

Uusi julkisjohtaminen ja työelämän muutokset 1990-luvulla

- Lähenivätkö julkisen ja yksityisen sektorin palkansaajien työelämäkokemukset?¹

Jaakko Koivumäki

ABSTRACT

New Public Management and the Changes of Working Life in the 1990's: Did the Working Life Experiences of Civil Servants and Private Sector Employees Converge?

The 1990's was a decade of New Public Management (NPM) type reforms in Finland. New managerial practices merging the traditional paradigms of administration and management shaped the structures and courses of actions within the public sector. Most reforms concerned decentralization of decision-making and management by results reform.

This article analyzes principally the changes in working life experiences of civil servants and employees in the private sector in the 1990's by comparing data material collected via two postal surveys of Finnish wage earners in 1988 and 2000. The main research question is following: Did the NPM type reforms change the working life of the public sector similar to the working life of the private sector?

Many changes occurred simultaneously in the private and public sectors. Work groups on average became smaller and the proportion of employees having formal managerial positions increased in both sectors. These changes indicate decentralization of decision-making power. Also, surveillance of volume of output and quality of output as well as mental strain and time pressure (pace of work) increased in both sectors, and seniority as basis for promotion became rarer. Instead, surveillance of time spent on tasks increased

only in the private sector whereas design autonomy (frequent non-routine problem solving) increased only in the public sector.

The working life experiences of civil servants and private sector employees converged in many areas in the 1990's. Some changes were faced differently depending on occupational status. In the public sector, for example, surveillance of time spent on tasks increased only among blue-collar workers but decreased among upper and lower white-collar workers. On the other hand, surveillance of volume of output increased most among upper white-collar workers. Otherwise working life experiences of blue- and lower white-collar workers came closer to those of upper white-collar workers.

Key words: New Public Management, organizational change, working life, Finland

JOHDANTO

1970-luvun lopulla ja yhä enenevässä määrin 1980-luvulla useissa OECD-maissa alettiin uudistaa julkisen sektorin rakenteita ja toimintatapoja ottamalla mallia liikkeenjohtamisesta (Hood 1996, 268). Taustalla oli uusklassiseen taloustieteen nojaava ajatus, jonka mukaan raskas ja byrokraattinen julkinen sektori on este luonnolliselle talouskasvulle. Syntyi uusi hallinnollis-poliittinen doktriini, New Public Management (NPM), eli uusi julkisjohtaminen. (Temmes 1998, 441.)²

Ensi vaiheessa reformeja tehtiin lähinnä anglosaksisissa maissa. Ovit levisivät kuitenkin pian

myös muualle muun muassa OECD:n kautta. Suomessa julkishallintoa³ alettiin uudistaa toden teolla 90-luvulla. Uudistuspainetta lisäsi osaltaan se, että julkinen sektori oli kasvanut aina 80-luvun lopulle saakka ilman, että autonomia-ajalta periyntyneitä hallintorakenteita ja hallintokulttuuria oli juurikaan uudistettu (Temmes 1998, 448; Heuru 2001, 37). Viime vuosikymmenen alun talouslamaa voidaan pitää eräänlaisena taitekohtana, joka toisaalta pakotti ja toisaalta antoi syyn julkishallinnon laajamittaisille uudistuksille (Pollitt & Bouckaert 2000, 221; State Employer's Office 1998, 32; Temmes ym. 2001, 21-22; OECD 2000, 22).

Tässä artikkelissa tarkastellaan 90-luvulla toteutettuja Suomen julkishallinnon organisatorisia ja manageriaalisia uudistuksia julkisen sektorin henkilöstön (ja eri ammattiryhmien) näkökulmasta. Uusi julkisjohtaminen ymmärretään laveasti siten, että sekä rakenteelliset ja toiminnalliset että itse johtamiseen ja johtamiskulttuuriin liittyvät "NPM-tyypiset" (Temmes 1998) reformit mielletään sen ilmentymiksi (vrt. Ingraham 1996, 253-263; Almqvist 2004). Esimerkiksi hajauttaminen ja tulosohjaus näkyvät omalla tavallaan jokaisella edellä mainitulla tasolla.

Artikkelin alussa käydään läpi, missä tilanteissa ja millaisin argumentein julkishallinto alettiin Suomessa uudistaa. Tämän jälkeen käsitellään lyhyesti harjoitettua reformipoliittikkaa ja esitellään joitakin keskeisimpiä 90-luvulla toteutettuja uudistuksia. Artikkelin pääosiossa siirytään mikrotasolle, jossa empiiriseen aineistoon nojautuen vertaillaan yksityisen ja julkisen sektorin työelämiä (so. palkansaajien työelämäkokemuksia) vuosina 1988 ja 2000. Tarkoituksena on selvittää, miten 90-luvulla tehdyt NPM-tyyppiset reformit heijastuivat työn arkeen. Kiinnostuksen kohteena on paitsi se, tuliko julkisen sektorin työelämästä "yritysmäisempi", myös se, miten julkishallinnon eri henkilöstöryhmien työelämäkokemukset muuttuivat suhteessa toisiinsa uudistusten myötä. Hypoteesini mukaan liikkeenjohdosta vaikutteita saanut uusi julkisjohtaminen lähensi julkisella sektorilla ja yrityksissä työskentelevien palkansaajien työelämäkokemuksia ja toisaalta vaikutti ainakin osittain eni tavoin työntekijöiden, alempien toimihenkilöiden ja ylempien toimihenkilöiden työhön. Yksityinen sektori on tarkasteluissa eräänlainen verrokkiryhmä, joka "kuvaa" NPM-doktriinissa ihanteeksi asetettua yritysmaistä toimintatapaa ja työn organisointia⁴.

Näin ollen kyseessä ei ole varsinaisesti julkisen ja yksityisen sektorin vertailututkimus (vrt. Vuori 2000), vaan ensisijaisesti uuden julkisjohtamisen mikrotason vaikutusten analyysi.

LAMA TAITEKOHTANA

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen edellytti mittavien tulonsiirtojärjestelmien luomista. Sotien jälkeen aina 80-luvun loppuun asti suhteellisen tasaisena jatkunut "kasvun kultainen kausi" teki tämän myös taloudellisesti mahdolliseksi. (Santalainen & Huttunen 1993, 20-21; Hjerpe & Vartia 2002, 16.) Hyvinvointivaltion tehtäväkentän laajentuessa myös työvoiman tarve kasvoi. Esimerkiksi budjettivaltion henkilöstömäärä kasvoi aina vuoteen 1988 asti, jolloin se saavutti 215 000 työntekijän huippunsa (valtiovarainministeriö 2004, 17).

1980-luvulla Suomella meni hyvin: talous kasvoi nopeammin kuin muualla teollistuneessa maailmassa ja työmarkkinoilla vallitsi käytännössä täystyöllisyys (työttömyysaste 3-4%). Talous kuitenkin ylikuumeni lähestyttäessä vuosikymmenen loppua. Syynä tähän olivat muun muassa kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen ja rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purkaminen. Samanaikaisesti varallisuushintojen nopea nousu sekä se, että verotuksessa oli mahdollista vähentää velan korkomenoja, lisäsivät luotonottoa. Lisäksi muistissa olivat vielä säännöstelytalouden ajat, jolloin korko pysyi matalana, vaikka inflaatio pienensi lainojen reaaliarvoa. (Hjerpe & Vartia 2002, 16-17.)

90-luvun laman alla vaihtotase joutui pahaan rakenteelliseen epätasapainoon ja ulkomaisen velan kasvu alensi kansantalouden ulkoisten riskien sietokykyä. Onnetarkaan ei hymyillyt Suomelle, kun tähän tilanteeseen osui lähes samanaikaisesti idänkaupan romahtaminen, Länsi-Euroopan odotettua voimakkaampi suhdannetaantuma ja vienti- ja tuontihintojen suhteen heikkeneminen. Heikon kehityksen vuoksi varallisuuskeskeisten hinnat putosivat, mikä rasitti edelleen pahoin velkaantuneiden talousyksiköiden toimintaa. Kun menojen karsiminenkaan ei riittänyt taseiden tasapainottamiseen, seurauksena olivat luottotappiot ja pankkikriisi. (Hjerpe & Vartia 2002, 16-17.) Kahdessa vuodessa tuotanto laski 10 prosenttia ja työttömyysaste nousi melkein 20 prosenttiin, jonka seurauksena jul-

kisen talouden menot kasvoivat lähes 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta. (Santalainen & Huttunen 1993, 21.)

Lamasyksyä 1992 on kuvattu julkisen sektorin historiallisen suunnanmuutoksen vaiheeksi. Tuolloin valtiovarainministeriö laati talousneuvoston pyynnöstä Sailaksen paperina tunnetun asiakirjan. Siinä todetaan edessä olevan julkisen sektorin tehtäväpiiriin laajan ja perusteellisen uudelleenarvioinnin, "minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastuualueen supistamiseen, etuuskien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjauksjärjestelmien uudistamiseen". Myös presidentti Mauno Koivisto piti julkisten palvelujen tuotannon tehostamista välttämättömänä (Santalainen & Huttunen 1993, 21-22.), samoin kuin - ja erityisesti - silloinen valtiovarainministeri Iiro Viinanen, mikä takasi sen, että Sailaksen paperin NPM-henkisiä toimenpidesuosituksia alettiin myös toteuttaa käytännössä.

Laman ja uuden julkisjohtamisen välistä yhteyttä ei pidä kuitenkaan ylikorostaa. Temmes (1998, 448) muistuttaa, että jo 80-luvulla julkista sektoria kritisoitiin tehottomuudesta ja byrokraattisuudesta. Monia reformeja suunniteltiin jo tuolloin. Esimerkiksi valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon uudistamiseksi valtioneuvosto asetti vuonna 1989 komitean, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus keskeisiksi kehittämislinjoiksi ja -toimenpiteiksi. Tavoitteena tuli olla "henkilöstöresurssien joustavampi käyttäminen, virastojen ja laitosten toimivallan lisääminen sekä palkkaus- ja sopimusjärjestelmien kehittäminen virastojen ja laitosten toiminnan tuottavuuden, tehokkuuden ja palvelutason edistämiseksi". Komitea ehdotti mietinnössään muun muassa, että virastojen, laitosten ja liikelaitosten henkilöstöhallinnon toimivaltaa lisättäisiin ja laajennettaisiin siirtämällä keskitetyltä tasolta virastotasolle päätettäväksi ja sovittavaksi asiat, joissa yhdenmukaista ja keskitettyä päätöksentekoa ei tarvita. (Henkilöstökomitean mietintö 1990, 3, 10.) Vaikka NPM-tyyppisiä reformeja suunniteltiin jo 80-luvulla, niin kuitenkin vasta laman myötä niitä alettiin todella toteuttaa. Pollitt ja Bouckaert (2000, 220-221) ovat todenneet osuvasti, että 90-luvun alun talouslama "vahvasti reformistien käsiä".

UUDEN JULKISJOHTAMISEN IDEA, RISTIRIIDAT JA SUOMEN LINJA

Uudella julkisjohtamisella ei viitata mihinkään yksittäiseen projektiin, vaan se on joukko toisiinsa kytkeytyneitä periaatteita ja ideoita (Temmes 1998, 441; ks. myös Vedung 2003). OECD-maiden julkisten sektorien uudistusten keskeisin julkilausuttu tavoite on ollut kustannus-vaikutavuuden lisääminen (value for money). Siihen on pyritty erilaisia kannusteita lisäämällä, muun muassa korostamalla yksilöiden, erityisesti johtajien tulosvastuuta ja kehittämällä uusia johtamismenetelmiä. Perinteisen hallintomallin tilalle on ajettu yksityisen sektorin malleja seurailevaa managerialismia. Toinen suuntaus on ollut kannusteiden luominen markkinamekanismien, ennen muuta kilpailun lisäämisen kautta. (valtiovarainministeriö 1993a, 123-124.) Uudistuksilla on pyritty myös parantamaan julkisten palvelujen asiakaslähtöisyyttä (vrt. Temmes 1991, 14; OECD 2000, 26-27). Vedungin (2003, 19) mukaan ajatuksena on, että viranomaisten on sopeuduttava kuluttajien tarpeisiin, toisin sanoen toiminta on alistettava kuluttajien arvioinnille, koska näin saadaan tietoa julkisia palveluja koskevaa päätöksentekoa varten. Asiakasnäkökulman vahvistuminen on yhteydessä laatuajattelun⁵ kehittymiseen (Temmes ym. 2001, 2).

Uuteen julkisjohtamiseen liittyy läheisesti niin sanottu 3E-malli, jossa NPM:n avainkäsitteen, tuloksellisuuden, peruselementteinä erotellaan taloudellisuus (Economy), tuottavuus (Efficiency) ja vaikuttavuus (Effectiveness). Taloudellisuuden tavoitteena on, että tietty tuotos pyritään saamaan aikaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin tai tietyn kustannuksen pyritään saamaan aikaan mahdollisimman suuri tuotos. Tuottavuus viittaa tuotosten ja panosten väliseen suhteeseen, ja vastaavasti vaikuttavuus kuvaa sitä, kuinka hyvin tuotos vastaa toiminnalle asetettuja tavoitteita. (Näsi ym. 2001, 17.) Usein 3E-mallin sisältö tiivistyy edellä mainittuun kustannus-vaikuttavuus -lähtökohtaan (vrt. valtiovarainministeriö 1993a, 12).

OECD-maiden julkisjohtamisuudistukset ovat olleet pääsääntöisesti ylhäältä alaspäin ohjautuvia prosesseja. Pahimmillaan oppeja on tullut niin vauhdikkaasti ylhäältä alas, ettei "lattiataso" ole ehtinyt soveltaa niitä, ennen kuin ne ovat jo muuttuneet eilisen muodeiksi. Tyypillistä on myös se, ettei reformistien pyrkimyksenä ole ollut

yleensä muuttaa kerralla koko julkista sektoria, vaan muutoksia on ajettu pääasiassa yksittäisten ohjelmien kautta. Eräsaaren mukaan inkrementalismi on ollut erityisen leimallista juuri Pohjoismailla. (Pollitt & Bouckaert 2000, 25; Eräsaari 2002, 21, 28.)

Vaikka NPM on myös poliittinen doktriini (vrt. Temmes 1998, 441), sitä ei ole käsitelty ideologisenä kysymyksenä kuin reformiaallon alkuvaiheessa (esim. Isossa-Britanniassa 80-luvun alussa). Valtaosassa OECD-maista uuden julkisjohtamisen ympärillä ei ole käyty suuria poliittisia keskusteluja, eikä oikeisto- ja vasemmistopuolueiden välillä ole ollut suuria eroja innokkuudessa muuttaa julkista sektoria (Harrinvirta 2000, ks. Eräsaari 2002, 22; ks. myös Temmes 1998, 442). Suomessa on uudistamisen strategisesta linjasta pidetty kiinni hallitusten vaihtumisesta huolimatta. Uudistukset ovat olleet korostetun käytännönläheisiä, eikä niihin ole välittyntä ideologisia intohimoja. (Lähdesmäki 2003.)

Tietynlaisesta teknokraattisesta hengestä huolimatta, NPM:n voi nähdä osana uusliberaalia talouskehitystä ja sitä tukevaa poliittista eetosta (esim. Vedung 2003, 17; Eräsaari 2002). Temmeksen (1998, 448, 453) mukaan Suomen reformipolitiikka on kuitenkin noudattanut pääpiirteissään skandinaavista, maltillista linjaa, joskin Suomi on ollut sovelluksissaan Pohjoismaista johdonmukaisin ja määrätietoisin. Pollitt ja Bouckaert (2000, 93-94) ovat samoilla linjoilla Temmeksen kanssa. Sen sijaan Eräsaaren (2002, 28) tulkinnoissa Suomi (ts. tietyt valtionhallinnon ylimmät virkamiehet) näyttäytyy hyvin radikaalina uudistajana. Eräsaaren mukaan suurin osa valtion ja kuntien organisaatiouudistuksista on runnottu "väkivalloin" läpi kuulematta lainkaan kansalaisten ja/tai henkilöstön mielipiteitä. Hän ei kuitenkaan täsmennä, poikkeako Suomi tässä suhteessa muista OECD-maista.

Pollittin ja Bouckaertin (2000, 149-171) mukaan julkisjohtamisen reformeihin on liittynyt monia käytännön tason ristiriitoja, joilla he viittaavat muun muassa tulosten mittaamisen ongelmiin sekä retoriikan ja käytännön välisiin jännitteisiin. Tulosten mittaamisen vaikeudesta kertoo heidän mukaansa paljon jo se, miten mittarit jatkuvasti muuttuvat erilaisten muotien mukana. (emt., 97, 132; tulosten arvioinnista ja mittaamisesta tarkemmin, ks. State Employer's Office 1998, 50-52.) Retoriikka ja käytäntö puolestaan eriyvät usein siinä, miten henkilöstöstä puhutaan ja

miten heitä käytännössä kohdellaan. On ristiriitaista esimerkiksi puhua virkamiesten korkeasta arvostuksesta ja vaatia heiltä entistä voimakkaampaa työhön sitoutumista, jos samanaikaisesti henkilöstömääriä supistetaan ja toimintoja ajetaan alas. (Pollitt & Bouckaert 2000, 162-163.) Monet tutkimukset osoittavatkin, että organisaation työvoiman vähennykset heikentävät henkilöstön sitoutumista ja luottamusta työpaikan johtoon (James & Tang 1996; Mone 1997; ks. myös Koivumäki ym. 2005). Myös laatuajattelun näkökulmasta rationalisoinnit voivat olla ongelmallisia. Kuten Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 72) ovat todenneet, ei henkilöstön laatuorientaatiota saada aikaan puhumalla jatkuvasti supistuksista.

JULKISJOHTAMISEN KESKEISET UUDISTUKSET 90-LUVULLA

90-luku oli uudistusten vuosikymmen. Esimerkiksi Eräsaari (2002, 21) kutsuu ajanjaksoa "yhtiöittämisen vuosikymmeneksi". Seuraavassa on listattuna esimerkein keskeisimmät 90-luvulla toteutetut NPM-tyyppiset reformit/reformisuuntaukset Suomessa (vrt. Pollitt & Bouckaert 2000, 221-222; State Employer's Office 1998, 31-53):

- päätöksenteon hajauttaminen (esim. kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistus)
- keskushallinnon yksinkertaistaminen (esim. virastojen⁶ yhdistämiset)
- menojen tiukempi kontrolli (esim. tulosohjaus ja nettobudjetointi)
- virastojen liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja yksityistäminen (esim. vuosien 1991-1998 aikana yhtiöitettiin 17 valtion virastoa, laitosta tai liikelaitosta, ks. Eräsaari 2002, 77)
- toimintojen ulkoistaminen (esim. ostopalvelut kuntien kiinteistönpidossa)
- virastojen toimintaa tukevan tiedon keräämisen ja jakamisen rationalisointi (esim. valtion uusi kirjanpitojärjestelmä ja henkilötietojärjestelmät)
- aluehallinnon keventäminen (esim. uusi läänijako)
- valtion henkilöstöhallinnon hajauttaminen

(esim. uudet palkkausjärjestelmät)

- asiakaslähtöisyyden parantamiseen tähtäävät uudistukset (esim. TQM ja ISO 9000)

Uudistusten päälinjana on ollut hajauttaminen; niin normien ja lupien purku, rakenteiden kehittäminen, tulosohjaus, henkilöstöhallinnon reformit kuin kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ovat kaikki rakennettu tästä lähtökohdasta. Valittua tietä on perusteltu asiakassuuntautuneisuudella ja tarpeella reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. (Santalainen & Huttunen 1993, 23; ks. myös Temmes ym. 2001, 22 ja State Employer's Office 1998, 32-39.)

Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 5) pitivät yhtenä merkittävimmistä ja kokonaisvaltaisimmista 90-luvun uudistuksista tulosohjausjärjestelmää. Tulosohjaus rationalisoi heidän mukaansa resursien jakoa koskevaa suunnittelua, vaikka toisaalta sen toteutus korosti aiempaa lyhyemmän aikavälin politiikkaa. Se toi erityisesti valtionhallintoon paljon uusia toimintatapoja, kuten sopimis- ja raamibudjetointimenettelyt. (emt. 5, 13.) 90-luvulla toteutettujen budjettireformien myötä muun muassa valtion henkilöstömenojen budjetointi siirtyi resurssilajiohjauksesta tulosohjauksen piiriin (State Employer's Office 1998, 42-44).

Kunnallishallinnossa tulosohjauksen "läpimurto" tapahtui kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen myötä vuonna 1993. Heurun (2001, 37) mukaan kehitysprosessissa oli oleellista, että kunnan ja valtion välinen suhde muuttui; valtio luopui yksityiskohtaisesta kuntien ohjauksesta ja valvonnasta siirtyen osoittamaan ainoastaan kunnallishallinnon ydinalueen tavoitteet. Myös kunnallishallinnon sisällä tapahtui merkittävä kuntien valtaa lisännyt muutos, kun lakisäätöisiä tehtäviä laatineiden toimielinten ja viranomaisten itsenäisyys suhteessa oman kunnan hallintoon katosi. Karila (1998) osoittaa väitöskirjatutkimuksessaan, että kuntien talouden ohjaus muuttui 90-luvun ensimmäisellä puoliskolla perinteisestä poliittispainotteisesta ohjauksesta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuudeksi. Muilla ohjausjärjestelmillä Karila viittaa keskushallinnon virkamiesohjaukseen, sektori-asiantuntijoiden professionaaliseen ohjaukseen ja markkinamaiseen ohjaukseen.

TULOSOHJAUS - TULOSJOHTAMINEN - YKSILÖN TULOSVASTUU - ESIMERKKI NPM-OPINKAPPALEEN MAKRO-MIKRO-SIIRTYMÄSTÄ

Tulosohjaukseen liittyy tulosjohtaminen ja -edelleen - yksilön tulosvastuu (tulosvastuu toki koskettaa myös yksilöä suurempia yksiköitä). Tulosohjaus - tulosjohtaminen - yksilön tulosvastuu -käsiteketju kuvaa hyvin sitä, miten makrotasolla tehdyt päätökset ja rakenteelliset muutokset välittyvät mesotason (organisaation johto) kautta mikrotasolle. Vastaavanlainen top-down -logiikka on liittynyt myös monien muiden reformien toteutukseen.

Tulosjohtaminen oli 90-luvulla johtamisen kehittämisen peruslinja sekä valtionhallinnossa että kuntasektorilla (vrt. Temmes ym. 2001, 8; Heuru 2001, 37). Tulosjohtamisen tavoitteena on ohjata organisaation toiminta määriteltyjen tavoitteiden mukaiseksi. Sen keskeisenä periaatteena on toimintavapauden ja vastuun delegointi. Avautuva toimintavapaus korvataan erilaisilla tulostavoitteilla, mittareilla, arvioinneilla⁷ ja prosesseilla, joissa analysoidaan toteutunutta ja visioidaan tulevaisuutta⁸. Toimintavapauden lisääntyessä korostuu luottamuksen ja itsekontrollin merkitys. (Santalainen & Huttunen 1993, 43, 47.)

Niin sanotussa tulosjohtamiskulttuurissa myös henkilöstöltä odotetaan tulosvastuuta, suorituskykyä ja tehokkuutta (valtiovarainministeriö 1993b, 11). Valtionhallinnon ja kuntasektorin uusilla palkkausjärjestelmillä pyritään ohjaamaan henkilöstön työkäyttäytymistä juuri tähän suuntaan (ks. Valtion työmarkkinalaitos 1996, 20; Kuntatyöntantaja -lehti 2/2004, 2). Lähdesmäen (2003) mukaan tuloskulttuurissa toimiminen on muuttanut käsitystä ideaalivirkamiehestä: moderni byrokraatti on innovatiivinen, muutoksiin sopeutuva tuloskeinen osaja, niin sanottu julkinen yrittäjä.

Tutkimuksissa on havaittu, että henkilöstön sitoutumisella on ratkaiseva osuus tulosohjaus-uudistusten onnistumiselle. Sitouttavina tekijöinä pidetään muun muassa hyvää tiedonkulkua ja hyviä keskustelu- ja vuorovaikutussuhteita. (valtiovarainministeriö 1993a, 74.) Tämä viittaa siihen, että uudistusten onnistuminen (tai epäonnistuminen) riippuu viime kädessä mikrotason, eli työyhteisöjen sosiaalisista prosesseista.

JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN PALKANSAAJIEN TYÖELÄMÄKO- KEMUSTEN MUUTOKSET 1988-2000

Onko uusi julkisjohtaminen, NPM, sitten lähentänyt julkisen ja yksityisen sektorin työelämiä ja mihin suuntaan asiat ovat mahdollisesti muuttaneet? Näihin kysymyksiin haetaan seuraavaksi vastausta. Tarkastelut perustuvat Raimo Blomin työryhmän vuosina 1988 ja 2000 keräämien palkansaaaja-aineistojen vertailevaan sekundaarianalyysiin. Aineistojen avulla on mahdollista analysoida työelämän muutosta, koska samoja kysymyksiä on toistettu molemmissa kyselyissä.⁹ Vuoden 1988 kyselylomakkeessa ei eroteltu valtionhallinnossa ja kunnissa työskenteleviä vastaajia, jonka vuoksi joudun tarkastelemaan julkista sektoria yhtenä kokonaisuutena. Valtion ja kuntien liikelaitokset ja yritykset ovat jätetty tarkastelujen ulkopuolelle.

Vertailun aikajänne on hyvä, sillä vuonna 1988 kuntien ja valtionhallinnon palveluksessa oli enemmän henkilöstöä kuin koskaan tätä aiemmin tai sen jälkeen. Sotien jälkeen suhteellisen tasaisena jatkunut julkisen sektorin henkilöstömäärän kasvu taittui jo seuraavana vuonna. (valtiovarainministeriö 2004, 22-23.) Julkishallinnossa 90-luku merkitsi voimakasta uusiutumisen aikaa (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 5; Eräsaari 2002, 21). Niinpä se näytti vuonna 2000 tunnuslukujen valossa hyvin erilaiselta kuin 80-luvun lopussa.

Vastaavanlaisia empiirisiä tarkasteluja, joissa julkista ja yksityistä sektoria "verrattaisiin" pitkittäistutkimuksellisesti 90-luvulla toteutettujen NPM-tyyppisten reformien viitekehetyksessä, ei ole tietääkseni tehty aiemmin. Sen sijaan empiirisiä case-analyysyjä, joissa vertaillaan julkista ja yksi-

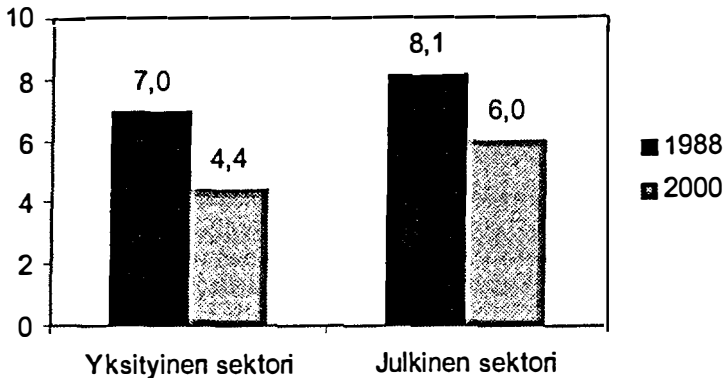
tyistä organisaatiota, on tehty väitöskirjatasollakin (esim. Vuori 1995). Kuten jo johdannossa todettiin, yksityinen sektori on tarkasteluissa eräänlainen verrokkiryhmä, joka "kuvaa" NPM-doktriinissa ihanteeksi asetettua yritysmäistä toimintatapaa ja työn organisointia. Näin ollen kyseessä ei ole varsinaisesti julkisen ja yksityisen sektorin vertailututkimus, vaan NPM:n mikro-tason vaikutusten analyysi, jossa julkishallinnon muutoksia lähinnä reflektoidaan yksityisen sektorin kehitykseen.

Lähimpänä tämän artikkelin empiiristä kysymyksenasettelua on Jouko Nikulan (1999) tutkimus, jossa verrattiin julkisen ja yksityisen sektorin työelämän muutoksia vuodesta 1988 vuoteen 1994.¹⁰ Nikulan (1999, 109) mukaan positiiviset kehityspiirteet, kuten työn autonomia, vahvistuivat tuona aikana erityisesti julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla muutos oli pienempi. Julkisella sektorilla yleistyivät ne piirteet, jotka olivat olleet jo pidemmän aikaa tyypillisiä yksityisellä sektorilla. Kuitenkin hyväksi koetut työn ominaisuudet olivat edelleen selvästi yleisempiä yksityisellä sektorilla. Byrokratia ei ollut juurikaan vähentynyt julkisella sektorilla, vaikka työn itenäisyys olikin jonkin verran lisääntynyt, sillä vastuu ja sääntöihin perustuva valvonta olivat myös lisääntyneet. (Nikula 1999, 108-112.)

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat muuttajat ovat sellaisia, joiden olen katsonut implikoivan parhaiten käytettävissäni olevissa aineistoissa uuden julkisjohtamisen, erityisesti hajauttamisen ja tulosjohtamisen vaikutuksia työelämään. Muuttajat käsittelevät työryhmäkokoa, johtamista, ammattirakennetta, työhön kohdistuvaa valvontaa, ylenemispolitiikkaa ja työn kuormittavuutta. Taulukosta 1 nähdään, miten yksityisen ja julkisen sektorin vastaajat jakautuvat vuosien 1988

TAULUKKO 1. Yksityisen ja julkisen sektorin vastaajat vuosien 1988 ja 2000 aineistoissa sekä viralliset tunnusluvut (valtiovarainministeriö 2004, 22-23) ko. sektoreiden henkilöstömääristä samoilta vuosilta.

	Vuoden 1988 aineisto	Vuoden 2000 aineisto	Henkilöstöä yhteensä vuonna 1988 (tilastot)	Henkilöstöä yhteensä vuonna 2000 (tilastot)
Yksityinen sektori (yksityiset yritykset ja yhtiöt)	631 55%	866 58%	1 416 000 69%	1 472 000 73%
Julkinen sektori (kunnat ja budjettivaltio)	513 45%	621 42%	645 000 31%	540 000 27%
N yht. % yht.	1144 100%	1487 100%	2 061 000 100%	2 012 000 100%



Yksityinen sektori: $t = 6,1$; $df = 967$; $p < 0,001$ • Julkinen sektori: $t = 3,4$; $df = 765$; $p < 0,01$

KUVIO 1. Työryhmien keskimääräinen koko (henkilöä) yksityisellä ja julkisella sektorilla vuosina 1988 ja 2000.¹¹

ja 2000 aineistoissa verrattuna ko. sektoreiden absoluuttisiin henkilöstömääriin samoina vuosina.

Luvut osoittavat, että julkinen sektori pieneni 90-luvulla suhteessa yksityiseen sektoriin. Julkishallinnon sisällä budjettivaltion osuus supistui tänä aikana - pitkälti liikelaitostamisten ja yhtiöittämisten seurauksena - 33 prosentista 23 prosenttiin. Kuntasektori kasvoi suhteellisesti, mutta absoluuttisesti senkin henkilöstömäärä väheni. (valtiovarainministeriö 2004, 22-23.) Taulukosta nähdään myös, että julkisen sektorin vastaajat ovat aineistoissa yliedustettuina, mikä johtuu yksinkertaisesti siitä, että he ovat olleet aktiivisempia vastaajia. Tämä on tyypillinen ilmiö kyselytutkimuksissa, eikä sillä ole tämän tutkimuksen kannalta merkitystä.

Aluksi tarkastellaan työryhmien keskimääräistä kokoa, päätöksenteon ja vastuun jakautumista sekä ammattirakenteen muutosta. Kuviossa 1 vastaajilta on kysytty, kuinka suuressa ryhmässä he tavanomaisesti työskentelevät tehdessään ryhmä- tai tiimityötä. Työryhmän keskimääräinen koko kertoo paitsi työn organisoinnista, myös vastuunjaosta.

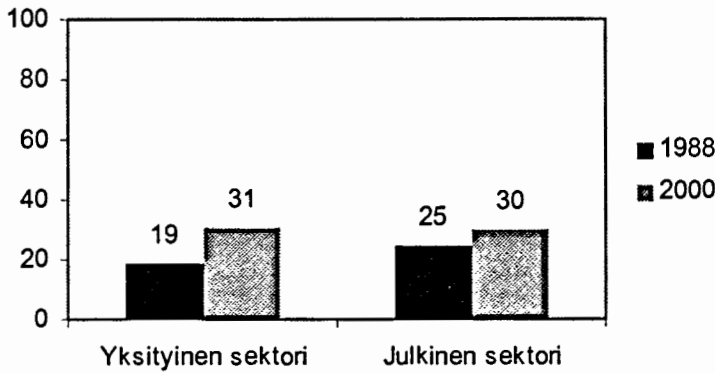
Työryhmät pienenivät molemmilla sektoreilla. Kuten kuviosta nähdään, olivat työryhmät vuonna 2000 edelleen pienempiä yksityisellä sektorilla, jossa työryhmissä oli keskimäärin 4,4 jäsentä, kun julkisen sektorin työryhmissä jäseniä oli tasan kuusi. Työryhmäkoon pieneneminen kertoo organisaatioiden madaltumisesta, eli vallan ja vastuun

hajauttamisesta. Matalahierarkkisten organisaatioiden etuna pidetään muun muassa sitä, että ne pystyvät reagoimaan joustavammin ja nopeammin toimintaympäristön muutoksiin kuin tiukan hierarkkisesti ylhäältä alaspäin johdetut byrokraatit (Mills & Ungson 2003, 143; Vedung 2003, 17-19). Tätä myös julkisjohtamisen konsultit painottivat 90-luvun alussa (esim. Santalainen & Huttunen 1993, 55).

Seuraavaksi tarkastellaan, miten esimiesten määrä muuttui 90-luvulla. Vastaajilta kysyttiin, kuuluuko heidän päätoimiensa viralliseen toimenkuvaan työn johtaminen tai tehtävien jakaminen muille työntekijöille. Tulkitseen kysymystä siten, että mitä useampi on vastannut "kyllä", sitä enemmän (useammalle) johtamista on hajautettu.

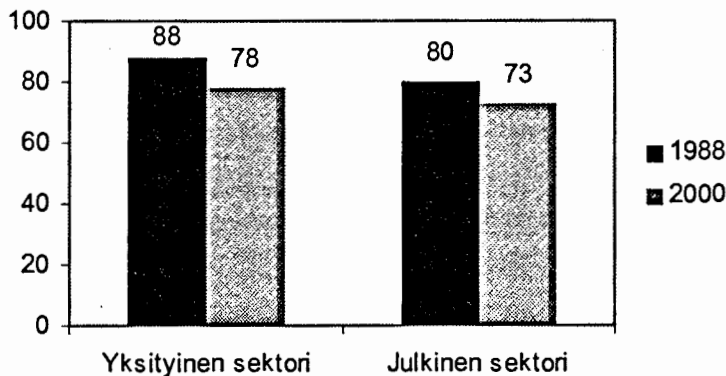
Esimiesasemassa olevien määrä lisääntyi sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, joskin ainoastaan yksityisellä sektorilla muutos on tilastollisesti merkitsevä. Tulos saattaa liittyä edellä havaittuun työryhmien keskimääräisen koon pienenemiseen; toisin sanoen, mitä enemmän on työryhmiä, sitä enemmän on myös "ryhmänjohtajia".

Johtamista on perusteltua tarkastella myös käytännön johtamistyön näkökulmasta. On näet mahdollista, että vaikka henkilön viralliseen toimenkuvaan kuuluisikin tehtävien jakaminen muille, ei hän sitä käytännössä kuitenkaan tee. Virallisen valtakirjan funktiona saattaa olla vain auktoriteetin turvaaminen mahdollisissa kriisi-



Yksityinen sektori: $\chi^2 = 25,8$; $df = 1$; $p < 0,001$ • Julkinen sektori: $\chi^2 = 2,8$; $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä)

KUVIO 2. *Kuuluuko päätoimenne viralliseen toimenkuvaan toisten työn johtaminen tai tehtävien jakaminen muille työntekijöille?; "kyllä" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.¹²*



Yksityinen sektori: $\chi^2 = 5,4$; $df = 1$; $p < 0,05$ • Julkinen sektori: $\chi^2 = 2,1$; $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä)

KUVIO 3. *Oletteko työssänne suoranaisesti vastuussa työtehtävien määräämisestä alaisilenne?; "kyllä" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000 niistä vastaajista, joiden päätoimen viralliseen toimenkuvaan kuuluu toisten työn johtaminen tai tehtävien jakaminen muille työntekijöille.*

lanteissa, joissa tarvitaan "kovaa" johtamista, vaikka muuten vetäytyvä ja/tai valtuuttava johtamistyylillä olisi tarkoituksenmukaisempi (vrt. Mills & Ungson 2003, 144). Kuviossa 3 vastaajilta on kysytty, ovatko he suoranaisesti (ei siis, ovatko he virallisesti) vastuussa työtehtävien määräämisestä alaisilleen. Analyysissä ovat mukana ainoastaan ne vastaajat, joiden viralliseen toimenkuvaan kuuluu toisten työn johtaminen tai

tehtävien jakaminen muille työntekijöille (vrt. Kuvio 2).

Johtaminen näyttäisi keventyneen. Yksityisellä sektorilla "kyllä" vastanneiden osuus laski 10 prosenttiyksikköä ja julkishallinnossa 7 prosenttiyksikköä. Julkisella sektorilla muutos tosin jää hieman tilastollisen merkitsevyyden raja-arvosta ($p < 0,05$). Johtamisen keventyminen implikoi samalla sitä, että suomalaiset palkansaajat saivat

TAULUKKO 2. Vastaajat sektorin ja ammattiaseman mukaan vuosien 1988 ja 2000 aineistoissa (%).

	<u>Yksityinen sektori</u>		<u>Julkinen sektori</u>	
	1988	2000	1988	2000
Ylempi toimihenkilö	17	23	21	26
Alempi toimihenkilö	21	21	32	29
Työntekijä	62	53	47	46
Yht.	100	100	100	100
N	631	855	513	603

Yksityinen sektori: $\chi^2 = 13,3$; $df = 2$; $p < 0,01$ • Julkinen sektori: $\chi^2 = 0,2$; $df = 2$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä)

ainakin joiltakin osin 90-luvulla lisää päättäväisyyttä koskien omaa työtänsä.

Jatkossa tarkasteluissa on mukana ammattiasemaa kuvaava muuttuja, jossa vastaajat on jaettu heidän omien arviointiensa perusteella työntekijöihin, alempiin toimihenkilöihin ja ylempiin toimihenkilöihin. Ammattiasemavakioinnin tarkoituksena on tutkia, ilmenevätkö uuden julkisjohtamisen vaikutukset eri tavalla eri ammattiryhmien työssä. Työnsosiologisessa mielessä kyse on siis myös organisatoristen jakojen tutkimisesta (vrt. Melin 1999). Toimihenkilöitä on perusteltua tutkia kahtena eri ryhmänä, sillä aiempien tutkimusten mukaan alemmat toimihenkilöt ja työntekijät muistuttavat monien asioiden suhteen toisiaan enemmän kuin alemmat toimihenkilöt ja ylempät toimihenkilöt (Melin 1999, 43-44). Kuvioiden yhteydessä esitettävät tilastollisen merkitsevyyden testit koskevat ainoastaan kaikki-saraketta (vastaajat yhteensä). Kaikki on lukumäärältään hieman suurempi joukko kuin alemmat ja ylempät toimihenkilöt sekä työntekijät yhteensä, sillä jotkut vastaajat ovat jättäneet vastaamatta ammattiasemaa koskevaan kysymykseen. Ammattiasemakohtaiset tilastollisesti merkitsevät muutokset tuodaan esille leipätekstissä.

Taulukosta 2 nähdään, että erityisesti yksityisen sektorin toimihenkilöistä 90-luvulla. Julkishallinnossa oli kuitenkin edelleen vuonna 2000 selvästi enemmän toimihenkilöitä ja vastaavasti vähemmän työntekijöitä kuin yksityisellä sektorilla.

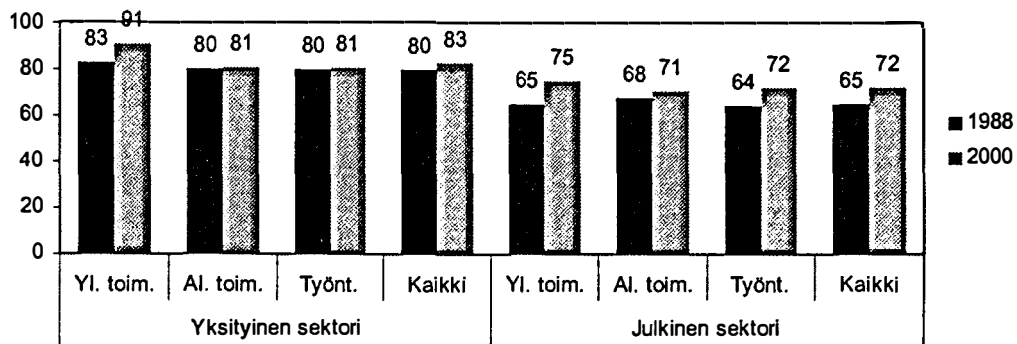
Ammattiasemat pitävät sisällään monenkirjavan joukon eri ammatteja. Vuoden 1988 aineistossa tyypillisiä yksityisen sektorin ylempien toimihenkilöiden ammatteja ovat erilaiset liikkeenjohtoon liittyvät ammatit. Alemmat toimihenkilöt

ovat tyypillisesti esimerkiksi yleiskonttoristeja, sihteereitä ja pankkitoimihenkilöitä ja työntekijät moottoriajoneuvon kuljettajia, myymälähenkilöstöä sekä aputyöntekijöitä talonrakennustyössä. Julkishallinnon ylempät toimihenkilöt ovat esimerkiksi lehcoreita ja lääkäreitä, alemmat toimihenkilöt yleiskonttoristeja ja sairaanhoitajia ja työntekijät muun muassa lastenhoitajia ja siivoojia.¹³

Vuoden 2000 aineistossa tyypillisiä yksityisen sektorin ylempien toimihenkilöiden ammatteja ovat erilaiset johtotehtävät ja tietotekniikkaan liittyvät asiantuntija-ammattit. Alemmat toimihenkilöt ovat esimerkiksi kirjanpitäjiä, sihteereitä ja teknikoita ja työntekijät esimerkiksi myyjiä, myymäläkassanhoitajia sekä erilaisia asentajia ja korjaajia. Julkishallinnon ylempät toimihenkilöt ovat muun muassa lehcoreita, lääkäreitä, toimintayksiköiden johtajia sekä erilaisia asiantuntijoita, alemmat toimihenkilöt sihteereitä, sairaanhoitajia ja terveydenhoitajia ja työntekijät lähihoitajia ja lastenhoitotyöntekijöitä.

Seuraavaksi tarkastellaan tapahtuiko 90-luvulla muutoksia työn tulosten, tehtäväkohtaisen ajankäytön ja työn laadun valvonnassa. Lähtökohtaisesti uudessa julkisjohtamisessa virastoille ja henkilöstölle annetaan toisaalta selkeät tulostavoitteet, joiden saavuttamista pyritään jälkikäteen arvioimaan, ja toisaalta lisää vapausasteita sen suhteen, miten ko. tavoitteet saavutetaan (ks. esim. Santalainen & Huttunen 1993; Huttunen 1994). Kuviosta 4 nähdään, missä määrin työn tuloksiin kohdistuva valvonta muuttui vuosina 1988-2000.

Työn tulosten valvonta lisääntyi erityisesti julkishallinnossa. Kun vuonna 1988 kuntien ja valtionhallinnon palkansaajista 65 prosenttia ilmoitti, että työnantaja valvoo työn tuloksellisuutta, on



Muutos 1988 – 2000 (kaikki):

• yksityinen sektori: $\chi^2 = 2,3$ $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä) • julkinen sektori: $\chi^2 = 6,0$; $df = 1$; $p < 0,05$

KUVIO 4. Valvoo ko työnantajanne työhne tuloksellisuutta?; "kyllä" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.

vastaava luku 12 vuotta myöhemmin 7 prosenttiyksikköä suurempi. Blomin ja kumppaneiden (2001, 31, 146) mukaan niin sanotussa tietotyössä on tyypillistä, että työn autonomian vastapainona on tuloksellisuuden kontrolli ja että autonomian mukanaan tuomat mahdolliset tulo-lyäykset lunastetaan sietämällä suorituspaineita (työn henkisestä kuormittavuudesta tarkemmin, ks. Taulukko 11). Tietotyötä tekevien palkansaajien määrä kolminkertaistui vuodesta 1988 vuoteen 2000 siten, että vuonna 2000 peräti 39 prosenttia kaikista palkansaajista täytti Blomin ja kumppaneiden muotoilemat tietotyöläisen kriteerit.¹⁴

Ammattiryhmittäin ainoa tilastollisesti merkitsevä ($p < 0,05$) muutos tapahtui yksityisen sektorin ylempien toimihenkilöiden työn tulosten valvonnassa, joskin julkishallinnon ylempillä toimihenkilöillä "kyllä" vastauksien osuus kasvoi peräti 10 prosenttiyksikköä, eli 2 prosenttiyksikköä enemmän. Kaiken kaikkiaan - verrattuna julkishallintoon - oli yksityisen sektorin työelämä vielä tämän vuosikymmenen alussa selvästi tuloskontrollidumpaa, olkoonkin että suhteellinen ero pieneni 90-luvun aikana.

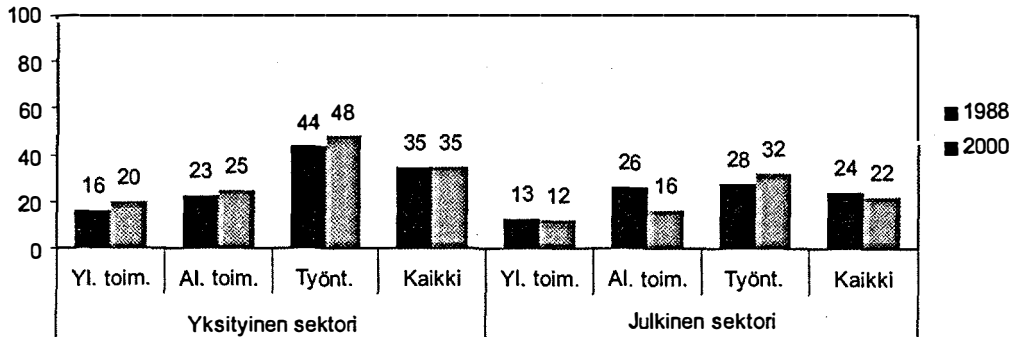
Entä sitten ajankäytön valvonta? Blom ja kumppanit (2001, 129) ovat ennustaneet, että tulevaisuudessa aika työn autonomiaa määrittävänä tekijänä tulee korostumaan kontrollin painopisteen siirtymässä työn tuloksellisuuteen. Kuviossa 5 vastaajilta on kysytty tehtäväkohtaisesta ajankäytön valvonnasta. Kysymys viittaa hyvin yksityiskohtaiseen ja tiukkaan työaikakontrolliin, joka

tuo vääjäämättä mieleen taylorismin periaattein organisoidun (liukuhihna)työn. Tämän päivän työelämässä tehtäväkohtaisen ajankäytön valvonta saattaa liittyä vertikaaliseen epäluottamukseen (vrt. Koivumäki ym. 2005).

Ottaen huomioon kaikki vastaajat, tehtäväkohtaisen ajankäytön valvonta ei lisääntynyt, eikä vähentynyt 90-luvulla. Kaiken kaikkiaan tiukka ajankäytön kontrolli näyttäisi olevan melko harvinaista suomalaisessa työelämässä, kuten saattoi olettaakin. Ammattiryhmittäin tarkasteltuna ainoa tilastollisesti merkitsevä muutos tapahtui julkisen sektorin alemmilla toimihenkilöillä, joihin kohdistuva työaikakontrolli väheni selvästi ($p < 0,05$). Tulos kertonee osaltaan alempien toimihenkilöiden töiden monipuolistumisesta. Näyttääkin siltä, että julkishallinnossa työntekijät ja alemmat toimihenkilöt eriytyivät työaika-autonomian suhteen toisistaan 90-luvun aikana.

Entä laatuorientoituko johtaminen? Erilaisiin laatustandardeihin kytkeytyvän laatujohtamisen yleistymisen 90-luvulla (vrt. Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 4-5) viittaisi siihen, että ainakin jollakin tasolla (prosessi, lopputulos jne.) laadun valvonta olisi lisääntynyt. Kuviossa 6 on kyse yksittäisen palkansaajan työhön kohdistuvasta laadun valvonnasta.

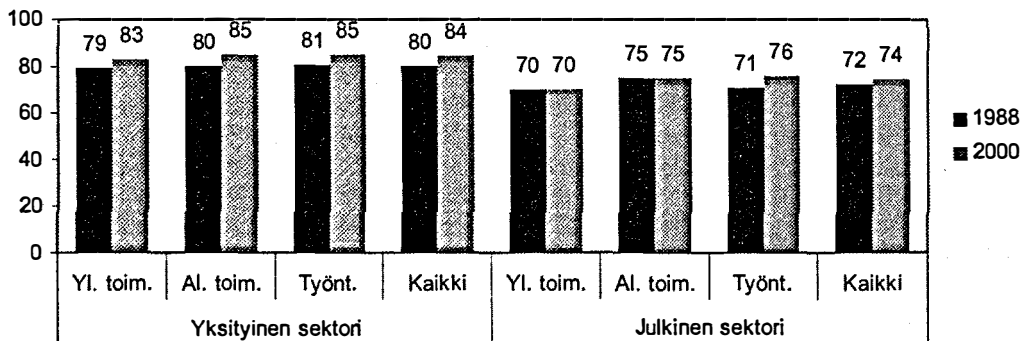
Kuviota silmäilemällä näyttäisi siltä, että laadun valvonta olisi tosiaan hieman yleistynyt. Työn laatuun kohdistuva valvonta oli kuitenkin jo vuonna 1988 hyvin laajalle levinnyttä, minkä vuoksi muutos ei ole tilastollisesti merkitsevä. Myöskään minkään yksittäisen ammattiaseman koh-



Muutos 1988 – 2000 (kaikki):

• yksityinen sektori: $\chi^2 = 0,1$ $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä) • julkinen sektori: $\chi^2 = 0,8$; $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä)

KUVIO 5. Valvoo työnantajanne, kuinka paljon käytätte aikaa kuhunkin tehtäväänne? "kyllä" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.



Muutos 1988 – 2000 (kaikki):

• yksityinen sektori: $\chi^2 = 3,5$; $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä) • julkinen sektori: $\chi^2 = 0,7$; $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä)

KUVIO 6. Valvoo työnantajanne työnne laatua? "kyllä" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.

dalla ei tilastollisen merkitsevyyden raja-arvoa saavuteta.

Näyttää siltä, että työn tulosten ja jossain määrin myös työn laadun valvonta lisääntyivät 90-luvulla sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Muutoksen voi tulkita osaksi työelämän koko kentän läpäisevää "tehokkuusmentaliteettiä", johon tulosjohtaminenkin läheisesti liittyy (vrt. Blom ym. 2001, 117). Työn tekemisessä on kuitenkin alueita, joissa tehokkuushyötyjä ei saavuteta tiukalla kontrollilla, esimerkkinä innovointi ja luovuus. Kuviossa 7 vastaajilta on kysytty, vaa-

tiiko heidän työnsä itsenäistä suunnittelua ja ideointia. "Kyllä" vastauksien suuresta määrästä voi päätellä, että tässä puhutaan ennen kaikkea työn arjessa tapahtuvasta asioiden luovimisesta.

Kaikki vastaajat huomioiden työn suunnitteluautonomia lisääntyi tilastollisesti merkitsevästi ainoastaan julkisella sektorilla, jossa se oli yleisempää jo vuonna 1988 (vrt. ammattirakenne). Kun asiaa tarkastellaan ammattiryhmittäin, niin suunnitteluautonomia yleistyi sekä yksityisen että julkisen sektorin alemmilla toimihenkilöillä (molemmilla $p < 0,05$) ja julkisen sektorin työnteki-

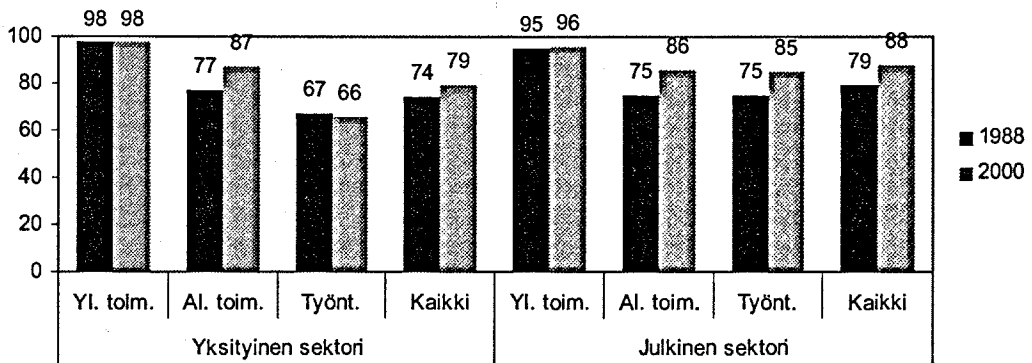
jöillä, joiden kohdalla muutos on selvän ($p < 0,01$).

Työn suunnitteluautonomian lisääntymisen voi tulkita osaksi työn valtaistumista (empowerment), joskin se voi kertoa myös työtehtävien laadullisesta muutoksesta. Blomin ja kumppaneiden (2001, 140) mukaan olennaista valtaistumisesta on vastuun siirtyminen johdolta työntekijöille, eihierarkkiset työorganisaatioiden muodot ja tiedon jakaminen organisaation eri tasojen sisällä ja välillä. Tutkijat korostavat, että tämä vaatii työautonomian kaikkia puolia: suunnitteluautonomiasa, valtaa omaan työprosessiin ja vapautta tiukoista aikarajoituksista.

Työministeriön työolobarometrit osoittavat - lin-

jassa tämän tutkimuksen tulosten kanssa -, että henkilöstön vaikutusmahdollisuudet työhönsä lisääntyivät 90-luvun aikana. Vaikutusmahdollisuuksien paraneminen nopeutui lähestyttäessä vuosituhannen vaihdetta, poikkeuksena työtahtiin liittyvä autonomia. Vaikutusmahdollisuudet omiin työtehtäviin lisääntyivät eniten teollisuudessa ja valtiolla ja vähiten kuntasektorilla. Myös työtahtiin osalta kunnat erottuvat negatiivisesti muista sektoreista; ainoastaan kunnissa arvioitiin koko 90-luvun ajan työtahti-autonomian useammin vähentyneen kuin lisääntyneen. (Ylöstalo 2001, 133-135.)

Seuraavaksi tarkastellaan ylenemispolitiikka.



Muutos 1988 – 2000 (kaikki):

• yksityinen sektori: $\chi^2 = 3,3$; $df = 1$; $p > 0,05$ (ei merkitsevä) • julkinen sektori: $\chi^2 = 17,1$; $df = 1$; $p < 0,001$

KUVIO 7. Onko työnne sen kaltainen, että Teidän tulee suunnitella työtänne ja soveltaa siihen omia ideoitanne?; "kyllä" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.

TAULUKKO 3. Kuinka monet Teidän asemassanne työskentelevät henkilöt saavat työpaikallanne tiettyjen palvelusvuosien jälkeen merkittäviä ylennyksiä (ylennys = muutos ammatinimikkeessä, merkittävä palkankorotus ja vastualueen laajennus)?; yksityisen sektorin vastausjakaumat (%) ammattiaseman mukaan vuosina 1988 ja 2000.

	Ylemmät toimihenkilöt		Alemmat toimihenkilöt		Työntekijät		Kaikki	
	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000
Ei juuri kukaan	53	56	61	69	69	83	65	73
Jotkut	39	36	34	28	23	15	28	23
Useat	8	9	5	4	8	2	7	4
Yht.	100	100	100	100	100	100	100	100
N	100	191	133	198	357	428	608	826

Muutos 1988 – 2000 (kaikki): $\chi^2 = 13,7$; $df = 2$; $p < 0,01$

TAULUKKO 4. Kuinka monet Teidän asemassanne työskentelevät henkilöt saavat työpaikallanne tiettyjen palvelusvuosien jälkeen merkittäviä ylennyksiä (ylennys = muutos ammatinimikkeessä, merkittävä palkankorotus ja vastualueen laajennus)?; julkisen sektorin vastausjakaumat (%) ammattiaseman mukaan vuosina 1988 ja 2000.

	Ylemmät toimihenkilöt		Alemmat toimihenkilöt		Työntekijät		Kaikki	
	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000
Ei juuri kukaan	61	70	59	84	68	84	64	80
Jotkut	22	22	22	11	15	13	18	14
Useat	17	8	19	6	17	4	18	6
Yht.	100	100	100	100	100	100	100	100
N	106	148	162	171	233	263	501	600

Muutos 1988 – 2000 (kaikki): $\chi^2 = 50,2$; $df = 2$; $p < 0,001$

Uudessa julkisjohtamisessa ainakin periaatteessa pyritään siihen, että virkaiän (senioriteetin) sijaan nimitysperustana tulisi olla todellinen pätevyys, ammattitaito ja kehityskyky (valtiovarainministeriö 1993b, 12). Vastaaajilta kysyttiin, kuinka monet heidän asemassaan työskentelevät saavat tiettyjen palvelusvuosien jälkeen merkittäviä ylennyksiä. Taulukko 3 koskee yksityistä sektoria ja Taulukko 4 julkishallintoa.

Ylennykset eivät ole enää vuonna 2000 samalla tavalla yhteydessä palvelusvuosien määrään kuin 12 vuotta aiemmin. Senioriteetin perusteella yleneminen näyttäisi tosin olleen melko harvinaista jo 80-luvun lopulla. Muutokset olivat samansuuntaisia molemmilla sektoreilla, joskin julkisella sektorilla hieman suurempia. Kun vuonna 1988 reilu kolmannes julkishallinnon vastaaajista ilmoitti, että "jotkut" tai "useat" heidän asemassaan työskentelevät saavat ylennyksiä tiettyjen palvelusvuosien jälkeen, putosi näin vastanneiden osuus viidennekseen vuonna 2000. Ehkä hieman yllättäen yksityisellä sektorilla "työnantajauskollisuus" tuli 90-luvulla palkitsevammaksi kuin julkishallinnossa.

Kun ylenemispoliittikkaa tarkastellaan ammattiaseman mukaan, ovat muutokset tilastollisesti merkitseviä yksityisen sektorin työntekijöillä ($p < 0,001$) sekä julkisen sektorin alemmilla toimihenkilöillä ($p < 0,001$) ja työntekijöillä ($p < 0,001$). Muutos oli erityisen suuri julkishallinnon alemmilla toimihenkilöillä, joilla "ei juuri kukaan" vastanneiden osuus kasvoi 59 prosentista 84 prosenttiin.

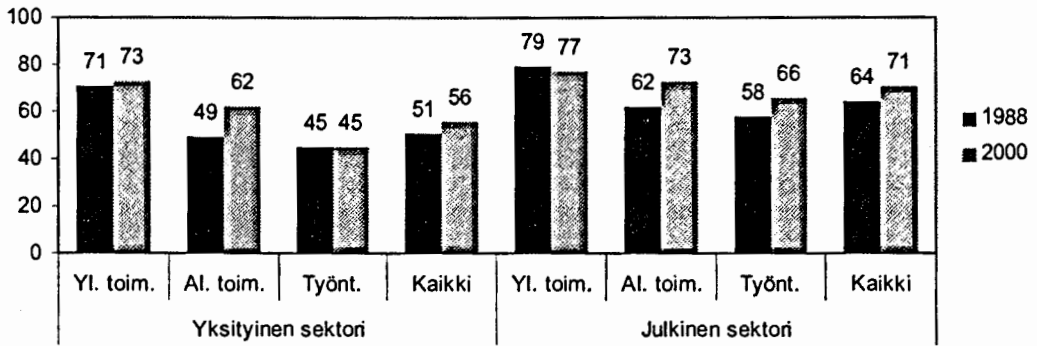
Lopuksi tarkastellaan työn kuormittavuuteen liittyviä muutoksia. Työn henkisesti kuormittavuudesta on puhuttu viime aikoina paljon. Lukuisat tutkimukset osoittavat sen kasvaneen 90-luvun

aikana (esim. Blom ym. 2001; Ylöstalo 2001, 148-151; Siltala 2004). Julkisen ja kumppaneiden (2004, 178) mukaan vuosituuhannen vaihteen keskeinen yhteinen kokemus oli työn vaatimusten, suorituspaineen ja kiireen kasvu. Kuvioista 8 nähdään, miten työn henkisesti rasittavaksi kokevien palkansaajien määrä muuttui vuodesta 1988 vuoteen 2000.

Työn henkinen kuormittavuus lisääntyi jonkin verran sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. "Usein" tai "melkein aina" vastanneiden määrä kasvoi 7 prosenttiyksikköä julkishallinnossa ja 5 prosenttiyksikköä yksityisellä sektorilla. Ammatiryhmittäin tarkasteltuna muutos on tilastollisesti merkitsevä molempien sektoreiden alemmilla toimihenkilöillä (molemmilla $p < 0,05$).

Viimeisessä muuttujassa tarkastellaan työn määrän muutosta. Työministeriön työolobarometrien mukaan kiireen lisääntyminen leimasi koko 90-lukua. Kokemukset kiireen lisääntymisestä olivat yleisempiä julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Voimakkaimmin kiire lisääntyi kunnissa. (Ylöstalo 2001, 153.) Vuonna 2004 erilaisista työhön liittyvistä epävarmuustekijöistä pelko siitä, että työmäärä kasvaa yli sietokyvyn oli hyvin laajalle levinnyttä: peräti 59 prosenttia yli kymmenen hengen työpaikoilla työskentelevistä palkansaajista koki tämän uhaksi omassa työssään (Uhmavaara ym. 2005). Vuosien 1988 ja 2000 aineistoissa vastaaajilta kysyttiin, kuinka usein heillä on työtä enemmän kuin he ehtivät tehdä.

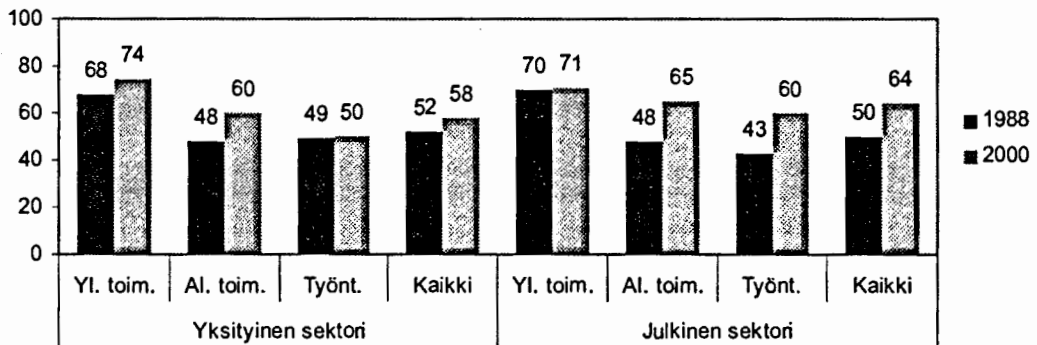
Tulos on linjassa edellisen tarkastelun kanssa: työn määrä yksittäistä palkansaajaa kohden kasvoi. Jälleen muutos oli suurempi julkisella sektorilla, jossa "usein" tai "melkein aina" vastaan-



Muutos 1988 – 2000 (kaikki):

• yksityinen sektori: $\chi^2 = 3,9$; $df = 1$; $p < 0,05$ • julkinen sektori: $\chi^2 = 6,8$; $df = 1$; $p < 0,01$

KUVIO 8. Miten usein työnne on henkisesti rasittavaa? "usein" tai "melkein aina" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.¹⁵



Muutos 1988 – 2000 (kaikki):

• yksityinen sektori: $\chi^2 = 5,3$; $df = 1$; $p < 0,05$ • julkinen sektori: $\chi^2 = 22,3$; $df = 1$; $p < 0,001$

KUVIO 9. Miten usein Teillä on työssänne työtä enemmän kuin ehtii tehdä? "usein" tai "melkein aina" vastanneet (%) vuosina 1988 ja 2000.¹⁶

neiden osuus nousi 50 prosentista 64 prosenttiin. Ammattiryhmissä muutos on tilastollisesti merkitsevä yksityisen sektorin alemmilla toimihenkilöillä ($p < 0,05$) ja julkisen sektorin alemmilla toimihenkilöillä ($p < 0,01$) ja työntekijöillä ($p < 0,001$). Silti edelleen vuonna 2000 työtä oli liikaa erityisesti ylempillä toimihenkilöillä.

Miksi työn määrä ja kiire sitten lisääntyivät niin voimakkaasti juuri julkishallinnossa? Epäilemättä uusilla johtamisopeilla, kuten tulosohjauksella ja toimintojen rationalisoinneilla oli osuutensa asiassa. Myös monet ulkoiset tekijät, esimerkiksi kuntatalouksia koetellut epätasainen aluekehitys

ja erityisesti valtionhallinnon velvoitteita lisännyt Suomen EU-jäsenyys kasvattivat työn määrää. Tuoreissa tutkimuksissa (esim. Järvensivu 2005) on lisäksi havaittu, että organisaatiomuutokset - niitähän tehtiin runsaasti 90-luvulla julkisella sektorilla - ja lisääntynyt koulutus- ja kehittämistoiminta tuottavat kiirettä työelämässä. Joka tapauksessa on selvää, että sama työmäärä tehtiin julkishallinnossa vuonna 2000 vähemmällä henkilötyövuosilla kuin 80-luvun lopulla.

LOPUKSI

Artikkelin alussa todettiin, että New Public Management, eli uusi julkisjohtaminen, ja siihen liittyvä managerialismi tekivät 1990-luvulla läpimurtonsa Suomessa. Uusien johtamisoppien myötä julkishallinnon rakenteet ja toimintatavat kokivat suuria muutoksia. Keskeisimmät 90-luvun reformit liittyivät päätöksenteon hajauttamiseen ja tulosoajaukseen, esimerkkeinä kuntien valtionosuus uudistus, nettobudjetointi ja uudet palkkausjärjestelmät, joiden sisäänajo on edelleen (kesällä 2005) kiivaana käynnissä.

Tämän jälkeen muutoksia analysoitiin julkishallinnon henkilöstön näkökulmasta tarkastelemalla yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajien työelämäkokemuksia vuosina 1988 ja 2000. Kiinnostuksen kohteena oli paitsi se, mihin suuntaan asiat muuttuivat 90-luvulla, myös se, missä määrin julkisen sektorin henkilöstön työelämäkokemukset lähentyivät yksityisen sektorin palkansaajien kokemuksiin. Hypoteesina oli, että liikkeenjohto-oppeja seuraille va uusi julkisjohtaminen olisi "yritysmäistänyt" virastotyötä. Muutoksia tarkasteltiin myös eri ammattiryhmien näkökulmasta.

Monet 90-luvulla tapahtuneet työelämän muutokset olivat samansuuntaisia julkisella ja yksityisellä sektorilla. Työryhmien koot pienenevät ja johtotehtävissä toimivien osuus kasvoi molemmilla sektoreilla. Johtaminen tuli toisaalta kevyemmäksi, mikä implikoi sitä, että myös alaisasemassa olevat palkansaajat saivat lisää päätäntävaltaa koskien omaa työtänsä. Kaikki edellä mainitut muutokset viittaavat päätöksenteon ja vastuun hajauttamiseen, eli toisin sanoen kertovat tulkintani mukaan - julkishallinnon osalta - NPM:n ruohonjuuritason vaikutuksista. Uudessa julkisjohtamisessahan, kuten postfordismissa (ks. esim. Piore & Sabel 1984) lähdetään siitä, että siirtämällä koordinoinnin painopistettä vertikaalisesta horisontaaliseen, saavutetaan organisatorisia dynamiikka- ja joustohyötyjä (vrt. Vedung 2003, 17-19).

Myös työn tulosten ja laadun valvonta lisääntyivät yhtä lailla julkishallinnossa ja yksityisellä sektorilla, samoin kuin työn henkinen rasittavuus ja työn määrä. Senioriteetin perusteella annettavat ylennykset tulivat entistä harvinaisemmiksi niin ikään molemmilla sektoreilla. Sen sijaan tehtäväkohtaisen ajankäytön valvonta lisääntyi ainoastaan yksityisellä sektorilla ja vastaavasti

työn suunnitteluautonomia vain julkisella sektorilla. Myös nämä tulokset viittaavat NPM:n vaikutuksiin: tulos- ja laatujohtamiseen ja niiden sekä henkilöstövähennysten mukanaan tuomaan työn kuormittavuuden kasvuun sekä siihen, että ylenemisperusteena on - ainakin mahdollisesti - henkilön todellinen pätevyys, ammattitaito ja kehityskyky (vrt. valtiovarainministeriö 1993b, 12).

Ero julkisen ja yksityisen sektorin työelämien välillä näyttäisi kaventuneen monilta osin, esimerkiksi työn tulosten valvonta ja työn määrä. Jotkut muutokset ovat eriytyneet ammattiryhmittäin. Julkishallinnossa esimerkiksi työajan valvonta lisääntyi ainoastaan työntekijöillä, kun muilla ammattiryhmillä se vähentyi. Työn tulosten valvonta puolestaan lisääntyi muita ammattiryhmiä enemmän ylempillä toimihenkilöillä, mikä viittaisi siihen, että tulosoajaus kohdistui 90-luvulla kaikkein voimakkaimmin heihin. Vedungin (2003, 17) mukaan eräs NPM:n "suuri teema" onkin juuri se, että johtajalle jätetään liikkuma-alaa ja samalla vaaditaan tuloksia ja tavoitteiden saavuttamista. Kokonaisuus huomioiden voidaan kuitenkin todeta, että julkisen sektorin alempien toimihenkilöiden ja työntekijöiden työelämäkokemukset lähentyivät ylempiä toimihenkilöitä.

Saadut tutkimustulokset kertovat siitä, että uusi julkisjohtaminen näkyy julkisen sektorin henkilöstön arjessa. Muun muassa tulosoajaus, vallan ja vastuun hajauttaminen, lisääntynyt asiakasvaikuttavuus sekä sisäisten markkinoiden korostaminen (vrt. Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 183-184) näyttäisivät aikaansaavan julkisorganisaatioille markkinoiden kaltaisen toimintaympäristön, joka vaikuttaa samansuuntaisesti julkisen sektorin työelämään kuin globaali markkinatalous (kiristynyt kilpailu) vaikuttaa työn arkeen yksityisellä sektorilla.

VIITTEET

¹ Kiitän kommentteista ja kljrallisuusvinkeistä Matti Alestaloa ja seminaarilaisia, Raimo Blomia, Arto Kankaanpäättä, Elina Koivumäkeä, Irja Kuneliusta, Jaakko Kuuselaa, Leena Lappalaista, Tero Mamiä, Virginia Mattilaa ja Harri Meliniä sekä kolmea anonyymiä henkilöä. Lisäksi kiitän Valtion työmarkkinalaitosta ja Suomen Akatemiaa taloudellisesta tuesta.

² New Public Management -doktriinin voi nähdä käsitteellisen kehityskaaren Public Administration - New Public Administration - Public Management toistai-

seksi viimeisenä "tuotoksena". Keskeisin ero "vanhan" ja "uuden" julkisjohtamisen välillä on siinä, että edellisessä byrokratia nähdään positiivisena asiana ja arvona sinänsä, kun taas jälkimmäinen perustuu juuri byrokratiakritiikkiin (vrt. Riccucci 2001).

³ Julkishallinnolla viitataan koko julkiseen sektoriin, eli kuntiin ja budjettivaltioon kaikkine tasoineen keskushallinnosta paikallisiin toimijoihin. Artikkelissa julkishallinto ja julkinen sektori tarkoittavat samaa asiaa.

⁴ Tämän vuoksi yritysten toimintaympäristön ja -tapojen muutosten tarkempi erittely ei ole artikkelissa tarpeellista (keskeisimmät 90-luvun muutokset liittyvät nähdäkseen talouden kansainvälistymiseen ja verkostoitumiseen, ICT-klusterin ekspansioon sekä - näihin liittyen - yritysten välisen kilpailun kovenemiseen ja työelämän epävarmuuden lisääntymiseen, muutoksista tarkemmin, ks. esim. Loikkanen ym. 2002; Siitälä 2004).

⁵ Lumijärven ja Jylhäsaaren (2000, 4-5, 226) mukaan laatujohtaminen on ollut julkisen sektorin kehittämissä keskeisissä mukana jo 80-luvulta. Laatuajatteluun liittyy sellaisia uustermejä, kuten laadun hallinta, laadun varmistaminen, laatu-palkinnot, palvelusitoumukset ja ISO 9000 -laatuajattelu. Laatujohtamisen ja tulosjohtamisen merkittävin ero on siinä, että ensiksi mainittu painottaa tulosten sijaan enemmän prosessien arviointia ja pienten askelten uudistamista (emt., 226).

⁶ Virastoa käytetään tässä yleisnimenä, jolla viitataan kaikenlaisiin julkisorganisaatioihin (laitoksiin yms.).

⁷ Reijo Laukkasen (2004, 69) mukaan arviointia on toteutettu julkishallinnon kaikilla sektoreilla ja tasoilla systemaattisesti vasta toistakymmentä vuotta; tänä aikana Suomeen on syntynyt oma arviointisijoiden ammattikunta ja joukko arviointityöhön keskittyviä julkisia ja yksityisiä laitoksia.

⁸ Kansalliseen tuottavuusohjelmaan liittyen aloitettiin 90-luvulla valtion tuottavuuden seuranta ja siihen kuuluvien mittareiden kehittäminen.

⁹ Vuonna 1988 otos poimittiin väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmästä ja vuonna 2000 verohallituksen rekisteristä. Ensiksi mainittu kyselyaineisto pohjautuu kaikkia työkäisiä suomalaisia edustavaan keskiväestöaineistoon, josta on eroteltu palkansaajat omaksi aineistoksi. Vuoden 2000 kysely kohdistettiin vain palkkatyöntekijöille. Molempien postikyselyjen vastausprosentti oli noin 55. Aineistojen edustavuus on hyvä. (ks. Blom ym. 2001, 224-230.) Vuonna 1988 aineistonkeruuta rahoitti Suomen Akatemia ja vuonna 2000 Työsuojelurahasto. Aineistojen tarkemmat kuvailut kyselylomakkeineen löytyvät Yhteiskuntatieteellisen tietokannan (FSD) kotisivuilta osoitteesta www.fsd.uta.fi. Aineistojen tunnukset ovat FSD1139 (v. 1988) ja FSD1177 (v. 2000).

¹⁰ Vuoden 1988 kyselyaineisto on sama, jota itsekin käytän.

¹¹ Keskiarvoerojen tilastollista merkitsevyyttä on testattu t-testillä.

¹² Ristiintaulukoinneissa, joihin kaikki kuvat ja tau-

lukot tästä alkaen perustuvat, on tilastollisen merkitsevyyden testinä käytetty khi²-testiä, jossa siis selittävänä muuttujana on vuosi, jolloin aineisto on kerätty.

¹³ Noin 1500 siivooja työllistäneestä rakennuslaitoksesta tehtiin 90-luvun puolivälissä liikelaitos (Eräsaari 2002, 68), mikä vähensi työntekijöiden absoluuttista ja suhteellista määrää valtionhallinnossa.

¹⁴ Tietotyöläisiksi on määritelty vähintään keskiasteen ammattitutkinnon suorittaneet palkansaajat, jotka käyttävät tietotekniikkaa työssään ja joiden työ edellyttää suunnittelua ja ideointia (Blom ym. 2001, 29).

¹⁵ Lomakkeissa annetut vastausvaihtoehdot ovat: 1= ei koskaan, 2= harvoin, 3= joskus, 4= usein ja 5= melkein aina. Analyysissä varten muuttuja luokiteltiin kahteen luokkaan, jossa alkuperäiset luokat 1-3 muodostavat luokan 1 ja luokat 4-5 luokan 2, jota siis tässä tarkastellaan.

¹⁶ Lomakkeissa annetut vastausvaihtoehdot ovat, kuten edellisessäkin analyysissä: 1= ei koskaan, 2= harvoin, 3= joskus, 4= usein ja 5= melkein aina. Analyysissä varten muuttuja luokiteltiin kahteen luokkaan, jossa alkuperäiset luokat 1-3 muodostavat luokan 1 ja luokat 4-5 luokan 2, jota siis tässä tarkastellaan.

LÄHTEET

- Almqvist, Ronald M.: Icons of New Public Management. Four studies on competition, contracts and control, Stockholm University School of Business Research Reports No 2004:1, Edsbruk 2004.
- Blom, Raimo, Melin, Harri & Pyöriä, Pasi: Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa, Gaudeamus, Helsinki 2001.
- Eräsaari, Leena: Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen, Gaudeamus, Helsinki 2002.
- Harrinvirta, Markku: Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries: a Comparison, Suomen tiedeseura, Commentations Scientiarum Socialium 57, Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki 2000.
- Henkilöstökomitean mietintö: Henkilöstöpolitiikan uudistaminen, komiteamietintö 1990:34, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä, Edita, Helsinki 2001.
- Hjerpe, Riitta & Vartia, Pentti: Talouden kasvu ja rakennemuutos 1860-2000, teoksessa Heikki A. Loikkanen, Jukka Pekkarinen & Pentti Vartia (toim.) Kansantaloutemme - rakenteet ja muutos, Taloustieto Oy, Helsinki 2002.
- Hood, Christopher: Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s, teoksessa Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry & Theo A. J. Toonen (toim.) Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis 1996.
- Huttunen, Pekka: Johtaminen muuttavassa julkis-

- hallinnossa: yhtymäjohtaminen, *Ekonomia-sarja, Weilin+Göös, Helsinki 1994.*
- Ingraham, Patricia W.: *The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains*, teoksessa Hans A. G. M. Bekke, James L. Pery & Theo A. J. Toonen (toim.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis 1996.
- James, Thomas & Tang, Tina: *Downsizing and the impact on survivors*, *Employee Relations Today* 23 (1996): 2, s. 33-41.
- Julkunen, Raija, Nätti, Jouko & Anttila, Timo: *Aikanyrjähdys. Keskiuokka työn puristuksessa*, Vastapaino, Tampere 2004.
- Järvensivu, Anu: *Fiksut pärjää aina. Oppiminen työnä ja työpaikkapelinä*, julkaisematon väitöskirjakäsikirjoitus 2005.
- Karila, Alpo: *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen*, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1998.
- Koivumäki, Jaakko, Kankaanpää, Arto, Melin, Harri & Blom, Raimo: *Luottamus työorganisaatioissa: Empiirinen tarkastelu, artikkelijulkaisu (tulossa), työministeriö, Helsinki 2005.*
- Kuntatyönantaja -lehti: *Kuntatyönantajan palkkausopas 2004: Henkilökohtainen palkitseminen käyttöön*, Kuntatyönantaja -lehden liite 2/2004.
- Laukkanen, Reijo: *Arvioinnin kolme osallista*, *Hallinnon Tutkimus* 23 (2004): 2, s. 69-72. Arvioinnin teemanumero 2004, toim. Reijo Laukkanen, Suomen arviointiyhdistys.
- Loikkanen, Heikki A., Pekkarinen, Jukka & Vartia, Pentti: *Kansantaloutemme - rakenteet ja muutos*, Taloustieto Oy, Helsinki 2002.
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi: *Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*, Gaudeamus, Helsinki 2000.
- Lähdesmäki, Kirsi: *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista*, Universitas Wasaensis, Vaasa 2003.
- Mils, Peter A & Ungson, Gerardo R.: *Reassessing the Limits of Structural Empowerment: Organizational Constitution and Trust as Controls*, *Academy of Management Review* 28 (2003): 1, s. 143-153.
- Melin, Harri: *Katosivatko luokat?*, teoksessa Raimo Blom (toim.) *Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta*, Gaudeamus, Helsinki 1999.
- Mone, Mark: *How we got along after the downsizing: Post-downsizing trust as a double edged sword*, *Public Administration Quarterly* 21 (1997): 3, s. 309-335.
- Nikula, Jouko: *Hyvää työtä kaikille vai samaa vanhaa rutiinia?*, teoksessa Raimo Blom (toim.) *Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta*, Gaudeamus, Helsinki 1999.
- Näsi, Salme, Hokkanen, Arja & Latvanen, Jaana: *Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä*, Jyväskylän yliopiston Taloustieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu (www.jyu.fi/economics/tutkimus/verkkojulkaisu/kuntarap.pdf [22.6.2005]) 2001.
- Piore, Michael & Sabel, Charles: *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Riccucci, Norma M.: *The "Old" Public Management Versus the "New" Public Management: Where Does Public Administration Fit In?*, *Public Administration Review* 61 (2001): 2, s. 172-175.
- Santalainen, Timo & Huttunen, Pekka: *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*, *Ekonomia-sarja, Valtionhallinnon kehittämisskeskus & Weilin+Göös, Helsinki 1993.*
- Siitola, Juha: *Työelämän huonontumisen lyhyt historia: muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*, Otava, Helsinki 2004.
- State Employer's Office: *Public Personnel Policy in Europe - A Comparative Analysis of Seven European Countries*, Toim. M. Manzoor Alam. Edita, Helsinki 1998.
- Temmes, Markku: *Julkinen johtaminen, Valtionhallinnon kehittämisskeskus / Vapokustannus, Helsinki 1991.*
- Temmes, Markku: *Finland and New Public Management*, *International Review of Administrative Sciences* 64 (1998), s. 441-456.
- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku & Peltonen, Pauliina: *Hallinto uudistuu, uudistuu johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti, valtiovainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 4/2001*, www.vm.fi/tiedostot/pdf/3495.pdf (18.5.2005).
- Uhmavaara, Heikki, Niemelä, Jukka, Melin, Harri, Mamiä, Tero, Malo, Anita, Koivumäki, Jaakko & Blom, Raimo: *Joustaako työ? Joustavien työjärjestelyjen mahdollisuudet ja todellisuus*, työministeriö, *Työpoliittinen tutkimus* 277, Helsinki 2005.
- Valtion työmarkkinailaitos: *Kannustavaan palkkaukseen: Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen*, Edita, Helsinki 1996.
- Valtiovarainministeriö: *Maailman paras julkinen sektori? Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti*, Painatuskeskus, Helsinki 1993a.
- Valtiovarainministeriö: *Rahat ja henki. Julkisen sektorin henkilöstöhallinnon viimeaikaisten kehittämisspiirit kansainvälisessä vertailussa*, *Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti, osaraportti, valtiovainministeriön julkaisuja*, Helsinki 1993b.
- Valtiovarainministeriö: *Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2003*, *Valtion työmarkkinailaitoksen julkaisuja* 5/2004, Edita, Helsinki 2004.
- Vedung, Evert: *Arviointialto ja sen liikkeellepanevat voimat*, *Stakes, FinSoc, Työpapereita* 2/2003, Helsinki 2003.

- Vuori, Jari: Kenen terveydenhuolto? Julkinen ja yksityinen vertailussa: Tutkimus henkilöstön merkityssuhteista julkisen ja yksityisen sairaalaorganisaation osastokulttuurissa, Ankkurikustannus, Vaasa 1995.
- Vuori, Jari: Julkisten ja yksityisten organisaatioiden johtamisvertailut, teoksessa Ari Salminen (toim.) Hallintovertailun metodologia, Vaasan yliopiston julkaisuja, Vaasa 2000.
- Ylöstalo, Pekka: Työolobarometri. Lokakuu 2000, työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 228, Helsinki 2001.