

Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta

Petri Virtanen

ABSTRACT

The Challenges and Change Management of Public Sector Leadership in Finland

The article takes a critical look into the current issues of public sector leadership. It is organized as follows. First, the lessons learned from an article authored by Kim and Mauborgne (published in Harvard Business Review in spring 2003) are drawn. Next, the lessons are adjusted to apply to Finnish public sector from the particular perspective of leadership. It appears that legalistic-bureaucratic leadership models are being converted into more responsive, innovative, and motivational leadership models. The article sums up with two generic conclusions and three motives for further empirical research. First, it appears that the operating environment and change management models of public sector leadership change dramatically by the end of this decade. In the future, public sector leaders should perform well in terms of client, personnel, society and key performance results. Second, public sector organizations are about to change as a result of new working methods, geographical devolution and retirement boom. In the future, public sector organizations compete with each other in order to keep the "best in force" and to recruit new potentials.

Key words: Public sector leadership, change, change management, innovativeness, innovation, project work

JOHDANTO

Paul Lillrank (2002) on provosoivasti huomauttanut, että jälkihyvinvointivaltiossa julkiset organisaatiot kriisiytyvät. Monet julkishallinnon organisaatiot ovat aivan liian isoja hallittaviksi, sen lisäksi niillä on epämääräinen ja hajanainen palveluportfolio. Lillrankin tulkinta on, ettei julkishallinnon organisaatio näissä oloissa pysty reagoimaan yhtä nopeasti, joustavasti ja määrätteisesti kuin markkinaehtoisesti toimiva yritys (mt., 46).

Millaista elinkaaren vaihetta julkishallinnon organisaatiot elävät? Organisaatioteoreettisessa kirjallisuudessa - klassikoista esimerkiksi asiasta on kirjoittanut Edgar H. Schein (1965) - esitetään, että organisaatiot syntyvät, kypsyvät, kuuhtuvat ja kuolevat - joten jonkinasteinen muutos on fakta, halusimme tai emme. Julkishallinnon osalta kyse on hallinnon sisäisistä ja ulkoisista, hallinnon toimintaympäristöön liittyvistä tekijöistä, jotka tulevat jatkossakin pitämään muutostarpeen esillä. Ensimmäisestä käy esimerkkinä henkilöstön ikääntyminen, jälkimmäisestä kansantaloudellinen tilanne.

Käsillä olevan artikkelin "metodinen malli" on seuraavanlainen. Tulkinta perustuu ensinnäkin hiljattain julkaistuun analyysiin New Yorkin poliisilaitoksen (jäljempänä NYPD) hallintokulttuurin muutoksesta vuosina 1994-2002. Analyysi on julkaistu vuoden 2003 keväällä (Kim & Mauborgne 2003) ja se perustuu kyseisten tutkijoiden vuosia kestäneeseen empiiriseen tutkimukseen. Artikkelissa esitetty muutostrendien konstruointi perustuu siis mainitun analyysiin "lähiluentaan" - siis oikeastaan NYPD:n muutosta koskevan analyysin temaattiseen sisällönanalyysiin ja tällaisen tarkastelun tulosten konvertoimiseen suomalaista

julkishallintoa koskevaksi. Artikkelissa koetetaan tuoda näkyväksi ilmiöitä, joilla on ollut merkitystä myös NYPD:n muutoksen ymmärtämiseksi.

Tällaiseen tarkasteluun liittyy monenlaisia ongelmia. Yksi niistä on amerikkalaisen ja toisaalta eurooppalaisen ja suomalaisen hallintokulttuurin erilaisuus, muista kulttuurisista ja yhteiskunnallisista eroista puhumattakaan. Toinen pulmallisuus liittyy "lähiluennan" kohteena olevan tapauksen rajallisuuteen - lähinnä siihen, että "lähiluennan" kohteena oleva analyysi perustuu tässä tapauksessa kahden henkilön tulkintaan tapahtuneesta. Itse asiassa käsillä olevassa analyysissä on olemassa kahdentasoinen "metodologisen solipsismin" pulma (solipsismin käsitteestä ks. esim. von Wright 1968, 175-177). Ensinnäkin voidaan nostaa esille edellä mainittu kahden tutkijan (Kim ja Mauborgne) tulkintaan luottaminen. Historiantutkimuksen alueelta tuttua lähdekritiikin konseptia ajatellen "lähiluennan" kohdetta ei voi tarkastella, tai täsmällisemmin ajatellen mainittujen tutkijoiden tulkintaa ei voi koetella, heidän empiriisen aineiston riittävyttä tai vaikkapa laatua kyseenalaistamalla, heidän tekemän analyysin teknisestä oikeellisuudesta puhumattakaan. Toisaalta voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi tämän artikkelin kirjoittajan tapa tulkita edellä alkupeäiskirjoittajien tulkintoja.

Kaikista edellä mainituista voidaan siis esittää, että käsillä olevan artikkelin tavoitteena on esittää tulkinta julkishallinnon muutosta generoivista geneerisistä tekijöistä konvertoituna suomalaiseen julkishallinnon todellisuuteen. Artikkelin tavoitteena on hahmottaa Kimin ja Mauborgnen analyysin perusteella julkishallinnon muutostekijöitä ja sen myötä paikantaa julkisjohtamisen suomalaisia haasteita ja lopuksi eritellä julkisjohtamiseen liittyviä tutkimustarpeita. Tarkastelussa tuodaan esille kolme julkishallinnon muutostekijää, joilla tulee olemaan iso merkitys lähivuosina ja joiden merkitystä ei vielä tässä vaiheessa edes ymmärretä, ja joita arvioidaan kriittisesti olemassa olevan tutkimustiedon ja tilastoaineiston valossa. Täsmennyksenä on syytä korostaa, että käsittelen artikkelissa suomalaista julkishallintoa yhtenä kokonaisuutena tietäen tältäkin osin käsittelytavan vaarat ja tulkinnan rajoitteet. Julkishallinnon viroissa toimii erilaisia ihmisiä, erilaisilla koulutuksilla ja sosiaalis-taloudellisilla lähtökohdilla. Esimerkiksi kuhmolaisen kunnallisen kodinhoitajan työorientaatio ja habitus eroaa Helsingissä työtään tekevistä ministeriön kans-

liapäälliköistä. Tästä syystä rajoitan tarkastelun Suomen julkishallinnon osalta lähinnä julkishallinnon asiantuntijatyöhön, joihin sisällytän valtionhallinnon ja kuntien esimiestyön ja erilaiset asiantuntija- ja kehittämistehtävät.¹

NYPD EI OLE ENTISENSÄ?

W. Chan Kim ja Renée Mauborgne ovat julkaisseet artikkelin NYPD:n hallinnollisen kulttuurin muutoksesta. Artikkelin päähenkilö on helmikuussa 1994 NYPD:n poliisikomentajaksi (commissioner) nimitetty William Bratton, ja tarinan kriittiset parametrit ovat: New Yorkista tuli turvallisin metropoli Yhdysvalloissa kahdessa vuodessa, rikollisuus väheni 39 prosentilla, murhat 50 prosentilla ja varkaudet runsaalla kolmanneksella samalla kun kaupunkilaisten tyytyväisyys poliiseja kohtaan nousi dramaattisesti (37 prosentista 73 prosenttiin) ja poliisien työtyytyväisyys saavutti kaikkien aikojen huippulukemat (Kim & Mauborgne 2003, 61). Miten tämä on mahdollista kun vielä otetaan huomioon, että vuosina 1994-2002 NYPD:n taloudellisia resursseja karsittiin olennaisesti? Rikollisten oikkuja, kansalaisten todellisuustajun puutetta, Brattonin hyvää tuuria, jotain muuta?

Kim ja Mauborgne sanovat, että he ovat tutkineet Brattonin persoonallisuutta, mutta löytäneet samalla Brattonin johtamistyylin, jota he kutsuvat Brattonin metodiksi ja jota heidän mielestään voi replikoida. Kyse on heidän mielestään geneerisestä johtamistyylistä. Muutoksen liikkeellepanevia tekijöitä NYPD:n osalta on monia. Ensinnäkin merkityksellistä on yhteisen tulkinnan löytäminen organisaation nykyisistä ongelmista ja niitä koskevista kehittämistratkaisuista. Brattonille ei riittänyt se, että paikallisille poliisikomentajille esiteltiin lukuja New York rikostilastoista. Komentajien piti itse kokea organisaationsa kehittämishaasteet, jotta niistä voisi oppia jotakin ja jotta tilanteeseen voitaisiin löytää parannuskeinoja.

Bratton halusi, että komentajat eläisivät ongelmien keskellä sen sijaan, että he kuulisivat niistä. (Kim & Mauborgne 2003, 62). Tästä syystä NYPD:n esimiehet kulkivat kevästä 1990 (Brattonin nimittämisajankohta) alkaen työmat-

¹ Olen kiitollinen Pertti Ahoselle, Jari Stenvallille ja Petri Uusikylälle tekstini sisältöä ja ulkoasua koskevista rakentavista kommentteista.

kansa metrolla tai muilla julkisilla kulkuneuvoilla. Samaan strategiaan liittyy komentajien "jalkautuminen" kansan keskuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa poliisijohdon osallistumista kansalais-tapahtumiin. Samantyyppisiä esimerkkejä löytyy myös Suomen julkishallinnosta, joskin vähän toisenlaisessa muodossa (esimerkeistä ks. Nurmi & Virtanen 1999). Esimerkiksi eräissä valtion aluehallinnon virastoissa ja yksiköissä on jo vuosia järjestetty erilaisia alueellisia ja maakunnallisia asiakasraateja, jotka periaatteessa tähtäävät samaan kuin NYPD:n esimerkki. Sanomattakin on selvää, että mainittu yhteisen tulkinnan löytäminen edellyttää vahvaa sisäistä ja ulkoista tiedotusstrategiaa; kognitiivisten esteiden (Kimin ja Mauborgnen termi) ylittäminen ei onnistu ilman oikeaan osuvaa viestintää ja jopa suoranaista muutospropagandaa.

NYPD:n muutosprosessi perustui tiedonhallintaan ainakin kahdessa mielessä. Ensinnäkin poliisijohto tarvitsi tietoa organisaationsa ilmiökentästä eli New Yorkin rikollisuudesta - sen esiintymisestä kaupunginosittain, vuorokaudenajoittain ja niin edelleen. Toisaalta tietoa tarvittiin poliisihenkilöstön mielipiteistä esimerkiksi suhteessa työolosuhteistaan ja työviihtyvyyteensä sekä ennen muuta kaupunkilaisten kokemuk-sista poliisin palveluista. Jälkimmäisenä mainittu viittaa sekä kansalaisten yleisiin käsityksiin poliisin toiminnasta että palvelunkäyttäjäkoke-muksiin. Viimeksi mainitun tietotarpeen kohdalla kehittämistoimenpiteet johtivat todennäköisesti hyvin seikkaperäisen CRM-järjestelmän (Customer Relationship Management) rakentamiseen NYPD:n konsemihallinnossa. Tästä ei kuitenkaan Kimin ja Mauborgnen analyysissa kerrota, mutta todennäköisesti näin tapahtui (CRM:n periaat-teista ja käytännöistä ks. esim. Freeland 2003).

Toiseksi muutoksen toteuttaminen ei edellytä lisää taloudellisia resursseja, vaan pikemmin olemassa olevien resurssien kokonaisvaltaista uudelleen kohdentamista. Kimin ja Mauborgnen havainto on: kun organisaation kipupisteet tunne-taan, kohdistetaan niiden parantamiseen vastaa-vasti enenevässä määrin resursseja. Resurssit suunnataan sinne, missä tarve ja saatava hyöty on mahdollisimman suuri. NYPD:n osalta tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, ettei poliiseja enää sijoitettukaan tasaisesti kaikille mahdollisille metro- asemille, vaan nimenomaan sellaisiin paikkoihin, joissa poliisin tarve oli suuri. Tähän samaan sisältyi miehistöresurssin käyttäminen sellaisina

vuorokaudenaikoina, jolloin suurin osa rikoksista tapahtui, ja poliisivormun naulakkoon laittaminen. Rikolliset tajusivat nopeasti, ettei univormujen poissaolo välttämättä merkinnyt poliisien poissaoloa.

Kolmanneksi muutos edellyttää organisaation sisäisen motivaation kasvattamista. Paikalliset poliisikomentajat joutuivat sanan mukaisesti tilille tuloksistaan. Tällaisen ajattelun tuloksena käynnistettiin säännölliset komentajatapaamiset, joissa vuoron perään kukin osallistuja joutui kertomaan oman yksikkönsä tuloksista ja tulosten taustalla olevista tekijöistä. Osallistuminen näihin tilaisuuksiin oli pakollista ja tilaisuudet olivat varmasti omiaan vähentämään tuloksellisuuden osaoptimointia koko NYPD:n tasolla (osaoptimoinnin käsitteestä tulosjohtamisen yhteydessä ks. Uusikylä & Valovirta 2002). Tällaisissa tapaa-misissa kukin komentaja joutui siis vuorollaan poliisilaitoksen sisäisen komentajaraadin eteen perustelevaan oman yksikkönsä toimintaa ja sai samalla suoraa palautetta.

Edellä kuvattu menettelytapa muistuttaa tieteel-lisen tutkimuksen vertaisarvioinnin ideaa (tästä ks. Niiniluoto 2002). Käytännössä tämä menet-telytapa johti NYPD:n sisällä uudentyypisen benchmarking-kulttuurin syntyymiseen - tuloksia verrattiin, kyseenalaistettiin ja niistä annettiin palautetta, positiivista ja negatiivista. On helppo olettaa, että poliisikomentajat valuttivat tilinte-kovastuun ideaa alaspäin omissa organisaati-oissaan. Brattonin johtamistyyliille oli leimallista "näyttävyyttä" ja "dramaattisuutta": silloisen esimie-hensä (Rudolph Giuliani) mukaan Brattonin tyy-lille oli ominaista se, että uudistukset käynnistettiin "fanfaarit soiden" (Giuliani 2002, 219-220).

Neljänneksi, muutoksen toteuttaminen vaatii poliittista "silmää". Tällä Kim ja Mauborgne vii-taavat siihen, miten Brattonilla oli tapana lannis-taa muutosvastarinta. Käytännön toimenpiteenä tutkijat mainitsevat Brattonin tavan käyttää esi-merkkejä ja faktoja. Kolmantena keinoja tutkijat mainitsevat tarkoituksenmukaisen liittoutumis-strategian. Brattonin tapauksessa tämä merkitsi esimerkiksi tuen hankkimista tietyissä toiminnal-lisesti vaikeissa ja poliittisesti "tuulisissa" kysy-myksissä pormestari Giulianilta. Kaiken kaikkiaan Brattonin toimintaa helpotti se, että rikollisuuden vastainen taistelu oli silloisen pormestarin yksi keskeisimmistä tavoitteista (ks. Giuliani 2002, 99-113).

TULKINTA

Kimin ja Mauborgnen analyysi Brattonin toiminnasta tulee ymmärrettäväksi lukemalla vaikkapa Edgar H. Scheinin teosta *Organizational Psychology* (Schein 1965) tai James D. Thompsonin teosta *Organizations in Action* (Thompson 1967). Organisaatio on avoin järjestelmä, jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa ympäristönsä kanssa, ottaen vastaan erilaisia impulsseja ja sopeutumalla erilaisiin tilanteisiin. Itse asiassa Brattonin toiminta on mainio empiirinen koe Scheinin tehokkuuden lisäämiseen tähtäävän niin sanotun mukauttavan toiminnan konseptista.

Ajateltaessa Thompsonin käyttämällä termeillä NYPD:n muutoksen taustalla on ollut kyse sopeutumisesta erilaisiin organisaation ulkoisiin ja sisäisiin epävarmuustekijöihin (New Yorkin rikostilanteen ennustamattomuuteen). Voidaan ajatella, että NYPD on Brattonin johdolla elänyt sopeuttavaa toimintajakson aikaa - prosessi, jolle on leimallista muutoksen havaitseminen tässä tapauksessa sisäisessä (tulosten osioimintia maksimoiva resurssien hyödyntäminen) ja ulkoisessa (legitimiteettikriittikki) ympäristössä, tietoon pohjautuva päätöksentekomekanismi, toimintoprosessien radikaali muutos, sisäisten muutosten vakauttaminen ja tulosten kriittinen analyysi. Samoin Brattonin organisaatiossa johtajuus - olkoonkin, että Bratton todennäköisesti on karismaattinen joukkojen johtaja - on organisatorinen funktio, ei yksilöön tai yksilöihin (Brattonin lähimät alaiset ja asiantuntijat) liittyvä piirre.

Kimin ja Mauborgnen analyysistä voidaan tehdä kolme johtopäätöstä. Ensinnäkin Kimin ja Mauborgnen analyysistä voidaan tehdä temaattisia johtopäätöksiä julkishallinnon ajankohtaisista ja lähivuosien haasteista. Tulkintani mukaan tällaisia temaattisia ulottuvuuksia on kolme - julkishallinnon johtaminen ja nimenomaan ylimmän virkamiesjohdon kehittämisen haaste, aidon tilintekovastuun edistäminen muun muassa tulosohjausmenettelytapoja kehittämällä ja yleisesti ottaen kehittämistoiminnan, siis oikeastaan muutoksen aikaan saaminen, merkitys julkishallinnon organisaatorakenteiden muokkaamisessa. Viimeksi mainittuun sisältyy myös ajatus projektimuotoisen työmallin yleistymisestä julkishallinnon työtapana. Näitä kolmea teemaa syvennetään jatkossa tässä artikkelissa.

Toinen Kimin ja Mauborgnen artikkelista teh-

tävä johtopäätös liittyy mainitun johtamistyylin ja siihen liittyvien toimintatapojen empiiriseen testaamiseen suomalaisen julkishallinnon kontekstissa. Voisiko "brattonilainen" toimintamalli toimia Suomessa? Löytyisikö Suomesta julkishallinnon organisaatiota, jossa voitaisiin lähteä testamaan ja koettelemaan "brattonilaisen" johtamismallin - johtamista tukevan kokonaisvaltaisen tietojärjestelmän rakentaminen, yhteinen tulkinta strategisista painopisteistä, resurssien rohkea uudelleen kohdentaminen, motivaation kohottaminen ja poliittisen selkänöjan ovela käyttäminen - kaikista ominaisimpia piirteitä? Tai vastaavasti, voitaisiinko Suomessa analysoida retrospektiivisesti joidenkin julkishallinnon organisaatioiden muutosprosesseja - sellaisia, joihin on liittynyt karismaattisia johtajatyyppejä.

Kolmanneksi voidaan tietysti kysyä, missä määrin Bratton on uniikki johtaja, puhumattakaan hänen johtamistyylistään. Missä määrin kyse on glorifioivasta tulkinnasta, eräänlaisesta sankarimyytistä, jossa yksi henkilö nostetaan korkealle jalustalle ja kokonaan unohtetaan esimerkiksi muiden henkilöiden ja tekijöiden vaikutus aikaan saatuun muutokseen. Brattonin tarinaa lukiessa tulee helposti mieleen populaari johtamiskirjallisuus, josta on viimeistään viime vuosien aikana tullut teollisuudenala (tästä keskustelusta ks. esim. Drucker 1996). Lisäksi voidaan kriittisesti kysyä kana-muna-problematiikan näkökulmasta, että missä määrin Bratton toteutti omaa uniikkia johtamistapaansa, vai oliko kyseessä itse asiassa hänen silloisen esimiehensä (pormestari Giuliani) johtamistapa?

JULKISJOHTAMINEN HAASTEET

Suomalaisissa sosiologian oppikirjoissa esitettiin vielä 1970- ja 1980-luvuilla organisaatioiden johtamisesta nykytiedon valossa melko stereotyyppisiä ajatuksia. Esimerkiksi sinänsä kunnioitettavassa klassikossa Sosiologian perusteet Erik Allardt ja Yrjö Littunen (1975) alleviivataan johtajien valvontatehtävää suhteessa alaisiinsa - tavalla, joka 2000-luvun alussa tuntuu vanha-aikaiselta ja ahdistavalta. Allardtin ja Littusen sanoin (mt., 119): "johtajan odotetaan pitävän huolta siitä, että hänen valvonnassaan olevat työntekijät suorittavat heille kuuluvat tehtävät mahdollisimman tehokkaasti, lyhyessä ajassa ja huolellisesti. Voidaan otaksua, että johtaja on erikoistunut sitä paremmin rooliinsa, mitä enem-

män aikaansa hän kuluttaa tällaisiin tehtäviin ja mitä vähemmän muuhun...".

Suomen julkishallinto on kuitenkin erityisesti 1980-luvun lopulta alkaen ollut uudistusaallon kohteena. Arto Haverin (2002, 4-5) tulkinnan mukaan Suomessa on tapahtunut siirtymä pitkään vallalla olleesta byrokraattis-legalistisesta hallintoparadigmasta kohti uutta julkisjohtamisen konseptia (New Public Management). Uusi julkisjohtaminen kytkeytyy hallinnon hajauttamiseen ja erilaisen sääntelyn purkautumiseen ja hiljattain tehdyn arvion (Lähdesmäki 2003) mukaan uusi julkisjohtamisen konseptio on tuonut suomalaiseseen hallintokulttuuriin uudentyyppistä tehokkuusajattelua. Suomalaisen julkishallinnon muutosta on tutkittu (ks. esimerkiksi Haveri 2002; Temmes & Kiviniemi 1997; Lähdesmäki 2003), mutta julkishallinnon muutosta asiantuntijatyön ja johtamisen näkökulmasta ei niinkään, eikä ainaakaan muutosjohtajuutta.

Mikäli Richard Florida (2002) on oikeassa, muuttuu asiantuntijatyön luonne, arvostus ja urakehitysmalli merkittävästi lähitulevaisuudessa. Floridan mukaan elämme muutosta, jolle on leimallista uuden yhteiskuntaluokan - luova luokka - synty. Floridan tulkinnan mukaan tämä luokka on syntynyt - uskon, että Floridan johtopäätös on pätevä myös Euroopan osalta, vaikka hänen aineistonsa kuvaavatkin yhdysvaltalaisista tilannetta - palveluluokan ja perinteisen työväenluokan väliin ja siihen kuuluu jo tällä hetkellä noin 30 prosenttia työvoimasta. Florida kuvaa seikkaperäisesti muutosta nimenomaan työelämän näkökulmasta ja olisi houkuttelevaa uskoa, että muutos kuvaisi - jos ei sellaisenaan - myös Euroopan, Suomen ja nimenomaan asiantuntijatyön osalta suomalaisen julkishallinnon tilannetta. Käynnissä olevalle työelämän muutokselle on leimallista horisontaalinen urakehitys, vahva sitoutuminen, tavoitelähtöisyys, onnistumisen himo ja projektiluonteisuus (mitä käsiteltiin jo edellä tässä artikkelissa).

Edellisen perusteella voi kysyä, onko tällainen muutos jo tapahtunut vai onko se vasta tulossa suomalaisen julkishallintoon. Siirtyvätkö virkamiehet ministeriöstä toiseen ja mieltävätkö he tämän "normaaliksi" urakehityksen tieksi? Entä ovatko virkamiehet sitoutuneita ja tavoitetietoisia? Urakehitys koetaan varmasti eri tehtävissä erilaisesti. Kunnanjohtajat siirtyvät ensin yhden kuntaorganisaation sisällä vaativimpiin tehtäviin, esimerkiksi hallintojohtajasta kunnanjohtajaksi,

ja siitä sitten isomman kunnan johtotehtäviin. Varsinkin pienissä ja keskikokoisissa kuntaorganisaatioissa urakehitysmobilisaatio on tämän kaltaista. Vastaavasti keskushallinnon - ministeriöt ja valtion virasto ja laitokset - tietohallinto henkilöstö siirtyy organisaatiosta toiseen välittämättä organisaatorajoista ja uskollisuudesta organisaatiolle. Sen sijaan muiden keskushallinnossa työskentelevän henkilöstön osalta organisaatiouskollisuus voi olla lujassa.

Lienee paikallaan kontekstoida täsmällisemmin julkishallinnon johtamisen haasteellisuutta koskevia argumentteja. Valtion budjettitalouden piiriin kuuluvasta henkilöstön (N= 123 260) keski-ikä on parhaillaan noin 42,5 vuotta ja kasvua viidessä vuodessa (vuodesta 1998) on ollut 0,5 vuotta. Valtiovarainministeriön tilastojen mukaan kuntasektorilla henkilöstö näyttäisi ikääntyvän valtionhallintoa enemmän (VM 2003c). On varma, että henkilöstön ikääntyminen asettaa julkishallinnon nykyisille ja tuleville johtajille merkittävän haasteen. Samoin tulevat osaamistarpeet ja erityisesti osaamisen siirtäminen on valtionhallinnossa keskeinen kehittämishaaste tulevina vuosina. Arvion mukaan vuonna 2001 palveluksessa olleesta valtion budjettitalouden henkilöstöstä normaalin vanhuuseläkeiän saavuttaa vuosina 2002-2016 lähes 44 000 henkilöä eli reilut kolmannes (36 prosenttia) henkilöstöstä (Valtiovarainministeriö 2003b, 16-18). Valtiovarainministeriön arviossa korostetaan, että osaamisen siirtäminen on osa laajaa osaamisen johtamisen ja turvaamisen kokonaisuutta: osaamisen turvaaminen ja suunnitelmallinen siirtäminen tulee ottaa näkökulmaksi valtionhallinnon strategisessa johtamisessa (mt., 39-52).

Valtiovarainministeriön tuoreen työryhmämuis-tion mukaan johtamiseen kohdistuu merkittävää kehittämistarvetta. Muun muassa ylimmän johdon liikkuvuutta tulee lisätä jatkossa määräaikailla virkanimityksillä, samoin kaikille ylimpään valtionhallinnon virkamiesjohtoon kuuluville laaditaan henkilökohtaiset johtamissopimukset. Mainituilla toimenpiteillä valtionhallinnon ylimmän johdon tehtävät alkavat aikaa myöden muistuttaa yritysmaailman vastaavia johtamisjärjestelyjä. Mielenkiintoista on, että jatkossa valtionhallinnon ylimmän johdon tulokellisuutta ja johtajuutta yleensä aletaan arvioida kriittisesti, mikäli valtiovarainministeriön työryhmän muistion esitykset toteutetaan. Valtionhallinnon ylimmän johdon kehittäminen tunnistettiin muutama vuosi sitten

myös kansainvälisessä Suomen keskushallintoa koskevassa kriittisessä analyysissä (Bouckaert ym. 2000, 24-25). Suunnitelmallinen ja laaja virkamiesjohdon kehittäminen on valtionhallinnossa ajankohtaista ennen kaikkea siksi, että johdon poistuma eläkkeelle on tulevina vuosina varsin suuri. Valtiovarainministeriön arvion mukaan arviolta 86 prosenttia nykyisestä ylimmästä johdosta poistuu valtion palveluksesta eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä (VM 2003c; ks. myös VM 2003a).

Valtionhallinnon johtamispotentiaalin uusintamistarve on monen ajankohtaisen tekijän summa. Vaikka osaamiskapasiteetin kasvattamisen alueita on lukuisia, keskeinen mielenkiinto kohdistuu kuitenkin muutamaaan ydinalueeseen, joilla on merkitystä julkishallinnon aineettoman pääoman kumuloitumisen ja organisaatioiden suorituskyvyn edistymisen kannalta. Tällaisia ajankohtaisia tekijöitä ovat ennen muuta uusi ohjelma-ajattelu (Leeuw 2003), uusi tapa ajatella tieteellisen tiedon hyödyntämistä johtamisen tukena (ks. Nutley ym. 2003, 39), uusi ratkaisukeskeinen tapa muutoksen hallinnassa (ks. Hirviuha ja Litovaara 2003) ja uusi sidosryhmäajattelu ja sidosryhmäyhteistyön systematisointi.

Esimerkiksi ohjelma-ajattelu on tehnyt tuloaan Suomen keskushallintoon viimeisen viiden vuoden ajan ja ohjelmallisemmin vuosina 1999-2002 toteutetun keskushallintohankkeen myötä. Uuden toimintakulttuurin merkinä tästä ajattelusta ovat kesällä ja syksyllä 2003 työnsä aloittaneet ministeriöiden ohjelmajohtajat, joiden vastuulla on pääministeri Matti Vanhasen hallituksen neljän politiikkaohjelman toimeenpano. Ohjelma-ajattelu tässä muodossa on seurausta 1990-luvun lopulla käynnistetyistä keskushallinnon uudistamishankkeista ja Euroopan unionin toimintakäytännöistä muun muassa rakenneraho-ohjelmien toimeenpanossa.

Ohjelmajohtaminen ja -arviointi on ollut enenevässä määrin esillä myös hallintotieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa - esimerkiksi Frans L. Leeuwia (2003) mukailten voidaan sanoa, että moderni ohjelma-ajattelu edellyttää moniulotteista hallintotieteellistä, argumenttianalyysiin, strategiatyön ja kognitiivisen psykologian osaamista julkishallinnon johdolta. Näin ollen ei ole sattuma, että pääministeri Matti Vanhasen istuvan hallituksen ohjelmassa keskeisellä sijalla ovat neljä eri hallinnonalat leikkaavaa politiikka-ohjelmaa (tietoyhteiskunta, työllisyys, yrittäjyys,

kansalaisten osallisuus). Julkishallinnon johtamisen haasteet yhteen vetäen voidaan sanoa, että lähivuosien muutos tulee olemaan dramaattinen. Ylimmän johdon ja asiantuntijoiden eläkkeelle siirtyminen edellyttää varautumista, samoin julkishallinnon organisaatioiden ulkopuolelta tulevat tilintekovastuun paineet tulevat merkitsemään uudentyypistä suunnittelutaitojen kysyntää ja strategisten toiminnanohjausjärjestelmien kehittämistä. Tällaiseen maailmaan puhtaasti poliittiset virkanimitykset sopivat koko lailla huonosti.

AIDON TILINTEKOVASTUUN ONGELMAT

Organisaatiopsykologian ja -teorian klassikot lähtevät liikkeelle ajatuksesta, että yksi organisaatioiden perusajatuksista on jonkin yhteisen tavoitteen tai päämäärän saavuttaminen organisaation toimintoja koordinoimalla (esim. Schein 1965). Käytännössä tämä edellyttää työnjaollista erikoistumista ja valtahierarkiaa organisaation sisällä. Miten tämä tapahtuu ja järjestetään ei ole ollekaan itsestään selvää.

Tulosohjaus omaksuttiin suomalaisen julkishallinnon ohjausjärjestelmäksi 1990-luvun kuluessa, pääsääntöisesti 1990-luvun puoliväliin mennessä. Sittemmin valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa käyttöön otettu malli ei ole kokonaisuudessaan onnistunut, vaan ongelmia on ollut niin tavoitteiden asettamisessa, mittaamisessa kuin raportoinnissakin. Tulosohjauksen pulmallisuuksista alkaa olla kosolti empiirisiä tutkimustuloksia (esim. Harrinvirta 1998; Uusikylä & Valovirta 2002; Ahonen 2003) kuin kokemusperäisiä pamflettejakin (esim. Koski ym. 2002) - siinä määrin, että valtiovarainministeriössäkin on tiedostettu tulosohjauksen terävöittämisen tarve (VM 2003d).

Mutta mistä tulosohjauksen terävöittämissä on kysymys? Ensinnäkin siitä, että julkishallinnon tulosohjausjärjestelmä ei sellaisenaan toimi tyydyttävällä tavalla. Ongelmia on tavoitteiden asettamisessa niin, että ne edistävät kyseisten toimintaorganisaatioiden strategisia päämääriä, tulosten mittaamisessa, tulosten raportoinnissa ja tulosraportoinnin kautta saadun tiedon hyödyntämisessä, siis oikeastaan kaikissa tulosohjausprosessin vaiheissa. Yhden tulkinnan mukaan suomalaisessa julkishallinnon tulosohjauksessa pitäisi siirtyä soaoptimoinnista kohti kokonaisvaltaista, aitoa tilintekovastuuta edesauttavaa tulosohjauskulttuuria (Uusikylä &

Valovirta 2002). Valtiovarainministeriön tuoreen työryhmäraportin (2003d) perusteella näyttäisi siltä, että tulosohjauksen kehittämistarpeet koskevat todellakin koko tulosohtausprosessia.

Kuten huomataan, tulosohtauksen yhteydessä voidaan puhua monista temaattisista ulottuvuuksista. Lopuksi on mainittava vielä yksi merkittävä tekijä, joka liittyy palautteen antamisen ja palautteen saamisen kulttuuriin. Missä määrin julkishallinnon vanha legalistis-byrokraattinen on muuntunut sen suhteen, että palautetta osataan antaa, ottaa vastaan ja vaatia?

Jay M. Jackman ja Myra Strober (2003) ovat kirjoittaneet havainnollisesti palautteen antamisen ja vastaanottamisen taidoista todeten, että ne vaativat todellakin opettelemista. Jackmanin ja Stroberin (mt.) mukaan palautteen saamisen pelosta seuraa erilaisia asioita, jotka lamaanuttavat työyhteisöä ja työyhteisöissä toimivia yksilöitä. Pelosta seuraa asioiden hoitamisessa viivyttelyä, tosiasioiden kieltämistä, asioiden hautomista ("...brooders lapse into passivity, paralysis and isolation", mt., 102-103), mustasukkaisuutta (ml. kilpailu, kateus jne. ja jopa itse-sabotaasia (menetetään omat mahdollisuudet organisaatiossa). Kriittinen kysymys on, miten palautteen antamisen ja vastaanottamisen kyvykkyyttä edistetään ja miten ihmisille annetaan mahdollisuus saada työssään onnistumisen kokemuksia. Tiedetäänhän, että ihmiset ovat onnellisia saadessaan toimia osaamiskapasiteettinsa ylärajoilla eikä suomalainen työelämä liene tässä suhteessa poikkeus.

LAATU, KEHITTÄMINEN, INNOVATIIVISUUS JA PROJEKTIMUOTOINEN TYÖTAPA

Laatu, suorituskyvyn parantaminen ja erilaiset itsearviointikulttuuria edistävät toimintatavat ovat lyöneet itsensä läpi suomalaisessa julkishallinnossa viimeistään 1990-luvun loppuun tultaessa. Laatujohtamisen konsepti tarjoaakin välittävän sillan johtajuuden ja uuden työskentelytavan (projektimuotoinen työmalli) ja uusien kehittämisen areenojen välille. 2000-luvun alussa ollaan tultu tilanteeseen, jossa julkishallinnon organisaatioiden suorituskyvykyys ja laatu ei enää dramaattisesti eroa Suomessa yksityisen sektorin laadusta. Samoin tuoreet tutkimustulokset kertovat siitä, että varsinkin johtamisen alueella tehtävillä kehittämistoimenpiteillä näyttää olevan erittäin suuri merkitys organisaation menestymi-

sen ja toiminnan tuloksellisuuden kannalta (Virtanen ym. 2002b).

Edellä selostettu NYPD:n esimerkki kertoo siitä, että organisaatiolla pitää olla foorumi tai foorumeita kehittämistoiminnan toteuttamiseen. Kehittäminen ja innovatiivisuus ovat julkishallinnon organisaation merkittäviä aineettoman pääoman katalysaattoreita (tästä keskustelusta esim. Määttä & Virtanen 2000) ja luovat heijastusvaikutuksia moniaalle: sekä organisaation sisälle (ilmenevät muun muassa organisaatorakenteiden muutoksina, johtamisjärjestelmässä, seuranta-, valvonta- ja arviointijärjestelmissä, budjetointikäytännöissä, henkilöstöpolitiikassa jne.) että organisaatiosta pois päin (ilmenevät muun muassa julkishallinnon organisaatioiden imagossa, työnantajakuvassa jne.).

Innovatiivisuus on tietysti inflatorinen termi, jota käytetään nykyisin vähän miten sattuu. Voisikin olla hyödyllistä erottaa innovaation tulos (invention) ja prosessi (innovation) toisistaan, aivan kuten Ilkka Tuomi (2002, 8-9) on huomauttanut. Tällöin voitaisiin ajatella, että julkishallinnon organisaatioissa tuotetaan innovaation tuloksia tiettyjen prosessien avulla - ja kun nämä ovat riittävän geneerisellä tasolla, voidaan niiden katsoa olevan myös siirrettävissä yhden organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä. Innovaatioiden tuottaminen on pitkäjänteistä työtä ja tutkimuskirjallisuuden (esim. Drucker 2003) perusteella olisi houkuttelevaa uskoa, ettei hallinnolliset uudistukset synny silmänräpäyksessä tai sattumalta.

Tutkimustiedon perusteella näyttäisi siltä, että aidon kehittämisen ilmapiirin luominen vapauttaa luovuutta ja väistämättä johtaa organisaatiotoimijoiden henkiseen kasvuun (tämän keskustelun taustalla olevasta kehityspsykologisesta näkemyksestä ks. esim. Pinkerin, 2002, havainnollinen ja tarkkaan argumentoitu esitys), uusien merkitysten löytämiseen uusien sosiaalisten prosessien kautta (Tuomi 2002) ja tutkivaan oppimiseen itsensä kehittämisen muotona (Hakkarainen ym. 2000). Oleellista on, että kehittäminen tunnistetaan julkishallinnon organisaatiossa prosessiksi ja - myönnän, saattaa arvatenkin kuulostaa oudolta saivartelulta - että kehittämisprosessille on myös tunnistettu parantamisprosessi. Kyse on siis siitä, että kehittämiseen on olemassa toimintatavat ja näiden toimintatapojen toimivuutta analysoidaan ja tarkastellaan jatkuvasti ja systemaattisesti ja että organisaatiossa on tähän systemaattiseen tarkasteluun olemassa toimin-

tatapa.

Kehittämistyöhön ja toiminnan uudistamiseen liittyy monenlaisia pulmia julkishallinnossa. Esimerkiksi tällä hetkellä ei taida olla olemassa julkishallinnon organisaatiota, joka ei olisi toteuttanut strategiaprosessia tai suunnittelisi sen toteuttamista. Sen sijaan sellaisia organisaatioita ei välttämättä olekaan kovin monta, jotka olisivat todella tarkoituksenmukaisella tavalla suunnitelleet, toteuttaneet ja arvioineet muutosprosessinsa. Esimerkiksi strategiaprosessin läpivienti vaatii taitoa. Tästä on olemassa erilaisia oppaita ja käsikirjoja (esim. Olve ym. 2000), joita voi käyttää apuna ja joiden toivoisi yleistyvän julkishallinnon sisällä. Lähivuosina toivottavasti toisilta oppimisen perinne vahvistuu julkishallinnon sisällä - mikä olisikaan otollisempaa ottaen huomioon, että julkishallinnon sisällä ei kiivaat ja veriset kilpailuasetelmat estä toisilta oppimisen mahdollisuutta.

Peruskysymyksenä on siis se, millaisia ovat kehittämisen ja innovatiivista toimintaa geneivoivat areenat julkishallinnossa. Yhden toimintayksikön sisällä kannattaa tarkoin miettiä se, mille organisaation osalle kehittämismäärä annetaan. Oman lukunsa muodostavat horisontaaliset, poikkihallinnolliset, kehittämissuunnitelmat isojen julkishallintoyksiköiden sisällä edellyttävät projektijohtamisen taitoja, toimintayksikkökohtaisten kehittämismääräysten innostamisen taitoa ja ennen muuta koko organisaatiokonsernin johdon esimerkkiä. Esimerkiksi Helsinki - Elinvoimainen pääkaupunki -kehittämishanketta toteutettiin vuosina 2000-2002 ja hankkeen arviointitutkimuksessa havaittiin, että sen onnistumisen yksi aivan kriittisimmistä tekijöistä oli kaupungin ylimmän virkamiesjohdon sitoutuminen hankkeeseen ja esimerkin näyttäminen muun muassa hankkeen tilaisuuksiin osallistumalla (Virtanen & Mäkinen 2003).

Oma lukunsa on parikymmentä vuotta jollain tavalla keskustelussa ollut ja viimeiset pari vuotta ainakin julkisen hallinnon sisällä polemiikin kohteena ollut puhe virasto-organisaation maantieteellisestä hajauttamisesta. Esimerkiksi lehtitietojen (Helsingin Sanomat 12.8.2003) perusteella valtioneuvoston kanslian johdolla on laadittu laajaa suunnitelmaa valtion toimintayksiköiden maantieteelliseksi hajauttamiseksi pääkaupunkiseudulta pois. Muutoksessa henkilöstölle luvataan työpaikkojen ja virkasuhteiden pysyvyys. Tästä huolimatta toimintaorganisaatioi-

den maantieteellinen hajauttaminen väistämättä heijastuu myös hajautettavien organisaatioiden kehittämispotentiaalin turvaamisen uudelleen miettimiseen. Miten turvata muuttuneessa tilanteessa valtion virastojen kehittämisprosessi? Miten varmistetaan tulevaisuudessa maantieteellisesti hajautuvassa julkishallinnon virastorakenteessa ja laajemminkin suomalaisissa työorganisaatioissa yleistyvä tiimityön työskentelytapa kun on tiedossa, että tiimityöhön liittyy lähtökohtaisesti monenlaisia pulmallisuuksia ja haasteita (ks. näistä esim. Robbins & Finley 2000)?

Jos lähtökohdaksi hyväksytään se, etteivät innovaatiot synny keksijänsä "pään sisällä", vaan nimenomaan sosiaalisen vuorovaikutuksen tuloksena erilaisilla kehittämisareenoilla (tästä keskustelusta ks. Tuomi 2002, 105-121), joudumme kysymään, miten tämä sosiaalinen vuorovaikutus organisoidaan ja miten tätä vuorovaikutusta johdetaan (Christensen 2000)? Suomalainen työelämä, työyhteisöissä toimiminen ja työn tekemisen tavat muuttuvat kovaa vauhtia. Näyttää siltä, että työelämän muutosta leimaa projektimuotoisuus ja ylipäänsä projektien volyymin ja merkityksen kasvu (viitataan tältä osin omiin aikaisempiin teksteihin Virtanen 2000, 2002 ja 2003, ja niissä mainittuihin lähteisiin projektimuotoisuuden kasvua koskevan evidenssin osalta perustelematta tässä yhteydessä tätä evidenssiä syvällisemmin).

Lähivuosina julkishallinnon johtamis- ja asiantuntijatyö muuntuu entistä enemmän projektimuotoiseksi toiminnaksi. Muutosta voisi kenties yhdellä sanalla esittää luonnehtia episodimaisuudeksi - termillä, jota yhteiskunta- ja hallintotieteilijät ovat ottaneet sanavarastoonsa viimeistään 1990-luvun kuluessa (esim. Bauman 1995). On totta, että julkishallinnon projektimuotoisesta työstä on kirjoitettu kohtalaisen paljon hyviä ja analyyttisiä tutkimuksia, mutta ei niinkään siitä, mitä projektityö merkitsee yksilön näkökulmasta. Projektimuotoinen työtapa on paitsi organisatorinen, tiimikohtainen kuin myös yksilöllinen haaste, mikä käy hyvin ilmi esimerkiksi Johann Packendorffin (2002) ja Eskil Ekstedtin (2002) teksteistä.

Packendorff erittelee mielenkiintoisella tavalla sitä, millaisia vaihtoehtoja tulevaisuudessa syntyy työn tekemisen tavoiksi - uskon, että johtopäätökset pätevät myös suomalaisen julkishallinnon osalta - sen perusteella, millainen merkitys pro-

jekteilla on emo-organisaatioissaan (kiinteä vs. löyhä) ja millainen on projektitoiminnan volyymi (rutiini vs. poikkeus). Olisi houkuttelevaa uskoa, että projektiperusteinen (project-based work) vaihtoehto (emo-organisaatio rakentuu projekteista ja projekteja tehdään paljon) yleisty lähivuosina suomalaisessa julkishallinnossa. Yhtäällä voimme nähdä tehostuvan työorganisaation, jossa työstään kiinnostuneet ja innostuneet projektiammatillaiset ratkovat ongelmia. Toisaalta on muistettava, että yksilön näkökulmasta projektimuotoisuus voi pahimmillaan merkitä työsuhteen epävarmuutta, ennustamattomuutta ja riskiä (Packendorff 2002, 44-56; Ekstedt 2002, 79-80). Tässä suhteessa Richard Sennett on hyvinkin oikeassa maalatessaan muutoin melko tummansävyistä kuvaa käynnissä olevasta työelämän muutoksesta teoksessaan *Työn uusi järjestys* (Sennett 2002).

Lopuksi voidaan tietysti kysyä evidenssiä sille, miltä suomalainen julkishallinto näyttää projektimuotoisuuden osalta. Valtiovarainministeriön tilastokatsauksen perusteella voidaan päätellä, että vuonna 2002 valtion budjettitalouden piirissä työskentelevistä henkilöistä (N=123 260) 8,8 prosenttia oli osa-aikaisia ja 30,3 prosenttia määräaikaisia (VM 2003a). Kun melkein 40 prosenttia on joko osa- tai määräaikaisia työsuhteeltaan viittaa tämä epäilemättä välillisesti projektimuotoisen työskentelytavan yleistymiseen valtionhallinnossa. Tässä yhteydessä on myös hyvä pitää mielessä lähivuosien massiivinen eläkkeelle siirtymä. Julkishallinnon tuleva eläköitymisbuumi ei koske esimerkiksi valtionhallinnon osalta pelkästään ylintä johtoa, josta oli edellä puhetta. Kun valtionhallinnon ylimmästä johdosta poistuu noin 86 prosenttia eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä, on vastaava luku keskijohdon osalta 55 prosenttia, erityisasiantuntijoiden osalta 52 prosenttia, asiantuntijoiden osalta 45 prosenttia ja toimistopalveluhenkilöstön osalta 41 prosenttia (VM 2003d). Tässäkin suhteessa voimme todeta julkishallinnon työorganisaatioiden muuttuvan lähivuosina tavalla, jota ei ole vielä kokonaisvaltaisesti todennäköisesti edes ymmärretty.

PÄÄTELMÄT JA JULKISJOHTAMISEN TULEVAT TUTKIMUSTARPEET

Tässä artikkelissa ei ole väitetty, että suomalainen julkisjohtaminen olisi kriisissä tai edes huonolla tolalla - päinvastoin, on olemassa useita

esimerkkejä, joiden perusteella voi uskoa julkishallinnon henkilöstön olevan tyytyväisiä johtajiinsa (omista tutkimushankkeistani esimerkiksi Virtanen ym. 2002a). Sen sijaan olen yrittänyt argumentoida sen puolesta, että julkisjohtaminen on muutoksen kourissa sisäisten (muun muassa eläköitymisbuumi) ja ulkoisten (voimistuva tilintekovastuun paineet) organisatoristen tekijöiden edessä. Tässä suhteessa NYPD:n muutostarinaa koskevaa analyysi (Kim & Mauborgne 2003) toimii hyvin silmien avajaana. Bratton toimii esimerkkinä siitä, että hallittu muutos on sittenkin julkishallinnossa mahdollinen.

Vaikka voidaan olla monta mieltä siitä, millaisessa ja ennen muuta kuinka syvässä kriisissä julkishallinto toiminnallisesti tällä hetkellä on (Lillrank 2002) ja vaikka managerialismin nähdään olevan enemmän tai vähemmän kontrollistrategiana aikansa elänyt (Parker 2002), on suomalainen julkishallinto kokemassa seuraavan kymmenen vuoden kuluessa merkittävän paradigmuutoksen nimenomaan julkisjohtamisen näkökulmasta. Legalistis-byrokraattinen McByrokratia johtamisjärjestelmänä on korvautumassa uudella ennakointiin, refleksiivisyyteen, joustavuuteen, ratkaisukeskeisyyteen, innovatiivisuuteen ja ihmisten innostamiseen perustuvalla johtamismallilla, jota toteuttavat suureksi osaksi julkishallinnon johtotehtävissä aivan muut henkilöt kuin mitä tällä hetkellä. Kaikkeen edellä sanottuun liittyy työn tekemisen radikaali muutos - tämän muutostrendin ilmiäisiä ovat projektimuotoisuus ja uudet kehittämisen foorumit.

Uusi johtamisen toimintaympäristö edellyttää myös uutta ymmärrystä organisaatioihmisestä. Aikaisempi ymmärrys (esim. Whyte 1961) organisaatiokäyttäytymisestä ja työyhteisön sisäisen normirakenteen synnystä ei enää riitä, vaan julkisjohtamisen reunaehdot ja onnistumisen mahdollisuudet määrittyvät pitkälti sen ymmärryksen varassa, mitä moderni kehityspsykologia (esim. Pinker 2002) tuo esille ihmisten tavoista toimia työyhteisössään, ihmisten determinismin, nihilismin ja täydellisyyteen pyrkimisen peloista ja ennen muuta onnistumisen kokemusten tarpeesta ja onnistumisen "nälästä" (ks. myös Tuomi 2002).

Viimeistään tässä vaiheessa voidaan sanoa, että käsillä olevan artikkelin ingressissä ollut Lillrankin (2002) tulkinta julkishallinnon tilasta on auttamattoman vääristynyt, jopa kokonaan väärä, joku voisi sanoa pahansuopa. Toisaalta voidaan

ajatella, että tämänkaltaiset tulkinnot itse asiassa palvelevat julkishallintoa koskevaa kriittistä tutkimusta, koska vailla empiiristäkin pohjaa olevat argumentit kannattaa ottaa vakavasti - olkoonkin, että pahimmillaan nämä julkishallinnon tilaa, johtamistapaa ja työorganisaatioiden kyvykkyyttä pilkkaavat kirjoitukset pahimmillaan jäävät irralliseksi heitoiksi ja paljastavat ehkä enemmän kertojansa sympatioista ja antipatioista kuin itse kulloisenkin kritiikin kohteesta.

Käsillä olevan artikkelin suomalaista julkishallinnon johtamisympäristöä ja muutoksen hallintaa koskevat johtopäätökset ovat:

- 1) Johtamisen toimintaympäristö on oleellisesti muuttumassa ja johtamistyön sisällöt muuttuvat. Julkishallinnon organisaatiot menestyvät tai kuihtuvat - joka tapauksessa ainakin erotuvat toisistaan - sen perusteella, miten ne reagoivat toimintaympäristönsä muutoksiin ja kykenevät ennakoimaan muutostarpeita. Kriittistä on se, miten ennakoimista koskevaa informaatiota onnistutaan organisaatioissa syöttämään (talous)suunnitteluprosessiin ja tästä edelleen strategian toteuttamiseen ja erilaisten työprosessien implementointiin. Aikaa myöten tämä toimintamalli heijastuu organisaation tuloksissa. Kun organisaation tuloksellisuus on seurausta johtamiseen liittyvistä toimintatavoista on selvää, että johtamispotentiaalin kehittäminen joutuu valokeilaan.
- 2) Johtamisen sisältöjen muutos on luonteeltaan kokonaisvaltainen. Johtaja muuttuu valvojasta valmentajaksi jos asia halutaan ilmaista lyhyesti. Uusia johtamisen kehittämisalueita löytyy monesta suunnasta, muun muassa henkilöstöjohtamisen alueelta, mutta ennen muuta myös organisaation ulkopuolelta. Yksi merkittävä tulevaisuuden kehittämisen painopistealue liittyy sidosryhmäsuhteiden systematisointiin ja asiakastiedon kokonaisvaltaiseen hallintaan (erilaisten CRM-menetelyjen osalta). Tulevaisuudessa johdon tulee osoittaa tuloksellisuutta asiakastulosten lisäksi henkilöstötuloksissa, yhteiskunnallisissa tuloksissa ja suorituskykyyn liittyvissä tuloksissa, mikäli asia halutaan ilmaista Euroopan laatupalkintokriteeristön (EFQM) termin.
- 3) Johtamisen kohde(organisaatio) muuttuu ja johtamistyön tekemisen tavat muuttuvat. Julkishallinnon rakenteet muuttuvat seuraavan

kymmenen vuoden aikana monen tekijän yhteisvaikutuksen tuloksena. Nykyisen henkilöstön massiivinen eläkkeelle siirtyminen, julkishallinnon organisaatioiden maantieteellinen hajauttaminen, uusien tietoliikenne- ja kommunikaatioteknologian hyödyntäminen, uuden henkilökunnan rekrytointi ja kasvavat tilintekovastuupaineet merkitsevät sitä, ettei julkishallinnon johtamistyötä voida enää tehdä 1980- ja 1990-luvun oppien varassa. Miten tällaisessa muuttuvassa tilanteessa johtajat edistävät organisaatioidensa innovatiivisuutta ja luovat työntekijöillensä mahdollisuuksia saavuttaa työssään onnistumisen kokemuksia? Entä miten johtajat onnistuvat luomaan foorumeita, joilla syntyy aitoa oppimisen tarvetta - tunnettuahan on, että ihmiset hylkivät sellaista, joille ei koeta olevan tarvetta. Ei ole mitään syytä olettaa, että organisatorisen oppimisen kohdalla tilanne olisi jotenkin toisin, kuten John Seely Brownin ja Paul Duguidin (2002, 136-145) kirjaa lukiessa voi päätellä. Johtamistyön tekemisen tavan muutoksen voi kiteyttää yhteen sanaan: projektimuotoisuus. Vuoteen 2010 mennessä julkishallinnossa kilpaillaan verisesti työntekijöistä, joilla on kokonaisuusien hallinnan taitoa ja projektijohtamisen kyvykkyyttä ja kokemusta.

- 4) Johtamisen tulevat tutkimustarpeet aiheuttavat haasteita tutkimusyhteisölle. Edellä sanotun perusteella avautuu ainakin kolmiulotteinen näkökulma suomalaisen julkishallinnon tutkimukseen nimenomaan empiirisen perustutkimuksen osalta. Minkä tyyppistä tutkimusta siis tarvitaan, tässä artikkelissa esitettyjen argumenttien valossa ja perusteella?

Ensinnäkin olisi tarpeellista analysoida suomalaisten julkishallinnon johtajien toimintatapoja nimenomaan johtamistyön näkökulmasta, siis eräänlaisia henkilöstöhistoriallisia johtamistarinoita. En viittaa tällä seikkaperäiseen julkishallinnon johtajien ja heidän muodostaman kentän empiiriseen analyysiin, jollaisesta on olemassa erilaisia esimerkkejä, joista voidaan mainita vaikkapa Pierre Bourdieun empiirisen aineiston laajuuden osalta vertaistaan hakeva The State Nobility (Bourdieu 1998), tai johtajien elämäntapaan ja -tyyleihin liittyvää tarkastelua (esimerkistä käy Andersson 1993), vaan nimenomaan suomalaisten julkishallinnon johtajien johtamistarinoiden analyysi Kimin ja Mauborgnen (2003)

viitoittamalla tavalla.

Kyse olisi tällöin siitä, että tutkittaisiin kriittisesti, systemaattisesti ja analyyttisesti sitä, millaisia karismaattiset suomalaiset julkishallinnon johtajat ovat, miten he toimivat ja joukkojaan johtavat. Näin ajateltuna rajautuisi pois myös edellä mainittu johtajien ja heidän perheidensä elämäntyyliin laajempi perspektiivi ja sen sijaan tarkasteltaisiin julkishallinnon johtajuutta nimenomaan suhteessa johtajien toimintaympäristöön ja organisaationsa kehityskaareen. Tällöin tarkastelunäkökulma alkaa tietyllä tavalla muistuttaa populaarista business-kirjallisuutta (esim. Malmsen ym. 2002; Kotter & Cohen 2002), mutta olisi toivottavasti analyyttisempää ja objektiivisempää.

Toisaalta olisi tähdellistä tuottaa empiiristä aineistoa siitä, millaista suomalaisen julkishallinnon asiantuntijatyön muutostrendit ovat ja millaisia ovat julkishallinnon organisaatioiden todelliset muutosstrategiat. Tällöin voitaisi tarkastella myös sitä, miten johtaminen ja asiantuntijatyö liittyvät toisiinsa ja miten johtamisen avulla luodaan mahdollisuuksia luovaan itsensä toteuttamiseen (koskee siis johtajia itseään, mutta myös asiantuntijoita). Johtamis- ja asiantuntijatyön muutostrendeihin liittyy elimellisesti kysymys työn tekemisen muodoista, mikä tässä tapauksessa viittaa projektimuotoisen työtavan ja prosessilähtöisen toiminnan yleistymiseen ja institutionalisointiin. Kyse on myös projektityön arvostuksen mittaamisesta suhteessa perinteisimpiin "virka-työn muotoihin". Näkökulma on merkittävä, koska jo nyt on olemassa julkishallinnon organisaatioita, joissa on ohjelmallisesti lähdetty muuntautumaan kohti projekti- ja prosessiorganisaation ideaa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vaikkapa työministeriö, tiehallinto ja STAKES.

Kolmas empiirinen tutkimushaaste liittyy tuloso-ohjausmenettelytapojen kriittiseen analyysiin. Tutkimushaaste koskee itse asiassa koko julkishallinnon tuloso-ohjauskulttuuria hallintotyyppistä ja -tasosta (valtion keskushallinto, valtion aluehallinto, kunnat, kuntayhtymät) riippumatta. Tutkimustietoa tarvitaan tulostavoitteiden asettamisen prosessista, asetettujen tulostavoitteiden hierarkisesta kokonaisuudesta, tulosten mittaamisen prosesseista, tulosindikaattoreiden validiudesta ja reliabiliteetista, tulosten raportointitavoista ja tulosraportoinnin hyödyntämisen muodoista ja julkisuuteen kohdistuvasta tiedonvälityksestä. Vaikka tältä alueelta on olemassa tutkimustie-

toa (esim. Harrinvirta 1998: Uusikylä & Valovirta 2002), on tutkimustarve edelleen ilmeinen, koska nyt puhutaan yhdestä uuden julkisjohtamisen konseptin keskeisimmistä toiminnallisista ajatuksista.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (2003). Elämän työ epävarmuuksien maailmassa. Tampere University Press: Tampere.
- Allardt, Erik & Littunen, Yrjö (1975). Sosiologian perusteet. WSOY: Porvoo.
- Andersson, Gunnar (1993). *Leva för jobbet och jobba för livet. Om chefsfamiljernas vardag och samlevnadsformer.* Symposium: Stockholm.
- Bauman, Zygmunt (1995). *Life in Fragments. Essays in the Postmodern Morality.* Oxford: Blackwell Publishers.
- Bouckaert, Geert & Ormond, Derry & Peters, Guy (2000). *A Potential Governance Agenda for Finland. Turning 90 Degree in the Administration's Tasks and Functions.* Research Reports 8/2000. Ministry of Finance. Helsinki.
- Bourdieu, Pierre (1998). *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power.* Polity Press: Cambridge.
- Christensen, Clayton M. (2000). *The Innovator's Dilemma.* Harper Business: New York.
- Drucker, Peter F. (1996). *Not Enough Generals Were Killed. Teoksessa The Leader of the Future,* toim. Frances Hesselbein ym.. Jossey-Bass Publishers: San Francisco, s. xi-xv.
- Drucker, Peter F. (2003). *The Discipline of Innovation.* Harvard Business Review on The Innovative Enterprise. Harvard Business School Publishing Corporation: Boston, s. 111-127.
- Eckstedt, Eskil (2002). *Contracts of Work in a Project-Based Economy. Teoksessa Beyond Project Management: New Perspectives on the Temporary-Permanent Dilemma,* toim. Kerstin Sahlin-Andersen & Anders Söderholm. Liber & Copenhagen Business School Press: Malmö, s. 59-80.
- Florida, Richard (2002). *The Rise of the Creative Class and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life.* Basic Books: New York ym.
- Freeland, John G. (2003). *The Ultimate CRM Handbook. Strategies & Concepts for Building Enduring Customer Loyalty & Profitability.* McGraw-Hill: New York ym.
- Giuliani, Rudolph W. (2002). *Leadership.* Time Warner Paperbacks: New York ym.
- Hakkarainen, Kai & Lonka, Kirsti & Lipponen, Lasse (2000). *Tutkiva oppiminen. Älykkään toiminnan rajat ja niiden ylittäminen.* WSOY: Porvoo.
- Harrinvirta, Markku (1998). *Tuloso-ohjausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 2/1998.* Helsinki.
- Haveri, Arto (2002). *Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1(21), s. 4-19.* Helsingin Sanomat 12.8.2003. Uutinen Ministeriöt siirtä-

- mässä lukuisia työpaikkoja maakuntiin. S. A 6.
- Hirviuha, Harri & Litovaara, Anneli (2003). Ratkaisun taito. Tammi: Vammala.
- Jackman, Jay M. & Strober, Myra (2003). Fear of Feedback. *Harvard Business Review*. April 2003, s. 101-107.
- Kim, W. Chan & Mauborgne, Renée (2003). Tipping Point Leadership. *Harvard Business Review*. April 2003, s. 61-69.
- Koski, Heikki & Lehto, Elina & Lillrank, Paul & Raivio, Kari (2002). Tulohajauksen tuiverruksessa. Edita: Helsinki.
- Kotter, John P. & Cohen, Dan S. (2002). The Heart of Change. Real-life Stories of How People Change Their Organizations. Harvard Business School Press: Boston, Massachusetts.
- Leeuw, Frans L. (2003). Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved. *The American Journal of Evaluation* 1(24), s. 5-20. Spring 2003.
- Lillrank, Paul (2002). Byrokraati ja organisaatioiden kriisi jälkihyvinvointiyhteiskunnassa. Teoksessa Tulohajauksen tutkimuksessa, toim. Heikki Koski ym.. Edita: Helsinki, s. 39-59.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. *Acta Wasaensia No 113/Hallintotiede 7*. Vaasa.
- Malmsten, Ernst & Portanger, Erik & Drazin, Charles (2002). Boo hoo. \$ 135 million, 18 months....A dot.com story from concept to catastrophe. Arrow: London .
- Määttä, Seppo & Virtanen, Petri (2000). Tietoa, osaamista, hallinnon rakenteita ja asiakaslähtöisyyttä. Aineeton pääoma julkisella sektorilla. Hallinnon tutkimus 2 (19), s. 130-148.
- Niiniluoto, Ilkka (2002). *Critical Scientific Realism*. Oxford University Press: Oxford..
- Nurmi, Johanna & Virtanen, Petri (1999). Asiakaspalautteen kerääminen valtion virastoissa ja laitoksissa. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 9/1999. Helsinki.
- Nutley, Sandra & Walter, Isabel & Davies, Huw T.O. (2003). From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda. *Evaluation* 9(2), s. 125-148.
- Olve, Nils-Göran & Roy, Jan & Wetter, Magnus (2000). Performance Drivers. A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard. John Wiley & Sons: New York.
- Packendorff, Johann (2002). The Temporary Society and Its Enemies: Projects from an Individual Perspective. Teoksessa *Beyond Project Management: New Perspectives on the Temporary-Permanent Dilemma*, toim. Kerstin Sahlin-Andersen & Anders Söderholm. Liber & Copenhagen Business School Press: Malmö, s. 39-58.
- Parker, Martin (2002). *Against Management. Organization In the Age of Managerialism*. Polity Press: Cambridge.
- Pinker, Steven (2002). *The Blank State. The Modern Denial of Human Nature*. Penguin Books: London.
- Robbins, Harvey & Finley, Michael (2000). *Why Teams Don't Work. What Went Wrong and How to Make it Right*. Texere Publishing Co.: London ym.
- Schein, Edgar H. (1965). *Organizational Psychology*. Prentice Hall: Englewood Cliffs, N.J.
- Seely Brown, John & Duguid, Paul (2002). *The Social Life of Information*. Harvard Business School Press: Boston, Massachusetts.
- Sennett, Richard (2002). Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. *Vastapaino: Tampere*.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Helsinki: Edita.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action*. McGraw-Hill: New York.
- Tuomi, Ilkka (2002). *Networks of Innovation. Change and Meaning in the Age of the Internet*. Oxford University Press: Oxford.
- Uusikylä, Petri & Valovirta, Ville (2002). Osaoptimoinnista tulosketjuihin. NEBooks & valtiovarainministeriö: Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2003a). *Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa. Johdon kehittämisen strategia 2002-2012*. VM työryhmämuistio 1/2003. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2003b). *Haasteena tuleva osaaminen*. VM työryhmämuistio 8/2003. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2003c). *Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstöilinpäätöksen tueksi vuodelta 1998-2002*. VM työryhmämuistio 3/2003. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2003d). *Tulohajauksen terävöittäminen*. VM työryhmämuistio 9/2003. Helsinki.
- Virtanen, Petri (2002). *Laatumatka*: NEBooks: Helsinki.
- Virtanen, Petri (2000). *Projektityö*. WSOY: Porvoo.
- Virtanen, Petri (2003). *Projektityön uusi järjestys? Teoksessa Työllistytvä Helsinki. Näkökulmia paikalliseen työllisyyden edistämiseen, toim. Juha Kesänen, s. 152-171*.
- Virtanen, Petri & Valovirta, Ville & Toulemonde, Jacques & Simon, Benoît (2002a). *An Institutional Evaluation of the Safety Technology Authority of Finland (TUKES)*. Ministry of Trade and Industry Finland, Publications 4/2002. Helsinki.
- Virtanen, Petri & Mäkinen, Anna-Kaisa (2003). *Helsinki - elinvoimainen pääkaupunki 2000-2002. Kehittämiss-hankkeen arviointiraportti*. Helsingin kaupunginkanslian julkaisuja: Helsinki.
- Virtanen, Petri & Mäkinen, Anna-Kaisa & Väänänen, Heikki (2002b). *Onko laatupalkintotoiminnalla vaikuttavuutta? Selvitys laatupalkintotoiminnan vaikuttavuudesta suomalaisissa organisaatioissa*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/2002. Helsinki.
- Whyte, William (1961). *The Organization Man*. Penguin Books: Harmondsworth.
- von Wright, Georg H. (1968). *Logiikka, filosofia ja kieli*. Otava: Helsinki.