

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Mänttäre-van der Kuip, Maija; Tammelin, Mia; Anttila, Timo

**Title:** Organisaatioiden isomorfismi : julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine

**Year:** 2018

**Version:** Published version

**Copyright:** © Kirjoittajat & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2018.

**Rights:** CC BY-NC-ND 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**Please cite the original version:**

Mänttäre-van der Kuip, M., Tammelin, M., & Anttila, T. (2018). Organisaatioiden isomorfismi : julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83(3), 233-244.  
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018061325772>



# Organisaatioiden isomorfismi

## Julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine

MAIJA MÄNTTÄRI-VAN DER KUIP & MIA TAMMELIN & TIMO ANTILA

Kypsään ikään ehtineissä hyvinvointivaltioissa julkisen sektorin organisaatioihin kohdistuu kiristyneitä tulos- ja tehokkuuspaineita. Artikkelissa tarkastellaan julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden yhdenmukaistumiskehitystä eli isomorfismia. Analyysi kohdistuu erityisesti työn tulokellisuutta sekä tehokkuutta korostaviin käytänteisiin.

.....  
*English summary at the end of the article*

### Johdanto

Julkisen sektorin organisaatioihin on kohdistunut monia muutosaineita, jotka liittyvät kypsään ikään ehtineiden hyvinvointivaltioiden kohtaamiin taloudellisiin haasteisiin sekä hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin kritiikkiin (Pierson 2001). Julkista sektoria on kritisoitu yksityistä sektoria tehottomammaksi ja tuottamattommaksi sekä liian raskarakenteiseksi ja byrokraattiseksi (Hebdon & Kirkpatrick 2005; Kapucu 2006, 887–888; Diefenbach 2009, 893–895). Niinpä julkisia organisaatioita uudistettaessa mallia on haettu yksityiseltä sektorilta ja usko siihen, että markkinasektorilta lainatut menetelmät ja käytännöt sopivat myös julkiselle sektorille, on ollut vahva (Kapucu 2006, 887–888; Lapsley 2009, 1; Diefenbach 2009, 893–895). Julkiset organisaatiot ovat joutuneet sopeutumaan muun muassa sisäisiin markkinoihin, tulosohjaiseen resurssien jakoon, lisääntyneeseen arviointiin sekä vaatimuksiin jatkuvasta rakenteellisesta tehostamisesta (Hall 2013; Movitz & Sandberg 2013).

Suomessa hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin työ sen mukana laajenivat aina 1960-luvul-

ta 1990-luvulle saakka. Vaikkakin uuden julkisjohtamisen käytäntöjen ensiaskeleet otettiin jo 1970-luvun puolivälissä, erityisesti 1990-luvun taloudellinen lama ja sen myötä julkiseen sektoriin kohdistuneet leikkaukset sekä myötätuuleen päässeet ideologiset muutosprosessit uusine johtamiskäytäntöineen alkoivat muuttaa julkisen sektorin työn organisointia. Suomessa 1990-luvun talouslama oli erityisen hankala muuhun Länsi-Eurooppaan verrattuna, ja sen lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset olivat moninaiset. Laman seurauksena palkansaajien työolot huonontuivat. Esimerkiksi kokemukset työn aikapaineista yleistyivät erityisesti naisvaltaisessa sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työssä. (Julkunen 2017; Lehto 2006; Yliaska 2014, 107–131.) Siten 1990-luku näyttäisi olleen Suomessa jonkinlainen murroskausi sekä julkisten organisaatioiden toiminnassa että työntekijöiden kokemuksissa.

Julkisen sektorin johtamisopeissa vaatimukset tehokkuudesta, taloudellisuudesta, tulokellisuudesta ja vaikuttavuudesta ovat korostuneet taloudellisen niukkuuden jatkuessa (Radnor & Osborne 2013, 265). Tavoitteet realisoituvat työorganisaatioissa muun muassa työntekijöihin kohdistuvina tulosaineina sekä työntekijöiden ja organisaatioiden suoritusten mittaamisena (Hood 1991, 3–4). Suomi ei ole ollut näiden muutosaineiden kans-

—————  
*Tutkimusta on rahoittanut Työsuojeleuraasto.*

sa yksin, vaan ne kohdistuvat julkiseen sektoriin muissakin kypsään ikään ehtineissä hyvinvointivaltioissa (Emery & Giaqu 2005; Pierson 2001).

Tässä tutkimuksessa keskustelemme julkisten ja yksityisten organisaatioiden yhdenmukaistumiskehityksestä. Kontekstoimme tutkimuksen laajempaan keskusteluun uudesta julkisjohtamisesta ja uusista korkeatuottoisista työn organisoimismalleista. Kiinnitymme (uus)institutionalisiin (DiMaggio & Powell 1983) ajatukseen organisaatioiden yhdenmukaistumistendenssistä niiden pyrkiessä vastaamaan toimintaympäristön synnyttämiin muutostarpeisiin ja legitimoimaan olemassaolonsa. Esittelemme myös työn organisoimisen ja johtamisen malleja, joita mukailemalla julkisia organisaatioita on pyritty uudistamaan. Tarkastelemme niin ikään empiirisesti organisaatioiden pyrkimyksiä tehostaa toimintaansa lisäämällä työn tuloksellisuuden, tuottavuuden sekä tehokkuuden seuranta ja mittaamista yksityisellä ja julkisella sektorilla 1990-luvun alusta lähtien. Muutoksia havainnoidaan palkansaajien näkökulmasta. Empiirisenä aineistona käytämme palkansaajia edustavia työolotutkimuksia vuosilta 1990, 1997, 2003, 2008 ja 2013. Aineistot on kerännyt Tilastokeskus.

## Isomorfismi – organisaatioiden yhdenmukaistuminen

Organisaatioiden yhdenmukaistumisesta eli isomorfismista on keskusteltu aina 1970-luvulta lähtien (DiMaggio & Powell 1983; 1991; Pedersen & Dobbin 2006). Isomorfismilla tarkoitetaan prosessia, jossa organisaatioiden toiminta ja toimintamallit alkavat muistuttaa toisiaan riippumatta organisaation toimialasta tai sektorista. Vaikka isomorfismilla yleensä viitataan organisaatioiden yhdenmukaistuviiin toimintakäytäntöihin, Jens Beckertin (2010) mukaan isomorfismiteorian ytimenä ei ole ollut ainoastaan yhdenmukaistumisen vaan yhdenmukaistumis- ja eriytymiskehityksen kuvaaminen. Niin yhdenmukaistumisella kuin eriytymisellä tavoitellaan organisaation toimintakykyisyyttä. Organisaatiot siis pyrkivät saavuttamaan kilpailuedun toisiin organisaatioihin, joko yhdenmukaistamalla rakenteitaan ja toimintaansa tai eriyttämällä niitä. Beckert kuitenkin päätyy tarkastelussaan siihen, että taloudellisen edun tavoittelu johtaa yleensä yhdenmukaistamiseen. (Beckert 2010; Granlund & Luk-

ka 1998). Myös me käytämme isomorfismia kuvaamaan organisaatioiden yhdenmukaistumista.

Tutkimuskirjallisuudessa isomorfismi on liitetty uusinstitutionalistiseen teoriasuuntaukseen, joka haastoi rationaalisen organisaatioteorian (Pedersen & Dobbin 2006). Peter Frumkin ja Joseph Galaskiewiczin (2004, 283) mukaan uusinstitutionalisiin myötä organisaatiotutkimuksessa on alettu nähdä organisaatiot osana laajempaa kulttuurista ja poliittista kokonaisuutta. Uusinstitutionalisiin mukaan organisaatiot reagoivat talouden, toimintaympäristön ja eri toimijoiden odotuksiin yhdenmukaistamalla rakenteitaan ja toimintatapojaan (Ashworth & al. 2007, 165) ja näin vastaavat samanlaisiin toimintaympäristön haasteisiin (DiMaggio & Powell 1983), joissa tosin voi olla paikallista – esimerkiksi kansallista – eriytymistä (Granlund & Lukka 1998). Isomorfismin taustalla voi taloudellisen rationaliteetin lisäksi olla pyrkimys poliittiseen ja institutionaaliseen legitimitettiin ja sosiaaliseen sopivuuteen (Alasoini 2016, 106). Legitimaation saamiseen pyritään omaksumalla tunnistettavia ja menestyksekkäitä toimintatapoja (DiMaggio & Powell 1983). Tätä kautta organisaatioiden välillä nähdään tapahtuvan yhdentymistä (Pedersen & Dobbin 2006).

Isomorfismikeskustelun pioneerien Paul DiMaggion ja Walter Powellin (1983; 1991) mukaan isomorfismia tapahtuu kolmen, laadullisesti erilaisen toimintamallin kautta. Nämä toimintamallit voidaan nimetä *pakottavaksi*, *normatiiviseksi* ja *jäljitteleväksi* isomorfismiksi (ks. myös Granlund & Lukka 1998). Pakottavan isomorfismin (*coercive isomorphism*) taustalla on poliittinen päätöksenteko sekä päätöksenteko, joka syntyy tarpeesta löytää oikeutus toimintaprosesseille. Käytännössä tämän toimintamallin ilmentyminä voidaan pitää toiminnan säännöstelyä, luvanvaraisuutta ja akreditoitua. Normatiivinen isomorfismi (*normative isomorphism*) puolestaan liittyy erityisesti professioihin ja niiden sisäiseen toimintalogiikkaan. Organisaatioiden normatiivinen isomorfismi havaitaan esimerkiksi siten, että organisaatiot liittyvät kattojärjestöihin ja näin omaksuvat tietyt normatiiviset käytännöt. Jäljittelevä isomorfismi (*mimetic isomorphism*) puolestaan viittaa niin sanottuihin tavanomaisiin ratkaisuihin uusissa tilanteissa. Nämä tavanomaiset ratkaisut syntyvät yleisestä toimintaympäristön epävarmuudesta. Jäljittelevään isomorfoosiin liittyy olennaisesti muiden toiminnan kopioiminen omiin toi-

mintakäytäntöihin. (Frumkin & Galaskiewicz 2004; Beckert 2010.) Nämä kolme ideaalityypistä mallia ovat ensisijaisesti analyyttisiä työkaluja, eikä niiden soveltaminen empiirisiin malleihin ole suinkaan yksiselitteistä (Ashworth & al. 2007, 167).

Markus Granlund ja Kari Lukka (1998) ovat lisänneet edellisiin toimintamalleihin *taloudellisiin paineisiin* liittyvän ulottuvuuden, jonka nähdään johtavan isomorfismiin. Niukentuvat taloudelliset resurssit ajavat organisaatiot omaksumaan samanlaisia, kuluja vähentäviä tai ainakin niitä hiltsemään pyrkiviä toimintatapoja. Voidaankin ajatella, että taloudellisten tekijöiden mukaan ottaminen teoriaan laajentaa näkökulmaa sekä auttaa ymmärtämään organisaatioiden toimintaa nimenomaan niiden sopeuttaessa toimintaansa taloudellisiin haasteisiin vastaamiseksi.

Organisaatioiden isomorfismia on tarkasteltu empiirisesti eri maiden, alojen ja toimialojen välillä, ja empiiriset havainnot ovat pääsääntöisesti tukeneet organisaatioiden yhdenmukaistumista (Ashworth & al. 2007, 169). Tosin tutkimusten empiiriset analyysit ovat usein kohdentuneet vain tiettyyn organisaation ulottuvuuteen, kuten organisaatioiden perheystävällisiin käytäntöihin tai henkilöstöhallinnon käytäntöihin yleisesti (Ashworth & al. 2007, 210).

Yksityisellä ja julkisella sektorilla työn organisoinnissa näyttää tapahtuneen yhdenmukaistumista uusinstitutionalistisen teorian olettamalla tavalla. Esimerkiksi Tomi Oinaan ja kollegoiden (2016) tutkimuksessa vertailtiin päivittäisen työn organisoinnin muutoksia yksityisellä ja julkisella sektorilla kolmessa Pohjoismaassa: Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Tulosten mukaan yleisenä kehityssuuntana on ollut siirtymä kohti formaalimpia työn organisoinnin muotoja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että organisaatioissa pyritään yhdenmukaistamaan ja valvomaan tuotanto- tai palveluprosesseja. Työntekijöille nämä muutokset ilmenevät päivittäisen työn tasolla muun muassa lisääntyneenä kontrollina ja autonomian kapenemisena.

Jotkut tutkijat ovat myös pyrkineet tarkastelemaan tietyille toimialalle kuuluvien organisaatioiden muutosta kokonaisvaltaisesti huomioimalla useita organisaation ulottuvuuksia. Rachel Ashworthin ja kollegojen (2007) tutkimus tarkasteli Britannian paikallishallintoa 2000-luvun alun uudistuksessa. Tarkastelu kohdentui vuodesta 2001 vuoteen 2004. Tutkimuksessa isomorfismikehitys-

tä tarkasteltiin muun muassa organisaation rakenneiden, kulttuurin, strategiasältöjen ja -prosessien kautta. Vastoin odotuksia tutkimuksessa todettiin, että organisaatioiden yhdenmukaistumista ei ollut tapahtunut, ei ainakaan siinä laajuudessa kuin tutkijat odottivat uusinstitutionalistisen teorian pohjalta. Yhdenmukaistumista tapahtui 11:sta arvioidusta 33:sta ulottuvuudesta. (mt. 181.)

Tutkijat selittivät yhdenmukaistumisen puutetta sillä, että organisaation toimijat saattavat vastata toimintaympäristön muutoksiin muokkaamalla ”tarinoita” ja ”myyttejä”, jotka vastaavat esitettyihin odotuksiin, vaikkei organisaation todellinen rakenne tai käyttäytyminen itseasiassa muutu (mt. 182). Näin organisaatiot toteuttavat ”pseudomuutoksia” käsitteellistämällä toimintaansa muutoksiksi, vaikkei rakennetta tai toimintaa todellisuudessa muuteta. Toisaalta tutkimuksen havaintoa voi tulkita myös toisin; kolmanneksella mitatuista ulottuvuuksista tapahtui yhdenmukaistumista, siten muutoksen laajuutta ei voi pitää täysin vähäpätöisenä. Erityisesti jos huomioidaan tutkimuksen verrattain lyhyt tarkastelu-aika, voidaan muutosten laajuutta pitää jopa merkittävänä.

Työn tulokellisuuden ja tuottavuuden vaateiden lisääntymistä voinee pitää yhtenä keskeisimmistä muutossuunnista, joka on vaikuttanut työn organisointiin niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla (ks. Pierson 2001; Julkunen 2017). Seuraavaksi tarkastelemmekin sitä, miten työorganisaatioiden tasolla toteutetaan isomorfismia ottamalla käyttöön tulosta ja tehokkuutta korostavia työn organisointimalleja ja työn organisoinnin sekä johtamisen käytänteitä.

## **Tulosta ja tehokkuutta korostavat työn organisointimallit yhdenmukaistavina käytäntöinä**

Julkisella sektorilla tulosta ja tehokkuutta korostavien työn organisointimallien sekä johtamiskäytäntöjen käyttöönottoa on kuvattu muun muassa markkinoistumisen käännteeksi, jolla viitataan yksityisen sektorin toimintatapojen yleistymiseen julkisissa organisaatioissa (Morris & Farrel 2007). New Public Management (NPM) eli uusi julkisjohtaminen (Hood 1991; Yliaska 2014) on liitetty keskeiseksi osaksi tätä käännettä.

Yksityisellä sektorilla organisaatioita ovat yhdenmukaistaneet esimerkiksi korkeatuottoiset työmuodot (*high performance work systems, HPWS*) ja

lean-tuotantomalli (Appelbaum & al. 2000; Hasle & al. 2012). Vaikka liitämme nämä kaksi jälkimmäistä erityisesti yksityisen sektorin organisaatioihin, ovat ne pikemminkin työn organisointia kuvaavia johtamisoppeja kuin sektorikohtaisia toimintatapoja. Esimerkiksi lean-tuotantomallia sovelletaan nykyään varsin laajasti myös julkisella sektorilla (Radnor & al. 2012; Sederblad & al. 2013). Koska uuden julkisjohtamisen periaatteet voidaan palauttaa vain julkiselle sektorille, esittelemme nämä keskustelut liittäen ne erityisesti julkiseen sektoriin. Yhteistä näille työn organisointimalleille on tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä näiden mittaamisen korostaminen.

Uudella julkisjohtamisella viitataan johtamiskäytäntöihin, joiden myötä julkista sektoria on modernisoitu ja kehitetty (kustannus)tehokkaammaksi korostamalla mitattavia tuloksia ja tavoitteita (Hood 1991, 3–4; Lapsley 2009). Lisäksi sillä on usein viitattu palveluiden markkinointamiseen, joka realisoitui kotimaisissa julkisissa organisaatioissa muun muassa tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönottona (Möttönen & Niemelä 2005) ja joka on vahvasti läsnä myös nykyisessä palvelujärjestelmän muutoksessa. Vahvana tausta-ajatuksena on ollut, että yksityiseltä sektorilta lainatuilla menetelmillä sekä käytännöillä voitaisiin kehittää ja tehostaa tehostomaksi ja byrokraattiseksi koettua julkista sektoria (Kapucu 2006, 887–888; Julkunen 2006, 78–79; Lapsley 2009, 1; Diefenbach 2009, 893–895). Tämä on tarkoittanut sitä, että julkiset organisaatiot altistetaan sisäisille markkinoille, kilpailulle, tulospohjaiselle resurssien jaolle, lisääntyneelle arvioinnille ja selontekovelvollisuudelle sekä vaatimuksille jatkuvasta rakenteellisesta tehostamisesta (Julkunen 2001, 48–56; Hall 2013; Movitz & Sandberg 2013).

Korkeatuottoiset työmuodot ja lean-tuotantomalli ovat puolestaan esimerkkejä organisaatioita yhdenmukaistavista toimintamalleista, joita on totuttu näkemään aiemmin pääsääntöisesti yksityisellä sektorilla. Organisaation tuottavuutta ja osallistumista korostava korkean työn tuottavuuden organisointitapa on organisaatiotutkimuksissa ollut kiinnostuksen kohteena 2000-luvun alusta lähtien (ks. Appelbaum & al. 2000). HPWS on eri yhteyksissä suomennettu hieman eri tavalla. Suomennoksia ovat muun muassa korkeatuottoiset, korkean osallistumisen tai korkean sitoutumisen työmuodot (Järvensivu & al. 2009, 17). Tässä artikkelissa käytämme käsitettä korkeatuottoiset työmuodot lyhenteen HPWS ohella.

Usein korkeatuottoisiin työmuotoihin liitetään sellaiset käytännöt, kuten esimerkiksi itseohjautuvat tiimit, jatkuva koulutus, työntekijöiden osallistuminen strategiatyöhön sekä palkkauksen tuloksellisuusseurannan tehostaminen (Appelbaum & al. 2000; Kroon & al. 2013). Brigitte Kroon ja kollegat (2013) liittävät korkeatuottoiset työmuodot erityisesti parhaisiin henkilöstöhallinnon käytäntöihin. Korkeatuottoisten työmuotojen malli juontaa juurensa tieteellisen liikkeenjohdon historiaan sekä työn laatua korostavaan tutkimusperinteeseen (Boxall 2012). HPWS-toimintatapoja kuvataankin henkilöstöhallinnon hyvinä käytäntöinä, joilla tavoitetaan sitä, että henkilöstö pyrkii tuottamaan parhaan mahdollisen tuloksen. HPWS:tä koskeva kriittinen tutkimus huomauttaa, että retorisesti niin sanotut pehmeät osallistumisen muodot voivat käytännössä työntekijänäkökulmasta olla varsin kovia käytäntöjä. Negatiivisten vaikutusten oletetaan liittyvän lisääntyneeseen stressiin ja roolin ylikuormitukseen, jotka heikentävät työntekijöiden hyvinvointia. (Jensen & al. 2013, 1702–1703.)

Lean-malli on toinen merkittävä työn organisointimalli, joka on vaikuttanut työn mittaamisen yleistymiseen, ja mallin periaatteiden voidaan nähdä vaikuttavan myös korkeatuottoisten työnorganisointimallien taustalla. Vaikka leanin juuret ovat japanilaisessa autotuotannossa, ovat sitä käsittelevä kirjallisuus ja mallin sovellusalat kasvaneet räjähdysmäisesti. Lean-ajattelun leviäminen laajalle on johtanut monenkirjaviiniin ja epäselviin määritelmiin sekä hämmennykseen siitä, mistä lean-tuotannossa on oikeastaan kyse. (Hines & al. 2004; Janoski 2015.) Leanin keskeisenä ajatuksena on sujuvan tuotantoprosessin turvaaminen, ja usein tehokkaaseen tuotantoprosessiin on liittynyt resurssien leikkaaminen. Toisaalta etenkin viime aikoina lean-ajattelu on alettu ymmärtää aiempaa monitahoisempana. Lean-tuotannolle on ominaista esimerkiksi työntekijöiden osallistaminen työprosessin suunnitteluun, ja tämä voi lisätä työntekijöiden mahdollisuuksia oppimiseen (Hasle & al. 2012).

Lean-tuotantomalli esitellään usein periaatteiltaan työntekijäystävällisenä, vaikka tätä on myös kyseenalaistettu ja mallia on pidetty työntekijöiden kannalta jopa ilkeänä. Malliin nimittäin näyttää liittyvän riskejä työntekijöiden hyvinvoinnin näkökulmasta (Janoski 2015). Riskinä on nähty työn autonomian menettäminen sekä työn vaatimustason, työtahdin, työpaineen ja intensiteetin kasvaminen (Hasle & al. 2012). Tähän viit-

taa myös englanninkielinen ilmaus ”lean is mean” (Seppälä & Klemola 2004, 158).

Julkisten organisaatioiden työtä on alettu organisoida ja kehittää lean-mallin mukaisesti (Radnor & al. 2012; Sederblad & al. 2013). Malli on levinnyt julkisen sektorin organisaatioiden uudistamisprosesseihin, esimerkiksi sairaaloissa (Björkman 2013; Laursen & al. 2003). Muissa Pohjoismaissa onkin tunnustettu jo lean-johtamisen ”toinen aalto” (Sederblad & al. 2013). Oinaan ja kollegojen (2016) tutkimus osoitti, että myös Suomessa on tapahtunut merkittävä siirtymä kohti työn formalisaatiota ja lean-muotoista työn organisointia.

Tutkimuskirjallisuuden ja muista maista raportoitujen empiiristen havaintojen perusteella voi olettaa, että sekä julkisen että yksityisen sektorin työntekijöiden kokemusten tulisi kertoa työn tuoksellisuuden ja tehokkuuden mittaamisen yleistymisestä. Testaamme tätä oletusta seuraavaksi empiirisen aineiston avulla. Pohdimme niin ikään sitä, voiko yksityisen ja julkisen sektorin työntekijäkokemuksia kuvata organisaatioiden isomorfismin käsitteellä. Kysymme, missä määrin tuoksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset näkyvät yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöiden vastauksissa aina 1990-luvun alusta vuoteen 2013.

## Kokemukset tuottavuus- ja tuloksellisuustavoitteiden yleistymisestä työntekijätasolla

Organisaatioissa työn tuottavuutta ja tuloksellisuutta sekä siihen liittyvää tilivelvollisuutta voidaan tavoitella useilla tavoin, kuten muuttamalla organisaatorakennetta ja sitomalla työn tuoksellisuuden mittarit organisaatioiden eri osiin, tai esimerkiksi muuttamalla henkilöstön palkkaustapoja. Tarkastelemmekin seuraavaksi tutkimuksemme empiirisessä esimerkissä, onko työn tuottavuus- ja tuloksellisuusvaatimusten arvioinnissa ja seurannassa tapahtunut muutoksia vuosina 1990–2013 työntekijöiden näkökulmasta sekä sitä miten mahdolliset muutokset ovat näkyneet eri sektoreilla (julkinen, yksityinen) sekä julkisen sektorin toimialoilla (kunnat, valtio).

Koska huomiomme on työntekijätason kokemuksissa, käytämme empiirisessä esimerkissämme aineistona Tilastokeskuksen keräämiä kaikkia palkansaajia edustavia Työolotutkimuksia vuosilta 1990, 1997, 2003, 2008 ja 2013. Kyseiset tutkimukset ovat laajoja (3 000–6 500 haastateltua/ajankohta), käyntihaastatteluihin pohjautuvia työolotutkimuksia. Työolotutkimusten avulla voi-

Taulukko 1. Työolotutkimukset 1990, 1997, 2003, 2008 ja 2013 ja keskeiset taustamuuttajat %.

	1990 n = 3 506	1997 n = 2 976	2003 n = 4 104	2008 n = 4 392	2013 n = 4 876
<b>Kaikki vastaajat</b>					
Naisten osuus	51,3 %	53,1 %	52,8 %	54,2 %	52,8 %
Keski-ikä	37,30	39,70	41,63	42,16	43,59
Ylempien toimihenkilöiden osuus	17,7 %	22,1 %	26,5 %	29,1 %	30,3 %
<b>Valtion työntekijät</b>					
Naisten osuus	42,8 %	50,3 %	46,9 %	51,6 %	45,6 %
Keski-ikä	39,55	41,24	44,52	44,71	45,02
Ylempien toimihenkilöiden osuus	22,5 %	32,8 %	39,8 %	43,4 %	47 %
<b>Kuntien työntekijät</b>					
Naisten osuus	75,9 %	74,5 %	76,5 %	79,0 %	77,7 %
Keski-ikä	38,98	41,90	44,11	45,27	46,33
Ylempien toimihenkilöiden osuus	23,5 %	26,7 %	30,7 %	31,8 %	35,4 %
<b>Yksityisen sektorin työntekijät</b>					
Naisten osuus	43,9 %	43,8 %	43,4 %	43,9 %	43,2 %
Keski-ikä	36,28	38,42	40,04	40,39	42,20
Ylempien toimihenkilöiden osuus	14,7 %	18,0 %	22,4 %	25,5 %	25,7 %

daan kuvata pitkän aikavälin muutoksia työoloissa, ja aineisto sisältää runsaasti työhön sekä työympäristön ominaisuuksiin liittyviä objektiivisia ja subjektiivisia tietoja. Osa työolotutkimuksen kysymyksistä on toistettu samanlaisina eri ajan-kohtina ja ne muodostavat kansainvälisesti vertailun poikkeuksellisen pitkän aikasarjan, jonka avulla voidaan seurata työolojen muutosta. Tutkimusten vastausprosentit ovat laskeneet tarkastelujaksolla 85 prosentista (vuonna 1990) 68 prosenttiin (vuonna 2008). Viimeisimmän, vuoden 2013 tutkimuksen vastausprosentti oli 69. Tähän on syytä kiinnittää huomiota myös tulosten tulkin- nassa.

Työolotutkimusten vastaajamäärät ja vastaajien ominaispiirteet sektoreittain on esitetty taulukossa 1. Vastaajien ominaispiirteiden jakaumat kertovat ylempien toimihenkilöiden osuuden kasvaneen kaikilla sektoreilla, erityisesti valtion organisaatioissa. Palkansaajien ikääntymisestä kertoo se, että vastaajien keski-ikä on noussut tarkastelujaksolla noin kuusi vuotta. Julkisen sektorin palkansaajat ovat hieman vanhempia kuin yksityisen sektorin työntekijät. Taulukosta käy ilmi myös kunta-sektorin palkansaajien naisvaltaisuus ja yksityisen sektorin miesvaltaisuus.

Kuvaamme työntekijäkokemuksia suorilla jakaumilla ja tarkastelemme sektoreiden sekä julkisen sektorin toimialojen (kunnat ja valtio) välisiä eroja ristiintaulukoinnin avulla. Tuloksista on tärkeää huomioida, että työolotutkimukset ovat kaikkia palkansaajia edustavia aineistoja ja eri ajankohtina kyselyyn ovat vastanneet eri henkilöt. Tässä tutkimuksessa tarkastelemme tilastollisia eroja sektoreiden välillä eri tutkimusajankohtina.

### **Muutoksia työn tuloksellisuuden ja tuottavuuden arvioinnissa sekä valvonnassa**

1990-luvun laman myötä julkisten menojen supistamisesta tuli välttämätöntä, ja samanaikaisesti poliittiselle agendalle nousivat julkisen sektorin tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen tähtäävät uudistukset sekä työn organisoinnin muutokset (Julkunen 2006, 77–78; Lähdesmäki 2011, 77). Myös esimerkkiaineistossamme on työntekijätasolla havaittavissa työn organisoinnissa tapahtunut selkeä tuloksellisuuteen ja tuottavuuteen perustuvan arvioinnin sekä valvonnan lisääntyminen vuodesta 1990 vuoteen 2008 (taulukko 2). Jo vuonna 1990 kaikista palkansaajista puolet koki työn tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustuvan arvioinnin tai valvonnan lisääntyneen, ja näin kokevien osuus nousi vuoden 2008 kyselyssä 67 pro-

senttiin. Kun tarkastellaan erikseen julkisen sektorin palkansaajia, havaitaan, että vuonna 1990 heistä noin 44 prosenttia koki työn tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustuvan arvioinnin tai valvonnan lisääntyneen ja vuonna 1997 näin kokevien osuus oli jo 66,5 prosenttia (taulukko 2). Tuottavuuden tai tuloksellisuuteen perustuvan arvioinnin tai valvonnan lisääntymisen kokemus saavutti huipun julkisen sektorin palkansaajien kokemuksissa vuonna 2008, jolloin runsas 70 prosenttia koki tällaisen työn seurannan lisääntyneen. Kaikkiaan valtaosa julkisen sektorin työntekijöistä koki seurannan lisääntyneen.

Koska julkista sektoria on kritisoitu tehottomuudesta ja siihen on kohdistunut uudistamis- paineita 1990-luvulta lähtien (Lähdesmäki 2011, 76–77), voisi ajatella erityisesti julkisten organisaatioiden toteuttaneen tuloksellisuuden seuranta- tehostaneita uudistuksia. Kuitenkin myös yksityisellä sektorilla tuloksellisuuden ja tuottavuuden mittaamista on lisätty (taulukko 1). Kun julkisella sektorilla tuottavuutta ja tuloksellisuutta on tavoiteltu muun muassa uuden julkisjohtamisen opein (Julkunen 2006; Lähdesmäki 2011), yksityisellä sektorilla tavoitteisiin on pyritty ottamalla käyttöön tulosta ja tehokkuutta korostavia työn organisoimismalleja (Appelbaum & al. 2000; Hasle & al. 2017). Kehityskulku onkin ollut sektoreilla samansuuntainen. Ero yksityisen sektorin ja kuntien työntekijöiden välillä ei ollut vuonna 2013 tilastollisesti merkitsevä ( $p = ,113$ ) eikä tilastollisesti merkitsevää eroa löytynyt myöskään yksityisen sektorin ja valtion työntekijöiden väliltä ( $p = ,061$ ). Mielenkiintoista on, että kuntien ja valtion työntekijöiden kokemukset eroavat tilastollisesti merkitsevästi. Valtion työntekijöiden kokemukset tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustuvan arvioinnin tai valvonnan lisääntymistä olivat erityisen yleisiä (ks. liitetäulukko 1, [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)).

Kuten julkisella myös yksityisellä sektorilla erottuvat tarkasteluajankohdista vuodet 1997 ja 2008. Taloudellinen taantuma näyttää siis kytkeytyvän kiristyvään tuloshakuisuuteen ja tehokkuuteen (Julkunen 2017, 55–56; Lähdesmäki 2011, 77), joka välittyy näin työntekijöiden kokemuksiin. Yksityisen sektorin palkansaajista noin puolet koki vuonna 1990, että heidän työpaikallaan oli lisätty työn tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustuvaa arviointia tai valvontaa, ja näin kokevien osuus kasvoi vuonna 1997 noin 66 prosenttiin. Osuus laski jälleen vuonna 2003, mutta kasvoi liki 65 prosenttiin vuonna 2008, jolloin Suomi ajau-

tui muiden länsimaiden mukana maailmanlaajuisen taantumaan. On kuitenkin huomattava, ettei esimerkiksi käytetty aineisto kerro, millaisia toimenpiteitä organisaatiot ovat toteuttaneet ja millä tasolla tuloksellisuus- ja tehokkuusmittaaminen ovat olleet, sillä palkansaajilta tiedusteltiin vain koettua muutosta.

Julkisen sektorin osalta halusimme vielä erikseen selvittää, eroavatko kuntien ja valtion palkansaajien kokemukset toisistaan. Näyttääkin siltä, että erityisesti valtion palkansaajien keskuudessa tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen liittyvä arviointi tai valvonta on lisääntynyt: vuonna 2008 valtiolla työskentelevistä vastaajista jopa runsas 80 prosenttia koki arvioinnin ja valvonnan lisäänty-

neen, kun taas kuntasektorilla vastaava osuus oli noin 65 prosenttia. Tuloksissa saattaakin näkyä vuonna 2003 käynnistynyt valtion tuottavuusohjelma, jonka myötä julkisen sektorin tuottavuutta pyrittiin aktiivisesti kasvattamaan (ks. Herranen 2015). Julkisen sektorin toimialojen tarkempi vertailu osoittaa, että kun kaikkina muina vuosina ero kuntien ja valtion työntekijöiden välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevä ( $p < ,001$ ), toisin sanoen valtion työntekijät arvioivat tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen perustuvan arvioinnin tai valvonnan lisääntyneen enemmän, vuonna 2013 ero kuntien ja valtion työntekijöiden välillä oli aavistuksen pienempi, joskin edelleen tilastollisesti merkitsevä ( $p = ,007$ ).

*Taulukko 2. Työntekijöiden kokemukset työn tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustuvan arvioinnin tai valvonnan lisääntymisestä sektoreittain<sup>1</sup>, kyllä- ja ei-vastanneiden osuus ja lukumäärä palkansaajista<sup>2</sup>. Työolotutkimukset 1990–2013.*

	1990 n = 3 144	1997 n = 2 747	2003 n = 3 838	2008 n = 4 163	2013 n = 4 609	Muutos 1990 vs. 2013
<b>Kaikki vastaajat<sup>3</sup></b>						
kyllä	50,60 % (n = 1 590)	66,10 % (n = 1 816)	63,30 % (n = 2 429)	67,00 % (n = 2 789)	63,20 % (n = 2 911)	+12,6
ei	49,40 % (n = 1 554)	33,90 % (n = 9 31)	36,70 % (n = 1 409)	33,00 % (n = 1 374)	36,80 % (n = 1 698)	
<b>Julkisen sektorin työntekijät (valtio ja kunnat)</b>						
kyllä	44,10 % (n = 495)	66,50 % (n = 718)	66,40 % (n = 953)	70,30 % (n = 1 101)	63,0 % (n = 1 070)	+18,9
ei	55,90 % (n = 628)	33,50 % (n = 361)	33,60 % (n = 482)	29,70 % (n = 465)	37,00 % (n = 628)	
• valtion työntekijät						
kyllä	54,00 % (n = 203)	79,00 % (n = 249)	75,50 % (n = 315)	83,60 % (n = 368)	68,40 % (n = 301)	+14,4
ei	46,00 % (n = 173)	21,00 % (n = 66)	24,50 % (n = 102)	16,40 % (n = 72)	31,60 % (n = 139)	
• kuntien työntekijät						
kyllä	39,10 % (n = 292)	61,40 % (n = 469)	62,70 % (n = 638)	65,10 % (n = 733)	61,10 % (n = 769)	+22,0
ei	60,90 % (n = 455)	38,60 % (n = 295)	37,30 % (n = 380)	34,90 % (n = 393)	38,90 % (n = 489)	
<b>Yksityisen sektorin työntekijät</b>						
kyllä	51,70 % (n = 947)	65,90 % (n = 1 091)	61,50 % (n = 1 475)	64,90 % (n = 1 678)	63,80 % (n = 1 761)	+12,1
ei	48,30 % (n = 883)	34,10 % (n = 564)	38,50 % (n = 925)	35,10 % (n = 906)	36,20 % (n = 1 001)	

<sup>1</sup> Kysymyksen muotoilu kyselylomakkeessa: Onko Teidän työpaikallanne tapahtunut seuraavia muutoksia viime vuosina: A. Onko työpaikallanne lisätty työn tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustuvaa arviointia tai valvontaa?

<sup>2</sup> EOS- ja ei sovi -vastanneet luokiteltu puuttuvaksi.

<sup>3</sup> Kaikissa vastaajissa ei ole mukana vastaajat, jotka eivät ole nimenneet työskentelysektoriaan.



## Tulos- ja tuottavuus seurannan yleistymisen taitekohdat

Työntekijöiden kokemukset antavat tukea tuloksellisuuteen ja tuottavuuteen perustuvien seuranta-työjensä yleistymiselle tarkasteltuna ajankohtana. Kuten oletettua muutoksia tapahtui erityisesti vuosien 1990 ja 1997 välillä (taulukko 2). On mahdollista, että taustavaikuttimena havaituissa muutoksissa oli osaltaan 1990-luvun syvä taloudellinen lama sekä ideologiset muutospainat, joiden myötä niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla tiukennettiin tuloksellisuusseuranta (Herranen 2015; Julkunen 2006, 77–78; Lähdesmäki 2011, 77).

Tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen perustuvan seurannan yleistymisen ei näyttäisi silti kulke- neen lineaarisesti, vaan ilmiön yleisyytenä tarkas- teltuna siinä on tunnistettavissa kaksi taitekoh- ta. Nämä ovat olleet vuoden 1997 ja vuoden 2003 välillä sekä vuoden 2008 ja vuoden 2013 välil- lä. Kun vuonna 1997 kaikista palkansaajista koki työn tuottavuuteen tai tuloksellisuuteen perustu- van arvioinnin tai valvonnan yleistyneen noin 66 prosenttia, oli vastaava osuus vuonna 2003 hi- venen pienempi. Vastaavasti vuonna 2008 lisäänty- mistä koki kaikkiaan 67 prosenttia, kun se vuonna 2013 oli hieman vähemmän (taulukko 2).

Valtion työntekijöiden kokemukset eroavat kuntien ja yksityisen sektorin palkansaajien koke- muksista. Merkille pantavaa on nimittäin se, että vuoden 2008 kyselyyn vastanneista valtiolla työ- skentelevistä jopa yli 80 prosenttia kertoi työn tu- loksellisuus- ja tehokkuusseurannan yleistyneen kuluneen kolmen vuoden aikana. Vastaava osuus laski vuonna 2013 alle 70 prosentin, mikä on vä- hemmän kuin vuosina 1997, 2003 ja 2008. Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei ajallista muu- tosta ole tilastollisesti testattu.

Vaikka vuonna 2013 niiden vastaajien osuus, jotka kokivat työn tuottavuuteen tai tuloksellisu- teen perustuvan arvioinnin ja valvonnan lisäänty- neen, oli hieman supistunut vuosiin 1997, 2003 ja 2008 verrattuna, on huomattava, että edelleen merkittävä osa niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin työntekijöistä arvioi arvioinnin ja valvon- nan lisääntyneen.

## Tulos seurannan tehostuminen

Saadaksemme tarkemman kuvan toteutetuista muutoksista tarkastelemme seuraavassa vuosia 2003 ja 2008, jolloin vastaajilta tiedusteltiin tu- lostavoitteisiin ja -seurantaan sekä tehokkuuteen

liittyvistä muutoksista aiempia vuosia yksityiskoh- taisemmin. Mikä tuolloin muuttui työntekijöiden näkökulmasta? Omaksuttiinko tuolloin tarkempia tulostavoitteita tai niiden seuranta?

Yli puolet kaikista palkansaajista oli molempi- na tarkasteluajankohtina sitä mieltä, että tulosta- voitteet olivat tiukentuneet sekä tulos seuranta te- hostunut (taulukko 3). Kun julkisen sektorin pal- kansaajien kokemuksia tarkastellaan hieman tar- kemmin, havaitaan, että valtion ja kunnan työn- tekijöiden kokemukset eroavat toisistaan huomata- vasti. Molempina tarkasteluajankohtina valtiolla työskentelevistä useampi koki tulostavoitteiden tiukentuneen kuntasektorin työntekijöihin ver- rattuna (2003  $p < ,001$  ja 2008  $p = ,018$ ), ja val- tiolla työskentelevistä myös useampi koki tulos- seurannan tehostuneen (2003  $p < ,001$  ja 2008  $p < ,002$ , (liitetaulukko 2, ks. [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)). Tä- mäkin tulos voi viitata 2000-luvun alkupuolella käynnistettyyn valtion tuottavuusohjelmaan, joka on realisoitunut valtion työntekijöiden kokemuk- sissa tiukentuneina tulostavoitteina ja tehostunee- na tulos seurantana (Herranen 2015).

Yksityisellä sektorilla tulostavoitteet olivat tiu- kentuneet kuntasektoria enemmän (2003  $p < ,002$  ja 2008  $p < ,001$ ), ja sama koski myös tulos- seurannan tehostumista molempina tarkasteluajan- kohtina (2003  $p = ,090$  ja 2008  $p = ,048$ ). Vuon- na 2008 valtion ja yksityisen sektorin palkansaaj- at eivät enää eronneet toisistaan mitä tulee tu- lostavoitteiden tiukentumisen kokemuksiin ( $p = ,875$ ), kun vielä vuonna 2003 valtion palkansaajat raportoivat tulostavoitteiden tiukentuneen yksi- tyisen sektorin palkansaajia useammin ( $p = ,046$ ). Valtion palkansaajista useampi raportoi tulos- seurannan tehostuneen yksityissektorilla työskentele- viin verrattuna, joskin vuonna 2008 ero niiden vä- lillä oli supistunut ja työntekijöiden kokemukset olivat lähentyneet toisiaan (2003  $p < ,001$  ja 2008  $p = ,058$ ). Näyttää siis siltä, että yli puolet vastaa- jista raportoi tulostavoitteiden tiukentuneen ja tu- los seurannan tehostuneen vuosina 2003 ja 2008. Erityisesti nämä työhön kohdistuvat vaatimukset olivat lisääntyneet tarkasteluajanjaksolla juuri val- tion palkansaajien keskuudessa.

*Taulukko 3. Kokemukset tulostavoitteiden tiukentumisesta sekä tulosseurannan tehostumisesta palkansaajien keskuudessa vuosina 2003 ja 2008. (Suhteelliset osuudet on laskettu niin, että vastaajissa on mukana kaikki kyseiseen kohtaan joko "pitää paikkaansa", "ei pidä paikkaansa" tai "ei sovi" -vastanneet.*

Työskentely-sektori	2003	2008
	Suhteellinen osuus kaikista vastaajista (frekvenssit)	Suhteellinen osuus kaikista vastaajista (frekvenssit)
<b>tulostavoitteet tiukentuneet<sup>a</sup></b>		
Kaikki palkansaajat	56,60 % (2 324)	56,10 % (2 462)
Julkinen sektori	53,60 % (832)	52,40 % (861)
• kunnat ja kuntayhtymät	49,80 % (557)	50,00 % (592)
• valtio	63,20 % (275)	58,60 % (269)
Yksityinen sektori	58,60 % (1 491)	58,40 % (1 596)
<b>tulosseuranta tehostunut</b>		
Kaikki palkansaajat	54,70 % (2 243)	56,70 % (2 489)
Julkinen sektori	53,60 % (832)	56,00 % (921)
• kunnat	48,90 % (547)	53,20 % (630)
• valtio	65,50 % (285)	63,40 % (291)
Yksityinen sektori	55,30 % (1 409)	57,20 % (1 563)

<sup>a</sup>Kysymyksen muotoilu kyselylomakkeessa vuosina 2003 ja 2008: Pitävätkö seuraavat väittämät paikkansa omassa työssänne? (viime vuosina) D. Tulostavoitteet ovat tiukentuneet? E. Tulosseuranta on tehostunut?

## Pohdinta

Keskustelimme tässä tutkimuksessa organisaatioiden yhdenmukaistumiskehitystä hyödyntäen organisaatioiden isomorfismikeskustelua (DiMaggio & Powell 1983; Granlund & Lukka 1998; Pedersen & Dobbin 2006). Tämän keskustelun etuna on, että se auttaa tunnistamaan sekä ymmärtämään niitä kehityskulkuja, joiden kautta organisaatiot ja niiden toimintatavat alkavat muistuttaa toisiaan. Organisaatiot työntekijöineen toimivat osana laajempaa toimintaympäristöä ja vastaavat tämän toimintaympäristön muutoksiin se-

kä sen aiheuttamiin haasteisiin. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kaikissa organisaatioissa vastattaisiin näihin muutonhaasteisiin täysin samoilla tavoilla. Muun muassa muutokset johtamis- ja organisaatio-opeissa taikka siinä, minkä ajatellaan lisäävän organisaatioiden tehokkuutta ja tuottavuutta saatavat vaihdella.

Organisaatiot ovat samaan aikaan myös erilaisen ideologisten odotusten ja paineiden kohteina. Erityisesti julkista sektoria on kritisoitu jäykäksi, tehottomaksi ja raskasrakenteiseksi. Saadaksen toiminnalleen legitimaation julkisilla organisaatioilla on ollut painetta uudistaa toimintatapaan. Tämä on tapahtunut esimerkiksi tehostamalla tulokellisuuden seuranta ja asettamalla määrällisiä tavoitteita työntekijätasolla. (Lähdesmäki 2011; Julkunen 2017; Diefenbach 2009; Hebdon & Kirkpatrick 2005). Suomessa 1990-luvun talouslama näyttäisi olleen murroskausi julkisten organisaatioiden toiminnassa – niin organisaatioita kuin palveluprosesseja uudistettiin radikaalisti (Julkunen 2001; 2017; Lähdesmäki 2011).

Tutkimuksemme yhtenä erityiskiinnostuksen kohteena oli organisaatioiden yhdenmukaistumiskehitys erityisesti työntekijäkokeusten tasolla. Tutkimuskirjallisuuden valossa tulosta ja tehokkuutta korostavilla työn organisointimallilla ja johtamiskäytännöillä on työntekijöiden näkökulmasta tarkasteltuna niin myönteisiä kuin kielteisiäkin seurauksia (Hasle & al. 2012; Janoski 2015; Böckerman & al. 2012). Yhtäällä nämä työn organisoinnin mallit sekä johtamiskäytännöt liittyvät työntekijöiden osallisuuden lisääntymiseen ja osaamisen kehittämiseen, mutta toisaalta työn formalisointi voi lisätä työntekijöiden negatiivisia kokemuksia, kuten kiirettä ja stressiä, heikentäen työhyvinvointia. Esimerkiksi osallistavilla johtamiskäytännöillä on havaittu olevan myönteisiä työhyvinvointivaikutuksia (Böckerman & al. 2012). Voi myös olla niin, että määrällisiin tavoitteisiin kiinnittyvä tulosseuranta ei väistämättä takaa laadukasta palveluprosessia tai sitä, että toiminnalla pystyttäisiin saavuttamaan julkisen palveluprosessin tavoitteita. Kuitenkin uuden julkisjohtamisen saavutuksia kustannustehokkuudessa (Hood & Dixon 2015) ja byrokratian vähentämisessä (Hall 2013) on kyseenalaistettu kansainvälisessä tutkimuksessa.

Tässä tutkimuksessa tarkastelimme empiirisen aineiston avulla, missä määrin palkansaajat raportoivat työn tuottavuuden ja tulokellisuuden seurannan yleistymisestä ja erosivatko yksityisen ja

julkisen sektorin palkansaajien kokemukset eri ajankohtina. Valtaosa palkansaajista kertoi tulostavoitteiden ja -seurannan yleistymisestä, ja näitä muutoksia oli koettu niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Koska erityisesti julkista sektoria on syytetty tehottomuudesta ja sen toimintatapoja on uudistettu uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti (mm. Lähdesmäki 2011), voisi olettaa, että juuri julkisen sektorin palkansaajien keskuudessa nämä muutokset olisivat olleet erityisen yleisiä. Näin ajateltuna julkista sektoria koskevaa uudistuspainetta voisi käsitteellistää pakottavaksi isomorfismiksi. Pakottavasta isomorfismista voidaan puhua, jos ajatellaan julkisiin organisaatioihin laajasti kohdistunutta uudistuspainetta erityisesti taloudellisen taantuman aikaan. (Ks. DiMaggio & Powell 1983; 1991.)

Oletuksemme siitä, että julkisen sektorin palkansaajat kantaisivat erityisesti kokemusta työn tuloksellisuuden mittaamisen yleistymisestä, ei saanut yksioikoisesti tukea. Silti julkisella sektorilla on toteutettu palkansaajakokemusten mukaan laajemmin sellaisia uudistuksia, jotka ovat lisänneet tuloksellisuuden ja tuottavuuden mittaamista. Erityisesti valtion palveluksessa olevat kokivat, että työtä seurataan ja mitataan aiempaa enemmän. Ehkä voidaan myös ajatella, että osa julkisella sektorilla toteutetuista työn organisoinnin muutoksista on ymmärrettävissä jäljittelevänä isomorfismina, onhan julkisissa organisaatioissa otettu käyttöön yksityisellä sektorilla hyväksi havaittuja käytäntöjä (ks. DiMaggio & Powell 1983; 1991).

Organisaatioiden isomorfismia on organisaatiotutkimuksessa tutkittu hyvin monin eri indikaattorein ja menetelmin sekä useista eri näkökulmista. Kaikkia palkansaajia edustava empiirinen aineisto antaa yleiskuvan siitä, missä määrin organisaatiot ovat toteuttaneet uudistuksia, jotka tähtäävät työn tuloksellisuuden seurantaan. Palkansaajakokemusten kautta näyttää siltä, että organisaatiot sekä yksityisellä että julkisella sektorilla ovat toteuttaneet uudistuksia yhtä aikaa.

On huomioitava, että vaikka tuloksellisuusseurannan yleistymiseen liittyy usein ristiriitaisia vaikutuksia työntekijänäkökulmasta, emme tässä tarkastelleet muutosten merkitystä työntekijöille. Tämän selvittäminen vaatisi toisenlaisen tutkimusaineiston ja -asetelman, ja tätä voisikin pitää jatkotutkimusten kannalta kiinnostavana. Käyttämämme empiirinen aineisto sekä tutkimuksessa

hyödynnetyt menetelmät antavat kuvailevaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Saadaksemme hienosyisemmän kuvan organisaatiomuutoksista ja niihin liittyvistä työntekijäkokemuksista tulisi muutoksia tarkastella yksityiskohtaisemmin. Tutkimuksissa voisi hyödyntää esimerkiksi henkilöstöjohton näkemyksiä toteutetuista uudistuksista. Kiinnostavaa olisi myös tarkastella, mitkä kontekstuaaliset tekijät ovat merkittäviä ja mikä saa organisaation uudistamaan toimintatapojaan.

Vaikka tutkimuksemme empiirinen osuus jää kuvailevalle tasolle, se tuo palkansaajanäkökulman työn tuloksellisuuden ja seurannan yleistymiseen. Työoloaineisto on kaikkia palkansaajia edustava tutkimusaineisto, ja vaikka vastausprosentti on ollut laskusuhdanteinen, se edustaa palkansaajaväestöä kattavasti. Emme kuitenkaan tässä simuloineet palkansaajaväestön jakautumista erilaisiin organisaatioihin niiden koon tai toimialan suhteen. Myös tällainen makrotason organisaatiotutkimus olisi kiinnostavaa: millaisia eroja toimialoilla on ja eroavatko organisaatiot niiden koon tai esimerkiksi alueellisen sijoittumisen suhteen? Tarkastelua voisi jatkaa niin ikään palkansaajien ominaispiirteiden mukaan.

Vaikka tietyt uudistukset läpäisevät organisaatioita, on paikallisella hallitsemistavalla merkitystä, ja myös saman organisaation sisällä eri yksiköissä saatetaan soveltaa eri käytäntöjä (Beckert 2010, 153). Tämä nostaa mielenkiintoiseksi tutkimustarpeeksi organisaatio- ja kuntatasoiset tapaus tutkimukset työn organisointimuutosten vaikutuksesta työntekijöiden kokemuksiin ja hyvinvointiin, esimerkiksi lean-periaatteiden omaksumisessa julkiseen palvelutyöhön: millaisia toimintamahdollisuuksia eri professionilla on ja eroavatko yksiköiden ja tiimien kokemukset – ja jos, niin miksi.

Talouden globalisaatio on yksi useimmiten mainituista työtä ja taloutta muuttavista megatrendeistä. Jatkossa on mielenkiintoista tarkastella sitä, mitä tämä merkitsee organisaatioille ja niissä toteutetuille uudistuksille. On mahdollista, että globalisaation ja ylikansallisten yritysten laajentaessa toimintaansa myös organisaatiot voivat jatkossa yhä enemmän muistuttaa toisiaan ja isomorfismi tulee kiihtymään aiempaa nopeammin (Beckert 2010).

## KIRJALLISUUS

- Alasoini, Tuomo: Workplace Development Programmes as Institutional Entrepreneurs-Why They Produce Change and Why They Do Not. Aalto University publication series, Doctoral dissertations 12, 2016.
- Appelbaum, Eileen & Bailey, Thomas & Berg, Peter & Kalleberg, Arne L: Manufacturing advantage: Why high-performance work systems pay off. Ithaca: Cornell University Press, 2000.
- Ashworth, Rachel & Boyne, George & Delbridge Rick: Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2007): 1, 165–187.
- Beckert, Jens: Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory* 28 (2010): 2, 150–166.
- Björkman, Torsten: Management: Still a Fashion Industry. S. 91–125. In Sandberg, Åke (ed.): *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS Förlag, 2013.
- Boxall, Peter: High-performance work systems: what, why, how and for whom? *Asia Pacific Journal of Human Resources* 50 (2012), 169–186.
- Böckerman, Petri, Bryson, Alex & Ilmakunnas, Petri: Does high involvement management improve worker wellbeing? *Journal of Economic Behavior & Organization* 84: (2012), 660–680.
- Diefenbach, Thomas: New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic ‘Enlightenment’. *Public Administration* 87 (2009): 4, 892–909.
- DiMaggio, Paul & Powell, Walter: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (1983): 2, 147–160.
- DiMaggio, Paul & Powell, Walter: Introduction. S. 1–38. Teoksessa W. W. Powell & P. J. DiMaggio (toim.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Emery, Yves & Giauque, David: Employment in the public and private sectors: toward a confusing hybridization process. *International Review of Administrative Sciences* 71 (2005): 4, 639–657.
- Frumkin, Peter & Galaskiewicz, Joseph: Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (2004): 3, 283–307.
- Granlund, Markus & Lukka, Kari: It’s a Small World of Management Accounting Practices. *Journal of Management Accounting Research* 10 (1998), 153–179.
- Hall, Patrik: NPM in Sweden: The Risky Balance Between Bureaucracy and Politics. S. 406–419. In Sandberg, Åke (ed.): *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS Förlag, 2013.
- Hall, Patrik: NPM in Sweden: The risky balance between bureaucracy and politics. P. 406–419. In Sandberg Å (ed.) *Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS Förlag, 2013.
- Hasle, Peter & Bojesen, Anders & Jensen, Per & Langaa Bramming, Pia: Lean and the working environment: a review of the literature. *International Journal of Operations & Production Management* 32 (2012): 7, 829–849.
- Hebdon, Robert & Kirkpatrick, Ian: Changes in the organization of public services and their effect on employment relations. P. 530–553. In Ackroyd, S & Batt, R. & Thompson, P & Tolbert, P (eds.): *Oxford handbook of work and organization*. New York: Oxford University press, 2005.
- Herranen, Olli: Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuotavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon tutkimus* 34 (2015): 1, 27–42.
- Hines, Peter & Holweg, Matthias & Rich, Nick: Learning to evolve: a review of contemporary lean thinking. *International journal of operations & production management* 24 (2004): 10, 994–1011.
- Hood, Christopher: A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1991): 1, 3–19.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth: A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central Government. OUP Oxford, 2015.
- Kroon, Brigitte & van de Voorde, Karina & Timmers, Jules: High performance work practices in small firms: a resource-poverty and strategic decision-making perspective. *Small Business Economics* 41 (2013): 1, 71–91.
- Janoski, Thomas: The New Division of Labor as Lean Production. *International Journal of Sociology* 45 (2015): 85–94.
- Jensen, Jaclyn & Patel, Pankaj, & Messersmith, Jake: High-performance work systems and job control: consequences for anxiety, Role overload, and turnover intentions. *Journal of Management* 39 (2013): 6, 1699–1724.
- Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.
- Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006.
- Julkunen, Raija: Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. SoPhi 137. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2017.
- Järvensivu, Anu & Valkama, Päivi & Koski, Pasi: Työssä oppimisen käytännöt ja työn mielekkyys: tapaus-tutkimuksia moraalisen sopimuksen viitekehyses-sä. *Työ ja yrittäjyys* 2/2009. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Helsinki, 2009.
- Kapucu, Naim: New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. P. 886–897. In Farazmand A. & Pinkowski J. (ed.): *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*. Boca Raton: Taylor & Francis, 2006.
- Lapsley, Irvine: New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus* 45 (2009): 1, 1–21.

- Laursen, Martin & Gertsen, Frank & Johansen, John: Applying Lean Thinking in Hospitals: Exploring Implementation Difficulties. Aalborg: Aalborg University, Center for Industrial Production, 2003.
- Lehto, Anna-Maija: Työpaineet ja kiirekokemukset. Teoksessa Lehto, Anna-Maija & Sutela, Hanna & Miettinen, Arto (toim.): Kaikilla mausteilla. Artikkeleita työolotutkimuksesta. Helsinki: Tilastokeskus, 2006.
- Lähdesmäki, Kirsi: New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa. S. 75–87. Teoksessa Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.): Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasa: Vaasan Yliopisto, 2011.
- Morris, J & Farrell, C: The 'post-bureaucratic' public sector organization. New organizational forms and HRM in ten UK public sector organizations. The International Journal of Human Resource Management 18 (2007): 9, 1575–1588.
- Movitz, Fredrik & Sandberg, Åke: Contested Models: Productive Welfare and Solidaristic Individualism. S. 31–90. Teoksessa Sandberg, Åke (ed.): Nordic lights. Work, management and Welfare in Scandinavia. Stockholm: SNS Förlag, 2013.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma: Kunta ja kolmas sektori: Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus, 2005.
- Oinas, Tomi & Anttila, Timo & Mustosmäki, Armi: Työn organisoinnin muutos yksityisellä ja julkisella sektorilla – lisääntyvätkö uudet työn organisoinnin muodot Pohjoismaissa? Yhteiskuntapolitiikka 81 (2016): 6, 670–680.
- Pedersen, Jesper S & Dobbin, Frank: In search of identity and legitimation bridging organizational culture and neoinstitutionalism. American Behavioral Scientist 49 (2006): 7, 897–907.
- Pierson, Paul: Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In Paul Pierson (ed.), The New Politics of the Welfare State. New York & Oxford: University Press, (2001), 410–456.
- Radnor, Zoe & Walley, Paul: Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting lean for the public sector. Public Money & Management 28 (2008): 1, 13–20.
- Radnor, Zoe & Osborne, Stephen: Lean: A failed theory for public services? Public Management Review 15 (2013): 2, 265–287.
- Sandberg, Åke: Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia. Stockholm: SNS Förlag, 2013.
- Sederblad, Per (red.): Lean i arbetslivet. Stockholm: Liber, 2013.
- Seppälä, Pentti & Klemola, Soili: How do employees perceive their organization and job when companies adopt principles of lean production? Human factors and ergonomics in manufacturing 14 (2004): 2, 158–180.
- Yliaska, Ville: Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Väitöskirja, Helsingin yliopisto. Helsinki: Into, 2014.

## ENGLISH SUMMARY

*Maija Mänttari-van der Kuip & Mia Tammelin & Timo Anttila: Organizational isomorphism. Public organizations and the pressure to uniformity (Organisaatioiden isomorfismi. Julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine)*

Public sector organizations have come under diverse pressures of change with the economic challenges facing mature welfare states and the growing criticisms levelled at the public sector in general. In Finland and other Western welfare states, the demands for enhanced efficiency and productivity in public organizations have among other things prompted increased performance measurements at both employee and organizational level. This article is concerned with the trend towards greater uniformity among public and private organizations, that is to say, organizational isomorphism, focusing specifically on practices that stress organizational efficiency and productivity. Our aim was to provide an overview of the existing scientific discourse on organizational isomorphism at three

levels by reviewing 1) the extant research in general, and research at 2) the organizational level and 3) the employee level. The latter involved an empirical analysis of the experiences of employees working in the public and private sectors. The data for this empirical analysis consisted of Statistics Finland's Quality of Work Life Surveys in 1990, 1997, 2003, 2008 and 2013.

The review of earlier national and international research highlighted the tendency of organizations to work towards greater uniformity in their production and service processes. The empirical evidence on public and private sector employees' experiences showed that productivity and profitability changes in work organizations were spreading in both sectors between 1990 and 2013. The discourse on isomorphism can be considered useful as it helps to identify and understand the processes of convergence taking place in organizations.

**Keywords:** isomorphism, employees, performance measurements, public sector, private sector.