuvoston periaatepäätöksien kautta on yhdenmukaistettu ja määritetty valtion organisaatioissa sovellettavia toimintamalleja kuten tulosjohtamista ja tuottavuusmalleja.

Yksittäisessä organisaatiossa johtamismalleja sovelletaan kovin vaihtelevalla tavalla. Esimerkiksi asiakkuusjohtamista eli CRM:ää sovelletaan monissa organisaatioissa varsin kevyellä tai pinnallisella tavalla. CRM:lle tyypillistä on, että johtamisoppia tukeva tietokoneohjelmisto otetaan käyttöön, mutta syvällisempi kulttuurinen, prosesseihin, ihmisiin (etenkin mallin käyttäjiin) ja teknologiaan liittyvä muutos jää tapahtumatta. (Finnegan & Currie 2009.) Pohjimmiltaan uuden johtamismallin soveltamisessa on kyse erilaisten organisaation toimintaan liittyvien ja sitä ohjaavien systeemien integroinnista. Siinä onnistuminen on yhä haastavampaa ja samalla tärkeämpää vaativien ja moniulotteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Giachetti (2004) pitää tätä yhtenä nykyorganisaatioiden tärkeimmistä haasteista. Samalla tutkimustulokset kertovat, että varsin usein organisaatiot ottavat käyttöön erilaisia järjestelmiä suunnittelemattomasti ja ad hoc -pohjalta. Lopputulos on usein sekava eivätkä järjestelmät sovi keskenään yhteen. (Hobday ym. 2005; Giachetti 2004; Chari & Seshadri 2004.) Tämän vuoksi usein tarvitaan jonkinlaista systeemi-integraatiota tilanteen korjaamiseksi (Mendoza ym. 2006). On ilmeistä, että valtionhallinnon viime vuosien kehitys kohti verkostomaista toimintatapaa on korostanut tällaisten haasteiden tärkeyttä.

Tarkastelujakson hallinnonuudistusten mahdollisia seurauksia

Lopuksi arvioimme lyhyesti tarkastelujakson uudistusten ja kehittämistyön seurauksia. Mitä ilmeisimmin uudistuneen hallintoideologian ja käytettyjen johtamismallien kautta on saatu aikaan ainakin joiltakin osin tehokkaampia ja tuloksellisempia julkisia organisaatioita. Kustannustietoisuus on olennaisesti kasvanut kaikkialla hallinnossa. Palvelukyvyyn edellytykset ovat parantuneet ja palvelurakenne on monipuolistunut. On myös havaittavissa, että byrokraattista organisaatiokulttuuria ylläpitävät rakenteelliset tekijät ovat suurelta osin poistuneet sieltä, mihin ne eivät sovi.

Toisaalta arvioimme, että uudistuspolitiikalla ja käytetyillä menetelmillä on ollut myös seurauksia, joita voidaan pitää pääasiassa kielteisinä: Organisaatorinen itsekkyyks on kenties lisääntynyt. Menestymisen painottaminen on kiinnittänyt huomiota omaan suoriutumiseen, ja julkista intressiä palveleva kokonaisuus on ehkä jäänyt vähemmälle huomiolle. Tämä koskee myös esimerkiksi työllisyyden hoitoa. Se, että organisaatioiden tuottavuuteen ja kokonaistaloudellisuuteen on kiinnitetty voimakkaasti huomiota, on saattanut ainakin paikoittain viedä huomiota pois julkisen toiminnan vaikuttavuudesta. Työyhteisöissä henkilöstön vaikutusvalta ja osallistuva johtajuus ovat joutuneet “tulos- ja kustannustietoisten johtajien” haastamaksi samalla kun valtio on ryhtynyt kilpailemaan työvoimasta laajemminkin työelämän yleisillä ehdoilla. Ainakin perinteiseen julkisen sektorin työkulttuuriin verrattaessa tämä on muutosten myönteisten vaikutusten ohella saattanut johtaa kokemuksiin työelämän laadun heikentymisestä. Yhteydet julkisen toiminnan uudistusten eritasoisten vaikutusten ja käytettyjen poliittisten, ideologisten ja sosioteknisten mallien välillä ovat tärkeitä tutkimusaiheita pyrittäessä tarkentamaan kuvaa tiedolla johtamisen todellisuudesta.

Kirjallisuus

- Abrahamson, Eric (1996). Management fashion. *Academy of Management Review* 21(1), 254–285.
- Abrahamson, Eric (1997). The emergence and prevalence of employee management rhetorics: The effect of long waves, labor unions, and turnover, 1875–1992. *Academy of Management Journal* 40(3), 491–533.
- Bikhchandani, Sushil, Hirshleifer, David, Welch, Ivo (1992). A theory of fads, fashion, custom, and cultural change as informational cascades. *The Journal of Political Economy* 100(5), 992–1011.
- Birnbaum, Robert (2001). *Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Carson, Paula Philips, Lanier, Patricia A., Carson, Kerry David, Birkenmeier, Betty J. (1999). A historical perspective on fad adoption and abandonment. *Journal of Management History* 5/6, 320–329.
- Chari, K. and Seshadri, S. (2004). Demystifying integration. Pp. 7. *Communications of the ACM* 47.
- Davenport, T.H., Prusak, L. & Wilson, H.J. (2003). *What's the Big Idea? Creating and Capitalising on the Best Management Thinking*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- DiMaggio, Paul J., Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48, 147–160.
- Eccles, R.G., Nohria, N. (1992). *Beyond the Hype: Rediscovering the Essence of Management*. Boston: Harvard Business School Press.
- Eräsaari, Leena (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Helsinki, Gaudeamus.
- Frost, P.J., Egri, C.P. (1991). The Political Process of Innovation. Teoksessa Cummings, L.L. & B. M. Staw (toim.), *Research in Organizational Behavior* (Vol. 13, 229–295). Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Giachetti, E. R. (2004) A framework to review the information integration of the enterprise. *International Journal of Production Research* 42(6), 1147–1166.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Finnegan, D. J., Currie, W. L. (2009). A multi-layered approach to CRM implementation: An integration perspective. *European Management Journal* 28(2009), 153–167.
- Haaparanta, Pertti (2014). Sontaa. Akateeminen talousblogi. <http://blog.hse-econ.fi/?p=6100> . Luettu 25.4.2014.
- Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoria*. Tampere, Tampere University Press.

- Hobday, M., Davies, A., Precipe, A. (2005). Systems integration: A core capability of the modern corporation. *Industrial and Corporate Change* 14(6), 1109–1143.
- Jian, Guowei (2011). Articulating circumstance, identity and practice: toward a discursive framework of organizational changing. *Organization* 18(1), 45–64.
- Kaartokallio, Auli (2012). *Asiakkuuksien johtaminen johtamisoppina*. Hallintotieteen pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?* Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Komiteanmietintö 1975: 120, Valtion keskushallintokomitean I osamietintö.
- Komiteanmietintö 1978: 22, Valtion keskushallintokomitean II osamietintö.
- Komiteanmietintö 1986: 12, Hallinnon hajauttaminen.
- Kuusela, Hanna, Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lumijärvi, Ismo, Jylhäsaari, Jussi (1999). *Laatujohtaminen ja julkinen sektori*. Helsinki, Gaudeamus.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa, Acta Wasaensia 113, Hallintotiede 7.
- Martinkenaite, Ieva (2011). Antecedents and consequences of inter-organizational knowledge transfer. Emerging themes and openings for further research. *Baltic Journal of Management* 6 (1), 53–70.
- Mendoza, L. E., Pérez, M. and Grimán, A. (2006). Critical success factors for managing systems integration. *Information Systems Management* 23(2), 56–68.
- Nohria, N. & Berkley, J.D. (1994). Whatever happened to the Take-Charge Manager? *Harvard Business Review, Jan-Feb 1994*, 128–137.
- Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?* Oxford: Blackwell Business.
- Seeck, Hannele, Laakso, Aino (2010). The adoption of management paradigms in Finnish management research. *Journal of Management History* 16(2). 174–187, 1937–2007.
- Temmes, Markku (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki, Painatuskeskus 1994.
- Tornatzky, L.G., Fleischer, M. (1990). *Technological Innovation*. San Francisco: New Lexington Press.
- Towill, D. R. (2006). Fadotomy – anatomy of the transformation of a fad into a management paradigm. *Journal of Management History* 12(3), 319–338.
- af Ursin, K. (2013). Ismien diffuusio, eli kuinka nykyhetki ja lähitulevaisuus otetaan haltuun johtamismallien avulla. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki (toim.), *Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen* (s. 79–87). Risto Harisalonen juhlaKirja. Helsinki: Suomen Toivo ajatuspaja.

- Van Veen, Kees, Bezemer, Jelle, Karsten, Luchien (2011). Diffusion, translation and the neglected role of managers in the fashion setting process: The case of MANS. 149–164. *Management Learning* 42(2), 149–164.
- Vartola, Juha (1977). *Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista*. Ministeriötutkimuksen osaraportti II. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, Julkishallinnon julkaisusarja 1/1977)
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (2011). Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä. Teoksessa Virtanen, Turo, Ahonen, Pertti, Syväjärvi, Antti, Vartiainen, Pirkko, Vartola, Juha, Vuori, Jari (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* (s. 25–72). Tampere: Tampereen yliopisto, Juvenes Print.

Haastattelu Virtanen (2014). Haastattelu Petri Virtanen elokuu 2014. Virtanen on toiminut vltiovarainministeriön virkamiehenä ja liikkeenjohdon konsulttina 1990–2000-luvuilla. Tällä hetkellä hän toimii julkisen talousjohtamisen professorina Tampereen yliopistossa.