

Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa

Arto Haveri

ABSTRACT

The New Public Management and Local Government Reforms in Finland

This article deals with New Public Management as a management doctrine and how it is applied in local government reforms in Finland. Since the end of 1980's, the Finnish local government - as well as the whole public sector - has been reformed more than ever before during the history of sovereignty. At the same time, New Public Management has emerged as internationally dominant public sector management doctrine. The study shows that the principles of New Public Management are clearly visible in the most important local government reforms in Finland. Such NPM themes, like decentralisation, lightening of the bureaucracy, empowerment of market mechanisms, decreasing of regulation and a shift from input budgeting to a stronger focus on results are also the main means of the Finnish reforms. On the other hand, means like decentralisation and decreasing of regulation could also be interpreted as merely an effort to strengthen the municipal autonomy - a feature, which is typical and widely legitimated in the values of the Finnish public administration.

JOHDANTO - BYROKRATIASTA UUTEEN JULKISJOHTAMISEEN

Suomen kunnallishallinto kuten valtionhallintokin on 1980-luvun lopulta alkaneen runsaan kymmenen vuoden aikana uudistunut voimakkaammin kuin koskaan itsenäisyyden aikana. Uudistumista on tapahtunut sekä sisältäpäin että erilaisten ulkoa päin liikkeelle pantujen reformien eli hallinnonuudistusten seurauksena. Reformeihin sisältyvä ajatus uudistamisesta näyttää seuraavan kansainvälisten esikuvien mukaisesti uuden julkisjohtamisen oppeja hallinnon uudista-

misesta. Kunnallisessa johtamisessa onkin käynnissä muutos, jota voidaan luonnehtia tyypiltään paradigmaattiseksi; pitkään vallalla ollut byrokraattis-legalistinen hallintoparadigma on siirtynyt ja siirtymässä syrjään uuden julkisjohtamisen tieltä.

Tässä artikkelissa tarkastelun kohteena on kunnallisen johtamisen muutos. Ensinnäkin se, millaisesta muutoksesta on kysymys ja toiseksi se, miten uuden julkisen johtamisen doktriinit ovat nähtävissä kunnallishallinnon reformeissa. Tarkastelun kohteena ovat sellaiset hallintouudistukset - tai reformit, jotka ovat keskushallinnon liikellepanemia uudistuksia ja luonteeltaan koko maahan, sen kaikkiin kuntiin joko suoraan kohdistuvia, tai sellaisia että niillä on merkittäviä heijastusvaikutuksia kunnallishallintoon. Koska hallintojärjestelmä on perusteiltaan legalistinen ja se on perinteisesti ollut keskushallintojohtoinen, keskushallinnon aloitteesta toteutettavat hallintouudistukset ovat itsehallinnosta huolimatta tärkeitä myös kunnallishallinnossa. Kunnallishallinnon organisaatioiden on vaikea uudistua sisäisesti kovin tehokkaasti, ellei niille keskushallinnon taholta anneta siihen mahdollisuuksia muuttamalla lainsäädäntöä tai vähentämällä keskitettyä ohjausta.

Näiden ylhäältä ohjattujen hallintouudistusten rinnalla kunnallishallinnossa on luonnollisesti käynnissä useita sisäsyntyisiä ja eri suuntaankin vaikuttavia uudistumisprosesseja, joissa keskeisessä roolissa ovat ne erilaiset uudet innovaatiot ja toimintatavat joita kunnissa otetaan käyttöön. Hallintoreformit ovat vain osa kunnallishallinnon uudistumista eikä muutos koskaan ole pelkästään yksisuuntainen tai yksinkertainen. Kunnallishallinto edustaa yhteiskunnassa variaatiota siinä kun valtionhallinto edustaa yhdenmukaisuutta. Kunnallishallinnossa on jo tämän luonteensa vuoksi käynnissä useita ja osin erisuuntaisia muutosprosesseja. Näillä kuntien omilla innovaatioilla ja aktiivisuudella on huomattava merkitys, ja ne voivat selittää sitä miksi joitakin asioita osataan ja kyetään tekemään joissakin

kunnissa paremmin ja tehokkaammin kuin toisissa, vaikka toiminnan lähtökohdat sinänsä olisivat hyvin samanlaisia. Tämä kuntien sisäinen, alhaalta ylöspäin tapahtuva uudistuminen on kuitenkin rajattu tämän kirjoituksen ulkopuolelle. Artikkelissa ei näin ollen anneta vastausta siihen, miten yleisesti kunnat todella käyttävät uuden julkisen johtamisen mukaisia toimintatapoja. Tätä teemaa on tarkastellut Ståhlberg useissa julkaisuissaan (Klausen & Ståhlberg 1998; Ståhlberg 1998; Ståhlberg 1999) ja todennut mm. että uutta julkisjohtamista sovelletaan melko vaihtelevasti ja vastaus riippuu siitä, nähdäänkö se yhtenäisenä ja rajattuna teoriana vai ei (Klausen & Ståhlberg 1998, 194-195). Yhtäältä tuloskeskeisyys, kilpailu, valinnanvapaus, uudet ohjausmallit ja privatisointi ovat uuden julkisjohtamisen mukaisia kehittämisideoita, joita sovelletaan, mutta toisaalta kunnallishallinnossa käytetään toimintamalleja, jotka eivät ole NPM-mallin mukaisia vaan monet niistä jopa vastakkaisia sen periaatteille.

UUDEN JULKISJOHTAMISEN DOKTRIININ TAUSTA

Uusi julkisjohtaminen, joka on tunnetumpi englanninkielisenä New Public Managementinä (NPM), on 1980-luvulta lähtien laajentunut liikkeeksi, joka vaikuttaa vahvasti julkisen sektorin organisaatioiden tutkimiseen ja kehittämiseen. Alkujaan UJJ on lähtenyt liikkeelle lähinnä anglosaksisissa maissa ja sen vaikutus onkin ollut hyvin voimakas Uudessa-Seelannissa, Australiassa, Isossa Britanniassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Kansainvälistymiskehityksen myötä UJJ:n johtamisopit ovat levinneet myös anglosaksisten maiden ulkopuolelle sekä tutkijoiden töissä että käytännön sovelluksina siten että eri maiden hallintoreformit muistuttavat toisiaan varsinkin strategiatasolla (ks. Pollitt et. al. 1997, 41; Gaiden 1999). UJJ:n leviäminen kertonee osaltaan yhteisistä tutkijoiden sekä hallintoreformien toteuttajien välillä eri maissa (ks. Savoie 1994; König 1996). Ei liene liioiteltua väittää että UJJ-liike on vakiintunut johtavaksi ja vaikutusvaltaiseksi, etenkin länsimaiden hallinnon uudistuksia ohjauksiksi hallitsevaksi ajattelumalliksi (ks. esim. Hood 1996; Pollitt 1993 ja Pollitt et. al. 1997;25; Temmes ja Kiviniemi 1997, 21), vaikka sen soveltamisessa on suuria eroja eri maiden välillä. Esim.

Saksassa, Itävallassa ja Ranskassa sen vaikutus on jäänyt toistaiseksi melko vähäiseksi.

Temmesen (1998, 443-453) mukaan Suomi on ollut 1990-luvulla johdonmukaisin ja päättävaisin UJJ:n soveltaja Pohjoismaista. Suomen hallinnon kehittämisessä kansainvälistyminen alkoi 1980-luvulta lähtien näytellä entistä suurempaa roolia. Hallinnon juristidominanssille oli syntynyt hallintokulttuurinen oppositio (ks. Temmes, 1994 42), joka etsi uudistusta ohjaavia periaatteita organisaatioteorioista ja liikkeenjohdon esikuvista. Oli luonteavaa hakea näitä esimerkkejä ja ohjausta kansainvälisestä keskustelusta ja muissa maissa toteutettavista hankkeista.

Onko UJJ ohjekokoelma, ideologia, oppi, teoria vai peräti paradigma, joka on astunut kriisiytyneen perinteisen julkisen johtamisen tilalle tutkimusta ohjauksiksi "megateoriaksi"? Aihetta koskevassa kansainvälisessä keskustelussa kysymyksestä ei näytä vallitsevan yksimielisyyttä, vaan näkemykset poikkeavat voimakkaasti toisistaan. Esimerkiksi Hood (1991) kutsuu UJJ:ta doktriiniksi, Pollitt (1993) puolestaan ideologiaksi, Aucoin (1990, 116) näkee siinä yhdistyvän sekä tieteellisiä että ideologisia dimensioita ja Osborne ja Gaebler (1992) nimittävät sitä uudeksi globaaliksi paradigmaksi. Gow & Dufour 2000 päätyvät puolestaan analyysissään siihen, että UJJ:ta voidaan pitää epistemologisin perustein ja sen synnyttäneen tiedeyhteisön näkökulmin paradigmatena. Toisaalta he näkevät että UJJ ei kuitenkaan perustu selkeään yhtenäiseen teoriaan tai tarkkaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen eivätkä sen esikuvat nouse teoriasta.

Tarkasti ottaen uudessa julkisjohtamisessa on mahdollista nähdä useita erilaisia suuntauksia tai variaatioita. Ferlie ja kumppanit (1996) erottavat siinä tehokkuusorientaation ajaman suuntauksen, hajauttamissuuntauksen, organisaatioiden menestystekijöihin kytkeytyvän ja "malli neljän", joka kohdistaa huomionsa palveluiden laatuun, palvelun käyttäjän näkökulmaan ja demokratiaan. Vastaavasti Lowndes (1999) löysi paikallishallinnon johtajien soveltamassa uudessa johtamisessa kolme orientaatiota: tehokkuusorientaation, markkinaorientaation ja käyttäjäorientaation.

Uuden julkisjohtamisen ydintä lähestyvä tutkija joutuukin helposti hämmennyksiin. Tämä johtuu monista seikoista, etenkin siitä että UJJ:lla ei ole selkeätä yhtenäistä lähtökohtaa, henkilöä tai tutkimusryhmää, joka olisi lausunut liikkeen kes-

keiset teesit ja teoreettiset taustaolettamukset. Lähtökohtia on sen sijaan mahdollista paikantaa useisiin eri teorioihin, etenkin julkisen vallinnan teoriaan (Buchanan 1975, 1977, 1986, 1989 ja Tullock 1965; Niskanen 1971 ja 1975), managerialismiin sekä yleensä yksityisen sektorin johtamis- ja laskentamallien jäljittelemiseen (Peters 1987; Peters & Waterman 1982; CEPP 1994; Kanter 1989). Vastaavasti myös UJJ:n teesit on kasattava kokoon useista eri lähteistä, vaikka joitakin julkaisuja kuten Osbornen ja Gablerin "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" (1992) tai Yhdysvaltain liittovaltion raporttia "Creating a government that works better and costs less: report of the National Performance Review" (Gore 1993) voidaan pitää alan merkkiteoksina.

Borins (1994, 4) toteaaakin että vaikka uuden paradigman osat liittyvät toisiinsa, "siinä ei ole olemassa selvää ideoiden hierarkiaa eikä yhtä pääperiaatetta, joista muut voitaisiin johtaa". Vertailukohtana tässä on byrokratiamallin mukainen julkishallintojärjestelmä, jonka keskeiset lähtökohdat ja teesit voidaan edelleen paikantaa Weberin byrokratiateoriaan. Hämmennystä lisää myös se kehityspolku, jonka kautta UJJ on saanut nykyisen muotonsa. Kehittelyssä sekä akateeminen tutkijayhteisö, poliitikot että käytännön virkamiehet ovat edenneet "käsi kädessä" mikä näkyy esimerkiksi case-tutkimusten ja parhaiden käytäntöjen (benchmarking) merkittävässä roolissa tiedon luomisessa ja välittämisessä. Bozeman (1993, 31) kutsuu tätä orientaatiota viisauskirjallisuudeksi (wisdom literature), joka nojaa systemaattisesti raportoituihin henkilökohtaisiin kokemuksiin, synteisiin, näkemyksiin ja muihin systemaattisiin, mutta vähemmän teoreettisiin lähestymistapoihin.

Vuonna 2000 julkaisemassani monografiassa "kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi", määrittelin vielä UJJ:n varovasti nimittämällä sitä "kokoelmaksi ohjeita siitä, minkälaista julkisen johtamisen tulisi olla, jotta se olisi hyvää". Nyt olisin valmis menemään astetta pidemmälle. Edellä esitetyistä ystävistä uuden julkisjohtamisen nimittäminen paradigmatyypiksi on kyseenalaista puhtaasti tieteellisessä Kuhnlaisessa mielessä. Toisaalta siinä on edellä esitelty mukaisesti nähtävissä piirteitä, joiden perusteella sen nimeäminen pelkäsi ohjekokoelmaksi olisi aliarviointia. Uuden julkisjohtamisen mukainen ajattelumalli myös selvästi ohjaa kunta- ja valtio-organisaati-

oita koskevaa tutkimusta tällä hetkellä monissa maissa. Jo arviointitutkimuksen ja arvioinnin käytön laajentuminen on eräänlainen osoitus uuden julkisjohtamisen ajattelumallin merkityksestä. Uusi julkisjohtaminen on myös antiteesi monissa maissa hallitsevina olleille julkisen hallinnon piirteille; sen puolestapuhujilla on yhteinen vihollinen, joka on perinteinen byrokratia ja hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä (Stoker 1999, 3; Gow & Dufour 2000, 578; Moe 1994, 111; Hood 1995,16).

Uuden julkisjohtamisen arvoperusta erottaa sen perinteisestä byrokratiasta ja hallinnollisesta päätöksentekojärjestelmästä heijastuen useimmissa käytännön hallintouudistuksiksi konkrētisoituissa malleissa (ks. esim. Marshall, 1998; Scott & Ball & Dale 2000). Keskeisiä UJJ-arvoja ovat taloudellisuus ja tehokkuus. Näiden ohella myös vaikuttavuus, joustavuus, dynaamisuus ja hyvä palvelu voidaan lukea UJJ-arvoihin (Keraghan, 1997, Dwivedi & Gow, 1999). Uuden julkisjohtamisen arvot näkyvät juuri siinä kritiikissä, jota se on suunnannut perinteistä public administration tyyppistä hallintoa vastaan ja jonka avulla se on noussut tälle vastavoimaksi. UJJ-kritiikin mukaan julkinen hallinto on yleensä tuhlailtavaa ja tehotonta, kritiikin mukaisia tarpeita ja ajattelumalleja voidaan yleisesti tiivistää seuraavasti:

- julkisten menojen kasvua on hillittävä
- tuottavuutta ja tehokkuutta julkisessa toiminnassa on lisättävä
- julkinen monopoli merkitsee tehottomuutta palveluissa: yksityistämistä ja kilpailuttamista on lisättävä
- value for money -ajattelu: verorahoille on saatava parempi vastike, julkisten palveluiden on oltava laadukkaita ja taloudellisesti tuotettuja
- tarjolla olevissa palveluissa on huomioitava yksilöllinen ajattelu ja tarpeet

(Ks. Butt & Palmer 1985, 3; Lähdesmäki 2000; Pollitt 1993, 28; Temmes 1998: 442.)

Perinteisen byrokratian heikkoudet ovat tarjonneet UJJ:n kritiikille hyvät lähtökohdat tulla kuulluksi eri maissa. Kuten Fox ja Miller (1995, 107) toteavat: "Ideas are brought into good currency through interaction in a particular setting with others." Näin on tapahtunut myös Suo-

nessa. Julkisen hallinnon järjestämiselle on aina 1990-lukuun saakka ollut tyypillistä byrokraattis-legalistinen hallintoajattelu, jonka dysfunktioihin uudistajien on ollut helppo iskeä. Hyvä esimerkki tästä perinnöstä on jäykkä virkamiesjärjestelmä koukeroisine palvelussuhde-ehtoineen (ks. Temmes, 1994, s. 41–42). Toisaalta myös Suomen lama ja siihen liittynyt julkisen talouden kriisi loivat otollista maaperää uudistusajattelulle.

On vaikea kieltää, etteikö byrokraatiin kohdistetussa kritiikissä olisi paljon todellista sisältöä. Julkisten menojen kasvu on ollut myös Suomessa voimakasta aina 1980-luvun lopulle saakka. Myös julkisten palveluiden laadussa on ollut ja on edelleen kehittämisen varaa: byrokraattisen hallinnon perustuminen epäluottamukseen ja kontrolliin on johtanut raskaisiin ja aikaa vieviin menettelytapoihin sekä organisaation sisällä että suhteessa asiakkaisiin. Epäluottamus on tehnyt hallinnosta myös persoonattoman ja vaikeasti lähestyttävän - ei kansalaiskeskeisen. Selkeä kritiikin paikka on ollut byrokraattisten organisaatioiden heikossa kyvyssä korjata omaa toimintaansa, mikä johtuu organisaatioiden ja siellä toimivien yksilöiden oman päätösvallan puuttumisesta ja vähäisestä tai olemattomasta itseohjautuvuudesta. Byrokraattiset organisaatiot ovat heikkoja muuttamaan omia toimintatapojaan ja oppimaan. UJJ:n puolelta vähemmälle huomiolle jäänyt ilmeinen heikkous liittyy puutteisiin ihmisten viihtyvyydessä byrokraattisissa organisaatioissa (aiheesta: esim. Argyris 1990).

UUDEN JULKISJOHTAMISEN DOKTRIININ KESKEISET TEESIT

Vaikka UJJ on vaikeastimääteltävissä ja loke-roitavissa, sen keskeisistä strategioista ja hallinnon kehittämisen resepteistä näyttää vallitsevan jonkinlainen yhteisymmärrys. Seuraavassa on pyritty luomaan eräänlainen ideaalimalli uuden julkisjohtamisen strategioista ja keinoista hallinnon uudistamiseksi.

Strategiatasolla taloudellisuuden, tehokkuuden ja joustavuuden arvojen mukainen toiminta vaatii ensiksikin parempaa johtamista, jolla uskotaan olevan ratkaiseva merkitys julkisten organisaatioiden toimintaan (Pollitt 1984, 157; 1993, 49). Legalistisissa byrokraatioissa johtaminen on katsottu olevan paljolti sääntöjen ja määräysten

sanelemaa mekaanista toimintaa, jossa todelliselle johtamiselle jää vain vähän liikkumavaraa. Kaikki aiemmat ja käytössä olevat lähestymistavat on usein nähty joustamattomiksi, tehottomiksi, byrokraattisiksi ja ei-responsiivisiksi (Pollitt et. al. 1999). Siksi uuden julkisen johtamisen mukaisilla uudistuksilla on pystyttävä laajentamaan johtamisen mahdollisuuksia. Johtamisen tehostamisessa esikuvia on ollut luontevaa hakea yksityiseltä sektorilta, jossa johtamisopit ovat kehittyneet vähemmän byrokraattian ja legalismin tartuttamina. Johtamisen katsotaan olevan luonteeltaan yleistä; samanlaiset johtamisopit käyvät sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Pohjimmitaan tällainen yleinen johtamisoppi on hyvin yksisuuntaista; asioiden tekemistä niin nopeasti, halvalla ja tehokkaasti kuin mahdollista (Pollitt & Bouckaert 2000, 9). Siirtymistä byrokraatiasta uuteen julkiseen johtamiseen luonnehtiikin siirtyminen hallintovirkamiehistä (public administration) julkisiin johtajiin (public management).

Toiseksi taloudellisuuden ja tehokkuuden on katsottu vaativan yksilön näkökulman huomioimista ja yksilön valintojen mahdollistamista julkisissa palveluissa. Julkisen valinnan teorian mukaan julkisissa palveluissakin keskeisenä on oltava yksilön valinta. Olennaista on, miten yksilöt voivat tehdä todellisia ja vapaita valintoja käyttäessään julkisia palveluja (esim. Glatzer & Woods & Bagley 1977; Gewirtz & Ball & Bowe 1995; Ball & Bowe & Gewirtz 1994 ja 1995). Hallintoalamaisten sijasta yksilö nähdään asiakkaana, jonka valinnat vaihtoehtojen olemassaollessa takaavat myös julkisen palvelun tehokkuuden ja laadun (Stoker 1999, 3). Tästä lähtökohdasta huomio kiinnittyy toimintatapoihin, joilla lisätään kilpailua ja vähennetään julkisen sektorin monopoliasemia erilaisten palvelujen tuottamisessa ja jakelussa. Kilpailu on avainasana kustannusten alentamiseen ja parempiin standardeihin. Äärimmäisenä johtopäätöksenä on korostaa julkisten organisaatioiden riippuvuutta asiakkaistaan eli sitä että niiden aseman, tuloksellisuuden ja henkilöstön palkkauksen tulisi määräytyä niiden markkinakelpoisuuden perusteella. UJJ:n liittyikin näkemys, jonka mukaan monet julkiset organisaatiot voisivat rahan kuluttamisen sijaan ryhtyä itse ansaitsemaan sitä. Palvelujen rahoitus tulisi tapahtua mieluummin muuten kuin verorahoin, esimerkiksi markkinahintaisia käyttäjämaksuja käyttäen tai myymällä muuten sitä osaamista ja pääomaa, jota julkisiin

organisaatioihin on kertynyt.

Kolmantena, joskin osittain edellisiin liittyväna strategina on itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostaminen. Itseohjautuvassa, taloudellisesti itsenäisissä yksikössä resurssien käytön oletetaan olevan tehokasta, koska toiminnan säilyminen ja kehittyminen on kiinni omista toimenpiteistä.

Itseohjautuvuuden oleellinen tunnusmerkki onkin se, että itseohjautuvan yksikön menestyminen tai taantuminen on ulkoohjautuvaa suoremmin verrannollinen strategioiden tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen sekä henkilöstön työpanokseen. Organisaation ajatellaan olevan sitä tehokkaampi, mitä itseohjautuvampi se on, so. mitä enemmän se kokonaisuutena kykenee huolehtimaan toimintansa sopeuttamisesta ympäristön toimintaan ja mitä paremmin sen eri osat kykenevät itse ja oman toimintansa osalta ohjaamaan työtä ja tuotantoa organisaation tavoitteiden suuntaisesti (esim. Kanter 1989; Hoggett 1991).

Edelläkuvattujen strategioiden toteuttamiseksi voidaan hahmottaa seuraavankaltainen neljästä peruskeinosta syntyvä työkalupakki (vrt. Pollitt 1993 sekä Temmes & Kiviniemi 1997, 21; Stoker 1999, 3-5; Haveri 2000, 73-74; Naschold 1995)

Hajauttaminen sekä järjestelmä- että organisaatiotasolla

Hajauttaminen keinona liittyy erityisesti johtamisen mahdollistamiseen sekä johtamisen esteiden ja rajoitusten poistamiseen. Käytännössä hajauttaminen merkitsee byrokraattisen, tiukasti normiohjatun organisaation purkamista ja muokkaamista joustavammaksi, orgaaniseksi organisaatioksi.

Hajauttaminen on laaja käsite, yleisellä tasolla se määritellään muodollisen toimivallan siirroksi organisaation hierarkiassa ylhäältä alaspäin. On syytä erottaa kaksi erillistä, mutta toisiinsa vaikutussuhteessa olevaa prosessia. Ensimmäinen on järjestelmätasolla tapahtuva hajauttaminen, jossa toimivaltaa siirretään hierarkiassa ylempänä olevilta organisaatioilta alemmille organisaatiotasolle ja hallinnonalojen sisäistä valvontaa vähennetään uudistamalla budjetointikäytäntöjä, antamalla hierarkiassa alempana toimiville organisaatioille itsenäistä taloudellista valtaa sekä purkamalla normiohjausta ja muuttamalla sitä

informaatio-ohjaukseksi. Tähän voi liittyä myös suurten byrokraatioiden purkamista ja pilkkomista pienemmiksi yksiköiksi sekä vastaavasti pienten yksiköiden yhdistämistä toimintakykyisemmiksi suuriksi yksiköiksi silloin kun tähän nähdään olevan toiminnallisia perusteita. Laajoja byrokraattisia hallinnonaloja jaetaan tehtävä- ja asiakaskentiltään helpommin hallittaviksi palveluvirastoiksi (Iso-Britanniassa ns. Next-Step Agency), liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi. Järjestelmätason hajauttamisen tarkoituksena on organisaatioiden itseohjautuvuuden lisääntyminen antamalla yksittäisten organisaatioiden johtamiselle enemmän liikkumavaraa ja mahdollisuuksia järjestää toimintansa itse parhaaksi katsomallaan tavalla. Samalla näiden organisaatioiden johtaminen muuttuu luonteeltaan.

Toiseksi hajauttaminen voi olla organisaatiotason hajauttamista, jolloin komentoperusteisesta ja johtajakeskeisestä johtamisesta siirrytään hajautetumpaan ja verkostomaisempaan organisaatioon. Organisaation sisäinen hajauttaminen perustuu pohjimmitaan samoihin menetelmiin kuin järjestelmätason hajauttaminen; hierarkia-portaita ja sääntöihin perustuvaa ohjausta vähennetään ja päätösvaltaa jaetaan organisaation alemmilla hierarkiatasoilla toimiville henkilöille. Tämä voi tarkoittaa esim. muutosta, jonka seurauksena keskitason päällikkö voi käyttää rahaa tai suoraan palkata itselleen työntekijöitä tarvitsematta konsulttoida asiasta osaston johtajan kanssa.

Markkinamenetelmien soveltaminen

"Markkinaresepti" (Stoker 1999, 3-5) korostaa markkinamekanismien ja kilpailun tuomista mukaan julkisten palvelujen järjestämiseen. Markkinamekanismien käyttöönotossa on oleellista erilaisten julkisten monopolien altistaminen kilpailulle, julkisuuden ja tiedottamisvelvollisuuden lisääminen sekä asiakaspalautteen korostaminen. Palveluissa on otettava käyttöön erilaisia vaihtoehtoisia malleja, joita ovat palvelujen yksityistäminen ja yhtiöittäminen, kilpailuttaminen tai siirtäminen kokonaan markkinavoimien ohjattavaksi. Palvelujen tuotannon ohjaus on erotettava niiden tuottamisesta. Julkisorganisaatioiden roolia on ajattelutavan mukaan muutettava palvelujen tuottajista palvelujen järjestäjiksi. Hierarkiset suhteet tulee korvata sopimusjärjestelyillä.

Palvelujen tuottajia ja kuluttajia on tuotava yhteen luottamuksen, keskinäisen ymmärryksen ja jaetun eettisen ja moraalisen sitoutumisen pohjalta. Tavoitteena on antaa sekä tuottajille että kuluttajille enemmän mahdollisuuksia työskennellä tehokkaasti yhteistyössä.

Huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin panosten tai prosessin sijasta

Huomion kohdentaminen tuloksiin ja vaikutuksiin panosten ja prosessin sijasta on tärkeäksi nähty keino parantaa julkisen sektorin tehokkuutta (esim. Trosa 1994). Tämä edellyttää suoritusavoitteiden ja toiminnan tuloksia seuraavien suoritusindikaattorien sisällyttämistä johtamiseen sekä vastuuvellollisuuden omaksumista. Tähän kuuluvat yksityiseltä sektorilta omaksutut laskenta- ja budjetointimallit sekä yrittäjämäinen toimintatapa. Budjetointia ja laskentointia on kehitettävä niin, että ne parantavat resurssien allokoiminnin näkyvyyttä ja tulosorientaatiota (ks. Olson & Guthrie & Humphrey 1998). Palkitsemisen on perustuttava suoritteisiin, mitä paremmin työntekijä toimii tuloksellisesti, sitä enemmän hänen on saatava työstään palkkaa tai muuta etua.

Käytännössä tulosperusteinen ohjaus merkitsee myös arviointikriteerien kehittämistä ja soveltamista julkiseen toimintaan ja palveluihin. Toiminnan päämäärät ja tavoitteet tulee määrittellä mahdollisuuksien mukaan numeerisesti sekä asettaa tehokasta toimintaa kuvaavat mittarit.

Yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen

Yksityisen sektorin johtamismenetelmien seuraaminen tarkoittaa mm. joustavampia tapoja henkilöstöhallintoon ja -rekrytointiin, luopumista jäykästä virkamiesjärjestelmästä sekä sitä, että työnteon motivaatiota lisätään antamalla johtajalle käyttöön erilaisia uusia palkitsemisjärjestelmiä kuten suoritusorientoituneen yksilöllisen suorituskyvyn palkitsevan tulospalkkausjärjestelmän tai laatustandardien ja laatukäsikirjojen käyttöönoton.

Yksityisen sektorin johtamismenetelmien seuraaminen korostaa myös esimerkkiä näyttävän

ja visionäärisen johtajuuden merkitystä julkisten palvelujen uudistamisessa.

MITEN UUSI JULKISJOHTAMINEN ON HEIJASTUNUT SUOMEN KUNNALLISHALLINNON REFORMEISSA?

Seuraavassa tarkastellaan koko kunnallishallintoon vaikuttaneita valtioneuvoston liikkeellepanemia reformeja ja niihin sisältyviä orientaatioita. Näistä erityisen huomion kohteena ovat neljä tärkeintä uudistusta; vapaakuntakokeilu, kunta-laki, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sekä tulosohjaus ja -johtaminen.

Korkeimmalla poliittisella päätöksenteon tasolla hallinnon uudistaminen ajoittuu Holkerin ja Ahon sekä Lipposen ensimmäisen hallituksen toimikausiin. Holkerin hallituksen (1987-1991) aikana hallinnon uudistus nostettiin poliittisen agendan keskipisteeksi; hallinnon kehittäminen muodostui hallitusohjelman erääksi painopistealueeksi. Hallitusohjelmassa painotettiin hallinnon toimivuuden ja joustavuuden lisäämistä sekä hallinnon parempaa palvelukykyä ja tuottavuutta. Päätöksiä tehtiin mm. tulosohjauksen ja tulosbudjetoinnin käynnistämiseksi ja kuntien valtionosuuksien muuttamiseksi laskennalliseksi. Temmeksen ja Kiviniemen (1997, 18) mukaan koko julkisen hallinnon tasolla uudistuksen keskeisiä hankkeita olivatkin juuri tulosohjaus- ja tulosjohtamis-uudistus, valtionosuus-vapaakuntauudistus sekä liikelaitos-yhtiöittämisuudistus. Kaikki olivat valtioneuvoston liikkeellepanemia uudistuksia, joilla oli huomattavia heijastusvaikutuksia kunnallishallintoon.

Ahon hallituksen (1991-1995) aikana pääpaino oli hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämisessä sekä hallinnon hajauttamisessa ja keventämisessä. Laatukysymykset olivat myös mukana tavoitteissa, samoin tulos- ja markkinaohjauksen sovellukset käytännön toimintaan. Hallitusohjelmassa kiinnitettiin lisäksi huomiota Euroopan integraation ja kansainvälistymisen tuomiin uusiin vaatimuksiin. Lipposen ensimmäisen hallituskauden aikana hallinnon uudistamista jatkettiin pitkälti samoin painotuksin. Hallinnon tehokkuutta, toimivuutta ja palvelualltiutta haluttiin lisätä. Uutena korostuksena Lipposen ohjelmassa oli tavoite vahvistaa kaikilla hallinnontasoilla kansalaisten todellisia vaikuttamismahdollisuuksia ja hallinnon julkisuutta.

Keskeisenä lähtökohtana hallinnonuudistuksille voidaan pitää jo Hallinnon hajauttamiskomitean (KM 1986:12) työtä, jossa selkeästi nostetaan esiin tehokkuus- ja tuottavuustavoitteet hallinnon uusina keskeisinä arvoina. Selvitystyössä käytiin läpi koko hallintojärjestelmä kunnallishallinto mukaan lukien. Mietinnössä tehdyt ehdotukset merkitsivät sittemmin keskusvirastojen hallinnollisen ohjauksen lopettamista kunnissa (Nummela & Ryytänen 1993, 9).

Uudistusajatuksen konkretisoitumisen merkittävänä merkkipaaluna voidaan nähdä Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan perustaminen vuonna 1987. Ministerivaliokunnan ensimmäisessä periaatepäätöksessä (12.5.1988) listattiin peräti 24-kohtainen toimenpide- ja projektiluettelo keinoista, joilla oli tarkoitus vauhdittaa uudistamista. Periaatepäätöksen keskeisenä ideana oli korostaa hallinnon kansalaisia palvelevaa luonnetta (Temmes 1994, 51). Vuonna 1990 valmistuneessa asiakirjassa "Palvelevaan hallintoon" tätä luonnetta täsmennettiin siten, että tavoitteena on ns. asiakasnäkökulman mukaisen toimintaperiaatteen vahvistaminen kaikissa julkisissa palveluissa. 7.5.1992 annettu hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamisesta vastaa sisällöltään paljolti tätä asiakirjaa.

Valtioneuvoston vuonna 1993 tekemässä periaatepäätöksessä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi sekä kuntien maakuntatason päätöksenteon ja edunvalvonnan vahvistamiseksi on melko selkeästi ja kootusti ilmaistu ne hallinnon uudistusten tärkeimmät tavoitteet, joita on seuraavina vuosina ja koko 1990-luvulla pyritty toteuttamaan. Tavoitteena on hallinnon joustavuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden lisääminen, hallituksen toimintaedellytysten parantaminen sekä hallinnon ohjauksjärjestelmien selkeyttäminen (VM 1993, 7). Periaatepäätöksessä silmiinpistävää on, että tehokkuutta etsitään nimenomaan rakennetason muutoksilla ja hajauttamisella, muuttamalla mm. yksiköiden välisiä ohjauksuhteita ja lupajärjestelmiä.

Vapaakuntakokeilu

Kunnallishallinnon osalta uudistaminen käynnistyi konkreettisesti vapaakuntakokeilun myötä vuonna 1988. Tästä sai alkunsa monien uudistusten ketju, jossa uudistettiin kunnallislaki, kuntien valtiosuus- ja kirjanpitojärjestelmä sekä

käynnistettiin monia hankkeita osallistumisen ja palvelukyvyn parantamiseksi sekä luotiin edellytyksiä markkinamekanismeille. Suomen kunnallishallintoa uudistettiin 1990 -luvun reformeilla voimakkaammin kuin koskaan aiemmin itsenäisyyden aikana. Uudistamisen merkkipaaluja on koottu taulukkoon 1.

Nummela ja Ryytänen (1993, 29) mukaan vapaakuntakokeilu on nähtävissä koko julkisen hallinnon keskeisenä kehityskkeinona, jolla kunta muotoutuu hallintokoneiston kivijalaksi. Perusteita näkemykselle onkin olemassa sekä vapaakuntakokeilun käynnistämisen yhteydessä käydyssä keskustelussa että myöhempiä uudistuksia tarkasteltaessa. Monet keskeiset hallinnonuudistukset ovat jälkepäin jatkaneet vapaakuntakokeilun hengessä aloitettua uudistuspolitiikkaa.

Laki vapaakuntakokeilusta (29.7.1988/718) tiivistää vapaakuntakokeilun keskeisiksi pyrkimyksiä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen, kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisen, kunnallishallinnon tehokkuuden lisäämisen sekä palvelujen tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamisen. Lain perustelusta ja taustatyöstä voidaan nostaa esiin näkemyksiä, joissa palvelujen parantamispöykimystä terävöitetään näkemyksellä palveluhenkisyydestä. 10. elokuuta 1988 voimaan tullutta lakia sovellettiin aluksi valtioneuvoston valitsemiin vapaakuntiin ja vuodesta 1993 lähtien myös muihin kuntiin. Vapaakuntien valintapäätös tehtiin valtioneuvoston päätöksellä (8.12.1988), joten kysymyksessä oli selkeästi korkeimmalla poliittisella päätöksentekotasolla liikkeelle pantu uudistus. Mukaan oli valittu 56 kaupunkia ja kuntaa, joiden yhteenlaskettu asukasmäärä on lähes 2.5 miljoonaa, lisäksi oli liki parisataa hallinnonkokeilukuntaa, jolloin vapaakuntakokeilun piirissä oli yhteensä yli 3 miljoonaa kansalaista.

Lakia täydennettiin lailla vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä (16.6.1989/592). Lain mukaan vapaakunnat voivat siirtää muutoin valtion viranomaisille kuuluvia tehtäviä kunnissa päätettäväksi, organisoida toimintaa ja hallintoaan entistä vapaammin, kokeilla uusia kuntien yhteistyön muotoja tai saada poikkeamisoikeuden säännöksistä tai määräyksistä.

Vapaakuntakokeilun keskeisenä orientaationa voidaan nähdä hallinnon hajauttaminen. Tämä kohdistui ensiksikin valtion ja kuntien väliseen

Taulukko 1. Kunnallishallinnon uudistamisen keskeisiä merkkipaaluja.

Merkkipaalu	Linjaus	Keskeiset tavoitteet kunnallishallinnon uudistamisen näkökulmasta
1986 Peruslinjauksia hajauttamisesta ja hallinnon keventämisestä	Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö	<ul style="list-style-type: none"> - Hallinnon rakenteiden keventäminen - Hallinnon hajauttaminen - Tehokkuus ja tuottavuus
1987 Holkerin hallitus Hallinnon kehittämisen "suuri harppaus" alulle	Holkerin hallituksen ohjelma	<ul style="list-style-type: none"> - Tuottavuuden ja palvelukyvyyn kohottaminen - Keskusvirastojen yhdistäminen
1989 Vapaakuntakokeilu Kunnallishallinnon uudistamisen vyöry liikkeelle	Laki vapaakuntakokeilusta 29.7.1988	<ul style="list-style-type: none"> - Kuntien itsehallinnon syventäminen
28.6.1990 Valtionosuusuudistuksen liikkeellelähtö	Lait 688, 705 ja 733/92 Uusi valtionosuusjärjestelmä voimaan	<ul style="list-style-type: none"> - Kuntien päätösvallan, vastuun ja vapauden lisääminen
1990 Palveluorientaation korostaminen	Palvelemaan hallintoon – raportti julkisen hallinnon uudistamisen tavoitteista	<ul style="list-style-type: none"> - Palvelukyvyyn kehittäminen - Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen
1991 Ahon hallitus Huomiota tuloksellisuuteen, palvelukyvyyn ja päätösvallan alueelliseen hajauttamiseen	Ahon hallituksen ohjelma	<ul style="list-style-type: none"> - Hallinnon keventäminen ja palvelun laatu - Tuottavuuden ja palvelukyvyyn parantaminen - Maakuntahallinto
1993 Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen lähtökohdat	Laki alueiden kehittämisestä (1135/93) VNP keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.6.1993	<ul style="list-style-type: none"> - Hallinnon keventäminen, yksinkertaistaminen ja kokoaminen - Alueiden omaehtoisen kehityksen edistäminen - Päätösvallan lisääminen kunta- ja aluetasolla
1993 Kunnallislain kokonaisuudistus Vapaakuntakokeilusta saatujen kokemusten perusteella uudistamisen jatkaminen	Kunnalliskomitean komiteamietintö 1993 Kuntalaki voimaan 1995	<ul style="list-style-type: none"> - Kuntien päätösvallan lisääminen - Päätösvallan delegoimisen joustavoittaminen
1995 Lipposen I hallitus Huomiota kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja hallinnon julkisuuteen	Lipposen hallituksen ohjelma	<ul style="list-style-type: none"> - Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet - Hallinnon avoimuus ja julkisuus

suhteeseen poistamalla alistusvelvollisuus ja vähentämällä muutenkin keskushallinnon sääntöjä ja määräyksiä. Toiseksi hajauttaminen kohdistui kunnallishallinnon sisälle siten että kunnille annettiin vapaus organisoida toimintaansa uudella tavalla mm. mahdollistamalla työn ja tehtävien jakaminen uudelleen eri lautakuntien välillä sekä antamalla vapaus kunnan osa-alueitaisten lautakuntien, johtokuntien tai muun viranomaisen perustamiseen. Vapaakuntakokeiluun saakka kunnallishallintoa valvottiin ja ohjattiin yhtenäisin keskushallinnon säännöin ja määräyksin. Vapaakuntakokeilu oli keskeinen tekijä, joka auttoi murtamaan toimintamallia antaessaan kunnille vapauden organisoida omaa toimintaansa.

Vapaakuntakokeilun aikana vaikutettiin voimakkaasti lainsäädäntöön hallinnon järjestämisen esteiden poistamiseksi ja kunnat osallistuivat itse aktiivisesti sääntelyn purkamiseen; kokeilun aikana vapaakunnat tekivät noin 800 ehdotusta erilaisten normien poistamiseksi, väljentämiseksi tai muuttamiseksi (Ryynänen ja Rehula 1992). Kokeilun loppumiseen mennessä erityislainsäädännöstä kumottiin hallinnon järjestämistä rajoittavat säännökset. Demokratian ja osallistumisen näkökulmasta vaikutuksia on sen sijaan pidetty jatkuvasti kyseenalaisina (esim. Ryynänen 1989, 10; Koski 1995, 37; Niemi-lilahi 1992). Toisaalta Hoikka (1994) osoitti vapaakuntien lisäneen kokeilun kestäessä yhteistyötä järjestöjen, yhdistysten ja kansalaisryhmien kanssa.

Vapaakuntakokeiluun sisältyväksi uuden julkisjohtamisen mukaisiksi strategioiksi voidaan nimetä johtamisen mahdollistaminen sekä itseohjautuvampien yksiköiden luominen. Yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämisen, mm. alistusvelvollisuuden purkamisen, voidaan ajatella antaneen kunnille enemmän liikkumavaraa ja joustavuutta sekä vähentäneen legalistista "vanhaa julkista johtamista" Sen sijaan strategia yksilön valintojen mahdollistamisesta ei ole näkyvästi esillä vapaakuntakokeilussa. Uudessa julkisjohtamisessa vähemmälle huomiolle jäänyt kuntalaisten osallistuminen on myös ollut tavoitetasolla vapaakuntakokeilun voimakkaana orientaationa.

Kuntalaki

Kunnallislain uudistamisen tavoitteena oli kuntien itsehallinnon vahvistaminen, kunnan aseman vahvistaminen paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana, poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja poliittisen vastuun selkeyttäminen, kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ja avoimuuden lisääminen kuntien toimintavoissa ja -kulttuurissa. (Komiteamietintö 1993: 33, 154-157.)

Vuonna 1995 voimaan tullutta kuntalakiä voidaan luonnehtia tyypittään mahdollistavaksi ja joustavaksi. Laki antaa kunnille vaihtoehtoja erilaisiin hallintomalleihin ja toimintatapoihin väljentäen kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan säätelyä. Tämä näkyy erityisesti 1. luvun 8 §:ssä, jossa on säädetty valtion ja kunnan suhteesta. Säännös perustuu vahvasti ajatukselle valtion valvonnan rajoittamisesta ja että sen tulisi olla lähinnä laillisuusvalvontaa. Mahdollistaminen näkyy myös kunnan sisäisen johtamisen uudistamisessa, jossa korostetaan valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä ja sen kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta. Delegointimahdollisuudet ovat entistä joustavimmat ja niiden tekeminen kuuluu valtuustolle. Valtuusto ratkaisee, missä asioissa se haluaa käyttää päätösvaltaa ja missä asioissa toimivaltaa siirretään kunnan alemmille viranomaisille. Hallinto voidaan järjestää melko vapaasti kunnan itse parhaaksi katsomalla tavalla. Pakollinen perusorganisaatio on hyvin suppea: jokaisessa kunnassa on oltava valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Kunnanjohtajan asemaa koskevien muutosten orientaationa on muuttaa kunnanjohtajan roolia perinteisestä virkamiehestä (administrator) manageriksi. Myös kuntien yhteistoimintaa koskevat säädökset ovat luonteeltaan mahdollistavia antaen kunnille varsin vapaat kädet järjestää palveluitaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa ja eri organisaatiomuodoin. Samoin periaattein kunnat voivat antaa laissa säädettyjä tehtäviään toisen kunnan viranhaltijan tehtäväksi.

Kuntalain toisena ajatuksellisena orientaationa on nähtävissä pyrkimys poliittisen ja hallinnollisen työn erottamiseen (tämä tavoite näkyi myös Kunnalliskomitean 1993 mietinnössä). Kunnan päämäärät ja tavoitteet määräytyvät poliittisen

prosessin tuloksena ja siksi valtuuston perustettävää tavoitteiden asettajana ja niiden toteutumisen seuraajana vahvistettiin. Samalla pyrittiin vapauttamaan hallintokunnat ja yksittäiset virkamiehet yksityiskohtaisesta ohjauksesta antamalla näille enemmän mahdollisuuksia saavuttaa tavoitteet parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämäkin muutos luo perusteita tulosjohtamisen soveltamiselle.

Kuntalain orientaationa suunnittelun ja johtamisen osalta on korostaa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen arvioinnin merkitystä. Samalla kuntalaki hallinnossa painottaa mahdollistamista, joustavuutta ja vapaita ratkaisuja, se on talouden hoitamisen suhteen aika tiukka pyrkien selvästi yhdenmukaistamaan kuntien toimintaa ja siirtämään huomiota tavoitteiden toteutumisen mitattavuuteen, tuloksiin ja vaikutuksiin. Taloudelliset näkökohdat saavat kokonaisuudessaan melko suuren painoarvon; pyrkimys on toiminnan ja talouden aikaisempaa parempaan yhteensovittamiseen. Talousarviovuoteen sidottu suunnitelma siihen liittyvine tavoitteineen on pakollinen ja taloussuunnittelun aikajännettä on pidennetty siten, että vuotuinen talousarvio on vähintään kolmivuotisen taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Kunnan kirjanpitoa koskevat säädökset merkitsivät Näsin ja Keurulaisen (1999 s. 9) mukaan radikaalia käännettä kuntien talouden säätelyssä, koska kunnalliseen kirjanpitoon sovelletaan nyt alun perin yrityssektoria varten luotua kirjanpitolainsäädäntöä. Samoien kirjoittajien mukaan (emt, 15) kysymys oli halusta siirtää kunnille enemmän valtaa ja vastuuta talousasioissa, uudistaa taloussuunnittelua ja budjetointia sekä antaa markkinamekanismeille ja uusille johtamismalleille enemmän sijaa.

Kokonaisuudessaan kuntalain orientaationa on vahvistaa vapaakuntakokeilua myötäillen kuntien ja niiden sisäisten yksiköiden itseohjautuvuutta, vähentää säätelyä ja byrokratiaa sekä lisätä variaatioita johtamisessa. Periaatteellisella tasolla oleellista on kuntien erilaisuuden korostaminen.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Uuden julkisjohtamisen ajattelumallit ovat ehkä kaikkein selkeimmin nähtävissä valtionosuusjärjestelmän uudistuksissa (ks. myös Majoinen

2001, 160).

Muutos tehtäväkohtaisesta ja kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä asukas-kohtaisesti määräytyviin laskennallisiin valtionosuuksiin on siirtänyt päätösvaltaa voimakkaasti valtiolta kunnille. Esim. Heurun (1995, 50; myös 2000) mukaan valtionosuusuudistuksella on ollut periaatteellisella tasolla suurin merkitys kunnallisen itsehallinnon vahvistumiselle. Uudistus on voimakas askel resurssiperusteisesta ja byrokrattisesta hallintomallista kohti itseohjautuvaa uuden julkisjohtamisen ideaalin mukaista organisaatiota, jossa johtamisen mahdollisuudet ovat perinteistä viranomaishallintaa huomattavasti laajemmat. Periaatteellisella tasolla kysymys on erityin suuresta uudistuksesta. Käytännössä sen merkitystä on rajoittanut hyvinvointipalvelujen lakisääteisyys ja valtionosuuksien leikkaukset.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä liittyy oleellisesti juuri kuntien ja valtion väliseen työnjakoon ja hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteeseen ihmisten tasapuolisesta oikeudesta voida käyttää julkisia palveluita asuinpaikastaan riippumatta. Lisäksi valtionapujärjestelmällä on muita vaikutuksia kuntien tapaan järjestää julkisia palveluita. Laskennallinen valtionapujärjestelmä voi kannustaa kunta etsimään uusia tapoja kuten ostopalveluja tai liikelaitostamista palveluiden järjestämisessä.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuoden 1993 alusta uusien valtionosuuslakien myötä (lait 688, 705 ja 733/92). Olennaista uudistuksessa on valtionosuuksien määrääytyminen laskennallisesti eikä enää kustannusten perusteella. Valtionosuudet eivät myöskään ole käyttötarkoitukseen sidottuja. Laskennalliset perusteet eivät sido kunta valtionosuuksien käytössä, vaan valtionosuusjärjestelmä antaa kunnille liikkumavaraa palveluiden järjestämisessä. Jos kustannussäästöihin päästään, nämä kohdistuvat suoraan kunnan hyväksi, koska valtionosuudet eivät määräydy kustannusten perusteella kuten aikaisemmin.

Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu myös vuosina 1996 ja 1997. Vuoden 1996 muutos oli tarkoitettu väliaikaiseksi ennen vuoden 1997 alusta voimaan tullutta laajempaa muutosta. Vuonna 1996 luovuttiin kantokykyluokituksen käyttämisestä järjestelmässä yhtenä laskennallisia apuja porrastavana tekijänä. 1997 alusta astui voimaan uusi järjestelmän tarkistus, jossa laskennallisia perusteita uusittiin ja otettiin käyttöön ns.

kuntien omarahoitusosuus -käsite. Vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tavoitteet määriteltiin Heikki Kosken (1996) tutkimuksessa, jossa pohdittiin laajemminkin valtion ja kuntien välistä tehtäväjakoa ja sen kehittämistä. Tavoitteena oli luoda järjestelmä, joka on kokonaistalouden tavoitteita tukeva, kuntia tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kannustava sekä perusteiltaan ja laskettavuudeltaan selkeä. Järjestelmän tuli myös oikeudenmukaisella ja kustannusvaikutuksiltaan kohtuullisella tavalla luoda edellytykset kansalaisten perusoikeuksien ja niihin kytkeytyvien peruspalvelujen toteuttamiselle maan eri osissa.

Jo valtionosuusjärjestelmän muutoksen taustajattelussa on nähtävissä monia uuden julkisjohtamisen doktriinin peruslähtökohtia ja väittämiä; etenkin vaatimus julkisten varojen säästeliäästä käytöstä ja pidättäytymisestä julkisen sektorin palvelujärjestelmän laajentamiseen sekä toiminnan taloudellisuuden ja tulokellisuuden painottaminen. Hallituksen esityksen (HE 214/1991) mukaan uuden järjestelmän tulee yksinkertaistaa ja yhtenäistää aiempaa tehtävisidonnaista ja kustannusperusteista valtionosuusjärjestelmää sekä keventää valtion ja kuntien välistä ohjausta ja valvontasuhdetta. Tavoitteeksi on myös asetettu kustannustietoisuuden ja kuntien toimivallan lisääminen. Järjestelmän tulee olla yksinkertainen, selkeä ja sen tulee toimia viivyyksettä ja joustavasti. Järjestelmä ei saa lisätä hallinnollista työtä tai aiheuttaa uutta asiakirjatuotantoa. Oulasvirta (1996, 161) on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien valtionosuuslain yleisperusteluissa korostuvat taloudellisuus, järjestelmän joustavuus ja yksinkertaisuus sekä kuntien itsehallinto. Sektoriministeriöiden valmistelemissa esityksissä sen sijaan nousevat esille myös valtion ohjausfunktiot ja kuntalaisten yhdenvertaisuus.

Valtionapujärjestelmän muutoksen taustalla oleva ajattelumalli on kutakuinkin yksiselitteinen ja looginen. Tosin tavoitteita ja keinoja on osittain vaikea erottaa toisistaan. Yhtäältä voidaan katsoa, että muutoksen tavoitteena on lisätä kuntien itsehallintoa ja itseohjautuvuutta sekä vähentää valtion ohjausta ja valvontaa. Tämän tavoitteen kautta on samalla ajateltu voitavan lisätä tehokkuutta ja taloudellisuutta palvelujen tuottamisessa, koska vanhan kustannusperusteisen järjestelmän on voitu ajatella tukeneen kalliiden rakenteiden ylläpitoa. Ajatusmalli voidaan

kuitenkin tulkita myös toisin päin; taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoite on ollut käytännöllisintä toteuttaa juuri itseohjautuvuuden lisäämisen kautta panemalla kunnat itse tekemään tarvittavat tehokkuusratkaisut tilanteessa, jossa valtion ohjaus ei enää väkisin ylläpidä epätaloudelliseen rahankäyttöön kannustavia rakenteita. Tulkinnoista jälkimmäinen tuntuu uskottavammalta, kun ajatellaan sitä vuosia kestänyttä punnerrusta, jonka jälkeen valtionosuusjärjestelmän perusmuutos lopulta tapahtui.

Tulosohjaus ja -johtaminen

Valtion korkein poliittinen johto on toimillaan edistänyt kunnallishallinnon siirtymistä tulosohjaukseen ja -johtamiseen, vaikka vaikutus ei tässä olekaan niin suora kuin esim. valtionosuusjärjestelmän muutoksissa. Tavoite tulosohjaukseen ja -johtamiseen siirtymisestä koko julkisen sektorin osalta on selkeästi ilmaistu valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VM 1993), jonka mukaan "hallinnon uudistamisen lähtökohtana on ihmisille ja yhteisöille tärkeiden palvelujen, yhteiskunnan perustoimintojen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaaminen sekä alueiden kehittämisedellytysten varmistaminen. Hallintoa kehitetään tukemaan tulosohjausta ja tulosjohtamista." Karilan (1998) mukaan kunnallishallinnon tulosjohtaminen on nähtävä kampanjanomaisena koko organisaatiota koskevana kehittämisprojektinä, jonka leviämistä edisti ratkaisevasti uuden talousarvioasetelman mukainen tuloskäsitteistö.

Tulosjohtaminen ja -ohjaus on selkeä osa uuden julkisjohtamisen mukaista ajattelutapaa. Pyrkimyksenä on ollut hajauttaa toimivaltaa varsinaisesta palvelutuotannosta ja muusta julkisesta toiminnasta vastaaville hallinnon tasoille ja vastuorganisaatioille. Toimivallan hajauttamiseen on liitetty hajautetun vastuun periaate ja tulosten seuranta. Tulosohjaukseen siirtymisellä on tavoiteltu vaikutuksia paitsi ohjattavien ja ohjauksen yksiköiden rooliin, niin myös tehtävien määrään. Yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämisen on ajateltu merkitsevän ohjauksen hallintoyksikön tehtävien vähentämistä. Kunnissa tapahtunut päätösvalan hajauttaminen organisaatioiden välillä ja niiden sisällä, samoin kuin lautakuntien yhdistäminen ja lakkauttaminen ovat tulosjohtamista mukaisia uudistamistoimia.

Tulosohjaus ja -johtaminen on uudistuksena linjan mukainen monien muiden kunnallishallinnon uudistusten kanssa, koska sen vaikutusten odotetaan vähentävän valvontaa, lisäävän organisaatiokohtaista autonomiaa ja antavan enemmän mahdollisuuksia paikallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamiseen hallinnon ja palvelujen järjestämisessä. Keskeisenä ideana on kääntää huomio yksityiskohtaisesta panosten käytön ohjailusta toiminnan mitattaviin tuloksiin sekä panosten ja tuotosten väliseen suhteeseen. Tulosjohtamisessa korostetaan myös vastuun ja vapauden kohtaamista. Tulosityksiköiden taloudellista menestystä voidaan mitata niiden tuotosten avulla ja että tulosityksikön johtaja toimii kuin yrittäjä pyrkien tuloksen maksimointiin. Organisaation jäsenen katsotaan sitoutuvan tulostavoitteisiin, jolloin organisaation johtaminen ja käyttäytyminen muuttuu. Tulosohjaus uudistus onkin todennäköisesti merkittävin hallintokulttuurin muuttamiseen tähtäävistä uudistuksista.

Muut uudistukset

Edellä käsitellyn neljän keskeisimmän reformin lisäksi kunnallishallintoon on vaikutettu myös monilla muilla uudistuksilla, joista osa on selkeästi uuden julkisjohtamisen mukaisia toimintamalleja. Aluekehitystehtävien siirto lääninhallituksilta kunnille on luettava näihin toimintamalleihin. Aluekehitystehtävien siirto perustuu lakiin alueiden kehittämisestä (1135/93), jonka tarkoituksena ja siten uudistuksen perusajatuksena oli edistää alueiden omista tarpeista lähtevää ja alueiden oman tahdon mukaista kehittämistä. Tämän katsottiin edellyttävän aluepoliittisten tehtävien ja päätösvallan alueellista hajauttamista. Uudistuksen tavoitteissa näkyy myös Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VM 1993, 7) ilmaistu periaate, jonka mukaan "aluehallinto uudistetaan nykyistä kevyemmäksi, kootummaksi ja taloudellisemmäksi" (Haveri 1997).

Markkinamekanismeihin ja taloudellisesti itsestä yksikköjen perustamiseen kuuluu uudistus, jolla tehtiin mahdolliseksi nettobudjetoinnin tai rahastoinnin pohjalta kokonaan budjettitaloudesta erillisten liikelaitosten perustaminen vuoden 1993 alusta. Erityislainsäädännön muutokset, joiden avulla normiohjausta on purettu, ovat taas selkeä esimerkki hajauttamisstrategian mukaisesta toiminnasta. Uuden julkisjohtami-

sen doktriinin mukaista lienee myös kuntalaisten suoran osallistumisen ja palautteen lisääminen palvelusitoumuksien, aloitteiden ja käyttäjäkyselyjen avulla.

Kunnallishallintoa on pyritty ja pyritään uudistamaan myös hankkeilla, joilla ei ole yhtä välitöntä yhteyttä edellä kuvattuun uuteen julkisjohtamiseen kuin suuremmilla uudistuksilla ja markkinamekanismia hyödyntämään pyrkivillä ratkaisuilla. Nämä hankkeet ovat enemmänkin kytköksissä tarpeeseen lisätä demokratiaa, osallistumista ja responsiivisuutta kunnallishallinnossa. Osallisuuskokeilut, kansanäänestyksen käyttö, yhteissuunnittelu ovat esimerkkejä tästä uudistusryhmästä. Myös yhteispalvelulla on uuden julkisjohtamisen orientaation kuulumattomia tavoitteita, kuten palvelujen saatavuuden turvaaminen koko maassa ja kaikille kansalaisille, vaikka osa sen tavoitteista (asiakaspalvelun laadun kehittäminen ja palvelutuotannon tehokkuuden sekä taloudellisuuden lisääminen) on yhdenmukaisia uuden julkisjohtamisen strategian kanssa.

Samalla kun valtiovalta on hellittänyt otettaan yksittäisten palvelujen ja toiminnan ohjaamisesta sääntelyn ja resurssiohjauksen avulla kuntatasolla, se on yrittänyt löytää uusia tapoja palvelutason ja alueellisen tasa-arvon varmistamiseksi esimerkiksi lääninhallitusten arviointitoiminnan kautta. Tämä kielii epäilyksistä tavoiteltujen uudistusten sivuvaikutuksia kohtaan. Lieneekin selvää, että kuntien mahdollisuudet toimia tehokkaasti itseohjautuvina vaihtelevat niiden koon, alueellisen sijainnin ja elinkeinoperustan mukaan, mikä - samoin kuin taloudellisen tehokkuuden yliroostaminen - voi johtaa epätasaisuuteen kansalaisten saamissa palveluissa.

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET: HAL- LINTOPARADIGMA ON MUUTTUMASSA

Edellä käsitellyt merkittävimmät uudistukset ovat selvästi hengeltään uuden julkisjohtamisen mukaisia (ks. myös Nummela & Ryyänen 1993, 3; ks. Näsi & Keurulainen 1999, 11; Temmes & Kiviniemi 1997, 21). Kaikkia UJJ:n oppeja niissä ei kuitenkaan näy ja ne sisältävät myös UJJ:lle vähemmän tyypillisiä aineksia kuten osallisuus-kokeilut, kansanäänestyksen käyttö tai perinteisempi restruktuuraatio (ks. Pollitt 1984; Pollitt & Hanney & Pakwood & Rothwell & Roberts 1997,

28) eli hallintojärjestelmän ja organisaatioiden yhdistäminen ja pilkkominen tavoitteena saavuttaa vallan ja toimintojen rationaalisempi jakautuminen. Lisäksi tietyt pyrkimykset voidaan tulkita myös suomalaiselle hallintokontekstille sinänsä luonteviksi ilman että niihin sisältyy kansainvälisten esikuvien seuraamista. Tällainen pyrkimys on tavoite kunnallishallinnon autonomian vahvistamiseen. Vielä voidaan todeta, että myös Suomen 1990-luvun alun lama sekä Euroopan Unionin jäsenyys ovat todennäköisesti vaikuttaneet uudistuslinjauksiin.

Hallinnon hajauttaminen on ollut monien organisaatioteorioiden mukainen toimintasuositus byrokraattisen ja legalistisen hallinnon uudistamiseksi jo pitkään. Hajauttaminen on myös ollut käytännön toimintamalli, jota on Suomessa harastettu jossakin muodossa aina 1950-luvulta lähtien ja sitä oltaisiin varmasti toteutettu ilman uutta julkisjohtamistakin. Kuitenkin hajauttamisen laajuus on ollut 1990-luvulla poikkeuksellista. Myös hajauttamisen sisältö on muuttunut ja tiivistynyt niin, että hallinnonalojen sisäistä valvontaa on vähennetty uudistamalla budjetointikäytäntöjä, antamalla hierarkiassa alempana toimiville organisaatioille itsenäistä taloudellista valtaa sekä purkamalla normiohjausta ja muuttamalla sitä informaatio-ohjaukseksi.

Hallinnon hajauttaminen ja säätelyn purkaminen on myös nähtävä suomalaisena pyrkimyksenä kuntien itsehallinnon edelleen vahvistamiseen (ks. Temmes 1994, 39), jolla ei välttämättä ole sinänsä mitään tekemistä kansainvälisten oppien kanssa. Nimenomaan kunnallishallinnon autonomian ja itseohjautuvuuden korostuminen eri uudistushankkeiden visionäärisenä tavoitteena kertoo sen olevan arvo, jonka takana ainakin uudistajapiireissä on laaja konsensus. Autonomian korostaminen on erityispiirre, joka selvästi erottaa suomalaisen kunnallishallinnon uudistamisen esimerkiksi brittiläisestä esikuvastaan. Autonomian lisääminen on hyvä konsensustavoite siinä mielessä, että siinä yhdistyvät erilaiset tavoitteet ja keinot. Monille kunnallishallinnossa toimiville ja kuntien edunvalvojille autonomia on itseisarvo, jonka vahventamista pidetään kaikissa olosuhteissa puolustettavana tavoitteena. Toisille sama asia saattaa näkyä keinona joidenkin muiden tavoitteiden ajamiseen; esimerkiksi UUM:n arvot mukaiseen taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämiseen tai kuntarekenteen uudistamiseen.

Myös 1990-luvun alussa koettu lama sekä Euroopan unionin jäsenyys ovat mitä ilmeisemmin vaikuttaneet Suomen kunnallishallinnon uudistuspolitiikan muotoutumiseen. Lama oli voimakas uudistuksia eteenpäin työntävä ja ohjaava voima. Sekä valtionhallinnon että kunnallishallinnon uudistuksia suunniteltiin ja toteutettiin tilanteessa, jossa taloudelliset raamit olivat erittäin tiukat ja paineet. On perusteltua odottaa että taloudellisen liikkumavaran vähäisyys vaikutti esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen sekä tulosohjaukseen ja -johtamiseen ja on toiminut samansuuntaisesti UJJ-doktriinin tiettyjen byrokratian välttämätöntä purkamista koskevien väittämien kanssa.

Lama lienee osaltaan vaikuttanut myös uudistusten hyväksyttävyyteen kansalaisten keskuudessa. Valtakunnallisen laman aikana kansalaisilta oli myös helpompi saada tukea julkisten palvelujen ja byrokratian leikkauksille. Lamalla on ollut todennäköisesti merkitystä myös uudistusten vaikutusten kannalta. Uudistuksia on jouduttu toteuttamaan toimintaympäristössä, joka oli monelta osin täysin erilainen kuin uudistusten suunnittelun yhteydessä ajateltiin. Monien kuntien tosiasiallinen liikkumavara ja itsemääräämisoikeus on julkisen talouden kriisin vuoksi saattanut jäädä pienemmäksi kuin ennen uudistuksia huolimatta siitä, että uudistuksilla on pyritty lisäämään kunnallishallinnon autonomiaa ja kannustamaan erilaisia paikallisia ratkaisuja. Siten talouden ongelmat, vaikka ovatkin toimineet uudistusten toimeenpanon puolestapuhujana luodessaan perusteita taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämiselle, ovat tuoneet tilanteeseen uuden väliintulevan muuttujan, jolla on voinut olla merkittävä vaikutus siihen, ovatko uudistusten vaikutukset olleet niitä joita tavoiteltiin.

Suomenjäsenyys Euroopan Unionissa on merkinnyt sitä, että Suomi on joutunut eräiltä osin suoraan muuttamaan hallinnon toimintatapoja ja omaa lainsäädäntöään, osittain on kysymys siitä, että Suomi on saanut entistä suurempia vaikutteita ja kansainvälisiä vertailukohtia omien toimintatapojensa kehittämiseen. Oma tärkeä merkityksensä on Euroopan unionin pyrkimyksillä vahvistaa alue- ja paikallistason merkitystä päätöksenteossa sen jäsenmaissa. Tämä pyrkimys on melko selvästi ilmaistu sekä unionin virallisissa toimintaperiaatteissa sekä tavoissa, joilla asioita on pyritty hoitamaan. Ns. läheisyysperiaate on yleensä tulkittu keskeiseksi EU:n tah-

donilmaisiksi paikallisen tason päätöksenteon vahvistamisesta. (ks. Holmroos 1998, Lindbom 1994). Tosin unionisopimuksessa esitettyä periaate koskee lähinnä toimivallan jakoa ylikansallisen ja kansallisen tason välillä. Kuitenkin se on usein käännetty myös osoittamaan, että politiikka-asioita ei pitäisi käsitellä korkeammalla päätöksentekotasolla kuin on tarpeellista (emt. 44). Jäsenyys on siten heijastunut pyrkimyksinä paikallis- ja aluetason päätöksenteon vahvistamiseen eli hallinnon hajauttamiseen.

Edellä esitetyt varaukset eivät kuitenkaan mitätöi johtopäätöstä, jonka mukaan Suomen kunnallishallintoa on uudistettu pääasiassa uuden julkisjohtamisen oppien suuntaisesti. Tämä herättää ensinnäkin kysymyksen siitä, miksi näin on tapahtunut? Kysymys ei voi olla sattumasta, vaikka tuskin monetkaan uudistusten avainhenkilöistä myöntävät pyrkineensä ajamaan kyseisen uudistusopin nimellä varustettuja asioita uudistushankkeita suunnitellessaan. Selitys löytyy ensinnäkin ilmiöstä, josta König (1996, 31) käyttää nimitystä julkisten kysymysten kansainvälistyminen. Eri maiden ja uudistushankkeiden välillä on mitä ilmeisemmin tapahtunut huomattavaa ideoiden ja esimerkkien lainaamista. Kansainväliset esikuvat ja keskustelu ovat vaikuttaneet tietoisesti ja puolittiedostamattomasti myös suomalaisen hallinnon kehittämiseen. Toiseksi ilmiö kertonee myös uuden julkisjohtamisen paradigman vaikutusvaltaisuudesta hallinnon tutkimuksessa, sen tutkimuskohteita ja näkökulmia paljolti ohjaavana ajatusmallina. Uudistamisen lähtökohdaksi omaksuttu doktriini pyrkii tiettyyn vaiheeseen päästyään helposti vahvistamaan itseään ja muodostumaan kasautuvaksi prosessiksi, jossa tutkimus, uudet innovaatiot ja kehittämishankkeet seuraavat toisiaan saman ajatuksellisen viitekehysten sisällä. Kolmantena, mutta vähintään yhtä merkittävänä tekijänä, on yhteiskunnan arvojärjestelmässä tapahtunut vähittäinen muutos valtiokeskeisestä institutionaalista hyvinvointivaltiosta kohti kevyempää käsitystä valtion roolista ja tehtävistä. Uusliberalistien hyvinvointivaltiota vastaan suuntaama kritiikki on saanut 1980-luvulta lähtien runsaasti jalansijaa byrokratiaongelmien ja taloudellisen ahdingon kanssa kamppailevassa kunnallishallinnossa.

Toinen UJJ:n roolia kunnallishallinnon uudistamisessa korostavaan johtopäätökseen liittyvä jatkokysymys on, mitä se merkitsee? Kokonaisuutena ja pelkistäten uudistukset liittyvät hallin-

tokulttuuriseen muutokseen, jota voi luonnehtia muutoksena hallintolegalismista ja byrokratiasta uuteen julkisjohtamiseen. Uudistamisen suurena johtolankana on konemaisen hallintojärjestelmän muokkaaminen kohti byrokratiaa vieroksuvaan orgaanista organisaatiota ja kunnallishallintoa, joka toimii taloudellisesti ja tehokkaasti. On kuitenkin huomioitava että uudistamisen keinot, ns. kovat muutokset (ks. Temmes 1994, 49), kuten rakenteiden ja ohjausjärjestelmien muutokset eivät suoraviivaisesti muuta itse hallintokulttuuria. Hallintokulttuurin muutos voidaan nähdä seurausilmiönä, joka tulee siten, että kovat muutokset alkavat vähitellen vaikuttaa organisaatioissa työskentelevien henkilöiden ajattelutapoihin ja asenteisiin, jolloin vähitellen syntyy uusia vakiintuneina pidettäviä käytäntöjä ja toimintatapoja. Tämän ajattelutavan mukaisesti on olettavaa, että rakenteiden ja ohjausjärjestelmän muutosten sekä uusien toimintamallien aktiivisen levittämisen seurauksena Suomen kunnallishallinto on siirtymävaiheessa, jossa hallinnon käytäntöjä pintatasolla paljolti leimaavat uuden julkisjohtamisen mukaiset toimintatavat, mutta syvärakenteissa ja kulttuurissa vaikuttaa edelleen byrokraattis-legalistisen hallinnon perinne. Tällainen tilanne voi hallintojärjestelmän toiminnan kannalta olla erittäin ongelmallinen.

LÄHTEET

- Argyris, Chris. (1990). *Integrating the Individual and the Organization*. New York.
- Aucoin, Peter. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. *Governance* 3(2) s. 115-137.
- Ball, S.J. & Bowe, R. Gewirtz, S. (1994). *Competitive Schooling, Values, Ethics and Cultural Engineering*, *Journal of Curriculum and Supervision*, vol 9, no 4. s. 350-367.
- Ball, S.J. & Bowe, R. Gewirtz, S. (1995). *Circuits of Schooling: A Sociological Explanation of Parental Choice of School in Social Class Contexts*. *Sociological Review*, vol. 43, no 1. s. 52-78
- Bozeman, Barry. (1993). *Theory, Wisdom and the Character of Knowledge in Public Management: A Critical View of the theory.Practice*. Kirjassa: Bozeman (toim.) *Public Management. The State of the Art*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Borins, Sandford. (1994). *Government in Transition: A New Paradigm in Public Administration. A Report on the Inaugural Conference on the Commonwealth Association for Public Administration and Management*. Toronto. CAPAM.

- Buchanan, James. (1975). *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press. Chicago.
- Buchanan, James. (1977). *Freedom in Constitutional Contract: Perspectives of a Political Economist*. Texas A & M University Press. Texas.
- Buchanan, James. (1986). *Liberty, Markets and State*. Wheatsheaf Books, Brighton. Sussex.
- Buchanan, James. (1989). *Explorations into Constitutional Economics*. Texas A & M University Press. Texas.
- Butt, Henry & Palmer, Bob. (1985). *Value for Money in the Public Sector: The Decisionmaker's Guide*. Oxford.
- CEPP (1994). *Evaluation of TOM projects in the NHS* (London: Brunel University)
- Dwivedi, O.P. & Gow, J.I. (1999). *From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada*. Toronto and Peterborough: Broadview Press and Institute of Public Administration of Canada.
- Ferlie, Evan & Ashburner, Lynn & Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fox, C. & Miller, H. (1995). *Postmodern Public Administration*. SAGE.
- Gaiden, G.E. (1999). *Administrative Reforms - Proceed with Caution*. *International Journal of Public Administration*. Vol. 22, number 6.
- Gewirtz, S & Ball, S.J. & Bowe, R. (1995). *Markets, Choice and Equity in Education*. Open University Press.
- Glatter, R. & Woods, P. & Bagley, C. (eds). (1977). *Choice and Diversity in Schooling. Perspectives and Prospects*. London, Routledge.
- Gore, Al. (1993). *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington DC.
- Gow, James, Iain & Dufour, Caroline. (2000). *Is the new public management a paradigm? Does it matter?* *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 Number 4.
- Hallituksen esitys (He 214) eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Valtioapäivät 1991.
- Haveri, Arto. (1997). *Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tutkimuksia, sarja A 11. Tampere.
- Haveri, Arto. (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. ACTA nro 124. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Heuru, Kauko. (1995) *Uusi kuntalaki*. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Heuru, Kauko. (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuustojen vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. *Acta Universitatis Tamperensis* 760. Tampereen yliopisto.
- Hoggett, P. (1991). *A New Management in the Public Sector? Policy and Politics*, 19/4. s. 243-256.
- Holmroos, Tom. (1998). *Euroopan Unionin tulevaisuuden haasteet alue- ja paikallishallinnon kannalta*. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja, nro 90. Helsinki.
- Hood, Christopher. (1991). *A Public Management for all Seasons?* *Public Administration* 69(1) s. 3-19.
- Hood, Christopher. (1995). *Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?* *Public Policy and Administration*. 10(2) s. 104-117
- Hood, Christopher. (1996). *Beyond "Progressivism: A New "Global Paradigm" in Public Management?* *International Journal of Public Management* 19(29) s. 152-177.
- Kanter, Rosabeth. M. (1989). *When Giants Learn to Dance* (New York: Irwin)
- Karila, Alpo. (1998). *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen*. ACTA 87. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kerraghan, Kenneth. (1997). *Shaking the Foundation: New Versus Traditional Public-Service Values* Kirjassa M. Charih ja A. Daniels (toim): *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto: Institute of Public Administration of Canada and Ecole nationale d'administration publique. s. 47-64.
- Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister (1998). *New Public Management i Norden - en tredje väg*. Kirjassa Kurt Klaudi Klausen & Ståhlberg, Krister (Toim): *New Public Management i Norden: Nye organisations- ogleldeformer i den decentrale velfaerd*. Odense: Odense Univesitetsforlag. S. 194-216.
- Komiteanmietintö 1986:12. *Hallinnon hajauttaminen*. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1993: 33. *Kuntalaki*. Kunnalliskomitean mietintö. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Koski, Heikki. (1995). *Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu, nro 11. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- König, K. (1996). *On the Critique of New Public Management*. Speyer Forschungsberichte. Speyer.
- Laki vapaakuntakokeilusta (29.7.1988/718)
- Laki vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä. (16.6.1989/592).
- Lindbom, Maria. (1994). *Kunnat ja Eurooppalainen aluekehitys*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 3. Saarijärvi.
- Lowndes, Vivien. (1999). *Management Change in Local Governance*. Kirjassa: Stoker, Gerry. (toim): *The New Management of British Local Governance*. MacMillan Press Ltd. New York.
- Lähdesmäki, Kirsi. (2000). *New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/00.

- Majoinen, Kaija. (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Marshall, Neil. (1998). Administrative Reform and Democracy: Recent Developments in Australian Local Government. IASIA Annual Conference - Paris - 14-27 September 1998.
- Moe, Ronald, C. (1994). The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review* 54(2). s. 111-121-
- Naschold, Frieder. (1995). The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative on Scandinavian Experience. Helsinki 1995.
- Niemi-lilahti, Anita. (1992). Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma: ideaalityypimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 163, Hallintotiede 11. Vaasa.
- Niskanen, William A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton. Chicago.
- Niskanen, William A. Jr. (1975). Bureaucrats and Politicians. *The Journal of Law & Economics*, vol 18. s. 617-643.
- Nummela, Juhani & Ryyänen, Aimo. (1993). Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Näsi, Salme & Keurulainen, Juha. (1999). Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 20. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Oulasvirta, Lasse. (1996) Kuntien valtionosuusjärjestelmä. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 494. Tampereen yliopisto. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.
- Olson, Olov & Guthrie, James & Humphrey, Christopher. toim. (1998). *Global Warning!: Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley.
- Peters, Tom. (1987). *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*. London.
- Peters, Tom. & Waterman, Robert H. (1982) *In Search for Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, Christopher. (1984). *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments, 1960-1983*. London, Allen & Unwin.
- Pollitt, Christopher. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher & Hanney, Stephen & Pakwood, Tim & Rothwell, Sandra & Roberts, Simon. (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Ministry of Finance. Helsinki.
- Pollitt, Christopher & Birchall, Johnston & Putman, Keith. (1999). *Letting Managers Manage: Decentralisation and Opting-Out*. Kirjassa Stoker, Gerry. (toim): *The New Management of British Local Governance*. MacMillan Press Ltd. New York.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform*. Oxford.
- Ryyänen, Aimo. (1989). Vapaakuntakokeilun tavoite, tarkoitus ja toteuttamisperiaatteet. Teoksessa: Linjanviitoja kunnallishallinnon uudistamiseksi. Itsehallintoprojektin julkaisuja 3/1989. Sisäasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Ryyänen, Aimo & Rehula, Juha. (1992). Valtio ja kunnat yhteistyösapuolina. Lainsäädännön uudistamisen kehityslinjat vapaakuntakokeilun ensimmäisen vaiheen perusteella. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1992. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Savoie, Donald J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*. University of Toronto Press. Toronto.
- Scott, Graham & Ball, Ian & Dale, Tony. (1999). *New Zealand's Public Sector Management Reform*. Kirjassa Clark, Colin & Corbett, David. (toim): *Reforming the Public Sector. Problems and Solutions*. Allen & Unwin. St Leonards, NSW, Australia
- Stoker, Gerry. (1999). *The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government*. Kirjassa Stoker, Gerry. (toim.): *The New Management of British Local Governance*. MacMillan Press Ltd. New York.
- Ståhlberg, Krister. (1998). Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och av vem? Teoksessa Kurt Klauði Klausen & Ståhlberg, Krister (toim.): *New Public Management i Norden: Nye organisations- og ogleldelseformer i den decentrale velfaerdtat*, Odense: Odense Univesitetsforlag. 194-216
- Ståhlberg, Krister. (1999) Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner under 90-talet - en jämförelse. *Kommunal ekonomi och politik*, 3/1.
- Temmes, Markku. (1994). Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Temmes, Markku. (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*. 64:3. s. 441-456.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku. (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Edita. Helsinki.
- Trosa, s. (1994). *Moving on: Next Steps*, London, Efficiency Unit, Cabinet Office.
- Tullock, Gordon. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press. Washington DC.
- VM (Valtiovarainministeriö). (1993). Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.