

Antti Vartiainen

**NEW PUBLIC MANAGEMENT ESPOON
KAUPUNGIN TALOUDELLISESTI KESTÄVÄ
ESPOO – TUOTTAVUUS- JA
SOPEUTUSOHJELMASSA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Antti Vartiainen: New Public Management Espoon kaupungin Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmassa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, hallintotiede
Helmikuu 2023

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää miten NPM doktriinina ilmenee Espoon kaupungin Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmassa. Empiirisenä tutkimuskohteena oli tutkielmassa Espoon kaupunki ja tutkielmaa kontekstoi uusi julkinen johtaminen eli NPM, joka on käsitteellisesti hyvin moniosainen ja monitulkintainen. Christopher Hood kokosi vuonna 1991 NPM-käsitteen kuvastamaan niitä uudistuksia, joita Iso-Britanniassa toteutettiin julkisen sektorin uudistuksissa 1970- ja 1980-luvuilla.

Tutkielmassa omaksuttiin näkemys NPM:stä doktriinina. Tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli luoda näkemys siitä, että miten käytännössä NPM-doktriini näkyy Espoon kaupungissa yksittäisen kuntastrategian osan eli Espoo-tarinassa määritellyn Taloudellisesti kestävä Espoo -tuottavuus ja sopeutusohjelman kautta. Yksi tämän tutkielman tarkoitus oli myös osoittaa, että NPM on doktriinina yhä käyttökelpoinen tapa tarkastella esimerkiksi kuntatasolla tehtävää hallintopolitiikkaa ja kunnallishallinnon muutosta.

Tutkielmaa varten tehtiin 9 puolistrukturoitua haastattelua sekä samalla huomioitiin Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaan liittyvät Espoon kaupungin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen pöytäkirjat. Haastattelut pidettiin joulukuussa 2022 ja tammikuussa 2023. Puolistrukturoiduissa haastatteluisa haastateltiin Espoon kaupungin julkisjohtajia, joilla on asemansa puolesta hyvä käsitys Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmasta itsestään tai sen toteuttamisesta.

Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin tässä tutkielmassa teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jolloin lähtökohtana oli teorian toimiminen apuna, mutta analyysi ei kuitenkaan pohjautunut suoraan teoriaan. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin perusteella pääluokiksi muodostui: 1) yleisen kustannustietoisuuden lisääminen, 2) tuloksista ohjautuvuuden vahvistaminen, 3) ammattimaisen julkisjohtamisen edistäminen, 4) yritysmäisiä toimintatapoja oppimassa.

Tästä tutkielmasta käy myös ilmi, että NPM ohjailee yhä merkittävässä määrin julkisjohtajien taustalla olevia ajatuksia julkisjohtamisesta. Nykyaikaista julkishallintoa ja sitä määritteleviä reformi-ideoita on vaikea ymmärtää ilman ymmärrystä NPM:stä. Nykyaikaisessa julkisjohtamisen kehittämisessä onkin vaikea nähdä aikakautta, jossa huomiota ei kiinnitettäisi julkisen toiminnan tuloksiin, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. NPM on mullistanut julkisjohtamisen reformiajattelun ja vakiinnuttanut roolinsa osana julkishallinnon uudistamista eikä sen voima näytä heikkenevän myöskään tämän tutkielman perusteella.

Avainsanat: New Public Management, NPM, uusi julkisjohtaminen, uusi julkinen johtaminen, Espoon kaupunki

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat	1
1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymys	2
1.3 Kuvaus Espoon kaupungin viranhaltijaorganisaatiosta	3
1.4 Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelma	3
2 NPM tausta ja alkuperä	5
2.1 NPM määrittelyä	7
2.2 NPM:n mukaista yhdenmukaista uudistamispolitiikkaa tapahtuu ympäri maailmaa	11
2.3 NPM doktriinina	15
2.4 Julkinen sektori byrokraattinen, hidas ja tehoton	17
2.5 Kuntalaisista asiakkaita	19
2.6 Sopimuksellisuudella tuloksia	22
2.7 Julkisojohtajien kaikkivoipaisuus	23
2.8 Markkinaehtoiset toimintatavat	26
2.9 NPM:n kritiikki	28
3 Tutkimusmetodit ja -aineisto	32
3.1 Tapaustutkimus	32
3.2 Puolistrukturoidut haastattelut	33
3.3 Aineiston analyysi	35
3.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	36
4 Tulokset	39
4.1 Yleisen kustannustietoisuuden lisääminen	39
4.2 Tuloksista ohjautuvuuden vahvistaminen	43
4.3 Ammattimaisen julkisojohtamisen edistäminen	46
4.4 Yritysmäisiä toimintatapoja oppimassa	50
5 Pohdinta ja johtopäätökset	57
5.1 EMBA-ohjelma muovaamassa julkisojohtajia ja julkisojohtamista	57
5.2 NPM ei ole kuollut, vaan voimissaan	59
5.3 Onko NPM olosuhteiden pakottamaa	61
5.4 NPM:n menun monivivahteisuus	62
Lähteet	65

TAULUKOT

Taulukko 1. NPM:n ominaispiirteet

Taulukko 2. NPM:n yhdenmukaistumisen tutkimisen tasot

Taulukko 3. NPM-doktriinit kuntakontekstissa

Taulukko 4. NPM:n sisäiset ristiriidat kuntakontekstissa

Taulukko 5. Puolistrukturoidut haastattelut

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Uuden julkisen johtamisen eli New Public Managementin (NPM) on kerrottu korvautuneen tai syrjäytyneen muiden julkishallinnon reformioppien saadessa yhä enemmän vaikutusvaltaa. Tästä huolimatta NPM vaikuttaa kykenevän uusiutumaan ja säilyttämään keskeisen asemansa muiden reformioppien rinnalla. Vaikka NPM:ää on oppikokonaisuutena kritisoitu vahvasti sen hajanaisuudesta, ristiriitaisuudesta ja hallintopoliittisten epäonnistumisten aiheuttamisesta, niin sen vaikutus julkishallinnon ideaalimalliin ei näytä laantuvan tai poistuvan. NPM onkin kyennyt vuosikymmenten aikana osoittamaan olevansa kestävä reformioppi monenlaisissa konteksteissa. Tämä tutkielma osoittaa joitakin keskeisiä NPM:n ilmenemisen muotoja nykyisessä kuntahallinnossa yhden esimerkkitapauksen pohjalta. Samanaikaisesti tulee ilmi, että väitteet NPM:n kuolemasta ovat hyvin ennenaikaisia eivätkä ota huomioon hallinnonuudistamisen kerrostuneisuutta ja sitä, että NPM vaikuttaa olevan merkittävässä määrin vakiintunut doktriinina, jonka opit otetaan huomioon tavallaan automaationa.

NPM voi ajatella myös eräänlaisena muoti-ilmiönä, joka kuitenkin muovautuu paikallisiin olosuhteisiin. Tässä mielessä NPM:n soveltamiseen ja ilmenemiseen liittyy esimerkiksi poliittis-hallinnollisen järjestelmän omat arvot, normit ja organisaatorakenteet. Lisäksi NPM:ään liitetään erilaisia merkityksiä ja piirteitä riippuen siitä, että missä paikallisessa kontekstissa se ilmenee. NPM:n omaksuminen tavallaan kertoo siitä, että kuinka muotitietoisia julkisjohtajat ovat paikallisessa kontekstissa ja kertoo siitä, että kuinka hyvin julkisjohtajat kykenevät tunnistamaan NPM:n eri piirteitä ja muodostamaan niistä käytännön sovellutuksia omaan julkisjohtamiseensa. (Hendriks & Tops 2003.)

Nykyään voisi ajatella, että poikkeaminen NPM:stä merkitsisi jollain tapaa jopa julkisjohtamisen sosiaalisen normin rikkomista. Tämän tutkielman yksi lähtökohta on, että NPM on julkisjohtamisen ja julkisjohtajien perusoletusasetus. NPM:ää voisi ajatella myös tietynlaisen muotimaailman pukukoodiston kautta eli NPM on nykyaikana jo jokseenkin konservatiivinen ”asuste” julkisjohtamisessa, mutta sen perinteikkyyys tai merkittävyys julkisjohtamisessa ei kuitenkaan näytä

heikkenevän. Tässä mielessä NPM edustaa perinteistä ja kansainvälistä ”asukokonaisuutta” julkisjohtamisessa, mutta samalla huomioiden sen, että jokaisessa maassa ja hallintokulttuurissa on omat vivahteensa, jotka värittävät tätä verrattain konservatiivista ”asustetta”. Täten kuten miesten pukujen osalta, niin myös NPM voi sisältää monenlaisia eri ”lisävarusteita” ja elementtejä. NPM:n soveltaminen kuitenkin kertoo julkisorganisaatiosta tavallaan samalla tavalla kuin miesten puku kantajastaan, että se on ”edustava, siisti ja vakavasti otettava”.

1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymys

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää miten NPM doktriinina ilmenee Espoon kaupungin Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmassa. Käsittelyn yksinkertaistamiseksi tässä tutkielmassa tullaan käyttämään uudesta julkisesta johtamisesta sen kansainvälisempää ja vakiintuneempaa termiä NPM (New Public Management), vaikkakin tutkielma kiinnittyy suomalaisen hallinnon tutkimuksen kontekstiin. Tätä voidaan perustella sillä, että New Public Management ja sen lyhennettä NPM käytetään yleisesti tutkimuksessa ja keskusteluissa myös Suomessa. (Lähdesmäki 2003, 54.)

Tässä tutkielmassa tutkimuskysymys on:

1. Miten NPM-doktriini ilmenee Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmassa?

Empiirisenä tutkimuskohteena on Espoon kaupunki ja tutkielmaa kontekstoi uusi julkinen johtaminen eli NPM, joka on käsitteellisesti hyvin moniosainen ja monitulkintainen. Christopher Hood kokosi vuonna 1991 NPM-käsitteen kuvastamaan niitä uudistuksia, joita Iso-Britanniassa toteutettiin julkisen sektorin uudistuksissa 1970- ja 1980-luvuilla. Näissä uudistuksissa julkisia organisaatioita muun muassa yksityistettiin ja niissä omaksuttiin yritysmäisiä toimintatapoja. Lisäksi julkisia organisaatioita asetettiin tuolloin keskenään kilpailutilanteeseen sekä yritysmaailman johtamismalleja alettiin soveltamaan julkisissa organisaatioissa. Liikkeenjohdon periaatteiden ajateltiin varmistavan julkisen toiminnan tehokkuuden. Keskeisenä ajatuksena NPM:ssä Iso-Britanniassa oli myös julkisen sektorin menojen kasvun pysäyttäminen ja julkisen sektorin työvoimaosuuden pienentäminen. (Yliaska 2014, 11.) Tässä tutkielmassa on omaksuttu näkemys NPM:stä doktriinina. Tutkimuskysymyksen tarkoituksena on luoda näkemys siitä, että miten käytännössä NPM-doktriini näkyy Espoon kaupungissa yksittäisen kuntastrategian osan eli Espoo-tarinassa määritellyn Taloudellisesti kestävä Espoo -tuottavuus ja sopeutusohjelman kautta.

Yksi tämän tutkielman tarkoitus on myös osoittaa, että NPM on doktriinina yhä käyttökelpoinen tapa tarkastella esimerkiksi kuntatasolla tehtävää hallintopolitiikkaa ja kunnallishallinnon muutosta.

1.3 Kuvaus Espoon kaupungin viranhaltijaorganisaatiosta

Espoon kaupungin viranhaltijaorganisaatio koostuu konsernihallinnosta, elinvoiman tulosalueesta, kasvun ja oppimisen toimialasta ja kaupunkiympäristön toimialasta. Konsernihallinnossa sijaitsee kaupungin keskitetyt ohjaus- ja palvelutoiminnot. Elinvoiman tulosalueeseen kuuluvat elinkeino ja työllisyys -tulosyksikkö, kulttuurin tulosyksikkö ja liikunnan ja urheilun tulosyksikkö. Kasvun ja oppimisen toimiala muodostuu suomenkielisen perusopetuksen tulosyksiköstä, suomenkielisen toisen asteen koulutuksen ja nuorisopalvelujen tulosyksiköstä, suomenkielisen varhaiskasvatuksen tulosyksiköstä ja ruotsinkielisten sivistyspalvelujen tulosyksiköstä. Puolestaan kaupunkiympäristön toimiala muodostuu kaupunkisuunnittelukeskuksesta, kaupunkitekniikan keskuksesta, ympäristö- ja rakennusvalvontakeskuksesta ja Tilapalvelut-liikelaitoksesta.

Espoon kaupunkia johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupunginjohtajana. Kaupunginjohtajan alaisuudessa puolestaan toimivat toimialajohtajat. Kasvun ja oppimisen toimialaa johtaa kasvun ja oppimisen toimialajohtaja, jonka alaisuudessa on kyseisen toimialan tulosyksikköjen lisäksi toimialan esikunta. Kaupunkiympäristön toimialaa johtaa kaupunkiympäristön toimialajohtaja, jonka alaisuudessa on vastaavasti kyseisen toimialan tulosyksiköt sekä toimialan esikunta, mutta myös Tilapalvelut-liikelaitos. Elinvoiman tulosaluetta ja sen tulosyksikköjä johtaa kaupunginjohtajan alaisuudessa elinvoimajohtaja. Jokaisella tulosyksiköllä puolestaan on oma tulosyksikköjohtaja.

1.4 Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelma

Keväällä 2020 Espoossa aloitettiin Espoon kaupungin tuottavuuden kehittämisen valmistelu, johon liittyi kaupunginjohtajan tuottavuuskeskustelut tulosyksiköiden kanssa tuottavuutta kehittävien toimenpiteiden aikaansaamiseksi. Osana Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaa tilattiin analyysi kuntatalouskonsulttiyhtiöltä Espoon kaupungin taloudesta ja sen tulevasta kehityksestä. NPM-uudistusten myötä perinteisen hallintopolitiikan asema on ollut Temmeksen (2008, 76) mukaan uhattuna ja nykyisin hallinnonuudistukset valmistellaankin hajautetusti ja pääosin konsulttityönä, joka on myös nähtävissä Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman osalta. Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelma (TakE) on osa valtuustokauden 2021–2025 Espoo-tarinaa. Espoo-tarina puolestaan on kaupungin toimintaa ja kehittämistä ohjaava kaupunkitasoinen strategia, jota toteutetaan vuosittain päätettävillä tulostavoitteilla, toimialatasoisilla tarinoilla ja tulosyksikötasoisilla

tavoitteilla sekä poikkihallinnollisilla kehitysohjelmilla. Espoon kaupunginvaltuusto päätti Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmasta 19.10.2020 ja sitä on toteutettu vuodesta 2021 alkaen. (Espoon kaupunki 2022.)

Kuntatalouskonsulttiyhtiö oli keskeisessä roolissa Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman valmistelussa, jolla on suunnitelmallisesti pyritty parantamaan Espoon kaupungin palvelujen järjestämisen tuottavuutta, kehittämään julkisjohtamista ja hillitsemään kustannusten kasvua sekä tehostamaan olemassa olevien resurssien käyttöä. Kyseinen kuntatalouskonsulttiyhtiö on hyvin tunnettu suomalaisten kuntien ”saneeraaja”, joka on auttanut useita kuntia tekemään erinäisiä kuntatalouden sopeuttamistoimenpiteitä. NPM:n mukaisesti 1980-luvulta lähtien on hyödynnetty yhä enenevässä määrin erinäisiä konsulttiyrityksiä julkisen sektorin uudistamiseksi, sillä NPM kasvatti ymmärryksen tarvetta koskien liikkeenjohdon oppeja (Saint-Martin 1998, 319). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kuntatalouskonsulttiyhtiön osallistuminen Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman valmisteluun ei ole NPM:n mukaan poikkeuksellista, vaan pikemminkin tarkoituksenmukaista ja toivottavaa, koska yritysmaailmaa pidetään NPM:ssä esikuvana (Lähdesmäki 2003, 60).

Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman tarkoituksena on ollut myös laskea Espoon kaupungin investointitasoa, kehittää palvelujen ja prosessien kustannusvaikuttavuutta sekä myydä kaupunkikonsernin velkaisuuden vähentämiseksi strukturoiduilla kilpailutuksilla useita rakennuksia, toimitiloja tai salkkuja ja muuta omaisuutta. Taloudellisesti kestävä Espoo -tuottavuus- ja sopeutusohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä päivitettiin sote- ja pelastustoimen uudistuksen vaikutusten osalta keväällä 2022. Espoon kaupunginvaltuusto hyväksyi päivitetyn Taloudellisesti kestävä Espoo - tuottavuus- ja sopeutusohjelman 13.6.2022. Itse Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmassa on asetettu noin 40 kymmentä eri linjausta, jotka ohjaavat Espoon kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelua, johtamista, resursointia ja päätöksenteon valmistelua vuoteen 2025 saakka. (Espoon kaupunki 2022.)

2 NPM TAUSTA JA ALKUPERÄ

”Kaikki poliittiset puolueet ilmoittavat vastustavansa byrokratiaa” (Vartola 1982, 108). Uusi julkinen johtaminen eli New Public Management (NPM) on vaikuttanut yleiseen hallintopolitiikkaan 1980-luvun lopusta alkaen monissa eri maissa (Hood 1991, 3; Haveri 2002, 4; Lähdesmäki 2003, 10; Hyyryläinen 2004, 44-45; Temmes 2008, 72). NPM on muuttanut merkittävästi eri maiden julkisen sektorin uudistamista koskevaa ajattelua (Lähdesmäki 2003, 9). Suomalaisen hallinnon on luonnehdittu muuttuneen NPM-uudistusten seurauksena radikaalisti (Temmes 2008, 76). Haveri (2002, 4) on kuvannut Suomen kunnallishallinnon uudistuneen voimakkaammin kuin koskaan itsenäisyyden aikana 1980-luvun lopulta 2000-luvulle tultaessa. NPM on haastanut perinteisen hallinnollis-byrokraattisen mallin ja tarkoittanut julkishallinnon muutosta hallinnollisesta, panoksiin ja byrokraattisiin toimintatapoihin keskittyvästä ajattelumallista kohti tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta (Virtanen & Stenvall 2019; Lähdesmäki 2003). Lisäksi NPM pyrkii kertomaan kuinka julkishallinto tulisi organisoida ja miten sitä pitäisi johtaa, jotta julkinen toiminta olisi mahdollisimman tehokasta (Lane 2000, 3).

Suomessakin NPM on onnistunut asettamaan julkisen hallinnon toiminnan lähtökohdaksi tuloksellisuuden, tuottavuuden sekä niiden arvioinnin ja mittaamisen. Yrittäjämäiset toimintatavat ja julkisjohtajien oikeus johtaa korostuvat NPM:n mukaisessa uudistuspolitiikassa. (Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, Ursin & Tiihonen 2016.) Osa NPM:n mukaista uudistuspolitiikkaa kannattavista toimijoista on todennut NPM:n toteutumisen olevan vääjäämätöntä ja sen etenevän luonnonvoiman tavalla osaksi jokaista julkishallintoa (Diefenbach 2009, 895). NPM on kuitenkin myös kritisoitu monistakin eri näkökulmista kuten muun muassa hallinnon fragmentoitumisesta (Reiter & Klenk 2019, 12), tulosvastuuta mittaavien järjestelmien liiallisesta määrästä ja monimutkaisuudesta (Diefenbach 2009, 899), yksipuolisesta kansalaiskäsituksesta (Aberbach & Christensen 2005, 226), yksityisen sektorin johtamismallien kritiikittömästä soveltamisesta (Lähdesmäki 2003, 81) sekä kansalaisten tasa-arvon vaarantamisesta (Temmes 2008, 76).

Suomalaista NPM:n tutkimusta on jonkin verran ja esimerkiksi Lähdesmäki (2003) on väitöskirjassaan tarkastellut mikä NPM johtamisdoktriinina on ja miten NPM:n keskeiset periaatteet ovat vaikuttaneet julkisen hallinnon ja johtamisen reformeihin Suomessa. Haveri (2002) on tutkinut kunnallisen johtamisen muutosta ja erityisesti sitä, miten NPM-doktriinit ovat näkyneet kunnallishallinnon reformeissa Suomessa. Puolestaan Paronen, Valtonen, Puustinen, Niiranen ja

Kinnunen (2011) ovat tutkineet kuinka NPM-doktriini toteutuu kahdessa suomalaisessa peruspalvelukeskuksessa näitä koskevien perustamisasiakirjojen pohjalta soveltaen dokumenttianalyysiä. Herranen (2015) on tutkinut kuinka NPM:n rooli näyttäytyy suomalaisen valtionhallinnon 2000-luvun uudistuksissa ja erityisesti valtion tuottavuusohjelman sekä siihen liittyvien johdannaisohjelmien suhdetta NPM:ään. Lisäksi Temmes (1996) on tarkastellut kattavasti suomalaista hallintopolitiikkaa ja sitä koskevaa doktrinääristä muutosta managerialistisen NPM-ajattelun pohjalta. Tiili (2007) on tutkinut muun muassa suomalaisten poliittisten päätöksentekijöiden kyvykkyyttä poliittisen ohjauksen strategiseen toteuttamiseen NPM-uudistuspolitiikan yhteydessä. Näiden lisäksi Yliaska (2015) on omassa tutkimuksessaan pyrkinyt esittämään suomalaiset NPM-uudistukset laajemmassa uusliberalismin nousun ja hyvinvointivaltion kriisiytymisen kontekstissa. Osaltaan Hyyryläinen (2014) on tuonut suomalaiseen NPM-keskusteluun havaintoja kansainvälisestä hallinnon uudistamisdiskurssista ja sen merkityksestä suomalaisen julkishallinnon kehittämisen näkökulmasta. Kunnallishallinnossa toimivien julkisjohtajien NPM-uudistuspolitiikan mukaisten johtamisvälineiden käyttöä on tutkinut Vakkuri (2010), joka on kyennyt osoittamaan julkisjohtajien muun muassa muovaavan ja tulkitsevan uudestaan NPM-uudistuspolitiikan mukaisia johtamisvälineitä jatkuvasti käyttäessään niitä.

Kansainvälistä tutkimusta on luonnollisesti NPM:ään liittyen tehty runsaasti ja tämän tutkimuksen kannalta keskeinen teoreettinen pohja rakentuu Christopher Hoodin (1991) luomaan näkemykseen, jossa NPM nähdään doktriinina eli eräänlaisena oppijärjestelmänä, jolla ajatellaan voitavan parantaa kokonaisuudessaan julkista johtamista, mikäli vain NPM-doktriinin oppeja noudatetaan. Mielenkiintoista NPM:ään liittyvää kirjallisuutta ovat julkaisseet esimerkiksi Osborne & Gaebler (1992), Pollitt & Bouckaert (2011), Barzelay (2001), Ferlie (1996), Lane (2000), Christensen & Lægreid (2017), Aucoin (1995) sekä Hood & Jackson (1991). Lisäksi yksittäisiä tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä tieteellisiä artikkeleita ovat julkaisseet muun muassa Gruening (2001), joka on tarkastellut NPM:n teoriapohjaa sekä koonnut yhteen NPM:n eri käytännön ilmentymismuotoja, kun taas puolestaan Gow & Dufour (2000) ovat käsitelleet NPM siinä näkökulmasta, että onko NPM nähtävissä paradigmanmuutoksena suhteessa weberiläiseen perinteiseen julkishallinnon malliin. Lisäksi Hood & Peters (2004) ovat 2000-luvun alkupuolella käsitelleet NPM:n 'keski-ikäistymistä' ja käsitteellistä monisäikeisyyttä. NPM on tunnetusti saanut myös osaksi runsasta kritiikkiä ja sen on todettu jopa 'kuolleen' Dunleavy, Margaretts, Bastow & Tinkler (2006) taholta. 1980-luvulta lähtien NPM on ollut keskeinen eri OECD:n jäsenvaltioiden julkishallinnon reformeja kuvaava reformitrendi, joskin Reiter & Klenk (2019) mukaan nykyään NPM on saanut rinnalleen yhä enemmän post-NPM tyyppistä kehitystä, joka ei kuitenkaan ole täysin syrjäyttänyt NPM:ää.

Käytännönläheisempää NPM:n tutkimusta ovat tehneet esimerkiksi Smith & Rauhut (2019), jotka ovat tutkineet kuinka NPM on vaikuttanut Suomessa ja Ruotsissa terveydenhuollon uudistamiseen. Puolestaan Lapuente & Van de Walle (2020) ovat tarkastelleet muun muassa millaisia vaikutuksia NPM:llä on ollut julkisten palvelujen laadun kannalta. Sehested (2002) on tehnyt mielenkiintoisen tutkimuksen siitä, että miten NPM itseasiassa haastaa eri ammattiryhmien perinteisesti autonomisen aseman managerialismin syrjäyttäessä professionalismin. Keski- ja Itä-Euroopan NPM-uudistuksia ovat tutkineet muun muassa Dan & Pollitt (2015), jotka ovat päätyneet arvioon, että NPM-uudistusten toimeenpanon onnistumisen kannalta huomiota tulisi kiinnittää erityisesti julkishallinnon poliittiseen, hallinnolliseen, taloudelliseen ja kulttuuriseen toimintaympäristöön, mikä käytännössä ilmentää kontekstin merkitystä julkisjohtamisen uudistamisen näkökulmasta. Lisäksi NPM pyrkii asettamaan kansalaisen kuluttajan asemaan, jota esimerkiksi Aberbach & Christensen (2005) ovat tutkineet siltä kannalta, että minkälaisia muutoksia kansalaisuuden muutos kuluttajuudeksi tarkoittaa muun muassa julkisten palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Verbeeten & Speklé (2015) ovat puolestaan omassa tutkimuksessaan käsitelleet osaa NPM:n ideoista kuten tulosorientoitunutta kulttuuria, tuloksellisuusmittausta ja päätöksenteon hajauttamista. Yhtenä NPM:n keskeisistä ideoista on julkishallinnon tiukan kulukurin ylläpitäminen, jota esimerkiksi Alonso, Clifton & Díaz-Fuentes (2015) ovat tarkastelleet siltä kannalta, että ovatko NPM:n mukaiset julkisten palvelujen ulkoistaminen sekä päätöksenteon ja hallinnon hajauttaminen johtaneet julkisen sektorin pienentymiseen.

2.1 NPM määrittelyä

NPM on käsitteellisesti moniosainen ja sitä koskevasta käsitteellisestä sisällöstä on käyty myös runsasta keskustelua ja väittelyä. Kuitenkin voidaan todeta, että NPM on käsitteenä kehitetty kuvaamaan niitä hallinnonuudistamisen periaatteita, jotka yhdessä muodostavat eräänlaisen NPM-doktriinin eli oppikokoelman siitä, että miten julkishallintoa tulisi kehittää. Tällä tavalla määriteltynä NPM ei siten kuvaa yksittäisiä hallinnonuudistuksia, vaan se käsitteellisesti yhdistää erilaiset uudistamispolitiikan ideat yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. NPM-doktriinin kehitys liittyy poliittiseen muutokseen, joka tapahtui 1980-luvulla uusliberalismin vahvistuessa. (Temmes 1998, 441.) NPM:n kehitykseen on vaikuttanut merkittävästi kokemukset julkisen sektorin byrokraattisuudesta. Lisäksi kansalaisten keskuudessa oli esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa syntynyt huolta siitä, että toimiiko julkinen sektori riittävän taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti järjestäessään julkiset palvelut. Esimerkiksi Thatcherin pääministerikaudella Iso-Britanniassa kansalaiset yhä enemmän vaativat valinnanvapautta julkisissa

palveluissa ja uudistusvaatimuksia alkoi kohdistua julkiseen sektoriin siltä kannalta, että joustavuutta tulisi lisätä julkisten palvelujen järjestämisessä esimerkiksi yksityistämisen ja ulkoistamisen avulla. (Osborne & Mclaughlin 2002, 8-9.) Suomi ei ole ollut erillään NPM:n kehityksestä, vaan myös suomalaisessa hallinnon kehittämisenä on seurattu kansainvälisten esikuvien mukaisesti NPM:n oppeja hallinnon uudistamisesta (Haveri 2002, 4). NPM:n osalta kannattaa myös huomioida, että NPM luotiin käsitteellisesti akateemisessa kirjallisuudessa jälkikäteisesti kuvaamaan tietynlaista hallinnon uudistamispolitiikkaa, jota oli tapahtunut monessa OECD-maassa 1970-luvun loppupuolella ja 1980-luvun alkupuolella. Tästä kannattaa havaita se, että NPM:n sisällöstä on tehty monia eri tulkintoja vuosikymmenten varrella ja tähän liittyy myös eri aikakausina tehdyt havainnot, josta johtuu myös NPM:n käsitteellinen moninaisuus. (Gruening 2001, 3.)

NPM:n keskeisiksi piirteiksi on havaittu kuitenkin esimerkiksi muutos ohjausjärjestelmissä panoksista ja prosesseista tuotoksiin ja vaikutuksiin, tulostittareiden ja erilaisten standardien kehittäminen tulosten varmentamiseksi ja mittaamiseksi sekä itseohjautuvien ja yksittäisiin tehtäviin erikoistuneiden organisaatorakenteiden suosiminen suhteessa monitehtäväisiin ja suuriin hierarkkisiin organisaatorakenteisiin. Lisäksi NPM suosii sopimuksellisuuden laajamittaista hyödyntämistä muodollisten ja hierarkkisten järjestelyiden sijaan, markkinatyypisten ratkaisujen korostamista julkisten palvelujen järjestämisessä sekä asiakasorientoituneisuutta ja julkisten palvelujen laatuun keskittymistä hyödyntäen yksityiseltä sektorilta lainattuja menetelmiä palvelujen laadun todentamiseksi. NPM:n myötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajapinnat ovat liudentuneet. Lisäksi tehokkuus ja individualismi ovat korostuneet NPM-uudistuspolitiikan mukaisesti julkisten palvelujen universaalisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden muuttuessa vähemmän merkittäviksi julkisen toiminnan arvoja määriteltäessä. (Pollitt 2003, 27-28.)

NPM:ää on kuvailtu doktriinin lisäksi myös teoriana, joka on merkinnyt suurta muutosta sen suhteen, että miten julkista sektoria johdetaan. Tämän mukaisesti NPM on vaikuttanut ympäri maailmaa julkisjohtamiseen, mutta sen vaikutukset ovat kuitenkin olleet vaihtelevia voimakkuudeltaan. (Lane 2000, 3.) Lähtöoletuksena NPM:ssä voidaan pitää sitä, että yksityisen sektorin johtamismenetelmien ajatellaan soveltuvan julkiselle sektorille sellaisenaan. NPM:n mukaan keskeinen ongelma julkisella sektorilla on se, että miten julkisjohtajat saadaan toimimaan mahdollisimman yritysmäisesti. Ajatuksena NPM:ssä on, että kilpailu, kustannustietoisuus, tuloksellisuuden arviointi ja tulosohejaus johtavat parempiin lopputuloksiin kuin byrokraattiset säännöt. (Lynn Jr 2006, 143.) Virtanen & Stenvall (2019) mukaan NPM:n keskeinen kysymys on se, että miten luoda järjestelmä, jossa toimijat tekevät järjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisia

valintoja samalla ollen ”itsekkäitä”. NPM:n myötä on muotoutunut näkemys, jossa julkisen sektorin ei välttämättä itse tarvitse tuottaa kaikkia mahdollisia julkisia palveluita, vaan se voi antaa markkinoille enemmän vastuuta julkisten palvelujen tuottamisessa (Ferlie & Steane 2002, 1460.)

Lisäksi myös esimerkiksi Pillay (2008, 375) on pitänyt NPM:ää teoriana, joka on asettanut periaatteet sille muutokselle, joka on julkisella sektorilla tapahtunut. Pillayn mukaan NPM:n teoreettiset lähtökohdat nojautuvat uskomukseen, että markkinavoimat, julkisen sektorin pienempi rooli, hallinnon hajauttaminen ja sopimuksellisuus johtavat nykyistä parempiin taloudellisiin ja sosiaalisiin lopputuloksiin yhteiskunnallisesti. Usein NPM:n kuvaillaan sisältävän yksityisen sektorin johtamismenetelmien korostamisen julkisessa johtamisessa sekä poikkeuksellisen vahvan asiakaskeskeisyyden julkisissa palveluissa. Joissain tapauksissa puolestaan NPM:ää pyritään määrittelemään pikemminkin markkinaehtoisten toimintatapojen omaksumisen kautta, jossa julkinen sektori nojautuu yhä enemmän esimerkiksi sopimuksellisuuden hyödyntämiseen ja tuloksellisuuden mittaamiseen eikä hierarkkiseen ohjaukseen. (Dunleavy ym., 2006, 469.) Lisäksi NPM:hän on yhdistetty halu hillitä julkisen sektorin kasvua, yksityistäminen, informaatioteknologian hyödyntäminen julkisten palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä julkista johtamista koskevan keskustelun kansainvälistyminen (Hood 1991, 3). NPM:n teoreettinen tausta nojautuu vahvaan julkisen sektorin kritiikkiin pohjautuen muun muassa julkisen valinnan teoriaan ja managerialismiin (Lane 2000, 3; Gruening 2001, 1; Barzelay 2002, 20; Haveri 2002, 6). NPM:n asema teoriana voidaan kuitenkin kyseenalaistaa siihen pohjautuen, että doktriini kuvaa käsitteellisesti NPM:ää paremmin, koska NPM on luonteeltaan normatiivinen eikä pysty kuvaamaan ja selittämään tarkasteltuja ilmiöitä kuten teorialta edellytetään (Paronen 2011 ym., 255).

NPM:ää on kuvailtu myös paradigmana, sillä esimerkiksi Haveri (2002, 4) on todennut kunnallisessa julkisjohtamisessa olleen paradigmanmuutos, jossa NPM on korvannut ja syrjäyttänyt byrokraattis-legalistisen hallintoparadigman. Puolestaan De Vries & Nemec (2013) ovat argumentoineet sen puolesta, että NPM ei ole ainoa paradigma, joka nykyisin vaikuttaa hallinnon uudistamiseen, vaan sen rinnalle on tullut myös muunlaisia vaikutteita, joskin NPM:n mukaista uudistamispolitiikkaa harjoitetaan yhä esimerkiksi tulostittariston kehittämisenä, sopimuksellisuuden edistämisenä, ulkoistamisena, yksityistämisenä, julkisten palvelujen laadun korostamisena ja yksityisen sektorin johtamismenetelmien omaksumisena. NPM:n nimeämistä paradigmaxi kuitenkin vaikeuttaa se, että NPM:stä toteutetaan erilaisia variantteja riippuen monistakin toimintaympäristön tekijöistä kuten hallintokulttuurista ja hallinnon rakenteista, jolloin NPM ei paradigmana edusta kovinkaan koherenttia kokonaisuutta. Lisäksi paradigma-ajattelussa on

oletuksena, että on ollut jokin historiassa yhtenäisenä toteutunut paradigma, joka lopulta korvautuu uudella paradigmalla, mutta itseasiassa NPM:n monisäikeisyys näkyy esimerkiksi siinä, että NPM:n ominaispiirteistä käydään yhä runsasta keskustelua ja väittelyä. (Hood 1995.) Gow & Dufour (2000) ovat omassa päättelyssään arvioon, jossa NPM on paradigma vain jossain määrin, sillä vaikka NPM pyrkiikin ratkaisemaan julkisen sektorin ongelmia ja parantamaan julkista johtamista eri tavalla kuin byrokraattis-legalistinen hallintoparadigma, niin se ei perustu millekään selkeälle yksittäiselle teorialle eikä yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle, vaan sitä koskeva teoreettinen aines tulee monista eri teorioista sekä sen teoreettista pohjaa voi kokonaisuudessaan kuvailla heikoksi.

NPM on luonteeltaan normatiivinen siinä mielessä, että se pyrkii tarjoamaan ohjeita julkisen johtamisen toteuttamiseksi, jotta se olisi ”mahdollisimman menestyksellistä”. Julkisen johtamisen ajatellaan NPM:n mukaan olevan ratkaiseva tekijä julkisen sektorin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa. (Lähdesmäki 2003, 65.) NPM antaa suurta painoarvoa julkisjohtamisen ammattimaisuudelle, tehokasta toimintaa kuvaavien mittarien kehittämiseksi, hallinnon hajauttamiseksi ja madaltamiseksi, kilpailullisuuden lisäämiseksi julkisella sektorilla, yritysmäisille toimintatavoille sekä kurinalaisuudelle julkisten varojen käytössä (Osborne & McLaughlin 2002, 9). Lisäksi NPM kannustaa julkisten palvelujen kilpailuttamiseen, yksityistämiseen ja ulkoistamiseen mahdollisuuksien mukaan. NPM:n toteuttamisella Suomen tapauksessa on ollut yhteys hyvinvointivaltion idean kriisiytymiseen, jossa hyvinvointivaltio koetaan liian kalliiksi ylläpitää, byrokraattiseksi ja tehottomaksi. Suomessa NPM-uudistuspolitiikan toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat olleet erityisesti valtiovarainministeriön virkamiehet, jotka ovat vastanneet hallinnonuudistuksen valmistelusta. (Temmes 1998, 441-443.) NPM-doktriinin mukaisesti julkisten menojen kasvua on hillittävä, tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävä julkisessa toiminnassa, verorahoille on saatava parempi vastike sekä julkiset monopolit on purettava ja altistettava kilpailulle (Haveri 2002, 6). *Taulukkoon 1* on pyritty kuvaamaan NPM:n kiistattomat ja kiistellyt ominaispiirteet tutkimuskirjallisuuteen perustuen.

Taulukko 1. NPM:n ominaispiirteet (Hood 1991; Osborne & Gaebler 1992; Lane 2000; Haveri 2002; Lähdesmäki 2003; Hyyryläinen 2004; Tiili 2007; Pollitt & Bouckaert 2011; Herranen 2015; Virtanen & Stenvall 2019; mukailen Gruening 2001, 2)

**Kiistattomat NPM:n
ominaispiirteet** (suurin osa
tutkijoista tunnistaa)

Kiistellyt NPM:n ominaispiirteet
(jotkin tutkijat tunnistavat, mutta ei
suurin osa)

Politiikan tekemisen ja toimeenpanon erottaminen
Tehokkuus ja tulokeskeisyys korostuvat julkisessa toiminnassa
Yritysmäinen toimintatapa
Markkinamekanismin ja kilpailun hyödyntäminen
Sopimuksellisuuden suosiminen
Valinnanvapaus, palvelusetelit ja asiakasmaksut
Yksityistäminen, ulkoistaminen ja kilpailuttaminen
Standardeilla, tulostavoitteilla ja arvioinnilla suuri merkitys
Strateginen suunnittelu ja johtaminen
Laajaa julkista sektoria ei pidetä itsestään selvänä
Julkisten menojen kasvua on hillittävä
Hajauttamisen ja pienten yksiköiden suosiminen
Kansalaisuuden mieltäminen asiakkuudeksi/kuluttajuudeksi
Suoritteiden ja tehtävien määrittely ja mittaaminen
Taloudellisten kannustimien ensisijaisuus
Julkishallintoa johtavat ammattijohtajat
Palvelujen ohjaus erotettava niiden tuottamisesta
Yksityisen sektorin johtamismenetelmien seuraaminen
Tulosperusteinen ohjaus
Laatustandardien ja laatukäsikirjojen käyttöönotto

Hallinnon rakenteiden rationalisointi
Säätelyn kehittäminen
Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien
parantaminen
Erilaiset oikeudellisesti asetetut
budjettirajoittimet
Osallisuuskokeilut ja kansanäänestykset

2.2 NPM:n mukaista yhdenmukaista uudistamispolitiikkaa tapahtuu ympäri maailmaa

1980-luvulta lähtien on koettu yhdenmukaista NPM-uudistamispolitiikkaa ympäri maailman tai näin ainakin jotkut väittävät (ks. Osborne & Gaebler 1992). Jotkut puolestaan ovat todenneet, että NPM:n mukaista uudistamispolitiikkaa on jossain määrin tapahtunut, mutta on kyseenalaista väittää, että se jatkuisi kaikkialla samalla tavalla vääjäämättömästi ja yhdenmukaisesti (Pollitt 2001, 472). Sillä vaikkakin NPM-uudistuspolitiikkaa on toteutettu eri maissa, niin eroja syntyy esimerkiksi hallintokulttuuriin liittyvien tekijöiden myötä. Maakohtaisista eroista huolimatta NPM:n piirteitä ja periaatteita on tunnistettavissa, jotka muodostavat yhteisesti NPM:n. Näihin NPM:n piirteisiin ja periaatteisiin kuuluvat esimerkiksi julkisen sektorin koon ja julkisten menojen kasvun sekä julkisen toiminnan byrokraattisuuden ja tehottomuuden kriittinen arviointi. (Lähdesmäki 2003, 16.) Esimerkiksi vaikka Suomessa on Haverin (2002) mukaan ollut 2000-luvun

alkupuolella käynnissä kunnallisessa johtamisessa paradigmaattinen muutos byrokraattis-legalistisesta hallintoparadigmasta NPM:ään, niin on oletettavasti kuntakohtaisia eroja löytyvän NPM:n soveltamisen suhteen merkittävässä määrin. Tällöin tutkimuksen keskiöön nousee erityisesti se, että millaisia eroja löytyy esimerkiksi kuntakohtaisesti NPM:n soveltamisen suhteen eikä niinkään se, onko sovellettu NPM vai eikö ole, koska Suomi yleisesti tunnetaan tutkimuskirjallisuudessa NPM:n uudistusten mallimaaksi, vaikka NPM ei sovelletakaan täysimääräisesti (Herranen 2015, 30; Lähdesmäki 2003; Temmes 2008).

Monet tutkijat ovat arvioineet NPM:n olevan tietynlainen keinovalikoima hallinnon uudistamiseksi, josta tilanteen mukaan otetaan käyttöön eri keinoja, jolloin NPM voi ilmentyä monenlaisissa yhteyksissä ja eri tavalla riippuen NPM:n soveltamisen kontekstista (Herranen 2015, 30; Randma-Liiv & Drechsler 2017, 599; Hernes 2005, 6). NPM:ään liittyy kuitenkin käsitteellinen ongelma, koska se on hyvin tulkinnanvarainen ja harvat NPM:n määrittelyt vastaavat täysin toisiaan, joka aiheuttaa sekaannusta sen suhteen mikä on nähtävissä NPM:n mukaiseksi uudistuspolitiikaksi (Pollitt 2001). Useissa eri maissa on toteutettu NPM:n myötä hallinnonuudistuksia siten esimerkiksi, että suurten ja hierarkkisten organisaatioiden budjetteja on pilkottu pienemmiksi tuloyksiköittäin, julkisjohtajille on annettu suurempaa taloudellista ja toiminnallista vastuuta sekä tehokkuutta ja taloudellisuutta on aloitettu korostamaan julkisessa toiminnassa (Hyryläinen 2014, 305). Suomessa esimerkiksi tunnetusti sovelletaan kunnallishallinnossa NPM:n mukaista tulosojausta, kilpailua, sopimuksellisuutta, valinnanvapautta, ulkoistamista ja yksityistämistä, mutta samanaikaisesti kunnallishallinnossa hyödynnetään myös toimintamalleja, jotka eivät varsinaisesti ole NPM:n mukaisia, vaan myös sitä vastakkaisia (Haveri 2002, 5). Hernes (2005) on hyvin tuonut esiin omassa tutkimuksessaan, kuinka julkisorganisaatiot reagoivat merkittävästi eri tavalla, kun niissä yritetään soveltaa NPM:n mukaisia julkisjohtamisen välineitä riippuen muun muassa hallintokulttuurista, organisaation historiasta, eri ammattiryhmien valtasuhteista, julkisjohtamisen liikkumatilasta ja luottamuksesta.

Turner (2002) on luonut käsitteellisesti mielenkiintoisen havainnon NPM:stä, että sitä voi käsitellä menu-ajattelun pohjalta, jossa julkisorganisaatiot valitsevat NPM:stä vain tiettyjä harkittuja julkisjohtamisen välineitä käyttöönsä kuten menusta eri osia. Tähän pohjautuen voi myös kyseenalaistaa eri maiden NPM:n mukaisen uudistamispolitiikan yhdenmukaisuuden, sillä lähtökohtaisesti mailla on erilaiset lähtökohdat NPM:n omaksumiseksi ja samanaikaisesti maat ovat esimerkiksi hallintokulttuurin kannalta jokseenkin erilaisia, jolloin ne eivät välttämättä halua ylipäättään täysimääräisesti soveltaa NPM:n tarjoamaa menua. ”Jokaisella maalla on oma hienostunut makunsa”. Puoluepolitiikalla on myös merkitystä siltä kannalta, että miten NPM:n

tarjoamaa menua aletaan käytännössä soveltamaan sekä mitä menun osia valitaan toimeenpantavaksi. Tästä päätellen Turnerin vertauskuva NPM:stä menuna tarjoaa mielenkiintoisen lähtökohdan sille, että miten yhdenmukaisuutta tai ylipäättään sen mahdollisuutta tulisi tulkita NPM:n suhteen.

NPM:n myötä monikansallinen diskurssi on tullut hallinnon uudistamisen keskiöön, jolloin naapurimaiden merkitys on vähentynyt ja ideat koskien hallinnon uudistamista ovat muuttuneet luonteeltaan yhä kansainvälisemmiksi. OECD:llä on ollut erityisen keskeinen rooli NPM:n levittämisessä, sillä sen toiminnan kautta sen jäsenvaltiot ovat saaneet tietoa NPM:n soveltamisen käytännöistä. (Hyyryläinen 2014, 299.) Suomen hallinnon kehittämisessä kansainvälistyminen tapahtui 1980-luvulta lähtien yhä voimakkaammin ja hallinnon uudistamista ohjasivatkin NPM:n mukaiset periaatteet (Haveri 2002, 5). Toisaalta Herranen (2015, 27) on todennut, että NPM-oppien tämänhetkinen ilmeneminen suomalaisessa valtionhallinnossa on epäselvä ja varsinaiselle empiiriselle tutkimukselle olisi tarvetta. Samanaikaisesti voidaan kuitenkin huomata, että hallinnon uudistamisen tutkimukselle NPM:n kukoistuskauti oli merkittävä vaihe eikä hallinnon uudistamiseen ole kiinnitetty huomiota ikinä yhtä paljon kuin 1970-1990-luvuilla (Hyyryläinen 2014, 298). Temmes (2008, 76) on argumentoinut sen puolesta, että 1990-luvulla toteutettu uudistusten kokonaisuus on ollut tuloksiltaan kiistatta menestys, sillä se on tehokkaasti sopeuttanut hallinnon rakenteita ja ohjausjärjestelmiä vastaamaan julkisten palvelujen kehittyviä laatuvaatimuksia. Suomen kontekstissa on kuitenkin esitetty myös voimakasta kritiikkiä NPM kohtaan esimerkiksi sen suhteen, että NPM ylikorostaa tehokkuutta ja NPM:än kannustamat johtamiskeinot vieroksuttavat julkisen sektorin ammattilaiset omasta ammattietiikastaan (Siltala 2008, 442).

Hallinnon uudistamiseen liittyviä ideoita omaksutaan tyypillisesti naapurimaista, jota voidaan perustella tiiviillä suhteilla ja kulttuurisella yhdenmukaisuudella. Esimerkiksi Suomi on tyypillisesti katsonut mallia Ruotsista, mutta 1980-1990-luvuilla Suomi alkoi ottamaan mallia yhä enemmän muilta mailta. (Hyyryläinen 2014, 304.) Ylipäättään Suomessa julkisen hallinnon uudistamisessa ulkomainen vaikutus on ollut perinteisesti vahvaa ja vaikkakin Ruotsin toteuttamat uudistukset hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa olivat keskeisiä silloisessa toimintaympäristössä myös Suomen kannalta, niin Ruotsin tarjoama esimerkki on yhä enenevässä määrin korvaantunut kansainvälisemmällä esikuvilla (Lähdesmäki 2003, 86). Lisäksi Temmes (2008, 72) on todennut, että NPM-mukainen hallintopolitiikka on ollut Suomessa selvästi aktiivisempaa kuin Ruotsissa ja lähes samaa tasoa kuin vastaavasti Tanskassa.

Taulukossa 2 on kuvattu NPM:n yhdenmukaistumisen tutkimisen eri tasoja Pollitt (2001) esittämän mukaisesti. Pollitt on erotellut NPM:n yhdenmukaistumisen tutkimisessä diskurssin tason, päätöksenteon tason, toimintapolitiikan tason ja tuloksien tason. NPM:n diskurssin tasolla havainnoidaan yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia esimerkiksi julkisorganisaatioiden tavassa kommunikoida NPM:n näkökulmasta, jolloin tätä voidaan tutkia muun muassa vertailemalla kuntastrategioita tai kunnan julkisjohtajien haastatteluja. Yhdenmukaisuus diskurssin tasolla voi näkyä esimerkiksi samanlaisena käsitteellisenä ymmärryksenä joistakin julkisorganisaatioiden haasteista kuten kuntien näkeminen tehottomina ja byrokraattisina. Puolestaan NPM:n päätöksenteon tason yhdenmukaisuuden tutkimisessä on kiinnitettävä huomiota millaisia uudistamista koskevia päätöksiä julkisorganisaatiot tekevät ja kuinka yhdenmukaisia ne ovat suhteessa toisiinsa. Päätöksenteon tason yhdenmukaistuminen voisi ilmetä NPM:n mukaisesti esimerkiksi kuntien päätöksinä hyödyntää enemmän yksityisen sektorin johtamismenetelmiä. Toimintapolitiikan tasolla tutkitaan yhdenmukaisuutta sen suhteen, että kuinka käytännössä esimerkiksi kunnat toimivat eli ovatko ne omaksuneet osaksi toimintaansa muun muassa tulosohjauksen ja palvelusetelijärjestelyt palvelutuotannossaan, jotka viittaisivat NPM:n ainakin jonkinlaiseen ilmentymiseen. Toisaalta NPM:n tuloksien tason yhdenmukaisuutta on erityisen haastavaa tutkia, sillä se vaatii laaja-alaista arviointitietoa NPM:n soveltamisesta käytännössä, jolloin olisi havainnoitava myös toivotut ja ei-toivotut lopputulokset NPM:n liittyen. Vaikkakaan tässä tutkielmassa ei tutkita yhdenmukaisuutta, niin *Taulukko 2* havainnollistaa osin myös sitä, mihin tässä tutkielmassa kiinnitetään huomiota. Käytännössä tämä tutkielma kiinnittää huomion NPM:n diskurssin tason lisäksi NPM:n päätöksenteon tasoon, jotka ovat tutkimuksellisesti myös helpommin ja vaivattomammin tutkittavissa verrattuna NPM:n toimintapolitiikan tasoon ja NPM:n tuloksien tasoon. Lisäksi NPM:n yhdenmukaistumisen näkökulmasta kannattaa huomata, että esimerkiksi samankaltaiset päätökset NPM:n soveltamisesta eivät johda suoraan samanlaisiin käytäntöihin kunnissa ja ylipäätään tulokset voivat poiketa suurestikin toisistaan, kun NPM:n mukaista uudistamispolitiikkaa sovelletaan soveltuvin osin kuntien monista toimintaympäristön tekijöistä riippuen. (Pollitt 2001, 477-478; Hyyryläinen 2014, 300.)

Taulukko 2. NPM:n yhdenmukaistumisen tutkimisen tasot (muokattu Pollitt 2001)

Yhdenmukaistumisen ilmentymisen taso	Miten yhdenmukaistuminen ilmenee tasolla?
1) NPM:n diskurssin taso	Yhä useampi kuntatoimija käyttää <i>puheissaan tai kirjoituksissaan</i> samanlaisia käsitteitä kuten tulosohjaus, palvelusetelit ja tuloksellisuustarkastus yms.
2) NPM:n päätöksenteon taso	Yhä useampi kunta <i>päättää</i> hyödyntää esimerkiksi samanlaisia organisaatorakenteita tai julkisjohtamisen välineitä kuten yksityisen sektorin johtamismenetelmiä, sopimuksellisuutta, kilpailuttamista ja laatustandardeja yms.
3) NPM:n toimintapolitiikan taso	Yhä useampi kunta <i>käytännössä</i> toimii samalla tavalla eli esimerkiksi omaksuu tulosperusteisen ohjauksen osaksi julkisjohtamisen toteuttamista, hyödyntää strategista suunnittelua toiminnassaan laajasti ja soveltaa yksityisen sektorin johtamismenetelmiä yms.
4) NPM:n tuloksien taso	Yhä useamman kunnan omaksuttua käytännössä NPM:n mukaisia ominaispiirteitä voidaan lopulta tutkia <i>toivottujen ja ei-toivottujen lopputuloksien</i> yhdenmukaisuutta.

2.3 NPM doktriinina

NPM on kuvattu eräänlaisena johtamisdoktriinina, jonka avulla on kuvattu normatiivisia periaatteita julkisen johtamisen uudistamiseksi ja parantamiseksi. Tässä muodossa se antaa doktriinina ohjeita julkisen johtamisen organisoimiseksi mahdollisimman optimaalisella tavalla, mutta kuitenkin tarjoamatta yksiselitteistä määritelmää julkiselle johtamiselle. Doktriinina NPM pyrkii osoittamaan, että sen sisältämät oppilauseimat ovat välttämättömiä oikeanlaisen julkisen johtamisen toteuttamiseksi ja julkisen johtamisen kehittämiseksi. (Lähdesmäki 2003, 9-10.) Doktriineissa tapahtuvat muutokset hallintoajattelussa perustuvat ainakin osittain eri toimijoiden arvioihin pitkän ja lyhyen aikavälin muutoksesta julkisessa hallinnossa. Lisäksi poliittiset toimijat ovat nähneet hallinnon kehittämisen doktriinit tavaksi hallita muutosta tai argumentoida sen puolesta. (Temmes 1996, 90-91.) NPM-doktriinin keskiössä on väittämä siitä, että julkinen hallinto on luonteeltaan yleensä tuhlaileva ja tehoton (Haveri 2002, 6). NPM kuvaa doktriinina niitä samantyyppisiä hallinnon uudistamisen ideoita, joita toimeenpantiin esimerkiksi Australiassa, Kanadassa, Uudessa-Seelannissa, Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa 1970- ja 1980-luvuilla (Lynn Jr 2006, 107).

Hood (1991, 4-5) on kuvannut NPM väljäksi termiksi käsitteellisesti, jonka käytännöllisyys on nojautunut siihen, että sen avulla on kyetty kuvaamaan sitä kehityssuuntaa, joka on vallinnut hallinnonuudistamisessa monissa OECD:n jäsenvaltioissa. NPM:ää ovat tukeneet Hoodin näkemysten mukaan kuitenkin monenlaiset toimijat, jotka ovat omaksuneet osin eri painotuksia NPM-doktriinin sisäisesti, ja siten nämä kaikki esitetyt doktriinin osat eivät välttämättä ole läsnä jokaisessa hallinnonuudistamisen tapauksessa. NPM-doktriinia ei myöskään voida nähdä täysin johdonmukaisena oppikokoelmana, koska sillä ei ole yksittäistä selkeää teoreettista lähtökohtaa, vaan sen sisältämät oppilauseimat ovat paikannettavissa useisiin eri teorioihin kuten julkisen valinnan teoriaan, managerialismiin sekä yksityisen sektorin johtamismallien jäljittelemiseen muun muassa (Haveri 2002, 5-6; ks. myös Gruening 2001, 1). Siihen on myös kiinnitetty NPM suhteen huomiota, että doktriinin kehittymisen alkuaikoina ei ollut tunnistettavissa tutkijoiden keskuudessa mitään selkeää ja yksimielistä käsitystä doktriinin sisällöstä, vaan doktriinin sisältö täsmentyi ajan kuluessa (Hood & Peters 2004, 268). Tässä tutkielmassa on omaksuttu NPM-doktriinin muodossa teoreettisen viitekehyksen pohjaksi, joka on kuvattu *Taulukossa 3*.

Taulukko 3. NPM-doktriinit kuntakontekstissa (Lähdesmäki 2003, 58; muokattu Hood 1991, 4-5)

Numero	Doktriini	Doktriinin tarkoitus	Doktriinin perustelu
1	Kunnan johtaminen edellyttää ammattimaista otetta.	Kunnan julkisjohtajien tehtävänä on aktiivisesti ohjata alaisensa organisaation toimintaa. Sitä varten kunnan julkisjohtajille on annettava toimintavapautta.	Kunnan julkisjohtajien vastuu edellyttää velvollisuuksien selkeää määrittelyä, eikä vallan epämääräistä hajauttamista.
2	Kunnan toiminnan arviointia varten tulee olla tarkat kriteerit.	Kunnan toiminnan päämäärät ja tavoitteet määritellään sekä asetetaan tehokasta toimintaa kuvaavat mittarit.	Kunnan julkisjohtajien vastuu edellyttää selkeästi asetettuja päämääriä. Tehokas toiminta tarvitsee tavoitteiden toteutumisen seurantaa.
3	Kunnan on kiinnitettävä enemmän huomiota suoritteisiin ja aikaansaannoksiin.	Kunnan resurssien allokointi sekä palkitseminen on suhteutettava suoriutumiseen.	Kunnallisessa toiminnassa tulokset ovat tärkeämpiä kuin menettelytavat.
4	Kunnan on hajautettava hallintoaan ja madallettava organisaatorakenteitaan.	Kunnassa suositaan vaihtoehtoisia palvelujen tuottamismalleja.	Kunnan tehokkuus lisääntyy.
5	Kilpailua on lisättävä kuntasektorilla.	Kunnassa hyödynnetään sopimusmenettelyä ja kilpailutetaan hankintoja.	Kilpailulla alennetaan kustannuksia ja parannetaan kunnallista toimintaa.

6	Kunnan tulee omaksua yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä.	Siirrytään tiukasti säännelystä, byrokraattisesta ja hierarkkisesta toiminnasta kohti joustavampia käytäntöjä henkilöstön rekrytoinnissa ja palkitsemisessa.	Kunnallisia organisaatioita voidaan johtaa paremmin.
7	Kunnan resursseja on käytettävä säästävällä ja kurinalaisella tavalla.	Kunnan menoja leikataan ja ohjeistusta resurssien käytössä lisätään.	Kuntien resurssien käyttöä voidaan arvioida uudelleen sekä pyrkiä saamaan enemmän aikaan pienemmällä panoksilla.

2.4 Julkinen sektori byrokraattinen, hidas ja tehoton

”Julkisen johtamisen merkitys on viime kädessä kiinni siitä, miten suuri osuus yhteiskunnan resursseista on uskottu sen piiriin” (Temmes 1991, 74). Salminen (1993, 43) arvioi hyvinvointivaltion tulevan monien reformien ja reformivaatimusten kohteeksi 1990-luvulla, jonka myötä julkisen sektorin kasvua tulnaisiin rajoittamaan koskien hallintoa ja hallinnon rakenteita, virkamieskuntaa sekä valtion ja kuntien toimintoja ja tehtäviä. Puolestaan Temmes (1996, 96) on kytkenyt NPM-uudistuspolitiikan hyvinvointivaltioiden johtavaksi uudistamisen filosofiaksi 1990-luvulla, jolla on ollut myös vaikutusta siitä näkökulmasta, että millaista doktriinia noudatetaan suomalaisessa hallinnon uudistamisessa nykyään. Suomen tapauksessa NPM tulee kytkeä 1990-luvun alun talouden lamaan, julkisen velan kasvuun, kansainvälistymiskehitykseen ja liittymiseen Euroopan unioniin. Tämän lisäksi Suomen julkista sektoria koskevat uudistukset ovat perustuneet samantyyppisiin ongelmiin kuin vastaavasti muissa maissa, jotka ovat päätyneet NPM-uudistuspolitiikan omaksumiseen. NPM:n mukaisesti vaatimukset parantaa tehokkuutta ja tuottavuutta nousivat, julkisen hallinnon paisumista aloitettiin arvostella, hyvinvointivaltion ylläpidon mielekkyyttä kyseenalaistettiin, julkinen byrokratia koettiin taloudellisesti kalliiksi ja byrokraattinen holhous epätarkoituksenmukaiseksi. (Lähdesmäki 2003, 18-19.) NPM:n myötä hallinnon juristimonopolille muodostui hallintokulttuurinen oppositio, joka hallinnon uudistamisessa halusi ohjaavien periaatteiden löytyvän organisaatioteorioista ja liikkeenjohdosta (Haveri 2002, 5). Esimerkiksi Temmes (1991, 198-199) onkin pitänyt juristimonopolia suomalaisena erikoisuutena ja pitänyt toivottavana kehityksenä johtavien virkamiesten koulutustaustojen moninaistumista.

NPM:n omaksuminen on siten Suomessa nähty hyvinvointivaltion ongelmien kautta, jolloin esimerkiksi julkisorganisaatiot koetaan tehottomina ja byrokraattisina sekä laajat julkiset palvelut

liian raskaina taloudellisesti. Lisäksi NPM on korostanut sitä, että laaja julkinen sektori ei voi olla itsetarkoitus. NPM:n yhtenä lähtöoletuksena voidaan pitää yritysmäisen toimintatavan tavoittelua, jolloin esimerkiksi yksityisen sektorin johtamismenetelmien ajatellaan parantavan julkisjohtamista. Tästä näkökulmasta NPM:n ajattelussa on huomattavissa ajatus siitä, että julkisorganisaation tulisi toimia kuten yritys, jotta se voisi olla tehokas, kustannustietoinen ja tuloksellinen. (Nyholm ym., 2016.) 1990-luvulla Suomessa tapahtui uusliberalistinen suunnanmuutos, jossa hyvinvointivaltiota nähtiin tarpeelliseksi uudistaa, sillä hallintokoneiston ajateltiin kasvaneen suhteettomasti (Herranen 2015, 30). Tämän myötä aloitettiin keskustella myös siitä, että kuinka kyvykäs tai kyvytön julkishallinto oli vastaamaan kansalaisten tarpeisiin ja vaatimuksiin (Maor 1999, 5). Jotta NPM:ää kuitenkin voitaisiin käytännössä soveltaa julkisjohtamiseen, niin huomio alkoi kiinnittymään muun muassa tulostehokkuuteen ja julkishallinnon tuloksellisuuteen, mutta ne eivät itseasiassa olleet luonteeltaan uusia, sillä samoja käsitteitä oli käytetty keskustelussa 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkupuolella Suomessa ja ulkomailla (Meklin 1991, 121).

Hyvinvointivaltion keskeiset uudistukset oli toteutettu 1980-luvulle tultaessa ja samanaikaisesti hyvinvointivaltion kehityksen käännekohta henkilöstön määrällä mitaten saavutettiin vuonna 1988, jonka jälkeen NPM:n mukaisten uudistusten myötä on vähennetty erityisesti valtion henkilöstöä, mutta kuntien työntekijämäärä kääntyi myös tuolloin laskuun (Temmes 2008, 71-72). Yleisesti OECD-maissa julkisen sektorin kasvu oli tyypillistä 1980-luvulle asti ja talouden kehittyessä suotuisasti eivät julkisen sektorin ongelmat näkyneet. Hallinnonuudistusten taustalla on usein julkisen sektorin kasvu ja sitä koskevat ongelmat, joka on nähtävissä myös NPM:n tapauksessa, sillä huoleksi alkoi nousta myös Suomessa, että toimiiko julkinen sektori tarpeeksi tehokkaasti vai tuleeko julkisen sektorin kasvua rajoittaa tai julkisia menoja jopa vähentää. (Lähdesmäki 2003, 13-14.) NPM-doktriinina on ollut olemukseltaan myös eräänlainen antiteesi useiden maiden julkishallinnon perinteisille piirteille kuten byrokratialle ja hallinnolliselle päätöksentekojärjestelmälle. NPM:n keskeinen väittäjä on, että julkishallinto on tyypillisesti tuhlailtavaa ja tehotonta, josta johtuen julkisten menojen kasvua tulee hillitä, tuottavuutta ja tehokkuutta on julkisessa toiminnassa lisättävä sekä verorahoille on saatava parempaa vastiketta. (Haveri 2002, 6.) Tämän myötä NPM on lisännyt markkinaperustaisuutta ja yksityistämistä vahvistavia käytäntöjä julkisella sektorilla, sillä yksityisten toimijoiden ajatellaan tuovan joustavuutta ja kustannustehokkuutta julkisten palvelujen järjestämistä koskien (Virtanen & Stenvall 2019).

Suomea on NPM:n suhteen kuvailtu avoimeksi, sillä se on monelta osin soveltanut NPM:n mukaista uudistuspolitiikkaa, mutta kuitenkin valinnut omiin tarpeisiinsa soveltuvimmat NPM:n

toteuttamismuodot. Suomi ei ole hyödyntänyt suurelta osin yritysmaailman johtamiskonsultteja hallinno uudistuksien toteuttamisessa kuten esimerkiksi Iso-Britannia. Lisäksi puoluepoliittisilla tekijöillä ei ole Suomen tapauksessa ollut merkittäviä vaikutuksia, vaan keskiössä ovat olleet yksittäiset poliitikot ja valtionhallinnon ylimmät virkamiehet. NPM:n mukaisen uudistamispolitiikan toteuttamiseen ei ole Suomessa liittynyt vahvoja ideologisia syitä kuten Yhdysvalloissa Ronald Reaganin presidenttikaudella tai Iso-Britanniassa Margaret Thatcherin pääministerikaudella. Neuvostoliiton hajoamisella oli Suomen kannalta myös suuri merkitys NPM:n näkökulmasta, sillä kriisiytynyt talouden tilanne mahdollisti myös mittavien uudistusten toimeenpanon kuten kehysbudjetointiin siirtymisen valtiontaloudessa. (Pollitt & Bouckaert 2011.) Ylipäätään Suomi on nähty NPM:n suhteen pragmaattisena uudistajana, jossa NPM on omaksuttu 1980-luvun loppupuolella keinona modernisoida julkishallintoa asiakasorientoituneemmaksi. Toisaalta erityisesti kustannusten hillintä nousi suureen rooliin 1990-luvulla talouden laman tullessa. (Smith & Rauhut 2019, 63.) Suomen tapauksessa myös kuten monissa muissa maissa yhteiskunnalliseen keskusteluun nousi hallinnon byrokratisoituminen ja hallinnon huono palvelukyky, joilla osaltaan perusteltiin NPM:n mukaista uudistuspolitiikkaa (Herranen 2015, 30).

Tuottavuuden lisääminen ja palvelujen tehostaminen ovat olleet keskeisiä uudistustavoitteita 2000-luvulla kunnallishallinnossa. NPM:n mukaan julkishallinnon merkitystä palvelutuotannossa tulisi vähentää ja markkinoiden pitäisi antaa toimia vapaammin, koska julkinen byrokratia toimii tehottomasti ja resursseja tuhlaillen sekä lisäten kansalaisten verotaakkaa. Suomessa NPM-uudistuksia on perusteltu muun muassa palvelutuotannon turvaamisella ja hallintorakenteiden rationalisoinnilla. Lisäksi suomalaista NPM-uudistuspolitiikkaa on luonnehdittu pragmaattiseksi ja konsensushenkiseksi. (Lähdesmäki 2011, 76-78.) On kuitenkin huomioitava, että vaikka Suomi on erityisesti valtionhallinnon osalta ollut Pohjoismaiden aktiivisin NPM-uudistusten toteuttaja erityisesti 1990-luvulla, niin kunnallishallinnossa ei ole ollut samanlaista strategisuutta hallinnon kehittämisessä, josta johtuen NPM-doktriinia sovelletaan kunnissa epätasaisesti (Temmes 2013, 222). ”Kunnallishallinto edustaa yhteiskunnassa variaatiota siinä kun valtionhallinto edustaa yhdenmukaisuutta” (Haveri 2002, 1).

2.5 Kuntalaisista asiakkaita

Yksi NPM:n tärkeä piirre on korostaa kuntalaisten asemaa asiakkaina julkisten palvelujen järjestämisessä, jossa yhdistyy NPM:n painotus tehokkuudesta ja kilpailusta. NPM rakentuu myös sen ympärille, että julkisten palveluiden tulisi olla mahdollisimman responsiivisia asiakkaiden

mieltymyksissä tapahtuville muutoksille. Jotta tämä kuitenkin voi tapahtua, niin se edellyttää NPM:n mukaan markkinalogiikan tuomista osaksi julkishallintoa ja julkisten palvelujen järjestämistä tämän mukaisesti. (Aberbach & Christensen 2005, 226.) Tätä vasten on kuitenkin esitetty kritiikkiä, että NPM itsessään heikentäisi esimerkiksi julkisesti järjestettyjen palvelujen saatavuutta, koska painopiste on yksittäisissä kuntalaisissa asiakkaina eikä sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa (Andrews & Van de Walle 2013, 765). Osana NPM:ää julkisten palvelujen ulkoistaminen nousi keskusteluun 1980-luvulta lähtien keinona pienentää julkista sektoria ja toisaalta lisätä kansalaisten valinnanvapautta asiakkaina, mutta se ei läheskään kaikissa tapauksissa ole johtanut julkisten menojen pienentymiseen, joka voi johtua esimerkiksi palveluiden koordinoimiseen liittyvien kustannusten kasvusta. Kun on otettu käyttöön erilaisia markkinatyyppejä julkisen politiikan välineitä kuten ulkoistamista, niin sopimussuhteet ovat monimutkaistuneet eri toimijoiden välillä, jolloin seurauksena on ollut lisääntyvät transaktiokustannukset. (Alonso, Clifton & Díaz-Fuentes 2015, 656-657.)

NPM:n mukaisen taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimusten toteuttamisen on nähty vaativan yksilöiden valintojen mahdollistamista julkisissa palveluissa, jolloin yksilöiden täytyy olla mahdollista tehdä todellisia ja vapaita valintojaan julkisia palveluita käyttäessään. Lisäksi kun NPM korostaa kilpailua keinona kustannusten alentamiseen, niin äärimmäisenä tulkintana julkiset organisaatiot nähdään riippuvaisina asiakkaistaan, joka johtaa muun muassa niiden aseman ja henkilöstön palkkauksen määräytymiseen markkinakelpoisuuden perusteella. (Haveri 2002, 7.) Keskeinen osa NPM:ää onkin, että julkisten palvelujen tulisi olla mahdollisimman asiakasorientoituneita, jotta julkinen sektori ei palvelisi byrokratiaa itsessään, vaan nimenomaisesti kuntalaisia asiakkaina (De Araújo 2001, 916-917).

Tämän lisäksi NPM yhdistää julkisten palvelujen laadun asiakasorientoituneeseen asenteeseen, jossa laatua pyritään varmistamaan esimerkiksi yksityiseltä sektorilta lainatuilla menetelmillä (Pollitt 2003, 28). Kriittisenä huomiona voidaan kuitenkin esittää, että julkisen sektorin henkilöstö on vaikea sitouttaa tehokkuuteen pyrkiviin muutoksiin, jos julkista toimintaa ja palveluita supistetaan sekä muutetaan markkinalähtöisiksi tai valinnanvapauteen perustuviksi. Mutta lisäksi on esitettävä kysymys siitä, että kuinka julkisia palveluita voidaan kehittää ylipäätään laadukkaammiksi, mikäli niihin käytettäviä resursseja vähennetään ja olemassa olevatkin resurssit ovat jatkuvan tarkkailun alla tehokkuusvaatimusten vallitessa. (Virtanen & Stenvall 2019, 44-46.) NPM:än ongelmaksi voidaan myös huomata, että sen mukaisessa käsityksessä kuntalainen tyypistyy asiakkaan rooliin, joka muun muassa ei ota huomioon sitä, kuinka joillakin kuntalaisilla on enemmän voimavaroja esimerkiksi vaatia oikeuksiaan toteutettaviksi ja toimeenpantaviksi

(Aberbach & Christensen 2005, 236). Suomessa sosiaali- ja terveystalouden uudistamisessa konsumerismia on ollut myös näkyvissä ja ihmiset ovat yhä kriittisempiä palveluita kohtaan ja ovat oppineet vaatimaan oikeuksiaan julkisiin palveluihin, mutta tämän lisäksi vapaan valinnan mahdollisuus on alkanut korostua ja myös markkinoistuminen, joka on tuonut mukanaan yksilökeskeisemmät asenteet (Soila & Kaarakainen 2018, 271). Temmeksen (1991, 193) mukaan tätä voidaan lähestyä siltä kannalta, että arvo- ja asennemuutokset ovat seurausta kansalaisten vaikuttamisvalmiuksien muutoksesta, jolloin kansalaiset osaavat myös vaatia enemmän.

Toisaalta NPM:n mukaista julkisten palvelujen laadun arviointia voidaan arvostella siitä näkökulmasta, että tuloksia ja tehokkuutta painottaen se ei ota huomioon, että kaikkia toiminnan päämääriä ja tavoitteita ei ole mahdollista määritellä numeerisesti, jotta niitä voitaisiin tehokkaasti seurata ja valvoa (Haveri 2002, 9). Sekin on hyvin tiedetty, että esimerkiksi tuloksellisuuden parantaminen voi vaatia kulttuurillista muutosta, joka voi itsessään olla raskas prosessi toteutettavaksi julkisten palvelujen laadun kehittämiseksi (Verbeeten & Speklé 2015, 955). NPM on omaksunut poikkeuksellisen vahvan asiakasorientoituneisuuden ja se on myös onnistunut esimerkiksi saavuttamaan joitakin merkittäviä parannuksia siihen millä tavalla virastot käsittelevät saatua palautetta Iso-Britanniassa (Dunleavy ym. 2006, 475). Suomessa kansalaisten tyytymättömyys julkisiin palveluihin on liittynyt muun muassa asioinnin hitauteen, palvelukulttuuriin, palvelujen joustamattomuuteen ja asiakkaiden tarpeiden huonoon huomioimiseen (Lähdesmäki 2003, 17).

Esimerkiksi Suomi omaksui 1980-luvun loppupuolella NPM mukaisia välineitä, joilla haluttiin uudistaa julkishallintoa modernimmaksi ja asiakasorientoituneemmaksi. Näitä muutoksia voi kuitenkin kuvailla luonteeltaan pragmaattisiksi ja yksittäistapauksellisiksi. Erityisesti kuitenkin Suomessa oli nähtävissä 1990-luvun alkupuolella, että keskeiseksi kysymykseksi muodostui kustannusten hillintä laman vallitessa. (Smith & Rauhut 2019, 63-64.) Lisäksi on todettava, että Suomen tapauksessa 1990-luvun lama ja siihen liittynyt julkisen talouden kriisi mahdollistavat uudistusajattelun läpiviemistä (Haveri 2002, 7). Mielenkiintoista on, että Holkerin ja Ahon hallitusten aikana hallinnon kasvu joutui kritiikin ja myös toimenpiteiden kohteeksi, mutta päähuomio uudistamisessa keskittyi kuitenkin ensisijaisesti palvelusuuntautuneen julkishallinnon kehittämiseen, mutta myös toissijaisesti julkishallinnon supistamiseen, uudenlaisten organisaatiomuotojen kehittelyyn ja toimintatapojen uudistamiseen (Lähdesmäki 2003, 235). Kokonaisuudessaan Suomessa on ollut nähtävissä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden käyttäjän roolissa muutoksia kuluttajamaisempaan suuntaan, jota pyrki edistämään muun muassa

myös Sipilän hallitus omalla sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen terminologiallaan (Soila & Kaarikainen 2018, 270).

2.6 Sopimuksellisuudella tuloksia

NPM on lisännyt sopimuksien käyttöalaa merkittävästi julkisessa toiminnassa ja myös edistänyt sopimuksellisuuden roolin kasvua julkisessa toiminnassa (Lane 2000, 7). NPM:n myötä erilaisten sopimusten hallinnointi on saanut suuren painoarvon, sillä esimerkiksi monet julkishallinnon tukipalvelut on päätetty ulkoistaa ja saattaa siten kilpailun alaiseksi (Pollitt, Van Thiel & Homburg 2007, 4). Tällä tavoin NPM:n mukainen doktriini on tukenut julkisten palvelutehtävien siirtämistä markkinoille, jolloin julkisen sektorin ei välttämättä itse tarvitse tuottaa kaikkia kansalaisten tarvitsemia palveluita, vaan niitä tapauskohtaisesti harkiten voidaan ostaa markkinoilta. NPM:n omaksuminen on siten muuttanut julkisen vallan roolia, tehtäviä ja vastuita, joka on johtanut yksityistämiseen, kilpailuttamiseen ja tilaaja-tuottajamallien soveltamiseen. (Lähdesmäki 2011, 76.) On kuitenkin mahdollista, että kunnallishallinnossa palvelujen ulkoistaminen ja järjestäminen erillisten palveluyksiköiden kautta lisää tehokkuutta, mutta samanaikaisesti heikentää niiden koordinaatiota ja hallinnon demokraattista ulottuvuutta. (Haveri 2011, 133).

Nykyisin sopimusmenettelyä sovelletaan laajasti julkisen sektorin ohjaamiseen ja johtamiseen markkinaohjausvälineenä. Kunnat käyttävät myös markkinaohjausvälineinä muun muassa käyttäjämaksuja, palveluseteleitä ja sisäistä hinnoittelua. Lisäksi julkisella sektorilla tulohajautuksessa voidaan hyödyntää sopimuksellisuutta, joka näyttää suomalaisittain merkittävältä toimintatavalta. (Hyyryläinen 2004, 14.) NPM korostaa kilpailun merkitystä julkisten palvelujen järjestämisessä ja tämän mukaisesti erilaiset julkiset monopolit pitäisi altistaa kilpailulle, joka tarkoittaa muun muassa julkisten palvelujen yksityistämistä, yhtiöittämistä, kilpailuttamista tai siirtämistä kokonaan markkinavoimien ohjattavaksi. Lisäksi NPM:n mukaisesti perinteisesti byrokraattiseen ajattelutapaan kuuluvat hierarkkiset suhteet tulisi korvata sopimusjärjestelyillä, jotka sisältävät ideaalitalanteessa selkeästi mitattavat tehokkuutta koskevat tavoitteet tulovastuun toteutukseksi. Sopimuksellisuutta voidaan NPM:n mukaan edistää myös ottamalla käyttöön yksityisen sektorin johtamismenetelmiä kuten tulospalkkausjärjestelyjä henkilöstöhallinnossa. (Haveri 2002, 9-10.) Tulovastuu edellyttää kuitenkin tuloksellisuuden osoittamista, joka toteutetaan mittaamalla ja arvioimalla tuloksia eli tulospalkkausjärjestelyjen edistäminen julkisella sektorilla edellyttää yhä enemmän tulosmittareiden asettamista (Lähdesmäki 2003, 78).

NPM:n mukaisesti ympäri Eurooppaa julkinen sektori on yrittänyt parantaa julkisia palveluja käyttämällä markkinaehtoisia toimintatapoja kuten ulkoistamista, näennäismarkkinoita, yksityistämistä ja palveluseleitä. Näiden on ajateltu NPM:n mukaisesti lisäävän julkisen palvelutuotannon tehokkuutta ja asiakaskeskeisyyttä julkisissa palveluissa. (Dan & Andrews 2016, 301-302.) NPM:n tukee myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, sillä niiden uskotaan myös edistävän julkisen toiminnan tehokkuutta ja parantavan taloudellisuutta julkisten palvelujen järjestämisessä (Teisman & Buuren 2007, 187). Julkishallinto on NPM-doktriinin mukaan tehoton ja sen toimintaa tulee tehostaa, jolloin ulkoistaminen on NPM:n mukaan keino säästää kustannuksissa, lisätä kilpailua ja supistaa hallintoa (Suhonen, Rantakokko & Suhonen 2019, 25). Lisäksi NPM suosii kilpailuttamista sisäisesti ja ulkoisesti, julkisten palvelujen tuotteistamista ja ylipäättään sopimusperusteista toimintatapaa, jotka ovat keskeisiä myös ulkoistamisen näkökulmasta (Komulainen 2010, 70).

Sopimuksellisuus tuodaan NPM-doktriinin mukaisesti julkisen sektorin keskeiseksi ohjausvälineeksi eli esimerkiksi kunnan eri tulosyksiköiden väliset suhteet järjestetään erinäisiin sopimuksiin perustuen. NPM-ajattelussa julkinen sektori toimii tehokkaammin, kun sopimuksissa on selkeästi ja yksiselitteisesti määritelty tavoitteet jokaisen julkisen toimijan osalta tulosvastuun todentamiseksi ja mittaamiseksi. Tällä tavoin sopimuksellisuuden odotetaan poistavan julkisella sektorilla esiintyvän tehottomuuden (Lane 2000, 193.) Sellainen tulkinta NPM:n sopimuksellisuuden korostamisesta on myös syntynyt, että julkisen sektorin keskeiseksi haasteeksi on noussut kyky solmia ja hallinnoida sopimuksia (Hyyryläinen 2004, 79). Prager (2008, 177) on tuonut esiin, että äärimmäisessä tapauksessa NPM:ssä julkisjohtajan rooli tyypistyy erilaisten sopimusten hallinointiin ja sopimuksiin kirjattujen tavoitteiden seuraamiseen sekä riskienhallintaan.

2.7 Julkisjohtajien kaikkivoipaisuus

NPM korostaa johtamisen yleistettävyyttä, jossa esimerkiksi yksityisen sektorin johtamisen periaatteiden ja tekniikoiden ajatellaan sopivan sellaisenaan julkiselle sektorille. Lisäksi NPM:n mukaan julkisjohtaminen on ratkaisu julkisen toiminnan ongelmiin eli käytännössä tähän pohjautuen julkisjohtajat tarvitsevat NPM-ajatteluun perustuen lisää toimintavapautta ja -vastuuta. (Lähdesmäki 2003, 62.) Samanaikaisesti NPM:ssä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoittelussa keskeistä on parempi julkisjohtaminen. NPM-doktriini pyrkii myös muuttamaan joustamattomia, tehottomia, byrokraattisia ja ei-responsiivisiä toimintatapoja, joita ilmenee

byrokratiassa. NPM:n mukaisilla uudistuksilla halutaankin laajentaa julkisjohtamisen mahdollisuuksia, jolloin keskiöön nousevat yritysmaailman esimerkit joustavista päätöksentekomalleista ja menettelytavoista, koska ne eivät ole ottaneet vaikutteita paljoakaan byrokratiasta ja legalismista. (Haveri 2002, 7.) On perusteltua väittää, että NPM:ssä julkisjohtamiselle annetaan erityinen painoarvo julkisen toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Toisaalta kun NPM painottaa voimakkaasti tuloksellisuutta, aikaansaannoksia ja vaikutuksia, niin sen takia julkisessa johtamisessa on korostunut julkishallinnon suorituksia mittaavien ja arvioivien järjestelmien kehittäminen. (Virtanen & Stenvall 2019.) Salminen (1993, 128) on todennut, että 1990-luvun alkuvuosina Suomen julkishallinnon kehittämisen ydin oli siinä, että hallinto siirtyy tuloksista ohjautuvaksi.

” - - NPM-doktriinia voi luonnehtia yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen juurruttamiseksi julkiselle sektorille pyrkimyksessä käyttää julkisia resursseja niin tehokkaasti kuin mahdollista” (Hyyryläinen 2004, 44). Kokonaisuudessaan NPM-doktriini odottaa julkisjohtajilta kyvykkyyttä asettaa selkeitä tulostavoitteita ja hyvän tuloksellisuusmittariston kehittämistä, jonka avulla voidaan tarkasti seurata julkisen toiminnan onnistumista. Tämän lisäksi NPM kannustaa kustannustietoisuuteen, jolloin julkisten varojen käytön on oltava kurinalaista. (Pollitt 2003, 38.) Tulosjohtaminen ja -ohjaus ovat osa NPM:n mukaista ajattelutapaa, jotka näkyvät myös nykypäivän kunnallishallinnossa. Osaltaan tulosohjauksessa yhtenä tavoitteena on esimerkiksi siirtää huomio yksityiskohtaisesta panosten käytön ohjailusta julkisen toiminnan mitattaviin tuloksiin sekä panosten ja tuotosten väliseen suhteeseen. Tulosohjauksella on ollut myös merkittäviä vaikutuksia hallintokulttuurin näkökulmasta. (Haveri 2002, 14-15.) Temmes (1996, 106) on todennut, että NPM-ajattelun mukaisesti julkisten palvelujen tuotannossa on haluttu edistää tulosohjausta, hajauttamista, ”tulosyksiköiden” autonomiaa ja julkisorganisaatioiden selvempää asiakasvastuuta omien asiakaskuntiensä tarpeista. Tulosjohtamisen avulla on lisäksi NPM:n tehokkuuden ja taloudellisuuden kriteerein tarkasteltuna pyritty lisäämään julkisjohtajien toimintavapautta ja samanaikaisesti tiukentamaan tulosvastuuta. Tässä mielessä julkisjohtajille voidaan nähdä keskeinen tehtävä NPM-doktriinin periaatteen ”vastinetta verorahoille” toteuttamisessa käytännössä. (Lähdesmäki 2011, 76.)

NPM-doktriini suosii julkisten palvelujen tuotteistamista yhdistettynä kustannustietoisuuden kasvattamiseen ja esimerkiksi kustannuslaskennan kehittämiseen. Yhtenä NPM:n ideana on luoda itseohjautuvia ja toimintaympäristön vaatimuksiin ketterästi sopeutuvia julkisorganisaatioita, jotka ovat luonteeltaan joustavia ja markkinaohjautuvia. NPM:ssä vahvan asiakasorientaation ajatellaan johtavan laadukkaampiin julkisiin palveluihin, koska kansalaisten vaatimuksiin ja palvelutarpeisiin

suhtaudutaan kuluttajanäkökulmasta. (Diefenbach 2009, 895-897.) Tässä mielessä NPM korostaa julkisen sektorin yrittäjämäisyyttä ja yksityiseltä sektorilta lainattuja johtamismalleja. NPM:ssä julkisjohtajien edellytetään omaksuvan yhä enemmän toimitusjohtajamaisia ominaisuuksia, joilla ajatellaan voitavan parantaa julkishallinnon kustannustehokkuutta, kilpailukykyä ja tuloskeskeisyyttä. (Lähdesmäki 2003, 69-70.) Julkisjohtamisessa tapahtuneet muutokset NPM:n näkökulmasta näyttäytyvät esimerkiksi siinä, että julkishallinto hyödyntää yhä enemmän sopimuksellisuutta, suosii tehokkuutta ja keskittyy tuloksien mittaamiseen (Pollitt 2001, 474).

Julkisen johtamisen näkökulmasta huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että politiikan tekeminen ja toimeenpano erotetaan NPM:ssä toisistaan, jolloin toimeenpanosta vastaa esimerkiksi jokin tietty määritelty kunnallishallinnon palvelukokonaisuus. NPM:n mukaisesti kunnallishallinnossakin tulisi hajauttaa ja luoda itsenäisiä toimeenpanosta vastaavia palvelukokonaisuuksia, jonka ajatellaan edistävän joustavuutta ja herkkyyttä reagoida asiakkailta tuleviin vaatimuksiin. (Virtanen & Stenvall 2019.) Poliitiikan ja hallinnon suhde on ollut muutoksessa NPM:n myötä, sillä NPM:ssä poliittisten päätöksentekijöiden oletetaan omaksuvan enemmän strategisempi rooli (Maor 1999, 8). NPM:n mallin mukaisesti poliittiset päätöksentekijät toimivat siten strategisessa roolissa ja mielipidejohtajina sekä määrittelevät julkisen toiminnan pääperiaatteet kuten strategiset tavoitteet. Puolestaan julkisjohtajat vastaavat käytännön julkisen johtamisen toteuttamisesta sekä ideaalitalanteessa julkisjohtajien onnistumista toimeenpanon suhteen kyetään arvioimaan selkeisiin tavoitteisiin ja tuloksiin perustuen. Todellisuudessa poliittiset päätöksentekijät eivät kuitenkaan sopeudu strategiseen rooliinsa, vaan usein pyrkivät puuttumaan operationaalisen tason toimintaan julkishallinnossa, joka ei vastaa NPM:n mukaista ideaalia. (Pollitt & Bouckaert 2000, 140.) Pohjoismaiden osalta on tutkimustietoa esimerkiksi siitä, että paikallishallinnon tasolla poliittiset päätöksentekijät useinkin haluavat puuttua toimeenpanon yksityiskohtiin, josta johtuen poliittisten päätöksentekijöiden strateginen rooli näyttäytyy vaikealta toteuttaa käytännössä (Tiili 2007, 85). Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että NPM asettaa myös julkisjohtajille hyvin moninaisia ja ristiriitaisiakin vaatimuksia, sillä julkisjohtajien oletetaan olevan yrittäjämäisempiä, luovempia ja ottavan enemmän riskejä, mutta samanaikaisesti ottavan huolellisesti huomioon poliittisten päätöksentekijöiden vaatimukset ja mieltymykset. Lisäksi NPM:ssä korostuu tunnetusti tulosvastuun merkitys arvioitaessa julkisjohtajan onnistumista, mutta merkittävien päätösten tekemisessä on usein ensisijaisesti konsultoitava poliittisten päätöksentekijöiden tahtotilaa, jolloin riskien ottamiseen ei välttämättä kannusteta eikä yritysmäiset toimintatavat toteudukaan. (Pollitt 2003, 83-84.)

2.8 Markkinaehtoiset toimintatavat

Markkinaehtoisia toimintatapoja on hyvin laajasti käytössä julkishallinnossa ja yksittäisenä keskeisenä syynä niiden käyttöönottamiselle on ollut ”vastinetta verorahoille” -ajattelu (Blöndal 2005, 80; Walker, Brewer, Boyne & Avellaneda 2011, 708). Suomessa keskustelu julkisen sektorin markkinasuuntautuneisuuden lisäämisestä alkoi 1980-luvun loppupuolella. Yksityisen sektorin roolin kasvattamista julkisessa palvelutuotannossa aloitettiin tuolloin tavoitella. (Kähkönen 2007, 12.) Monenlaisia markkinaehtoisia toimintatapoja on omaksuttu osaksi julkisen sektorin toimintaa kuten julkisten palvelujen asiakasmaksut, sopimusohjaus, palvelusetelijärjestelyt, näennäismarkkinoiden käyttö, julkisyksityiset kumppanuudet sekä julkisorganisaatioissa eri tulosyksiköiden välillä tapahtuva sisäinen laskutus (Walsh 1995). NPM:n mukaisesti markkinaehtoisten toimintatapojen odotetaan vahvistavan julkishallinnon asiakasorientoituneisuutta ja tuovan kilpailun hyvät ominaisuudet osaksi julkisten palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Ylipäätään Euroopassa on otettu käyttöön markkinaehtoisia toimintatapoja runsaasti, vaikka on havaittavissa ristiriitaa julkisten palvelujen tehokkuuden ja tasa-arvon välillä. (Dan & Andrews 2015, 302.) Markkinaistamisajattelun on pelätty johtavan julkisen toiminnan vaikuttavuuden heikentymiseen ja kansalaisten tasa-arvoisuuden vaarantumiseen sekä virkamiesten toiminnan eettisyyden kyseenalaistumiseen (Lähdesmäki 2011, 79).

NPM:ssä markkinaohjaus nähdään hyvänä keinona uudistaa ja tehostaa julkishallintoa, sillä markkinaohjauksessa julkista toimintaa arvioidaan suoritus-, tuloksellisuus- ja tuottavuuskriteerien perusteella. NPM:n mukaisesti markkinaohjauksessa julkiset palvelut tuotteistetaan ja niitä pyritään mahdollisuuksien mukaan mainostamaan tietyille asiakasjoukkoille, jolloin esimerkiksi kunnan tulosyksikkö omaksuu jonkin asiakasympäristön itselleen hoidettavaksi reviiriajatteluun pohjautuen. Markkinaohjauksen oletetaan tuovan NPM:n haluaman kilpailun ja siten itsekkyyden julkisorganisaation tulosyksiköiden välille, jolloin julkiset monopolit altistetaan kilpailutilanteeseen. Tällä tavoin poliittinen ohjaus menettää merkitystään markkinaohjauksen vahvistuessa julkisessa palvelutuotannossa NPM-doktriinin mukaisesti. (Salminen 1993, 156.) Ahonen (2011, 114) on arvostellut markkinaohjausta, että sitä ei ole mahdollista soveltaa ilman erityisiä lisäkustannuksia. Puolestaan Hyyryläinen (2004, 14) on arvioinut, että ”miksi tekisit itse jos voit ostaakin” -logiikka on laajasti omaksuttu ajattelutapana julkisella sektorilla, joka ilmentää markkinaohjauksen merkittävää lisääntymistä.

NPM:n myötä markkinaohjautuvuuden lisääminen on ollut kuitenkin keskeinen uudistamisen lähtökohta ja se on ollut yhteydessä esimerkiksi vaatimuksiin tehokkuudesta ja kilpailusta.

Markkinaohjautuvuus on käsitteellisesti hyvin moninainen, sillä siihen on liitetty muun muassa markkinaperusteiset toimintamuodot, markkinaohjaus, markkinoistaminen ja markkinaistaminen. (Lähdesmäki 2003, 167.) Julkishallinnossa markkinaohjautuvuus ilmenee muun muassa tilaaja-tuottajamallina, liikelaitostamisena, yhtiöittämisenä, kilpailuttamisena, julkisten palvelujen tuotteistamisena ja yksityistämisenä niiden monissa eri muodoissa (Komulainen 2010, 65). NPM esittääkin julkisten palvelujen järjestämisen keskiöön kilpailua, jossa erilaiset julkiset monopolit on altistettava kilpailulle ja asiakaspalautteelle on annettava aivan erityinen rooli. Lisäksi julkisorganisaatiot näyttäytyvät NPM:n mukaisessa doktriinissa pikemminkin palvelujen järjestäjinä eivätkä palvelujen tuottajina. (Haveri 2002, 8.) Julkiselle sektorille ulkoistaminen saapui 1980- ja 1990-luvulla NPM-ajattelun vahvistuessa, jolloin ulkoistamisella tavoiteltiin pääasiallisesti kustannuksissa säästämistä, kilpailun lisäämistä ja julkishallinnon supistamista (Suhonen, Rantakokko & Suhonen 2019, 25). NPM:n mukaan hierarkkiset suhteet on korvattava markkinamaisilla suhteilla, jolloin organisaatioiden sisällä ja eri organisaatioiden välillä suhteet järjestetään erilaisin sopimusjärjestelyin (Haveri 2011, 136). Temmeksen (1991, 201) mukaan julkishallintoa on kevennettävä ja joustavoitettava NPM:n mukaisesti esimerkiksi tekemällä tulosityksikköjakoa, yhtiöittämistä ja muuttamalla organisaatorakenteita siten, että ne ottaisivat kansalaiset huomioon paremmin asiakkaina.

NPM:n osalta kannattaa myös huomata se, että markkinaohjautuvuus toteutuu myös tulostavoitteiden asettamisen, julkisjohtajien väljemmän toimivallan, kilpailun ja joustavuuden, asiakasorientoituneisuuden ja tehokkuuden tavoittelun kautta. Kuntaympäristössä kuitenkin markkinaohjautuvuuden toteutumista rajaavat esimerkiksi valtion ohjaus ja tiettyjen normien antaminen. (Komulainen 2010, 66.) Markkinaohjautuvuus voi näkyä olemassa olevissa julkishallinnon sisäisissä ominaisuuksissa ja niissä tapahtuvissa muutoksissa kuten tulosjohtamisena, maksullisena palvelutoimintana sekä ostopalveluina. Julkishallinnossa markkinaohjautuvuus saattaa ilmetä myös organisatorisina muutoksina kuten liikelaitostamisena, yhtiöittämisenä ja omistajuudesta luopumisena. Markkinaohjautuvuuden taustalla on nähty olevan ideologisia painotuksia, jossa kilpailun ajatellaan parantavan julkisen sektorin toimintaa. (Lähdesmäki 2003, 168.) NPM:n mukaisesti julkisella sektorilla tulisi korostaa ”markkinareseptiä” eli markkinamekanismien ja kilpailun huomioimista osana julkisten palvelujen järjestämistä (Haveri 2002, 8). Lisäksi NPM suosii myös sopimusohjausta, jolla korvataan hierarkkis-byrokraattiset käytännöt markkinalähtöisillä neuvottelumalleilla. Sopimusohjaus tuleekin nähdä osana laajempaa NPM:n markkinasuuntautuneisuutta. (Hyyryläinen 2004, 21.)

2.9 NPM:n kritiikki

Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler (2006, 468) ovat menneet hyvin pitkälle kritiikissään NPM:n suhteen ja väittäneet sen mukaisten uudistusten pysähtyneen kokonaan, koska ne ovat joiltain osin johtaneet suoranaisiin hallintopoliittisiin epäonnistumisiin. Puolestaan Dan & Pollitt (2015, 1306) ovat todenneet, että vaikkakin NPM:n mukaiset instrumentit eivät ole kaikilta osin saavuttaneet niille asetettuja tavoitteita, niin liikaa huomiota on kiinnitetty NPM:n soveltamisen ongelmiin. NPM:n on kritisoitu esimerkiksi siitä, että se keskittyy hyvin paljon julkishallinnon tehokkuuteen ja sen mittaamiseen, jolloin tietyt julkishallinnon arvot kuten kansalaisten tasa-arvo ja julkisten palvelujen saatavuus eivät saa tarpeeksi huomiota (Hood & Dixon 2015, 265). NPM on kritisoitu myös siitä näkökulmasta, että se on tavallaan ”tyhjä taulu”, koska ”se merkitsee vähän kaikkea”, jolloin se on menettänyt merkitystään (Lähdesmäki 2003, 59).

NPM-doktriinina on kokonaisuudessaan saanut osakseen runsaasti kritiikkiä, joka osaltaan johtuneet sitä koskevien empiiristen tuloksien ristiriitaisuudesta. NPM:ää on myös kritisoitu siitä näkökulmasta, että henkilöstöä on vaikea saada sitoutumaan julkishallinnossa tapahtuviin muutoksiin, kun samanaikaisesti julkista toimintaa supistetaan ja muutetaan enemmän markkinalähtöiseksi. (Virtanen & Stenvall 2019, 44-46.) Toisaalta Lapuente & Van de Walle (2020, 471) ovat todenneet, että NPM-ajatteluun pohjaavat uudistukset eivät välttämättä ole olleet kovin vallankumouksellisia kuten aiemmin oli odotettu tai pelätty, vaan ne ovat suurelta osin vakiintuneet osaksi julkista toimintaa ja muovautuneet kussakin maassa vallitsevien olosuhteiden mukaan. Kuitenkin esimerkiksi Temmes (1991, 23) on esittänyt, että yritysten johtamisteorian kritiikitön soveltaminen julkishallintoon ei voi olla menestyksellistä sekä kertonut hyvinvointivaltioon kohdistuvan kritiikin johtuvan osin poliittisista syistä, jolla tavoitellaan byrokratian purkamista ja tehokkuutta hallintoon. Toisaalta jo 1990-luvun aikana oli selvää, että julkinen johtaminen alkaa muistuttamaan yhä enemmän johtamista yksityisissä organisaatioissa ja sektoreiden ylitykset yleistyvät johtajien osalta (Salminen 1993, 106).

Monenlaisia väitteitä on esitetty NPM:n suhteen, että se olisi pelkästään jonkinlainen väliaikainen muoti-ilmiö tai vaihtoehtoisesti vain poliittista retoriikkaa julkisen sektorin toiminnasta, vaikka tosiasiallisesti se onkin nykykatsonnassa vaikuttanut paljonkin julkiseen johtamiseen ja siitä käytävään keskusteluun (Lane 2000, 6). NPM:n nousun taustalta ei ole myöskään löydettävissä yhtä yksittäistä puoluepoliittista tekijää, sillä esimerkiksi työväenliikkeet ovat tukeneet NPM-mukaista uudistuspolitiikkaa eri valtioissa kuten Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. NPM on

kokonaisuudessaan vaikea tulkita pelkäksi väliaikaiseksi muoti-ilmiöksi, sillä se on osoittautunut vakiintuneeksi osaksi julkista toimintaa ja sen doktriinit on tunnustettu laajasti. (Hood 1991, 6; Lapuente & Van de Walle 2020, 471.)

”Paperien pyörittämistä ja muodollisuuksia piti vähentää, mutta se on lisääntynyt” (Siltala 2008, 440). Power (2000) on kytkenyt NPM:n räjähdysmäiseen auditoinnin kasvuun yhteiskunnassa. NPM:ää onkin kritisoitu siitä, että vaikka se vastustaa byrokraattisia menettelytapoja, niin itseasiassa se on lisännyt kaikenlaisia julkisen toiminnan kontrollin ja seurannan muotoja kuten laatustandardien ja laatuksikirjojen käyttöä, benchmarkkausta, jatkuvaa asiakaspalautteen systemaattista arvioimista, tuloksellisuustarkastusta, tulosohjausta, tasapainotetun mittariston hyödyntämistä, henkilöstön suoriutumisen valvomista ja erinäisiä muitakin tarkastuksia, joiden tarkoituksena on tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden todentaminen (Diefenbach 2009, 899). Siten NPM:n myötä julkishallinnon sisäinen sääntely on lisääntynyt muodollisuudessaan, monimutkaisuudessaan ja laajuudessaan, kun on luotu erilaisia raportointivelvollisuuksia eri toimijoiden kesken tilivelvollisuuden varmistamiseksi (Hood, James, Jones, Scott & Travers 1998, 62). NPM:n mukaisessa ajattelussa vastuullisuus tyypistyy kuitenkin usein resurssien minimointiin ja tehokkuuteen, jolloin tulosvastuu todennetaan tulostarkastuksen kautta. Tarkoituksena NPM:ssä on myös, että julkisen sektorin on jatkuvasti pystyttävä oikeuttamaan olemassaolonsa, jolloin korostuu julkisen hallinnon avoimuusvaatimus. Kun esimerkiksi julkisjohtajille NPM:n mukaisesti annetaan lisääntyvästi toimintavapautta, niin sen nähdään edellyttävän yhä enemmän myös huomion kiinnittämistä toiminnan tuloksiin. (Lähdesmäki 2003, 76-77.)

Hallinnon hajauttamisella NPM:ssä tavoitellaan joustavuutta ja byrokraattisten toimintatapojen purkamista. Lisäksi hallinnon hajauttamiseen liittyy suurten byrokratioiden purkamista ja pilkkomista pienemmiksi yksiköiksi, joilla yritetään vahvistaa julkishallinnon yksiköiden itseohjautuvuutta ja lisätä julkisjohtamisen toimintatilaa sekä asiakasorientoituneisuutta. (Haveri 2002, 8.) NPM:n myötä informaatio-ohjaus on kasvattanut merkitystään ohjausvälineenä julkishallinnon sisällä, kun byrokraattista normiohjausta on pyritty purkamaan ja lisäämään huomiota NPM:n mukaisesti tuotoksiin, tuloksiin ja vaikuttavuuteen (Temmes 2008, 77). Lisäksi NPM:n mukaisesti hallinnon hajauttamisella pyritään mahdollistamaan julkisjohtajille myös enemmän itsenäistä taloudellista päätösvaltaa, jotta julkisjohtajat voisivat hyödyntää muun muassa markkinaehtoisia toimintatapoja paremmin tehokkuuden tavoittelussa (Haveri 2011, 135). NPM:n yhteydessä on kuitenkin syntynyt huolta siitä, että kuinka halukkaita itseohjautuvat julkishallinnon yksiköt ovat tekemään yhteistyötä keskenään ja miten onnistutaan välttämään julkishallinnon fragmentoitumisen riskit (Pollitt & Bouckaert 2000, 165). NPM-doktriineista siten myös hallinnon

hajauttaminen on joutunut kritiikin kohteeksi, sillä sen on arvioitu johtavan lisääntyviin kustannuksiin julkishallinnon koordinaation ylläpitämisessä ja julkisjohtajien itsekkääseen käyttäytymiseen, jolloin julkisjohtajat kiinnittävät pääasiassa huomion oman julkisorganisaationsa tulostavoitteiden saavuttamiseen eivätkä esimerkiksi julkisten palvelujen vaikuttavuuteen järjestelmätasolla (Verbeeten & Speklé 2015, 961). *Taulukkoon 4* on kokonaisuudessaan koottu NPM:n osalta havaittuja sisäisiä doktrinäärisiä ristiriitoja.

Taulukko 4. NPM:n sisäiset ristiriidat kuntakontekstissa (Pollitt & Bouckaert 2000, 154-155)

NPM:n sisäisen ristiriidan ulottuvuus	NPM:n sisäisen ristiriidan ilmentyminen
1. Poliittisen kontrollin vahvistaminen	NPM:n mukaisesti ”kuntabyrokraattien” pitäisi olla paremmin poliittisen kontrollin alaisuudessa, mutta toisaalta kunnan julkisjohtajille tulisi antaa enemmän toimintavapautta ja -vastuuta.
2. Innovoinnin ja joustavuuden tukeminen	NPM:n mukaisesti kunnallishallinnossa tulisi lisätä innovointia ja joustavuutta ylipäättään, mutta tämän tulisi tapahtua samalla lisäten kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon ja vahvistaen kunnallishallinnon legitimitettä.
3. Säästöjen aikaansaaminen	NPM:n mukaisesti kunnallishallinnon tulisi olla nykyistä pienempi, mutta samanaikaisesti sen tuloksellisuuden tulisi parantua.
4. Hallinnon vastuun edistäminen	NPM:n mukaisesti kunnallishallinnon tulisi olla ”vastuullisempi”, mutta samanaikaisesti tulisi vähentää merkittävässä määrin sillä olevia tehtäviä ja toimintoja.
5. Henkilöstön motivointi	NPM:n mukaisesti kunnan henkilöstöä tulisi motivoida tulospalkkiojärjestelyin ja luoda tehokkuutta korostavaa toimintakulttuuria, mutta samanaikaisesti henkilöstön määrää tulisi supistaa ja heikentää työsuhdeturvaa.
6. Byrokratian karsiminen	NPM:n mukaisesti ”ylimääräistä paperityötä” tulisi karsia, mutta samanaikaisesti vahvistaa kuntien julkisjohtajien tilivelvollisuutta.
7. Itseohjautuvuuden lisääminen	NPM:n mukaisesti tulisi luoda enemmän itseohjautuvia ja asiakasorientoituneita organisaatiomuotoja kunnallishallintoon, mutta samanaikaisesti tulisi lisätä horisontaalista yhteistyötä.
8. Hallinnon päätösvallan hajauttaminen	NPM:n mukaisesti kunnallishallinnon päätösvaltaa tulisi hajauttaa enemmän, mutta samanaikaisesti

	täytyisi parantaa esimerkiksi politiikkaohjelmien koordinaatiota kuntatasolla.
9. Vaikuttavuuden parantaminen	NPM:n mukaisesti esimerkiksi julkisten palvelujen vaikuttavuutta tulisi parantaa, mutta samanaikaisesti tulisi lisätä kunnan julkisjohtajien tulosvastuuta.
10. Laadun kehittäminen	NPM:n mukaisesti kunnan tarjoamien palvelujen tulisi olla laadukkaampia, mutta samanaikaisesti tulisi tehdä säästöjä ja pienentää kuntasektoria.

3 TUTKIMUSMETODIT JA -AINEISTO

3.1 Tapaustutkimus

Tässä tutkielmassa kyse on tapaus- eli case-tutkimuksesta, jossa kerättävä tutkimusaineisto perustuu pääosin puolistrukturoituihin haastatteluihin ja on luonteeltaan laadullista eli kvalitatiivista. Lisäksi tutkielma pyrkii erityisesti kuvailevaan näkökulmaan ja tarkastelee yksittäistä tapausta eli Espoon kaupungissa tehtyä Taloudellisesti kestävä Espoo -tuottavuus- ja sopeutusohjelmaa New Public Managementin kautta. (Järvinen & Järvinen 2000, 78.) Huomiota kannattaa myös kiinnittää siihen, että tämä tutkielma on lähtökohdiltaan empiirinen eikä teoreettis-käsitteellinen, vaikka NPM:ää käsitellään tässä tapauksessa doktriinina ja sovelletaan valittuun tutkimuskohteeseen, mutta tämä tapahtuu empiirisesti kerätyn tutkimusaineiston perusteella (Järventausta, Moisala & Toivakka 1999, 19). Laadullisen tutkimuksen tunnusmerkkeihin kuuluvat esimerkiksi hypoteesittomuus, tutkittavien näkökulma ja aineiston laadullis-induktiivinen analyysi, jotka näkyvät erityisesti myös tutkielman tutkimusaineiston analyysissä ja johtopäätösten tekemisessä. Lisäksi tutkielman hahmottamisessa osana hallintotieteellistä tutkimusta huomiota tulee kiinnittää siihen, että tässä tutkielmassa saadut tulokset eivät ole ajattomia ja paikattomia, vaan nimenomaisesti historiallisesti muuttuvia ja hyvinkin paikallisia, joka johtuu tapaus- eli case-tutkimuksen luonteesta. (Eskola & Suoranta 1998, 15-16.)

Case-tutkimuksia on hyvin monenlaisia eli ne voivat koskea muun muassa tiettyä kunnassa esiintynyttä tapahtumaa, kunnan päätöksentekoa, kunnan erilaisia prosesseja, kunnan tekemää politiikkaohjelmaa tai yksittäistä kuntaorganisaatiota taikka näitä kaikkia samanaikaisesti. Yleensä case-tutkimuksessa yhdistellään erilaisia tutkimusmenetelmiä yhteen, mutta tässä tutkielmassa hyödynnetään tutkimusmenetelmänä vain teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Tyypillisesti case-tutkimuksessa hyödynnetään tietynlaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolloin kerätään erityisesti kaikki kvalitatiivinen eli laadullinen tieto liittyen tapaukseen. Myös tässä tutkielmassa erityisesti analyysin toteutuksessa puolistrukturoitujen haastattelujen tukena käytetään muun muassa Espoon kaupungin päätöksenteossa olleita asiakirjoja liittyen Taloudellisesti kestävä Espoo -tuottavuus- ja sopeutusohjelmaan. Tämä tutkielma pyrkii tietyllä tapaa esittämään kattavan ja yksityiskohtaisen esityksen tästä kyseisestä tapauksesta perustuen valittuihin tutkimuskysymyksiin eli tarkoituksena ei ole tehdä kaikenkattavaa esitystä siitä, että miten NPM ilmenee ylipäätään suomalaisessa kunnallishallinnon kontekstissa. (Van Thiel 2022, 87-88.)

Laadullisessa tutkimuksessa on tavallaan kyse myös empiirisen analyysin tavasta tarkastella havaintoaineistoa ja argumentoida sen pohjalta (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä tutkielmassa

laadulliseen tutkimuksen perinteeseen perustuen pyritään muotoilemaan sääntöjä tai sääntörakenteita, jotka pätevät koko haastatteluiden avulla kerättyyn tutkimusaineistoon (Alasuutari 2011). Case-tutkimuksellista lähestymistapaa on kritisoitu siitä, että case-tutkimuksesta puuttuu tieteellinen kurinalaisuus eikä sen perusteella voida tehdä yleistyksiä. Tässä mielessä tutkielma kuitenkin pyrkii avaamaan NPM-doktriinin ilmentymistä tietyssä todellisessa ja määritellyssä kontekstissa, joten tältä osin tämä tutkielma tarjoaa uusia havaintoja nykyisestä tilanteesta NPM:n suhteen Espoon kaupungin Taloudellisesti kestävä Espoo -tuottavuus- ja sopeutusohjelman kautta. (Järvinen & Järvinen 2000, 82.) Yleisesti voidaan todeta, että hallintotieteellisessä tutkimuksessa case-tutkimukset ovat olleet hyvinkin yleinen lähestymistapa monenlaisten tutkimusongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi case-tutkimuksellisen lähestymistavan yleisyyttä voidaan selittää sen joustavuudella ja käytännölläheisyydellä. Tämän mukaisesti tämä tutkielma yrittää tarjota parempaa ymmärrystä NPM:n käytännön ilmentymisestä yhdessä suomalaisessa kaupungissa esimerkinomaisesti eikä siten pyrikään antamaan yleistettävää kuvausta suomalaisen kuntakentän NPM:n mukaisuudesta. (McNabb 2018, 282-283.)

3.2 Puolistrukturoidut haastattelut

Haastattelu on tutkimusmetodina tyypillinen hallintotieteellisissä case-tutkimuksissa, joten sitä hyödynnetään myös tässä tapauksessa, koska se sopii tutkimusasetelmaan, jossa on tarpeena perehtyä ja syventyä julkisjohtajien ajatteluun koskien Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaa. Tutkimusmetodina haastattelua voisi luonnehtia monikäyttöiseksi ja joustavaksi, sillä sen voi toteuttaa esimerkiksi vapaamuotoisena keskusteluna tai hyvinkin tarkoin säänneltynä erilaisina muotovaatimuksineen muun muassa kysymysjärjestyksen ja lisäkysymyksiä esittämismahdollisuuden suhteen. Tässä tutkielmassa hyödynnetään puolistrukturoituja haastatteluja NPM:n ilmenemisen tutkimisessa koskien Taloudellisesti Kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaa. Puolistrukturoiduissa haastatteluissa on tietty kysymyspatteristo, joka ohjaa pääpiirteittäin haastattelujen toteuttamista. (Van Thiel 2022, 94-95.)

Puolistrukturoidussa haastattelussa on osaltaan strukturoituja kysymyksiä, mutta myös mahdollisuus jatkokysymysten esittämiseen niiden tarpeen ilmetessä, joka ilmentää puolistrukturoidun haastattelun joustavuutta. Haastattelua voi tutkimusmenetelmällisesti kuvata siten, että se keskittyy haastateltavan elämismailmaan ja pyrkii ymmärtämään ilmiöiden merkityksiä haastateltavan elämismailman kautta. Haastattelu on luonteeltaan kvalitatiivista, kuvailevaa, spesifiä, vapaata ennako-oletuksista ja keskittyy tiettyihin aiheisiin sallien

samanaikaisesti moniselitteisyydet ja muutokset. Haastattelu tapahtuu vuorovaikutuksessa haastattelijan ja haastateltavan välillä, joka on myös haastattelun yksittäinen keskeinen tutkimusmenetelmällinen ominaisuus. (Järvinen & Järvinen 2000, 153-154.)

Puolistrukturoidut haastattelut on valittu tässä tutkielmassa tutkimusmenetelmäksi myös, koska julkisjohtajat nähdään tutkimusasetelman kannalta keskeiseksi ryhmäksi Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman muotoilussa ja merkityksiä luoviksi sekä aktiivisiksi toimijoiksi. Tämän lisäksi haastattelu tutkimusmenetelmällisesti mahdollistaa vastausten selventämisen ja saatavien tietojen syventämisen sekä haastateltavan puheen sijoittamisen laajempaan kontekstiin. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35.) Tutkielman yhteydessä tehdyt puolistrukturoidut haastattelut on toteutettu haastattelurungon perusteella pääosin, mutta jokaisessa haastattelussa ei välttämättä läpikäyty koko haastattelurunkoa, vaan eri haastattelukysymyksiin perehdyttiin tarvittaessa enemmän haastateltavan taustasta riippuen (Järventausta, Moisala & Toivakka 1999, 49-50). Lisäksi haastattelurunko lähetettiin jokaiselle haastateltavalle etukäteisesti nähtäväksi, että minkälaisia kysymyksiä tullaan esittämään haastattelutilanteessa, jotta haastateltava voisi varautua mahdollisimman hyvin erilaisten tutkielman kannalta keskeisten tietojen antamiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Tämän tutkielman empiirisen aineiston muodostavat 9 puolistrukturoitua haastattelua ja Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaan liittyvät Espoon kaupungin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen pöytäkirjat. Jokainen puolistrukturoitu haastattelu toteutettiin erikseen yksilöhaastatteluna Teams-sovelluksen avulla. Haastattelut pidettiin joulukuussa 2022 ja tammikuussa 2023. Puolistrukturoiduissa haastatteluissa haastateltiin Espoon kaupungin julkisjohtajia, joilla on asemansa puolesta hyvä käsitys Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmasta itsestään tai sen toteuttamisesta. Puolistrukturoidut haastattelut kestivät noin 30–60 minuuttia ja litteroitua haastatteluaineistoa kertyi noin 96 sivua fontilla Times New Roman ja kirjainkoolla 12 rivivälillä 1,5. Toteutettujen puolistrukturoitujen haastattelujen perustiedot on kuvattu *taulukossa 5*.

Taulukko 5. Puolistrukturoidut haastattelut

Haastateltava	Puolistrukturoidun haastattelun ajankohta	Puolistrukturoidun haastattelun kesto
H1	joulukuu 2022	noin 58 minuuttia
H2	joulukuu 2022	noin 41 minuuttia
H3	joulukuu 2022	noin 44 minuuttia
H4	tammikuu 2023	noin 54 minuuttia
H5	tammikuu 2023	noin 31 minuuttia
H6	tammikuu 2023	noin 34 minuuttia
H7	tammikuu 2023	noin 25 minuuttia
H8	tammikuu 2023	noin 45 minuuttia
H9	tammikuu 2023	noin 45 minuuttia

3.3 Aineiston analyysi

Sisällönanalyysi on yleisesti käytössä oleva analyysitapa laadullisessa eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa, joka johtuu muun muassa sen joustavuudesta ja sopeutumiskyvystä monenlaisiin eri käyttötarkoituksiin. Käytännössä sisällönanalyysissä huomio kiinnittyy usein tekstimuodossa olevaan aineistoon itseensä tai aineiston antamiin merkityksiin. Tässä tutkielmassa tehdyt puolistrukturoidut on litteroitu tekstiaineistoksi, jotta niihin on voitu menetelmällisesti soveltaa sisällönanalyysiä. Yksi keskeinen tarkoitus sisällönanalyysissä on luoda ymmärrystä siihen, että millaisesta tutkimusaineistosta on itseasiassa kysymys, jolloin on tehtävä tekstiaineiston luokittelua esimerkiksi samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien pohjalta. Tekstiaineiston luokittelu voi perustua tutkijan omaan päättelyyn sekä tekstiaineistosta suoraan ilmi käyviin seikkoihin. Tässäkin tapauksessa sisällönanalyysissä keskeiseksi kysymykseksi nousee systemaattisen luokittelun perusteella tehtävät ratkaisut koskien koodausta. (Hsieh & Shannon 2005, 1278.) Sisällönanalyysi on tässä tutkielmassa toteutettu ongelmalähtöisesti eli huomiota on kiinnitetty erityisesti tutkimuskysymykseen, jolloin sisällönanalyysillä on yritetty löytää kerätystä tutkimusaineistosta NPM:ään viittaavia ilmentymiä koskien Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaa. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuskysymys ja teoreettinen viitekehys ovat keskeisesti ohjanneet aineiston analysointia esimerkiksi siltä kannalta mihin tutkimusaineistossa on erityisesti kiinnitetty huomiota. (Krippendorff 2019.)

Tässä tutkielmassa on hyödynnetty aineiston analysoinnissa teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jolloin lähtökohtana on ollut teorian toimiminen apuna, mutta analyysi ei kuitenkaan ole pohjautunut suoraan teoriaan. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta perustuen osittain teoreettiseen ymmärrykseen, joskin tämä sisällönanalyysin muoto ei

pyri testaamaan teoriaa konkreettisesti tapauksessa, vaan luomaan uudenlaista ymmärrystä samalla huomioiden ne teoreettiset puitteet, jotka ovat valmiiksi tiedossa. Analyysiyksikköjä olivat tämän tutkielman kontekstissa muun muassa haastatteluaineistossa ilmenneet lauseet ja ajatuskokonaisuudet. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Teoriaohjaavan sisällönanalyysin käyttämisestä voi perustella tämän tutkielman osalta esimerkiksi sen kautta, että NPM ei varsinaisesti ole teoria tai vaikkakin sillä on teoreettisia kytkentöjä, niin sillä ei ole teorialta edellytettävää selitysvoimaa. Tällöin tämän tutkielman kontekstissa kannattaa huomioida NPM:n tulkinta normatiivisena oppirakennelmana, joka myös näkyy teoriaohjaavan sisällönanalyysin käyttämisessä. Tämä tutkielma on luonteeltaan eksploratiivinen case-tutkimus, jolloin tarkoituksena ei ole siten ollut testata teoriasta nousevia hypoteeseja, vaan pikemminkin synnyttää erinäisiä hypoteeseja NPM:stä doktriinina nykypäivän suomalaisessa kuntakontekstissa, jolloin soveltuva tutkimusmenetelmä on teoriaohjaava sisällönanalyysi (Järvinen & Järvinen 2000, 85).

Teoriaohjaava sisällönanalyysi toteutettiin tässä tutkielmassa siten, että aluksi haastatteluaineisto litteroitiin, jonka jälkeen litteroitu aineisto käytiin systemaattisesti läpi redusoimalla eli pelkistämällä ja värjäämällä tekstinkäsittelyohjelmalla tutkimuskysymyksen kannalta mielenkiintoiset analyysiyksiköt. Samanaikaisesti redusoinnin yhteydessä huomiota kiinnitettiin tutkielmassa olevaan teoreettiseen viitekehykseen huomioiden teoreettiset puitteet ja niiden antamat lähtökohdat. Redusoidusta tutkimusaineistosta puolestaan ryhmiteltiin analyysiyksikköjä, joista muodostettiin alaluokkia. Alaluokkia yhdisteltiin sen mukaan, että miten ne suhteutuivat toisiinsa ja niistä muodostettiin yläluokkia siten, että ne olisivat mahdollisimman koherentteja sisäisesti. Yläluokkia yhdisteltiin pääluokiksi sitä mukaa, että niiden määrä rajautuisi suppeammaksi myös tutkimuskysymyksen vastaamisen näkökulmasta. Kuvatun teoriaohjaavan sisällönanalyysin prosessin mukaisesti pääluokiksi muodostui: 1) yleisen kustannustietoisuuden lisääminen, 2) tuloksista ohjautuvuuden vahvistaminen, 3) ammattimaisen julkisjohtamisen edistäminen, 4) yritysmäisiä toimintatapoja oppimassa.

3.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Haastatteluiden käyttäminen tutkimusmenetelmänä luo esimerkiksi riskejä sitä kautta, että haastateltavat pyrkivät tyypillisesti vastaamaan haastatteluissa esitettyihin kysymyksiin sosiaalisesti hyväksytyllä tai toivotulla tavalla. Tätä riskiä on pyritty pienentämään hyödyntämällä samanaikaisesti Espoon kaupungin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen päätöspöytäkirjoja. Vastaavasti puolistrukturoiduissa haastatteluissa käytettyä haastattelurunkoa sopeutettiin haastattelutilanteessa riippuen esimerkiksi haastateltavan taustasta, jolloin jokaisessa haastattelussa

ei kysytty täsmällisesti samalla tavalla ja samassa järjestyksessä kaikkia haastattelurungossa esitettyjä kysymyksiä. Jokainen haastateltava tässä tutkielmassa on valittu erityisesti asiantuntija-aseman perusteella koskien Taloudellisesti Kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelmaa. Tällä valinnalla on yritetty mahdollistaa tarvittavan empiirisen aineiston saaminen liittyen NPM:n ja Taloudellisesti Kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman väliseen suhteeseen. (Van Thiel 2022, 95-97.)

Tutkielman yhteydessä Espoon kaupungilta pyydettiin ja saatiin tutkimuslupa tämän kyseisen tutkielman tekoa varten, jossa annettiin erinäisiä sitoumuksia muun muassa koskien eettisiä periaatteita. Puolistrukturoitujen haastatteluiden yhteydessä jokaiselle haastateltavalle kerrottiin erikseen, että haastattelu tullaan nauhoittamaan. Lisäksi haastattelutilanteessa haastateltavalle varmistettiin se, että haastattelussa esiin tulleet asiat raportoidaan sellaisella tavalla, jossa haastateltuja henkilöitä ei voi välittömästi tunnistaa. Haastateltaville henkilöille kerrottiin myös se, että tutkielmassa voidaan käyttää otteita haastateltavan puheesta, mutta haastateltavan anonymiteetti varmistetaan. (Kuula 2006, 129-130.) Tämän tutkielman yhteydessä huomiota kannattaa kiinnittää erityisesti yksilöhaastatteluiden lukumääräisen pienuuteen, jolloin tutkielman pohjalta ei voi yrittää vastata esimerkiksi kokonaisvaltaisesti siihen, että millä kaikilla tavoilla NPM ilmenee Espoon kaupungissa. Tällä tavalla tämä tutkielma tavoittelee havaintojen tekemistä NPM:n olemassaolosta diskurssin ja päätöksenteon tasoilla Taloudellisesti Kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman kautta. (Alasuutari 1999, 82-83.)

Haastattelussa tutkimusmenetelmänä ongelmallisuutta liittyy muun muassa siihen, että tutkija saattaa kuulla vain ne asiat, jotka tutkija toivoo kuulevansa perustuen luotuun tutkimusasetelmaan. Tämä ongelma on tunnistettu myös tämän tutkielman tekemisen yhteydessä ja sitä on pyritty torjumaan teoreettisen viitekehysten kattavuudella, jotta se antaisi perusteltuja vaihtoehtoisia tulkintavaihtoehtoja analyysin tueksi. Lisäksi haastattelu vaatii sopeutumiskykyä suhteessa haastateltavan eläytymismaailmaan ja puolistrukturoiduissa haastatteluissa keskeiseksi tekijäksi nouseekin haastattelijan kyvykkyys tunnistaa mahdolliset jatkokysymistarpeet haastateltavan taustan perusteella. Jatkokysymystarpeita on pyritty kartoittamaan tässä tutkielmassa perehtymällä etukäteen haastateltavan oletettuun työnkuvaan. Lisäksi haastateltavan taustan perusteella jokaiselle haastateltavalle hahmoteltiin myös omanlaisia kysymyksiä haastattelurungon täydennykseksi, joka on voinut aiheuttaa tiettyä hajontaa haastatteluiden kulun suhteen. (Järvinen & Järvinen 2000, 154-155.)

Tutkielman tekijä on tässä tapaustutkimuksessa työskennellyt tutkielman teon aikaan Espoon kaupungilla julkisten hankintojen parissa konsernihallinnossa. Jokaisessa laadullisessa tutkimuksessa tutkijan asema on hyvin keskeinen esimerkiksi määriteltäessä tutkimuksellisia valintoja koskien esimerkiksi tutkimuskysymystä, tutkimusmenetelmää, tutkimusaineiston analysointia, tulkintaa ja raportointia. Vaikkakin jokainen tutkija tekeekin subjektiivisiakin valintoja tutkimuksen teossa, niin tässä tutkielmassa on pyritty ensisijaisesti siihen, että tutkielma kuvaa tutkittavien maailmaa ja todellisuutta, jossa nämä julkisjohtajat toimivat. Tutkielman tekijä on täten pyrkinyt jatkuvasti myös arvioimaan kriittisesti omaa toimintaansa tutkielman teon yhteydessä. (Eskola & Suoranta 1998, 20-21.)

4 TULOKSET

4.1 Yleisen kustannustietoisuuden lisääminen

''(...) lähtökohta tietysti niinku näissä kaikissa tällasissa tuottavuus- tai tasapainotus- tai säästöohjelmissa mikskä niitä sit kutsutaan, niin lähtökohta on tietysti se, että on tarve tehdä asioita tuottavammin ja järjestää palveluja kustannustehokkaammin. Tälläne niinku taloudellinen näkökulmahan siellä on taustalla ja tehokkuusnäkökulma ja niinku siitä lähtökohdasta myös tää Espoon Take-ohjelma on aikanaan käynnistetty ja valmisteltu (...)'' H7

Take-ohjelman yleisenä lähtökohtana on ollut muun muassa Espoon kaupungin kustannustietoisuuden lisääminen, julkisten palvelujen tuottavuuden kasvattaminen, julkisjohtamisen kehittäminen ja tarkempien arviointikriteerien asettaminen julkiselle palvelutuotannolle. Haastattelujen perusteella kävi ilmi, että NPM:n tyyppisiä ohjelmakokonaisuuksia on ollut Espoon kaupungilla useita 2000-luvun aikana ja niissä on ollut taustalla usein samankaltaiset tavoitteet, jotka liittyvät vahvasti NPM-doktriiniin, jonka mukaisesti kunnan toiminnan arviointia varten tulee olla tarkat kriteerit sekä huomiota tulisi siirtää enemmän suoritteisiin ja aikaansaannoksiin. NPM:n mukaisena oletuksena on ollut myös Take-ohjelmassa, että mikäli huomiota kohdennetaan enemmän toiminnan tuloksiin ja suoritteisiin, niin julkisen sektorin tehokkuus paranee. Take-ohjelman yhteydessä on haluttu myös vahvistaa tulosorientoituneisuutta sisällyttämällä suoritusindikaattoreita toiminnan arvioimiseksi, jolla pyritään vahvistamaan julkisjohtamisen ammattimaisuutta ja helpottamaan tilivelvollisuuden toteamista toiminnan tuloksien suhteen. (Haveri 2002, 9.)

Take-ohjelmassa näkyy myös NPM:n lähtöolettaama ''saada enemmän aikaa samalla rahalla'', jolloin julkiseen sektoriin on alettu kohdistamaan yhä enemmän tehostamisvaatimuksia. Samanaikaisesti Take-ohjelmassa nähdään myös sellainen ajattelu, että julkisen sektorin nähdään kasvaneen liikaa ja huolena on julkisen sektorin tehokkuus. Lisäksi Take-ohjelma voidaan nähdä eräänlaisena keskustelun avauksena, jossa pohditaan uudelleen, että mitkä toiminnot kuuluvat kuntaorganisaation hoidettavaksi ja millä tavalla voidaan pragmaattisesti kehittää julkisen toiminnan tuottavuutta sekä edistää julkisjohtamisen tuloksellisuutta. (Lähdesmäki 2003, 14-15.) Toisaalta Take-ohjelman käsitys tuottavuudesta vaikuttaa tyypistyvän panosten ja tuotosten väliseksi suhteeksi, jolloin huomio ei kiinnity laajempiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Take-ohjelmassa

on myös näkyvissä, että pyritään uudelleen määrittelemään kuntaorganisaation ydintehtävät ja mihin kuntaorganisaation tulisi ylipäättään keskittyä. (Herranen 2015, 35.)

''(...) Espoollahan on ollut pitkään semmonen niinku mainekin, että Espoo tarjoo tavallaan hirveen hyvää ja paljon kaikenlaista, mutta se että täs tilanteessa niin on pohdittu sitte sitä, että mitkä on ne ihan ne perusasiat mitä kaupungin välttämättä tarvitsee tarjota ja miten se voidaan tarjota ja sit mikä on se niinku se ydintoiminta ja toiminnot nyt sit tän hyvinvointialuemuutoksenkin yhteydessä (...)'' H1

Espoon kaupungin tapauksessa NPM:n soveltaminen vaikuttaa kytkeytyvän julkisen velan kasvuun, haluun tehdä kustannusten hillintää ja lisätä yleistä kustannustietoisuutta sekä yhteiseen poliittiseen tahtotilaan sitoutua strategisesti sopeutumaan sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen aiheuttamiin muutoksiin muun muassa uudistuneen rahoitusmallin suhteen. TakeE-ohjelman yksittäisenä ideana voi nähdä myös managerialistisen ja poliittisen johtamisen erottelu toisistaan, sillä TakeE-ohjelmassa on asetettu useita eri tavoitteita esimerkiksi tuottavuuden kehittämisen ja julkisten menojen hillitsemisen suhteen, jolloin julkisjohtajat asetetaan tilivelvollisiksi suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin arviointikriteerien pohjalta, jolla pyritään NPM:n mukaisesti erottelemaan politiikan muotoilu ja toimeenpano (Paronen ym. 2011, 252). Tarkkarajainen politiikan muotoilun ja toimeenpanon erottelu on kuitenkin tunnetusti vaikeaa, joka ilmenee muun muassa siinä, että poliittiset päätöksentekijät satunnaisesti puuttuvat toimeenpanon yksityiskohtiin perustuen muun muassa poliittisiin tilannetekijöihin, jolloin NPM:n ideaali poliittisten päätöksentekijöiden strategisesta ohjauksesta ei toteudu (Tiili 2007, 82).

''(...) he haluskin ottaa sen vahvan roolin eli he tavallaan ehkä niinku vapautti virkamiehet siitä face-to-face kohtaamisesta sen poliittisen keskustelun kanssa et he otti tavallaan sen sellasen vahvan saneeraajan roolin siinä ja se et he perustelee ne asiat ja he ottaa sitten taas sen poliittisen vastarinnan vastaan ja virkamiehet saa sitte tavallaan rauhassa valmistella niitä eri skenaarioita ja he tietysti myöskin autto niiden skenaarioiden valmistelussa ja toi myös hyvin vahvoja omia ehdotuksia miten niinku talouden korjausliikkeet saadaan nopeesti näkyviin (...)'' H9

Kuntatalouskonsulttiyhtiö oli merkittävässä roolissa TakeE-ohjelman valmistelussa esimerkiksi keskusteluissa Espoon kaupungin ylimmän johdon kanssa ja tulosyksikköjohtajien kanssa sen suhteen, että miten Espoon kaupungin talouden tasapaino saavutetaan uudelleen ja millaisia TakeE-toimenpiteitä kehitetään. TakeE-ohjelmassa näkyy erinäiset NPM:n mukaiset pyrkimykset siitä, että

hallinnon tulisi toimia yhä kustannustietoisemmin ja kustannusperusteista harkintaa tulisi lisätä. Lisäksi NPM:n väittämä on nähtävissä, että laajaa julkista sektoria ei tule pitää itsestään selvänä vaan julkisen toiminnan on kyettävä jatkuvasti uudelleen todistamaan tehokkuutensa ja tulokset, jolloin keskeistä on ammattimainen julkisjohtaminen. NPM painottaa julkisten varojen käytön tehokkuutta, joka samalla edellyttää talousjohtamiseen liittyvien järjestelmien kuten kustannuslaskennan kehittämistä ja käyttöönottoa. (Virtanen & Stenvall 2019.) Espoon kaupungin TakE-ohjelman yhteydessä onkin puhuttu johtamisen ja talousohjauksen sekä HR-järjestelmien kehittämisestä, joilla pyritään tukemaan julkisjohtajia julkisten resurssien käytön suunnittelussa, tavoitteiden asettamisessa sekä paremman tiedon tuottamisessa henkilöstö- ja suorituksen johtamisen tarpeisiin (Espoon kaupunki 2022).

Mielenkiintoiseksi TakE-ohjelman yhteydessä muodostui kuntatalouskonsulttiyhtiön rooli siitä näkökulmasta, että kuntatalouskonsulttiyhtiö laati talouden analyysin ja skenaariot sopeutustarpeen määrittelyä Espoon kaupungin osalta, jolloin sillä oli keskeinen asema tausta- ja vertailutietojen tarjoamisesta vertailukunnista poliittisen päätöksenteon tueksi. Kuntatalouskonsulttiyhtiön analyysissä todettiin muun muassa, että Espoon kaupungin julkiset palvelut ovat kansallisesti hyvin korkealla tasolla tarkasteltaessa asiaa nettomenot euroa/asukas. TakE-ohjelma valmisteltiin yhteistyössä toimiala- ja tulosityksikköjohtajien ja kuntatalouskonsulttiyhtiö kanssa, johon liittyi kaupunginjohtajan tuottavuuskeskustelut jokaisen tulosityksikköjohtajan kanssa. Keskeinen huomio tässä yhteydessä on NPM:n näkökulmasta se, että kuntatalouskonsulttiyhtiölle muodostui suuri rooli hallintopoliittikan muuttamisessa ja valmistelu tehtiin pääosin konsulttityönä, joka viittaa perinteisen hallintopoliittisen virkamiesvalmistelun aseman muuttamiseen (Temmes 2008, 76). TakE-ohjelman valmistelussa näkyy myös tietystä mielessä NPM:n mukainen oletus siitä, että yksityisellä sektorilla on lähtökohtaisesti ”parhaat ihmiset”, joka jossain määrin viittaa konsultokratiaan, jolloin yritysmaailman konsultit ovat saaneet merkittävän roolin julkishallinnon kehittämisessä. NPM:n näkökulmasta yritysmaailman konsulttien käyttö nähdään kuitenkin tarkoituksenmukaisena keinona esimerkiksi siitä näkökulmasta, että yritetään etsiä julkisen sektorin johtamisongelmiin ratkaisuja yksityisen sektorin johtamismallista ja -tekniikoista. (Lähdesmäki 2003, 72-73.)

”(...) mun mielest TakEn rooli on nimenomaan tuoda työkaluja skaalata sitä toimintaa alaspäin sillon kuin tehdään jotain tarpeetonta tai kustannustehotonta tai jos on päällekkäistä tekemistä niin silloin se tota se on niinkun järjestelmällinen tapa löytää ne löysät mitkä voidaan ottaa pois.” H3

NPM-doktriinin mukaisesti kunnan resursseja on käytettävä säästävällä ja kurinalaisella tavalla, jotta ei syntyisi ”löysää”, jolloin NPM:n ajattelussa tätä ”löysän” syntymistä estetään muun muassa asettamalla tehokasta toimintaa kuvaavia mittareita ja ylipäätään kiinnittämällä huomiota enemmän suoritteisiin ja aikaansaannoksiin (Hood 1991, 4-5). TakE-ohjelma tietyllä tapaa edustaa Espoon kaupungissa NPM:n mukaista yritystä kiinnittää huomiota erityisesti julkisten palvelujen tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. NPM:n yksi keskeisistä tavoitteista on julkisen sektorin pienentäminen, jolloin NPM on tulkittavissa hyvinvointivaltion kritiikiksi tai vaihtoehtoisesti keinoksi tehostaa julkista toimintaa ja siten hyvinvointivaltion puolustuspuheeksi (Yliaska 2014, 29-30). Kuitenkin TakE-ohjelmassa (Espoon kaupunki 2022) todetaan, että ”säästäminen ja toimintamallien muutokset saavat näkyä, vaikka ohjelman toteutuksessa pyritään minimoimaan asiakkaille kohdistuva haitta”. Tämä osoittaa sen, että TakE-ohjelman mukaisessa ajattelussa ”löysän” karsiminen yhdistetään jokseenkin asiakkaille koituvaksi haitaksi, vaikkakin esimerkiksi NPM:n mukainen tehokkuuden tavoittelu ja julkisten palvelujen tasa-arvo eivät sulje toisiaan pois, sillä näiden yhteys toisiinsa on paljon moniulotteisempi ilmiö (Dan & Andrews 2016).

”Tota tavoitteissa erityisesti se, että se ei olisi juustohöylämäistä toimintaa, vaan se ois niinku rakenteellisia muutoksia, joilla mietittäisiin, että miten näitä palveluita tuotetaan ja sitten taas toisaalta jopa niin, että mietitään että mitä palveluita tuotetaan ja mitkä on tärkeitä, ja sitten toisaalta sitten mitä tavoitteita niin, ylipäätänsä tämmönen kustannustietoisuus (...)” H5

TakE-ohjelman yhteydessä on nähtävissä NPM:n mukaista ajattelua siitä, että itseohjautuvien tulosityksiköiden tulosvastuullisten julkisjohtajien ajatellaan olevan yrittäjämäisempiä, kun nämä asetetaan asemaan, jossa tulisi ”saada enemmän aikaa samalla rahalla”. Tässä mielessä tämä julkisjohtajien yrittäjämäisyys merkitsee uusien toimintamahdollisuuksien etsimistä, joustavuutta ja jatkuvaa innovoimista, jolloin keskiössä ovat myös NPM:n tulorientoituneisuus ja kustannustietoisuus. Tämä kuitenkin merkitsee myös sitä, että julkisjohtajat ”yrittäjinä” pyrkivät löytämään uusia tulonlähteitä verotulojen rinnalle. Samanaikaisesti korostuu julkisjohtajien ”oikeus ja valta johtaa”, joka tarkoittaa innovatiivista ja yrittäjämäistä johtamisasennoitumista. (Lähdesmäki 2003, 74-75.) Tulorientoituneisuus, organisaatiokulttuurin muutoksen aikaansaaminen ja yrittäjämäiset toimintatavat edellyttävät julkisjohtajilta liikkeenjohdon oppien tuntemista, jota Espoon kaupungilla tuetaan muun muassa EMBA-ohjelman kautta (Temmes 1996, 99).

4.2 Tuloksista ohjautuvuuden vahvistaminen

''Me tietysti voidaan tavoitella säästöjä ja että me tuotetaan palvelua tehokkaasti, jotta sillä niinku samalla rahalla voidaan tuottaa enemmän lisäarvoa, mutta sehän eroaa ihan täysin niinku taas yrityksen ansaintalogiikasta ja tota, mutta sitte ehkä niinku en mä nyt nää, että tota sitte niinku toimintatavoissa, jos puhutaan johtamisesta tai muusta, että siinä nyt olis niinku tai pitäis olla mitään erityisen isoja eroja, että kyl mä sanoisin, että johtamisessa ollaan menty niinku yritysjohtamisen suuntaan, että pyritään tarkastelemaan niinku sitä, että tehdään tulosta, mut se tulos on niinku hyvin erilailla todennettavissa ja se on ehkä se taas niinku haaste tässä kaupunkikontekstissa, että miten sitä vaikuttavuutta ja sitä niinku tulosta mitataan, kun tulosta ei mitata liikevoitossa elikkä se on ehkä sellanen niinku tietynlainen haaste myöskin tässä TakE-ohjelmassa (...)'' H8

Salminen (1993, 128) arvioi 1990-luvun alkuvuosina Suomen julkishallinnon kehittämisen ytimen olevan siinä, että hallinto siirtyy tuloksista ohjautuvaksi. Tulosjohtaminen ja -ohjaus tulee nähdä osana NPM:n mukaista ajattelutapaa, johon liittyy keskeisesti itsenäiset ja itseohjautuvat tulosityksiköt kuntatasolla, joita ei ohjailta yksityiskohtaisten byrokraattisten sääntöjen perusteella, vaan pikemminkin erinäisten tulostavoitteiden valvomisen ja seurannan kautta. Lisäksi tulosjohtamisella ja -ohjauksella voidaan nähdä pyrkimys muuttaa organisaatiokulttuuria enemmän tulosorientoituneemmaksi NPM:n mukaisesti, jolloin keskiöön tulee esimerkiksi julkisten palvelujen tuottavuus. (Haveri 2002, 14). TakE-ohjelmassa on hyvin monenlaisia eri tulostavoitteita, joilla käytännössä pyritään ohjaamaan tulosohtauksen keinoin tulosityksikköjä asennoitumaan tulosorientoituneemmin ja lisäämään yleistä kustannustietoisuuttaan sekä keskittymään mitattaviksi tehtyihin tulostavoitteisiin. NPM:n mukaisessa tuloksellisuuden mittaamisessa ja arvioinnissa on kuitenkin huomattavissa myös Espoon kaupungin osalta tunnettuja ongelmia kuten se, että miten luodaan tulostavoitteita, jotka kannustaisivat samanaikaisesti tulosityksiköiden väliseen yhteistyöhön eivätkä tekisi tulosityksiköiden toiminnasta ''liian itsekästä''. Haastatteluaineiston perusteella julkisjohtajat laajasti tunnistavat vaikeuden tulostavoitteiden asettamiseen liittyen esimerkiksi sen suhteen, että miten asetetaan tarkoituksenmukaiset tulostavoitteet ja mitattavaksi tekemisen haasteet muun muassa julkisten palvelujen vaikuttavuuden osalta. Kokonaisuudessaan NPM:n mukainen käsitys tuloksellisuudesta näkyy kuitenkin laajasti TakE-ohjelmassa asetetuissa tavoitteissa esimerkiksi kustannusten hillinnässä, keskittymisessä julkisten palvelujen tuottavuuteen ja haluna panostaa erityisesti julkisjohtamisen kehittämiseen.

''Meillähän esimerkiksi kaupunginjohtaja haluaa käydä tulosityksikköjohtoryhmässä jokaisen tulosityksikön johtajan kanssa myöskin sitä, että miten he ovat sitä TakEa laittaneet toimeen, mutta että lähtökohtana on se, että vois sanoa se iso kuva siitä, että miten me järjestämme näitä palveluja mahdollisimman kustannustehokkaasti ja Take on siellä niin kuin boostaamassa ja vauhdittamassa sitä asiaa, mutta varmasti jokaisella on paineita silloin kun kaupunginjohtajan kanssa keskustellaan siitä, että miten on toimittu.'' H6

Take-ohjelmassa vaikuttaa myös korostuvan Espoon kaupungin ylimmän johdon tahtotila luoda yleisesti kustannustietoisempaa organisaatiokulttuuria, jossa julkisten varojen käyttöä arvioidaan jatkuvasti kriittisesti ja julkisen sektorin nykyistä kokoa ei pidetä itsestään selvyytenä NPM:n mukaisesti. Osa haastateltavista koki byrokraattiseksi ongelmaksi kuntapuolella sääntelyn koskien henkilöstöhallintoa, jolloin ei ole mahdollista tehdä henkilöstöpoliittisesti merkittäviä järjestelyjä esimerkiksi, jos asetettuja tulostavoitteita ei saavuteta. Tämä viittaisi siihen, että kuntasektorilla ylipäätään on huomattavasti vaikeuksia täysimittaisesti soveltaa NPM:n mukaista ideaalimallia tulosohjauksesta, sillä käytännössä yksityisen sektorin johtamismenetelmiä esimerkiksi joustavan henkilöstöhallinnon ja -rekrytoinnin suhteen ei ole mahdollista noudattaa sekä tulospalkkausjärjestelyjä on vaikea kehittää jäykän työmarkkinasääntelyn takia. (Haveri 2002, 9.) Lisäksi tämä kertoo siitä, että julkisjohtajien tilivelvollisuuden todentaminen ei ole yksinkertaista moniarvoisessa julkishallinnossa, sillä julkisen sektorin tavoitteet eivät ylipäätään ole välttämättä supistettavissa yksittäisiksi tulostavoitteiksi ja laajempaa julkisen toiminnan arviointia on vaikeaa tehdä julkisten palvelujen vaikuttavuuden näkökulmasta.

''(...) pitää selkeyttää ja tehostaa niinkun henkilöstötyön johtamista elikkä tavoitteiden asettamista ja sitä, että uskalletaan seurata et edistyykö ne asiat, jotka on niinku toimintasuunnitelmassa sovittu ja et ei tule ei niin paljon sitä hälyä ja kaikkia ideoita, jotka ohjaa sitte tai vie sitä aikaa ja ehkä fokusta pois niistä priorisoiduista asioista ja sitten myös huomiointi ja palkitseminen ja tota myös sitte tämmönen niinku sanktiopuoli, että se oli meidän tehtävä niinku tehdä siitä semmonen ohjeistus ja myös käyttöönotto, että niitä sitte on treenattu nyt jo pari vuotta sitä sen konseptin mukaista johtamista, jossa siis sitten on tämä suorituksen johtaminen se pääprosessi (...)'' H4

Espoon kaupungilla on myös Take-ohjelman yhteydessä pyritty vahvistamaan henkilöstötyön johtamista ja erityisesti kehittämään sitä siitä näkökulmasta, että julkisten palvelujen tuottavuutta saataisiin kasvatettua NPM:n ajattelumallin mukaisesti. Take-ohjelmassa on muun muassa linjattu,

että ”tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää koko organisaatiossa parempaa tavoitteiden asettamista sekä suorituksen johtamista, mittaamista ja seuranta”. (Espoon kaupunki 2022.) Merkittävää tässä tapaustutkimuksen kannalta on, että Espoon kaupungilla on pyritty kehittämään yritysmäisempiä toimintatapoja henkilöstötyön johtamisessa esimerkiksi siitä näkökulmasta, että henkilöstön suoriutumisen ja palkitsemisen linkitystä on yritetty vahvistaa erilaisten arviointikriteerien kehittämisen pohjalta. Henkilöstön palkitsemisessa on Espoon kaupungilla käytössä kertapalkitseminen, mutta henkilöstön palkitsemista ei ole kytketty NPM:n ideaalin mukaisesti tuloksellisuuteen (Hood 1991, 4). Suomalaisella kuntasektorissa on kuitenkin tunnetusti hyvin monia erilaisia ammattiryhmiä, joten tulospalkkausjärjestelyjen kehittäminen NPM:n mukaisesti voidaan nähdä erittäin haastavaksi siitä näkökulmasta, että millaisin arviointikriteerien pohjalta eri ammattiryhmien suoriutumista tulisi arvioida ja ylipäätään kuinka eri ammattiryhmät suhtautuvat siihen, että miten managerialismi haastaa professionalismia (Sehested 2002, 1514).

”(...) meillähän on ollut kaiken maailman Tatu-ohjelmia, taloudellisesti tuottava -ohjelmia, ja tota niinku Tatu1:stä ja Tatu2:stä on ollut, Take1:stä ja Take2:stä eli tavallaan on katsottu, että tällainen määrärahaohjaus eli tällainen budjettiohjaus ei yksin riitä ja sitte toisaalta on tullut rinnalle tää tämmönen tulokortti (...)” H5

Take-ohjelman yhtenä tavoitteena on NPM:n mukaisesti ollut siirtää huomiota julkisen toiminnan tuloksiin, joka merkitsee tulostavoitteiden voimistumista ja ilmenee esimerkiksi tulostavoitteiden määrän lisääntymisenä ja tuloksellisuusmittariston kehittämisenä. Ylipäätään tulostavoitteissa usein korostuu julkisen toiminnan tehokkuus ja se, että itseohjautuvat tulostavoitteet yritetään tehdä tulostavoitteiksi ja tilivelvollisiksi omista toiminnoistaan. Keskiöön tällöin nousee julkisjohtajien asema, jolloin tulostavoitteiden johdolle luodaan uusia raportointivelvollisuuksia suhteessa ”konsernijohtoon”. (Pollitt 2001.) NPM:n osalta on usein nostettu esiin itseohjautuvien tulostavoitteiden roolin korostaminen ja toisaalta ”konsernivallan” välinen ristiriita eli tavallaan tulostavoitteiden halutaan olevan erittäin itseohjautuvia ja tulostavoitteellisia, mutta ne eivät saa kuitenkaan uhata ”konsernivallan” valta-asemaa (Virtanen & Stenvall 2019). Tässä muodossa julkisjohtajista tulee jossain määrin NPM:ssä laajojen raportointivelvollisuuksien alaisia, jolla halutaan edistää kustannusten hillintää, nostaa yleistä kustannustietoisuutta ja ehkäistä byrokratian kasvua. Samanlaista ajattelua on huomattavissa Take-ohjelmassa, että toisaalta tulostavoitteiden oletetaan ja halutaan olevan itseohjautuvia, mutta niiden tulee toimia mahdollisimman tiukasti tulostavoitteiden alaisina, mutta Take-ohjelman tulostavoitteiden vaikutuksen voimakkuus riippuu ohjelmassa asetetun tulostavoitteen selkeydestä.

''Kaupungillahan on perinteisesti tai siinä mielessä tämä ei ole mikään ainutlaatuinen poikkeus, että meillä tehtäisiin ensimmäistä kertaa tällaista ohjelmaa et kun katsoo kaupunkia ja kaupunkia ylipäättäänkin, niin aivan niin kuin normaalissakin elämässä tulee näitä vaiheita ja kausia, jolloin tarvitaan vähän jotain tehostetumpaa toimenpideohjelmaa niiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja yleensä ne kiteytyy sellasiin kaupungin ulkopuolelta tuleviin toimintaympäristön haasteisiin ja sitä kautta myös tää TakEkin on sieltä syntynyt (...)'' H6

Espoon kaupungissa Take-ohjelma tulee yhdistää pitkäjänteiseen NPM:n soveltamiseen ja haluun vahvistaa tulorientoituneisuutta. Take-ohjelma ei ole mitenkään poikkeuksellinen toimi vaan pikemminkin edustaa jatkuvuutta ja pysyvyyttä hallinnon reformiajatteluun liittyen.

Mielenkiintoista tästä tekee sen, että NPM vaikuttaa vakiinnuttaneen asemansa, mutta kuitenkin sen asemaa tulee jatkuvasti tukea jonkinlaisen ohjelmajohtamisen kautta, joka viittaisi siihen, että esimerkiksi NPM:n mukainen yleinen kustannustietoisuus ja huomio julkisten palvelujen tehokkuudesta laskevat yleisen taloustilanteen parantuessa. Tämä puolestaan merkitsee tavallaan NPM:n pitkittymistä ja sen soveltamisen uudelleen muotoutumista julkishallinnon toimintaympäristön muuttuessa. NPM:ää tai sen soveltamista ei tule kuitenkaan nähdä ainoastaan osana talouden suhdanteita ja niiden muutoksia, vaan siinä on myös kyse halusta muuttaa olemassa olevia julkishallinnon rakenteita järjestelmätasolla ja erityisesti organisaatiokulttuuria, joka näkyy myös Take-ohjelman mukaisessa ajattelussa. Take-ohjelma tavallaan yrittää muuttaa olemassa olevaa organisaatiokulttuuria tulohajautuksen kautta ja samalla korostaen NPM:n mukaisesti managerialismin merkitystä.

4.3 Ammattimaisen julkisjohtamisen edistäminen

''EMBA-ohjelma on kaupungin tota niinku yksi toimenpide vahvistaa johtamisaamasta ja siihen niinku kaupunki on valinnut panostaa aika isolla mittakaavalla ja tota siinä EMBA-ohjelmassa siis on niinku valittu myöskin sellasia elementtejä siihen koulutuskokonaisuuteen, jotka tukee sitä kaupungin strategian toteuttamista ja tota sillä tietysti on tavoiteltu sitä, että tota vähä niinku laajennetaan kaupungin johdon osaamista tiettyjen osa-alueiden osalta, että välttämättä ei niinku ihan kaikilla koulutustaustoilla oo sellasta vahvaa rahoitus- tai talousymmärrystä koulutuksen pohjalta, että sillä sitte on toisaalta myöskin niinku varmistetaan sitä johtamisen yhtenäisyyttä (...)'' H8

Espoon kaupunki on solminut sopimuksen Aalto University Executive Education Oy:n kanssa kilpailutettuaan Executive Master of Business Administration -ohjelman (EMBA-ohjelma) palveluhankinnan. EMBA-ohjelma on ollut vuodesta 2017 vakiintunut osa Espoon kaupungin julkisjohtajien ammattimaisen julkisjohtamisen tukemista. EMBA-ohjelma kytkeytyy Take-ohjelmaan sitä kautta, että EMBA-ohjelman avulla on haluttu erityisesti vahvistaa julkisjohtajien strategista johtamista, edistää tuloksellista johtamistyötä ja luoda yhtenäisiä johtamiskäytänteitä. NPM:n mukaisesti kunnan julkisjohtajien tehtävä on aktiivisesti ohjata alaisensa kuntaorganisaation toimintaa, jonka takia kyseisille julkisjohtajille on annettava toimintavapautta ja puolestaan tämän julkisjohtajille annetun toimintavapauden hyödyntämistä tukee EMBA-ohjelman opit. NPM:n mukaisen ajattelun pohjalta Take-ohjelmassa on jaettu tulosityksiköittäin erinäisiä Take-tavoitteita toimeenpantavaksi, jonka tarkoituksena on ollut myös vahvistaa tulosityksiköiden itseohjautuvuutta ja lisätä julkisjohtajien toimintavapautta, mutta samalla tiukentaa tulosvastuuta. (Lähdesmäki 2003, 58.) Toisaalta Take-ohjelman yhteydessä on myös nähtävissä NPM:n mukaiselle tulosohjaukselle tyypillisiä lieveilmiöitä kuten se, että se on kannustanut tulosityksikköjä keskittymään pääasiallisesti omien tulostavoitteidensa saavuttamiseen eikä laajempaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (Verbeeten & Speklé 2015, 961).

EMBA-ohjelman taustalla voidaan nähdä myös NPM:n ajatus siitä, että johtaminen on yleistettävissä, jolloin yksityisen sektorin johtamisen periaatteet ja tekniikat sopivat NPM:n mukaan sellaisenaan julkiselle sektorille. Tämä johtuu siitä, että EMBA-ohjelma on suunniteltu alun perin nimenomaan yritysmaailman johtajille ja kehittämään liikkeenjohdollista ymmärrystä sekä strategista johtamista. Toisaalta EMBA-ohjelman yhtenä tarkoituksena voi havaita erinäisten joustamattomien, tehottomien ja ei-responsiivisten toimintatapojen poistamisen, sillä yritysmaailman opit voivat opettaa EMBA-ohjelman kautta julkisjohtajille esimerkiksi joustavia päätöksentekomalleja, tulosohjausta ja asiakaskeskeistä ajattelua. (Temmes 1996, 106; Lähdesmäki 2003, 62.) Lähtökohtana siten EMBA-ohjelman edistämiseksi kaupunkitasoisena ylemmän johdon koulutuskokonaisuutena Take-ohjelman toimeenpanon näkökulmasta on se, että julkisen ja yksityisen johtamisen erot eivät ole merkittäviä. Esimerkiksi Boyne (2002) mukaan julkinen ja yksityinen johtaminen eivät eroa kuitenkaan merkittävästi perusteiltaan toisistaan, vaikkakin julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä on selkeitä erojakin esimerkiksi poliittisen järjestelmän myötä.

''(...) EMBA niinku vahvistaa sitä johtamiskyvykkyyttä kokonaisvaltaisesti ja tota nostaa sitä niinku strategisen johtamisen kyvykkyyttä, että tulis sitä semmosta ammattimaista strategista pelisilmää ja sitten myös sitä yhteistä johtamiskieltä

tulosyksikköjohtajille, koska se yhteinen kieli ja yhteinen tapa ajatella toimintaa ja ymmärtää niitä lainalaisuuksia on tosi tärkeää.” H4

EMBA-ohjelman voi myös nähdä siitä NPM:n näkökulmasta, että se luo yhtenäisempää hallintokulttuuria julkisjohtajien keskuudessa Espoon kaupungilla, jonka myötä voidaan pyrkiä NPM:n mukaiseen ideaaliin, jossa omaksutaan yksityisen sektorin johtamismenetelmiä, kehitetään hallinnon ja palvelutuotannon tulosohjautuvuutta sekä suunnitellaan asiakaslähtöisempiä palveluja (Wynen & Verhoest 2015, 357). Koska EMBA-ohjelma on lähtökohdiltaan yritysmäisiin toimintatapoihin painottuva, niin se omalta osaltaan vahvistaa tulosohjautuvuutta, tuottavuuden ja tehokkuuden korostamista sekä yleistä kustannustietoisuutta (Lähdesmäki 2011, 76-77). Samanaikaisesti voidaan todeta, että koska NPM:ssä julkisorganisaation toiminnallisen tuloksen ja tuottavuuden nähdään riippuvan julkisjohtajista, niin EMBA-ohjelma on tarkoituksenmukainen keino edistää näiden julkisjohtajien tarkoituksenmukaista julkisjohtamista (Virtanen & Stenvall 2019).

”(...) tota saattaa joskus joltain poliitikolta vähän unohtua, et missä se menee se raja, et mikä on niinku luottamushenkilön rootelia ja mikä on sitte virkakoneiston rootelia, mutta et eihän heidän tulis puuttua niinku yksittäisiin asioihin, vaan vetää ne suuret linjat, että näin tämmösillä linjauksilla mennään (...)” H1

NPM:n mukaisesti politiikan muotoileminen ja toteuttaminen on erotettava toisistaan, joka johtuu siitä, että NPM tavoittelee julkisjohtajien toimintavapauden lisäämistä ja tällöin toiminnallisen tuloksen nähdään riippuvan pääasiallisesti ammatillisesta johdosta. NPM kuitenkin tunnustaa sen, että esimerkiksi poliittiset päätöksentekijät ja virkamieskoneisto tekevät monin tavoin muodollisen yhteistyön lisäksi myös epämuodollista ja henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen perustuvaa yhteistyötä. (Virtanen & Stenvall 2019.) NPM:n mallina kuitenkin omaksuu sellaisen näkemyksen, että poliittisten päätöksentekijöiden tulisi pysyttäytyä strategisessa roolissa ja määritellä julkisen toiminnan pääperiaatteita eikä puuttua operationaalisen tason toimintaan julkishallinnossa (Pollitt & Bouckaert 2000, 140). NPM:n keskeisenä ideana on tehdä virkamieskoneisto tulosvastuulliseksi selkeästi määriteltyjen tavoitteiden ja mittareiden avulla, jotta poliittiset päätöksentekijät voivat strategisina toimijoina valvoa ja läpivalaista ”kuntabyrokraattien” toimintaa. Kuitenkin esimerkiksi haastatteluiden perusteella kävi ilmi, että poliittiset päätöksentekijät eivät itseasiassa pysyttäydy NPM:n mukaisessa ideaalimallissa poliittista ohjausta koskien, jossa politiikan muotoilu ja toteutus on selkeästi eroteltu toisistaan, vaan poliittiset päätöksentekijät moneltakin osin puuttuvat operationaalisen tason toimintaan ja politiikan toteuttamisen yksityiskohtiin. Tämä havainto

vahvistaa Tiilin (2007) tekemiä tutkimustuloksia siitä, että poliittisilla päätöksentekijöillä ei välttämättä ole kannustimia pitäytyä strategisessa roolissa johtuen esimerkiksi siitä, että poliittisten päätöksentekijöiden huomio kiinnittyy sattumanvaraisesti muun muassa mediahuomion perusteella yksittäisiin politiikkakysymyksiin ja poliittisten päätöksentekijöiden aikajänne on usein lyhyempi kuin mitä vaaditaan strategisessa ohjauksessa.

''(...) tää julkishallinnon henkilöstöjohtaminen tota siel on semmosia vahvoja professioita esimerkiks, jolla on suuri niinku autonomia - - opettajat on tämmönen ammattikunta et semmonen niinku tavallaan hallinnosta tai yritysmaailmasta tuttu johtaminen ei ole niinku siel heidän kulttuurissa ollenkaan itsestänselvyyys - - se opettaja niinku tietää miten se opetus tehdään ja sielt tulee se vahva ohjaus niinku opetushallituksen suunnasta opetussuunnitelmien muodossa eli lainsäädäntö tulee määrittää mitä pitää tehdä ja henkilöstä suuri osa niinkun ainakin osin ajattelee, että se laki on se heidän niinku strategiansa et sit se organisaation strategia, joka muistuttaa enemmän yritysten toimintaa, niin he niinkun kokee, että se on jotain niinku ylimäärästä ja siitä voi tulla sitten strategisen ohjauksen haaste (...)' H4

NPM-doktriinina kyseenalaistaa eri ammattiryhmien perinteisesti autonomisen aseman, jolloin managerialismin halutaan syrjäyttävän professionalismin. Ajatuksena NPM:n mukaisessa ajattelussa on, että erilaiset ammattiryhmät tulee saattaa tulosvastuullisten julkisjohtajien tarkasti määrittelemien arviointikriteerien pohjalta valvonnan alaiseksi. Tällöin esimerkiksi korostuu yksittäinen kuntastrategian osan kuten Take-ohjelman tavoitteet kustannusten hillinnästä, tulosorientoituneisuudesta ja julkisten palvelujen tehokkuudesta, jolloin esimerkiksi opettajien ammattiryhmänä tulisi nähdä itsensä osana kyseisestä Take-ohjelmaa ja siinä mainittuja suoritusindikaattoreita. Tosiasiallisesti kuitenkin kuten tästäkin tapaustutkimuksessa ilmenee, niin erilaisten ammattiryhmien strateginen ohjaus on kompleksista, joka johtuu muun muassa näiden ammattiryhmien perinteisesti vahvasta autonomisesta asemasta, ammatillisista normeista ja ammattietiikasta. Tämä puolestaan viittaa siihen, että NPM ei ole kaikilta osin kyennyt syrjäyttämään professionalismia. (Sehested 2002.)

''Henkilöstön palkitseminen näinkin monitoiminnallisessa konsernissa on todella haastavaa. - - meillähän on kertapalkitseminen esimerkiksi tällä hetkellä käytössä, mutta se, että jos me halutaan jotain muita palkitsemisen muotoja lähteä miettimään ja kehittämään, niin se on todella herkkä asia, koska meillä on ihan laidasta laitaan eri toimintoja tällä kaupungilla, että miten pystytään luomaan sellanen

palkitsemisjärjestelmä, joka on aidosti tasapuolinen ja aidosti mittaa joka ikisessä kohdassa sitä suorittamista ja palkitsee siitä ja me ollaan kyllä huomattu tässä vuosien saatossa, että se ei todellakaan ole helppo asia.” H6

Take-ohjelman yhtenä tavoitteena on ollut palkitsemisen kehittäminen ja uusien johtamisen ja talousohjauksen sekä HR-järjestelmien kehittäminen tukemaan julkisjohtajia julkisjohtamisessa esimerkiksi koskien tavoitteiden asettamista, suorituksen johtamista ja mittaamista (Espoon kaupunki 2022). Tämä käytännössä viittaa NPM:n mukaiseen toimintatapaan, jossa huomiota on pyritty siirtämään julkisen toiminnan tuloksiin ja vaikutuksiin. Lisäksi Take-ohjelman seurauksena on aloitettu kehitystyö koskien suoritusindikaattorien kehittämistä, jossa on pyritty vahvistamaan palkitsemisen ja suoritteiden välistä yhteyttä. Tällä on muun muassa haluttu joustavoittaa henkilöstöhallintoon liittyviä palkitsemiskäytänteitä sekä aikaansaamaan suoritusorientoituneempaa tulospalkkausjärjestelmää. Tämä on kuitenkin osoittautunut haastavaksi siitä syystä, että toiminnan päämäärät ja tavoitteet eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä esimerkiksi numeerisesti, jolloin on vaikeata kuvata tehokasta toimintaa mittaritiedon perusteella (Haveri 2002, 9.) Kokonaisuudessaan palkitsemista on pyritty kehittämään sillä tavalla, että NPM:n mukaisesti standardeilla, tulostavoitteilla ja arvioinnilla olisi entistä suurempi merkitys (Virtanen & Stenvall 2019).

4.4 Yritysmäisiä toimintatapoja oppimassa

” (...) helposti tulosityksiköt ajattelee et meil on nää lakisääteiset tehtävät ja me tuotetaan ne palvelut siten niin kuin laki määrää, mut et jos me käännetään se asetelma niin päin et ajatelkaa sitä, että teillä on asiakkaat ja te toimitte tavallaan niinku business-ownereina niin siihen käytetään myöskin ulkopuolista fasilitoijaa, joka ehkä pystyy paremmin tuomaan sellasta out-of-the-box -ajattelua et saa ne ihmiset pois siitä niinku perinteisestä hallintolähtöisestä ajattelusta et ruvetaankin ajattelemaan asiakaslähtöisesti et me olemme niitä asiakkaita varten (...)” H9

NPM-doktriinin yksi keskeisiä väittämiä on, että julkisen sektorin tulisi omaksua enemmän yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä ja sen uskotaan parantavan julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta (Hood 1991, 4-5). NPM pyrkii myös muuttamaan julkisjohtajien hallintolähtöistä ajattelutapaa asiakasorientoituneempaan suuntaan, jonka ajatellaan lisäävän esimerkiksi julkisten palvelujen laatua (Pollitt 2003, 28). Espoon kaupunki on kilpailuttanut konsultointipalvelut liikkeenjohtoon ja palvelumuotoiluun, jotka sisältävät muun muassa julkisjohtajille apua strategiseen johtamiseen, liiketoimintamallien kuvaamiseen ja

kehittämiseen, palvelujen tuotteistamiseen ja kustannuslaskentaan, kustannusten vertailuun eri palvelutuottamistapojen välillä, laadunhallinnan kehittämiseen ja suorituskykymittariston aikaansaamisen. Kyseinen palveluhankinta käytännössä viittaa siihen, että Espoon kaupungissa pyritään tai ollaan valmiita yhä enenevässä määrin omaksumaan yksityisen sektorin johtamismenetelmiä ja ottamaan vaikutteita yritysmaailman toimiviksi osoittautuneista johtamiskäytänteistä. Mielenkiintoista tässä havainnossa on se, että Suomessa ei perinteisesti ole hyödynnetty suurelta osin yritysmaailman johtamiskonsultteja hallinnon uudistamisessa kuten esimerkiksi Iso-Britanniassa, joka voisi viitata jonkinlaiseen hallintokulttuurilliseen muutokseen (Pollitt & Bouckaert 2011). Toisaalta tässä tapaustutkimuksessa on kyse yksittäisestä kunnasta, jolloin ei voida yleistää yritysmaailman johtamiskonsulttien käyttöä laajaksi käytännöksi suomalaisessa kuntakentässä. Samanaikaisesti NPM:n suhteen kannattaa Suomen kuntakentässä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että esimerkiksi Espoon kaupungin tapauksessa sillä on huomattavia resursseja toimeenpanna erinäisiä NPM:n ideaalimallin mukaisia julkisjohtamisen käytänteitä verrattuna pienempiin suomalaisiin kuntiin. Lisäksi julkisjohtajat saattavat olla suuremmissa kaupungeissa tietoisempia uusimmista julkisjohtamisen muutoksen trendeistä, joka voisi selittää yritysmaailman johtamiskonsulttien käyttöä.

''(...) ainakin toi tulokorttikäytäntö on nyt viritetty yritysmaailmaan suuntaan että on tommosia strategisia mittareita pikemminkin kuin kauheita listoja asioista, joita on tehty niinku oli aikoinaan kun mä tulin kaupungille yrityspuolelta niin sitten seurattiin vaan listaamalla tehtyjä tehtäviä et nyt on tullut paljon pitemmälle viety se tulokorttiseuranta ja sitten se strategian rooli strategiana eikä vain talousarviona, niin se on niinku kehittynyt tässä erityisesti Mäkelän aikaan (...)'' H4

Haastatteluaineiston perusteella on todettavissa, että Espoon kaupungin julkisjohtajien keskuudessa on ainakin jossain määrin havaittu julkisen ja yksityisen johtamisen lähentymistä. Tämä vahvistaa myös Salmisen (1993, 106) esittämää näkemystä siitä, että 1990-luvulta lähtien on ollut nähtävissä julkisjohtamisen lähentymistä suhteessa yksityisen sektorin johtamismalleihin, joka johtunee osittain johtajien sektoreiden ylityksistä. Huomionarvoista on kuitenkin se, että yhä vaikuttaa siltä, että vaikkakin NPM-doktriinina on onnistunut aikaansaamaan yritysmaisempia toimintatapoja ja kehittämään julkisjohtamista yritysjohtamisen suuntaan, niin muutos on luonteeltaan pysyvämpää eikä NPM:n mukaista organisaatiokulttuurista muutosta ole aikaansaatu täysimääräisesti. Tämä viittaisi siihen, että NPM:n mukaisen organisaatiokulttuurin aikaansaaminen on haastavaa, joka kuntatasolla johtaa esimerkiksi TakeE-ohjelman mukaiseen ohjelmatyöhön, jolla systemaattisesti

pyritään muuttamaan yhä uudestaan byrokraattisia toimintatapoja, aikaansaamaan kustannusten hillintää ja lisäämään yleistä kustannustietoisuutta sekä kulukuria.

Mielenkiintoinen havainto haastatteluaineiston perusteella Espoon kaupungin nykyisistä julkisjohtajista on se, että osa julkisjohtajista tunnisti julkisjohtamisen erityislaatuisuuden ja kykeni erottelemaan julkisen ja yksityisen johtamisen eroja sekä vertailemaan niitä. Toisaalta osan julkisjohtajista näkemys oli, että Espoon kaupungilla ei erityisesti sovelleta yksityisen sektorin johtamismenetelmiä. Haastatteluaineiston perusteella oli nähtävissä, että osa julkisjohtajista ei nähnyt merkittäviä eroja julkisen ja yksityisen johtamisen välillä sekä yksityisen sektorin johtamismenetelmien käyttöönotto nähtiin enemmän pragmaattisena kysymyksenä. Tämä vaikuttaisi viittaavan julkisen ja yksityisen johtamisen sekoittumiseen, josta kertoo myös EMBA-ohjelman käyttöönotto osana TakE-ohjelman toimeenpanon vahvistamista.

''(...) on siitä nyt jo yli 5 vuotta, kun tätä palvelutuotelaskentaa niin sanottua patulaskentaa on tehty ja se tavallaan aikanaan ruvettiin sitä laskentaa tekemään, koska haluttiin niinkun paremmin saada selville ja läpinäkyvämmiin saada selville, että mitä minkäkin palvelun tuottaminen ja järjestäminen maksaa ja sitä kautta niinku kohdentaa näille tietyille, ensinnäkin tuotteista kaupungin palvelut, muodostaa erilaisia tuotteita niistä ja sitte kohdistaa näille tuotteille nämä kustannukset, jotta nähdään, että mitä minkäkin palvelun tuottaminen maksaa ja siinäkin vähän ehkä se verrokki on tuota niinkun sieltä yksityiseltä puolelta, että yksityisellä puolella on toki jokaiselle myytävälle palvelulle on aina kustannus ja myyntihinta niin sit vähän samantyyppistä niinku tarkastelua haluttiin tehdä myös täällä kaupungin puolella, että muodostetaan tällaisia niinku tuotteita, jotka on osittain vertailukelpoisia myös sinne yksityiselle puolelle (...)' H7

Espoon kaupungissa on useita vuosia tehty palvelutuotelaskentaa, jolla on tavoiteltu NPM:n mukaisesti yleisen kustannustietoisuuden lisäämistä, tulosohjauksen ja läpinäkyvyyden vahvistamista sekä markkinaohjautuvuuden edistämistä. Yksi keskeinen osa NPM:n mukaista uudistusajattelua on, että tuottavuutta ja tehokkuutta julkisessa toiminnassa on lisättävä. Lisäksi NPM painottaa value for money -ajattelua, jossa verorahoille on saatava parempi vastike ja julkisten palveluiden on oltava taloudellisesti tuotettuja. Näitä tavoitteita puolestaan palvelutuotelaskenta pystyy edistämään, sillä se toteuttaa NPM:n ihannetta siitä, että huomiota siirretään julkisessa toiminnassa yhä enenevässä määrin suoritteisiin sekä panosten ja tuotosten väliseen suhteeseen. TakE-ohjelmassa on muun muassa linjattu, että ”palveluja siirretään ostopalveluilla tai

kumppanuudella järjestettäväksi, mikäli tulosityksikön oma toiminta on kalliimpaa tai tehottomampaa kuin markkinoilta saatava palvelu” (Espoon kaupunki 2022).

Palvelutuotelaskennalla Espoon kaupungissa pyritään saamaan aikaiseksi tällä tavalla kilpailua oman palvelutuotannon ja yksityisen palvelutuotannon välille. Tässä taustaoletuksena on NPM:n toteamus, että julkinen monopoli merkitsee lähtökohtaisesti tehottomuutta, jolloin kilpailu on keskiössä kustannusten alentamisessa. (Haveri 2002, 6-7.)

”(...) palvelutuotteita on pyydetty tulosityksiköiden rakentavan, jotta sitä toiminnan tehokkuutta pystytään seuraamaan, mutta se ei oo vielä kertonut paljoonkaan siitä vaikuttavuudesta. Se kertoo sen, että saatiin tämmösillä henkilöstöresursseilla näin paljon suoritteita aikaseks ja asiakaspalautteet oli tällasia, mutta onko oikeesti sitte pidemmällä tähtäimellä sitä vaikuttavuutta, että näkykö sitte sen supistetun toiminnan varjopuolet ehkä sitte naapuriyksikössä (...)” H9

Osa haastateltavista tunnisti sen, että palvelutuotelaskenta ei itseasiassa heijastele laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, vaan se kykenee kertomaan esimerkiksi toiminnan tehokkuudesta ja suoritteiden lukumäärästä sekä siitä muun muassa, että mille tasolle asiakasmaksut voisivat asettautua. NPM:n keskeiseksi ongelmaksi on tulkittavissa se, että vaikka NPM on pyrkinyt ja osittain onnistunutkin siirtämään huomion hallinnollisesta, panoksiin ja byrokraattisiin toimintatapoihin keskittyvästä ajattelumallista tuotoksiin, tuloksiin ja vaikuttavuuteen, niin NPM ei ole kyennyt huomioimaan laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Usein NPM:n mukainen käsitys vaikuttavuudesta on verrattain suppea ja NPM:ssä erityistä painoarvoa annetaan tehokkuudelle, tulostavoitteiden saavuttamiselle ja yritysmäiselle toimintatavalle eikä esimerkiksi itseohjautuvien tulosityksiköiden väliseen horisontaaliseen yhteistyöhön julkisen toiminnan vaikuttavuuden suhteen. Espoon kaupungin harjoittama palvelutuotelaskenta on tulkittavissa NPM:n mukaiseksi yritykseksi vahvistaa kilpailua ja vahvistaa ajatusta siitä, että julkisjohtajan on oltava ammattilainen kustannusperusteisessa harkinnassa ja jatkuvasti seurattava julkisten resurssien käytön tehokkuutta. (Virtanen & Stenvall 2019.)

”(...) varmaan juurikin sen tilaaja-tuottajasuhteen ulkopuolelle siirtymistä, että sehän on se julkisen ja yksityisen ikään kuin perinteinen yhteistyön tapa, että kaupunki kilpailuttaa jotain ja ostaa yksityiseltä jonkun palvelun eli sille on ikään kuin perustuu siihen, että täällä kaupungissa määritellään ne palvelut mitä pitää tuottaa ja mitä on olemassa ja sitten tota siihen lokeroon etsitään täyte sieltä yksityiseltä sektorilta. Mut se Make with Espoo perustuu vähän niin kuin siihen, että sitä palveluidenkin

suunnittelua ulkoistetaan sinne yksityisellä sektorille, jolloin tota yrityksillä määritelmällisesti on isompi rooli siinä, että minkälaisia palveluita kaupunki ylipäänsä tuottaa.” H3

Espoon kaupungilla on käytössä Make with Espoo innovaatioalusta, jonka ideana on luoda yhteiskehittämisen mahdollisuuksia yritysten ja Espoon kaupungin toimijoiden välille liittyen tuotteiden ja palvelujen suunnitteluun. Tämän tavoitteena on muun muassa NPM:n mukaisesti uudistaa julkista palvelutuotantoa asiakaslähtöisemmäksi, luoda julkisyksityisiä kumppanuuksia, vahvistaa markkinaohjautuvuutta ja tuoda ketteryyttä julkishallintoon kannustamalla kokeilukulttuuriin. Make with Espoo -ajattelutapana edustaa markkinaohjautuvan kuntaorganisaation ideaalimallia, jossa julkisten palvelujen suunnittelussa suurempi rooli annetaan yksityiselle sektorille, jolloin keskeistä on asiakasorientoituneisuus ja byrokraattisten käytäntöjen purkaminen. (Komulainen 2010, 66-67.) Samanaikaisesti Make with Espoo -ajattelu täydentää muita Espoon kaupungilla käytössä olevia markkinaohjauksen välineitä kuten tilaaja-tuottajamallia, palveluseteleitä, sisäistä hinnoittelua, palvelutuotelaskentaa ja tuotteistamista. NPM:n näkökulmasta näyttäytyy myös siltä, että yhtenä tarkoituksena on ollut tuoda yrittäjämäisempiä piirteitä julkisten palvelujen suunnitteluun, jolloin julkisjohtamista on haluttu muuttaa aktiivisemmaksi ja joustavammaksi samalla panostamalla asiakkaisiin (Lähdesmäki 2003, 70).

”(...) siitä on valtavasti hyötyä, että kaupunki ei järjestä ihan kaikkea itse, että tota kyllähän sellainen niinku vakituinen markkinatoimija pystyy tavallaan uppoomaan paljon syvemmällä ja löytää tehokkaammat tavat tuottaa ja toimia ja kehittää sitä toimintaa kuin sitten niinku ehkä kaupunki sellasena niinku älyttömänä monialakonsernina, jossa se hoitais kaiken itse.” H2

Hyyryläisen (2004, 14) mainitsema ”miksi tekisit itse jos voit ostaakin”-logiikka vaikuttaa olevan haastatteluaineiston perusteella verrattain laajasti omaksuttu Espoon kaupungilla julkisjohtajien keskuudessa. Julkisten palvelujen ulkoistaminen yksityisen sektorin tuotettaviksi on NPM:n yksi keskeisiä markkinaohjautuvuuden lisäämisen välineitä. NPM-doktriinin mukaisten markkinaehtoisten toimintatapojen edistämisen julkisella sektorilla ajatellaan lisäävän julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistavan asiakkaiden valinnanvapautta. NPM:n mukaisessa ajattelussa julkisten palvelujen ulkoistaminen nähdään tehokkaana keinona pienentää julkista sektoria ja lisäksi se pakottaa ”kuntabyrokraatit” markkinalogiikan alaisuudessa toimiviksi julkisjohtajiksi, jolloin vallitsevaksi asian tilaksi muuntuu kilpailu oman julkisen palvelutuotannon ja yksityisen palvelutuotannon välillä. Kilpailun kautta odotuksena on, että se kirittää omaa julkista

palvelutuotantoa luoden painetta tehokkuuteen ja siten tuovan kustannusten alentumisen. (Alonso, Clifton & Díaz-Fuentes 2015, 647.)

Espoon kaupungissa julkisten palvelujen ulkoistaminen yksityisen sektorin tuotettaviksi kytkeytyy erityisesti harjoitettuun palvelutuotelaskentaan, jolloin pyritään ylläpitämään näennäistä kilpailutilannetta oman julkisen palvelutuotannon ja yksityisen palvelutuotannon välillä. Palvelutuotelaskennalla pyritään puolestaan seuraamaan Take-ohjelman mukaisesti määriteltyjen tuottavuustavoitteiden täyttymistä. Take-ohjelma mukailee siinä mielessä suoraviivaisesti NPM-doktriinin vahvaa oletusta siitä, että julkisen palvelutuotannon monopoliasema merkitsee tehottomuutta ja kilpailulla yritetään varmistaa se, että omat tulosityksiköt tehostavat julkista toimintaansa ja huolehtivat tehokkuuden sekä tuottavuuden edistämisestä. Tässä ajattelussa on näkyvissä myös se, että julkiseen palvelutuotantoon ajatellaan syntyvän jatkuvasti ”löysää”, mikäli julkista palvelutuotantoa ei aseteta NPM:n mukaisesti tulostavoitteiden, seurannan ja valvonnan alaiseksi. (Haveri 2002, 7-8.)

’No kyllähän ostopalvelut tuo joustavuutta ilman muuta ja sitten tota jos päiväkoti puolesta puhutaan niin tota noin poistaa tarpeen omiin investointeihin, kun joku muu investoi niihin toimitiloihin ja sitte tota kustannustehokkuutta eli kirittää kilpailussa tai tuotantotavoissa, että itekin pysytään vauhdissa mukana et toimitaan tehokkaasti. Haasteena on tietysti aina se tuolla varhaiskasvatuspuolella, että perheillä on subjektiivinen oikeus haluta ja päästä kunnalliseen varhaiskasvatukseen, että sitte monet kokee niinkun sen turvallisempänä ja haluttavampana, että sinne riittää aina kysyntää ja sitte taas tota noin niin haaste on myös näitten kustannusten vertailukelpoisuuden arvioinnissa siinä, että tota erityisesti tää hakeutuminen kunnallisiin palveluihin koskee erityislapsia, jotka vaativat erityistä tukea niin tota, joka johtaa siihen, että tavallaan niinku vaikeuskerroin asiakaskunnassa on paljon suurempi siellä kunnallisella puolella, joka johtaa siihen, että kustannukset ei aina oo vertailukelpoisia kunnallisen ja yksityisen puolen välillä.’ H5

Take-ohjelmassa linjataan muun muassa, että ”yksityisen palvelutuotannon osuutta varhaiskasvatuksesta nostetaan jatkamalla palvelusetelin käyttöä” (Espoon kaupunki 2022). Erilaiset palvelusetelijärjestelyt pyrkivät yritysmäisten toimintatapojen ja kilpailullisen tilanteen synnyttämiseen, jossa julkiset palveluntuottajat eli tässä tapauksessa Espoon kaupungin toimintayksiköt ovat kilpailuasetelmassa suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin. Suurin ero julkisten palvelujen ulkoistamisessa yksityisellä sektorilla verrattuna palvelusetelijärjestelyihin on

se, että ulkoistamisessa ”kuntabyrokraatit” itse valitsevat haluamansa palveluntuottajat esimerkiksi kilpailutukseen perustuen, mutta palvelusetelijärjestelyissä keskiössä on asiakas ja asiakkaan valinnanvapaus. (Bruttel 2005, 392-393.) Palvelusetelin käytön lisäämisellä voidaan nähdä yhteys NPM:n mukaiseen ajatteluun, jossa pyritään lisäämään julkisten palvelujen asiakkaan valinnanvapautta ja huomioimaan paremmin ”kuluttajapreferensseissä” tapahtuvat muutokset. Tämä tarkoittaa sitä, että kun asiakkaalle annetaan oikeus valita julkisen palveluntuottajan ja yksityisen palveluntuottajan väliltä, niin oletetaan, että tämä kirittää ja pakottaa kuntaorganisaation asiakasorientoituneemmaksi ja tuottavammaksi. (Aberbach & Christensen 2005, 226.) NPM:n mukainen asiakasnäkökulma ei ole kuitenkaan ongelmaton, jos huomiota kiinnitetään erityisesti varhaiskasvatuksen piirissä olevan lapsen asemaan ”asiakkaana” ja tämän ”asiakkaan” valinnanvapautteen pohdittaessa palvelusetelin käyttöä (Soila & Kaarakainen 2018).

5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 EMBA-ohjelma muovaamassa julkisjohtajia ja julkisjohtamista

NPM:n yksi keskeinen väittäjä on, että johtaminen on yleistettävissä ja yksityisen sektorin johtamisen periaatteet ja tekniikat sopivat sellaisenaan julkiselle sektorille (Lähdesmäki 2003, 62). Tämä puolestaan merkitsee sitä, että julkisjohtajien tulisi aktiivisesti omaksua yksityiseltä sektorilta yritysmaisia toimintatapoja ja oppia kustannustietoisuuden sekä tuottavuuden merkitys. EMBA-ohjelma voidaan nähdä yrityksenä vahvistaa julkisjohtajien ymmärrystä liikkeenjohdon opeista ja haluna tuoda tilivelvollisuus vahvemmin julkisjohtajien ajatteluun. EMBA-ohjelmassa on myös mahdollista havaita yhteys ”julkisyrittäjyyteen”, josta esimerkiksi Osborne & Gaebler (1992) ovat puhuneet. Espoon kaupungissa tämä ”julkisyrittäjyyden” käsite vaikuttaa kytkeytyvän NPM:n mukaiseen ajatteluun, jonka mukaan ”verorahoille tulisi saada enemmän vastiketta”. Tutkimusaineistosta ilmeni myös, että julkisjohtajat eivät välttämättä kykene erottelamaan toisistaan julkisen ja yksityisen sektorin johtamismalleja. Tämä viitanee julkisen ja yksityisen sektorin johtamisen erojen kaventumiseen. Toisaalta tässä kannattaa huomioida tapaustutkimuksen yleistettävyyteen liittyvät haasteet, mutta tämä tutkielma kuitenkin antaa joitakin mielenkiintoisia havaintoja siitä, että miten NPM:n mukaisia toimintatapoja voidaan yrittää ”opettaa” julkisjohtajille ja yhtenäistämään johtamiskulttuuria NPM:n suuntaiseksi esimerkiksi EMBA-ohjelman kaltaisen keinon avulla.

Lisäksi EMBA-ohjelma itsessään kertoo siitä kuinka julkisen ja yksityisen sektorin johtamismallien eroavuus on saattanut pienentyä, sillä muutoin esimerkiksi kuntatasolla ei nähtäisi tarkoituksenmukaiseksi ottaa käyttöön tämäntyyppistä koulutuskokonaisuutta julkisjohtajien liikkeenjohdon oppien ymmärryksen lisäämiseksi. Vaikka EMBA-ohjelma voidaankin kytkeä myös yritykseen lisätä tulosorientoituneisuutta, strategisen johtamisen kyvykkyyttä ja yritysmaisia toimintatapoja, niin keskeinen kysymys on kuitenkin se, että kuinka itseasiassa EMBA-ohjelma muovaa julkisjohtajien keskinäistä ymmärrystä julkisen sektorin arvoympäristöstä. Toisaalta EMBA-ohjelma saattaa myös aiheuttaa sen, että julkisjohtajat hakevat esimerkkejä yhä enemmän vertailukohtia yksityiseltä sektorilta omaan julkisjohtamisen kehittämiseensä. NPM:n yksi idea on ollut julkisen sektorin koon kyseenalaistaminen ja julkisten menojen kasvun pysäyttäminen. EMBA-ohjelma voi auttaa julkisjohtajia hahmottamaan julkisten palvelujen tehokkuuden ja tuottavuuden merkitystä sekä kehittämään tulosohjausta yritysmaisempään suuntaan. Käytännössä kuitenkin julkisella sektorilla olevat talousohjauksen mekanismit eroavat yritysmaailman vastaavista merkittävilta osin, joka rajoittaa NPM:n ideaalin toteuttamista.

NPM:n mukaisen organisaatiokulttuurin aikaansaaminen on tiedetysti vaikeata, jonka esimerkiksi Virtanen & Stenvall (2019) ovat tunnistaneet NPM:n uudistuspolitiikan yhdeksi toimeenpanon haasteeksi. EMBA-ohjelma voidaan nähdä yhtenä vastauksena NPM-doktriinin mukaisesti lisätä julkisjohtajien julkisjohtamisen ammattimaisuutta ja aikaansaamaan tuloksellisuuteen keskittyvän organisaatiokulttuurin. NPM-doktriinin ajattelussa yritysten ajatellaan lähtökohtaisesti olevan julkisorganisaatioita tehokkaampia ja tuottavampia, jolloin luonnollisena johtopäätöksenä on NPM:n mukaan, että julkisjohtajille tulee antaa liikkeenjohtoon soveltuvia oppeja, joilla kehitetään muun muassa arviointikriteereitä julkisen palvelutuotannon arvioimiseksi, strategista johtamista ja julkisjohtajien tietoisuutta taloudellisista reunaehdoista. (Hood 1991, 4-5.) Diefenbach (2009, 894) on yhdistänyt NPM:n tuloksellisen organisaatiokulttuurin aikaansaamisen NPM:n mukaiseen ajatteluun siitä, että julkisjohtajilla tulee olla oikeus ja toimintavapaus johtaa sekä siihen, että ”aivan kaikkea pitää voida johtaa” ja julkisjohtamisen korostamisen suhteessa kaikkeen muuhun toimintaan organisaatiossa. Tämä on Diefenbachin näkemyksen mukaan johtanut muun muassa siihen, että julkisjohtajien määrää on lisätty NPM:n kannustaman ajattelun myötä, koska NPM:ssä julkisjohtajien uskotaan voivan varmistaa julkisorganisaation tuloksellisuus perustuen esimerkiksi tarkoituksenmukaisen tuloksellisuusmittariston kehittämiseen. Puolestaan Power (2000) on puhunut ”tuloksellisuusmittaristotehtailusta” NPM:n yhteydessä ja todennut NPM:n lisänneen merkittävässä määrin erilaisia auditointi- ja arviointikäytänteitä julkisella sektorilla. Tässä mielessä NPM toisaalta heijastelee epäluottamuksen osoittamista julkisen sektorin työntekijöille sitä kautta, että näiden toimintaa tulee jatkuvasti pystyä arvioimaan erilaisen mittaritiedon avulla, joka voi olla esimerkiksi tarkkaa työajanseurantaa ja erilaisia raportointivelvollisuuksia. EMBA-ohjelma edustaa ajatusta siitä, että julkisen sektorin tulisi toimia taloudellisemmin ja kustannustehokkaammin sekä se pyrkii muuttamaan julkisjohtajien asennoitumista tämän osalta.

Jatkotutkimustarpeita tämän tutkielman osalta ilmenee huomattava määrä erityisesti siihen, että miten EMBA-ohjelma muovaa julkisjohtamisen ja yksityisen sektorin johtamisen välistä rajaa ja kuinka erityisenä julkisjohtamista ylipäätään voidaan pitää nykyaikana. EMBA-ohjelma vaikuttaa siltä, että se on suunniteltu Espoon kaupungin osalta sellaisille julkisjohtajille, joilla on erityinen rooli strategisen johtamisen näkökulmasta, mutta tämä synnyttää kysymyksen siitä, että miten myös muulla tavoin NPM:n mukaista asennoitumista voitaisiin lisätä julkisjohtajien keskuudessa. Lisäksi tämä tutkielma nostaa kysymyksiä siitä, että kuinka EMBA-ohjelma muuttaa julkisjohtajien ajattelua julkisen ja yksityisen sektorin välisestä rajapinnasta, yhteistyöstä ja rooleista osana muun muassa julkisen toiminnan suunnittelua, valmistelua ja toimeenpanoa. Mielenkiintoista tutkimusta olisi myös tarpeen koskien kuntakohtaisia ratkaisuja sen suhteen, että miten julkisjohtamista on

ajateltu kehitettävän erilaisten julkisjohtajille suunnattujen koulutuskokonaisuuksien kannalta ja millä tavalla nämä vaikuttavat julkisjohtamiseen tai NPM:n esiintymiseen kuntatasolla.

5.2 NPM ei ole kuollut, vaan voimissaan

Espoon kaupungin tapauksessa NPM vaikuttaa vakiintuneen osaksi toimintaa, mutta sen asemaa yritetään yhä vahvistaa ja voisi puhua jonkinlaisesta pitkittyneestä NPM:n toimeenpanosta. Lisäksi voisi todeta, että NPM:ään liittyvää ajattelua ei tämän tapauksen perusteella voi yhdistää esimerkiksi taloudellisen tilanteen kehitykseen kaupunkitasolla, vaan NPM:n omaksumisen taustalla näyttää olevan moninaisempia syitä kuten yleinen halu muutokselle ja tulorientoituneisuuden lisäämisen tarve. Käytännössä NPM:n osalta voi esittää kysymyksen siitä, että missä vaiheessa NPM on valmis esimerkiksi yksittäisen kunnan tasolla, kun sen toimeenpano käytännössä vaikuttaa jatkuvasti pitkittyvän ja NPM saa jatkuvasti uusia muotoja. NPM:n toimeenpanossa on osaltaan myös kysymys siitä, että millä tavalla esimerkiksi kuntaorganisaation eri osat kuten Espoon kaupungissa tulosityksiköt reagoivat, kun niiden toimintaa pyritään organisoimaan enemmän keskittymään toiminnan tuloksiin tai ylipäätään tekemään mitattavaksi ja avoimesti arvioitavaksi. NPM:n pitkittymisen Espoon kaupungin tapauksessa voisi tulkita siten, että TakE-ohjelmalla yritetään vahvistaa NPM:n asemaa uudistuspolitiikan johtavana reformi-ideana. Lisäksi tämä kertoo siitä, että NPM:ää kannattaa tarkastella pidemmän ajan hallintopoliittisen uudistamisen näkökulmasta ja kytkeä se osaksi laajempaa uusliberalistista ajattelua.

Toisaalta NPM:n pitkittymistä voi myös tulkita sen kautta, että managerialismi tai julkisjohtajien ”kaikkivoipaisuus” ei ole kyennyt syrjäyttämään professionalismia ja eri ammattiryhmien erinäisiä ammattieettisiä koodistoja, jolloin toimintaa ei yhä kyetä arvioimaan NPM:n tukemien käsitteiden kuten julkisten palvelujen tehokkuuden ja tuottavuuden kautta. Siten NPM:n pitkittymistä ei välttämättä kannata havainnoida ainoastaan siitä näkökulmasta, että miten NPM-doktriinin eri elementit näkyvät nykypäivän julkishallinnossa, vaan huomiota saattaisi olla myös mielekästä kiinnittää siihen, että kuinka julkisen sektorin arvoympäristö muuntuu ja millaiset eri tekijät mahdollistavat tai estävät NPM:n toimeenpanoa. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi muodostuu kuten 1980-luvun NPM:n esiin tulemisen osalta, että kuinka ympäröivä yhteiskunta itseasiassa mahdollistaa NPM:ää vai mahdollistaako ylipäätään. Esimerkiksi Temmes (1991, 104) puhui hyvinvointivaltion byrokratiakriisistä 1990-luvun alkupuolella, jossa hallintokoneisto laajentui ja differentioitui. Käytännössä NPM:n yhteydessä kannattaakin huomioida suunnata ympäröivän yhteiskunnan toimintaympäristöön. Mikäli suomalaisessa kuntakentässä tai

eduskuntavaalikeskusteluissa alettaisiin puhua ”byrokratisoituneesta hallinnosta”, niin se saattaisi aiheuttaa uudenlaisen alun NPM:n mukaiselle uudistuspolitiikalle. Tässä mielessä NPM edustaa Haverin (2002) mainitsemaa antiteesiä kaikenlaiselle byrokratialle ja NPM tarjoaa työkalupakin näiden ongelmien ratkaisemiseksi ja ”muotitietoiset” julkisjohtajat seuraavat NPM:n ohjeita.

NPM-doktriini on ilmentänyt erityisesti 1980-luvulla tapahtuneita poliittisia muutoksia länsimaissa ja se on osoittautunut käyttökelpoiseksi ja vakiinnuttanut asemansa julkishallinnon uudistuspolitiikassa. Doktriinina NPM ohjaa sitä suuntaa mihin julkisjohtajien tulisi julkisjohtamista ja julkishallintoa kehittää. (Lähdesmäki 2003, 10.) Mielenkiintoista NPM:ssä on sen empiiristen tutkimustulosten monenlaiset ristiriitaisuudet, jotka ovat monelta osin johtaneet sen ristiriitaiseen asemaan hallinnon uudistamiskeskustelussa (Hood & Dixon 2015; Virtanen & Stenvall 2019). Kaikesta huolimatta NPM ei ole osoittanut laantumisen merkkejä ja tässäkin tapaustutkimuksessa käy ilmi, että Hoodin (1991, 5-6) kuvaileman NPM-doktriinin mukaiset opit kuten huomion kiinnittäminen suoritteisiin ja julkisen toiminnan tuloksiin sekä kilpailun lisäämiseen, ammattimaiseen julkisjohtamiseen ja yksityisen sektorin johtamismenetelmiin ovat yhä uudistamisessa huomioon otettavia seikkoja. Monelta osin TakE-ohjelma näyttääkin koostuvan NPM-doktriinin mukaisista ajatelmissa ja keinoista, jonka mukaisesti julkisen sektorin kokoa ei tule pitää itsestään selvänä, vaan julkisten palvelujen on lisäksi oltava vaikuttavia ja kyettävä todistamaan ”markkinakelpoisuutensa”. TakE-ohjelmassa on myös nähtävissä se, että kaikkien julkisten palvelujen ”markkinakelpoisuuden” määrittelyminen ei ole aivan yksioikoista, sillä osaa näistä julkisista palveluista ei tuoteta yksityisellä sektorilla, jolloin niille ei löydy vertailukohtaa, jonka myötä palvelutuotelaskennalla ei kyetä aikaansaamaan NPM:n ideaalin mukaista kilpailuasetelmaa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välille.

NPM on osoittautunut kestäväksi uudistusajatteluksi, jonka tarkoituksena on ollut nostaa julkishallinnon tilivelvollisuus ja tuloksellisuus näkyviksi tekijöiksi määriteltäessä sitä, että mitä on hyvä julkishallinto. Lisäksi NPM:n keskeinen idea on ollut tehdä ”rakenteellinen interventio” siihen miten julkista toimintaa tulisi arvioida ja kuinka julkishallinto tulisi järjestää (Hernes 2005, 6.). NPM ei kuitenkaan ole täysin onnistunut muuttamaan esimerkiksi organisaatorakenteita siltä kannalta, että julkinen monopoli olisi altistettu kaikilta osin kilpailulle esimerkiksi Espoon kaupungin tapauksessa. NPM yhtenä ongelmana voikin nähdä, että se kuvailee julkisjohtamisen ideaalia, mutta samanaikaisesti kun NPM on kaikkea ja erilaisia iskulauseita, niin tavallaan se on ”tyhjä taulu”. Tämä aiheuttaakin haasteita NPM:n määrittelyn suhteen ja sen ilmentymisen tutkimisessa, joka näkynee myös paikoitellen tämän tutkielman suhteen. Lisätutkimusta tarvittaisiin kuitenkin sen osalta, että minkälaisia eroja suomalaisessa kuntakentässä löytyy NPM:n

soveltamisen suhteen esimerkiksi sen kannalta, että kuinka aktiivisesti julkisia palveluita ulkoistetaan ja millaisin perustein. Tämä tutkielma nostaa myös kysymyksiä liittyen julkisen ja yksityisen johtamisen väliseen suhteeseen, organisaatiokulttuurin ja NPM:n vuorovaikutukseen sekä siihen, että millä tavalla suomalaisen hallinnonuudistamisen konsensushenkisyys vaikuttaa NPM:n ilmentymiseen.

5.3 Onko NPM olosuhteiden pakottamaa

Vaikka Espoon kaupungin osalta NPM:n soveltaminen vaikuttaakin kytkeytyvän huoleen julkisen velan kasvusta, haluan tehdä kustannusten hillintää ja lisätä yleistä kustannustietoisuutta, niin huomiota tulee kiinnittää myös yleisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen aiheuttamiin muutoksiin koskien esimerkiksi uudistunutta rahoitusmallia. Mielenkiintoista on, että NPM:n soveltaminen Espoon kaupungissa ei kuitenkaan vaikuta kiinnittyvän kansainvälisiin esimerkkeihin kuntatason uudistamisesta. Lisäksi vaikkakin TakE-ohjelman tyyppisiä ohjelmakokonaisuuksia on ollut Espoon kaupungissa käytössä useita vuosia, niin ne eivät vaikuta olevan erityisen suunnitelmallisia NPM:n näkökulmasta esimerkiksi pohjautuen ideologisiin lähtökohtiin, vaan kyseessä on ollut pikemminkin pragmaattinen lähestyminen koskien julkisen sektorin laajempia ongelmakohtia koskien muun muassa julkisten palvelujen tehokkuutta ja tuottavuutta sekä kustannusten hillintää. Yleiseen ilmapiiriin koskien hallinnonuudistamista on tässä tapauksessa kuntakohtaisella tasolla vaikuttanut huoli julkisen velan kasvusta, joka on saattanut helpottaa ilmapiirin muuttamista reformimyönteisemmäksi, mutta toisaalta NPM:n soveltamista on vaikea liittää Espoon kaupungin tapauksessa vain olosuhteiden aikaansaamaksi reaktioksi, sillä NPM:lle tyypilliset piirteet kuten tulosvastuullisten tulosityksiköiden luominen ja itseohjautuvuuden vahvistaminen vaikuttavat olevan hyvin vakiintuneita ajatuksia.

Jos NPM:n soveltaminen olisi olosuhteiden pakottamaa, niin se käytännössä merkitsisi sitä, että julkisorganisaatiot omaksuisivat NPM:lle tyypillisiä piirteitä kuten markkinaohjautuvuuden, yleisen kustannustietoisuuden, asiakasorientoituneisuuden ja yksityisen sektorin johtamismenetelmiä sopeutuakseen talouden realiteetteihin, mutta yleisen taloustilanteen parannuttua näiden NPM:n mukaisten ratkaisujen voisi olettaa poistuvan käytöstä tai niiden merkityksen vähentyvän. Espoon kaupungin tapaus kuitenkin osoittaa, että esimerkiksi yleisen kustannustietoisuuden ylläpitäminen ja asiakasorientoituneisuuden omaksuminen vaativat huomattavaa organisaatiotason sitoutumista sekä poliittisen johdon ja julkisjohtajien välistä yhteisymmärrystä. Täten esimerkiksi, jos kuntatasolla on keskitytty luomaan esimerkiksi kustannustietoisempaa ja -tehokkaampaa kuntaorganisaatiota, niin se jossain määrin todennäköisesti luo polkuriippuvuutta tulevien NPM:n suhteen tehtyjen

politiikkavalintojen osalta. Jatkotutkimustarpeita liittyy esimerkiksi siihen, että missä määrin NPM:n mukaisia toimintatapoja kuten julkisten palveluja ulkoistamista omaksutaan kuntatasolla, mikäli kunnan taloudellinen tilanne heikkenee ja millä tavalla esimerkiksi julkisjohtajien koulutustausta vaikuttavat NPM:n soveltamiseen käytännössä.

NPM:n soveltaminen kytkeytyy lisäksi Espoon kaupungin tapauksessa haluan modernisoida julkishallintoa ja tehdä siitä läpinäkyvämpi julkisten menojen suhteen. Tässä mielessä NPM ei ilmene tässä kyseisessä tapauksessa hyvinvointivaltion purkamisena, vaan pikemminkin yrityksenä lisätä tulorientoituneisuutta ja tuottavuutta. TakeE-ohjelma on tässä mielessä vain väline NPM:n aseman vahvistamiseen. Tavallaan vaikka NPM voidaan nähdä vastauksena julkisen sektorin velan kasvun ongelmiin ja kustannusten hillintään, niin NPM:ää voi soveltaa myös ennalta ehkäisevästi. Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että vaikka moni haastateltavista toikin esiin huolen julkisen velan kasvusta, niin esiin nousi myös ajatus siitä, että kasvavan kaupungin on oltava valmiina kasvavien palvelutarpeiden suhteen sekä pyrkiä asemoitumaan valmiiksi sosiaali- ja terveystalouden uuden rahoitusmallin muutoksiin. Tässä mielessä NPM:n soveltaminen voidaan nähdä myös eräänlaisena ”valmiuspaketina”, joka voidaan ottaa ennalta ehkäisevästi käyttöön, mikäli toimintaympäristössä odotetaan lähitulevaisuudessa ilmenevän merkittäviä muutoksia.

5.4 NPM:n menun monivivahteisuus

Jos jokaisella valtiolla on Turnerin (2002) menu-ajattelun pohjalta NPM:n suhteen ”oma hienostunut makunsa”, niin sama ilmiö on havaittavissa myös suomalaisessa kuntakentässä. ”Kunnallishallinto edustaa yhteiskunnassa variaatiota siinä kun valtionhallinto edustaa yhdenmukaisuutta” (Haveri 2002, 1). NPM:n soveltamisessa on Espoon kaupungin TakeE-ohjelman osalta nähtävissä se, että tietyt NPM:n piirteet korostuvat kuten yleisen kustannustietoisuuden lisääminen, palvelutuotelaskenta, tulohajautus ja tulosityksiköiden itseohjautuvuuden vahvistaminen, mutta esimerkiksi julkisten palvelujen yksityistämistä tai liikelaitostamista ei ole nähty suuressa määrin relevantiksi. NPM:n mukaisia julkisjohtamisen välineiden hyödyntämistä ja soveltamista vaikutetaan myös tekevän eri tavalla riippuen tulosityksiköstä, joten vaikkakin kuntien välillä NPM:n soveltamisessa varmasti löytynee eroja, niin mielenkiintoista NPM:n suhteen on se, että lisäksi yksittäisen kunnankin tasolla eri tulosityksiköiden välillä on huomattavissa erilaisia käsityksiä muun muassa tulohajautukseen ja strategisen johtamiseen liittyen. Nämä tulosityksikkökohtaiset erot NPM:n menun eri osien valitsemisessa saattavat liittyä esimerkiksi siihen millaisia ammattiryhmiä työskentelee kyseisessä tulosityksikössä ja millainen managerialistinen perinne niissä on kehittynyt.

Mielenkiintoista tässä tapaustutkimuksessa on se, että erityisesti palvelutuotelaskenta näyttäytyy korostuvan Espoon kaupungin tapauksessa, jolla on haluttu NPM:n mukaisesti lisätä yleistä kustannustietoisuutta, tulos- ja markkinaohjautuvuutta sekä julkisten menojen läpinäkyvyyttä. NPM:n keskiössä onkin kustannuslaskennan kehittäminen ja se, että julkisten menojen käytölle saadaan asetettua tarkemmat arviointikriteerit, jotta voidaan arvioida julkisen palvelutuotannon tehokkuutta suhteessa esimerkiksi vastaavaan yksityiseen palvelutuotantoon. NPM:n mukaisesti julkiset palvelut tulisi tuottaa ja luoda kilpailuasetelma tällä tavoin julkisen ja yksityisen sektorin välille (Haveri 2002.). Tutkimusaineiston perusteella on kuitenkin todettava, että palvelutuotelaskentaa ei vaikuteta merkittävässä määrin käytettävän esimerkiksi asiakasmaksujen tason määrittelyyn. Palvelutuotelaskennan voidaan kuitenkin nähdä luovan NPM-menun mukaisesti mahdollisuuksia markkinaohjautuvuuden lisäämiselle, mutta käytännössä julkisjohtajat määrittelevät itse millaisia käytännön sovellutuksia palvelutuotelaskennan tarjoamalla kustannustiedolla tehdään. Tämä käytännössä viittaa siihen, että esimerkiksi julkisjohtajien ajatukset yritysmäisemmistä toimintatavoista ja ammatilliset taustat saattavat vaikuttaa esimerkiksi päätöksiin julkisten palvelujen ulkoistamisesta perustuen palvelutuotelaskennalla kerättyyn kustannustietoon. Espoon kaupungissa EMBA-ohjelman tarjoaminen julkisjohtajille voidaan kuitenkin nähdä keinona luoda yhtenäisempää kulttuuria julkisjohtajien keskuuteen, jolla pyritään ”häivyttämään” erilaisten julkisjohtajien ammatillisten taustojen merkitystä ja siten mahdollistamaan ammattimaisempaa ja yhtenäisempää otetta julkisjohtamiseen.

NPM-doktriini on hajanainen joukko erilaisia reformiopeja, joka näkyy myös Take-ohjelmassa sillä tavalla, että sekään ei ole yhtenäinen menu erinäisiä NPM:n elementtejä, vaan monelta osin myös erilainen valikoima menun osia. Tässä mielessä tätä NPM:n menua sovelletaan vaihtelevasti ja valikoivasti, joka merkitsee NPM:n ilmentymisen tapojen moninaisuutta. Tämän pohjalta voisi luonnehtia, että NPM ilmenee jokaisessa yksittäistapauksessa eri tavalla eikä NPM ilmene samalla tavalla eri konteksteissa. Espoon kaupungin Take-ohjelman osalta vaikutelma on NPM:n omaksuminen pragmaattisin perustein, jolloin huomiota on haluttu kiinnittää kustannusten hillintään ja tarkempien arviointikriteerien asettamiseen julkiselle palvelutuotannolle. Haastatteluaineisto ei tässä tapauksessa anna perusteita NPM:n soveltamisen tulkitsemiseksi ideologiseksi valinnaksi, vaan pikemminkin Take-ohjelmassa on pyritty hakemaan suomalaiselle hallinnonuudistamiselle tyypillisesti konsensusta koskien yleisen kustannustietoisuuden lisäämistä ja tulosohjautuvuutta. Haastateltavien laajasti jaettu näkemys oli, että Take-ohjelman valmistelu tehtiin yhteistyössä julkisjohtajien, kuntatalouskonsulttiyhtiön ja poliittisten päätöksentekijöiden kanssa, jolloin poliittiset päämäärät eivät olleet keskiössä, vaan pragmaattinen tahtotila. Tällä

konsensushenkisyydellä suomalaisessa hallinnonuudistamisessa voi nähdä olevan seurauksia siltä kannalta, että kuinka uskaliaasti NPM:n tarjoilemaa menua kokeillaan ja kehitetään. (Turner 2002.) Konsensushenkisyys esimerkiksi estänee pääosin NPM:n ideologisen edistämisen suomalaisessa hallinnonuudistamisessa.

Hood (1991) kokosi yhteen NPM:n ytimen doktriiniksi ja mainitsi, että NPM kytkeytyy muun muassa automaatioon ja erityisesti informaatioteknologian kehitykseen koskien julkisten palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Nykyään noin 30 vuotta myöhemmin Hoodin sanoma on yhä ajankohtainen NPM:n näkökulmasta, sillä NPM:n soveltaminen vaikuttaa kytkeytyvän enenevässä määrin julkisen toiminnan arviointiin ja tuloksellisuuteen keskittyvien tietojärjestelmien kehittämiseen. Esimerkiksi TakeE-ohjelmassa onkin mainittu, että uusia johtamisen ja talousohjauksen sekä HR-järjestelmiä kehitetään tukemaan julkisjohtajien resurssien käytön suunnittelua, tavoitteiden asettamista sekä tuottamaan parempaa tietoa henkilöstö- ja suorituksen johtamisen tarpeisiin. Nykyaikaisessa julkisjohtamisen kehittämisessä onkin vaikea nähdä aikakautta, jossa huomiota ei kiinnitetäisi julkisen toiminnan tuloksiin, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. NPM on mullistanut julkisjohtamisen reformiajattelun ja vakiinnuttanut roolinsa osana julkishallinnon uudistamista eikä sen voima näytä heikkenevän, vaan pikemminkin jatkossa NPM tulee myös ohjailemaan hallinnonuudistamisen taustalla olevia reformi-ideoita. NPM:ää ei välttämättä kuitenkaan nimitetä vuosikymmenten päästä NPM:ksi, vaan se tulee saamaan uusia ilmenemisen muotoja ja uusia piirteitä vallitsevien yhteiskunnallisten olojen muokkaantuessa sekä uuden nimen muoti-ilmiöajattelun mukaisesti. NPM on todistanut kykynsä uusiutua kameleonttimaisesti ja, jos joku kertoo NPM:n kadonneen tai hävinneen, täytyy katsoa tarkemmin.

Lähteet

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: An NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225-245.
- Ahonen, P. (2011). Markkinaohjaus: kehkeytyminen, muodot, sudenkuopat ja kehittäminen. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki, (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen – Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (s. 104-119). Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. uud. p.). Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (1999). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter? an empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- Barzelay, M. (2002). Origins of the new public management: an international view from public administration/political science. Teoksessa E. Ferlie, S.P. Osborne & K. Mclaughlin, (toim.) *New public management: current trends and future prospects* (s. 15-33). Routledge.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management improving research and policy dialogue*. University of California Press.
- Blöndal, J. R. (2005). Market-type mechanisms and the provision of public services. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 79-106.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of management studies*, 39(1), 97-122.
- Bruttel, O. (2005). Delivering active labour market policy through vouchers: experiences with training vouchers in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 71(3), 391-404.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2017). *Transcending new public management*. London: Taylor & Francis.
- Dan, S., & Andrews, R. (2016). Market-type mechanisms and public service equity: A review of experiences in european public services. *Public Organization Review*, 16(3), 301-317.
- Dan, S., & Pollitt, C. (2015). NPM can work: An optimistic review of the impact of new public management reforms in central and eastern europe. *Public Management Review*, 17(9), 1305-1332.

- De Vries, M., & Nemec, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *The International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic ‘enlightenment’. *Public administration*, 87(4), 892-909.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Eskola, J., & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino.
- Espoon kaupunki. (2022). Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelma 2020–2025. Neuvottelutulos 2.6.2022. Haettu sivulta <https://espoo.oncloudos.com/kokous/2022677-8-139922.PDF>, 19.2.2023.
- Ferlie, E., & Steane, P. (2002). Changing developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1459-1469.
- Ferlie, E. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press.
- Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 573-597.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25.
- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus*, 21(1), 4-18.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki, (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen – Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (s. 132-145). Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2003). Local public management reforms in the Netherlands: Fads, fashions and winds of change. *Public Administration*, 81(2), 301-323.
- Hernes, T. (2005). Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences. *International Review of Administrative Sciences*, 71(1), 5-17.
- Herranen, O. (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon tutkimus*, 34(1), 27-41.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.

- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot, England: Dartmouth.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). Regulation inside government: where new public management meets the audit explosion. *Public Money and Management*, 18(2), 61-68.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 267-282.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance*, 28(3), 265-267.
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- Hyyryläinen, E. (2014). New Public Managementin kukoistuskauden aikana syntynyt monikansallinen hallinnon uudistamiskäytäntö: Diskursiivisen institutionalismin tulkinta. *Hallinnon tutkimus*, 33(4), 297-313.
- Hyyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: new public management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopisto.
- Järventausta, H., Moisala, M., & Toivakka, S. (1999). Tutkimalla oppii: tutkimuksenteke-opas. WSOY.
- Järvinen, P., & Järvinen, A. (2000). *Tutkimustyön metodeista*. Opinpajan kirja.
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa: oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Suomen Kuntaliitto.
- Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: an introduction to its methodology* (Fourth edition.). Sage.
- Kuula, A. (2006). *Tutkimusetiikka: aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Tampere: Vastapaino.
- Kähkönen, L. (2007). *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Tampere University Press.
- Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2015). *Tapaustutkimuksen taito (3. painos)*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Lane, J-E. (2000). *New public management: an introduction*. Routledge.
- Lapuate, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475.
- Lynn Jr, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.
- Lähdesmäki, K. (2003). *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä*

valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Universitas Wasaensis.

Lähdesmäki, K. (2011). New public management julkisjohtamisen uudistajana – yhä keustosuosikki reformeissa? Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki, (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen – Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (s. 75-87). Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.

Maor, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review*, 59(1), 5–18.

McNabb, D. E. (2018). *Research methods in public administration and nonprofit management (Fourth edition)*. Routledge.

Meklin, P. (1991). Tulosajattelu julkisyhteisöissä. Teoksessa R. Harisalo, P. Hoikka & T. Rajala, (toim.) *Kunnat tienhaarassa: juhlakirja Aato Hosiaislouman jäädessä eläkkeelle 31.1.1991* (s. 121-147). Tampere: Finnpublishers.

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. af, & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Osborne, S. P., & McLaughlin, K. (2002). The new public management in context. Teoksessa E. Ferlie, S.P. Osborne & K. McLaughlin, (toim.) *New public management: current trends and future prospects* (pp. 7-14). Routledge.

Paronen, E., Valtonen, H., Puustinen, A., Niiranen, V., & Kinnunen, J. (2011). Sosiaali- ja terveystalvelujen yhteistoiminta-alueen perustaminen: NPM-doktriinin sovellus:(vertailukohteena Oiva- ja Siiliset-yhteistoiminta-alueet). *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39 (2011): 3, 250-265.

Pillay, S. (2008). A cultural ecology of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 373-394.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state (3rd ed.)*. Oxford University Press.

Pollitt, C., Van Thiel, S., & Homburg, V. (Eds.). (2007). *New public management in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled government (Vol. 1)*. Routledge.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. McGraw-Hill Education.

Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471-492.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.

Power, M. (2000). The audit society—Second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4(1), 111-119.

- Prager, J. (2008). Contract City Redux: Weston, Florida, as the Ultimate New Public Management Model City. *Public Administration Review*, 68(1), 167–180.
- Randma-Liiv, T., & Drechsler, W. (2017). Three decades, four phases Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *The International Journal of Public Sector Management*, 30(6-7), 595–605.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11–27.
- Saint-Martin, D. (1998). The new managerialism and the policy influence of consultants in government: An historical–institutionalist analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3), 319-356.
- Salminen, A. (1993). *Hallintotiede: organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Painatuskeskus.
- Sehested, K. (2002). How new public management reforms challenge the roles of professionals. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1513-1537.
- Siltala, J. (2008). Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, (4), 435-456.
- Smith, C. J., & Rauhut, D. (2019). Still ‘skiing their own race’ on New Public Management implementation? Patient choice and policy change in the Finnish and Swedish health-care systems. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 62-79.
- Soila, T., & Kaarakainen, M. (2018). Potilaasta kuluttajaksi? Sosiaali- ja terveystalouden asiakkuuksien rakenteellinen muutos mediassa 2007–2017. *Hallinnon tutkimus*, 37(4), 270-285.
- Suhonen, H., Rantakokko, P., & Suhonen, M. (2019). Terveystalouden palveluiden ulkoistaminen Suomessa: systemaattinen kirjallisuuskatsaus. *Focus Localis*, 47(4), 23-41.
- Teisman, G., & Buuren, A. V. (2007). Implementing NPM: A complexity perspective on public management reform trajectories. *Teoksessa New public management in Europe (s. 181-195)*. Palgrave Macmillan, London.
- Temmes, M. (2013). Suomalaisen hyvinvointivaltion post-NPM-haasteet. Teoksessa S. Ollila & H. Raisio, (toim.) *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi (s. 219–236)*. Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon tutkimus*, 27(3). 69-79.
- Temmes, M. (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), 441–456.
- Temmes, M. (1996). Hallintopolitiikan rakennedoktriinit. *Hallinnon tutkimus*, 15(2). 90-109.
- Temmes, M. (1991). *Julkinen johtaminen*. Vapokustannus.
- Tiili, M. (2007). Strategic political steering: exploring the qualitative change in the role of ministers after NPM reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 81–94.

- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos.)*. Tammi.
- Turner, M. (2002). Choosing items from the menu: New public management in Southeast Asia. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1493-1512.
- Vakkuri, J. (2010). Struggling with ambiguity: Public managers as users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration*, 88(4), 999-1024.
- Van Thiel, S. (2022). *Research methods in public administration and public management: An introduction (2nd ed.)*. Routledge.
- Vartola, J. (1982). Moderni byrokratia ja sen ohjauksen uudet ongelmat. *Hallinnon tutkimus*, 1(1), 107-113.
- Verbeeten, F. H., & Speklé, R. F. (2015). Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management. *Organization studies*, 36(7), 953-978.
- Virtanen P., & Stenvall, J. (2019). *Julkinen johtaminen (2., uudistettu laitos.)*. Tietosanoma.
- Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., & Avellaneda, C. N. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707-717.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*. Bloomsbury Publishing.
- Wynen, J., & Verhoest, K. (2015). Do NPM-type reforms lead to a cultural revolution within public sector organizations? *Public Management Review*, 17(3), 356-379.
- Yliaska, V. (2015). New Public Management as a Response to the Crisis of the 1970s: The Case of Finland, 1970-1990. *Contemporary European History*, 24(3), 435-459.
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni: uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.