

Lectio praecursoria: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen

Kirsi Lähdesmäki

”Tehdä enemmän vähemmällä”-periaate kiteyttää julkisen hallinnon uudistamislinjan, jota on noudatettu sekä meillä Suomessa että monissa muissa reformeja toteuttaneissa maissa. Julkisen sektorin uudistukset länsimaissa ulottuvat reilun parinkymmenen vuoden taakse.

Uudistuksia tarvittiin, koska julkinen byrokratia oli paisunut liian suureksi, se toimi tehottomasti ja resursseja tuhlaillen, kansalaiset olivat tyytymättömiä julkisiin palveluihin ja verotaakkaan. Vaikea talouden tilanne pakotti supistamaan menoja. Julkisen sektorin rajojen takaisinviertämistä vaadittiin poliittisessa retoriikassa. Positiivisessa hengessä, kansainväliset kokemukset viestittivät menestyksellisen ja dynaamisen julkisen hallinnon uudelleen rakentamista. Mielenkiintoista on, että uudistamisen tavoitteet ja tehdyt ratkaisut ovat samankaltaisia eri maissa.

Reformi käsitteenä merkitsee uudistusta, hyödyllistä ja toivottua muutosta. Sille on ominaista kehittämistoiminnan suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus. Reformien onnistunut toteuttaminen edellyttää poliittista tukea ja jatkuvuutta. Meillä puhutaan hallinnon uudistamisesta. Kyse on kuitenkin laajemmin julkisen sektorin uudistamisesta, joka on kohdistunut sekä hallintoon että palvelujen tuotantoon.

Vaatus kooltaan pienemmästä ja silti paremmin palvelevasta hallinnosta on merkinnyt uuden johtamisajattelun omaksumista. Tutkimukseni käsittelee New Public Managementtiä (NPM) johtamisdoktriinina ja sen keskeisiä periaatteita valtion keskushallinnon reformeissa Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. NPM:n keskeisiksi periaatteiksi täsmentyvät tehokkuusperiaatteet, julkinen yrittäjyys ja tulosvastuu.

NPM:n voidaan nähdä rakentuvan joidenkin teoreettisten lähestymistapojen perustalle, kuten tieteellinen liikkeenjohto, managerialismi ja julkinen valinta. Tieteellisen liikkeenjohdon vaikutteita ovat mm. työsuoritusten mittaaminen ja palkitseminen tuloksen perusteella. Julkisen valinnan keskeisenä sanomana NPM:lle on julkisen sektorin supistaminen ja poliittisen ohjauksen vahvistami-

nen hallinnossa. Managerialismi korostaa ammattimaista johtamista ja yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkiselle sektorille. Lisäksi eri maiden hallintoreformit ovat vaikuttaneet NPM-doktriinin muotoutumiseen.

NPM:n periaatteiden mukaan ammattimaiseen johtamiseen voidaan hakea mallia yritysjohtamisesta. Uskotaan, että paremmalla johtamisella lisätään tuottavuutta ja kansalaisten verorahoille saadaan enemmän vastinetta. Julkisen hallinnon roolia palvelujen tuotannossa voidaan pienentää ja antaa tilaa markkinamekanismeille. Tulosjohtamisella voidaan lisätä virastojen ja niiden johdon toimintavapautta ja tiukentaa tulosvastuuta.

Laajan innostuksen lisäksi NPM on saanut osakseen myös kritiikkiä. Sitä on kritisoitu ensinnäkin siitä, että se pyrkii tarjoamaan yleispäteviä ratkaisuja kaikenlaisiin johtamisongelmiin. Yksityisen sektorin johtamismallin ihannoitua ei aina ole pidetty hyvänä. Markkinaistamisajattelu ja -toimenpiteet ovat kritiikin mukaan omiaan heikentämään julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja tasa-arvoisuutta sekä virkamiesten toiminnan eettisyyttä. Saatetaan myös pelätä, että tehokkuusperiaatteiden soveltaminen, julkisten menojen ja tehtävien supistaminen vaarantaisivat ns. perinteisten julkisen sektorin arvojen, kuten tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista. On myös kysytty, että onko NPM:llä ollut sittenkään riittävästi vaikutusta, kun julkiset menot vain kasvavat ja yhteiskunnalliset ongelmat lisääntyvät? Vaihtoehtoisten lähestymistapojen esittäjät ovat silti harvassa.

NPM tarjoaa mielenkiintoisen lähestymistavan julkisen hallinnon uudistamiseen. Tutkimuksessani haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin: 1) Mitä New Public Management johtamisdoktriinina on? 2) Miten NPM määrittelee julkisen hallinnon ja johtamisen reformeja? 3) Mitkä tekijät vaikuttivat siihen, että NPM muodostui tärkeäksi uudistuksia ohjaavaksi doktriiniksi? NPM:n määrittelemää hallintoa ja johtamista ymmärretään ja tulkitaan tehokkuusperiaatteiden, julkisen yrittäjyyden ja tulosvastuun ulottuvuuksien ja kriteerien

kautta.

Tehokkuusperiaatteiden sanoma on, että julkista hallintoa ja taloutta tulisi tarkastella tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein. Niihin liittyvät myös vaatimukset julkisen sektorin koon pienentämisestä ja julkisten menojen radikaalista supistamisesta. Toisena ulottuvuutena on julkinen yrittäjyys. Terminä se on vielä vakiintumaton. Sillä voidaan tarkoittaa sitä, että julkisten virastojen ja laitosten tulee omaksua yritysmäisempi toimintaote ja että keskeisten toimijoiden toimintavapautta lisätään. Tulosvastuu pitää sisälleen poliittisen ohjauksen vahvistamisen, virastojen tulosvastuun täsmentämisen, palkkioiden ja sanktioiden käyttämisen tulosten arvioinnissa sekä johdon vastuun tulostavoitteiden saavuttamisessa. Tällaisen tarkastelukehikon kautta pyrittiin lähestymään empiiristä tutkimuskohdetta ja hahmottamaan, mitä NPM on kansainvälisessä kontekstivertailussa ja esimerkeissä, sitten erityisesti Suomen tapauksessa poliittisessa kentässä, reformeissa sekä asiantuntija-arvioissa.

Tutkimuksen keskeinen lähdemateriaali muodostui aiheesta tehdyistä tutkimuksista ja kirjallisuudesta, virallisistä lähteistä sekä organisaatioiden tuottamista dokumenteista. Kirjallisen aineiston tulkinnan rinnalla on käytetty uudistajaeliitin eli huippuvirkamiesten ja johtavien poliitikkojen haastatteluita ja arvioita NPM-reformeista Suomessa. Niiden kautta pyrittiin muodostamaan hallintopoliittinen tulkinta uudistamisen yleislinjauksista.

Uudistamisessa on kyse myös hyvien kansainvälisten esimerkkien soveltamisesta. Mielenkiintoista on, että Suomi on omaksunut anglo-saksisten maiden uudistukset reformityönsä vertailukohteiksi. Hyviä esimerkkejä on haettu mm. Uudesta-Seelannista, Australiasta, Isosta-Britanniasta, Kanadasta, Alankomaista ja Tanskasta. OECD:n PUMA komitea on ollut hyvä tiedonlähde. Kansainvälistymiskehitys ja muiden maiden esimerkit vaikuttivat voimakkaasti siihen, että tehokkuusperiaatteet, uudet organisaatiomuodot sekä tulosvastuun parantaminen otettiin poliittiselle uudistusagendalle Suomessakin. 1990-luvun alun talouden laman myötä julkisten menojen supistaminen tuli välttämättömäksi.

Hallintokulttuurin muutos on ollut merkittävä. Julkisen hallinnon supistamista tärkeämpi tavoite on ollut se, että hallinto palvelisi paremmin. Tehokkuusperiaatteet ovat tulleet julkiseen hallintoon jäädäkseen. Modernia hyvää hallintoa voisi luonnehtia tasapuoliseksi, palvelevaksi ja tulokselli-

seksi.

Uudistukset tarvitsevat toteutuakseen vahvaa poliittista vetoa. Sitä on Suomesta löytynyt 1980-luvun lopulta lähtien. Uudistamisen aika oli tullut. Keskeisistä uudistuksista on vallinnut vahva yksimielisyys hallitusten vaihtumisesta huolimatta. Keskushallinnon uudistamista Suomessa voidaan luonnehtia pragmaattiseksi, rationaalista lähtökohdista nousevaksi hallintokoneiston kriittiseksi uudelleenarvioinniksi. Muutoksen välttämättömyys on nähty myös hallintokoneiston sisällä.

Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat pienentäneet virastovaltiota. Kyse on eräällä tapaa pikemminkin henkisestä muutoksesta kuin konkreettisesta virastojen vähenemisestä. Julkisen yrittäjyyden ilmentymä on ollut myös se oivallus ja muutos, että kaikkia julkisia palvelutehtäviä ei tarvitse hoitaa virastomuodossa, vaan ne voidaan viedä markkinoille. Valtionyhtiöiden yksityistäminen on ollut Suomessa 1990-luvun loppupuolen ja 2000-luvun alun ilmiö. Tehdyissä ratkaisuissa korostuvat linjausten ja toimenpiteiden käytännöllisyys ja tapauskohtaisten ratkaisujen hakeminen.

Tuloskulttuurissa toimiminen on muuttanut kuvaa virkamiehestä. Innovatiivinen, palveleva, tuloskeskeinen osaja sopivat modernin byrokraatin ihanneominaisuuksiksi. Julkisen sektorin henkilöstön vaihtuvuus kasvaa kymmenen vuoden sisällä mm. eläköitymisen kautta. Hyvistä ja osavista työntekijöistä tullaan käymään kilpailua. On aiheellista kysyä, miten heitä johdetaan ja kannustetaan.

Tulosvastuun lisäämistä hallinnossa on pidetty yhtenä tärkeimmistä uudistustavoitteista. Tulosohjauksella ja -johtamisella on onnistuttu lisäämään kustannustietoisuutta ja kiinnittämään huomiota toiminnan tuloksiin. Uudistamisen uskottavuuteen vaikuttaa lopulta kuitenkin se, miten virastojen ja niiden johdon vastuu tuloksista täsmennetään.

Lectio praecursoria perustuu HTL Kirsli Lähdesmäen 16.6.2003 Vaasan yliopistossa tarkastettuun väitöskirjaan "New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Väitöskirja kuuluu hallintotieteen alaan.