

SUOMEN HALLINTOMALLIA ETSIMÄSSÄ

Haastattelututkimus NPM-mallin vaikutteista ELY-keskuksen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen

Lauri Saramäki
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2019

TIIVISTELMÄ

SUOMEN HALLINTOMALLIA ETSIMÄSSÄ

Haastattelututkimus NPM-mallin vaikutteista ELY-keskuksen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen

Lauri Saramäki

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Mikko Jakonen ja Teppo Kröger

Kevät 2019

Sivumäärä: 77 sivua + liitteitä 1

Tämä tutkimus käsittelee julkishallinnon nykyisiä toimintatapoja. Tutkimusteoria on New Public Management-malli (NPM), joka on julkisen valinnan teorian ja managerialismin pohjalta 1980-luvulla syntynyt hallintomalli, jolla on pyritty julkishallinnon uudistamiseen. Keskeistä NPM:ssä on liike-elämälähtöisten toimintatapojen soveltaminen julkisella sektorilla. Myöhemmin hallintoreformit ovat synnyttäneet NPM:n rinnalle muita toimintamalleja ja viime vuosikymmeninä hallinnon kehittämiseen ovat vaikuttaneet useat suuntaukset.

Tutkimuksen toisessa luvussa esitellään hallinnontutkimuksen käsitteitä, joita ovat esimerkiksi hallinto ja hallinta. Tämän lisäksi luvussa esitellään perinteinen julkishallintomalli, jonka mukaan julkishallinto on byrokraattisesti muodostunut organisaatio, jossa tyypillistä on hierarkkiset komentoketjut, sekä lainsäädäntöön pohjautuva toiminta. Perinteisessä mallissa viranomaistyö nähdään ammattina, sekä viranomaisen tehtävänä on palvella yhteiskunnan etua.

Tutkimuskysymyksenä on tarkoitus ymmärtää paremmin tämänpäiväisiä työ- ja elinkeinohallinnon toimintatapoja ja tarkastella NPM-taustaisten toimintaperiaatteiden vaikutuksia nykyisen hallinnon toimintaan. Tutkimuksen aineisto on kerätty teemahaastatteluilla syksyllä 2017. Haasteltavat työskentelivät ELY-keskuksissa työ- ja elinkeinohallinnonalalla. Aineisto on analysoitu teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä.

Tutkimustuloksena nähtiin, että NPM vaikuttaa vielä varsin voimakkaasti viranomaistyöhön ja palveluiden toteuttamiseen. Erityisesti resurssien käyttäminen pohjautuu vahvasti NPM-mallin mukaisiin toimintaperiaatteisiin. Näistä esimerkkinä on tulosohjaus ministeriöiden kanssa, sekä palveluiden hankkiminen markkinoilta. Lisäksi nykyisessä hallinnon toiminnassa korostuu NPM-taustaisina toimintamalleina esimerkiksi vaikuttavuuden korostaminen ja arvioinnin nouseminen osaksi viranomaistyötä.

Tutkimuksessa vahvistui käsitys myös siitä, ettei NPM selitä nykyisen hallinnon toimintaa täysin. Esimerkiksi nykyisin korostetaan verkostoja ja kumppanuuksia yhtenä hallinnon toimintaperiaatteena. Pikemmin työ- ja elinkeinohallinnon toiminnassa on havaittavissa sekoitus useita erilaisia toimintamalleja ja paradigmoja. Tutkimuksen lopussa esitellään jatkotutkimusaiheita ja pohditaan tutkijan asemaa tutkimustuloksien kannalta.

Avainsanat: Uusi julkisjohtaminen, New public management, Hallinto

Sisällys

1. JOHDANTO	1
2. JULKISHALLINTO TUTKIMUSKOHTENA.....	4
2.1 Hallinnon tutkimisen keskeisiä käsitteitä.....	4
2.2 Teoriahistoria ja perinteinen hallintomalli.....	7
3. NEW PUBLIC MANAGEMENT	10
3.1 New Public Managementin käsite	10
3.2 New Public Managementin taustateoriat	11
3.3 New Public Managementin tyypilliset piirteet ja sisältö	13
3.4 Miten New Public Management on vaikuttanut hallintoon?	20
3.5 New Public Managementiin kohdistunut kritiikki.....	24
4. ELY-KESKUKSET JA HALLINNON NYKYSUUNTAUKSET	27
4.1 Suomalaisen julkishallinnon lyhyt historia ja nykysuuntaukset	27
4.2. ELY-keskukset julkishallinnossa.....	29
4.3 Sipilän hallituksen suunnittelemat hallinnon uudistushankkeet	31
5. TUTKIMUSMENETELMÄT	33
5.1 Laadullinen tutkimus, tieteenfilosofinen perusta ja tutkimuskysymys.....	33
5.2 Teemahaastattelut tutkimusaineistona	34
5.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi ja analyysiprosessi.....	36
5.4 Tutkimusetiikka	38
6. TUTKIMUSTULOKSET	40
6.1 Arvot ja periaatteet.....	40
6.2 Suhteet yksikön ulkopuolelle.....	42
6.3 Resurssit ja sopimuksellisuus	49
6.4 Hankintatoiminta, tilaaja-tuottajamalli ja kilpailutus	53
6.5 Mittaaminen, vaikuttavuus ja arviointi	56
6.6 Työn ja hallinnon muutokset sekä vastuut työtehtävissä.....	58
7. NEW PUBLIC MANAGEMENTIN VAIKUTTEET TOIMINTAAN JA PALVELUIHIN	63
8. POHDINTA	67
8.1 Ideoita jatkotutkimukseen.....	70
8.2 Tutkijan asema	71
LÄHTEET.....	73

LIITTEET	78
----------------	----

1. JOHDANTO

Tämä tutkimus käsittelee julkishallintoa ja sen erilaisia toimintamalleja. Tutkimusaihe on ajankohtainen, koska Suomen aluehallintoon on kohdistunut merkittäviä muutospaineita viime vuosina. Sipilän hallituksen kehittämä maakuntauudistus olisi muuttanut Suomen aluehallinnon rakenteita merkittävästi, mutta hallituksen erottua 8.3.2019 maakuntauudistuksen valmistelu keskeytettiin. Huomattavien hallinnon muutospaineiden aikana on mielenkiintoista tarkastella nykyisiä toimintamalleja, jolloin on saatavilla lisätietoa siitä, millaiseen suuntaan suomalainen julkishallinto on kehittymässä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018a; Valtioneuvosto 2019.)

Julkishallinnossa tapahtuvia toimintatavallisia muutoksia on pyritty kuvailemaan julkishallintomallien kautta, joiden avulla voidaan yksinkertaistaa hallinnon uudistamisen periaatteita (Pollit & Bouckaert 2011, 23–25). Tutkimuksen teoreettinen viitekehykseen keskittyy New Public Management julkishallintomalliin, joka tunnetaan suomeksi nimellä uusi julkisjohtaminen, mutta vakiintuneempana terminä myös Suomessa on käytetty New Public Management (NPM) -käsitettä.

Hallinnosta ja erilaisista hallintomalleista on tehty laajasti tutkimusta. Erityisesti Suomessa on nähty 90-luvun laman vaikuttaneen siihen, että julkista sektoria Suomessa ryhdyttiin tehostamaan ja kaventamaan, joka on usein yhdistetty yhdeksi NPM:n käytännön soveltamisen esimerkiksi (Yliaska 2014). New Public Managementiin kohdentuvaa tutkimusta on tehty monipuolisesti sekä hallintotieteellisestä, että yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta (Lähdesmäki 2003). Pääasiallinen huomio NPM:n tutkimuksessa on se, että nämä 80-luvulla alkaneet hallintoreformit ovat muuttaneet julkishallinnon toimintatapoja perusteellisesti. Tämä on johtanut siihen, että ”vanha” Weberin (1978) byrokraatiaan perustuva hallintomalli on korvautunut uudella liike-elämälähtoisemällä ja markkinaehtoisemmalla julkishallinnon toimintamallilla (Hughes 2003).

2000-luvun hallinnon uudistamiseen liittyvissä keskusteluissa on noussut esille, että nykyisin hallinnon toimintaan vaikuttavat useat erilaiset toimintamallit ja kokonaisuudet. Varsinaisesti enää ei ole nähtävillä yhtä hallinnon uudistamisen avainkonseptia, vaan muutosta ohjaavat useat erilaiset mallit (Pollit & Bouckaert 2011, 18–19). Nykyisin on huomioitu se, että julkisen sektorin uudistamista ajavat tietoyhteiskunnan kehitys ja uudet teknologian innovaatiot, jotka on huomioitu niin kutsutun *Digital-Era Governance* (suom. digitaalisen ajan hallinta) ilmiön

kautta. Digitaalisen ajan hallinnassa korostuu julkisyhteisöjen merkitys koordinoita ja luoda erilaisia verkostoja, jotka ovat toiminnan edellytyksiä. Samalla julkisessa toiminnassa korostuu palvelurakenteen uudelleen integraatio ja digitaaliset muutokset. (Dunleavy ym. 2006; Nyholm ym. 2016b, 216–220.)

Tutkimuksen tavoitteena on laajemmin ymmärtää ja kuvailla sitä, millaisista taustoista ja periaatteista nykyiset hallinnon toimintamallit ovat lähtöisin. Tutkimuksen teoreettisen pohja muodostuu 1980-luvulla toteutuneista merkittävistä kansainvälisistä hallinnon reformiaallosta syntyneen NPM:n ympärille, joka on nähty kansainvälisesti merkittävänä julkisen hallinnon uudistamiskautena (Pollit & Bouckaert 2011, 9). En voi jättää huomioimatta perinteistä hallintotieteellistä peruskäsitteistöä ja tutkimusta, joten opinnäytetyössä on havaittavissa myös poikkitieteellinen näkökulma. Toisaalta tässä tutkimuksessa on mahdollista nähdä myös tietynlainen työn tutkimisen näkökanta, jossa tarkastellaan viranomaistyötä ja sen muutoksia.

Tutkimuksen aineisto on kerätty syksyllä 2017, jolloin haastattelin ELY-keskuksessa työskennelleitä viranomaisia. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluin, jonka jälkeen aineistoa päästiin analysoimaan. Tutkimusaineisto on analysoitu teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä hyödyntäen, jolloin aineistosta oli mahdollista nostaa myös varsinaisesti tutkimusteorian ulkopuolisia ilmiöitä, joka mahdollistaa aineiston analysoinnin laaja-alaisesti.

Tämän tutkimuksen varsinaiseksi tutkimuskysymykseksi muodostui: Millaisia vaikutteita NPM-mallilla on ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen sisäiseen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen? Tätä kautta tutkimuksessa muodostuu näkemys niin hallinnon organisaation sisäiseen toimintaan sekä palveluiden toteuttamiseen.

Pro gradu -tutkielmani alkaa tutkimuksen peruskäsitteistön määrittelyllä, jonka jälkeen esittelen perinteisen julkishallintomallin. Käsitteiden ja perinteisen mallin määrittelyn jälkeen esittelen tämän tutkimuksen teoreettinen ydin, joka on New Public Management -malli. Tässä kokonaisuudessa tavoitteenani on esitellä myös aiempaa NPM:n kohdentunutta tutkimusta, jossa erityisesti huomioin NPM:n ilmenemistä käsittelevää kirjallisuutta. Luvussa neljä esittelen tarkemmin ELY-keskuksien roolin Suomen julkishallinnossa sekä ydintehtävät työ- ja elinkeinohallinnossa. Lisäksi kuvailen suomalaista hallintohistoriaa ja Sipilän hallituksen suunnitteleman maakuntauudistuksen perusteet.

Luvussa viisi siirryn esittelemään tutkimuksen metodologiaa ja tutkimusaineistoa, jotka ovat jo edellä mainitut teemahaastattelut sekä teoriaohjaava sisällönanalyysi. Tutkimustulokset luvussa olen kirjoittanut varsinaisen tutkimusanalyysini, jossa olen analysoinut toteuttamani

tutkimushaastattelut. Luvussa seitsemän teen varsinaisen yhteenvedon siitä, millaisia NPM-taustaisia toimintamalleja esiintyy, sekä mitä NPM:n ulkopuolisia ilmiöitä tutkimuksessa nousi esille. Viimeisessä luvussa pohdin tutkimukseni tuloksia ja esittelen mielekkäitä jatkotutkimusaiheita, sekä pohdin omaa asemaani tämän tutkimuksen kannalta. Lähdeluettelon jälkeen, tutkimuksen viimeisellä sivulta löytyy liite, jossa on tämän tutkimuksen teemahaastattelurunko, jonka avulla varsinaiset haastattelut toteutettiin.

2. JULKISHALLINTO TUTKIMUSKOHTENA

Luvussa kaksi johdatellaan hallinnon tutkimuksen peruskäsitteisiin ja teorian historiaan. Teorian historiassa käsitellään tarkemmin perinteistä julkishallintomallia, joka kuvaa sitä, miten perinteisesti julkiset organisaatiot ovat muodostuneet ja minkälaiset periaatteet ovat olleet viranomaistyössä perinteisen virkamieskuvan mukaan. Ensimmäiseksi esittelen kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta oleelliset käsitteet.

2.1 Hallinnon tutkimisen keskeisiä käsitteitä

Koska tutkimuskohteena on julkisen hallinnon organisaatio, niin on luonnollista, että tutkimuksen teoriataustassa on vahvasti vaikutteita hallintotieteistä. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat hyvin pitkälti hallintotieteellisiä, joita on suomalaisessa kirjallisuudessa käsitelty varsin laajasti. Tarkoituksena on esitellä tällä hetkellä ajankohtaisia hallintokeskustelluissa ilmeneviä käsitteitä, jotta varsinaisen NPM:n keskeisen sisällön ymmärtäminen ja julkisen hallinnon toimintatapojen hahmotus olisi selkeämpää.

Ensimmäinen tutkimuksen kannalta oleellinen peruskäsite on hallinnon käsite. Usein julkisen hallinnon ja julkisen sektorin käsitteitä on käytetty risteävästi (Yliaska 2014, 41–42). Kuitenkin hallinto käsitteenä viittaa toimintaan, jossa pyritään yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. Toiminta hallinnossa on sekä yksilöiden toimintaa organisaatiossa, että organisaatioiden itsensä toimintaa (Salminen 2004, 11). Julkinen hallinto on luonteeltaan yhteistoimintaa, jossa tavoitteena on julkisen intressin tai yleisen edun tavoittelu (Airaksinen ym. 2016, 296). Käytännöntasolla julkisen hallinnon toiminta ilmenee esimerkiksi erilaisten julkisyhteisöjen päätöksinä, palveluina, sääntelynä ja valvontana. Julkisen hallinnon rooliin kuuluu myös yhteiskunnallisen muutosten tarkastelu ja seuranta. Näin ollen hallinnon tehtäväkenttä on erittäin laaja, joka sisällyttää monipuolisesti eri toimintoja ja toimintaympäristöjä (Airaksinen ym. 2016, 296).

Toisena tutkimuksen käsitteenä on julkishallintomallien käsite, joka sisältyvät tämän tutkimuksen peruskäsitteistöön, koska varsinainen tutkimusteoriani New Public Management voidaan ymmärtää julkishallintomallina. Mitä nämä mallit ovat ja mihin tarkoitukseen niitä on käytetty? Julkishallintomallit ovat käsityksiä siitä, miten julkishallinnon toimintaa kehitetään. Yhteen malliin voi siten sisältyä huomattavasti erilaisia toimintaperiaatteita. Kuitenkin on muistettava, että julkishallintomalleja on hallintotieteellisessä keskustelussa esiintynyt useita. Esimerkiksi 2000-luvulla ilmeneviä julkishallintomalleja ovat olleet: *New Public Management*

(NPM), *Neo Weberian State* (NWS), *New Public Governance* (NPG) ja *Digital-Era Governance* (Dunleavy ym. 2006; Pollit & Bouckaert 2011, 24–25). Temmes (2008) kuvailee esimerkiksi NWS- ja NPM-mallien olleen varsin samankaltaisia sisällöiltään. Tiivistetysti siis julkishallintomalleja voidaan pitää yksinkertaistettuina esityksinä siitä, millaisia paradigmoja ja toimintamalleja esitetään julkishallinnon toimintaan sekä kehittämiseen.

Johtaminen kuuluu oleellisena osana julkisen hallinnon toimintaan. Salmisen (2004, 14) mukaan julkinen johtaminen on tiivistetysti päätöksentekoa, vallankäyttöä ja vaikuttamista. Virtanen ja Stenvall (2010, 38–39) määrittelevät julkisjohtamista (*public management*) siten, kuinka julkinen johtaminen eroaa yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin johtamisesta. Julkisen sektorin johtamiseen vaikuttaa julkisen toiminnan ominaispiirteet, esimerkiksi julkisten organisaatioiden toiminta on monilla aloilla lainsäädännössä määriteltyä julkisen vallan käyttämistä yhteiskuntaan kohden. Julkisen johtamisen ainutlaatuisuus on nähtävillä kolmen eri erikoispiirteen kautta. (1) Organisaation tehtävä: julkiset organisaatiot käyttävät julkista valtaa ja julkisen organisaation tehtävät ovat enemmän julkisen hyvän tavoitteluissa kuin voiton ja taloudellisen hyödyn maksimoinnissa. (2) Kompleksinen ja moniulotteinen päätöksentekojärjestelmä on julkiselle johtamiselle ominaista, jolloin johtamisessa tulee ottaa huomioon useita eri sidosryhmiä ja näiden jopa ristiriitaisia odotuksia. Julkisella sektorilla johtavatkin usein virkamiehet ja poliitikot. (3) Julkinen johtaminen eroaa siten, että julkisjohtajat ovat tilintekovastuullisia pääasiallisesti yhteiskunnallisesti vaikuttavasta ja tuloksellisesta toiminnasta. Vastaavasti yrityssektorilla vastuu muodostuu enemmän taloudellisen hyödyn tuottamisesta. (Virtanen & Stenvall 2010, 38–39.)

Viimeisenä tutkimuksen peruskäsitteistä on hallinnan (*governance*) -käsite, joka on yhdistynyt merkittäväksi osaksi moderneja hallintokeskusteluja. OECD:n 1980-luvun puolivälissä käyttöönottamalle käsitteelle on tieteellisessä keskustelussa esiintynyt useita erilaisia merkityksiä. Julkiseen sektorin toimintaan liittyen hallinnalla on usein tarkoitettu verkostoihin ja kumppanuuksiin perustuvaa hallintakäytäntöjä, joilla on pyritty tuottamaan uusia mahdollisuuksia yhteistyöhön niin julkisen-, yksityisen- kuin kolmannen sektorin välillä. On siis huomattavaa, että hallinnan käsitteellä on pääasiallisesti pyritty kritisoimaan vanhanaikaista byrokraattista hallintomallia. (Kulovaara 2016, 8–10.)

Hallinnan käsitettä käytetään usein hallinnon ja hallinnan käsiteparina. Anttiroiko ym. (2007, 168) ovat esittäneet hallinnon ja hallinnan ideaalityyppitarkastelun, joka selventää näkemystä siitä, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan hallinnan käsitteellä.

Taulukko 1. Hallinnon ja hallinnan vertailu

	Hallinto (<i>government</i>)	Hallinta (<i>governance</i>)
Vallan ulottuvuus	Julkisen sääntely- ja pakkovallan käyttö	Kehittämisen- ja aloitevallan käyttö
Organisointi	Hierarkia	Verkosto
Suhde kansalaisiin	Alamainen	Aktiivinen toimija
Linkki yrityselämään	Sääntelyn kautta	Kumppani
Tärkein tehtävä	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen
Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset suhteet	Hallinnon ulkoiset suhteet

Kuten on nähtävillä, Anttiroiko ym. (2007, 168–170) mukaan hallinnan ja hallinnon käsitteissä on merkittäviä eroavaisuuksia useilla eri ulottuvuuksilla. Merkittävimmät erot ovat nähtävillä siinä, että hallinnassa on enemmän kyse aloite- ja kehittämissuunnitelmien toteuttavasta toiminnasta, jossa kansalaiset ovat aktiivisia toimijoita ja yrityselämä nähdään kumppanina alamaisuuden sijasta. Vastaavasti hallinto -käsitteellä viitataan perinteiseen ja hierarkkiseen julkiseen hallintoon. (Anttiroiko ym. 2007, 168–170.)

Myös nykyaikainen hallinto on saanut huomattavasti virkkeitä nykyaikaisessa verkostoihin perustuvasta yhteiskunnasta, jossa Castellsin (2000) mukaan tekninen kehitys ja erityisesti internet on ollut luomassa verkostoyhteiskuntaa, jossa toimintaa perustuu vahvasti kansainvälisyyteen ja verkostoissa toimimiseen. Verkostoyhteiskuntaan katsotaan kuuluvan: valtiot ja sen hallintotasot, kansainväliset organisaatiot, erilaiset järjestöt ja yritykset. Nämä erilaiset toimijat päättävät vahvasti niin kansainvälisistä, kansallisista kuin paikallisista toiminnoista ja asioista. (Castells 2000, 356–364.)

Tutkimuksen peruskäsitteistön määrittelyn jälkeen siirryn esittelemään perinteistä julkishallintomallia, jonka perintö on nähtävillä vielä nykypäiväisessä hallinnossa. Tavoitteena on seuraavaksi esitellä oleellisemmat perinteisen hallintomallin piirteet.

2.2 Teoriahistoria ja perinteinen hallintomalli

Perinteisen julkishallintomallin historialliset juuret ulottuvat 1800-luvun lopulle ja 1900-luvun alkuun. Julkishallintoa ja byrokratiaa käsittelevät ensimmäisten joukossa saksalainen Max Weber ja yhdysvaltainen Woodrow Wilson. Kumpikin näistä klassikoista käsittelevät suhteellisen samoja asiakokonaisuuksia, kuten politiikan ja hallinnon suhdetta sekä byrokratiaa (Sager & Rosser 2009, 1143). Yleisesti perinteiseen julkishallintomalliin katsotaan kuuluneen (Wilson 1887; Weber 1978; Virtanen & Stenvall 2010, 41):

- Hallinto ja politiikka on erotettu toisistaan
- Hierarkkinen organisaatorakenne
- Byrokratia merkittävässä roolissa osana toimintaa
- Virat on saatavilla tasapuolisuuden periaatteen mukaisesti (virka saatavilla pätevyyden perusteella, ei perintönä)
- Toiminta perustuu kirjoitettuihin dokumentteihin ja lainsäädäntöön
- Virkamies palvelee yhteiskunnan etua

Byrokratian käsite on yksi keskeisimmistä perinteisen julkishallintomallin käsitteellisistä perusteista, joka tieteellisessä käytössä eroaa siitä, millä tavoin se arkikielessä ymmärretään. Arkikäytössä byrokratia yhdistetään usein huonoon, jäykkään ja tehottomaan hallintoon, kun vastaavasti tieteellisenä käsitteenä se on organisaatioteoria, jolla on viitattu suurten organisaatioiden hallintoon ja toimintatapoihin sekä yleisemmin julkiseen virkamieshallintoon. Samalla byrokratialla on pyritty rationaaliseen toimintaan. (Vartola 2009, 27–28.)

Weber (1978) kuvailee modernille byrokratialle tunnusomaisia piirteitä. Weberin (1978, 957) mukaan byrokratiaan kuuluu, että hallinnolla on selkeä toimiala, joka on yleisesti määrätty säännöin, jotka voivat olla esimerkiksi lakeja tai asetuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että byrokraattisella rakenteella määräytyneet toiminnot ovat viranomaisten toiminnassa virkatehtäviä. (Weber 1978, 957.)

Yleisesti perinteiseen julkishallintomalliin kuuluu merkittävänä osana hierarkkinen rakenne. Byrokraattisessa organisaatorakenteessa on hierarkkisia toimijoita, jotka ovat selvästi vakiintuneita. Määräysvaltaan pohjautuen organisaatiossa voidaan ohjata toimintaa.

Hierarkkisia rakenteita on Weberin mukaan nähtävillä niin valtiollisessa toiminnassa kuin yrityksissä. (Weber 1978, 957.)

Hierarkkisessa byrokraatiorganisaatiossa käskyistä muodostuu komentoketju, joka mahdollistaa päätöksenteon. Ylemmän tason toimijat ovat esimies- ja määräysasemassa alemman tason toimijaan nähden. Määräysvaltaan kuuluu merkittävänä osana myös tulkinnallisuus. Kun ylemmän tason toimija antaa käskyn alemmalle tasolle, niin käskyyn sisältyy aina tulkintaa, joka voi johtaa varsinaisen käskyn merkityksen tulkitsemiseen ja uudelleen muodostumiseen selkeämmäksi. Sennett (2006, 21–70) vertaa Weberin byrokratiamalliin kuuluvaa hierarkiarakennetta pyramidiksi, jossa ylätasoa ”kerroksella” on huomattavasti vähemmän toimijoita, mitä alemmilla tasoilla. Lisäksi byrokraattisessa organisaatiossa työskentelevällä virkamiehellä on tarkasti määritellyt työtehtävät, jotka ovat selkeästi rajattu. Samalla byrokraattisessa organisaatiossa toiminta pohjautuu käskyihin, joista muodostuu käskyketjuja. (Weber 1978, 957; Sennett 2006, 21–70; Giddens & Sutton 2013, 785–786.)

Byrokraattisten organisaatioiden selkeä muutos sitä edeltäviin toimintamalleihin oli se, että virat olivat saatavilla oman lahjakkuuden, eikä sukulaissuhteen tai perinnön kautta. Tämä tarkoitti sitä, että Weberin (1978, 957–958) mukaan viranomaisten ja byrokratiassa työskentely vaatii kokopäiväisen työpanoksen ja työtehtävä nähtävissä ennemmin ammattina kuin perintönä saatuna omaisuutena. Tämän lisäksi erityisesti johtaminen ja toiminta tulee perustua kirjallisiin raportteihin tai dokumentteihin. (Weber 1978, 957–958; Sennett 2006, 21–70.)

Yhteenvedoksi loin listauksen, johon olen koonnut weberiläisen byrokratian tyypillisiä piirteitä, joka perustuu Weberin (1978) sekä Vartolan (2009) näkemyksiin byrokratian tyypillisestä sisällöstä. Yleisesti ottaen byrokratiiaan kuuluu vaatimuksia sekä byrokraattisen organisaation, sekä organisaatiossa toimiville virkamiehille.

Byrokratian keskeiset piirteet organisaation näkökulmasta:

- Hierarkkinen rakenne, jossa komentoketjut kulkevat ylhäältä-alas
- Selkeä toimiala, joka on säädetty säännöin, lain tai asetuksin
- Johtaminen ja toiminta perustuu kirjoitettuihin dokumentteihin

Byrokratian tunnuspiirteet virkamiesten ja yksilöiden kannalta:

- Viranomaistyö ammattina, ei perintönä tai ostettuna ominaisuutena
- Työpanos on kokopäiväinen ja työstä saa palkkaa
- Työuralla eteneminen perustuu kyvykkyyteen ja virkavuosien määrään

Varsinaisesta byrokraattisesta organisaatorakenteesta siirryn käsittelemään sitä, millaisena politiikan ja viranomaisten suhde nähdään perinteisen julkishallintomallin mukaan. Yhdysvaltalainen (ehkä paremmin Yhdysvaltojen presidenttinä, kuin hallintotieteilijänä tunnettu) Woodrow Wilson (1887) artikkelissaan *The study of administration*, esittelee laajasti 1800-luvun hallintoperiaatteita ja sitä, miten 1800-luvulla varsinaisen hallinnon tutkiminen sai alkunsa. Julkishallinto nähtiin 1800-luvun lopulla merkittävänä osana valtion toimintaan, joten hallinnon tutkimisella ja teoreettisella tarkastelulla on pitkät perinteet. Tällöin hallinto nähtiin osana poliittista toimintaan, jolloin julkishallinnon tehtävänä on valtion poliittisen hallituksen päätöksien toimeenpaneminen. Tämä tarkoittaa siis poliittisen päätöksenteon ja toimeenpanemisen erottamista. Perinteiseen julkishallintomalliin kuuluu niin sanottu suljetun yhteiskunnan näkökanta, jossa poliittiset päätöksentekijät luovat päätöksiä ja ratkaisuja, jotka siirtyvät hallintojärjestelmän toteutettavaksi. Päätösten tulisi olla hyödyllisiä ja tarkoituksenmukaisia kokonaisen yhteiskunnan tai alueen kannalta. (Wilson 1887, 198–199; Virtanen & Stenvall 2010, 41)

Kuten on huomattu, sekä Wilson (1887) ja Weber (1978) eivät juurikaan esitä kansalaisten asemaa heidän teorioissaan. Kuitenkin Virtanen ja Stenvall (2010, 41) esittävät, että yhteiskunta ja sen kansalaiset ovat perinteisen julkishallintomallin mukaan toiminnan kohteita. Jos lainsäädäntö sen mahdollistaa, niin kansalaisilla on oikeus saada palveluita ja etuuksia. Perinteisessä mallissa palvelut pyritään toteuttamaan samankaltaisesti, jotta ne olisivat tasa-arvoisia ja oikeudenmukaisia. Tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus vaativat lisäksi toiminnan valvontaa ja sääntelyä. (Virtanen & Stenvall 2010, 41.)

Weberin (1978) ja Wilsonin (1887) perintö on nähtävillä osittain vielä nykyisin, kuitenkin julkishallinnon toiminta periaatteet ovat merkittävältä osaltaan muuttuneet. Kuitenkin Hughesin (2003) mukaan perinteiseen julkishallintomalliin pohjautuvat hallinnointitapa on korvautunut uusilla keinoilla johtaa, sekä organisoida julkishallintoa. Seuraavassa luvussa pääsemme käsittelemään näitä hallinnon muutoksia tarkemmin, jossa esittelen New Public Management -hallintomallin.

3. NEW PUBLIC MANAGEMENT

Tämä luku on tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ydinsisältöä. Käsitellen tarkemmin uutena julkisjohtamisena tunnettua julkishallintomallia, josta käytetään yleisesti sen englanninkielistä käsitettä New Public Management (NPM). Aloitan ensimmäisenä tarkastelemalla NPM -käsitettä, jossa tarkennan, miten NPM ymmärretään tämän tutkimuksen näkökulmasta. Käsitteen määrittelyn jälkeen esittelen NPM:n taustateorioita, joiden pohjalta NPM on varsinaisesti muodostunut. Taustateorioista siirryn NPM-mallin varsinaisen sisällön esittelyyn. Seuraavassa alaluvussa käsitellen NPM:n vaikutuksia kansainvälisestä ja suomalaisesta näkökulmasta, jossa tarkoituksena on esitellä sitä, miten NPM on vaikuttanut tämän hetkisen tiedon mukaan hallintojen toimintaan. Viimeisessä alaluvussa esittelen NPM:ään kohdentunutta kritiikkiä suomalaisen kirjallisuuden näkökulmasta. Kokonaisuudessa tässä luvussa tarkoituksena on luoda kokonaiskuva NPM:n keskeisimmästä ydinsisällöstä ja aihetta käsitelleestä kirjallisuudesta.

3.1 New Public Managementin käsite

NPM:n käsitettä on kuvailtu ”notkeaksi” käsitteeksi, jolle ei ole olemassa yhdenmukaista määritelmää (Dunleavy ym. 2006). New Public Management on yleisesti määritelty 70-luvun lopulla ja 80-luvun alkupuolella kehittyneeksi julkishallintomalliksi, doktriiniksi tai normatiiviseksi teoriaksi, jonka mukaan julkista toimintaa on pyritty kehittämään (vrt. Lane 2000; Lähdesmäki 2003; Pollit & Bouckaert 2011). Kuitenkin tässä tutkimuksessa ymmärrän NPM:n hallinnon uudistamisen mallina, joten näkemykseni vastaa Pollitin & Bouckaertin (2011, 10–11) näkemystä NPM:stä julkishallintomallina, jonka yksi keskeisistä piirteistä on liike-elämästä mukautettujen toimintatapojen soveltamisessa julkisessa hallinnossa (Pollit & Bouckaert 2011, 10–11).

NPM:stä usein käytetään suomenkielistä käsitettä uusi julkisjohtaminen. Käytän tässä tutkimuksessa sen englanninkielistä vastinetta New Public Management (lyhennettynä NPM), koska uuden julkisjohtamisen -käsite ei ole varsinaisesti rantautunut suomenkieliseen teoriakeskusteluun, jossa yleisesti myös käytetään NPM -käsitettä (Virtanen & Stenvall 2010; Yliaska 2014).

Yliaskan (2014, 1–3) mukaan NPM:n käsitettä on käytetty kahdessa erilaisessa merkityksessä, jossa anglosaksissa maissa NPM:ään on yhdistytty laajemmin koko julkisen sektorin markkinallistamiseen, kun puolestaan Suomessa alun alkaen NPM:n käsitettä käytettiin

keskushallinnon uudistuksiin kuvailemisessa. Myöhemmin myös Suomessakin NPM on ymmärretty sen laajemmassa merkityksessä (Yliaska 2014, 1–3). Näiltä osin NPM voidaan käsittää koko julkisen hallinnon muutokseen vaikuttaneena ilmiönä, jolloin tässä tutkimuksessa NPM ymmärretään laajan merkityksen mukaisesti.

3.2 New Public Managementin taustateoriat

Tässä luvussa esitellään NPM:n taustateorioita, jotka ovat vahvasti talous- ja johtamistieteissä. Kirjallisuudessa NPM on nähty pohjautuvan pääasiallisesti kahteen teoriaan, jotka ovat managerialismi ja julkisen valinnan -teoria (Lähdesmäki 2003; Julkunen 2006; Kulovaara 2016). Tässä luvussa esittelen lyhyesti kummankin teorian keskeiset periaatteet ja vaikutukset varsinaiseen NPM -malliin.

Julkisen valinnan teoria

Julkusen (2006, 78) mukaan NPM pohjautuu julkisen valinnan teoriaan, jossa nähdään markkinavalintojen käyttävän resursseja tehokkaammin kuin julkiset ja poliittiset organisaatiot. Julkisen valinnan teorian mukaan taloudellisia resursseja käytetään tehokkaammin budjettirajoitteen alaisena markkinoilla kuin julkisissa toiminnoissa (Julkunen 2006, 78).

Yksi tunnetuimmista julkisen valinnan -teoriaa käsitellyt taloustieteilijä on James M. Buchanan, jonka mukaan viranomaiset saattavat haitata lainsäätämistä, koska he saattavat edistää oma intressejä yhteisen edun sijaan. Oman edun tavoittelu mahdollistaa julkisen sektorin budjettien kasvamisen yli optimaalisen tason. Poliitikkojen ja julkisen sektorin viranomaisten katsotaan toimivan ennemmin henkilökohtaista etua tavoitellen, kuin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Tämä kritiikki pohjautuu vahvasti julkisen valinnan teoriaan, jossa esitetään ihmisten toiminnassa korostuvat oman hyödyn maksimointi. (Buchanan 1984, 19; Julkunen 2006, 78.)

Julkisen valinnan teoriassa lähtökohtana on taloustieteellisen teorian soveltamisessa sekä poliittisiin että sosiaalisille alueille. Ydinasiiana julkisen valinnan teoriassa nähdään, että julkisen sektorin työntekijät ja poliitikot priorisoivat yhteiskunnan edun oman edun edelle. Tämän lisäksi julkisen valinnan teoriaan kuuluu vahvasti oletuksia siitä, että paras yhteiskunnallinen lopputulema tulee siten, että mahdollisimman iso osa tuotteista ja palveluista tuotetaan markkinoilla ja julkisen sektorin osuutta tuotannosta pidettäisiin mahdollisimman

vähäisenä. Tällainen ajattelu on Hughesin (2003) mukaan usein ideologista, mutta sitä on esitetty myös julkisen valinnan teorian kautta. (Hughes 2003, 11.)

Lähdesmäki (2003, 52) esittää väitöskirjassaan, että julkisen valinnan -teoriassa käsitetään, että poliitikoilla ei ole enää mahdollisuuksia kontrolloida viranomaisten varojen käyttämistä. Julkisen valinnan -teorian vaikutuksena NPM:lle onkin vaatimus julkisen hallinnon kaventamisesta ja markkinavallan lisäämisestä (Lähdesmäki 2003, 52-53).

Managerialismi

Toinen teoria NPM:n taustalla on managerialismi. Lähdesmäki (2003, 49–52) kuvailee managerialismin painottavan erityisesti yksityisen sektorin johtamistapojen olevan parempia kuin julkisen sektorin johtamisperiaatteiden. Managerialismi pohjautuu johtamisopeiltaan taylorismin periaatteisiin, eli niin kutsuttuun tieteelliseen liikkeenjohtoon. Taylorismiin sisältyy muun muassa työn suoritusta kuvaavat mittarit ja toiminnan jatkuvaan tehostamiseen kannustaminen. (Lähdesmäki 2003, 49–52.)

Kulovaara (2016, 24) esittää, että managerialismin voidaan nähdä NPM:n ideologisena alkuperänä, mutta toisaalta NPM voidaan käsittää managerialismin käytännön sovelluksena. Managerialismin ideologiseen ytimeen sisältyy arvoja, uskomuksia, olettamuksia ja normeja. Kulovaaran (2016, 36) mukaan managerialismin kuuluu seuraavia ideologisia elementtejä:

–Uskomukset: Julkinen sektorin toimintaan sisältyy byrokratiaa ja joustamattomuutta. Samalla julkinen sektori on kiinnostunut ainoastaan kontrollista ja kustannusten vähentämisestä.

–Arvot: Tehokkuus, yksilön henkilökohtainen aktiivisuus, luovuus sekä kyvykkyys, markkinoiden vapaus.

–Olettamukset: Taloudellisen tuottavuuden kautta saavutetaan yhteiskunnan kehitys. Innovaatiot ja laadukkaampi teknologia muodostavat tuottavuuden kasvun. Johtaminen on erillinen organisaationallinen toiminto, jossa oleellista on suunnittelu, implementointi ja tuottavuuden kehityksen mittaaminen.

–Normit: Yksityissektorin organisaatiomalleja ja johtamiskäytänteitä pitää soveltaa myös julkisen sektorin organisaatioihin. Julkisten palveluiden tuottamisessa on korostettava tulosvastuuta ja kustannustietoisuutta. Kansalaiset nähdään asiakkaina, eikä niinkään poliittisina toimijoina. Mittaus- ja arviointimenetelmiä on kehitettävä jatkuvasti tehostustoimintojen tulosten arviointiin.

Lähdesmäki (2003, 52) esittää, että managerialismin vaikutteet NPM:n muodostumiselle perustuu johtamisen ihannoimiseen ja yleistettävyyteen, sekä tuloskeskeisyyden korostamiseen. (Lähdesmäki 2003, 52.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että NPM:n taustateorioissa on nähtävillä kritiikkiä perinteiseen julkishallinnon toimintamekanismeja ja johtamistapoja kohtaan, joiden epäkohtia on NPM:n avulla pyritty korvaamaan. (Julkunen 2006, 79). Seuraavassa luvussa esittelen NPM:n keskeisen sisällön ja tyypilliset piirteet.

3.3 New Public Managementin tyypilliset piirteet ja sisältö

Taustateorioiden jälkeen on aika avata tarkemmin New Public Managementin sisältöä. Yksi NPM:n keskeisistä piirteistä on liike-elämästä mukautettujen toimintatapojen soveltaminen julkisessa hallinnossa. Pollit ja Bouckaert (2011, 10) näkevät NPM-mallin kaksitasoisena ilmiönä, jossa ylemmällä tasolla NPM:n käsitetään sisältävän menetelmiä, jossa julkista sektoria voidaan kehittää liike-elämästä mallinnetuin konseptein, tekniikoin ja arvoin. Alemmalla tasolla NPM-malliin kuuluu joukko erityisempiä toimenpiteitä, konsepteja ja käytänteitä. (Pollit & Bouckaert 2011, 10–11.) Seuraavassa listauksessa on esitetty, mitä yleisesti katsotaan kuuluvan NPM:n keskeiseen sisältöön (Hood 1991; Lähdesmäki 2003; Pollit & Bouckaert 2011):

- 3E:n malli: taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus toimintaa ohjaavina arvoina
- Yksityistäminen ja tilaaja-tuottajamalli, organisaatorakenteen hajauttaminen ja pienten yksiköiden suosiminen
- Tilivelvollisuus ja toimintavapaus julkisella sektorilla
- Politiikan ja viranomaistyön erottaminen
- Tulosten ja lopputulemien painottaminen sekä näiden mittaaminen sekä arviointi
- Resurssitietoisuus ja -kurinalaisuus julkisella sektorilla
- Sopimuksellisuus ja kilpailutus
- Näkökulma kansalaisista asiakkaina

NPM:n arvopohja ja 3E:n malli

Aloitan ensimmäisenä esittelemällä NPM:n mukaisia arvoja, joita on usein kuvailtu niin sanotun 3E:n arvojen kautta. Lähdesmäki (2003) esittää kolmen E:n sisällön tulevan sanoista: *economy, efficiency ja effectiveness*. Suomennettuna nämä sanat tarkoittavat taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. 3 E:n mukaiset arvot ovat muodostuneet osaksi julkisen sektorin merkittävimpiä arvoja, vaikka näkemys siitä, että arvoja voisi esittää vain kolmen eri arvon kautta on suppea. (Lähdesmäki 2003; Julkunen 2006.)

Ensimmäisenä esittelen taloudellisuus arvoa NPM:n kontekstissa. Christopher Hoodin (1991) artikkeli *Public management for all seasons?* on yksi NPM:n käsittelevän kirjallisuuden perusteoksista. Artikkelissa Hood (1991, 4–5) määrittelee NPM:n oleellisinta sisältöä, jossa hyvin merkittävänä osana on taloudellisuuden rooli julkisella sektorilla. NPM:n kuuluu esimerkiksi niukkuus ja tarkkuus resurssien käyttämisessä ja muutos kilpailutetumpaan toimintaan julkisella sektorilla (Hood 1991, 5). Nämä kuuluvat osittain 3E:n mallin esittämiin taloudellisuuden päämääriin. Lähdesmäki (2003, 66) tiivistää taloudellisuuden olevan mahdollisimman pienten panoksien käyttämistä julkisessa toiminnassa.

Hood (1991, 4–5) sekä Pollit ja Bouckaert (2011, 11–13) esittävät, että NPM toi mukanaan painotuksen toiminnan tehostamiselle ja sen kuulumisen julkisen toiminnan keskeisimpiin arvoihin. Samalla suoritteiden mittaamiset tehokkuuden varmistamiseksi kuuluvat hyvin merkittävänä osana NPM:n oleellista sisältöä. Tehokkuuden käsitteellä kuvataan yleensä toiminnan kokonaisuutena, yleisesti tehokkuuden katsotaan nousevan, jos pienemmällä resursseilla luodaan enemmän suoritteita (Lähdesmäki 2003, 67; Vakkuri 2009, 14–15). Vakkuri (2009) korostaa kuitenkin sitä, että tehokkuus on monitulkintainen ja vaikeasti määriteltävissä oleva käsite.

Viimeinen käsiteltävä termi kolmen E:n mallissa on vaikuttavuus. Vaikuttavuus sanana kuvaa sekä tulosta, että vaikutusta ja vaikuttamisen prosessia (Dahlen-Larsen 2006, 1). Lähdesmäki (2003, 66) kuvailee vaikuttavuuden olevan sitä, että saavutetut suoritteet vastaava niille asetettuja tavoitteita. Marketta Rajavaara (2007) on kirjoittanut vaikuttavuus -käsitteestä ja sen ilmentymisestä osaksi hyvinvointivaltion hallintomenettelyä. Rajavaara (2007) argumentoi, että vaikuttavuuteen on liitetty merkittävänä osana arvioinnin tarve. Vaikuttavuuden käsitettä on yleisesti pidetty tuloksellisuuden ja arvioinnin osatekijänä.

Erityisesti vaikuttavuuden teemoihin sisältyy arviointi osana hallinnon toimintaperiaatteita (Rajavaara 2007). Sosiologi Pekka Sulkusen (2006, 17–19) mukaan arvioinneilla useasti

haetaan näyttöä toiminnan vaikuttavuudesta, joka on kasvattanut arviointien merkitystä osana julkishallinnon toimintaa. Yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa yleisesti katsotaan arviointitarpeen ympärille syntyneen eräänlainen ”arviointiteollisuus”, jossa arviointitietoa tuotetaan laajalti (Sulkunen 2006; Rajavaara 2007). Käytännössä arviointitoiminta perustuu vahvasti systeemiteoreettiseen ajatteluun, jossa arvioinnilla tavoitellaan vaikuttavuuden, mutta myös tuloksien ja taloudellisuuden todentamista (Virtanen 2007, 23–27).

Yksityistäminen, tilaaja-tuottajamalli, näennäismarkkinat ja organisaatioiden hajauttaminen

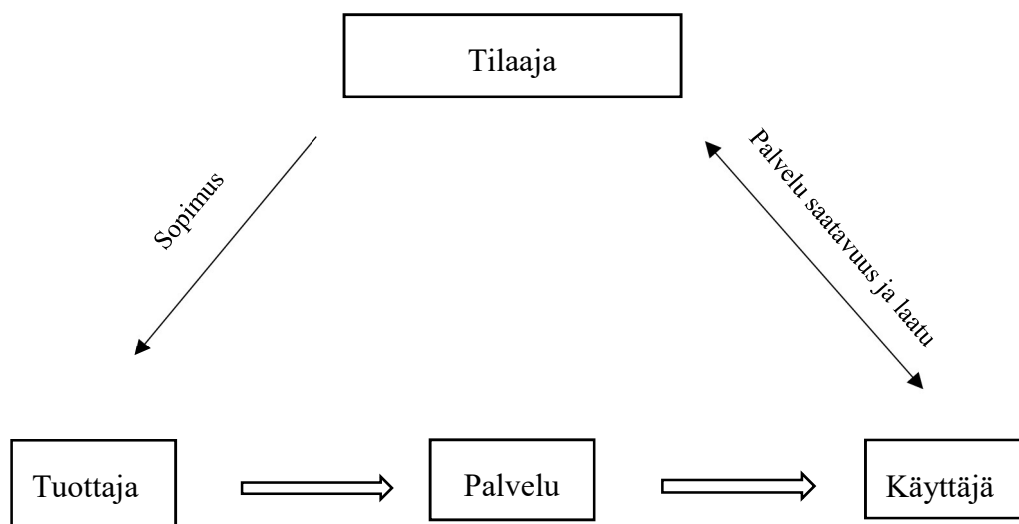
Yleisesti kirjallisuudessa on huomioitu, että laajaa julkista sektoria ei pidetä NPM -mallin mukaisesti itsestäänselvyytenä (Hughes 2003). Pollit ja Bouckaert (2011, 10) näkevät, että NPM:n sisältyy erilaisten markkinamallien hyödyntäminen julkisessa toiminnassa. Näin ollen julkisella sektorilla palvelun ostaja ja tuottaja voidaan erottaa toisistaan. Dunleavy ym. (2006, 470) kuvailevat NPM:n yhdeksi ydintemaksi kilpailun, jossa julkisessa toiminnassa tavoitteena olisi erilaisten kilpailutilanteiden lisääminen.

Pollitin ja Bouckaertin (2011, 10) mukaan NPM:ään keskeiseen sisältöön kuuluu merkittävästi myös hallintoraketeen hajauttaminen sekä pienempien organisaatioiden muodostaminen. Dunleavyn ym. (2006, 470) mukaa hallintorakenteen hajauttamisella tavoitellaan laajempaa ja ”tasaisempaa” sisäistä hierarkiaa, jonka tarkoituksena on joustavuuden synnyttäminen. Samalla NPM:ään kuuluvat lisäksi erilaiset markkinamekanismit ja yksityistäminen sekä julkisten palveluiden hankita yksityiseltä sektorilla niin sanottua tilaaja-tuottajamallia soveltaen.

Ensimmäiseksi esittelen tarkemmin, mitä tarkoitetaan näennäismarkkinoiden käsitteellä. Le Grand (1991, 1259–1260) määrittelee näennäismarkkinoiden eroavan huomattavasti tyypillisessä markkinoiden toiminnassa. Pääasiallinen huomioi näennäismarkkinoissa on, että näennäismarkkinat korvaavat monopolistisen valtion palvelutuotannon kilpailutoiminnalla. Kuitenkin esimerkiksi palveluiden käyttäjät eivät toimi markkinoilla perinteisesti rahaperusteisesti, vaan palvelut hankitaan näennäismarkkinoilta, joko korvamerkityin budjetein tai erilaisin palvelusetelimallein, jolloin palvelun saaminen ei ole riippuvainen palvelunkäyttäjän maksuvalmiudesta. Tämän lisäksi asiakkaat eivät usein hanki palveluaan omatoimisesta, vaan palvelun hankinta on tehty valmiiksi viranomaisten toimesta. Näennäismarkkinoiden palveluiden tarjoajat voivat olla hyvin monipuolisesti yrityksiä, julkisia toimijoita tai esimerkiksi voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä, jotka kilpailevat julkisen

sektorin hankkimista palveluista. Puolestaan markkinoilla toimii yleensä vain yksi palvelun ostaja. (Le Grand, 1991, 1259–1260.)

New Public Managementin sisältöön katsotaan oleellisesti kuuluvan palvelun tuottajan ja ostajan erottaminen (esim. Dunleavy ym. 2006, 470). Tällaisessa tilanteessa ostaja tai tilaaja päättää mitä ja minkälaista palvelua tuotetaan, kun vastaavasti tuottaja toimittaa tilatun palvelun ja lopputuleman (Hughes 2003, 59). Suomalaisessa kirjallisuudessa Hughesin esittämää ostajan ja tuottajan erottamista kutsutaan tilaaja-tuottajamalliksi tai sopimusohjausmalliksi, jossa julkinen sektori toimii palvelun tilaajan tai ostajan roolissa (Koskiahho 2008, 28–29; Junnila & Fredriksson 2012). Tilaaja-tuottajamalliin sulautuu myös kilpailuttamisen periaatteet, koska tuottajaorganisaation valinnan keinona on palvelun kilpailutus (Julkunen 2006, 89). Junnila ja Fredriksson (2012) esittävät THL:n julkaisussaan tilaaja-tuottajamallin toimintatapaa, jota mukailen seuraavassa kuviossa:



Kuvio 1. Tilaaja-tuottaja mallin peruselementit

Kuten kuviosta 1. nähdään, niin tilaaja- tuottajamallin periaate on siinä, että tilaaja ja tuottaja tekevät sopimuksen palveluntuottamisesta, jonka jälkeen tuottaja tuottaa palvelun käyttäjälle. (Junnila & Fredriksson 2012.) Tilaaja-tuottajamallin lisäksi julkisen sektorin pienentämiseen voidaan käyttää myös liikelaitoistamista, yhtiöittämistä ja yksityistämistä. (Lähdesmäki 2003, 216).

Junka (2010, 35–36) määrittelee yksityistämisen kahdessa erillisessä muodossa, jossa laajan käsityksen mukaan yksityistäminen tarkoittaa toimintamallia, joka kasvattaa yksityisen sektorin roolia taloudessa ja vastaavasti pienentää julkisen sektorin roolia. Kapeamman

käsityksen mukaan yksityistäminen tarkoittaa valtion omaisuuden siirtämistä yksityisen omistuksen piiriin. (Junka 2010, 35–36.)

Vastuullisuus ja tilivelvollisuus

Seuraavaksi esittelen sitä, miten NPM-mallissa on huomioitu vastuullisuus ja tilivelvollisuus julkisella sektorilla. NPM:n keskeiseen sisältöön kuuluu vastuullisuuden ja (tili)velvollisuuden korostaminen julkisen sektorin työssä. Lähdesmäki (2003,76) esittää, että NPM:n mukaan vastuullisuus nähdään lähinnä samanlaisena vastuuna kuin yksityisen sektorin vastuu, eli tulosvastuuna. Tulostavassa katsotaan vastuun jakautuvan talouteen, resurssien vähentämiseen sekä vaikuttavuuteen. Julkunen (2006, 82–83) tiivistää, että laskettavan vastuun seuraamiseen on useita käytäntöjä, joita ovat: tilin- ja kirjanpito, tilintarkastus ja tarkkailu (monitorointi). NPM:n puitteissa tulisi muodostua mahdollisimman hyvät edellytykset tulostavasti toimintaan. (Hyyryläinen 2004; Julkunen 2006.)

Salminen (2005, 92) määrittelee tilivelvollisuuden julkisella sektorilla tarkoittavan vastuuta lakien ja määräysten seuraamista taloushoidossa. Samalla kuitenkin tilivelvollisuuteen sisältyy vaatimus siitä, että julkisella sektorilla käytetään annetut resurssit mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tilivelvollisuuteen kuuluu myös raportointi resurssien käyttämisestä. Christopher Hood (1991, 4) esittää tilivelvollisuuden sisältyvän NPM:ään kahdella tavalla. Ensimmäisenä tilivelvollisuus mahdollistaa johtajien toimintavapauden lisäämiseen, koska tilivelvollisuus vaatii selvästi vastuunalaisuutta johtajilta ja johtamiskäytänteissä. Samalla tarkat suoritusta mittaavat mittarit ja standardit tuottavat myös tilivelvollisuutta, koska tarkkojen päämäärien asettaminen toiminnalle sisältyy NPM-oppiin. (Hood 1991, 4; Salminen 2005, 92.)

Yksi taloudellisen vastuun muodoista on havaittavissa niin sanotun *value for money* -ajattelun kautta, joka tarkoittaa suomeksi ”vastiketta rahalle”. Vastiketta rahalle -ajattelu tarkoittaa sitä, että julkisessa toiminnassa korostuu taloudellinen vastuullisuus. Taloudellinen vastuullisuus tarkoittaa näkemystä siitä, että vastuu on siirrettävissä laskettavaan muotoon, jonka ilmenemispirteitä on esimerkiksi tilivelvollisuus (*accountability*) julkisessa hallinnossa. Julkisessa toiminnassa kontrolli kohdistuu myös lopputulemiin, jota voidaan toteuttaa tilivelvollisuuden ja valvonnan kautta, jossa keskitytään enemmän tuloksiin, vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen. (Julkunen 2006, 82.)

Kuitenkin *accountability* -termillä on useita suomenkielisiä käännöksiä, joten käsitettä voidaan pitää monitulkintaisena. Eräsaari (2011, 200–201) suomentaa *accountability*-käsitteen

laskettavuuden käsitteeksi, joka korostaa erityisesti mittaamisen tulleen keskeiseksi toimeksi osaksi julkisen sektorin toimintaa. Puolestaan Kirsi Juhila (2009) käyttää termiä selontekovelvollisuus sosiaalityön näkökulmasta, jossa julkiset toimijat ovat selontekovelvollisia NPM:n myötä organisaatiolle, mutta laajasti koko yhteiskunnalle. Käsite on suomalaisessa kirjallisuudessa varsin monitulkintainen, mutta tässä tutkimuksessa pyrin tarkastelemaan *accountability* -käsitettä laajasti niin tilivelvollisuuden, laskettavuuden kuin selontekovellisuuden kautta.

Politiikan ja hallinnon välinen suhde, sekä julkinen johtaminen

Seuraavaksi käsittelen politiikan ja hallinnon välistä tehtävänjakoa NPM:n mukaisesti. Pollit ja Bouckaert (2011, 169) esittävät, että poliitikkojen tehtävä olisi enemmän NPM-mallissa päämäärien asettamisessa julkishallinnon toteuttamiseksi, jolloin poliitikkojen ei tulisi juurikaan osallistua strategioiden käytännön implementointiin. Kuitenkin Stenvall ja Virtanen (2010) esittävät, että hallinnon viranomaisten ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä toimiva vuorovaikutus on entistä merkittävämpää, koska hallinnon virkamiesten asiantuntemusta ja poliittisia päätöksen tekijöiden välillä edellytetään vuorovaikutusta. Hallinnossa toimivat asiantuntijat voivat esimerkiksi muodollisesti tai epämuodollisesti konsultoida poliittisia päätöksentekijöitä ja vastaavasti poliitikot voivat osallistua hallinnon johtamiseen. Kuitenkin NPM:ään kuuluu selkeästi se, että poliittisten päätöksien toimeenpano ja varsinainen politiikan muotoilu ovat erotettu selkeästi. (Virtanen & Stenvall 2010, 48–49; Pollit & Bouckaert 2011, 169.)

Seuraavaksi siirryn käsittelemään tarkemmin sitä, millaisia piirteitä ja periaatteita johtamiseen ja johtajilla kuuluisi olla NPM:n mukaisesti. Tanskalainen Jan-Erik Lane (2000, 183) mukaan NPM on tuonut huomattavia yksityisen sektorin johtamisesta otettuja käytäntöjä myös julkiselle sektorille. Stenvall ja Virtanen (2010, 47–52) korostavat, että julkisen sektorin johtamista lähestytään entistä ammattimaisemmin. Julkisilla johtajilla tulisi olla omat, erityisasiantuntijoista eriytyneet työurat. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että julkisjohtamista tulisi käsitellä omana ammattina. Samalla NPM-mallissa korostuu entistä erityisempää johtamisosaamista, joka edellyttää esimerkiksi muutosjohtamisen, strategisen johtamisen ja kilpailuttamisen hallitsemista. Johtajien on kuitenkin kyettävä johtamaan organisaatiota niin, että organisaatiossa syntyy tuloksellista toimintaa, johon korostuu erityisesti talousjohtamisen liittyvien käytäntöjen, kuten kustannuslaskennan substanssiosaamista (Stenvall & Virtanen, 2010, 47–52.)

Sopimuksellisuus, standardit ja tulosohejaus

Johtamisesta siirryn esittelemään sopimuksellisuuden periaatteita. Hyyryläinen (2004, 94–96) määrittelee, että on olemassa monia sopimuksellisia tasoja, joita sovelletaan julkisella sektorilla. Laajimmalla tasolla sopimukset ovat poliittiset tai sosiaaliset sopimukset, johon vaaditaan laajaa yhteiskunnallista osallistumista. Näillä sopimuksilla voidaan tavoitella esimerkiksi julkistalouden vakautta. Seuraavalla tasolla on tulosopimukset, jossa määritellään sopimusosapuolten tavoitteita ja osatavoitteita. Samalla tarkoituksena on määrittää käytettävät resurssit ja sitouttaa johto sekä työntekijät toimimaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimuksellisuus on osaltaan julkisten organisaatioiden sopimusohjausta ja sopimushallintaa. (Lane 2000; Hyyryläinen 2004, 94–96.)

Tulosohejaus (*performance management*) on osa NPM-henkistä johtamis- ja tuloksellisuus menetelmiä. Tulosohejauksella tavoitellaan 3 E:n arvojen mukaista toimintaa, jossa tavoitteena on toiminnan laadun ja tehokkuuden sekä voimavarojen ja tavoitteiden tasapainotilaa. Samalla tulosohejauksen kautta tavoitellaan kustannustehokkaasti saatavia vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Tulosohejauksessa pyritään vaikuttamaan julkisen sektorin tuloksellisuuteen, jonka peruskriteereihin kuuluu yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Tulosohejauksella pyritäänkin siihen, että julkiset organisaatiot pystyisivät toteuttamaan tehtävänsä tuloksellisesti ja tehokkaasti. (Salminen 2005, 9–10.)

Suoritteiden korostaminen on yksi NPM:n perusteista. Hoodin (1991, 4) ja Pollitin ja Bouckaertin (2011, 10) mukaan yksi New Public Managementin peruskomponentti on suoritteiden mittaaminen ja standardien käyttöönotto julkisella sektorilla, jossa lopputulemat tulisi olla mitattavissa ja arvioitavissa kvantitatiivisesti. Dahler-Larsen (2006, 9) määrittelee standardoinnin olevan ongelmien ratkaisemista samanlaisten organisatoristen kaavojen avulla. Esimerkkinä standardoinnista on muun muassa se, että sääntöjen ja menettelyjen avulla pyritään yhdenmukaistamaan toimintaa organisaatioissa. Lisäksi standardoinnilla pyritään varmistamaan, että palvelut voidaan tarjota aina tietyllä vähimmäistasolla asiakkaan tilanteesta riippumatta. (Dahlen-Larsen 2006, 9.)

Asiakasnäkökulma

NPM:n kuuluu merkittävänä osa-alueena myös kansalaisen roolin muutos palveluiden kohteesta ja saajasta kohti asiakkuutta. Asiakkaana kansalaisen rooli on siirtynyt palveluiden käyttäjäksi, jolla on oikeus saada vastiketta maksamalleen rahalle. Tältä osin NPM:n sisältyy

huomattavaa eroavaisuutta perinteisen julkishallintomallin kansalaiskuvaan, jossa kansalaiset ovat muuttuneet hallintoalamaisista palveluiden käyttäjiksi (Virtanen & Stenvall 2014, 81; Stenvall ym. 2016, 54–55.)

Yhteenveto

New Public Management on esiintynyt hyvin moniulotteisena julkishallintomallina, joissa kirjoittajillakin on eroavia näkemyksiä siitä, mitä NPM-ajatteluun sisältyy. Yleisesti voidaan todeta, että NPM-mallin keskeiseen sisältöön kuuluu markkinamallien hyödyntäminen, taloudellisuuden ja suoritteiden korostaminen ja yksityisen sektorin käytänteiden soveltaminen julkisella sektorilla. Nämä merkittävimmät NPM:n ulottuvuudet sisältyvät myös tämän tutkimuksen näkökulmaan. Seuraavaksi siirryn käsittelemään miten käytännössä NPM on esiintynyt hallinnon toiminnassa.

3.4 Miten New Public Management on vaikuttanut hallintoon?

Tässä luvussa pyrin esittämään NPM-mallia käsitteleviä kotimaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia, joissa näkökulmana on NPM:n (tai uuden julkisjohtamisen) vaikutukset hallintoon ja viranomaisten toimintaan. Avaan myös NPM:n syntyhistoriaa, jonka juuret ovat vahvasti 70-luvun lopussa sekä 80-luvulla. NPM on saavuttanut laajan huomion hallintotieteellisessä sekä yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa, joten tutkimuskirjallisuutta ja artikkeleita on kirjoitettu varsin runsaasti. Pyrin esittelemään tämän tutkimuksen kannalta relevanttia kirjallisuutta.

Hallintotieteissä on usein käsitelty myös hallinnossa tapahtuneita muutoksia erilaisten reformien kautta. Hughesin (2003) pääargumentti teoksessa *Public management and administration* on, että vanhanmallinen Weberin byrokratiateoriaan pohjautunut traditionaalinen julkishallintomalli on vanhentunut, jolloin perinteisen mallin tilalle on syntynyt kokonaan uusi paradigma, joka määrittää tapaa hallita ja johtaa julkishallintoa (Hughes 2003, 256). Vastaavaa väitettä on puoltanut myös Pollit ja Bouckaert (2011, 5–6) joiden mukaan erityisesti 70- ja 80-luvulla alkoi hyvin merkittävät julkisen hallinnon kansainväliset reformit, jolloin julkista hallintoa uudistettiin laajalti useissa valtioissa Euroopassa, Pohjois-Amerikassa sekä Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Merkittävien hallintoreformien voidaan katsoa alkaneen 80-luvun alkupuolella, jolloin kritiikki julkiseen hallintoon kohdentui julkisen sektorin kokoon ja kykeneväisyyteen. Samaan aikaan erityisesti Yhdysvalloissa, sekä Isossa-Britanniassa poliittinen valta siirtyi vanhaa hallintopolitiikkaa

vastustaville puolueille, jota edustivat muun muassa Margaret Thatcherin pääministerivalinta vuonna 1979 ja Ronald Reaganin nouseminen Yhdysvaltojen presidentiksi vuonna 1980. 80-luvulla alkaneiden hallintoreformien suurin ero aiempiin reformeihin oli se, että hallintoreformit olivat perinteisesti kansallisia, sekä alakohtaisia. (Pollit & Bouckaert 2011, 5–6.) New Public Managementilla usein viitataan 80-luvulla alkaneeseen muutokseen, jossa vanhanmallinen julkishallinto on muuttunut kohti joustavampaa ja markkinaorientoitunutta hallintomallia (Hughes 2003, 9–10).

NPM-henkiset julkishallinnon muutokset alkoivat anglosaksista maista, mutta julkisen sektorin muutokset levisivät myös OECD:n kautta. Yliaskan (2014, 103–107) mukaan jo 70-luvulla alkoi OECD:n kautta syntyä näkemys siitä, että julkista sektoria tulisi kaventaa. Viimeistään 80-luvun alun raporteissa OECD:n kautta tarjottiin markkinallistamista, yksityistämistä ja deregulointia ratkaisuna kasvaviin julkisiin kustannuksiin. OECD oli yksi merkittävimmistä organisaatioista, joka vaikutti uuden hallintopolitiikan leviämiseen kansanvälisesti (Yliaska 2014, 103–106). Pollitin ja Bouckaertin (2011, 11) mukaan on ollut kolme erillistä reformiajattelun aaltoa, joita mukailen alla olevasta taulukosta.

Taulukko 2. Hallintoreformien tyypilliset piirteet 60-luvulta 2010-luvulle.

Ajanjakso	Tavanomainen diskurssi
60-luvun puolivälistä 70-luvun lopulle	Rationaalisuus, hierarkkinen suunnittelu ja kustannushyöty -analyysit. Tiede ja asiantuntemus kehityksen lähtökohtana.
70-luvun lopulta 90-luvun lopulle	”Uusi julkisjohtaminen” (New Public Management) Liike-elämälähtöiset tekniikat tehokkuuden kehittämiseksi. ”Parempien” johtamistapojen nouseminen useiden ongelmien ratkaisemiseksi.
90-luvun lopulta 2010 -luvulle	Ei yksittäistä mallia. Useita avainkonsepteja, kuten hallinta, verkostot, kumppanuus, läpinäkyvyys ja luottamus.

Pollit ja Bouckaert (2011, 11) kuvailevat julkisen hallinnon reformien keskeisten diskurssien muuttuneen vielä 90-luvun loppupuolelta aina 2010-luvulle saakka. Tällöin hallinnon uudistusten pääpainopiste muuttui liike-elämästä mallineista toimintamalleista kohti uusia konsepteja. Pollitin ja Bouckaertin (2011, 11) mukaan 90-luvulta lähtien ei ole ollut yksittäistä mallia, vaan hallinnon reformit ovat toimineet muutamien pääkonseptien ympärillä. Näitä ovat muun muassa verkostot, hallinta ja toiminnan läpinäkyvyys ja luottamus. Kuitenkin näiden

pääpiirteiden painotuksissa on ollut eroavaisuuksia eri valtioiden välillä. Kuitenkin Pollit ja Bouckaert (2011, 8) toteavat, että hallintoreformien tyypillisiä aikakausia ei voi puhtaasti jakaa kolmeen erilliseen aikakauteen. Sillä ”reformiaallot” eivät suinkaan täysin korvanneet edellisen kauden tyypillisiä piirteitä, vaan vanhat toimintamallit osittain myös muotoutuvat uusiin toimintatapoihin. Kirjallisuudessa on NPM-reformien nähty jo osittain päättyneen, jolloin uusia hallinnon uudistuksia on kutsuttu myös termillä ”post-NPM”, jolla viitataan vahvasti NPM:n jälkeiseen aikaan. (Læg Reid & Christensen 2007).

Toisaalta on myös huomioitu, että merkittävä osa NPM:n keskeiseen sisältöön kuuluvista toimintamalleista ovat vielä varsin elinvoimaisia. Dunleavy ym. (2006, 470–471) esittävät, että erityisesti NPM:n vaatimus organisaatioiden hajauttamisille olisi menettänyt merkitystään. Toisaalta taas osa NPM:n tyypillisistä toimintamalleista olivat elinvoimaisia. Heidän mukaansa NPM:ää sovelletaan erityisesti suorittamisen mittaamisena ja taloudellisten kannustimien korostamisena. (Dunleavy ym. 2006, 470–471)

Nykyaikainen hallinnon uudistamisen trendi perustuu tietotekniikan kehitykseen ja digitalisaatioon. Dunleavy ym. (2006) esittävä modernin hallinnon toimintaperiaatteiden muuttuneen NPM-mallista kohti *Digital-Era Governance* (DEG) hallintomallia, jossa korostuu kolme teemaa, jotka ovat: uudelleen integraatio, tarveperusteisuus ja digitaaliset muutokset (Dunleavy ym. 2006, 471). Pollitin ja Bouckaertin (2011, 7) mukaan lisäksi 2000-luvun hallintoreformeissa suuri merkitys on ollut *e-government* -suuntauksella, johon sisältyy informaatioteknologian soveltamiseen julkisen hallinnon toimintaan.

Siirryn esittelemään Suomeen kohdistuvaa NPM-mallia käsittelevää kirjallisuutta. Suomalainen NPM -kirjallisuus on varsin poikkitieteellistä. Suomalaista NPM:ää käsittelevää kirjallisuutta on niin hallintotieteissä, yhteiskuntatieteissä sekä hallintohistoriallisesta näkökulmasta (esim. Lähdesmäki 2003; Koskiaho 2008; Yliaska 2014). Tarkoituksena on esitellä kirjallisuutta, jossa tarkoituksena on esitellä miten NPM on vaikuttanut Suomen julkishallintoon.

NPM toi mukanaan Suomeen tehokkuuteen ja taloudellisuuteen tavoittelevaa hallintopolitiikkaa jo 80-luvun ja 90-luvun vaihteessa. Suomen kontekstissa yhtenä tekijänä NPM-ajattelun omaksumiselle Suomessa oli 90-luvun lama, joka johti julkisen sektorin leikkauksiin sekä valtiovarainministeriön vallan kasvuun. Kirjallisuudessa on havaittu, että NPM ei ole varsin uusi ilmiö Suomessa, vaan NPM:n juuret ovat syvällä 70-luvun ja 80-

luvulla. Tarkemmin suomalaiseseen hallintopolitiikkaan palataan luvussa 4.1. (esim. Yliaska 2014; Yliaska 2017.)

Suomalaisessa NPM-tutkimuksista yksi merkittävimmistä on Kirsi Lähdesmäen (2003) väitöskirja: *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Väitöskirjassa Lähdesmäen tavoitteena oli selvittää, mitä tarkalleen ottaen NPM on johtamisdoktriinina ja miten keskeiset NPM-periaatteet on ollut vaikuttamassa julkisen hallinnon ja johtamisen reformeihin Suomessa. Aikanäkökulmana tutkimuksessa huomioitiin 1980-luvun lopun ja 2000-luvun alun keskushallinnollisia uudistuksia ja tutkimuksessa on kerätty näkemyksiä useista asiantuntujälähteistä. Keskeisiä NPM-henkisiä reformeja asiantuntijoiden mukaan ovat olleet liikelaitoistaminen, yksityistäminen ja yhtiöittäminen, hallinnon hajauttaminen ja tulosohjau uudistus. Lähdesmäki (2003) väitöskirjansa loppupäätelmässään esittää NPM:n uudelleenarvioinnin, jossa on tulkittavissa kolme erilaista pääulottuvuutta. Nämä pääulottuvuudet ovat: tehokkuusperiaatteet linjauksissa ja ratkaisuisissa, julkinen yrittäjyys toimintatapojen kuvauksena ja tulosvastuu organisaatioissa ja johtamistyössä yleisesti. (Lähdesmäki 2003.)

Myöhemmin Lähdesmäki on jatkanut NPM-aiheisten artikkeleiden kirjoittamista. Yhdessä Ikola-Norrbacka ja Lähdesmäki (2011) kirjoittivat artikkelin: *New public management – Näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon*, jossa käsitellään NPM:n ja hyvän hallinnon periaatteiden yhtymäkohtia ja kansalaisten näkökantoja palvelujen toteuttamiseen. Ikola–Norrbacka ja Lähdesmäki (2011, 266) tulkitsevat NPM:n vaikuttaneen hallintoon kahtena erillisenä uudiskautena, jolloin on korostettu erilaisia ulottuvuuksia. Ensimmäisellä kaudella on nähtävillä ammattimainen johtaminen, tulosvastuun ja johtamisaaminen korostaminen. Toisella kaudella on korostunut arvotietoisuus tehokkuusperiaatteiden rinnalla. Samalla kilpailuttamisesta on pyritty siirtymään enemmän kumppanuuteen, jonka kautta on pyritty tuottamaan asiakaskunnalle tarpeenmukaisia palveluita. Artikkelissa esitetään muun muassa 3 E:n mallin muuttuneen 4 E:n malliksi, joissa toimintaa keskeisesti ohjaavat arvoksi nostettiin esille myös eettisyys. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 262–267.)

NPM:n on vaikuttanut Suomessa huomattavasti palveluiden toteuttamiseen, jossa erityisesti terveyden- ja sosiaalihuollossa NPM-taustaisia toimintamalleja on sovellettu hyvin paljon. Esimerkiksi kotihoidossa siirtyminen kunnallisesta kotihoitopalvelusta pilkottuun palvelumalliin on esimerkki NPM:n vaikutuksista julkisten palveluiden tuottamiseen (Eräsaari 2011).

Opinnäytetöissä NPM:n ilmenemistä nykyajan hallinnossa on tutkinut Karhinen (2015), joka Pro gradu -tutkielmassa tarkasteli kolmen erillisen julkishallintomallin ilmenemistä aluehallintovirastoissa (AVI). Tutkielmassa havaittiin NPM-julkishallintomallin ilmenneen edelleen varsin vahvasti aluehallintovirastoissa. (Karhinen 2015.)

Leena Eräsaari (2011) tarkastelee artikkelissaan mielenkiintoisesti NPM-ajattelua muodin käsitteen kautta, joka pohjautuu sosiologian klassikon Simmelin teorioihin. NPM ”hallintomuodin” nopea leviäminen 90-luvun Suomessa selittyy suhteellisen pienillä luokkaeroilla, joka on Eräsaaren (2011) mukaan verrattavissa esimerkiksi vaatemuodin tai musiikin leviämiseen. Samalla Eräsaari analysoi muodin etenevän sadan vuoden tai vaihtoehtoisesti kolme sukupolven sykleissä, kun suomalaisen sosiaalipolitiikan ja hallintomenetelmien kehitys alkoi 1900-luvun alussa, niin 1990-luvulla näistä Pohjoismaisten hyvinvointivaltion tavoittelusta luovuttiin ja siirryttiin enemmän kohti uusliberaaleja oppeja, eli NPM:n soveltamiseen. NPM-malli on kuitenkin vaikuttanut kaikkien pohjoismaiden julkishallintoihin, joten Suomen hallintopolitiikkaa ei voida pitää poikkeuksellisena. (Eräsaari 2011.)

Tämänpäiväisissä suomalaisessa julkishallinnossa ei ole nähtävillä ainoastaan yhtä hallintomallia, vaan eri tekijät erilaisista hallintomalleista näyttäisi korostuneen hallinnossa. Toisaalta osa kirjoittajista (esim. Temmes 2008) näkevät NPM:n vaikuttaneen uudistuksina 80-luvulla ja 90-luvulla. Myöhemmin 2000-luvun hallintouudistuksia on myös analysoitu NPM:n jälkeisenä aikakautena, jolloin hallinnon uudistukset ovat taustoiltaan erilaiset. Temmes (2008, 77) tulkitsee 90-luvun hallintoreformien katkaisseet julkisen sektorin kasvamisen. Kuitenkin kirjallisuudessa on yleisesti nähty se, että Suomen hallintopolitiikkaan on vaikuttanut nämä kansainväliset hallinnon uudistamisen trendit (Yliaska 2014).

3.5 New Public Managementiin kohdistunut kritiikki

Tässä alaluvussa on tarkoituksena pureutua tarkemmin siihen, miten NPM-ajattelua on kritisoitu Suomessa. Pyrin pidättäytymään lähinnä suomalaisessa kirjallisuudessa, koska myös tutkimukseni empiirinen osa koskettaa suomalaista julkishallintoa. Näyttäisi siltä, että NPM-henkisiä toimintatapoja on kritisoitu varsin laajasti suomalaisessa kirjallisuudessa.

Yksi merkittävimmistä NPM-kriitikoista on Juho Siltala (2008), joka artikkelissaan *Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat* esittää New Public Managementin olevan huomattavan kustannustehoton ja työelämän laatua laskeva tekijä. Erityisesti inhimilliset kustannukset,

kuten työntekijöiden stressaantuminen ja työntekijöille asetetut ristiriitaiset odotukset, ovat tulleet NPM:n mukana julkisen sektorin työhön. Siltala (2008, 452) esittää toimintasuosituksessaan, että NPM:n opit tulisi poistaa Suomen julkishallinnosta. (Siltala 2008.)

Raija Julkunen (2008, 183–186) kuvailee myös uuden julkisjohtamisen, eli NPM-toimintatapojen vaikuttaneen vahvasti julkisen sektorin työelämän laatuun. Erityisesti erilaiset mittaristot eivät välttämättä tavoita julkisen sektorin ”työn ydintä” vaan erilaiset mittaristot ja laatujärjestelmät eivät kannusta pitkäjänteisyyteen. Toisaalta Julkunen (2008, 183–185) korostaa, että on varsin vähän tutkimusta, miten NPM on muovannut julkisen työn työprosesseja sekä subjektiviteettia. (Julkunen 2008, 183–185.) NPM:n soveltamista on kritisoitu Suomessa selvästi julkisen hallinnon viranomaisten työelämää haastavana tekijänä.

Kulovaaran (2016, 58) mukaan jää hyvin epäselväksi se, että NPM-toimintamallien soveltamisella oltaisiin saatu varsinaisesti säästöjä ja tuottavuuden kasvua aikaan. Lisäksi NPM-mallia pidetään haastavana demokratian kannalta, koska erityisesti yksityinen konsultointi voidaan nähdä ongelmallisena julkishallinnossa. Lisäksi NPM:n mukaisia käytännön toimia voi olla hankala toteuttaa, esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin ja monet ulkoistukset voivat olla hankala toteuttaa käytännössä. Lisäksi arvioinnissa ja tuloksellisuuden mittaamisessa on haasteita, koska aina on mahdollista, että julkisjohtajat muuttavat tai esittävät tuloksia todellisuutta paremmassa valossa, joka mahdollistaa henkilökohtaisen edun tavoittelun. (Kulovaara 2016, 58.)

NPM:n kritiikki kohdistuu myös vahvasti siihen, että taloudellisuus on noussut keskeiseksi sellaisilla aloilla, joiden tuloksia on haastavasti mitattavissa. Samalla monet NPM:n mukanaan tuomat käsitteet, kuten esimerkiksi tilivelvollisuus ja tehokkuus ovat osaltaan monitulkintaisia tai vaihtoehtoisesti hankalasti määriteltävissä. (esim. Julkunen 2006.) Monitulkintaisuus kuuluu esimerkiksi usein myös tehokkuuskäsitteisiin tai vaikuttavuuteen, joiden tarkka määrittäminen on haastavaa (Rajavaara 2007; Vakkuri 2009). Käsitteiden monitulkintaisuus on yksi merkittävimmistä NPM-malliin kohdistuvasta kritiikistä, jossa useat keskeiset käsitteet ovat vaikeasti määriteltävissä. Yliaska (2014, 530) kritisoi sitä, että NPM piti perinteisiä hyvinvointivaltion arvoja epämääräisinä, mutta samanaikaisesti NPM:n merkittävään sisältöön kuuluneet arvot, kuten esimerkiksi tuottavuus jäivät ilman kunnollisia määritelmiä (Yliaska 2014, 530).

Yksityistämistä ja kilpailutusta on myös kritisoitu varsin laajasti kirjallisuudessa. Sosiologi Pertti Alasuutari (2017, 389–390) kritisoi yksityistämisen kohdistuneen myös luonnollisiin monopoleihin, jotka yksityistämisen jälkeen ovat tuottaneen kalliimpia palveluita. Esimerkkinä tästä on radio- ja televisioverkon yksityistäminen, joka on nostanut huomattavasti kyseisten palveluiden hintoja. Lähestulkoon kaikkien julkisten palveluiden kehittämisessä on ehdotettu markkinallistamista tai yksityistämistä yhtenä palveluiden kehittämisideana. (Alasuutari 2017, 389–390.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että NPM:ää on kritisoitu hyvin monipuolisesti. Merkittävää kritiikkiä kohdistuu siihen, että NPM:n soveltamisen on todettu huonontavan työelämän laatua. Lisäksi vielä NPM:n kautta saavutetuista eduista ei ole merkittävää empiiristä näyttöä siitä, joten on epävarmuutta siitä, millaisia tuloksia NPM on tuonut julkiseen hallintoon. Seuraavassa luvussa esitellään suomalaista hallintorakennetta, jossa pääpainona on ELY-keskukset osana valtionhallintoa, sekä Sipilän hallituksen suunnittelemat kasvupalvelu- ja maakuntauudistukset Suomessa.

4. ELY-KESKUKSET JA HALLINNON NYKYSUUNTAUKSET

Tämän pro gradu -tutkielman empiirinen aineisto on kerätty ELY-keskuksesta, joten on tärkeää kuvailla ELY-keskusten roolia valtionhallinnossa ja yleisiä hallintotrendejä Suomessa. Luvussa tavoitteena on kuvailla, mitkä ovat ELY-keskusten merkittävimmät tehtävät ja toiminnan painopistealueet Suomen hallinnossa. ELY-keskusten varsinaisten tehtävien lisäksi olen myös kuvaillut lyhyesti hallintohistoriaa Suomessa, sekä nykyistä hallintorakennetta ja suunniteltua maakuntaudistusta.

4.1 Suomalaisen julkishallinnon lyhyt historia ja nykysuuntaukset

Stenvall ym. (2016, 35) esittävät yleisesti Suomen julkisen hallinnon kehitykselle viisi kehitysvaihetta, joita ovat:

- (1) Suomalaisen kansallisen hallinnon perusteiden rakentamisen kausi (1809–1917)
- (2) Oikeus- ja hallintovaltion kausi (1918–1955)
- (3) Hyvinvointivaltion kausi (1960–)
- (4) New Public Management-kaus (1990–)
- (5) New Public Governance (verkostojen kausi, arvioilta 2005-)

Stenvall ym. (2016, 35) mukaan hyvinvointivaltion syntymisen aikakauden tarkkaa alkamisajankohtaa on vaikeaa määrittää, mutta yleisesti hyvinvointivaltion kauden katsotaan alkaneen 1960-luvulla tai toisen maailmansodan jälkeisestä jälleenrakentamisen aikakaudesta. Alun alkaen perusteita hyvinvointivaltiolle ja hallinnon toiminnalle tieteestä. Esimerkiksi Pekka Kuusen (1968) ”60-luvun sosiaalipolitiikka” oli merkittävässä roolissa suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan muodostumiselle. Toinen merkittävä tekijä hyvinvointivaltion kaudella oli Suomen poliittinen ilmapiiri, jossa vuodesta 1966 alkaen toimi pitkään sosiaalidemokraattisen ja keskustapuolueen välinen hallitusyhteistyö (Kuusi 1968; Stenvall ym. 2016, 47).

Hyvinvointivaltion kauden tyypillisiä piirteitä olivat erityisesti sosiaalietuuksiin ja tulonsiirtoihin panostaminen. Samalla julkiset palvelut laajenivat varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollossa ja koulutussektorilla. Lisäksi hyvinvointivaltion tavoitteisiin kuului, että kansalaisille tarjottaviin palveluihin ei vaikuttaisi esimerkiksi asuinpaikka tai yksilön taustat. Hyvinvointipalveluita järjestettiin kaikkialla, jolloin esimerkiksi kunnan koolla ei ollut merkitystä palveluiden tuottamiseen. (Stenvall ym. 2016, 47–49.)

Yhdysvaltojen puolustusvoimilta omaksuttu PPBS (planning, programming, budgeting system) mallin omaksuminen korosti suunnittelun merkitystä hallinnon toiminnassa. 60-luvun loppupuolella alettiin hallinnonaloittain luomaan sektorisuunnittelujärjestelmiä myös Suomen julkishallinnossa. Hyvinvointivaltion aikakaudella oli ominaista suuri julkisen sektorin kasvukausi, jolloin 70-luvun alkuvuosista 80-luvun lopulle kuntien työntekijöiden määrä kasvoi jopa 2,5 kertaiseksi. (Vartola 2011, 51; Stenvall ym. 2016, 49.)

Petri Virtanen ja Jari Stenvall (2014, 36–42) kuvailevat hallinnon uudistuksia viimeisen 30 vuoden aikana, jolloin suomalaista julkishallintoa on reformoitu huomattavasti. Erityisesti Harri Holkerin hallituksen vuosina 1987-1991 katsotaan uudistaneen Suomen hallintoa, esimerkiksi liikelaitoistamis-uudistuksella sekä valtionhallinnon siirtämisellä tulosohjaukseen ja budjetointiin. Suomessa liikelaitoistettiin 1989-1995 vuosien välillä yhteensä 12 valtion virastoa ja laitosta (Yliaska 2014, 195). Erityisesti yksityistäminen alkoi Suomessa julkisen sektorin perifeerisimmistä toimijoista, kuten siivouspalveluiden, teknisen huollon ja ruokahuollon siirtämisellä yksityisten yritysten vastuulle (Julkunen 2006, 80–81). Samalla 1980-luvulta lähtien Suomen valtionyhtiöiden merkitys on laskenut Suomen kansantalouden kannalta ja yksityisomisteiset yritykset ovat kasvattaneet merkitystään (Junka 2010). Suomessa hallinnon uudistamiseen vaikutti 1990-luvun lama, joka johti Esko Ahon (1991–1995) hallituksen aikana esimerkiksi liikelaitoistamisen jatkamiseen sekä valtion henkilöstöhallinnon ja henkilöstömäärän rationalisointiohjelmaan (Virtanen & Stenvall 2014, 39).

Virtanen ja Stenvall (2014, 41) näkevät suomalaisen hallinnon kehittämisessä ilmenneen tietynlaisen irrationaalisuuden, jossa hallintoa on joko keskitetty tai alueellistettu poliittisten voimasuhteiden vaihdellessa. 2000-luvulla valtion paikallis- ja aluehallintoa on uudistettu merkittävästi, jolloin lääninhallitukset lakkautettiin ja niiden tilalle muodostettiin aluehallintovirastot ja ELY-keskukset. Hallinnon uudistuksista huolimatta on nähtävillä, että motiivit reformeihin ovat pystyneet varsin samoina hallitusten puoluepoliittisista eroavaisuuksista huolimatta. Esimerkkinä tästä on Vanhasen I ja II hallitukset (2003–2011), joissa hallinnon tuottavuusohjelma ja yleinen hallinnon tehostaminen oli hallituksen tavoitteiden kärkipäässä. (Virtanen & Stenvall 2014, 41–43.)

Nykyisin Suomen valtionhallinto on moniportainen, jossa perinteisesti jaotteluun kuuluvat valtionhallinto, kunnallishallinto ja monet julkisoikeudelliset laitokset esimerkiksi yliopistot ja Suomen pankki. ELY-keskukset kuuluvat osaksi valtionhallintoa, joten kovinkaan tarkasti

kunnallishallinnon rakenteeseen ei tässä tutkimuksessa pureuduta. (Valtiovarainministeriö 2017.)

Hallinnon toimintaan ja hallintotehtävien toteuttamiseen vaikuttaa vahvasti Suomen hallintolaki, jossa on säädettyinä hyvän hallinnon perusteita. Hallintolaki määrittelee, että viranomaisten tulee toimia puolueettomasti. Samalla hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu, että viranomaiset tulee suorittaa tehtäviä tuloksellisesti, kuitenkin kansalaisten tulee saada asianmukaisia hallinnonpalveluita. Virkakielen tulisi lisäksi olla selkeää ja ymmärrettävää sekä viranomaisten tulisi toimia yhteistyössä, sekä viranomaisten on toimivaltansa rajoissa avustettava toisia viranomaisia yhteistyössä. (Hallintolaki 434/2003.)

Stenvall ja Virtanen (2014 47–50) kuvailevat, että nykyisin suomalaisessa julkisessa hallinnossa keskeisiä piirteitä ovat esimerkiksi ammattimaisuus, verkottuneisuus ja luotettavuus. Samalla Suomessa hallintoa on pyritty uudistamaan jatkuviin, mutta vähittäisiin uudistuksiin. Nykyisin 2000-luvun hallintoon on kuulunut vahvasti verkostojen ja hallinnan kautta tapahtunut toimintamalli, jota on usein kutsuttu uudeksi julkiseksi hallinnaksi (*New Public Governance*). Kuitenkaan ei ole aivan täyttä varmuutta siitä, onko uusi julkinen hallinta osaltaan uuden julkisen johtamisen (NPM) sovellus, vai kokonaan uusi hallintomalli. Lisäksi julkinen sektori pyrkii kehittämään omaa sopeutumiskykyään esimerkiksi kokeilukulttuurin omaksumisen kautta. Kaiken kaikkiaan nykyisin on haastava arvioida hallinnon kehityssuuntia, koska esimerkiksi 2010-luvun taantuman aikaan on yhtäältä purettu hyvinvointivaltion käytänteitä, mutta toisaalta on pyritty myös turvaamaan niiden toimintaa julkishallintoa uudistamalla. (Stenvall ym. 2016, 55–58.)

4.2. ELY-keskukset julkishallinnossa

Valtiohallinto koostuu kolmesta tasosta, jotka ovat keskus-, alue- ja paikallishallintotasosta. Keskushallinto muodostuu tällä hetkellä pääosin 12 ministeriöstä ja kunkin hallintoalaan kuuluvista virastoista ja laitoksista. Valtion aluehallintoon kuuluu vuonna 2010 syntyneet aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, ympäristö ja liikennekeskukset (ELY-keskukset). ELY-keskukset ovat tämän tutkimuksen tutkimusorganisaatio, jonka rakenteisiin ja tehtäviin palataan vielä. Paikallishallintotasolla toimivat puolestaan työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimisto), joita on yhteensä 15. Lisäksi vuonna 2015 muodostettiin niin kutsuttu KEHA-keskus, jonka tehtäviin kuuluu yhdenmukaistaa ja kehittää ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa valtakunnallisesti. (Nyholm ym. 2016a; Valtiovarainministeriö 2017; KEHA-keskus 2018.)

Elinkeino-, Liikenne- ja Ympäristökeskukset kuuluvat Suomen valtion aluehallintoon, joka syntyi vuoden 2010 aluehallintouudistuksessa, jolloin valtion aiemmista aluehallintoviranomaisista (esim. lääninhallitukset ja työ- ja elinkeinokeskukset) koottiin kaksi erillistä aluehallinto-organisaatiota, jotka ovat: aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (Valtiovarainministeriö 2018). Tällöin ELY-keskuksia muodostui yhteensä 15 kappaletta. Kansainvälisessä keskustelussa usein käytetään käsitettä *sub-national government*, jolla ymmärretään kansallisvaltion alapuolella olevan hallintorakenteen. (ELY-keskus 2016; Nyholm ym. 2016a, 152–153.)

Myös ELY-keskukset kuuluvat valtion ohjausjärjestelmään. ELY-keskuksien ohjaamiseen päävastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä, mutta ohjaukseen osallistuu myös muita ministeriöitä, kuten esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäasianministeriö. Tämä ohjaus tapahtuu esimerkiksi tulossopimusten kautta, jossa määritellään tavoitteita ja muita toimenpiteitä. Tulossopimukset ovat julkisia asiakirjoja ja niihin sisältyy monipuolisesti tavoitteita vastuualueesta riippuen. Tulossopimuksissa määritellään yleisesti alueellista strategiaa, sekä määrällisiä tavoitteita, joita pyritään tavoittelemaan. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.)

ELY-keskukset ovat kehittämisorientaatioisia organisaatioita, jonka vastuulle kuuluu muutamia valtionhallinnon toimeenpanotehtäviä. Seuraavaan listaukseen olen nostanut tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät ELY-keskusten tehtävät osana työ- ja elinkeinohallintoa (ELY-keskus 2016):

- TE-toimistojen ohjaustehtävät
- Työvoimapalveluiden ja työllisyyden hoidon kehittäminen, suunnittelu ja koordinointi
- Yrittäjyyden edistäminen, sekä elinkeinoelämän ja innovaatioympäristön kehittäminen
- Palveluita yrityksille, joihin sisältyy: rahoitus-, neuvonta- ja kehittämisspalveluita
- Maahanmuuttajien kotouttamis- ja työllistämistehtäviä
- Kiintiöpakolaisten kuntiin osoittaminen.

Tässä tutkimuksessa keskitytään ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen - vastualueen (niin sanotun e-vastualueen) tehtäviin, jossa painopisteenä on työ-, elinkeino- ja maahanmuuttopolitiikka. Alueellisen työllisyys-, maahanmuutto- ja elinkeinopolitiikan lisäksi ELY-keskuksien tehtäviin sisältyy maaseutupoliittisia kehittämis-, toimeenpano ja

valvontatehtäviä, jotka osaltaan jäävät tämän tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle. ELY-keskuksen toimintaan kuuluu laajasti liikenne- ja ympäristöhallintoon liittyviä vastuita ja tehtäviä, joita ei käsitellä tämän tutkimuksen näkökulmasta. (ELY-keskus 2016; Nyholm ym. 2016a, 152–153.)

4.3 Sipilän hallituksen suunnittelemat hallinnon uudistushankkeet

Sipilän hallituksen yksi merkittävimmistä tavoitteista oli uudistaa Suomen aluehallintoa, jossa tarkoituksena olisi ollut muodostaa Suomeen uusi aluehallintotaso. Maakuntauudistuksessa tavoitteena oli muodostaa julkinen hallintorakenne uudelleen, jolloin Suomen hallintoon olisi perustettu yhteensä 18 itsehallinnollista maakuntaa. Pitkällisen valmistelutyön jälkeen Sipilän hallitus erosi tehtävästään 8.3.2019, jolloin maakuntauudistuksen valmistelutyö päättyi. Tämä tarkoitti sitä, että maakuntauudistuksen työ kohdennetaan jatkossa uudistuksen hallittuun lopettamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallinnon uudistaminen jää seuraavan hallituksen tehtäväksi ja sitä, ettei maakuntauudistus ja kasvupalvelu-uudistus toteudu Sipilän hallituksen esittämin periaattein. (HE 15/2017; Valtioneuvosto 2019.)

Uudistuksissa oli tarkoituksena, että maakuntien ylin päättävä toimielin olisi maakuntavaiktuusto, joka valitaan maakuntavaaleissa. Merkittävää ELY-keskusten kannalta on se, että maakuntauudistuksessa valmistellaan myös nykyisen aluehallinnon tehtävien siirtämistä maakuntien vastuulle. Maakuntauudistusesityksessä tavoitteena oli, että ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautettaisiin ja niiden tehtävät olisi siirretty maakunnille. Kuitenkin osa ELY-keskusten tehtävistä olisi siirtynyt valtiolle, jolloin ne olisi organisoitu uudelleen. (HE 5/2017, 175)

Maakuntauudistuksen yhteyteen oli suunniteltu kasvupalvelu-uudistus, joka olisi vaikuttanut merkittävästi tulevaisuudessa työ- ja elinkeinohallinnon toimintaan. Kasvupalveluiden tarkoituksena olisi ollut työllisyyden kasvattamisen tavoittelu sekä yritysten kasvun ja kilpailukyvyyn kehittäminen. Osa palveluista olisi pitänyt toteuttaa maakunnallisina kasvupalveluina, johon olisi sisältynyt erilaisia rekrytointi- ja osaamispalveluita. Tämän lisäksi maakunnat olisivat voineet järjestää palveluita, jotka koskevat niin yrittäjyyttä, kansainvälistymistä ja kasvupalveluiden rahoituslain mukaista rahoitusta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018a; Työ- ja elinkeinoministeriö 2018b.)

Kasvupalvelut olisivat vaikuttaneet huomattavasti alueellisten palveluiden tuottamiseen. Tällöin ELY-keskusten, ja TE-toimistojen työllisyyspalvelut olisivat siirtyneet

maakuntauudistuksen yhteydessä uusien maakuntien vastuulle. Kasvupalvelu-uudistuksen lähtökohdana oli, että palveluiden järjestämis- ja tuottamistehtävät jaetaan toisistaan erillisiksi. Tällöin palveluiden järjestäjän vastuulle olisi kuulunut esimerkiksi palveluiden saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta vastaaminen. Palveluiden tuottajan tehtäviin olisi kuulunut puolestaan varsinainen palvelu- sekä asiakastyön toteuttaminen, eli palveluiden järjestäminen. Varsinainen palveluiden toteuttaminen olisi voitu tehdä niin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018c.)

Kasvupalveluiden järjestäminen olisi edellyttänyt, että maakuntien tulee seurata alueellisia palveluntarpeita, jolloin maakunnan toiminnan lähtökohdaksi olisi muodostunut maakunnassa toimivien yritysten, asukkaiden ja muiden sidosryhmien palveluntarve. Maakuntien tehtävänä lisäksi olisi ollut suunnitella palvelu- ja maakuntastrategian kautta palveluverkko, jossa tavoitteena olisi ollut ennakoita muutosten vaikutuksia kustannustehokkaan palveluverkon ylläpitämiseksi. (Valtioneuvosto 2018.)

Tässä luvussa kuvailtiin lyhyesti suomalaista hallintohistoriaa, sekä tämän tutkimuksen kannalta oleellista ELY-keskusta, jossa haastatteluaineisto on kerätty. Seuraavassa luvussa esitellään tutkimusmenetelmät ja aineisto, sekä pohditaan tutkimuseettisiä kysymyksiä.

5. TUTKIMUSMENETELMÄT

Varsinaisen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen jälkeen esittelen tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmiä. Ensimmäisessä alaluvussa käydään läpi laadullisen tutkimuksen perusteita ja esitellään tutkimuskysymys. Tämän jälkeen käsittelen tutkimusaineiston keräämistä ja haastatteluita, josta siirryn esittelemään sisällönanalyysiä ja analyysiprosessia. Lopuksi pohdin tutkimuseettisiä kysymyksiä tämän tutkimuksen kannalta.

5.1 Laadullinen tutkimus, tieteenfilosofinen perusta ja tutkimuskysymys

Tämä tutkimus on toteutettu hyödyntäen laadullisia, eli kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Kvalitatiivinen tutkimusote mahdollistaa myös puhutun tiedon käyttämisen tutkimusaineistona, joka on merkittävässä roolissa hallintomallien havainnoimisessa, koska julkishallinnon toiminta pohjautuu vahvasti ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Koska hallinto on käytännössä ihmisten välistä toimintaa, niin tutkimuksen tieteenfilosofinen viitekehys on ottanut perusteita sosiaalisesta konstruktionismista, jossa todellisuus rakentuu sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 45–46). Tutkimuksessa on kyse virkamiesten omista kokemuksista ja kuinka erilaiset hallinnon toimintamallit ovat näyttäytyneet virkamiesten henkilökohtaisten kokemusten mukaisesti.

Yleisemmin tutkimusmetodiin sisältyy käytäntöjä ja operaatioita, joita hyödyntäen tutkija voi tuottaa havaintoja. Tutkimusmetodiin sisältyy sääntöjä, jotka mahdollistavat havaintojen muokkaamisen ja tulkitsemisen. Tutkimusmetodi on yhteydessä teoriaosaan ja sopivalla metodilla tulee pystyä vastaamaan tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin. Tärkeää on myös, että metodin tulee antaa mahdollisuus yllätyksiin ja tutkijan omien hypoteesien tai asetelmien korjaamiseen. (Alasuutari 2012, 63).

Tässä tutkielmassa on yksi tutkimuskysymys, johon pyrin tässä tutkimuksessa vastaamaan. Tutkimuskysymys käsittelee New Public Managementin vaikutteita sekä viranomaistyöhön, että ELY-keskuksen toimintaympäristöön kuuluvien palveluiden toteuttamiseen:

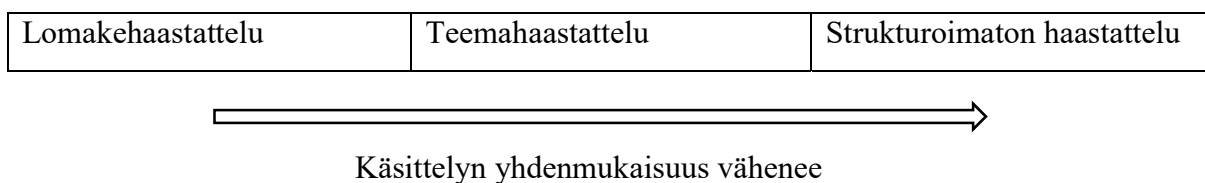
Millaisia vaikutteita NPM-mallilla on ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen - vastuualueen sisäiseen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen?

Tutkimuksessa on tavoitteena ymmärtää paremmin sitä, millaisia NPM:n piirteitä on nähtävillä vielä tämännäpäiväisessä hallinnon toiminnassa. Tämän tutkimuksen vahvana taustaolettamuksena on se, että varsinainen NPM:n ”kultakausi” on ohitettu ja nykyisin

hallinnon muutoksia ja kehitystä ohjaavat useat mallit ja konseptit (Pollit & Bouckaert 2011, 11). Täytyy myös muistaa, että NPM:n ilmeneminen on varsin tutkittu aihepiiri (esim. Lähdesmäki 2003), joten tältä osin NPM:n merkitysten tutkiminen suomalaisessa hallinnossa ei ole mitenkään uusi tutkimusasetelma. Kuitenkin aineistolla ja menetelmillä on mahdollisuus tietoisuuden lisäämiseen siitä, mitkä tarkat NPM-taustaiset toimintamallit vaikuttavat vielä 2010-luvulla ELY-keskuksen toimintaympäristössä. Tutkimuskysymyksen kautta on nähtävillä se, että tutkimuksessa tarkastellaan sekä viranomaisten työtehtäviä, sekä palveluiden tuottamista.

5.2 Teemahaastattelut tutkimusaineistona

Seuraavaksi käsittelen tarkemmin tämän tutkimuksen aineistoa, joka koostuu teemahaastatteluista. Haastattelututkimuksessa tutkijan tehtäviin kuuluu haastateltavien kokemusten, tunteiden, käsityksien ja ajatuksien välittäminen. Tapoja tutkimushaastatteluiden toteuttamiseen on monia ja Hirsjärvi ja Hurme (2008) kuvailevat laadullisille tutkimushaastatteluille kolme luokkaa, joita ovat: lomakehaastattelu, teemahaastattelu ja strukturoimaton haastattelu. Haastatteluluokkien väliset eroavaisuudet ovat haastatteluaiheiden yhdenmukaisessa käsittelyssä. Mukailen Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 44) esittämää eri haastattelutapojen suhdetta toisiinsa:



Kuvio 2. Eri haastattelumallien suhde toisiinsa.

Tiivistetysti Hirsjärven ja Hurmeen mukaan (2008, 44–45) lomakehaastattelussa kysymyksen muoto ja järjestys ovat kaikille haastateltaville sama. Strukturoimattomalle haastattelulle puolestaan tyypillistä on avoimet kysymykset, jolloin haastattelijan tehtäväksi muodostuu haastateltavien vastauksien syventäminen ja keskustelunomaisuus (Hirsjärvi & Hurme 2008, 45). Lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimaastoon sisältyy niin kutsuttu puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jota usein kutsutaan myös teemahaastatteluksi. Teemahaastatteluissa kohdennus siirtyy tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan. Oleellisinta teemahaastatteluissa on se, että yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastatteluteemoilla on haastattelussa keskeisin rooli, koska haastattelujen teemat tulee

olla kaikissa haastatteluissa samat. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 44–48.) Teemahaastattelut ovatkin muodoltaan tutkimuksen viitekehysten kannalta soveltuvainen, koska tutkimuksen teoreettinen viitekehys itsessäänkin sisältää erilaisia teemoja ja samaa haastattelurunkoa on mahdollista käyttää kaikissa tutkimushaastatteluissa haastateltavien työtehtävistä tai ammattiasemasta riippumatta.

Lisäksi on tarkoituksen mukaista pohtia, mikä on sopiva määrä aineistoa tutkimusanalyysin kannalta. Tuomen ja Sarajärven (2009, 85) mukaan aineiston kokoon liittyvät kysymykset ovat yksiä tutkimuksen aineistoon yleisemmin liittyviä kysymyksiä. Pääsääntöisesti laadulliset tutkimuksen aineistot ovat pienempiä ja vähäisempiä verrattuna määrälliseen tutkimukseen. Laadullisen tutkimuksen tehtäviin kuuluu jonkin ilmiön ja tapahtumien ymmärtäminen. Tutkimustehtävän kannalta on tärkeää, että tutkimukseen aineistoksi valikoituu henkilöitä, jotka tietävät ilmiöstä mahdollisimman paljon tai tutkittavilla olisi ilmiöstä mahdollisimman paljon kokemusta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85). Tässä tutkimuksessa kaikilla haastateltavilla oli varsin pitkä työkokemus julkissektorilla työskentelystä, joten on nähtävä, että haastateltavilla oli myös riittävästi kokemusta julkisesta toiminnasta. Yhteensä haastatteluihin osallistui yhteensä 8 virkamiestä ja litteroitua aineistoa tuli riittävästi, jotta tutkimusanalyysi pystyttiin toteuttamaan. Haastatteluja voidaan pitää myös asiantuntijahaastatteluina (Alastalo ym. 2017, 215–216).

Tutkimuksen haastattelurunko on koottu tutkimusteoriasta. NPM:n tyypilliset piirteet olen koonnut alla olevaan listaukseen, josta olen muodostanut haastatteluteemat.

- Taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus toimintaa ohjaavina arvoina
- Politiikan ja viranomaistyön erottaminen
- Yksityistäminen ja tilaaja-tuottajamalli, organisaatorakenteen hajauttaminen ja pienten yksiköiden suosiminen
- Tulosten ja lopputulemien painottaminen sekä näiden mittaaminen sekä arviointi
- Resurssitietoisuus ja -kurinalaisuus julkisella sektorilla
- Sopimuksellisuus ja kilpailutus julkisissa hankinnoissa
- Tilivelvollisuus ja toimintavapaus
- Näkemyks kansalaisista asiakkaina

Näistä eri teemoista olen koonnut haastattelurungon, jonka perusteella tämän tutkimuksen haastattelurunko on koottu. Yksityiskohtainen haastattelurunko löytyy tutkimuksen liitteistä. Tutkimuksen haastatteluteemat ovat seuraavat:

Teema: Työkokemus julkisella sektorilla ja koulutustausta

Teema: Työtehtävät ja tehtävissä käytettävät resurssit sekä resurssipolitiikka.

Teema: Vastuu, velvollisuudet ja arvot toiminnassa

Teema: Suhteet muihin organisaatioihin, yksiköihin ja poliittisiin toimijoihin

Tutkimusaineistossa ei voitu pureutua yksityiskohtaisesti johtamiskokemuksiin, koska haastateltavilla ei ollut riittävästi kokemusta johtamistyöstä. Sen sijaan tämä tutkimus näyttäisi kohdistuvan enemmän organisaatorakenteisiin, resurssipolitiikkaan, sekä toiminnan arvoihin ja periaatteisiin. Myös sopimuksellisuuden tasot ovat mahdollisesti nähtävillä. Haastattelurunkoon liitin mukaan muutamia sanoja teemoittain, joiden mukaan pystyn ohjaamaan haastattelua tarpeen niin vaatiessa. Tutkimushaastatteluissa saatiin varsin laaja kuva siitä, minkälaista toiminta on nykyajan hallinnossa. Haastattelumenetelmän luotettavuuteen tulee kuitenkin aina suhtautua kriittisesti. On ollut mahdollista, että haastatteluissa olleet kysymykset olivat varsin johdattelevia, jonka olen ottanut huomioon varsinaisessa tutkimusanalyysissäni.

Haastatteluja tutkimukseen toteutettiin yhteensä 8 kappaletta. Ensimmäinen haastattelu oli kokeilumuotoinen, jossa kokeiltiin haastattelurungon toimivuutta. Koko tutkimusprosessin aikana haastattelurunkoon ei varsinaisesti muutoksia tapahtunut. Kaikilta haastateltavilta sain luvan keskustelujen nauhoittamiseksi ja nauhoitteiden äänenlaatu oli hyvä. Haastattelujen kestot vaihtelivat 17 minuutin kokeiluhaastattelusta aina 43 minuuttia kestäneeseen haastatteluun. Keskimääräisesti haastattelut kestivät noin 30 minuuttia. Tämän tutkimuksen haastateltavat olivat kaikki työskennelleet ELY-keskuksien elinkeinot-vastuualueella, jossa työntekijät toimivat työ-, maahanmuutto- ja elinkeinopolitiikan toimintakentässä. Kaikilla tutkimukseen osallistuneilla oli pitkä työura julkisella sektorilla ja haastateltavat olivat työskennelleet ELY -keskuksessa 5 vuotta tai kauemmin. Näin ollen haastatteluissa saatiin varsin kattava käsitys siitä, minkälaisia toimintaperiaatteita ja käytäntöjä nykyaikaiseen toimintaan liittyy.

5.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi ja analyysiprosessi

Sisällönanalyysissä tarkoituksena on aineiston analysointi systemaattisesti. Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan sisällönanalyysi on jaoiteltavissa teorialähtöiseen, teoriaohjaavaan ja aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin. Tiivistetysti sisällönanalyysin eri ulottuvuuksissa merkittävää on se, miten nämä jaottelun mukaiset mallit suhtautuvat tutkimuksen teoriaan.

Tämän tutkimuksen analyysitavaksi valikoitui teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa tutkimuksen teoriaosuus ja teoriakokonaisuuden keskeiset käsitteet ohjaavat analyysia. NPM-mallin tutkimisessa teoriaohjaavuus mahdollistaa myös varsinaisen mallin ”ulkopuolisten” käsitteiden ja ilmiöiden tarkastelemisen tutkimusanalyysissä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–98.)

Perinteisesti sisällönanalyysissä aineistoa voidaan joko luokitella, teemoitella tai tyypitellä. Tässä tutkimuksessa tutkimusaineistoa on teemoiteltu, jossa on kyse aineiston ryhmittelystä. Aineiston ryhmittelyssä korostuu se, mitä kustakin teemasta on varsinaisesti sanottu ja ennen kaikkea teemoittelussa on kyse aineiston ”pilkkomisesta” puhutun aihepiiriin mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93.)

Tutkimusprosessi aloitettiin teorialähtöisenä sisällönanalyysinä, jolloin alkuvaiheessa tutkimusaineistoa olen teemoitellut vahvasti NPM-mallin mukaisesti. Tutkimusaineistoa käsitellessäni huomasin, että aineistossa on nähtävillä myös muitakin vahvasti hallinnon toimintaan liittyviä teemoja, jotka olivat kuitenkin vahvasti erilaisia NPM-julkishallintomallin kanssa. Tuomen ja Sarajärven (2009, 96–97) mukaan yleistä onkin, että teoriaohjaava sisällönanalyysi aloitetaan mahdollisesti teorialähtöisellä sisällönanalyysillä, jonka jälkeen analyysiin tuodaan myös teorian ulkopuolisia ajatuksia. Näitä teemoja ei olisi käsitelty ilman teoriaohjaavuutta, jolloin tässä tutkimuksessa päättelyketjut ovat olleet vahvasti deduktiivisia ja loppuvaiheessa analyysiprosessin loppuvaiheessa abduktiivisiä. Deduktiivisessä päättelyssä perinteisesti nähdään päättelyketjujen suuntautuvan yleisestä yksittäiseen ja abduktiivisessä päättelyssä sekoittuvat yleisesti jo ilmiöstä tunnettu sekä aineistolähtöinen teorian muodostaminen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–98.)

Analyysirunko muodostui taulukon 3 mukaisesti. Analyysirunko on mukailtu Tuomen ja Sarajärven (2009) esittämästä analyysirungosta, jossa tutkimusanalyysissä on otettu vahvasti teemoja ja käsitteitä tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä. Kuitenkin varsinaisesti hallinnon toiminnassa ilmeni myös NPM:n ulkopuolisia toimintoja, jotka olen ottanut myös analyysiini mukaan.

Taulukko 3. Tutkimuksen analyysirunko

NPM:n vaikutteet toiminnassa ja palveluissa (Tutkittava ilmiö)						
Yläteemat	Arvot ja periaatteet	Resurssit	”Teema”	”Teema”	”Teema”	”Teema”
Työ	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xx
Palvelut	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xx

xxx= Lausumia, joiden tarkoitus on kuvailla ilmiötä.

Analyysin aloitin heti haastattelujen litteroinnin jälkeen. Analyysi eteni varsin samankaltaisesti, kuten Tuomi ja Sarajärvi (2009, 92) esittävät. Ensimmäisenä kävin aineiston läpi, jolloin samalla poistin aineistosta mielestäni epäolennaiset ja ”epäkiinnostavat” kokonaisuudet. Tämän jälkeen analysoin ja teemoittelin tutkimusaineiston, jonka jälkeen pääsin kirjoittamaan tutkimuksen analyysiä ja yhteenvetoa. On hyvin selvää, että aineistoa olisi voitu lähestyä monesta eri näkökulmasta, jolloin tutkimuksessa on varmasti jäänyt joitakin mielenkiintoisia havaintoja pois. Kuitenkin tämä aineiston rajaaminen kuuluu osaksi tutkimusprosessia (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92).

5.4 Tutkimusetiikka

Tässä alaluvussa tarkoitukseni on esitellä merkittävimpiä tutkimuseettisiä kysymyksiä ja pohtia näitä kysymyksiä tutkimukseni kannalta. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 131) esittävät, että ihmisoikeudet muodostavat eettisen perustan, kun tutkimuskohteena ovat ihmiset. Tutkittavan suojaan kuuluu erityisesti seitsemän erilaista teemaa, jotka kohdistuvat tutkijan toimiin. Nämä seitsemän erilaista ilmenemismuotoa ovat: 1) tutkijan on selvitettävä tutkimuksen tavoitteet, menetelmät ja mahdolliset riskit ymmärrettävästi. 2) tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja tutkimuskohteilla on oikeus vetäytyä tutkimuksesta, jos hän niin haluaa. 3) tutkimukseen osallistujan tulee tietää, mistä tutkimuksessa on kyse. 4) osallistujien oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaaminen, tutkimuksella ei saa aiheuttaa vahinkoa ja tutkimukseen osallistujien hyvinvointi tulee olla kaiken edellä. 5) tutkimuksen tulee olla luottamuksellista, eikä tutkimuksen yhteydessä saatua aineistoa tule luovuttaa ulkopuoliseen tarkoitukseen. 6) anonymiteettiä on suojeltava, jollei tutkimukseen osallistujan lupaa ole identiteetin paljastamiseen. 7) tutkimuskohde voi odottaa tutkijalta vastuuntuntoa, kuten sopimusten noudattamista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 131.)

Tutkimuseettiset kysymykset ovat osaltaan merkittävässä roolissa, kun tutkimusta suunnitellaan ja toteutetaan. Koska tutkimuksen aineistona on haastattelut, niin eettiset pohdinnat ovat merkittävässä roolissa. Erityisen tärkeää tutkimuksessani on laadukas tutkimuksen esittely ennen haastattelujen toteuttamista. Haastateltavien tulee tietää, mitä tarkoitusta varten tutkimusta tehdään. Lisäksi tutkimuksella ei ole tarkoitus aiheuttaa vahinkoa tutkimukseen osallistuville. Tutkimuksen alussa kerroin haastateltaville tutkittavien oikeuksista ja sain tutkimukseen osallistuvilta luvat tutkimuksen osallistumiseen.

Koska NPM-mallia tutkittaessa haastattelujen sisältö tulee koskemaan erityisen tarkasti virkamiesten omaa työtään, niin erityisen tärkeään asemaan on tutkimukseen osallistujien anonymiteetti. Tulen myös varmistamaan, että tutkimusaineistoa käytetään luottamuksellisesti, eikä aineistoa tulla luovuttamaan tutkimuksen ulkopuolella. Tällaisessa tutkimusasetelmassa on erityisen tärkeää huomioida myös tutkijan rooli, jossa tarkoituksena on pitää tutkittavien hyvinvoinnin kaikista tärkeimpänä. Jokaisella tutkittavalla on oikeus missä vaiheessa tahansa vetäytyä tutkimuksesta. Toivottavaa kuitenkin olisi, ettei tällaisiin toimiin tarvitsisi ryhtyä ja uskon hyvän tutkimuksen tavoitteiden esittelyn ja anonymiteetin varmistamisen pitävän todennäköisyyden tutkimuksesta vetäytymistä varsin matalana.

Tämän lisäksi on mielestäni tärkeää pohtia, voiko tutkimukseen osallistumisesta olevan haittaa tutkimukseen osallistujille? Mielestäni näistä anonymisoinnin merkitys nousee jälleen esille, kun mietitään tutkimuksen osallistuvien hyvinvointia. Kun tutkittavat kohteet esitetään ilman tarkempia tunnisteita, niin en näe suurta mahdollisuutta sille, että tutkimusaineistostani kumpuaisi mitään vahingollisia teemoja. Tällöin realistisin vaihtoehto on, että epäasiallinen aineisto jätetään pois tutkimusanalyysistä, vaikka haastateltavat esiintyvät tutkimuksessa anonymisti. Edellä mainittuihin aineistoin rajaamiseen ei tarvittu tutkimusprosessin aikana ryhtyä, vaan tutkimuksessa pystyttiin käyttämään koko tutkimusaineistoa.

Seuraavassa luvussa siirrytään varsinaiseen tutkimustuloksien käsittelyyn, jossa esittelen toteuttamieni teemahaastatteluiden tuloksia ja sitä, millaisia huomioita tutkimusaineistosta ilmeni.

6. TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa analysoin tekemiäni tutkimushaastatteluja. Olen ottanut haastatteluista lainauksia vahvistamaan näkemystäni siitä, että havaintoni ovat olleet oikeansuuntaisia. Haastatteluista olen muodostanut yhteensä kuusi teemaa, joiden analyysit olen kirjoittanut alalukuihin. Haastateltavat olen koodannut haastatteluihin osallistumisjärjestyksessä, eli ensimmäinen haastatteluun osallistuja olisi ”H1” ja niin edelleen. Lähdeluetteloon olen merkinnyt haastatteluiden ajankohdan ja tallennuspaikan. Lainaukset haastatteluista olen sisentänyt ja alla olevaan listaukseen olen määritellyt merkinnät, joita olen haastattelujen litteroinnissa käyttänyt:

T = Tutkija

H = Haastateltava

--- = Epäolennaiset asiat poistettu

... = Tauko puheessa

[] = Tekstiä on muutettu anonymiteetin suojaamiseksi

6.1 Arvot ja periaatteet

Ensimmäisenä tutkimusanalyysin teemana käsittelen julkisen toiminnan ja hallinnon arvoja ja periaatteita, jossa näkökulmana on viranomaisten omiin työtehtäviin ja organisaation toimintaan liittyvät arvot ja periaatteet. Analyysissä nousevat esille erityisesti vaikuttavuuden olevan yksi keskeinen arvo julkisessa toiminnassa. Samalla henkilökohtaisella tasolla haastateltavat nostivat esille toiminnassaan hyvinvoinnin edistämisen ihmisten auttamisen. Arvojen ja periaatteiden monipuolisuutta korostavat lisäksi luottamuksen ja avoimuuden sisältyvät myös keskeisenä osana julkista toimintaa.

Haastateltavat esittivät runsaasti erilaisia arvoja tai toimintaperiaatteita, joihin palvelut ja viranomaisten oma toiminta perustuvat. Erityisesti haastatteluissa korostui sekä toiminnan avoimuus, että tasapuolisuus merkittävinä arvoina tai periaatteina. Toisaalta muutamissa haastatteluissa nousi myös vaikuttavuusarvo yhdeksi toimintaa ohjaavaksi arvoksi. Seuraava lainaus kuvaa hyvin tätä vaikuttavuusarvon merkitystä. Haastatteluissa kysyttiin myös suoraan, millainen merkitys vaikuttavuudella on arvona, mutta tämän lisäksi haastateltavat nostivat vaikuttavuuden omatoimisesti yhdeksi merkittäväksi toimintaan vaikuttavaksi arvoksi.

T: Minkälaiset arvot ohjaa julkista toimintaa tai yksikön toimintaa?

H3: --- Meidän pitää pystyä luottamaan siihen että hommat tulee hoidettua ja meidän pitää luottaa siihen että tieto kulkee avoimesti ja pystytään keskustelemaan ja hoitamaan asioita eteenpäin että se kynnys tavallaan tuoda asioita pöydälle ja keskusteluun on matala.

T: Joo kyllä vain

H3: Mutta kyllä semmonen iso minun toimintaan vaikuttava arvo on ehkä myöskin sellanen vaikuttavuuden tematiikka siitä että... Meillä on tietty vastuu myöskin siitä että meillä käytetään julkisia varoja ja sitä halutaan käyttää vaikuttavasti että tuloksellisesti

Oheisessa lainauksessa on varsin hyvin tiivistetty osaksi sitä, että toiminta pohjautuu luottamukseen ja avoimeen vuorovaikutukseen. Haastateltava lisäksi eritteli omaksi toimintaa ohjaavaksi arvoksi osittain myös vaikuttavuuden, koska toimintaa toteutetaan julkisin varoin. Julkisia varoja halutaan käyttää niin, että käytetyille rahoilla saadaan luotua tuloksellista toimintaa. Tuloksellisuus voidaan jollain tasolla liittää myös *value for money* -ajattelutapaan, jossa julkisia varoja tulee käyttää vastuullisesti. Vaikuttavuusarvo ilmeni myös muissa haastatteluissa, joten tietynlainen ”vaikuttavuusarvo” on merkittävä tekijä sekä palveluissa että työssä, joissa tavoitellaan yleisesti yhteiskunnan kehittämistä.

Haastatteluissa kysyttiin myös suoraan sekä taloudellisuus- että tehokkuusarvojen ilmenemistä julkisessa toiminnassa. Kuitenkaan varsinkaan taloudellisuus ei mukaan ollut kovinkaan keskeinen arvo, vaan usein taloudellisuuteen lisättiin myös laadullisia tekijöitä. Sen sijaan tehokkuus nähtiin arvona tai periaatteena toiminnassa, johon on tarkoituksenmukaista pyrkiä.

T: Millä tavalla tehokkuus tai onko se arvona tai periaatteena milläläilla mukana?

H4: Ehdottomasti, meillä ehkä niinkään puhuta tehokkuudesta vaan puhutaan enemmän asiakaspalveluhenkisyydestä

T: Okei

H4: Että se sisältyy että asiakkaita hoidetaan ripeästi ja asiakaspalveluhenkisesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen eli

T: Joo

H4: Kyllä se tehokkuus tulee sitä kautta ja tietysti sitä tehokkuutta voi lisätä aina oman toiminnan osalta, että miten prosessit sujuu, että onko siellä sitten ajankäytännöllisiä hukkaventiilejä.

Edellisessä lainauksessa haastateltava määrittelee toiminnan tehokkuuden olevan toiminnan ripeyttä edistävä arvo. Kuitenkin haastateltavat käsittivät omassa työssään tehokkuuden liittyvän hyvin pitkälti siihen, että työtehtäviin sisältyviä prosesseja voitaisiin nopeuttaa. Tehokkuus nähtiin useasti erilaisiin prosesseihin liittyvänä arvona, jossa toiminnan nopeus on yksi tehokkuusarvon ilmentymismuoto.

Haastatteluissa kuitenkin nostettiin esille toki muita omiin työtehtäviin sekä palveluihin liittyviä periaatteita ja arvoja. Asiakaslähtöisyyden lisäksi ilmeni myös hyvinvointiin liittyviä arvoja, jossa oman toiminnan arvona on myös se, että toiminnalla tavoitellaan hyvinvoinnin kehittämistä sekä omien työtehtävien tekemistä mahdollisimman hyvin. Seuraavassa lainauksessa haastateltava arvioi korostuneita arvoja omissa työtehtävissään, joihin kuuluukin ihmisten auttaminen ja näin osittain myös hyvinvoinnin lisääminen.

T: Mitenkäs sitten siirrytään näihin arvokysymyksiin. Minkälaiset arvot korostuu tässä työtehtävien toteuttamisessa

H7: ---Tässä hankintatoiminnassa itse ajattelee että arvo mikä on, että antaa näille ihmisille mahdollisuuden edetä jonnekkin tai saada apua

Haastatteluissa tuli esille runsaasti erilaisia arvoja, jotka olivat usein hyvin riippuvaisia siitä, arvioivatko haastateltavat yleisemmin toimintaa vai omia työtehtäviä ohjaavia arvoja. Kuitenkin merkittävänä yksikön toimintaan liittyvinä arvoina olivat avoimuus ja luottamus. Lisäksi vaikuttavuutta myös korostettiin toimintaan kuuluvana arvona. Omissa työtehtävissä arvona nähtiin se, että työllä pyrittiin auttamaan tai edistämään alueen hyvinvointia. Näin ollen yksikön toiminnassa on nähtävillä hyvin runsaslukuinen joukko erilaisia arvoja. Samalla arvona myös nähtiin eräänlainen hyvinvoinnin edistäminen, jossa nimenomaisesti palvelut ja julkisten hankintojen kautta on edistää alueellista hyvinvointia.

6.2 Suhteet yksikön ulkopuolelle

Haastatteluissa käsiteltiin suhteita yksikön ulkopuolisiin toimijoihin. Tässä alaluvussa esittelen analyysini keskeisimmistä ELY-keskuksen toimintaan liittyvistä yhteistyötahoista, sekä kumppaneista ja asiakkaista. Erityisesti ELY-keskuksen toimintaympäristöön kuului merkittävänä osana yhteistyö muiden työhallinnon toimijoiden, kuten: TE-toimistojen, KEHA-keskuksen ja eri ministeriöiden kanssa, jonka lisäksi erilaisilla poliittisilla voimasuhteilla ja järjestelmillä on myös vaikutusta ELY-keskuksen toimintaan. Lisäksi monissa palveluissa yhdistyi myös yhteistyö yritysten ja järjestöjen kanssa.

Politiikkaan haastateltavat suhtautuivat varsin yhdenmukaisesti. Haastateltavien mukaan poliittinen päätöksenteko ja hallinto on tarkasti eroteltu toisistaan ja hallinnon tehtävät perustuivat vahvasti hallitusohjelmissa muodostuneisiin päämääriin. Kuitenkin hallinnon toiminnassa on myös mahdollista lisätä tietoisuutta ja faktoja alueellisesta tilasta myös poliittisen päätöksenteon tueksi. Samalla haastateltavat kuvailivat myös, että hallitusohjelmilla tai tulevaisuuden maakuntauudistuksella ja toisen asteen koulutuksen reformilla on huomattavan suuri vaikutus myös työhallinnon toimintaan. Mittavat yhteiskunnan

muutosprosessit heijastuvat hyvin selvästi myös ELY-keskuksen toimintaan. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee oman näkemyksensä mukaan ELY-keskuksen suhdetta politiikkaan.

H3: Olen katsonut että minun roolini on enemmän täällä toimeenpanemassa roolissa.--- Se on tietysti tämmöistä normaalia kansandemokratiatyypistä toimintaa, että meidän tehtävä on minun mielestä tuoda julki faktoja ja kuvata asioiden nykyistä tilaa ja mitkä vaikuttaa mihinkä asioihin totuudenmukaisesti.

Lainauksessa haastateltava itse näkee olevansa huomattavasti enemmän toimeenpanevana toimijana hallinnon virkamiehenä. Kuitenkin nähtävillä on se, että hallinnon toiminnasta saaduilla faktoilla on vaikutusta myös poliittiseen päätöksentekoon faktojen kautta. Seuraavassa lainauksessa on nähtävillä konkreettinen esimerkki siitä, miten poliittinen päätöksenteko valtakunnantasolla on vaikuttanut yksikön toimintaan.

T: Mitenkä tällainen valtakunnan politiikka vaikuttaa tänne toimintaa?

H5: Tietyt perusasiat on mennyt omaa polkua ja ne pysyy tärkeänä riippumatta siitä mitä hallitusohjelmaan on kirjattu ja itselleni tuota korostuu ---Kyllä ne sitten tälläläilla näkyy ne poliittiset voimasuhteet minkäverran kaikenkaikkiaan työ- ja elinkeinohallintoa painotetaan ja arvostetaan ja kehitetään --- Vai onko se tuota nähty vähempi tärkeeksi...

Eriyisesti tulevaisuudessa haastateltava arvioi politiikan vaikuttavan hyvin paljon hallinnon toimintaan. Tulevaisuuden uudistukset, kuten toisen asteen koulutuksen reformi sekä maakuntauudistus nostettiin haastatteluissa esimerkkinä siitä, että hallinnon toimintaan vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi hallitusohjelmien kautta toteutettavat muutosprosessit. Haastateltavat vastasivat hyvin yhdenmukaisesti, että hallitusohjelmilla ja hallituksen koostumuksella on selvästi vaikutusta toimintaan. Seuraava lainaus tiivistää hyvin ytimekkäästi, miten haastateltavat kokevat tehtävänsä hallinnossa nimenomaan politiikan toteuttajana.

H8: No tietysti meidän pitää toteuttaa sitä hallituksen politiikkaa ja tietysti asiat voi muuttua hyvin nopealla aikataululla ja sitten kun tulee uusi hallitus niin taas tulee uudet sävelet että mitä toteutetaan että sinällään se on lyhytjänteistä.

Kansallisen tason lisäksi kunnallispolitiikka tuo myös oman sävynsä hallinnon toimintaan. Maahanmuuttajien palveluista keskustellessa kävi ilmi, että kunnallisvaltuustojen toiminnalla on hyvin suuri merkitys alueellisen maahanmuuttopolitiikan toteuttamiseen. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee hyvin tarkasti sitä, miten kunnan valtuustolla ja kunnallispoliittisilla kysymyksillä on suuri merkitys kiintiöpakolaisten vastaanottamisella maahan.

H4: Kyllä me neuvotellaan --- Jos se on uusi asia kunnassa niin ne viedään valtuustoon ja valtuusto päättää niin... Niistä tehdään usein ihan poliittisia kysymyksiä ja sitten sen jälkeen mahdollisesti muutaman kuukauden neuvottelun jälkeen... Niin sitten ehkä tekevät semmoisen päätöksen valtuustossa että he näin päättävät ottaa ja kertovat kuinka monta vuodessa ja kuin kauan he aikovat sitten tehdä.

On siis nähtävillä myös, että kunnallistason politiikka vaikuttaa myös ELY-keskuksen vastuulle kuuluvien maahanmuuttoasioiden hoitamiseen. Kuitenkin samanlainen erottelu hallinnon ja politiikan välillä on nähtävillä myös kunnallistason politiikassa. Samalla maahanmuuttokysymyksistä luodaan usein poliittisia kysymyksiä kunnanvaltuustoissa. Haastateltavat kokivat olevansa hallituksen politiikan toteuttajina, joten varsinaisesti poliittinen päätöksenteko ja viranomaistyö oli heidän kokemuksensa perusteella eroteltu toisistaan. Haastatteluissa oli nähtävillä vahvasti NPM:n mukainen näkemys siitä, että poliittinen päätöksenteko ja julkishallinnon toiminta on erotettu toisistaan, mutta faktojen esiin tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi kuuluu hallinnon tehtäviin.

Yksikön ulkopuolisissa suhteissa on nähtävillä huomattavasti myös NPM:n organisaatorakenteeseen viittavia tekijöitä, esimerkiksi hajautettu organisaatorakenne näyttäytyi erityisesti suhteesta TE-toimistoon. Haastatteluissa TE-toimistot osoittautuivat hyvin merkittäväksi tahoksi, joiden kanssa tehdään yhteistyötä ja luodaan kumppanuutta. Tämä on tietysti hyvin luonnollista, koska TE-toimistot toimivat ELY-keskusten ohjauksessa. Seuraavassa lainauksessa haastateltava tiivistää varsin ytimekkäästi, että TE-toimistoon on läheinen toiminnallinen suhde. Samassa haastatteluissa tiivistää hieman myös KEHA-keskuksen roolia yksikön toimintaan liittyen.

H8: TE-toimistoon on tällänen... Millanenhan se on... Kiinteä toiminnallinen suhde. Mutta KEHA-keskus on muutaman vuoden toiminut, että KEHA-keskus on uusi hallintoyksikkö ja sillä on nimensä mukaisesti toimintojen kehittämistehtävä se eräinoin vaikuttaa paljon siihen... Miten tätä toimintaa edelleen tässä kehitetään.

Haastatteluissa korostui huomattavasti se, että suhde TE-toimistoihin on huomattavasti yhteistyöhön ja kumppanuuteen perustuvaa. Kuitenkin selvästi haastatteluissa myös määriteltiin TE-toimistojen olevan varsinaisesti toimeenpaneuvassa roolissa sekä ohjaavan ihmisiä hankittuihin palveluihin. Samalla TE-toimiston tehtävä on selvästi enemmän toimeenpaneva, kuin ELY-keskuksen. Seuraavassa lainauksessa haastateltava analysoi TE-toimiston kanssa tehtävää yhteistyötä ja työnjakoa.

H5: Ehkä mä voisin kuvitella että se on nykyään enemmän yhteistyökumppanuutta tavallaan niinkuin he on toimeenpaneva elin

T: Kyllä

H5: --- Tavallaan yhteistyössä mietitään että heiltä tulee se tietty tieto minkälaista koulutusta tarvittais vaikka toki meillä on se oma käsityksemme.

T:Joo

H5: Ehkä me katotaan vähä isompaa kokonaisuutta ja me meillähän niin kuin hankitaan ne. Mutta sitten taas TE-toimiston tehtävä on toimeenpanna ja ohjata asiakkaat sinne ja omat valvontatehtävänsä että nimenomaan se on aikapaljon yhteistyötä. Mutta ehkä TE-toimisto niin kuin tavallaan vastaa siitä arjen yksityiskohdista.

TE-toimistot vastaavat lisäksi myös hankintatoimintaan liittyvistä valvontatehtävistä. Haastatteluissa kävi ilmi, että TE-toimistot ovat ELY-keskuksen hankkimissa koulutuksissa usein myös valvojien roolissa, jossa TE-toimiston henkilökunta valvoo, että toimitaan solmittujen sopimusten mukaisesti. TE-toimistot osallistuvat tiiviisti erilaisten palveluiden suunnitteluun, valvontaan ja toimeenpanoon. Osittain jopa suhde TE-toimistoon oli niin läheinen, että haastateltavat kuvailivat TE-toimiston olevan ”sisarorganisaatio”. Myös suhteesta TE-toimistoon näkyi organisaationrakenteessa pienempien yksiköiden suosiminen, jossa ELY-keskus vastasi usein palveluiden hankkimisesta ja suunnittelusta. Puolestaan TE-toimisto vastasi käytännön toimeenpanosta, jolloin TE-toimisto tekee selvästi enemmän työtä ”asiakasrajapinnassa”. Toisaalta taas TE-toimistot olivat haastateltavien mukaan huomattavasti paikallisen tason toimija, ja ELY-keskukset vastasivat enemmän aluetason tarkastelusta.

Haastatteluissa ilmeni, että KEHA-keskus ei näyttäydä yhtä vahvasti ELY-keskuksella arjen toiminnassa, kuin esimerkiksi TE-toimistot. Haastateltavat mainitsivat, että KEHA-keskus vaikutti esimerkiksi toiminnan kehittämiseen. Kehittämistehtävien lisäksi KEHA-keskuksen rooliin kuului monet henkilöstöhallinnon tehtävät sekä uusien tietojärjestelmien ja ohjelmien saattaminen käyttöön. Samalla KEHA-keskus toimii myös sisäisten tarkastuksien toteuttajana ja KEHA-keskus myös kerää osan asiakaspalautteista. Tämän lisäksi KEHA-keskus toimii myös tietojärjestelmien ylläpitäjinä ja joissakin kehittämissuhteissa.

H8: Kyllä se näissä henkilöstöhallintoon liittyvissä asioissa. Palveluihin liittyviin mitä sitten asiakkaille tarjotaan niin se on just lähinnä se palautepuoli ja ne on... KEHA ylläpitää niitä tietojärjestelmiä joilla tätä palvelua ylläpidetään.

KEHA-keskus näyttöytyi huomattavasti vähäisemmin haastatteluissa kuin TE-toimistot. Vaikutteet työhön ja palveluihin käytännössä koostui joidenkin ELY-keskusten tietojärjestelmien ylläpidosta, jonka lisäksi KEHA-keskuksen tehtäviin kuului muutamia

palveluiden kehittämiseen ja ohjaukseen sisältyviä tehtäviä, sekä sisäisten tarkastuksien prosesseja.

Hallintorakenteessa ministeriöt ovat myös merkittävä taho, joka vaikuttavat ELY-keskuksen toimintaympäristöön. Sopimuksellisuus näyttäytyi yhteydessä ministeriön kanssa siinä, että tulossopimukset solmitaan ohjaavien ministeriöiden kanssa, joissa asetetaan tavoitteet seuraavalle vuodelle. Näiden tulossopimusmallin lisäksi on nähtävillä muuta yhteistyötä ministeriöiden kanssa. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee ELY-keskuksen asemaa paikallisen toimijoiden ja valtiotason ministeriöiden välissä.

H5: Ne on tärkeitä tahoja että tässä ollaan nimenomaan välissä, että ministeriöstä tulee ohjeita ja tavoitteita ja toimintamalleja. On erilaisia tilaisuuksia missä ministeriö valuttaa tänne alueelle sitten niissä raameissa viedään niitä asioita eteenpäin tällä alueella.

Näiltä osin siis ministeriön rooli näyttäytyy varsin tarkasti tietynlaisena ohjaajana sekä tavoitteiden asettajana. ELY-keskuksen ja ministeriön väliseen kommunikaatioon haastateltavat usein myös lisäsivät myös eräänlaisen tiedon välittämisen roolin, jossa ELY-keskuksista oli saatavilla aluetason tietoa ministeriön suuntaan.

H5: Kyllä se menee varmasti niin että on ensin keskushallintotaso on aluetaso ja paikallistaso ja niinkuin kaikkien rooli on tärkeä, koska toinen ei voi korvata toisen roolia---

T: Näinpä...

H5: ELY on sit aluetason koordinoija ja tuntija mutta sitten taas ELY tarvii paikallistason ja siihen se tarvii TE-toimistoa ja kuntia. Ja kunnissa tarvitaan lintuperspektiiviä, että missä mennään valtakunnallisesti ja alueellisesti. Tarvitaan sitä keskusteluyhteyttä ja yhteistyötä.

Edellisestä lainauksesta huomioitavaa on, että osittain ELY-keskuksen ja ministeriöiden väliseen yhteistyöhön nähdään kuuluvan tiedon välittäminen aluetasolta valtakunnalliselle tasolle. Toisaalta myös toiminnassa tarvitaan valtakunnallisen tason informaatiota, jota on saatavilla ministeriöistä. Haastatteluissa myös mainittiin, että ministeriöt lisäksi myöntävät työvoimapolitiikkaan oleellisesti kuuluvat määrärahat. ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu määrärahojen budjetointi, sekä niiden käyttämisen seuranta. Näiltä osin siis ministeriöiden myöntämät määrärahat ovat tärkeässä osassa alueellisen työ- ja elinkeinopolitiikan toteuttamisessa. Tältä osin siis ministeriöillä on hyvin merkittävä asema alueellisen toiminnan kannalta, jossa myönnetty määrärahat vaikuttavat käytettäviin resursseihin. Haastatteluissa ilmeni ministeriön rooli myös osittain monitahoisena ja yksikössä haastateltavat olivat työnsä puolesta yhteydessä useiden eri ministeriöiden kanssa. Ministeriön rooli ilmeni tavoitteiden

asettamisessa esimerkiksi tulossopimusten kautta, joka määritteli ELY-keskusten käytettäviä resursseja. Yhteenvedona ministeriöiden asemasta voitaisiin todeta, että resurssikysymysten lisäksi haastateltavat korostivat ELY-keskuksen ja ministeriöiden välisen tietojenvaihdon ja kommunikaation olevan tärkeänä osana koko työ- ja elinkeinohallinnon toimintaa.

Suhde yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoihin ilmeni myös monipuolisesti. Pääasiallisesti monissa työllisyys- ja koulutuspalveluissa yksityisen sektorin toimijat olivat palvelun tuottajia. Haastattelussa kävi ilmi, että erilaisia palveluita hankitaan verrattain paljon yksityiseltä sektorilta. Lisäksi ELY-keskuksen vastuulle kuuluvissa yrityksen kehittämissä palveluissa palveluja tarjotaan yritykselle, jolloin palveluihin osallistuneet yritykset nähtiin yksikön asiakkaina. Palveluiden tuottajan sekä asiakasroolin lisäksi yksityiset toimijat ovat vuoropuhelun kautta osallisena palveluiden kehittämisessä. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee tätä vuoropuhelua yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

T: Mitenkä suhtautuminen yksityiseen sektoriin?

H3: No tietysti palvelun tuottajat on mukana kehittämässä meidän palveluita myöskin ja tietysti heidän kanssa tulee käydä vuoropuhelua muutenkin, ja sitä käydään hankintaprosessien aikana ---

T: Joo

H3: Ja jos puhutaan niinkuin muutoin niin yksityisen puolen toimijoista niin tietysti yksityiset yritykset osallistuu sitten asiakkaina siihen meidän palveluiden kehittämiseen toivottavasti entistä enemmän --- He ovat kuitenkin se meidän aluetalouden dynamo ja moottori täällä.

Toisaalta myös asiakasroolin ja palveluiden kehittämisroolin lisäksi on nähtävillä, että yritykset ovat myös tärkeässä asemassa palveluiden tuottajina. Seuraavassa lainauksessa on selkeästi nähtävillä yritysten tuottamien koulutuksien olevan täydentävässä roolissa ja tuottavan sellaisia palveluita, jotka ovat julkisen sektorilla ei pystytä tuottamaan.

H5: --- Lähimpien vuosien aikana tehty sopimuksia ja hankintoja niin se on ollut useita kymmeniä jos heitän vaikka neljäkymmentä tosta lonkalta

T: (nauraa)

H5: ehkä sen verran

T: Sitten on varmaan niinku.... Onko ne kaikki julkisia toimijoita vai onko sitten...

H5: Ei suinkaan nimenomaan se runsas määrä tulee siitä, että on lukuisa joukko yksityisiä ja osittain jopa pieniä yksityisiä toimijoita.

Tutkimuksessa on havaittavissa monipuolinen suhde yrityssektoriin. Pääasiallisesti yksityisen sektorin toimijat nähtiin palvelun tuottajina, joiden tehtäviin kuuluu palveluiden kehittäminen. Lisäksi myös alueen yritysten toivottiin osallistuvan tarjottavien palveluiden kehittämiseen.

Yritykset osallistuivat myös ELY-keskusten palveluihin asiakkaina, joten yksityisen ja toki myös järjestökentän suhde tutkimuskohteeseen on monitahoinen.

Jo hieman edelliseen arvoteemaan liittyen, asiakasnäkökulma näyttäytyy hyvin merkittävänä osana yksikön toimintaa. Asiakkaat voivat olla niin yrityksiä kuin myös yksityisiä henkilöitä. Haastateltavat kuvailivat, että varsinaiset yksittäiset henkilöt ja asiakkaat voivat jäädä etäiseksi omissa työtehtävissä, koska varsinaista kosketusta ei suoraan asiakkaihin ole.

H5: Se asiakaspinta on... Se varsinainen kontakti on tuolla TE-toimistolla ja niitten asiantuntijoilla. Ja meidän asiakkaat on toisaalta ovat... Vaikka ne ovat palveluiden tuottajia niin meidän asiakkaita on myös nämä yritykset jotka käyttää sitä työvoimaa ---

Edellisessä lainauksessa haastateltava mainitsee lähemmän asiakastyön sisältyvän enemmän TE-toimiston tehtäviin, jolloin TE-toimiston asiakkaat ovat tavallaan välillisesti myös ELY-keskusten asiakkaita. Puolestaan yritysten kehittämisspalveluissa tuotettiin palveluita yrityksille, jolloin palveluita saanut yritys nähtiin asiakkaana. Asiakkaaksi määriteltiin osittain kuuluvaksi myös viraston kanssa asioivat palveluntuottajat, joilta hankitaan palveluita. Näiltä osin asiakkaita voidaan katsoa olevan varsin laajalti. Haastatteluissa kuitenkin kävi usein ilmi, että varsinainen kontakti henkilöasiakkaisiin tapahtui joko TE-toimistoissa tai kunnissa.

Asiakasnäkökulmaan liittyen myös palveluista kerätään palautetta. Yrityspalvelukentässä asiakaspalautteen keräämiseen osallistuu myös KEHA-keskus, joka varsinaisesti keräsi palautteen. Myös erilaiset asiakasraadit ja palautejärjestelmät ovat osaltaan yhteydessä myös julkisiin hankintoihin, joissa koulutukseen osallistujilta kerätään palautetta. Haastateltavat määrittelivät usein ELY-keskuksen asiakasnäkökulman olevan merkittävässä roolissa, kun toimintaa tarkastellaan. Haastatteluissa oli lähestulkoon normatiivinen näkemys virastoissa asioivista kansalaista asiakkaina. Näyttäisikin siltä, että näkökulma asiakkaista on juurtunut varsin syvälle julkisen sektorin toimintaan. Toisaalta nykyisin asiakaspalauteet ovat myös tärkeässä osana palveluiden toteuttamista. Näiltä osin myös asiakkailta saatua tietoa voidaan hyödyntää palvelujen kehittämiseen.

Tässä teemassa on nähtävillä, että ELY-keskuksen toimintaympäristössä toimitaan yhteistyössä muiden julkisten hallinto-organisaatioiden sekä yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. On nähtävillä, että ELY-keskukset eivät toimi ”tyhjiössä”, vaan ELY-keskuksen toimintaan vaikuttavat useat erilaiset tahot. Tämä toiminta vaikuttaa huomattavasti niin viranomaisten omaan työhön, sekä myös palveluiden toteuttamiseen.

6.3 Resurssit ja sopimuksellisuus

Kolmantena tutkimusanalyysin teemana käsitellään toimintaan liittyviä resursseja ja sopimuksellisuutta. Haastatteluissa nousi esille taloudelliset resurssit määrärahopolitiikan kautta. Lisäksi oli nähtävillä viranomaisten henkilötyövuosien vähentäminen, sekä suoritukseen pohjautuva palkkausmalli. Sopimuksellisuuden tasot taas näyttäytyivät tulossopimuksissa ja erilaisin palvelusopimuksin. Tämän lisäksi toiminnassa on nähtävillä myös erilaisia tulostavoitteita, jotka ovat merkittävässä asemassa hankintatoiminnassa.

Taloudellisia resursseja käsiteltiin enimmäkseen yksikölle myönnettyjen määrärahojen kautta, joilla pystyttiin rahoittamaan erilaisia palveluja tai työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Haastatteluissa keskustelimme, millaisia muutoksia määrärahoissa on tapahtunut viimeisten vuosien aikana ja onko tarjolla olevat rahamäärät riittäviä toiminnan ylläpitämiseksi. Yleisesti haastateltavat arvioivat määrärahojen olevan riittäviä toiminnalle, mutta toisaalta oli nähtävillä myös määrärahojen supistuneen vuosien saatossa. Seuraavassa lainauksessa haastateltava arvioi määrärahojen riittävyttä, joita käytetään erilaisten palvelujen rahoitukseen sekä erilaisiin palkkatukimuotoihin.

H5: Meillä on pysynyt sillä tavalla --- Tarvittavat rahat on kyllä ihan riittävät. Näin mä sanoisin ehkä. Vielä ehkä tänä vuonnakin se on ehkä viime vuodesta pienentynyt. Niin meille riittää tämä raha mutta toisaalta ei sitä liikaa ole. Että me saadaan aika hyvin näillä näkymin käytettyä ja... Tulevaan vuoteen se taas sitten laskee.

Haastateltavien näkemyksen mukaan määrärahat olevan tiukalla, mutta toisaalta rahamäärä on siten riittävä, että toimintaa pystytään ylläpitämään. Kuitenkin haastateltavat arvioivat taloudellisen resurssien niukkuuden olevan varsin pitkäaikainen ilmiö. Seuraavassa lainauksessa on nähtävillä myös resurssien niukkuuden liittyvän vahvasti sekä taloudelliseen resurssien määrään, että henkilöstöön.

H3: Kyllä sellaiset viimeiset kymmenen vuotta on ollut jatkuvaa niinkun haastetta taloudellisten resurssien kanssa. Että sen lisäksi että tavallaan on viety prosesseja sinne.. Viranomaistyötä on viety markkinoille sen lisäksi on hyvin vahva pyrkimys ollut tavallaan vähentää virkamiesten henkilötyövuosien määrää kokonaisuudessaan.

Lainauksessa haastateltava kuvaa sitä, että viimeisen kymmenen vuoden aikana on viety viranomaisten tehtäviä markkinoille. Samalla haastateltavan näkemyksen mukaan on nähtävillä, että viranomaisten henkilötyövuosia on pyritty vähentämään. Henkilöstöpolitiikassa tämä ilmentyy usein esimerkiksi siten, että eläköityneen työntekijän

tilalle ei saada palkattua uutta tilalle ja haastateltavat totesivat, että eläköityminen saattaa aiheuttaa työn uudelleen organisointia. Vastaavia havaintoja henkilöstön resurssien niukkuutta kuvailtiin myös sairaslomatapauksissa, jolloin sairauden ajaksi ei ole saatavilla sijaista tai tuuraajaa, jolloin sairastapauksissa omat työtehtävät eivät etene.

H8: Tavallaan ollaan ohuella että vaikea on mennä kenenkään tehtäviä tuuraamaan... Eikä kellään ole ketään sijaista oikeastaan että niinkun sillä tavalla kun olet poissa niin sinun tehtäviä ei kukaan tee. Tai voi olla että jos olet poissa niin tehtäviä joita pitäisi tehdä niin ei niitä kukaan pysty tekemään.

Varsinaisen viranomaistyöhön liittyvä ja henkilöstöresursseihin liittyy myös työntekijöiden palkkaukseen liittyvät tekijät. Useissa haastatteluissa keskusteltiin palkkarakenteesta ja kävi ilmi, että palkkaan kuului myös henkilökohtainen palkanlisä. Seuraavassa lainauksessa on haastateltava verrattain yksiselitteinen kuvaus siitä, miten suorituskohtainen palkka muodostuu.

T: Onko palkkauksessa suoritusperusteisuutta?

H3: Meidän palkkausjärjestelmä rakentuu... On otettu käyttöön tuossa ELY-keskuksen käynnistyessä kun ne pistettiin pystyyn meillä myöskin uudistettiin palkkaus rakenne joka oli ennen ns. taulukkopalkkarakenne, joka rakentui ikälisämalliin eli kun olit tietynaikaa töissä niin palkka nousee

T: Kyllä...

H3: Se on tietysti mutta tämä uusi palkkausjärjestelmä rakentuu... Siitä näkökulmasta että henkilölle laaditaan tehtäväkuva joka arvioidaan ja siitä tulee tietty vaatavuustaso joka arvioidaan ja se tietty vaatimustaso asettuu pisteytyksen mukaan tietylle tasolle... Ja siitä määräytyy se henkilön vaatimustason mukainen palkka

T: Joo

H3: Sen lisäksi sitten määritellään henkilön niin sanottu henkilökohtainen palkanlisä joka arvioidaan joka vuosi kehityskeskusteluissa ja käydään sitten läpi henkilönosaamista suhteessa tehtävänkuvaan ja suoriutumista siihen tehtävän kuvaan liittyen. Sitä arvioidaan ja sen mukana sitten muodostuu tämä henkilökohtainen palkanosa.

Palkkaus rakenne liittyy siis hyvin pitkälti työntehtävien vaatimustasoon, joka määrittelee palkan. Tämän vaatimustason mukaisen palkan lisäksi on vielä henkilökohtainen palkanlisä, jossa arvioidaan vielä suoriutumista tehtävänkuvaan nähden. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että uusi palkkamalli on otettu käyttöön ELY-keskusten perustamisvaiheessa. Lisäksi haastatteluissa kävi ilmi, että edellinen palkkausmallin perustui käytännössä enemmän työvuosiin ja kokemukseen.

Poikkeuksen näihin resurssien pienenemiseen oli maahanmuuttoasioissa, joihin vuonna 2015 oli myönnetty lisärahoitusta, jolloin saaduilla lisäresursseilla saatiin palkattua lisää

henkilöstöä. Toisaalta erityisesti vuosi 2015 oli varsin poikkeuksellinen maahanmuuttoasioiden hoitamisessa, joten lisäresurssit olivat osaltaan ymmärrettäviä. Myös muidenkin hankkeiden kautta pystytään koordinoimaan maahanmuuttoasioihin liittyviä koulutuksia. Kuitenkin pääosin haastatteluissa ilmeni se, että pääasiallisesti toimintaan kytkeytyvät resurssit ovat enemminkin vähentyneet.

Taloudellisiin resursseihin yhdistyy varsinaisen resurssien määrän lisäksi tulostavoitteet, joissa esitetään tavoitteita sille, mihin toiminnassa pitää tarkemmin pyrkiä. Seuraavassa haastateltava esittää tulostavoitteiden toimintaperiaatteita. Tulostavoitteet haastatteluissa liittyivät vahvasti myös siihen, että miten toimintaa ohjataan. Tulostavoitteet ja sopimukset ovat osaltaan sekä varsin tiivis resurssikysymys sekä toiminnan ohjauksellinen toimintatapa. Tulostavoitteita voidaan pitää hyvin moniteemaisena kokonaisuutena, joka liittyy laajasti koko hallinnonalan toimintaan. Lainauksessa haastateltava kuvailee, että toimintaan liittyy vahvasti tulostavoitteet ja määrärahat.

H5: Kyllähän sen vois ehkä sanoa että aikalailla on säädelty mihin tällä työllä pitää päästä ja pyrkiä ja kyllä meille asetetaan tulostavoitteet ja kyllä meille annetaan määrärahat millä se pitää tehdä.

Samalla tulostavoiteasiakirjoissa määritellään paljon sitä, minkälaisia resursseja toimintaan seuraavana vuonna voi sisältyä. Haastattelujen toteuttamishetkellä tulostavoitteet ja tulostavoitteet olivat varsin ajankohtainen aihe. Seuraavassa lainauksessa haastateltava mainitsee, että tulossopimuksia tehdään vuosittain.

H3: Meille tulee vuosittain nämä tulossopimukset jotka solmitaan ohjaavien ministeriöiden kanssa joita on useita.

Tulossopimukset tehdään siis ohjaavien ministeriöiden kanssa, joten on nähtävä myös se, että tulossopimukset ja tavoitteet linkittyvät varsin laajasti myös suhteisiin yksikön ulkopuolelle, koska tavoitteiden saavuttamiseen tarvittiin yhteistyötä myös muiden toimijoiden kanssa. Varsinaiset tulostavoitteet voivat olla kuitenkin varsin konkreettisia, mutta toisaalta osa tavoitteista voidaan delegoida myös TE-toimistolle. Lainauksessa nähdään, että haastateltava määrittelee tulostavoitteiden olevan varsin määrällisiä tavoitteina.

H3: Sanotaanko näin että meillä on tämmöisiä vuosittais määriteltyjä tulostavoitteita jotka on aika vahvasti määrällisiä tavoitteita ja osa niistä on TE-toimistolle delegoituja tavoitteita siinä mielessä että se liittyy heidän toimintaan vahvasti mutta se on ELY-keskuksille annettu tavoite. Että meidän pitää ohjata sitä toimintaa siihen suuntaan että se menee läpi.

Haastatteluissa määriteltiin erilaisia tulostavoitteita, joista yksi esimerkkinä oli toteutuneet kuntapaikat maahanmuuttoasioissa. Huomattavaa oli, että tulostavoitteet esiintyvät usein määrällisinä tavoitteina. Toisaalta koko yksikön tavoitteiksi mainittiin muun muassa hyvinvoinnin edistäminen, joka ei ole helposti arvioitava tavoite. Silti tulostavoitteilla ja tulosohjauksella on suuri merkitys yksikön toimintaan, jossa tulostavoitteet määrittelevät hyvin paljon sitä, mihin yksikön resursseja tulee kohdentaa. Laajemmin nähtynä tulostavoitteilla ja sopimuksilla on haastattelujen mukaan huomattava merkitys yhteyksiin myös muihin julkisiin toimijoihin, kuten ohjaaviin ministeriöihin ja TE-toimistoihin. Ministeriöiden kanssa tehdään tulossopimukset ja joitakin ELY-keskukselle kohdennettuja tavoitteita voidaan ohjata myös osaksi TE-toimistojen toimintaa.

Tulossopimusten lisäksi muut sopimukset vaikuttivat. Erilaisia sopimustyyppisiä oli useita ja haastateltavat kertoivat sopimuksille erilaisia tarkoituksia. Tulossopimukset olivat osaltaan myös resurssipoliittinen kysymys, jossa määriteltiin yksikön tavoitteita. Lisäksi hankintatoiminnassa tehtiin hankintasopimuksia, joiden valvominen ja seuraaminen yhdistyivät myös TE-toimistojen taholle. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kertoo myös, että yhteistyösopimuksen kautta pyritään seudulliseen kehittämiseen ja yhteistyöhön.

H6:---Neljällä eri seudulla tehty yhteistyösopimukset siitä että tehdään tiivistä yhteistyötä julkisten toimijoiden kesken, yritysten kesken ja vaihdetaan tietoja ja tehdään tiettyä yhteistä toiminnan suunnittelua ja tavoitteiden asettamista ja tämmöstä.

Sopimuksia hyödynnettiin verrattain monissa eri asioissa. Riippuen työntekijän vastuualueesta, niin sopimuksia tehtiin hyvin monien eri toimijoiden ja erilaisin tarkoituksin. Tämän lisäksi julkiset hankinnat perustuivat myös sopimukseen palveluntuottajan ja palvelunhankkijan välillä. Lisäksi sopimuksilla pyrittiin vaikuttamaan käytettäviin resursseihin ja muodostamaan yhteistyötä monien toimijoiden kanssa, näistä esimerkkeinä olivat haastatteluissa käsitellyt yhteistyösopimukset ja tulossopimukset.

Yhteenvetona resurssipolitiikasta voitaisiin mainita se, että resurssit ovat olleet suhteellisen niukat. Resurssien niukkuus ja kurinalainen käyttäminen näyttäytyy määrärahojen vähentymisessä ja henkilötövuosien supistamisessa. Kuitenkin ne haastateltavat, jotka arvioivat resurssien riittävyyttä kokivat, että toiminta pystytään toteuttamaan vielä tämänhetkisin resursseilla varsin hyvin. Resurssien käyttämiseen kuuluvat tulostavoitteet ja tulossopimukset ohjaavat toimintaa siten, että määrärahoja ja palveluja saadaan ohjattua

tuloksekkaaseen sekä vaikuttavuuteen tähtäävään toimintaan. Tämä resurssiniukkuus ja tulosohjaus, sekä tulossopimukset voidaan nähdä varsin vahvasti NPM-taustaisena ilmiönä.

6.4 Hankintatoiminta, tilaaja-tuottajamalli ja kilpailutus

Tutkimusanalyysissä yhdeksi teemaksi nousi julkiset hankinnat, koska suurimman osan haastateltavien työnkuvaan kuului tehtävät julkisten hankintojen parissa. Yksikössä hankittiin monipuolisesti erilaisia koulutuksia tai palveluita, joita esimerkiksi TE-toimisto tarjoaa kansalaisille. Lisäksi osa hankinnoista olivat osana myös ELY-keskuksen omaa palveluntuotantoa. Tämän lisäksi tässä luvussa käsitellään tarkemmin lisäksi hankintalakia, sekä erilaisten sähköisten ja digitaalisten sovellusten käyttämistä julkisten hankintojen toteuttamisessa. Samalla haastatteluissa nousi esille myös nykyaikaiset tulosperusteiset palveluhankinnat, sekä hankintoihin kuuluvat perälautaehdot.

Haastatteluissa kysyttiin, noudattaako hankintatoiminta tilaa-tuottajamallin periaatteita. Seuraavassa lainauksessa tutkija hieman johdattelevasti kysyy, onko yksikössä käytössä tilaaja-tuottajamallia. Haastateltava kuvailee, että TE-toimistoissa ja ELY-keskuksissa tuotetaan palveluja, joten täysinäisesti hallinnonalan palveluita ei ole siirretty markkinoille. Toisaalta hankinnoissa monesti myös ELY-keskukset toimivat tilaajaorganisaationa, jolloin osittaisesti hankintatoimintaa voidaan tulkita tilaaja-tuottajamallin periaatteen mukaisesti.

T: Joo elikkä onko käytännössä tämä hankintaprosessi tai tämä lopputulema että on erikseen tilaaja ja niinkuin sitten on sitten palvelun tuottajan... Onko tilajaatuottaja mallia?

H3: Siinä mielessä kyllä. Eihän meillä ole puhtaimmilla siinä mallissa vaan meillä paljon omaa tuotantoa ja siinä TE-toimiston puolella palvelun tuotantoa. että on tämmöisiä niin sanottuja määriteltyjä ostopalvelutuotteita---

Hankintatoiminta perustuu hankintalakiin, muutamat haastateltavat kuvailivat, miten laki vaikuttaa hankintojen toteutukseen. Uusi laki julkisista hankinnoista on myös tuonut osaltaan uusia kriteereitä, joissa korostuvat nykyisin vaikuttavuus sekä tulosperusteisuus. Tämän lisäksi haastateltavien mukaan hankintalaki yhdenmukaistaa toimintaa, jolloin hankinnat tehdään lain edellyttämällä tavalla. Hankintalaki siis takaa myös ostopalveluiden yhdenmukaisen käsittelyn. Seuraavassa lainauksessa haastateltava arvioi nykyistä hankintalakia.

H3: Se aiheuttaa hyvin selkeät raamit siitä miten sitä hankintaa tulee tehdä. Tämä uusi hankintalaki on hyvin eriluontoinen mitä... Mutta vähän eriluontoinen kuin se edellinen. Tietysti samat periaatteet sitä ohjaa, mutta se on tietysti se on tietysti hyvä että siellä on tiettyjä reunaehtoja asetettu sille toiminnalle, sille

avoimuudelle... Mutta samaan aikaan tulee hirveitä paineita siitä että pitäisi hakea hankinnoilla lisää vaikuttavuutta ja lisää tulosperusteisuutta.

Edellisistä lainauksista ilmenee juuri se, että laki muodostaa selkeät perusteet sille, miten julkisia hankintoja tulee tehdä. Toisaalta uusi hankintalaki on tuottanut myös uusia vaatimuksia tulosperusteisuudelle ja avoimuudelle. Tulosperusteisuus on varsin uusi ja mielenkiintoinen periaate hankintatoiminnassa. Haastatteluissa tulosperusteisuus määriteltiin siten, että palvelujen tuottajille maksetaan tuloksista, joka siirtää riskiä palvelun onnistumisesta myös palveluntuottajille. Tuloksien korostaminen on joltain osin myös vaikuttavuuden korostamista, jolloin huomio on kiinnittynyt lopputulemiin ja asetettuihin tavoitteisiin. Tulosperusteisuus voitaisiinkin tulkita tuloksien ja lopputulemien korostamisena.

Kilpailuttaminen on myös merkittävässä roolissa julkisissa hankinnoissa. Haastateltavien kilpailutus mukaan perustuu pisteytykseen, jonka perusteella varsinaisesti hankintapäätös tehdään. Pisteytyksessä kaikki tarjouksen jättäneet palveluntarjoajat kilpailevat keskenään. Pisteyttämistä kysyttiin muutamalta haastateltavalta, jotka määrittelivät, että pisteytykseen kuuluu myös tarjousten arviointia ja niiden järjestämistä paremmuusjärjestykseen kriteereittäin. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee pisteytyksen logiikkaa.

H7: Panin kolme eri pistettä sinne joita voi saada että suurin on paras mahdollinen joka on näistä tarjouksista... Vastaa parhaiten siihen kriteeriin tai täyttää sen kriteerin.

Haastateltava kuvailee, että pisteytyksessä järjestetään parhaiten kriteerit täyttävät järjestykseen, joten on nähtävillä myös se, että pisteytyksessä oleellista on myös tietynlainen arviointi, jossa tarkastellaan täyttääkö palveluntuottajat asetettuja kriteereitä. Näiltä osin hankinnoissa myös arviointi on merkittävässä osassa, jolloin tarjouksista valikoituu paras palveluntarjoaja.

Hankinnoissa ja kilpailutuksessa haastateltavilta kysyttäessä ilmeni myös, että hankinta ei perustunut ainoastaan hintaan. Hankintapäätöksessä liittyi usein myös palvelun tuottajaan kohdistuvia laadullisia edellytyksiä. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee, millaisiin periaatteisiin hankintapäätös perustuu.

T: Mitenkäs sitten ne hankintapäätökset perustuu käytännössä. Mitkä tekijät tai millä perusteella hankitaan joitakin asioita?

H4: No meillä on tuossa tarjouspyynnössä kriteerit että tietysti näissä minun nyt.. Vaikka tämä kotoutumiskoulutus siinä on hinta että -- Hinta ja kouluttajan resurssit ja toteuttamissuunnitelman sisältö että siinä on niinkuin kolme..

Vaikka hankinnoissa on painotettu myös laadullisia tekijöitä, niin hinta osoittautui painoarvoltaan merkittäväksi tekijäksi hankinnoissa. Tällöin ei voida hankkia kovinkaan ylihintaisia palveluita, vaikka muutoin hankittava palvelu tai tuote olisi tarpeeksi laadukas.

Hankinnat toteutetaan digitaalisia välineitä hyödyntäen. Sähköiset palvelut ja tietotekninen kehitys oli yksi merkittävä tekijä hankintatyön muutokselle. Uudet tietokoneohjelmat ovat tulleet osaksi hankintaprosessia. Viimeisimpänä uutuutena on Cloudia-ohjelma, joka oli haastateltavien mukaan varsin uusi sovellus, joka on uudistanut hankintatoimintaa. Samalla Cloudia-järjestelmä on muuttanut hankintatoimintaa entistä enemmän verkossa toteutettavaksi sekä tietokoneavusteisemmaksi. Myös tarjouspyynnöt tulevat useimmiten näkyville internetsivulle, jossa ne ovat kaikkien nähtävillä.

Osa hankinnoista tehdään myös keskitetysti joko valtakunnallisesti, tai yhdessä lähialueiden kanssa. Haastatteluissa yhteishankinnat nähtiin merkitykselliseksi, koska harvinaisempia tai pienelle ryhmälle suunnattuja palveluja on tarkoituksenmukaista hankkia yhdessä, koska palvelulle ei ole tarpeeksi kysyntää vain yhdellä alueella. Tällöin hankinnat ovat entistä joustavampia, kun yhteistyötä voi tehdä myös muiden alueiden kanssa tai valtakunnallisesti.

Toinen esimerkki joustavuudesta julkisissa hankinnoissa oli se, että sopimuskauden aikana voidaan muokata palvelun sisältöjä, jollei palvelu vastaa tarpeita. Tämä luo osittain joustoa hankintoihin, johon kuuluu vahvasti eräänlaiset perälautaehdot, johon palveluntuottajan tulisi päästä. Tällä on vaikutusta palveluiden toteuttamisessa, kun myös sopimuskaudella on mahdollista muuttaa toimintaa siten, että toiminta olisi tuloksellista. Lainauksessa haastateltava kuvailee hankintasopimusten periaatteita.

H5: Kyllä juuri se että sopimusten mukaisesti ja tuota tarvittaessa sopimusta voidaan koulutusten kestäessä muuttaa että se saadaan vastaamaan tarpeita ja tuota tällästä tuota hmm... Hienosäätöä voidaan tehdä kesken sen koulutuksen sitten aika iso osa... Tämmöinen rutiininomainen toimenpide että katsotaan mihin tuloksiin se koulutus on johtanut ja siinäkin on sitten ne sopimukseen kirjatut perälaudat jotka vähintään pitää toteutua.

Lainauksessa käy ilmi, että koulutuksissa seurataan varsin tarkasti sitä, mitä koulutuksissa saadaan aikaan. Perälautaehdot ovat osaksi myös koulutuksen lopputulemien valvontaan ja ne ovat samalla tietynlaisia vaatimuksia palveluntuottajalle. Haastatteluissa ilmeni lisäksi tulosperusteisuutta hankinnoissa, jolloin palveluntarjoajan tuloksellinen toiminta lisää palveluntuottajan tuloja. Tämä toisaalta lisää riskiä ja vastuuta palveluntuottajalle haastateltavien mukaan, koska palveluntuottajat ovat itse vastuussa vaikuttavasta toiminnasta.

Yleisesti näyttäisi siltä, että NPM-malliin liittyvät tilaaja-tuottajamalli, kilpailutus ja tietynlainen palveluiden yksityistäminen esiintyvät haastatteluissa varsin selkeästi. Hankinnoissa on nähtävillä, että hinta on edelleen merkittävässä roolissa palveluita hankittaessa. Toisaalta hinnan lisäksi hankinnoissa on korostunut myös muut laadulliset tekijät. Lisäksi tulosperusteiset hankinnat siirtävät vastuuta toiminnan tuloksellisuudesta myös palveluiden tuottajille. Näennäismarkkinat näyttäisivät olevan varsin elinvoimaiset haastattelujen mukaan, joissa julkinen sektori hankkii ja rahoittaa julkisen-, yksityisen- ja kolmannen sektorin tuottamia palveluita.

6.5 Mittaaminen, vaikuttavuus ja arviointi

Tutkimusanalyysin viidentenä teemana käsitellään arviointia, mittaamista ja vaikuttavuutta osana viranomaistyötä ja palvelujen toteuttamisessa. Tässä luvussa nousee myös esille tuloksellisuuden käsite osana vaikuttavuutta. Samalla haastatteluissa käy ilmi, että arviointityö kuuluu monipuolisesti osaksi viranomaisten työtä.

Haastatteluissa keskustelimme minkälainen merkitys mittaamisella ja arvioinnilla on yksikön toiminnassa ja työtehtävien toteuttamisen kannalta. Erityisesti mittaaminen sekä mittaristot liitettiin usein vaikuttavuuteen ja sen mittaamiseen. Lisäksi palveluista kerätyn asiakaspalautteen avulla pyrittiin mittaamaan palveluiden laatua, sekä tarjottujen palveluiden kokonaisvolyymiä. Esimerkiksi koulutuspalveluita käsiteltäessä haastateltavat määrittivät vaikuttavuuden tarkoittavan opiskelupalautetta ja tyytyväisyyttä, jota pyritään mittaamaan omien palautteenantojärjestelmien kautta.

Haastatteluissa myös kysyttiin, miten palautetta kerätään. Ilmeni, että yksi virallinen kanava palautteenantoon oli esimerkiksi OPAL-palautte, joka liittyi koulutuspalveluiden palautteisiin. OPAL-palautte on yhdenmukainen keino kerätä palautetta toteutetuista koulutuksista. Haastateltavat määrittelevät OPAL-palauttejärjestelmän olevan määrämuotoinen tapa tarkastella opiskelijapalautetta ja mitata palvelun laatua. Tämä palautejärjestelmä muodostaa eräänlaisen yhdenmukaisuuden toimintaan, jossa pyritään mittaamaan koulutuksen onnistumista. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee palautejärjestelmää.

H2: Nyt on ollu näistä opiskelija palautehan tulee tälläsen OPAL ja VAPAL - järjestelmän kautta --- Sitten kun on loppumaksu niin sinne edellytetään se loppuraportti ja opiskelijapalautte niin kouluttaja ottaa opiskelijoilta loppupalautteen...

Haastateltavien mukaan vaikuttavuus liittyy vahvasti osaksi koulutuksen tai työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tuloksia. Erityisesti koulutuspalveluissa tai palkkatukiasioissa vaikuttavuus liittyi vahvasti lopputulemiin ja niiden mittaamisen, eli käytännössä siihen, miten toimenpiteeseen osallistuneet olivat saavuttaneet asetetut tavoitteet. Seuraavassa lainauksessa johdattelevasti kysytään, miten vaikuttavuutta huomioidaan koulutuksen toteuttamisessa, jolloin haastateltava kuvailee vaikuttavuuteen sisältyvän tyytyväisyyden sekä koulutuksien lopputulemat.

T: Miten on vaikuttavuutta pohdittu... Otettu mukaan kotouttamiskoulutuksen toteuttamiseen?

H4: Ehdottomasti, eli tietysti vaikuttavuus tarkoittaa sitä opiskelijapalautetta ja tyytyväisyyttä

T: Joo

H4: Eli se on sen vaikuttavuuden mittari siltä osin ja tulokset että ne jotka siihen koulutukseen osallistuu niin sitten oppii --- Niinkun kehittyy suomen kielessä ja sitten myös sitä kautta pystyvät työllistymään tai etenemään jatkokoulutuspolkuihin että kyllä me ehdottomasti sitä seurataan.

Erityisesti koulutuksissa oli monesti tarkoituksenmukaista mitata vaikuttavuutta. Mittaamisella ja seurannalla pyrittiin esimerkiksi tarkastelemaan asiakkaan etenemistä 3 kuukautta palvelun päättymisen jälkeen. Samalla vaikuttavuudella ja tuloksellisuudella on huomattavan suuri merkitys toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä. Vaikuttavuuden mittaamisen kautta pyritään ohjaamaan toimintaa siihen suuntaan, jossa se olisi mahdollisimman vaikuttavaa ja tuloksellista. Kuitenkaan aivan kaikkea ei pystytä mittaamaan, esimerkiksi verkostotoiminnan tai yhteistyön tuloksien mittaaminen oli haastateltavien mukaan vaikeaa, jopa mahdotonta.

Arviointityö liittyy vahvasti koko työ- ja elinkeinohallinnon toimintaan. Itseasiassa haastateltavien puheessa on nähtävillä, että arviointi koskettaa lähestulkoon kaikkea toiminnan ulottuvuuksia. Haastateltavat kuvailivat, että organisaatiota, työntekijöitä ja asiakkaita arvioidaan. Seuraavissa lainauksissa haastateltava määrittelee hieman tarkemmin sitä, mihin arviointi koulutuksien hankinnan kontekstissa pohjautuu.

T: Kyllä, arvioidaanko sitten niissä kilpailutuksissa minkälaisia asioita kun niitä hankitaa?

H4: Siellä on aina omat arviointikriteerinsä hankinnoille. Näissä kotoutumiskoulutuksissa korostuu hinta ja sitten koulutuksen toteuttamissuunnitelmat ja opettajan resurssit.

Edeltävässä lainauksessa haastateltava määrittelee, että osittain hankintatoiminnassa arvioidaan hintaa, mutta myös muitakin kriteerejä kuten toteuttamissuunnitelmia ja opettajan resursseja. Näiltä osin arviointityö kuuluu merkittävänä osana kilpailutuksien käytännön toteuttamiseen. Lisäksi pisteytyksessä arvioidaan vielä tarjouspyyntöjä keskenään. Arviointia kohdistuu myös työntekijöihin, jossa erityisesti palkkamalliin sisältyi työtehtävien arviointia. Haastatteluista ilmeni, että arvioinneilla on varsin suuri merkitys toiminnalle, jolloin arviointimenetelmiä pystyttiin käyttämään eräänlaisena ohjauskeinona. Palveluiden ja eri tukimuotojen vaikuttavuutta ja lopputulemia arvioidaan säännöllisesti, joiden avulla toimintaa pyritään ohjaamaan niin, että toiminta on tuloksellista. Arviointi kohdistuu osittain myös asiakkaisiin, jossa esimerkiksi sähköinen palveluntarpeen arviointi ulottaa arviointityön myös kansalaisiin työ- ja elinkeinohallinnonalalla.

6.6 Työn ja hallinnon muutokset sekä vastuut työtehtävissä

Viimeisenä luvussa analysoin sekä viranomaistyön muutoksia, että varsinaisen hallintorakenteissa jo tapahtuneita, että suunnitteilla olevia reformeja. Hallintorakenteen muutoksiin kuuluvat esimerkiksi yrityspalvelukentän integraatiot ja mahdollinen maakuntaudistus. Samalla tässä luvussa nousee esiin myös työkuulttuurin muutokset, sekä viranomaistyöhön kuuluvat toimintavapaudet ja vastuut. Viimeisenä kokonaisuutena käsittelen kumppanuuden ja verkostojen merkitystä sekä hallinnon toiminnan, että viranomaistyön näkökulmasta.

Kaikilla haastateltavilla oli pitkä työkokemus julkisella sektorilla. Useasti keskustelimme hallintorakenteen muutoksista ja siitä, miten työ on muuttunut julkisella sektorilla yleisesti. Haastateltavat esittivät monesti, että tekniikan kehitys on osaltaan muuttanut työtä merkittävästi myös julkisella sektorilla. Työn muutokset tuovat eräänlaisen näkemyksen viranomaisen toimijakuvasta, jossa yhdistyy haastateltavien työhön kuuluvat vastuut ja vapaudet. Haastatteluissa ilmeni myös se, että työstä on tullut enemmän tietotekniikan avulla tehtävää, jolloin on tapahtunut siirtymä pois ”paperityöstä”. Samalla esimerkiksi liukuvien työaikojen hyödyntäminen on lisännyt joustavuutta työaikoihin. Liukuvat työajat lisäävät työntekijöiden päätösvaltaa omista työajoista. Tämä joustavuuden lisääntyminen näkyy myös vahvasti siinä, että kannettavat tietokoneet ovat vähentäneet työn ”paikkasidonneisuutta”, jolloin työtehtävät eivät ole niin sidoksissa varsinaiseen työpaikkaan. Tämä mahdollistaa esimerkiksi etätöiden tekemisen. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kertoo kokemastaan lisääntyneestä joustavuudesta.

H3: Kaikkein paras uudistus on ollut että pystyt ottamaan tietokoneen minne tahansa mukaan ja tekemään töitä missä tahansa

T: Okei. Se tuo joustoa?

H3: Se tuo työn tekemiseen niin paljon enemmän joustoa ja se on selkeästi paras uudistus. Toinen hyvä uudistus on se että meillä on neuvotteluyhteydet on parantunut huomattavasti. Ei tarvi matkustaa asioita hoitaakseen --- Ihmisillä on vielä edelleen tapa hoitaa asioita kokouksissa

Lainauksesta nähdään, että sähköiset neuvotteluyhteydet ovat vähentäneet matkustamista, mutta toisaalta haastateltava kuvailee, että asioiden hoitaminen kokouksissa ei ole muuttunut. Varsinaisesti siis työtehtävien suorittamisessa kannettavat tietokoneet ja kehittynyt informaatiotekniikka ovat tuoneet joustoa, mutta silti varsinaisesti tekniikka ei ole muuttanut työn ydinsisältöä. Erilaisia sähköisiä ja digitaalisia järjestelmiä hyödynnetään esimerkiksi hankintatoiminnassa ja myös työsuhteeseen liittyvissä asioissa, kuten työajan merkkäamisessä tai matkalaskujen tekemisessä. Toisaalta myös haastatteluissa todettiin, että tietojärjestelmien kehittäminen tulisi tapahtua siten, että se kehittäisi työn tehokkuutta, joten toimintaa ei tulisi varsinaisesti itsearvoisesti muuttaa.

Haastatteluissa myös korostui huomattavasti se, että tiukka kontrolli on osittain hälvennyt ja työntekijät kokevat oman toimintavapauden varsin kattavana. Lisäksi nähtävillä on, että työkuultuuria ja toimintatapoja on pyritty siirtämään kohti työntekijään ja myös asiakkaaseen luottamiseen sekä avoimuuteen.

H8: --- Tavallaan koko TE-hallinnossa mä tykkään siitä että henki on hirveesti muuttunut tässä viidentoista vuoden aikana että siitä kovasta kontrollista ja semmosesta ehkä pikkutarkankin tekemisestä... Meillä on aikalaille enemmän vapauksia kun miettii täällä alueella, mikä on tämän alueen kannalta järkevää toimintaa ja tuota mikä on sitten vaikuttavaa toimintaan...

Edellisessä lainauksessa haastateltava tiivistää, että vapaudet ovat hänen kokemansa mukaan lisääntyneet viimeisen viidentoista vuoden aikana. Haastatteluissa kysyttiin varsin suoraan, minkälainen toimintavapaus työntekijöillä oli tehtävien suorittamisen kannalta ja kaikki totesivat vapauksien olevan varsin kattavia. Kuitenkin reunaehdoja vapauksille muodostui esimerkiksi taloudellisista realiteeteista tai siitä, että asioita tulee tehdä lakien ja sääntöjen mukaan.

Vastaavasti vastuuta työtehtävissä käsiteltiin haastatteluissa hieman suppeammin. Kuitenkin taloudellista vastuuta ilmeni vahvasti esimerkiksi määrärahaspesseissä sekä julkisissa hankinnoissa. Yksikössä monet työntekijät olivat vastuussa siitä, että annettua määrärahaa ei käytetä liikaa. Vastuuta ja vastuullisuutta haastateltavat kuvailivat myös muutoin kuin talouden kautta. Työntekijöiden moraalisen vastuun lisäksi haastateltavat kokivat vastuuksi hyvien

asioiden edistämisen ja hyvinvoinnin edistämisen alueelle. Seuraavassa lainauksessa kuvailee taloudellista vastuuta.

H5:--- Sitä rahaa on jätävä joka vuosi vähintään se sentti tai sit se on mentävä just tasan nolnaan, mutta määrärahan ylitystä ei voi tehdä. Siinä on se haaste että tuota rahat pitäis pystyä käyttämään viimeistään myöten mutta ylitystä ei saa tapahtua---

Yhteenvetona toteaisin, että haastatteluissa jäi kuva siitä, että työstä on tullut joustavampaa myös julkisella sektorilla. Erityisesti tietotekninen kehitys, sekä liukuva työaika on lisännyt joustavuutta työn toteuttamiseen. Kuitenkin tulostavoitteet ja muut vaatimukset pitävät työssä vastuuta siitä, että toiminnan pitää olla tuloksellista ja tehokasta. Samalla kuitenkin tekninen kehitys saattaa tuoda haasteita, koska uusien sovelluksien ja järjestelmien omaksuminen vie aikaa, vaikka koulutusta olisi tarjolla.

Seuraavaksi analysoin viranomaisten näkemyksiä tulevaisuuden toiminnassa ja viimeaikaisten hallinnon muutoksien kokemuksia. Tulevaisuudessa tapahtuva maakuntauudistus otettiin esille useissa haastatteluissa. Varsinaiseen haastattelurunkoon ei kuulunut kysymyksiä maakuntauudistuksesta tai muista hallintoa uudistavista tekijöitä, mutta useat haastateltavat nostivat näitä uudistuksia ja niiden vaikutuksia esille. Erityisesti maakuntauudistuksessa nähtiin, että organisaatorakenne uudistuu merkittävästi.

H4: TE-toimisto on siellä asiakasrajapinnassa hyvin tiukasti ELY on sitten vähän etäämpänä asiakkaasta mutta vaikuttaa lopulta sitten kuitenkin asiakkaan parhaaksi siellä

T: Kyllä vaan

H4: Mutta kyllä tavallaan ollaan erillinen mutta jos tämä maakuntamalli tulee voimaan sinähän me ollaan sitten yks yhteen sekin vähäinen raja hävitetään

Haasteltava kuvailee, että maakuntauudistus yhdistäisi jo nykyisin toisilleen läheiset organisaatiot: TE-toimistot ja ELY-keskukset. Samalla maakuntauudistus näyttäytyy vielä tällä hetkellä vielä hyvin epävarmana viranomaisten mielestä. Esimerkiksi epävarmuustekijä muodostuu heidän näkemyksensä mukaan siitä, koska ei ole tiedossa, miten määrärahat määräytyvät jatkossa, sekä maakuntatason politiikan muodostumisessa. Samalla muut koulutuspoliittiset reformit vaikuttavat ELY-keskusten toimintaan, mikä vaikuttaa huomattavasti esimerkiksi erilaisten koulutuspalveluiden määrärahoihin. Lainauksessa haastateltava määrittelee toisen asteen ammatillisen reformin vaikutuksia ELY-keskuksen määrärahoihin.

H5: Sitten siihen tulee vähän reippaampi pudotus kun tulee se toisen asteen ammatillinen reformi voimaan ja tutkintotavoitteinen koulutus siirtyy OKM:n vastuulle niin.. Meidän määräraha pienenee...

Osittain maakuntauudistus näyttäisi vaikuttavan erityisesti organisaatorakenteeseen, sekä taloudellisiin resursseihin. Toisaalta haastatteluissa maakuntahallinnon ja muiden mittavien reformien käsittelyn jäi varsin suppeaksi. Kuitenkin vielä muitakin julkisten toimijoiden integraatiota näyttäisi olevan tulossa erityisesti julkisissa yrityspalveluissa.

T: Niin onko tavallaan alkanut toiminta integroitumaan?

H6: No joo... Justiinsa tämä Team Finland ja Yrityssuomi ja maakunnassa nämä kuntien elinkeinoihmisten ja muiden osalta tekee sitä samaa että

T: Kyllä

H6: Että toinen vaihtoehto olisi ollut että oltaisi lähetty purkamaan näitä organisaatioita ja muodostamaan yhtä ihan yhtä virastoa tai yhtä osakeyhtiötä tai muuta

T: Kyllä

H6: ---. Niin tuota on lähetty tälläsen yhteistyön kautta mutta toki se on sillälailla edennyt esimerkiksi tässä Team Finlandissa että Finpro jonka... tehtävä on tuottaa vientiverkostoja ympäri maailmaa ja niin poispäin ja Tekes ollaan yhdistämässä Business Finlandiksi

Edellisessä lainauksessa haastateltava kuvailee myös yrityspalvelukentässä tapahtumassa olevia muutoksia organisaatorakenteessa, jossa ollaan yhdistämässä kahta eri toimijaa. Näyttäisikin näiden haastattelujen pohjalta, että usealla tasolla suomalaisessa hallintorakenteessa on suunnitteilla erilaisten organisaatioiden integraatiota, joka vaikuttaa vahvasti myös ELY-keskusten toimintaan.

Viimeisenä alateemana nostan esille verkostomaiset ja kumppanuuteen pohjautuvat julkishallinnon toimintatavat. Haastateltavat määrittelivät usein työtään yksikön ulkopuolelle verkostomaiseksi toiminnaksi, jossa monet organisaatiot toimivat yhteistyössä keskenään. Varsinaisesti verkostoon kuuluvia toimijoita oli niin julkisella-, yksityisellä- sekä kolmannella sektorilla. Verkostoihin pohjautuvaa toimintaan esiintyi erityisesti maahanmuutto- ja yrityspalvelukentässä. Seuraavassa lainauksessa on nähtävillä, että verkostoilla pyritään ohjaamaan toimintaa tuloksekkaaseen suuntaan.

H3: Meidän työn näkökulmasta olen itse korostanut tai ajatellut että pystyt tekemään työtäsi parhaalla mahdollisella tavalla kun sinulla on hyvät verkostot tällä alueella ja hyvät suhteet näiden kumppaneihin ja sidosryhmien toimijoihin. --- Väittäisin että me ei ikinä saataisiin niitä tuloksia aikaan yksin vaan se että me saadaan yhdessä rakennettua semmosia tavoitetoja ja toimintaa suunnattua yhdessä niinkun tiettyyn suuntaan niin se on meidän tuloksellisuuden tae.

Haastateltava määrittelee verkostoilla ja niiden perusteella luotuja tavoitetiloja merkittäväksi osaksi työssä onnistumisen kannalta. Nykyisin julkista toimintaa ei ole mahdollista varsinaisesti toteuttaa ilman yhteistyötä tai kykyä toimia verkostoissa yhteisten tavoitetilojen luomiseksi. Osa haastateltavissa muodostivatkin työtehtävikseen verkoissa toimimisen tai niiden ylläpitämisen. Yleisesti toimiselle verkostoissa asetettiin tavoitteeksi juurikin yhteistyömäisten toimintatapojen kautta luoda yhteistä toiminnan suunnittelua tai tavoitteiden asettamista.

H6: Tässä julkisella yrityspalvelupuolella on ollut ja on edelleen... Puhutaan tämmösestä Yritys-Suomi toimintamallista, on niinkun seuduittain niin kuin meilläkin [on] neljällä eri seudulla tehty yhteistyösopimukset siitä että tehdään tiivistä yhteistyötä julkisten toimijoiden kesken yritysten kesken. Ja vaihdetaan tietoja ja tehdään tiettyä yhteistä toiminnan suunnittelua ja tavoitteiden asettamista ja tämmöstä.

Verkostoihin näyttäisi kuuluvan runsaasti erilaisia toimijoita ja samalla verkostoilla pyritään edistämään toiminnan suunnittelua, sekä edistämään tuloksellista toimintaa. Verkostoihin katsottiin yleisesti kuuluvan laajasti monia julkisia, että yksityisiä toimijoita.

Yhteistyötahoilla ja kumppanuuksilla oli myös merkittävä rooli ELY-keskuksen toimintaan. Haastatteluissa ilmeni, että monien lähialueiden ELY-keskusten kanssa tehtiin yhteistyötä esimerkiksi julkisissa hankinnoissa. Seuraavassa lainauksessa haastateltava toteaa, että yhteistyö kumppaneiden kanssa on yksi ELY-keskusten toiminnan merkittävistä ulottuvuuksista.

T: Mitenkäs sitten ylipäättään nykyään tällä hetkellä niinkun oli ELY-keskuksen asema muihin valtion tai julkishallinnon virastoihin tai toimijoihin

H4: Hirveen hyvä minun mielestä että kaikkien kanssa halutaan olla hyvissä väleissä ja tehdä yhteistyötä --- Vaan koko ELY:n toimikenttä perustuu että voidaan tehdä yhteistyötä kumppaneiden kanssa oli se sitten julkinen tai yksityinen sektori

Haastatteluissa ilmeni, että yhteistyö ja kumppanuus oli tullut merkittäväksi osaksi myös julkisen sektorin keskeisiä toimintamalleja. Pääosin verkostoissa toimimisella tähdättiin yhteistyön kautta mahdollisimman tulokselliseen ja laadukkaaseen toimintaan. Yhteistyön ja kumppanuuden toimintamalleja voitaisiin analysoida paremmin hallinnan käsiteellä. Näillä toimintamalleilla pyritään hallita toimintakenttää, joilla viranomaiset toimivat. Tarkoituksena verkostoissa olisi luoda yhteisiä tavoitteita ja päämääriä muiden toimijoiden kanssa, jolloin yhteistyöllä voidaan saavuttaa myös ELY-keskuksille tai muille viranomaistahoille asetettuja tavoitteita.

7. NEW PUBLIC MANAGEMENTIN VAIKUTTEET TOIMINTAAN JA PALVELUIHIN

Tässä luvussa tavoitteena on tehdä kattavampi yhteenveto edellisessä analyysiosiossa teemoitelluista piirteistä sekä vastata varsinaiseen tutkimuskysymykseen. Ensimmäisenä esittelen mielestäni keskeisimmät NPM -taustaiset vaikutteet, jota esiintyvät edelleen hallinnon toiminnassa ja palveluissa. Näiden vaikutteiden jälkeen esittelen näkemykseni toimintamalleista, jotka eivät ole yhteydessä NPM:n sisällön kanssa, mutta on selitettävissä muilla tutkimuksen teoriaosassa esitellyin mallein tai käsittein. Luvussa keskeinen tavoite on vastata esitettyyn tutkimuskysymykseeni, joka on:

Millaisia vaikutteita NPM-mallilla on ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen - vastuualueen sisäiseen toimintaan ja palveluiden tuottamiseen?

Tässä tutkimuksessa kävi ilmi, että NPM-mallin mukainen resurssiniukkuus ja julkisten varojen kurinalainen käyttäminen on edelleen vahvasti mukana hallinnon toiminnassa. Resurssiniukkuus ilmeni erityisesti haastatteluissa yksikön sisäisessä toiminnassa, jossa taloudellisia resursseja käytetään tarkasti, sekä kurinalaisesti. Resurssien väheneminen ilmenee esimerkiksi määrärahojen vähenemisellä ja niiden seuraamisella erilaisin tulosohjauksillein. Lisäksi erilaisten määrärahojen käyttämisestä tulee ohjata tulokselliseen ja vaikuttavaan toimintaan.

Myös organisaatorakenne on varsin hajautettu työ- ja elinkeinohallinnonalalla, joka viittaa vahvasti NPM:n vaatimukseen pienemmistä organisaatioista. Pienten yksiköiden suosiminen ja hajautettujen organisaatioita esiintyy esimerkiksi suhteesta TE-toimistoon ja KEHA-keskukseen. Nykyisen aluehallinnon aikana ELY-keskuksella on vahva asema TE -toimiston ohjaamisessa, sekä ELY-keskukset hankkivat palveluita TE-toimistoille, jotka toimivat varsinaisessa toimeenpanevassa tehtävässä. Esimerkiksi ulkoisten palveluiden laadunvalvonta ja asiakkaiden ohjaaminen palveluihin kuului osaksi TE -toimiston ja ELY -keskuksen välistä yhteistyötä. Samalla kuitenkin ohjauksivastuuseen sisältyneet tehtävät ovat muuttuneet haastateltavien mukaan. Nykyisin kontrollista ja varsinaisesta ohjaamisesta on siirrytty enemmän yhteistyöhön perustuvaan toimintamalliin. ELY-keskukset toimivat lisäksi ministeriön ohjauksessa, jonka kontrolli on myös osaltaan haastateltavien mukaan viime vuosien aikana vähentynyt. Tällöin työntekijät kokivat oman toimintavapautensa budjettirajoitteesta huolimatta varsin hyvänä. Kuitenkin tämä pienten organisaatioiden hallintorakennetta voidaan pitää NPM-taustaisena periaatteena suomalaisessa hallinnossa.

Arvoista keskustellessa haastateltavat korostivat luottamus-, avoimuus- ja läpinäkyvyysarvoja, jotka yhdistyvät hyvinkin vahvasti nykyisiin hallinnon periaatteisiin. Tästä huolimatta on edelleen nähtävä, että 3E:n mallin mukaiset arvot ilmenevät edelleen julkisissa palveluissa. Haastatteluissa korostui kaikista eniten vaikuttavuuden merkitys, jolloin vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden periaatteet korostuivat toiminnassa.

Yksityistäminen, tilaaja-tuottajamalli ja markkinamekanismi olivat osaltaan haastateltavien mukaan vahvasti arkipäivää hallinnossa. Haastatteluissa korostui, että huomattavan paljon erilaisia palveluita hankitaan markkinoilta, joka on vähentänyt julkisen sektorin palveluntuotantoa. Toisaalta täytyy myös huomioda, että julkiset toimijat, kuten oppilaitokset toimivat edelleen merkittävänä palveluiden tuottajina työ- ja elinkeinohallinnonalalla. Kuitenkin on nähtävillä, että palveluita hankitaan osittain tilaaja-tuottajamallia hyödyntäen, jossa on selvästi erotettu palvelunhankkija ja palveluntuottaja toisistaan. Hankintaprosessiin kuului haastateltavien mukaan usein kilpailuttaminen, joissa tarjouksissa korostuu vahvasti hinta. Toisaalta hinnan lisäksi hankinnoissa myös tavoitellaan laatua, joten hankinnoissa nähtiin merkityksellisenä myös palveluntarjoajan resurssit sekä näkemys varsinaisen palvelun toteuttamisesta.

Hankintoihin sekä yleisesti koko yksikön toiminnassa sopimukset ovat merkittävässä osassa. Erilaisia sopimustyyppisiä on runsaasti. Tulosohjauksessa tehdään sopimus ohjaavien ministeriöiden kanssa, joka ohjaa tulevan vuoden resurssien käyttämistä. Myös hankinnoissa tehdään sopimus palveluntuottajan kanssa, jotta palvelua voidaan ruveta toteuttamaan. Hankintasopimuksissa on useita velvoitteita, jotka liittyvät hankitun palvelun tuloksiin sekä osallistumiseen tuotetun palvelun kehittämiseen. Näiden edellä mainittujen sopimustyyppien lisäksi haastattelussa havaittiin myös yhteistyösopimukset, joilla pyrittiin seudulliseen kehittämis- ja yhteistyötoimintaan. Voidaan pitää siis perusteltuna, että tämän tutkimuksen perusteella julkinen toiminta perustuu vahvasti sopimuksellisuuteen ja niiden kautta toimimiseen. Erityisesti tulosohjauksen soveltamista voidaan pitää eräänä NPM-taustaisena vaikuttimen julkishallinnon toimintaan.

Mittaaminen tapahtui ennen kaikkea ELY-keskuksen oman tilastotuotannon kautta. Tällä tavoin ELY-keskuksen tuottamia tilastoja voidaan käyttää toiminnan kehittämiseen sekä päätöksenteon tueksi. Erityisesti esimerkiksi vaikuttavuuden mittaamista toteutettiin tilastoilla, joita käytettiin esimerkiksi työllisyystilanteen suoraamisessa. Tilastojen tuotanto ja esimerkiksi palveluiden määrän mittaaminen eivät ole varmasti uusia toimintatapoja, mutta silti erilaiset

vaikuttavuusmittarit sekä palautteiden kerääminen ja esimerkiksi laadun mittaaminen voidaan katsoa kuuluneen NPM -taustaisiin toimintamalleihin.

Arviointi esiintyi myös hyvin vahvana teemana haastatteluissa. Mielenkiintoista on se, että arviointi näyttää kohdentuvan useaan eri tahoon. Laadun arvioinnin lisäksi myös työntekijää arvioidaan, jossa arviointia esiintyy esimerkiksi henkilökohtaisen palkanosan kautta. Tämän lisäksi arviointi kohdentuu myös kansalaisiin, jotka nähdään hyvin vahvasti asiakkaina. Arviointi olikin hyvin keskeisenä osana erilaisia toimintoja, jossa arvioitiin toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tämän lisäksi arviointi ulottui myös vahvasti kilpailuttamiseen, jossa viranomaiset arvioivat erilaisia tarjouksia. Arvioinneilla on huomattavan suuri merkitys ja voidaan todeta, että tässä tutkimuksessa arviointityö näyttäisi levinneen hyvin laajalle yhdeksi keskeisimmistä viranomaistyön toiminnoista.

Hallinnossa on vahva näkemys siitä, että julkiseen toimintaan osallistujat ovat asiakkaita. Tämä vahvasti NPM-henkinen näkökulma. Asiakasnäkökulma esiintyi haastateltavien mukaan varsin normatiivisena näkökantana ja erityisesti palveluihin osallistuneet henkilöt nähtiin hyvin laajalti asiakkaina. Tämän lisäksi yritysten kehittämisspalveluita kuluttavat yritykset nähtiin asiakkaina.

Varsinaisesti NPM:ssä ei ole tarkkaan huomioitu sitä, miten esimerkiksi palveluita voidaan digitalisoida tai tietotekniikkaa hyödyntää julkisessa toiminnassa. Teknologian soveltaminen ja esimerkiksi hankintatoiminnan digitalisaatio ei ole varsinaisesti perinteisintä NPM-ajattelua. Toisaalta teknologialla pyritään työn joustavuuden lisäämisen, sekä resurssien tehokkaampaan käyttämiseen, joten tältä osin sähköisten tietokantojen ja internetin hyödyntäminen on osana NPM:n vaatimusta tehokkaasta julkisesta sektorista. Toisaalta teknologian kehitystä ja niiden soveltamista julkisella sektorilla kuitenkin selittävät ehkäpä paremmin *e-governance* tai *Digital-Era Governance* (DEG) toimintamallit, joissa korostuvat teknologian ja digitaalisuuden soveltaminen julkisessa toiminnassa (Dunleavy ym. 2006).

Haastatteluissa korostui verkostojen ja yhteistyökumppanuuksien olevan tärkeä osa nykyistä hallinnon toimintaa. Kumppanuuksien ja verkostojen kautta pyritään luomaan yhteisiä tavoitetiloja ja tätä kautta saavuttamaan erinäisiä tavoitteita yhteistyön kautta. Verkostoissa ja yhteistyössä toimimista voitaisiin käsitellä vaihtelevasti muiden käsitteiden kautta (Pollit & Bouckaert 2011, 20). NPM-mallin yksi puutteista on verkostojen ja yhteistyön huomiotta jättäminen julkisessa toiminnassa. Verkostojen ja yhteistyön sijaan NPM korostaa erityisesti resurssien vähentämistä, kilpailua ja tuloksien mittaamista. Toisaalta verkostoissa ja

yhteistyöllä pyritään näihin NPM:n asettamiin vaatimuksiin tehokkaasta julkisesta sektorista, mutta toimintatavat näihin vaatimuksiin pyrkimiselle silti eroaa keskeisimmästä NPM:n ytimestä. Samaista kumppanuuteen perustuvaa toimintamallia voitaisiin analysoida tarkemmin hallinnan käsitteen kautta, jossa korostuu hierarkkisuuden vaihtuminen kumppanuuteen ja verkostoissa toimimiseen (Anttiroiko & Haveri 2007, 168).

Luonnollisesti on nähtävillä myös toimintaperiaatteita myös perinteisestä julkishallintomallista. Esimerkiksi hallinnon toiminta perustuu täysin lakeihin ja asetuksiin. Tämän lisäksi viranomaistyössä itsessään työntekijöillä on varsin selkeä toimintakenttä. Tämä toimintakenttä sovitaan yhdessä palkkaneuvotteluissa ja työtehtäviä arvioidaan entistä enemmän. Samalla myös poliittisen päätöksenteon erottaminen hallinnosta voidaan katsoa kuuluneen jo perinteiseen julkishallintomalliin, joka ilmeni haastatteluiden kautta. Monet haastatteluissa ilmenneet virkamiestyön periaatteet ovat peräisin huomattavasti NPM:ää edeltävältä ajalta.

Tutkimusanalyysin pohjalta voidaan todeta, että NPM -taustaisia vaikutteita esiintyy edelleen nykyisessä julkishallinnossa, mutta uusia menetelmiä julkisen toiminnan kehittämiseksi sovelletaan jatkuvasti. Esimerkkeinä näistä NPM:n ”ulkopuolisista” toimintamalleista ovat esimerkiksi yhteistyön ja verkostojen kautta toiminta alueellisen kehityksen hyväksi. Yhteenvetona voidaan todeta, että NPM näyttäytyi varsin selkeästi resurssipoliittisissa kysymyksissä. Resurssien niukkuus vaikuttaa vahvasti hallinnon toimintaan, jolloin käytettävissä olevia henkilöstö- ja taloudellisia resursseja on vähennetty. Samalla on palveluita viety markkinoille, joten tilaaja-tuottajamallit sekä kilpailutukset ovat vieläkin nykypäivää julkisessa toiminnassa. Vaikuttaisikin siltä, että vielä nykyisin NPM:stä on omaksuttu merkittäviä vaikutteita hallinnon toiminnalle, mutta kokonaan NPM ei toimintaa selitä. Tämä on nähtävillä merkittävästi myös aiemmassa NPM:n tutkimuksessa, jossa on puhuttu ”post-NPM” ajasta, kun puhutaan nykyajan hallintomallista (Lægreid & Christensen, 2007).

8. POHDINTA

Tutkimuksen viimeisessä luvussa pohdin tutkimustuloksiani ja pyrin liittämään niitä mielestäni relevanttiin kirjallisuuteen. En tyydy ainoastaan pohtimaan teoriakokonaisuutta, vaan nostan esille jatkotutkimusaiheita ja viimeisenä arvioin tutkijan asemaa sekä tutkimushankkeen onnistumista. Ensimmäisenä nostan esille mielestäni tässä tutkimuksessa esiintyneitä mielenkiintoisia havaintoja.

Keskeisenä tutkimustuloksena korostuu Pollitin ja Bouckaertin (2011, 24) puoltama näkemys siitä, että hallintomallit ovat kattava kokoelma erilaisia toimintamalleja, jotka mukautuvat erilaisiksi eri valtioiden julkishallinnoissa. Julkiseen hallintoon sisältyy toimintamalleja useasta eri hallintomallista, joten mikään hallintomalli esiinny täysin ”puhtaana”. Näin ollen NPM-malli ei esiinnyt täysin puhtaasti, vaikka vaikutteita on edelleen nähtävillä. Kuitenkin jo Christopher Hoodin (1991) esittelemään NPM:n sisältyviä doktriineja esiintyy hyvin selkeästi vielä tämänpäiväisessä Suomalaisen hallinnon toiminnassa. Erityisesti resurssien kurinalainen käyttäminen, sekä markkinamekanismin ja tilaaja-tuottajamallin soveltaminen ovat edelleenkin tätä päivää nykyisessä työ- ja elinkeinohallinnon toiminnassa. Resurssien kurinalainen käyttäminen vaikuttaa palvelujen toteuttamiseen, koska implementointiin varatut niukat resurssit ohjaavat toimintaa mahdollisimman resurssitehokkaaseen suuntaan, jossa korostuu vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden merkitys. Tutkimuksessa olikin mielenkiintoista nähdä todeksi se, että julkishallintomallit ovat risteäviä teoriakokonaisuuksia. Risteäväisyyksistä huolimatta on nähtävä, että 80- ja 90-luvun hallinnon ”reformiaallosta” syntynyt NPM ei ole kokonaan syrjäytynyt tämänpäiväisestä julkishallinnosta, vaan nykyiset toimintamallit ovat jalostuneet näiden NPM:n periaatteiden ja arvojen ympärille. Tällä tarkoitan esimerkiksi sitä, että edelleen on pyrkimys tehokkaaseen hallintoon, mutta toimintatavat tehokkaan hallinnon muodostamiseen on muuttunut.

Toisaalta oli ennen tutkimusta yleisessä tiedossa, että ELY-keskuksen toimintaan kuuluu palveluiden hankintatehtävät. Joten näiltä osin tilaaja-tuottajamallin sekä näennäismarkkinoiden toiminnan ilmeneminen oli hyvinkin odotettu tutkimustulos. Tällöin osa palveluista hankitaan markkinoilta, jolloin kansalaiset osallistuvat näennäismarkkinoiden toimintaan. Toisaalta on muistettava, että julkinen sektori tuottaa myös huomattavasti erilaisia palveluita. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytä vastaamaan siihen, miten työllisyyspalveluiden kokonaisvolyymi on muuttunut ja miten palveluiden asiakkaat kokevat yksityiset palveluntuottajat.

Näyttäisi yleisesti siltä, että julkisessa hallinnossa taloudellisuus ja tiukka resurssipolitiikka on korostunut nykypäivänä, joka ei missään nimessä ole uusi ilmiö. Esimerkiksi Stenvall ja Virtanen (2014, 38–40) kuvaavat käytännössä 90-luvun laman vaikuttaneen huomattavasti Suomen julkisen sektorin uudistamiseen ja sitä kautta julkisen sektorin supistumiseen. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella on nähtävillä vahvistusta sille näkemykselle, että julkisella sektorilla on korostunut resurssien kurinalainen käyttäminen vielä nykyisin.

Toisaalta resurssien kurinalaisesta käyttämisestä ei tarkoita sitä, etteikö myös julkisia resursseja voisi lisätä, kun on erikoistarve. Tässä tutkimuksessa esimerkiksi resurssipolitiikan lientymisestä näyttäytyi esimerkiksi vuoden 2015 ”maahanmuuttoaallossa”, jolloin toimintaan saatiin lisää resursseja. Kuitenkin tässä tutkimuksessa on selvästi nähtävillä, että toimintaa pystytään jatkamaan, vaikka jatkuvasti esiintyy resurssien vähäisyyttä. Toisaalta resurssien kehityksessä on yhteys siihen, millaisia työ- ja elinkeinopoliittisia painotuksia hallituksen politiikassa kulloinkin on. Tällöin onkin nähtävillä se, että hallituksen esittämällä politiikalla on merkittävää vaikutusta hallinnon toimintaan. Esimerkiksi Sipilän hallituksen ajama maakuntaudistus näyttäytyi tässä tutkimuksessa merkittävänä esimerkkinä politiikan vaikutuksesta hallinnon toimintaan.

Julkisessa toiminnassa kontrolli näyttäisi olevan siirtymässä kohti prosessien lopputulemia, eli vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta, joka on mielestäni yksi vahvimista NPM-taustaisista vaikutteista nykypäivän hallinnossa. Tutkimuksessa havaitsin, että erityisesti vaikuttavuudella ja tuloksellisuudella on korostunut merkitys hallinnon toiminnassa, joissa kontrolli kohdistuu hyvin vahvasti lopputulemiin. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi siten, että tulosperusteisuus on tullut osaksi jo osaksi joidenkin palveluiden hankintaa. Tulosperusteisuuden yhdistyvät merkittävät osat NPM-mallin keskeisimmistä 3 E:n arvoista, jossa tulosperustaisella hankinnalla pyritään resurssitehokkaasti tuottamaan vaikuttavia palveluja. Lisäksi palveluiden hankinnassa olevat tulosperusteisuudet ja tiukat kilpailuttamiskriteerit haastavat myös palveluntuottajat. Palveluntuottajat veloitetaan osallistumaan kehittämistoimintaan, joka voidaan nähdä myös vastuun ja luottamuksen lisäämisenä palveluntuottajia kohtaan. Tällöin yksityisen sektorin rooli on selvästi monipuolistuisi, eikä jäänyt ainoastaan esimerkiksi Alasuutarin (2017) esittämään kritiikkiin, jossa yksityistäminen aiheuttaisi kohtuutonta palveluntuottajien voitontavoittelua. Esimerkiksi tulosperusteisessa hankinnassa riskiä siirtyy myös palvelun tuottajalle, joka on myös NPM:n vaatimuksessa resurssien kurinalaiselle käyttämiselle ja tuloksien sekä lopputulemien korostamisessa. NPM-mallin arvopohjasta huolimatta tulosperusteista

hankintaa voitaisiin analysoida enemmän hallintana tai *New Public Governance* -hallintomallina (Tirronen & Rannisto 2016).

Toinen mielenkiintoinen havaintoni on arvioinnin hyvin laaja merkitys nykyisessä viranomaistyössä. Arviointi on osittain myös NPM-taustainen toimintatapa. Ehkä arviointityön yleistyminen on tulkittavassa Eräsaaren (2011) tavoin ”hallintomuodin” kautta, jossa monipuoliset arviointitehtävät nähdään yhteiskuntarakenteellisena ”muotina”, joka on omaksuttu hallinnon toimintatavaksi. Oleellista on havaita, että erilaiset arviointimenetelmät ovat lävistäneet koko julkisen hallinnon toiminnan, niin sisäisissä prosesseissa, kuin myös palvelujen kannalta. Arviointia voitaisiinkin pitää eräänlaisena megatrendinä, joka on vahvasti mukana hallinnon toiminnassa. Arviointityöhön kuuluu samankaltaisia haasteita, joita liittyy muihinkin keskeisiin NPM:n sisältöihin, arviointien toteuttaminen ja arviointikohteen tarkka määrittely voi olla hyvinkin haastavaa (Kulovaara 2016).

Tämä tutkimus myös vahvistaa näkemystä siitä, että verkostot ja yhteistyö ovat muovautuneet yhdeksi tärkeäksi tekijäksi julkishallinnon toiminnassa. Yhteisillä tavoitetiloilla ja yhteistyöllä katsotaan hallinnonkin onnistuvat omissa tavoitteissaan tehokkaammin. Erityisesti yhteisillä tavoitetiloilla ja verkostoilla on myös mahdollista onnistua alueen kehittämisessä paremmin. Kun yksityiset palveluntuottajat osallistuvat myös palveluiden kehittämiseen, niin on mahdollista saada entistä monipuolisempi näkemys palveluiden kehittämistarpeista. Verkostojen ja kumppanuuksien vahvuuksiksi voidaankin lukea osallisuuden lisääntyminen yhteiskunnassa, jossa palveluiden kehittäminen ei ole yhden tahon tai hierarkkisen organisaation vastuulla. Tämä on muovannut julkisen sektorin toimintaa huomattavasti joustavammaksi, jos verrattaisiin esimerkiksi weberiläiseen byrokratiamalliin, jossa toiminta toteutetaan pitkälti yksittäisen organisaation ja hierarkian kautta (Weber 1978).

Toisaalta viranomaisten tehtäväkentät ovat havaittavissa ja virastoilla on selkeät tehtävät, joten joltain osin myös julkinen toiminta on vieläkin ottanut huomattavia vaikutteita perinteisestä hallintomallista. Perinteisestä julkishallintomallista esimerkiksi poliittisen päätöksenteon ja hallinnon erottaminen sekä selkeät virkamiesten toimialat vaikuttavat edelleen työtehtävien organisointiin sekä organisaatioiden vastuutehtäviin. Hallinnon uudistusten jälkeenkin voidaan esittää, että viranomaistyön keskeinen ydin, eli yhteiskunnan parhaaksi toimiminen ei ole muuttunut. Kuitenkin toimintatavat tämän yhteiskunnan edun tavoitteluun ovat muuttuneet huomattavasti. (Vartola 2009.)

Viimeisenä pohdin, millaisia vaikutteita kaavailtu maakuntauudistus olisi saanut NPM:stä. Maakuntauudistus sekä maakuntien vastuulle kuuluvat kasvupalvelut olisivat muuttavat alueellista työ- ja elinkeinopolitiikkaa merkittävästi. Tässä tutkimuksessa havaitut erilaiset hankintatapoihin kuuluvat tulosperusteisuus ja vaikuttavuuden korostaminen olisivat olleet osaltaan merkittävässä asemassa myös kasvupalveluiden toteuttamisessa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018b). Lisäksi maakuntauudistus olisi lisännyt maakunnan omaa itsehallintoa, jolloin Suomen hallintorakenteeseen olisi syntynyt kokonaan uusi hallinnon taso (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018a). Mikäli maakuntauudistus olisi toteutunut, niin alueellinen vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä olisi kasvanut. Samalla maakuntiin olisi yhdistynyt huomattava määrä erilaisia hallinnon organisaatioita, joten vaikuttaisi siltä, että Suomen hallintopolitiikassa oli suunnitteilla merkittävää organisaatioiden integraatiota. Tämä eroaa huomattavasti NPM:n vaatimuksesta pieniin organisaatioihin (Pollit & Bouckaert 2011, 10). Tutkimuksen tuloksien ja tulevaisuuden julkishallinnon kehittämissuunnitelmien myötä merkittävää on havaita, että hallintorakenteet ja julkisen sektorin toimintatavat elävät jatkuvassa muutoksessa.

8.1 Ideoita jatkotutkimukseen

Julkishallinto ja hallintomallit tarjoavat lukuisia jatkotutkimusaiheita. Näkemykseni mukaan hallinnon tutkimisen ulkopuolelle on jäänyt niin sanotut *e-governance* ja *Digital-Era Governance* -mallit. Mielenkiintoista olisikin tutkia, miten nämä mallit ilmenevät nykyisin hallinnossa ja mahdollisissa tulevaisuuden hallintoreformeissa. Millaisia mahdollisia organisaatiorakenteen muutoksia tai vaihtoehtoisesti palveluiden toteuttamiseen vaikuttavia muutoksia tekoälyn kehitys ja digitalisaatio tuo hallintoon? Samalla voitaisiin tutkia sitä, miten nämä digitaaliset työvälineet ja tekoälyn hyödyntäminen muuttavat yleisemmin viranomaisten työtä ja toimintaympäristöä.

Hallinto on yhteiskunnan osa-alue, joka elää jatkuvassa muutoksessa. Esimerkiksi maakuntauudistus olisi avannut hyvin kattavan tutkimuskentän sekä hallintotieteille että yhteiskuntatieteille. Toisaalta vielä nykyinen aluehallintotaso tarjoaa useita mielenkiintoisia tutkimuskohteita. Esimerkiksi tarkempi tutkimus verkostotoiminnasta ja yhteistyöstä hallinnon organisaatioiden välillä olisi mielenkiintoinen tutkimusaihe myös tulevaisuudessa. Tällöin tutkimuksessa esiintyisi todennäköisemmin vahvemmin erilaiset hallinnan käsitteet ja periaatteet.

Toisaalta yksi tutkimussuuntaus voisi tarkastella sitä, miten erilaiset NPM-toimintamallit esiintyvät yksityisten palveluntarjoajien näkökulmasta. Nykyisin tutkimuksessa on keskitytty huomattavasti julkisen sektorin toimijoihin ja siihen, että palveluita on tuotu markkinoille sekä osa julkissektorista on yksityistetty tai liikelaitoistettu (Yliaska 2014). Kuitenkin yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ulkopuolelle näyttäisi jääneen se, miten esimerkiksi hankintatoiminta, erilaiset kilpailutukset ja sopimuksellisuus vaikuttavat yksityisten palveluntarjoajien toimintaan. Tällä tavoin voitaisiin saada entistä laajempi näkökulma siitä, miten hallinnon toiminta vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan.

8.2 Tutkijan asema

Viimeisessä alaluvussa itsearvioin sitä, miten tässä tutkimuksessa olen onnistunut. Ensimmäisenä tutkimusasetelma vaikutti varsin hyvältä, koska NPM-mallin vaikutteita viranomaistyöhön voidaan tutkia ainoastaan hallinnossa työskenteleviltä ihmisiltä. Toisaalta tähän asetelmaan kuuluu myös hienoisia ongelmia, koska asiantuntijoiden haastattelut osoittautuivat haastaviksi, mutta varsin mukaviksi toteuttaa. Saatoin olla haastatteluissa liian johdatteleva, jolloin tutkimani ilmiö näyttäytyy aineistossa voimakkaammin, kuin todellisuudessa. Toisaalta on voinut tapahtua myös päinvastoin, jolloin haastateltavat ovat lieventäneet mahdollisia omia kokemuksiaan. Voi myös olla, että jotain tutkittavan ilmiön kannalta merkittävää on jäänyt haastatteluissa kysymättä, tai kokonaan haastattelurungon ulkopuolelle. NPM:n käsitteen ”joustavuus” tekee siitä varsin haastavan ilmiön tutkia, koska tutkijana tulee tehdä vahva päätös, mitä ottaa mukaan tutkimusanalyysiin. Toisaalta näistäkin haasteista huolimatta tutkimusanalyysissä saatiin varsin kattava käsitys työ- ja elinkeinohallinnon toimintatapojen nykysuuntauksista.

Toisena merkittävänä toimenpiteenä tutkimuksen kannalta oli analyysitavan vaihtaminen teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin, joka ohjasi tarkastelua myös NPM:n ulkopuolisiin ilmiöihin. Tämä analyysitavan muutos mahdollisti laaja-alaisemmin hallinnon toimintamallien ja periaatteiden analyysin, joka näin ollen tuotti luotettavamman kokonaiskuvan NPM:n vaikutteista nykypäivänä. Toisaalta joistakin teemoista olisi voitu saada enemmän analysoitavaa, jos tutkimusaineistoa olisi laajennettu erilaisilla tekstiaineistoilla. Esimerkiksi ELY-keskuksien tulostavoiteasiakirjat olisivat voineet olla hyviä lähteitä, kun tarkastelin tulostavoitteita ja niiden mittaamista. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että tutkimusprosessi saatiin toteutettua varsin hyvin haastatteluaineistolla.

Toinen haaste NPM:n kontekstissa on keskeisten käsitteiden monitulkintaisuus. Monitulkinnaisuuden takia tutkimusprosessin aikana on voinut olla varsin haastavaa ymmärtää, mikä toimintatapa tähtää esimerkiksi tehokkuuteen. Esimerkiksi ovatko pienet ja erikoistuneet organisaatiot hallintorakenteessa kuinka tehokkaita? Toisaalta esimerkiksi maakuntauudistuksessa olisi ollut nähtävillä muutosta, jossa maakuntiin olisi integroitu useita nykyisen julkishallinnon organisaatioita (HE 15/2017, 175).

Samalla myös tässä tutkimuksessa pääsin tekemään huomattavia valintoja sen suhteen, mitä erilaisia hallintomalleja olen ottanut mukaan tähän tutkimukseen. Esimerkiksi erilaiset *e-governance* ja *Digital-Era Governance* -mallit olisivat voineet nostaa tutkimuksessa esille aivan uusia näkökulmia. Kuitenkin jatkuva yhteiskunnan kehitys ja hallintomallien syntyminen ja mukautuminen pitävät julkishallinnon hyvin ajankohtaisena tutkimusaiheena tulevaisuudessa. Erityisen mielenkiintoista olikin havaita, että tämänpäiväisen hallinnon toimintatavat ovat historiallisen jatkumon tulos.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

- Alastalo, Merja & Åkerman, Maria & Vaittinen, Tiina (2017): *Asiantuntijahaastattelu*. Teoksessa Hyvärinen, Matti & Nikander, Pirjo & Ruusuvoori, Johanna (toim.) (2017): Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (2012): *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (2017): *Tasavalta. Sodan jälkeisen Suomen kaudet ja trendit*. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2007): *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press, 164–181.
- Buchanan, James M. (1984): *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. Teoksessa Buchanan, James M. & Tollison, Robert D. (toim.) (1984). The theory of public choice - II. Ann Arbor: University of Michigan Press, 11–22.
- Castells, Manuel (2000): *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Dahler-Larsen, Peter (2005): *Vaikuttavuuden arviointi*. Helsinki: Stakes.
- Dunleavy, Patrik & Margetts, Helen & Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006): *New public management is dead: Long live digital-era governance*. Journal of Public Administration Research and Theory 16:3, 467–494.
- ELY-keskus (2016): *Hyvinvointia, kilpailukykyä, kestävää kehitystä*. Saatavilla: http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/78752/ELY%20yleisesitefi14092016_web.pdf?sequence=9 Luettu: 8.11.2017.
- Eräsaari, Leena (2011): *Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen*. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) (2011): *Sosiaalipolitiikka: Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 181–203.
- Fredriksson, Sami & Junnila, Maijaliisa (2012): *Tilaa- ja tuottaja -toimintatapa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Saatavilla: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90847/URN_ISBN_978-952-245-722-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu: 3.3.2017.
- Giddens, Anthony & Sutton, Phillip (2013): *Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2008): *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hood, Christopher (1991): *A Public Management for all Seasons?* Public Administration 69:1, 3–19.
- Hughes, Owen (2003): *Public management and administration: An introduction*. New York: Palgrave.

- Hyyryläinen, Esa (2004): *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Lähdesmäki, Kirsi (2011): *New public management. Näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon*. Julkaisussa Vuori, Jani & Virtanen Turo & Ahonen, Pertti & Syväjärvi, Antti & Vartianen, Pirkko (2011) *Suomalainen hallinnon tutkimus: Mistä, Mitä, Minne*. Tampere: Tampere University Press, 244–272.
- Juhila, Kirsi (2009): *Sosiaalityön selontekovelvollisuus*. *Janus* 17:4, 296–312.
- Julkunen, Raija (2006): *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2008): *Uuden työn paradoksit: Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista*. Tampere: Vastapaino.
- Junka, Teuvo (2010): *Valtionyhtiöt 1975-2008*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Karhinen, Joonas (2015): *Vanha ja uudistettu julkishallinto. Julkishallintomallien ilmeneminen aluehallintovirastojen henkilöstön kokemana*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.
- Koskiaho, Briitta (2008): *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa*. Tampere: Vastapaino
- Kulovaara, Kari (2016): *Uusi hallinta managerialismina*. Teoksessa Kulovaara, Kari & Nousiainen, Marko (toim.) (2016). *Hallinnan ja osallistamisen politiikat*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 22–64.
- Kuusi, Pekka (1968): *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo: WSOY.
- Lane, Jan-Erik (2000): *New public management*. Lontoo; New York: Routledge.
- Le Grand, Julian (1991): *Quasi-Markets and Social Policy*. *The Economic Journal* 101:408, 1256–1267.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003): *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Acta Wasaensia No 113.
- Lægreid, Per & Christensen, Tom (2007): *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. New York: Routledge
- Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto & Tiihonen, Seppo & Stenvall, Jari (2016a): *Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot*. Teoksessa Nyholm, Inga (toim.) (2016): *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma, 105–196.
- Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2016b): *Julkisen hallinnon uudistamista säätelevät toimintaympäristömuutokset ja kehittämisimpulssit*. Teoksessa Nyholm, Inga (toim.) (2016): *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma, 197–236.

- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Rajavaara, Marketta (2007): *Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2009): *Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV: Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla: <https://www.fsd.uta.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvalimotv.pdf> Luettu 20.7.2017.
- Sager, Fritz & Rosser, Christian (2009): *Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy*. *Public Administration Review* 69:6, 1136–1147.
- Salminen, Ari (2004): *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Matti (2005): *Tulosohjauksen käsikirja*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Sennett, Richard (2006): *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Suomentanut Kaisa Koskinen. Tampere: Vastapaino.
- Siltala, Juha (2008): *Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat*. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 36:6, 435–456.
- Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni & Nyholm, Inga & af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (2016): *Julkisen hallinnon kehitys Suomessa*. Julkaisussa Nyholm, Inga (toim.) (2016): *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma, 31–68.
- Sulkunen, Pekka (2006): *Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus*. Teoksessa Rantala, Katri & Sulkunen, Pekka (toim.) (2006): *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Temmes, Markku (2008): *Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat*. *Hallinnon tutkimus* 27:3, 69–79.
- Tirronen, Anniina & Rannisto, Pasi-Heikki (2016): *Tulosperusteinen hankinta Suomessa*. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki & Tienhaara, Piia (2016): *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere: Tampere University Press, 163–192. Saatavilla: <https://tampub.uta.fi/handle/10024/100355> Luettu. 27.11.2017.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Vakkuri, Jarmo (2009): *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana –käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009): *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 11–30.

- Valtioneuvosto (2018): *Kasvupalvelujen palvelukuvaukset - Kasvupalvelut maakunnassa vuodesta 2020 eteenpäin*. Saatavilla: <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4064731/Kasvupalvelujen+palvelukuvaukset.pdf/3957d11f-c92c-49ec-bdf0-4ac1ca970d04/Kasvupalvelujen+palvelukuvaukset.pdf.pdf>. Luettu: 19.11.2018.
- Vartola, Juha (2009): *Byrokratia modernin hallinnan muotona*. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Juventes Print, 13–43.
- Vartola, Juha (2011): *Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä*. Teoksessa Virtanen, Turo & Ahonen, Pertti & Syväjärvi, Antti & Vartiainen, Pirkko & Vartola, Juha & Vuori, Jari (toim.) (2011): *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press, 25–72.
- Virtanen, Petri (2007): *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita publishing Oy.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010): *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014): *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- Weber, Max (1978): *Economy and society: An Outline of interpretive sociology. vol. 2*. California: Berkley.
- Wilson, Woodrow (1887): *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly* 2:2, 197–222.
- Yliaska, Ville (2014): *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into.
- Yliaska, Ville (2017): *Tehokkuustalouden lähihistoria*. Julkaisussa Eskelinen, Teppo & Harjunen, Hannele & Hirvonen, Helena & Jokinen, Eeva (toim.) (2017): *Tehostamistalous*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 33–52.

Virallislähteet ja verkkosivut

- Hallintolaki 434/2003. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. Luettu: 1.7.2017.
- Hallituksen esitys 15/2017: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Saatavilla: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029>. Luettu: 12.7.2017.
- KEHA-keskus (2018): *Toimintamme*. Verkkosivu. Saatavilla: <http://www.keha-keskus.fi/toimintamme/>. Luettu: 11.3.2019.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017): *ELY-keskusten tulosohejaus*. Verkkosivu. Saatavilla: <https://tem.fi/ely-keskusten-tulosohejaus>. Luettu: 10.10.2017.

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018a): *Maakuntauudistus ja kasvupalvelut*. Verkkosivu. Saatavilla: https://tem.fi/maakuntauudistus_Luettu: 20.11.2018.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018b): *Kasvupalvelut*. Verkkosivu. Saatavilla: <https://tem.fi/kasvupalvelu-uudistus>. Luettu: 20.11.2018.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018c): *Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen*. Verkkosivu. Saatavilla: <https://tem.fi/palvelujen-jarjestaminen-ja-tuottaminen>. Luettu: 20.11.2018.
- Valtioneuvosto (2019): *Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus ajetaan hallitusti alas – tehtyä työtä voidaan hyödyntää*. Tiedote. Saatavilla: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/sipilan-hallituksen-maakunta-ja-sote-uudistus-ajetaan-hallitusti-alas-tehtya-tyota-voidaan-hyodyntaa Luettu: 11.3.2019.
- Valtiovarainministeriö (2017): *Hallinnon rakenteet*. Verkkosivu. Saatavilla: <http://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet>. Luettu: 14.11.2017.
- Valtiovarainministeriö (2018): *Valtion aluehallinto*. Verkkosivu. Saatavilla: <https://vm.fi/aluehallinto>. Luettu: 21.9.2018.

Haastattelut

- Haastateltava 1: Haastattelu 26.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 2: Haastattelu 26.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 3: Haastattelu 27.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 4: Haastattelu 27.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 5: Haastattelu 28.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 6: Haastattelu 28.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 7: Haastattelu 29.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.
- Haastateltava 8: Haastattelu 29.9.2017. Aineisto tekijän hallussa.

LIITTEET

Haastattelurunko

Teema: Työhistoria ja koulutustausta

- Koulutus
- Työkokemus muualla?
- Työura ELY:llä
- Hallinnon muutokset

Teema: Työtehtävät ja tehtävissä käytettävät resurssit sekä resurssipolitiikka.

- ELY-keskuksen rooli ja oma asema organisaatiossa
- Sopimukset?
- Resurssien käyttäminen
- Organisaation sisäiset tarkastukset/valvonta ja raportointi
- Mittaaminen ja arviointi osana työtehtäviä ja toimintaa?

Teema: Vastuut, velvollisuudet ja arvot toiminnassa

- Mitkä arvot näyttäytyvät julkisessa toiminnassa?
- Taloudellisuus
- Tehokkuus
- Vaikuttavuus
- Toimintavapaus ja tilivelvollisuus?
- Muut vastuut

Teema: Suhteet muihin organisaatioihin, yksiköihin ja poliittisiin toimijoihin

- Politiikka
- Muut virastot ja julkiset toimijat, ministeriöt
- Yksityinen sektori
- Kansalaiset, asiakasnäkökulma?