

# Managerialismi ja legitiimi auktoriteetti: Weberiläinen näkökulma legitiimin hallintavallan koherenssiin

Tuomo Peltonen

## ABSTRACT

**Managerialism and legitimate authority: A Weberian perspective on the coherence of legitimate rulership**

Managerialism is one of the most prominent doctrines that have challenged the traditional model of governance in public administration in recent years. This article presents an alternative frame of reference for making sense of the socio-political implications of managerialism, based on the theory of types of authority articulated by Weber (2019) as part of his investigation into the structures and processes of legitimate rulership. It is argued that central to the study of legitimate authority is a consideration of the internal coherence among the elements of the emergent type of rulership. Emphasizing the congruence helps better understand why some ways of legitimization succeed in achieving an orderly state of power, and why others fail at achieving authority. The approach is illustrated by a case study of processes related to the constitution of legitimate rulership in a government agency.

**Keywords:** managerialism, Weber, authority, legitimate, coherence

## JOHDANTO: MANAGERIALISMIN TOTEUTUMINEN JULKISHALLINNON KONTEKSTISSA

Managerialismi on eräs merkittävimmistä johtamisopeista, joka on viime vuosina haastanut perinteistä hallinnan mallia julkishallinnon organisoimisessa. Managerialismilla tarkoitetaan tässä yhteydessä uutta ideologiaa, joka vaikuttaa organisatorisen todellisuuden rakentumiseen ja konkreettisiin hallintasuhteisiin

(Klikauer, 2005; Burnham, 1941; Pollitt, 1990). Yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna kyseessä on erityinen julkishallinnon organisoimisen idea tai paradigma, jota on systematisoitu ja sovellettu säännönmukaisesti hallinnon muutoksissa (vrt. af Ursin & Vartola, 2015).

Yleisellä tasolla managerialismi painottaa muodollisten esimiesten tai päälliköiden välttämättömyyttä ja etuoikeutettua asemaa hallinnon organisoimisessa. Shepherdin (2018) mukaan managerialismissa korostetaan sitä, että ammattimainen johtaminen on hyvä ja tavoiteltava asia verrattuna muihin hallinnan ja organisoitumisen malleihin. Toisaalta paradigmissa nähdään, että managerit ovat oma, erillinen ryhmänsä tai luokkansa organisaatioiden hierarkkisessa työjaossa. Julkishallinnon kontekstissa tämä merkitsee etäisyyttä esimerkiksi kunkin alan professionaaliin asiantuntijoihin. Osaltaan managerialismi nojaa perinteisiin tieteellisen liikkeenjohdon (Taylor, 1914) ja rationaalisen hallintoteorian (Fayol, 1949) näkökulmiin, joissa johtamisen katsotaan perustuvan neutraaliin ja universaalisti pätevään tieteelliseen tietoon. Julkishallinnon kontekstissa managerialismi korostaa myös yksityisellä sektorilla kehitettyjen johtamisoppien tarkoituksenmukaisuutta julkisen toiminnan tehokkaassa ja rationaalisessa ohjaamisessa, vaikka sitä ei voi täysin supistaa uuden julkisjohtamisen oletuksiin.

Julkisten organisaatioiden muutoksessa managerialismi on korvannut aiempia hallinnan muotoja, jotka ovat perustuneet kollegiaalisille, demokraattisille tai byrokraattisille ideoille (Esposito, Ferlie & Gaeta, 2018). Esimerkiksi Suomen yliopistoreformia on pyritty kuvaamaan managerialististen periaatteiden omaksumisena aiemmin vallassa olleiden demokraattisen kolmikannan ja akateemisen professionalismien sijaan (Poutanen, et al., 2020). Seurauksena yli-

opistojen päätöksentekoa on keskitetty, erillisiä johtajatehtäviä korostettu sekä toimintaa suunnattu tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden piiriin. Yleisellä tasolla voidaan esittää, että julkishallinnon kontekstissa managerialismi on ilmennyt siirtymänä, jossa perinteistä laillisten sääntöjen keskeisyyttä ja virkamieslähtöistä toimintamallia on heikennetty modernin johtamisteorian ajatusten tieltä (Tomo, 2018).

Managerialismin empiirinen tarkastelu on samalla tuonut esiin sen, että managerialistinen ideaalityyppi toteutuu vain harvoin puhtaassa muodossaan julkisorganisaatioiden käytännössä. Managerialistiset siirtymät ovat usein osittaisia, jolloin organisaatioihin jää edelleen jälkiä aiemmista demokraattisista, kollegiaalisista tai byrokraattisista toimintamuodoista. Managerialismi tuottaa monessa tapauksessa hybridejä organisoimisen hallinnan sommitelmia, joissa managerialistiset periaatteet limittyvät erilaisin tavoin yhteen perinteisten julkishallinnon paradigmojen kuten byrokratian kanssa (Skelcher & Smith, 2015).

Managerialismin leviämisen seurauksena muodostuvia moninaisia organisoimisen ja hallinnan paradigmoja yhdistelmiä on etupäässä tulkittu institutionaalisten logiikkojen viitekehystä käsin (Meyer, et al., 2014). Tässä artikkelissa esitetään vaihtoehtoinen viitekehys managerialismin soveltamisen seurausten tarkasteluun. Ehdotettu lähestymistapa perustuu Weberin (2019) auktoriteetin tyyppien teoriaan osana legitiimin hallintavallan rakentumisen tarkastelua.

Artikkeli rakentuu siten, että seuraavassa osiossa esitellään lyhyesti Weberin auktoriteetti-teoria, minkä jälkeen tarkastellaan managerialistisen ideologian toteutumista Weberin legitiimin auktoriteetin tyyppien valossa. Tämän jälkeen perustellaan hallintavallan tyyppien sisäistä koherenssia korostava ote vertailemalla sitä ideaalityyppien aktualisoitumista lähestymistapaan. Kullekin auktoriteetin tyyppille ominaisten elementtien esittelyn jälkeen kuvaillaan illustratiivisen tapaustutkimuksen menetelmälliset valinnat ja auktoriteetin rakentumisen muoto. Viimeinen osio kertoo artikkelin pääasiallisen argumentin ja hahmottelee jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.

## WEBERIN AUKTORITEETIN TYYPIT MANAGERIALISMIN TOTEUTUMISEN TARKASTELUSSA

Max Weberin legitiimin auktoriteetin muotojen teoria on eräs vaikutusvaltaisimmista hallinnan sosiologian lähestymistavoista. Weber (2019) kiinnittää huomionsa sellaisiin vallan muotoihin, jotka eivät esiinny suoranaisesti pakottavina tai määräävinä, vaan jotka ovat muodostuneet hyväksytyiksi hallinnan organisoitumisen järjestyksiksi. Näitä legitiimin vallan muotoja Weber kutsuu käsitteellä ”Herrschaft”, joka on englanninkielisessä kirjallisuudessa käännetty auktoriteetiksi (”authority”) (Weber, 1946) tai ylivallassi (”domination”) (Weber, 1947), mutta joka viimeaikaisen näkemyksen mukaan tulisi nimetä pikemminkin ”hallitsijanvallaksi” (”rulership”) tai hallintavallaksi (Tribe, 2019; Kunz, 2010). Tässä artikkelissa käytämme ”Herrschaft:ista” rinnakkain käsitteitä auktoriteetti ja hallintavalta.

Weber (2019) tunnistaa kolme ideaalityyppiä legitiimin hallintavallan muotoa. Nämä ovat rationaalis-legaalinen, traditionaalinen ja karismaattinen auktoriteetti (Parsons, 1942; Spencer, 1970; Nelson, 1993; Aguilera & Vadera, 2008). Rationaalis-legaalinen hallintavalta on modernin ajan pääasiallinen, joskaan ei yksinomaisen tyyppi. Sen organisoitumuotona on byrokratia. Rationaalis-legaalisisessa mallissa valta perustuu asemaan muodollisessa rakenteessa. Johtaja voi tehdä päätöksiä ja antaa määräyksiä organisaatorakenteen ja laillisia normeja muistuttavien sääntöjen tarjoamissa rajoissa. Valta perustuu toimeen, ei henkilöön. Traditionaalinen hallintavalta on Weberin (2019) mukaan ollut alun perin perheessä sovellettu patriarkaallinen malli, joka ajan myötä kehittyi instituutioiden ja organisaatioiden johtamisjärjestelmäksi. Ideaalityypissä valta perustuu perinteeseen; tyyppisiä poliittisen hallinnan muotoja ovat olleet dynastiat ja monarkiat. Organisaatioissa perinteet voivat ilmetä esimerkiksi organisaatiokulttuurin syvinä arvoina ja myytteinä. Johtajan asema legitimoidaan sen perusteella, että hän edustaa ja jatkaa vakiintunutta järjestystä. Karismaattinen legitimitteetti eroaa kahdesta edellisestä ideaalityypistä sikäli, että sen rakentuminen ei nojaa samalla tavoin vakiintuneisiin sääntöihin (Weber, 2019; 376). Karismaattinen hallintavalta perustuu sen

sijaan johtajahenkilön poikkeuksellisiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, joiden vuoksi hänet voidaan nostaa yhteisön tai liikkeen auktoriteetiksi. Karismaattinen valta on johtajuutta, jossa hallitsijalta tai päähenkilöltä odotetaan maagisia tai sankarillisia kykyjä (Weber, 2019; 375), jotka voidaan organisaatioiden kontekstissa ymmärtää suureen muutokseen johtavana näkemysellisyytenä.

Yksinkertaistettuna Weberin kolmen auktoriteetin tyypin lähestymistavan mukaan voidaan tulkita, että mikä tahansa organisoinnin ja hallinnan käytännön oppii tai ideologia väijäämättä käyttää joitain edellä mainittuja perusteluja ja oletuksia pyrkiessään legitimoimaan johtajan tai vallanpitäjän aseman organisaation arkisissa käytännöissä. Tältä osin voidaan argumentoida, että managerialistisen ideologian realisoituessa julkishallinnossa, tulee kyseisen opin tai ideologian pyrkiä mobilisoimaan Weberin hahmottelemia auktoriteetin oikeuttamisen ja perustelun tyyppejä saavuttaakseen tavoitellun vaikutusvallan organisaation sosiaalisessa todellisuudessa.

### **Managerialismin yhteydet Weberin kolmeen auktoriteetin tyyppiin**

Managerialistisen ideologian elementit tarjoavat erilaisia mahdollisuuksia asettautua Weberin hahmottelemien legitimiin hallintavallan tyyppien yhteyteen. Asioiden ja strategian johtamisen alueella on nähtävissä, että perinteiset tayloristiset johtamisopit luovat johtajuusasetelmia, joissa päällikön tehtävä toiminnan suunnittelijana, valvojana ja tehostajana tarjoaa teknis-rationaalisen mandaatin käyttäen valtaa suhteessa alaisiin (Taylor, 1914). Tayloristinen managerialismi perustuu ajatukselle suunnittelun eriyttämisestä muusta organisaation toiminnasta siten, että tarkoituksenmukaisen toimintarakenteen, ohjeistuksen ja valvonnan tehtävät sijoittuvat organisatorisessa työnjaossa ammattimaisen johdon tai esihenkilöstön pariin. Näin ymmärrettynä managerialismia voi tulkita osana rationaalilegaalista auktoriteettia, jonka perusteluissa korostetaan johtajan muodollista asemaa rationaalisen työnjaon ja organisaatorakenteen kontekstissa. Erotuksena lakisidonnaisen byrokraatiian on tosin hyvä huomata, että taylorismissa johtajan aseman rationaaliset perustelut nousevat ensisijaisesti toiminnan teknisestä tehostamisesta

ja tuloksellisuudesta eivätkä niinkään esimiehen muodollisesta ja sääntöjen rajaamasta positiosta (Waring, 2016).

Toinen keskeinen managerialismin elementti liittyy ihmisten ja muutosten johtamiseen. Kyvykäs julkisjohtaja on innostava valmentaja, joka pystyy viemään läpi toimintaympäristön edellyttämiä toimintatavan muutoksia. Julkisen managerialismin osaamiseen liittyy kyky toimia yhteisöllisen inspiraation ja muutosalttiuden henkilökohtaisena edelläkävijänä tai esimerkkinä. Tältä osin julkishallinnon managerialismi edellyttää johtajuutta tai leadership-johtamista (Nelson, 1993; Virtanen & Tammeaid, 2020). Weberin (2019) legitimiin hallinnan tyyppien viitekehityksessä visionäärinen muutosjohtajuus on rinnastettu tutkimuksessa karismaattisen auktoriteetin ideaalityyppeihin, jossa johtajan ainutlaatuiset näkemykset tai ominaisuudet mahdollistavat johtajahahmolle uskollisten seuraajien joukon (Conger, 1993). Tarve reagoida toimintaympäristön äkillisiin muutoksiin sekä tulevaisuustietoisuuden keskeinen rooli ovat olleet teemoja, joita on tuotu esiin valtionhallinnon julkisjohtamisen muutoksen yhteydessä, ja näiden voi nähdä yhdessä valmentavan tai innostavan johtamistyyppien kanssa soveltuvan karismaattisen auktoriteetin tapaiseen vaikutusvallan perusteluun.

Kolmantena piirteenä managerialismissa on havaittavissa yhteys niin kutsuttuun jälkibyrokraattiseen ajatteluun. Jälkibyrokraattinen organisaatiomalli korostaa joustavia rakenteellisia ratkaisuja, jotka tukevat julkishallinnon organisaatioiden parempaa sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin (McSweeney, 2006). Uusi malli tarkoittaa henkilöstöhallinnon piirissä järjestelyjä, joissa irtaudutaan vakituisista viroista ja luodaan työsuhteratkaisuja, joissa keskeisiä toimenhaltijoita voidaan valita ja vaihtaa joustavammin kuin vanhassa järjestelmässä. Virastojen ja ministeriöiden ylin johto on määräaikaissa tehtävissä, minkä lisäksi esimerkiksi keski-johtoon voidaan siirtää tilanteen vaatimusten mukaan strategian toteuttamisen näkökulmasta parhaiten soveltuvia henkilöitä (Maor, 1999).

Päällikön oikeus valita sopivaksi katsomiaan henkilöitä johtoryhmätasolle ilmentää Weberin perinteisen auktoriteetin tai ”patrimonialismin” (Rudolph & Rudolph, 1979) urajärjestelynä siinä mielessä, että kyseisessä käytännössä päällikkö

edustaa viraston hallintamallin jatkuvuutta, joka puolestaan kytkeytyy ajatukseen siitä, että yksikön johdolla on laaja harkintavalta päättää alaisten urista ja organisatorisesta asemasta (Magone, 2011). Johtoryhmätason esihenkilöt palvelevat henkilöitynyttä päällikköä, joka tekee itsenäisesti päätöksiä alaistensa statuksesta ja resursseista (Erdmann & Engel, 2007). Viraston johto määrittelee organisaatorakenteen, tavoitteet ja strategian, ja tämän rinnalla päättää, ketkä työntekijät olisivat sopivimpia toteuttamaan johdon agenda. Järjestelyn logiikka johtaa siihen, että keskijohtoon nostetut alaiset ymmärtävät asemansa riippuvan pitkälti johtajan luottamuksesta tai hyväksymisestä (vrt. Jackall, 1988).

Managerialismin voi näin ollen nähdä viimeaikaisessa valtionhallinnon johtamisjärjestelmää käsittelevässä säätelyssä ja sen perusteluissa sisältävän elementtejä kaikista kolmesta Weberin legitimiin hallintavallan tyyppistä. Tayloristinen johtamiskonsepti muistuttaa byrokratian hierarkkista otetta, vaikka eroaakin jälkimmäisestä eräiltä osin. Muutoksen johtamisen ja leadership-johtajuuden ulottuvuus viittaa karismaattisen auktoriteetin rakentumiseen. Organisoinnin johtajakeskeisyys yhdessä jälkibyokraattisten urajärjestelmien kanssa puolestaan kytkeytyy traditionaaliselle tai patrimonialiselle auktoriteetille tyypilliseen rakenteelliseen malliin.

Saavuttaakseen hallintavallan, managerialistisen johtamismallin tulee onnistua rakentamaan hyväksyttävä auktoriteettitilanne julkishallinnon käytännössä. Keskeiseksi kysymykseksi managerialistisen johtamismallin toteutumisessa muodostuukin se, millä tavoin johtamisen uusi paradigma kykenee oikeuttamaan ja legitimoimaan asemansa virastojen tai laitosten vallanpitäjänä. Managerialismi sisältää elementtejä kaikista kolmesta Weberin auktoriteetin tyyppistä, eikä mikään yksittäinen legitimiin hallintavallan muoto nouse yllä olevan keskustelun valossa kyseistä paradigmaa määrittäväksi piirteeksi. Voidaan väittää, että managerialismi on weberiläisen auktoriteettiteorian valossa hybridi kooste erilaisia auktoriteetin oikeutuksia ja legitimaatiokeinoja. Kysymykseksi nousee, onko auktoriteetin muotojen moninaisuus managerialismin hallinnallisen toteutumisen resurssi vai sen este. Seuraava osio käsittelee tätä ongelmatiikkaa.

## AUKTORITEETIN MUODOT PAIKALLISINA SOMMITELMINA JA KOHERENTTEINA KOKONAISUUKSINA

Weberin kolmen auktoriteetin tyyppien teoriaa voidaan tulkita kahdella eri tavalla. Ensimmäinen ote korostaa legitimiin hallintavallan muotojen luonnetta ideaalityypeinä, joiden konkreettiset manifestaatiot ilmenevät usein ideaalityyppien monimuotoisina yhdistelminä tai sommitelminä (Nelson, 1993). Tässä näkökulmassa auktoriteetin muodot edustavat abstrahoituja skeemoja, jotka eivät koskaan esiinny puhtaassa muodossaan organisaatioiden empiirisessä todellisuudessa. Sen sijaan legitimiin hallintavallan muodostuminen ilmenee käytännössä erilaisina puhtaiden ideaalityyppien muunnoksina, joissa auktoriteetin muodot saattavat limittyä toisiinsa vaihtelevilla tavoilla (Jackall, 1988; Olsen, 2008; Szelenyi, 2016).

Tässä näkökannassa managerialismin moninaisuus ei ole varsinaisesti ongelma, sillä sen sisältämät erilaiset auktoriteetin perustelut ja legitimaatiomekanismit voivat muodostaa tilanteeseen sopivia sommitelmia johdon hallintavallan oikeuttamiseksi. Jännitteet tayloristisen byrokratian, traditionalistisen henkilövallan ja karismaattisen johtajuuden välillä eivät välttämättä johda siihen, että managerialinen johtamismalli ajautuisi ristiriitoihin empiirisesti tarkastelluissa tapauksissa. Johto voi yhdistellä luovasti erilaisia hallintavallan oikeuttamisen tapoja, tai käyttää erilaisia legitimaatiostrategioita ajallisesti vaihdellen.

Toinen, verraten vähäisemmälle huomiolle jäänyt tulkinta korostaa sitä, että järjestykseen legitimoiksi auktoriteetiksi, kunkin hallintavallan tyyppien tulee saavuttaa ja säilyttää tietty sisäisen koherenssin taso (Zhou, 2021). Hallintavallan rakentumisessa on Weberiä (2019) mukaillen erotettavissa kolme pääasiallista elementtiä kunkin auktoriteetin tyyppien sisällä. Ensinnäkin hallintavalta pyrkii pääsääntöisesti itse legitimoimaan oman määräävän asemansa (Cozzaglio & Greene, 2019). Valtaapitävä taho tai johtaja siis esittää aktiivisesti erilaisia perusteita, joiden avulla koettaa oikeuttaa oman valtansa. Toiseksi kuhunkin legitimiin hallintavallan muotoon liittyvät oleellisesti ylempien toimihenkilöiden rekrytoinnin, valinnan ja urajärjestelmän rakenteelliset piirteet (Roth, 1968). Weber (2019;

338–339) kiinnittää erityistä huomiota ylempiin toimihenkilöihin tai niin kutsuttuun hallinnolliseen esikuntaan, jonka koostumus, palkitseminen ja uramalli on yhteydessä sovellettuun hallintavallan tyyppiin. Kolmanneksi huomio kiinnittyy vallan hyväksyntään sen kohteiden joukossa. Weberin mukaan valta on legitiimiä vain, jos sen kohteet uskovat, että annettuja käskyjä ja määräyksiä on ymmärrettävä kuuliaisesti noudatettaviksi säännöiksi. Tämä ei tarkoita sitä, että työntekijöiden tai kansalaisten olisi täysin hyväksyttävä vallan auktoriteetti, vaan riittää, että alaiset tai alamaiset pitävät nykyistä järjestelmää vähemmän haitallisena tai tuomittavana kuin vaihtoehtoisia malleja (Parsons, 1942).

Vaihtoehtoisen näkökulman mukaan hallintavaltalla on legitiimiä, mikäli näiden kolmen elementin välillä on riittävä koherenssi. Tällöin johdon esittämät oikeutukset vallalleen ovat riittävässä määrin yhteensopivia alaisten uskomusten kanssa, ja samalla voimassa oleva toimihenkilöiden valinnan ja palkitsemisen malli asettuu sopusointuun vallanpitäjien esittämien oikeutusten kanssa. Lähestymistavan mukaan legitimaation elementtien koherenssi on ehto vallan tai hallitsijuuden hyväksyttävyydelle. Käänteisesti, mikäli pyritty auktoriteetin sommitelma ammentaa keskenään ristiriitaisista elementeistä, seurauksena legitiimin järjestyksen heikompi toteutuminen ja vallan perustelujen huojuminen.

Elementtien välistä koherenssia voidaan tar-

kastella kunkin legitiimin hallintavallan tyyppin sisällä (Taulukko 1.). Rationaalis-legaalisen auktoriteetin parissa korostuva sääntöihin perustuva asema muodollisessa rakenteessa kytkeytyy byrokraattiseen urajärjestelmään, jossa henkilöstön valinta ja urakehitys nojaa meriitteihin ja kokemukseen. Alaisten kuuliaisuus hallintavallalle edellyttää muodollisten sääntöjen ja normien kunnioittamista sekä muodollisen rakenteen tarjoaman hierarkian hyväksymistä. Traditionaalinen auktoriteetti puolestaan perustelee hallintavaltaa organisaation tai instituution pitkällä perinteellä, jota johtaja edustaa ja edistää. Urajärjestelmä tukeutuu ajatukseen lojaalisuudesta perinteelle ja sitä edustavalle johtajalle. Alaisten uskomuksissa painottuvat uskomukset siitä, että organisaation olemassaolo on riippuvainen perinteiden ylläpidosta ja että johto käyttää legitiimiä valtaa edustaessaan ja edistäessään instituution perinteitä. Karismaattinen auktoriteetti taas perustelee asemaansa johtajahenkilön poikkeuksellisilla ominaisuuksilla ja kyvyllä luoda muutosta. Kyseiseen tyyppiin sisältyvässä urajärjestelmässä ei ole vakaita hallintohenkilöstön tehtäviä tai toimia, vaan alaisten ryhmä muodostuu vapaaehtoisista, jotka ovat johtajan uskollisia seuraajia. Karismaattisen auktoriteetin hyväksyminen puolestaan edellyttää uskoa siihen, että ainoastaan johtaja voi ainutlaatuisen ominaisuuksiensa ja näkemyksiensä avulla johdattaa yhteisön kohti parempaa tulevaisuutta.

**Taulukko 1.** Auktoriteetin kolme elementtiä legitiimin hallintavallan ideaalityypeissä. Soveltaen: Weber (2019)

	<b>Rationaalis-legaalinen</b>	<b>Traditionaalinen</b>	<b>Karismaattinen</b>
Auktoriteetin oikeutus	Valta perustuu esimiesasemaan muodollisessa rakenteessa	Valta perustuu perinteeseen Johtaja on talon pää (isäntä/emäntä)	Valta perustuu johtajahenkilön poikkeuksellisiin ominaisuuksiin
Rekrytointi, valinta ja urajärjestelmä	Objektiivisiin kriteereihin perustuva valinta Pysyvät työsuhteet Eteneminen urarakenteessa kokemuksen ja meriittien perusteella	Rekrytointi ja valinta sopivuuden mukaisesti  Palkkiot ja uralla eteneminen edellyttävät lojaalisuutta johtoa kohtaan	Ei kiinteitä työtehtäviä  Henkilöstö koostuu uskollisista seuraajista
Toimihenkilöiden uskomukset	Johtajan valta nousee muodollisesta vastuuasemasta  Valtaa ja vastuuta säätelevät lailliset säännöt ja normit	Johtajalla on oikeutus käyttää valtaa perinteen nimissä  Auktoriteettia tulee kunnioittaa ja sille tulee osoittaa uskollisuutta	Johtaja on poikkeuksellinen yksilö, joka voi toiminnallaan muuttaa maailmaa  Vain johtajaa seuraamalla voi osallistua muutokseen

Kaksi erilaista ymmärrystä auktoriteetin tyyppien välisestä suhteesta johtavat keskenään ristiriitaisiin meta-paradigmaattisiin tulkintaan auktoriteetin tyyppien välisestä dynamiikasta. Edellinen olettaa, että ideaalityypit legitimiin hallintavallan muodot ilmenevät paikallisessa todellisuudessa soveltuvasti ja limittyvät usein toisiinsa organisaatioiden käytännössä. Jälkimmäinen puolestaan olettaa, että kunkin auktoriteetin tyyppin toteutumisen edellytyksenä on riittävä sisäinen koherenssi eri elementtien suhteen. Samalla edellinen implikoi, että hybridit johtamisdoktriinit kuten managerialismi saattavat hyvin onnistua legitimoimaan itsensä paikallisissa tilanteissa soveltamalla luovasti sinänsä ristiriitaisia auktoriteetin perusteluja ja legitimaatiomekanismeja (Szelényi, 2016). Jälkimmäinen puolestaan väittää, että koherenssin vaatimus merkitsee sitä, että keskenään ristiriitaisia auktoriteetin tyyppisiä on hankala yhdistää menestyksekkäästi tilanteissa, joissa pyritään ammentamaan keskenään vastakkaisista elementeistä (Zhou, 2021).

Tässä artikkelissa olemme omaksuneet jälkimmäisen tulkinnan. Taustaoletuksena näkökulmassa on ajatus siitä, että legitimiin auktoriteetin saavuttaminen liittyy kiinteästi sosiaalisen järjestyksen muodostumiseen organisaatioissa tai instituutioissa. Legitiimiin hallintavallan muodot ovat maksutussa katsannossa erilaisia tapoja luoda sosiaalista tai poliittista järjestystä, ja niistä nousevat hallintavallan tyypit ovat seurausta saavutetusta järjestyksestä (Greene, 2017). Vallan legitimaatio edellyttää toisin sanoen järjestystä, jossa hallintavallan perustelut, järjestelyt ja subjektien uskomukset ovat riittävässä määrin toisiinsa nähden sopusoinnussa.

Näkökulmassa ei oteta kantaa siihen, mikä olisi todennäköisin tai tarkoituksenmukaisin legitimiin auktoriteetin tyyppi managerialismin aikakaudella. Keskeistä sen sijaan legitimiin auktoriteetin tarkastelussa on ottaa huomioon hallintavallan tyyppin sisäinen koherenssi tai ristiriitaisuus. Yhdenmukaisuuden kuvaaminen auttaa paremmin ymmärtämään sitä, miksi jotkut legitimoinnin tavat onnistuvat saavuttamaan järjestyneen hallintavallan tilan, ja miksi toiset epäonnistuvat auktoriteetin saavuttamisessa.

Empiirisesti kyseinen tulkinta Weberin auktoriteetin tyyppien teoriasta muodostaa hypo-

teesin, jonka mukaan auktoriteetin rakentumisen elementtien väliset ristiriidat ovat todennäköisesti yhteydessä legitimiin hallintavallan toteutumisen ongelmiin. Koherenssin puute on tämän näkemyksen mukaan legitimiin hallintavallan epäonnistumista selittävä tekijä. Toteutuneen auktoriteetin tyyppi – esimerkiksi se, rakentuuko hallintavalta byrokratian vai vaihtoehtoisten muotojen varaan – sen sijaan ei ole normatiivisesti samalla tavoin keskeinen piirre kuin yleinen koherenssin vaatimus. Seuraavassa illustroidaan lähestymistavan käyttöä tapaustutkimuksen kautta.

### ILLUSTRATIIVINEN TAPAUSTUTKIMUS VALTION VIRASTOSTA

Tapaustutkimuksen kohteena oli Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton laitos. VTV:n tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista (Laki valtionalouden tarkastusvirastosta).

Tarkastusvirasto valikoitui tapaustutkimuksen kohteeksi kahdesta syystä. Ensinnäkin eräänä valtionhallinnon toteutumista valvovana ja ohjaava instanssina sen toimintatavalla on laajempi symbolinen merkitys koko julkishallinnon organisoitumisen ja johtamiskulttuurin kannalta. Tältä osin VTV tarjoaa kriittisen yhden organisaation tapauksen laajemman ilmiön tarkasteluun (Flyvbjerg, 2006). Toisaalta viimeaikaisen media- ja viranomaistarkastelun yhteydessä viraston johtamisesta ja valtasuhteista on tullut saataville poikkeuksellisen rikas dokumentti- ja tekstiaineisto. Laadullinen data luo tilaisuuden tarkastella valtionhallinnon muutoksen ja auktoriteetin muovautumista paljastavan tapauksen muodossa (Yin, 2009).

Aineisto koostui media-aineistosta (artikkelit, haastattelut, videomateriaali), viranomaiskäsitelyjen materiaalista sekä viraston omista dokumenteista (toimintakertomukset, työjärjestykset). Aineistoa kertyi noin 200 sivua.

Tapaustutkimuksen aineistoa käytettiin kuvaamaan Weberin auktoriteetin tyyppien ulottuvuuksia seuraavasti: Johdon hallintavallan perusteluja kuvattiin johdon tarjoamien argumenttien ja retoristen näkemysten muodossa; lähteinä toimivat johdon eri yhteyksissä (haas-

tattelut, lausunnot, toimintakertomukset) esittämät tulkinat julkisjohdon asemasta ja merkityksestä. Valinta- ja urajärjestelmää kuvattiin viraston organisointia ja johtamisjärjestelmää heijastavien ohjeiden ja säännösten kautta. Tällöin kyseeseen tulivat viraston sisäiset dokumentit kuten työjärjestykset ja muut vastaavat ohjaustekstit. Alaisten uskomuksia puolestaan kuvattiin kohdistumalla työntekijöiden edustajien julkisesti esittämiin näkemyksiin ja arvioihin johtamisen tilasta. Aineistona käytettiin henkilöstöjärjestöjen lausuntoja ja mediamateriaalisia esiintyneitä täydentäviä selontekoja.

Viraston pääjohtaja on tuonut esiin eri yhteyksissä tarvetta purkaa hierarkioita ja ylittää rajoja tarkastusvirastossa ja yleisemmin valtionhallinnossa (Valtioneuvosto, 2018). Tavoitteena tulisi olla yhtenäinen valtionhallinnon yhteisö, joka toteuttaa yhdenmukaisesti poliittisia linjauksia. Vastauksena tähän nähdään virkamieskunnan liikkuvuuden systemaattisempi lisääminen ja johtamisosaamisen vahvistaminen, mikä merkitsee pyrkimystä muodostaa koko valtionhallinnon laajuinen generalisti-managerien verkosto (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018). Valtionhallinnon kyky uudistua nojaa tämän otteen mukaan ylemmän virkamieskunnan osaamiseen ja näkemyksellisyyteen (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020), ei niinkään viranhaltijoiden substanssietuuteen ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen.

Virastossa on siis ollut havaittavissa managerialistisen hallintamallin ja retoriikan kaltainen siirtymä. Seuraavassa kuvataan tarkemmin Weberin legitimiin auktoriteetin muodostumista kolmen elementin suhteen.

### Johdon valta-aseman perustelut

VTV:n uusi pääjohtaja aloitti toimessaan 2015. Hän on painottanut kaudelleen saamaansa mandaattia, jossa korostuu muutosjohtajuus. Esimerkiksi tv-haastattelussa hän on todennut, että ”kun eduskunta nimitti minut tähän tehtävään, johtajuusagenda oli täysin selvä. Tavoitteena oli silloin jatkaa viraston uudistustyötä.” Taustaksi pääjohtaja maalaa ympäröivän yhteiskunnan ja hallinnon syvän muutoksen, joka edellyttää uudenlaisen toimintatavan omaksumista. Hänen mukaansa ”tsaarin aikaisen viraston täytyy muuttua ajan myötä. Sen pitää ymmärtää, mitkä

ovat ne tehtävät ja keinot, joilla voidaan vaikuttaa yhteiskuntaan” (Terävä, 2021).

Käytännössä muutokset ovat merkinneet tarkastusvirastossa perinteisen linjaorganisaation purkamista uudenlaisen projekteihin ja moniammatillisiin tiimeihin perustuvan organisaattiorakenteen tieltä (Yli-Viikari, 2021; Rautjoki, 2019) Virasto on pyrkinyt kehittämään sen asikkaita paremmin palvelevia tuotteita, mikä on toisaalta johtanut siihen, että varsinaiseen tarkastustoimintaan käytetyt resurssit ovat vähentyneet. Johtaja on tähdentänyt toiminnan uudistamisessa laaja-alaisuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Hänen mukaansa asiantuntijoiden osaamisessa tarvitaan kokonaisuusien hallintakykyä, systemisen ajattelun taitoa ja järjestelmien kokonaisuymmärrystä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021).

Pääjohtaja on myös samalla korostanut sitä, että hallinnon uudistaminen ja muutosjohtajuus on ollut hänelle henkilökohtainen velvollisuus tai missio. Hän kokee, että muutoksen ajaminen on osa sisäistä tuntemusta, joka lähestyy aattelelistä kutsumusta. Pääjohtaja on muun muassa kertonut muutokseen liittyvän visionsa lähtevän intuitiivisesta kehontuntemuksesta ja kokee, että on sitoutunut uudistuksen ideaan tavalla, jonka yhteydessä hän ei voi jättää sitä tekemättä (Manner, 2021).

Viraston pääjohtajan näkemykset uudistamisen välttämättömyydestä ja muutosvision sisäisesti koetusta polttavuudesta viittaavat karismaattisen auktoriteetin tapaiseen hallitsijavalan perusteluun Weberin typologiassa. Weberin (2019; 374-376) mukaan karismaattiseen hallintaan liittyy oletus siitä, että johtaja on poikkeuksellinen yksilö, joka kykenee ”armolahjoillaan” tuottamaan kollektiivista hyvää seuraajilleen. Karismaattisen johtajan auktoriteetti perustuu kin pitkälti siihen, että hän pystyy osoittamaan voivansa tehdä näennäisiä ”ihmetekoja”, jotka vakuuttavat seuraajat johtajan poikkeuksellisuudesta.

VTV:n tapauksessa pääjohtajan viestissä on korostunut sekä lupaus radikaalista muutoksesta että osittain myös se, että juuri hänellä on ainutlaatuisia kykyjä toteuttaa kyseisiä muutoksia.

Näkemykset viraston radikaalin uudistumisen tarpeesta samoin kuin voimakas perinteisen toimintatavan kritiikki luovat kuvaa vanhentuneesta ja konservatiivisesta toimintakulttuurista,

joka tulee murtaa tulevaisuuden haasteita silmällä pitäen. Kuten Weber (2019; 378) korostaa, karismaattinen hallintavalta ilmenee usein vallankumouksellisissa muutoksissa, jotka johtavat toiminnan perusteiden radikaaliin uudelleen-orientoitumiseen.

Vallankumoukselliseen muutokseen liittyy myös pääjohtajan ilmaisema sisäisesti koettu visio tai missio, jonka hän on kertomansa mukaan kokenut omaksi velvollisuudekseen. Viraston vieminen kohti uutta tulevaisuutta on johtajan henkilökohtainen kutsumus, jota hän on luontaisesti pyrkinyt edistämään omassa tehtävässään. Samalla hänen oma näkynsä kääntyy kutsumuksi alaisille lähteä seuraamaan kutsumusta, joka konkretisoituu hallinnon paradigmaattisena muutoksena. Weberin mukaan (2019; 375) karisman perustelu ilmenee usein kutsumuksena, joka tuodaan esille johtajia ja seuraajia yhdistävänä missiona tai henkilökohtaisena tehtävänä.

Karismaattisen auktoriteetin hallitsevaa roolia auktoriteetin perusteluna puoltaa myös se, että aineistosta ei ole löydettävissä laajemmin viittauksia pääjohtajan muodolliseen asemaan eduskunnan valitsemana yleisjohtajana tai hänen toimintaansa ohjaavista säännöistä. Samalla johtajan viestinnästä puuttuu viraston perinteen korostaminen esimerkiksi viittaamalla laitoksen toiminta-ajatuksen tai tehtävän historiallisiin juuriin.

### Rekrytointi, valinta ja urajärjestelmä

VTV:n henkilöstö ja ylemmät toimihenkilöt ovat virkasuhteessa, joka muodostaa rationaalis-legaalisen ideaalittyyppin mukaisen institutionaalisen alustan henkilöstön valinnalle ja urakehitykselle. Työntekijät valitaan avoimen rekrytoinnin kautta selkeästi määriteltyihin tehtäviin, viranhakujulisteissa ilmoitettuja kriteerejä arvioinnissa hyväksi käyttäen. Johtavien toimihenkilöiden toimet ovat periaatteessa pysyviä.

Käytännössä virastossa on kuitenkin siirretty henkilöitä johtotehtäviin ja sieltä pois niin kutsutun tehtävään määräämisen kautta. Tehtävään määrääminen perustuu työnantajan direktio-oikeuteen, jolloin päätökset eivät asetu suoraanlaisesti laillisten sääntöjen ja virkamiesoikeuden piiriin. Käytäntöä ohjaa laillisen säännösten sijaan yksinomaan valtionvarainministeriön ohje (Valtiovarainministeriö, 2019; 3).

Tehtävään määrääminen voidaan tulkita byrokraattisen virkamiesten uramallille rinnakkaiseksi järjestelmäksi, jossa laitoksen johto nimitää esimiestehtäviin sopivaksi katsomiaan työntekijöitä. Johto voi myös katkaista päällikkötehtäviin siirron näkemyksensä mukaisesti. Tarkastusvirasto on korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyn kiistan (KHO 1946/3/16) yhteydessä lausunut, että virastossa vain pääjohtajan johtamisasema perustuu lakiin, kun taas muiden johtamista, ohjausta ja henkilöstöjohtamista sisältävien tehtävien täyttö perustuu työnantajan direktio-oikeuteen ja työjärjestyksen määräykseen.

Edellä mainitun tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä virasto toi esiin sen, että pääjohtajalla on perusteltu oikeus irtisanoa päällikkötehtävään määrääminen, mikäli johtoryhmään kuuluva alainen ei ylimmän johdon näkökulmasta ole riittävän sitoutunut organisatorisiin muutoksiin. VTV:n mukaan ”yksikön ja viraston johtaminen sekä muutosjohtaminen edellyttävät henkilöstöesimiestehtävässä toimivalta virkamieheltä rakentavaa osallistumista ja vuorovai- kutusta sekä sitoutumista tehtyihin päätöksiin” (KHO 1946/3/16; 10). Dokumentissa todetaan, että uusi pääjohtaja on käynyt keskustelua, joissa hän on kertonut odotuksiaan suhteessa alaisinaan toimivien päälliköiden asennoitumiseen, minkä jälkeen osa päälliköistä on siirretty pois esimiestehtävistä ja uusiin päällikkötoimiin on rekrytoitu ulkopuolisia henkilöitä.

Tehtävään määrääminen on ollut pitkään jatkunut tapa virastossa (Waris, 2021; Ahtela, 2021; Eduskunnan akavalaiset ry., 2021), mutta käytäntö on levinnyt myös muualle valtionhallintoon (Valtiovarainministeriö, 2019). Pääjohtajan laajasti käyttämä tehtävään määräämisen käytäntö heijastelee traditionaalista auktoriteettia, jossa ylemmät toimihenkilöt ovat asemaltaan ikään kuin hallitsijan palveluksessa, ja joiden asema on riippuvainen koetusta lojaalisuudesta johtajaa kohtaan. Vaikka VTV:n päällikkötyöntekijöillä on taustavirkansa mukainen työturva, on heidän määräyksensä ylempään esimiestehtävään pitkälti johdon harkinnan varassa. Pääjohtaja voi irtisanoa päällikkötehtävään määräyksen tilanteessa, jossa hän katsoo, että kyseinen esimies ei ole riittävästi sitoutunut ylimmän johdon ajamaan muutosagendaan.



Urajärjestelmä muistuttaa ylempien toimihenkilöiden parissa ilmenevänä traditionaalisen auktoriteetin mukaista patrimonialista mallia, jossa hallinnollinen henkilöstö saa ”läänityksiä” tai muita etuja palkinnoksi osoitetusta uskollisuudesta (Weber, 2019; 354-59). Nämä edut ja toimet eivät kuitenkaan ole virkojen kaltaisia pysyviä positioita hallinnollisessa rakenteessa, vaan ovat ikään kuin johtajalle tai hallitsijalle itselleen kuuluvia resursseja, joita tarjotaan tietyllä hetkellä joillekin valituille luottohenkilöille (Szelényi, 2016; Roth, 1968). Johtaja siis tavallaan antaa omasta ”valtakunnastaan” siivun ylempälle toimihenkilölle merkinä siitä, että henkilö on osoittanut lojaalisuutta johtajan pyrkimyksiä kohtaan. Toisaalta johtajan luottamuksen horjuttua hallinnolliseen toimihenkilöön, voi johtaja aina ”omia takaisin” tehtävän ja siihen liittyvät edut, koska toimihenkilöllä ei alun alkujaankaan ollut omistuksen tai työsuhteen kaltaista oikeutta annettuun asemaan tai etuuteen.

Hallinnolliset päällikkötehtävät ovat tässä urajärjestelmässä ensinnäkin toimenkuvultaan vaihtelevia. Johtaja voi luoda tehtäviä tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Hän voi lakkauttaa toimenkuvia ja luoda uusia. Näin on tapahtunut myös VTV:n tapauksessa. Aiempi vastuualueiden esimiesrakenne lakkautettiin ja tilalle rakennettiin matriisiorganisaation kaltainen monikerroksinen ja joustava vastuu- ja raportointijärjestelmä (Okko, 2019; Ahtela, 2021). Toiseksi päällikkötehtäviin rekrytointi, valinta ja uralla eteneminen ei suoraan kytkeydy yksilöiden meriitteihin ja työssä suoriutumiseen (KHO 1946/3/16). Sen sijaan oleellista on sitoutuminen pääjohtajan luomaan strategiaan ja sen toteuttamiseen. Se, miten sitoutumista arvioidaan, perustuu pitkälti ylimmän johdon subjektiivisesti asettamiin odotuksiin ja toisaalta johdon kokemuksiin alaisen lojaalisuudesta johdon toimintatapaa ja pyrkimyksiä kohtaan. Päätöksiä ei tarvitse perustella rationaalis-legaalisen logiikan mukaisilla, lakiin tai muuhun muodolliseen normiin nojaavilla säännöillä. Samalla virka- ja työsuhteen hallintaa säätelee perustasolla edelleen pitkälle kehittynyt työoikeuden ja työelämän suhteiden regulaatio.

## Toimihenkilöiden uskomukset legitiimistä auktoriteetista

Tarkastusviraston henkilöstön näkemyksiä organisaation johdosta ja johtamisesta on esitetty sekä dokumenteissa että median haastatteluissa. Työntekijät ovat korostaneet kommentteissaan viraston perustuslaissa määrättyä tehtävää ja sitä, että sen tulisi muiden julkishallinnon elinten taloudenhoidon asianmukaisuutta tarkastaessaan tulisi itse noudattaa tiukasti laillisuutta ja hyvää hallintoa. Lausunnossaan eduskunnan tarkastusvirastolle henkilöstöjärjestö esimerkiksi huomautti, että vaikka on tarpeellista, että tarkastusvirasto arvioi kriittisesti omaa tarkoitustaan sekä myös uudistaa toimintaansa, pitävät työntekijät oleellisena sitä, että toiminnan laillisuus tunnustetaan hyvän hallinnon ytimeksi. Henkilöstön edustajat kertovat, että he tunnustavat riskin, että ”jos toiminnan painopisteitä suunnataan voimakkaasti pois taloudenhoidon laillisuuskySYMyksistä, tämä voi rapauttaa tarkastusviraston omaa hyvään hallintoon tukeutuvaa toimintakulttuuria” (Eduskunnan akavalaiset ry., 2021, 1).

Laillisuuden vaatimus noudattaa byrokraattisen mallin oletusta siitä, että muodolliset säännöt sitovat myös organisaation ylintä johtoa. Viraston luottamusmies esimerkiksi kertoo huomauttaneensa pääjohtajalle, että ”yksikään henkilö meillä ei ole virastoa suurempi” (Jaakkonen, 2021). Hänen mukaansa on ollut hyvän hallinnon ja laillisuusperiaatteen vastaista johdon taholta asettaa omat henkilökohtaiset pyrkimyksensä viraston perustehtävän edelle. Työntekijät ovat myös viitanneet siihen, että virkamiehen on toimittava lain mukaisesti myös tilanteissa, joissa lain noudattaminen merkitsee mahdollisesti esimiehen ohjeiden kiistämistä (Jurkka, 2021).

Rationaalis-legaalisten periaatteiden rapautuminen on työntekijöiden mukaan ilmennyt myös organisaatorakenteen uudistushankkeissa. Entinen, selkeisiin vastuualueisiin ja linja-johtoon perustunut organisaatorakenne muutettiin matriisiorganisaation mukaiseksi projektiperustaiseksi kokonaisuudeksi, jossa työtehtävät ja niiden ohjaus muuttuvat säännöllisesti (Tervasmäki, Oksanen & Mäkelä, 2017). Moni mediassa viraston tilaa kommentoinut työntekijä on korostanut sitä, että vanha organisaatio-

rakenne toi selkeyttä tehtävänkuvuihin ja toiminnan ohjaukseen. Eräs työntekijä kertoo, että hänen mielestään vanha organisaatio oli selkeä; ”minulla oli yksi esimies ja tarkastin tiettyä hallinnon alaa”. Nyt hän on joutunut luopumaan omasta erikoisalastaan ja tekemään moniohjattujen organisaatioiden ja organisaatiofuusioiden tarkastuksia kahden eri esimiehen ohjauksessa (Sutinen, 2021).

Uuden strategian mukaiset painotukset viraston sidosryhmiä paremmin palvelemaan toimintatapaan nähdään työntekijöiden omaksuman legalistisen toimintaperiaatteen näkökulmasta kielteisessä valossa. Ajatukset yritysmäisestä toiminnasta asiakkaita palvelevana ketteränä organisaationa koetaan henkilöstön keskuudessa usein viraston laillisen tehtävän rapautumisena. Luottamusmiehen mukaan viraston ”ei tarvitse mitenkään myydä palvelujamme kenellekään tai markkinoida olemassaoloamme. Meillä on lakisäätteiset tehtävät, ja toimintaamme rahoitetaan verovaroista. Me tarkastamme, halusivat tarkastettavat sitä tai eivät” (Roslund, Mölsä & Pehkonen, 2021).

Työntekijöiden uskomusten voidaan nähdä kumpuavan pitkälti henkilöstön omaksumasta rationaalis-legaalisen tyyppin mukaisista odotuksista. Johdon asema polveutuu tässä mallissa muodollisen organisaatorakenteen osoittamasta valta- ja vastuuasemasta, jonka rajaamassa tilassa johtajalla on mahdollisuus käyttää ohjausvaltaa suhteessa alaisiin. Ylintä johtoa sitovat samat säännöt ja lailliset normit kuin muutakin organisaatiota. VTV:n tapauksessa lailliset säännöt ovat erityisen velvoittavia, koska virasto osallitaan valvoo valtionhallinnon talouden ja toiminnan laillisuutta ja hyvää hallintoa. Byrokraattisen tyyppin rinnalla aineistossa esiintyi paikoin viitauksia viraston historialliseen perinteeseen (esim. Yle Areena, 2021).

## Yhteenveto

Tätä artikkelia varten kerätyn aineiston perusteella voidaan esittää, että tarkastusviraston tapauksessa legitimiin auktoriteetin elementit olivat keskenään ristiriitaiset. Viraston johtajan retoriikka viittasi ensisijaisesti karismaattisen auktoriteetin mukaisiin perusteluihin. Toisaalta työntekijöiden uskomukset painottuivat rationaalis-legaalisen tyyppin kaltaisiin odotuksiin.

Samalla viraston hallintohenkilöstön urajärjestyksen piirteistä voitiin erottaa traditionaalisen auktoriteetin versioon liittyviä patrimonialisen järjestyksen ominaisuuksia.

Omaksuman tulkinnan mukaan legitimiin hallintavallan toteutuminen kohtaa yllä kuvatun kaltaisessa epäyhdenmukaisessa kokonaisuudessa erityyppisiä ongelmia. Tämän artikkelin julkisiin ja medialähteisiin nojaavan laadullisen aineiston perusteella ei kyetä täysin selvittämään sitä, millä tavoin organisaatioissa on ollut havaittavissa johdon auktoriteetin legitimoinnin vaikeuksista johtuvia ilmiöitä. Yleisellä tasolla Weberin teoria ennustaa, että epäonnistunut hallintavallan muotoutuminen voi johtaa näkyviin valtakamppailuihin tai lisääntyneeseen epäluottamukseen johdon ja alaisten välillä. Tarkastusviraston tapauksessa on ainakin nähtävissä, että johdon jouduttua kiistanalaiseen julkisuuteen, henkilöstön edustajat eivät nousseet varaukselta tukemaan pääjohtajaa, vaan pikemminkin pyrkivät tuomaan esiin kokemiaan rationaalis-legaalisten sääntöjen rikkomuksia organisaation toiminnassa.

## KESKUSTELU

Tämän artikkelin päätavoitteena oli lähestyä managerialismin toteutumista julkishallinnossa Weberin (2019) legitimiin hallintavallan teorian avulla. Käsittelyn lähtökohtana oli näkemys, jonka mukaan managerialistista oppia soveltava johto joutuu vaikutusvallan varmistukseksi legitimoimaan asemansa Weberin hahmottelemien kolmen auktoriteetin tyyppin kautta. Lisäksi argumenttina esitettiin tulkinta, jonka mukaan legitimaation onnistumiseksi auktoriteetti tulee rakentaa siten, että sen elementit ovat riittävässä määrin sopusoinnussa keskenään.

Weberin kolme legitimiin hallintavallan tyyppiä ovat rationaalis-legaalinen, traditionaalinen ja karismaattinen auktoriteetti. Artikkelissä esitti viitekehyksen, jossa kukin auktoriteetin tyyppiä jaetaan kolmeen erilliseen elementtiin. Nämä elementit koostuvat valta-aseman perusteluista, hallintohenkilöstön rekrytointi- ja urajärjestelmästä sekä alaisten uskomuksista ja odotuksista. Weberin teorian tulkinnan perusteella artikkeleissa esitettiin hypoteesi, jonka mukaan managerialismin tulee muodostaa riittävä koherenssi eri elementtien kesken kyetäkseen rakentamaan

hyväksytyн järjestyksen hallintavallan legitimoimisen taustaksi.

Kehitettyä lähestymistapaa illustroitii tapaustutkimuksella Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Julkisiin ja medialähteisiin nojaavan aineiston perusteella esitettiin kuvaus virastossa esiintyneiden auktoriteetin elementtien sijoitumisesta suhteessa Weberin kolmeen hallintavallan tyyppiin. Analyysin tarkoituksena oli havainnollistaa viitekehyksen käyttöä empiirisessä tutkimuksessa, ajatuksella, että lähestymistapaa voidaan soveltaa jatkossa yleisemmin managerialismiin, hallintavallan ja legitimiin järjestyksen tarkasteluun.

Jatkotutkimuksen analyysit voivat pureutua epäonnistuneisiin legitimiin auktoriteetin rakentumisiin managerialistisen diskurssin vaikutuspiirissä laadullisen tutkimuksen menetelmin. Toisaalta ymmärrys legitimiin hallintavallan koherenssin organisoitumisesta lisääntyy myös tarkastelemalla tapauksia, joissa valitun auktoriteetin tyyppiin elementit järjestyvät tapahtumien kulussa tavalla, joka mahdollistaa elementtien välisen yhteensopivuuden, ja tätä kautta auktoriteetin onnistuneen legitimaation vallan sosiaalisissa prosesseissa.

Auktoriteetin muotojen kehkeytymisen ymmärtäminen edellyttää rikasta aineistoa johdon retoriikasta ja työntekijöiden uskomuksista. Empiirinen tutkimus legitimiin hallintavaltaan liittyvistä prosesseista hyötyisi merkityksiin, käytäntöihin ja tulkintoihin pureutuvista laadullisen tutkimuksen otteista, joita ovat esimerkiksi organisatorinen etnografia tai diskurssianalyysi (Jackall, 1988). Toisaalta hallintohenkilöstön rekrytointi- ja urajärjestelmän rakenteellisten piirteiden erittelyssä erilaiset dokumenttiaineistot saattavat muodostaa käyttökelpoisen rinnakaisen laadullisen materiaalin.

Viitekehyksen etuna voidaan nähdä sen laajalaisuus tarkasteltaessa hallintavallan muotoutumista managerialismiin vaikutuspiirissä. Managerialistista auktoriteettia voidaan pyrkiä oikeuttamaan byrokraattisin perustein, mutta lähestymistavassa otetaan myös huomioon, että moderneissa organisaatioissa on mahdollista tunnistaa traditionaalisen ja karismaattisen auktoriteetin kaltaisia sosiaalisia järjestyksiä (Nelson, 1993). Manageriaalisen valta-aseman oikeuttamisessa ja hyväksymisessä voidaan tunnistaa myös tapauksia, joissa legitimaatiopro-

sessien yhteydessä viitataan historialliseen perinteeseen tai organisaatiokulttuurin myytteihin, ja toisaalta tapauksia, joissa johto pyrkii esiintymään karismaattisena, poikkeuksellisenä henkilönä.

Samalla esitelty lähestymistapa asettuu Weberin (2019) teoreettisen otteen mukaisesti tiettyyn paradigmaattiseen tilaan tavalla, joka rajoittaa viitekehyksen käytön tulkintaa. Ensinnäkin on huomattava, että Weberille hallinnon organisoituminen on lähtökohtaisesti vallan sosiaalista järjestymistä. Hallinto käsitteellistetään valtana ja hallitsemisena. Tältä osin esitelty legitimiin auktoriteetin teoria sijoittuu vastakkainasetteluja ja jännitteitä korostaviin kriittisiin hallinnon ja johtamisen tutkimuksen paradigmoihin (Burrell & Morgan, 1979).

Weberin (2019; 135) auktoriteettiteorian ytimessä on oletus siitä, että valta ilmenee hallinnossa ja organisaatioissa ”monokraattisena” eli yhden hallitsevan tahon kautta toteutuvana hallintana. Legitiimiin hallintavallan näkökulmassa oletetaan, että instituutioissa tai organisaatioissa on aina yksi hallitseva taho tai toimija, joka asettuu hierarkkisesti muita ylemmälle tasolle. Valta ei jakaudu eri ryhmien kesken, vaan ilmenee johtavan tahon muista erottuvana hallitsijuteena tai ”herruutena” (”Herrschaft”).

Toisaalta Weberin teoria korostaa vallan sosiaalista organisoitumista. Johtajan tai hallitsijan kyky vaikuttaa toimintaan riippuu heidän valta-asemansa perustelujen hyväksymisestä alaisten keskuudessa (Weber, 2019; 134–135). Alaisten ei oleteta joka tilanteessa hyväksyvän varauksetta johtavan tahon esittämät oikeutukset, mutta lähtökohtana on, että vallan kohteiden tulee vähintäänkin tunnustaa vallitsevan hallitsijuuden olevan siedettävämpi kuin muut vaihtoehdot (Szelényi, 2016). He tottelevat. Tämä on perustana sille, että voidaan puhua legitimiistä hallintavallasta, erotuksena pakottavasta vallasta, jossa vallan kohde joutuu muuttamaan käyttäytymistään omista näkemyksistään tai odotuksistaan luopuen. Alaisten omien subjektiivisten uskomusten ja odotusten painottaminen heijastelee Weberin ymmärtävän yhteiskuntatieteen lähtökohtia, jotka kytkevät teorian tulkinnallisten paradigmojen yhteyteen organisaatiotutkimuksessa (Burrell & Morgan, 1979).

Weberin (2019) kuvailema hallintavalta tai ”Herrschaft” on järjestynyttä johtavan tahon

valtaa, joka on siinä määrin sosiaalisesti hyväksyttyä ja toiminnan rakenteisiin institoitunutta, että sen pakottavat piirteet ovat pitkälti kadonneet näkyvistä. Toisaalta se saattaa tulla ajoittain näkyviin paljaana valtakemppailuna tai hierarkisten ryhmien välisenä konfliktina auktoriteetin legitimitettiin perusteiden horjuessa. Managerialismin tutkimuksessa hallintavallan tarkastelun viitekehys voi auttaa ymmärtämään tätä organisatorisen vallan kaksinaisuutta tilanteissa, joissa uusi johtamisideologia aktualisoituu osaksi julkishallinnon järjestymistä paikallisissa konteksteissa.

## LÄHDEVIITTEET

- Aaltonen, J. (2021) ”Työaikamme kohdentuu nyt ihan muualle kuin tarkastustoimintaan” – HS:n haastattelemat VTV:läiset kertovat, miten viraston toiminta on muuttunut. *Helsingin Sanomat*, 3.4.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007899698.html>
- Aguilera, R. V., & Vadera, A. K. (2008). The dark side of authority: Antecedents, mechanisms, and outcomes of organizational corruption. *Journal of Business Ethics*, 77(4), 431–449.
- Ahtela, K. (2021) VTV:ssä on napakka johtokaarti, mutta lisänä johtajista koostuva hallintohimmeli. *Kaupparehti*, 5.5.2021. <https://www.kaupparehti.fi/uutiset/vtvssa-on-napakka-johtokaarti-mutta-lisana-johtajista-koostuva-hallintohimmeli/b273c43c-4087-4b95-bee4-b50aee6a711c>
- Burnham, J. (1941) *The Managerial Revolution*. New York: John Day Inc.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979) *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann.
- Conger, J. A. (1993). Max Weber’s conceptualization of charismatic authority: Its influence on organizational research. *The Leadership Quarterly*, 4(3–4), 277–288.
- Cozzaglio, I., & Greene, A. R. (2019). Can power be self-legitimizing? Political realism in Hobbes, Weber, and Williams. *European Journal of Philosophy*, 27(4), 1016–1036.
- Eduskunnan akavalaiset ry. (2021) Lausunto eduskunnan tarkastusvirastolle. 22.2.2021, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-370161.pdf>
- Erdmann, G., & Engel, U. (2007). Neopatriarzialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. *Commonwealth & Comparative Politics*, 45(1), 95–119.
- Esposito, G., Ferlie, E., & Gaeta, G. L. (2018). The European public sectors in the age of managerialism. *Politics*, 38(4), 480–499.
- Fayol, H. (1949) *General and industrial management*. Translated from the French ed. (Dunod) by Constance Storrs. With a foreword by L. Urwick. London: Pitman.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219–245.
- Greene, A. R. (2017). Legitimacy without Liberalism: A Defense of Max Weber’s Standard of Political Legitimacy. *Analyse & Kritik*, 39(2), 295–324.
- Jaakkonen, P. (2021) Yli-Viikarin viraltapano kerää kiitosta VTV:ssä: Ainoa oikea ratkaisu – ”Yksikään henkilö meillä ei ole suurempi kuin virasto”. *Iltasanomat*, 8.4.2021. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000007908080.html>
- Jackall, R. (1988) *Moral Mazes*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Jurkka, J. (2021) Moraalintaju pakotti julkisuutta inhoavan Katri Lammin tekemään pöyristyttäviä paljastuksia pomostaan – nyt koko työyhteisö häpeää Tytti Yli-Viikarin käytöstä. *Ilkka-Pohjalainen*, 8.4.2021. <https://ilkkapohjalainen.fi/tilaajalle/paikalliset/moraalintaju-pakotti-julkisuutta-inhoavan-katri-lammin-tekemaan-poyristyttavia-paljastuksia-pomostaan-nyt-koko-tyoyhteiso-hapeaa-tytti-yli-viikarin-kaytosta-1.13363600?login=true>
- KHO 1946/3/16. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös; virkasopimuksen irtisanomista koskeva valitus. *Korkein hallinto-oikeus*, 30.1.2018.
- Klikauer, T. (2015). What is managerialism?. *Critical Sociology*, 41(7–8), 1103–1119.
- Koskela, C. (2021) Luottamusmies KL:lle: VTV on historiansa pahimmassa suossa. *Verkkouutiset*, 10.4.2021. <https://www.verkkouutiset.fi/luottamusmies-klille-vtv-on-historiansa-pahimmassa-suossa/#7b9322b3>
- Kunz, B. (2010). Hans J. Morgenthau’s political realism, Max Weber, and the concept of power. *Max Weber Studies*, 189–208.
- Laki valtioneulouden tarkastusvirastosta. 14.7.2000/676. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000676#L2P7>
- Liski, J. (2021) Työntekijät kertovat: Näin Tytti Yli-Viikari on ajanut tarkastusviraston tarkastustoiminnan alas – epäkohtia hyssyttellään, raportteja sensuroidaan. *Iltalehti*, 2.4.2021. <https://www.>

- iltalehti.fi/politiikka/a/dd75df27-9ec3-4244-9e47-f9536ba7bf05
- Magone, J. M. (2011). The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756–782.
- Manner, M. (2021) Valvoja ja valvottu. *Helsingin Sanomat*, 30.5.2021. <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000007970889.html>
- Maor, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review*, 59(1), 5–18.
- McSweeney, B. (2006). Are we living in a post-bureaucratic epoch?. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 22–37.
- Meyer, R. E., Egger-Peitler, I., Höllerer, M. A., & Hammerschmid, G. (2014). Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 861–885.
- Nelson, R. E. (1993). Authority, organization, and societal context in multinational churches. *Administrative Science Quarterly*, 653–682.
- Nohteri, J. & Salokoski, A. (2021) Valtionhallinnon tapa täyttää tehtäviä suosii pelolla johtamista. Esimies- ja asiantuntijatehtävissä yleistynyt sisäinen ilmoittautumismenettely vaarantaa virkamiesten riippumattomuuden. *Helsingin Sanomat*, 8.4.2021. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000007927243.html>
- Okko, S. (2019) Yksi yhtenäinen VTV syntyy yhdessä tehden. *Valtiolla.fi*, 16.9.2019. <https://www.valtiolla.fi/yksi-yhtenainen-vtv-syntyy-yhdessa-tehden/>
- Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 13–37.
- Opetushallitus (2016) Menolippu taskussa Eurooppaan. 16.11.2016. <https://www.oph.fi/fi/menolippu-taskussa-eurooppaan>
- Parsons, T. (1942). Max Weber and the contemporary political crisis. *The Review of Politics*, 4(2), 155–172.
- Poutanen, M., Tomperi, T., Kuusela, H., Kaleva, V., & Tervasmäki, T. (2020). From democracy to managerialism: foundation universities as the embodiment of Finnish university policies. *Journal of Education Policy*, 1–24.
- Rautjoki, T. (2019) VTV muuttuu: Organisaatiokulttuuri söi strategiaa aamupalaksi – ja mitä sitten tapahtuikaan? Valtiontalouden tarkastusvirasto, blogi. 28.6.2019. <https://www.vtv.fi/blogit/vtv-muuttuu-organisaatiokulttuuri-soi-strategiaa-aamupalaksi-ja-mita-sitten-tapahtuikaan/>
- Roslund, R., Mölsä, A. & Pehkonen, K. (2021) Yle selvitti: VTV muuttui vahtikoirasta konsulttikumppaniksi, kun se alkoi kysellä vahdittavien sa toiveita. *Yle Uutiset*, 9.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11876727>
- Roth, G. (1968). Personal rulership, patrimonialism, and empire-building in the new states. *World politics*, 20(2), 194–206.
- Rudolph, L. L., & Rudolph, S. H. (1979). Authority and power in bureaucratic and patrimonial administration: A revisionist interpretation of Weber on bureaucracy. *World Politics*, 31(2), 195–227.
- Salminen, A., & Mäntysalo, V. (2013). Exploring the public service ethos: Ethical profiles of regional and local managers in the Finnish public administration. *Public Integrity*, 15(2), 167–186.
- Shepherd, S. (2018). Managerialism: an ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668–1678.
- Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), 433–448.
- Spencer, M. E. (1970). Weber on legitimate norms and authority. *The British journal of sociology*, 21(2), 123–134.
- Szelényi, I. (2016). Weber's theory of domination and post-communist capitalisms. *Theory and Society*, 45(1), 1–24.
- Taylor, F. W. (1914) *Tieteellisen liikkenhoidon perusteet* (Principles of Scientific Management). Käänt. Jalmari Kekkonen. Hämeenlinna: Arvi A. Karisto.
- Tervasmäki, P., Oksanen, M. & Mäkelä, T. (2017) *Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle*. Valtiontalouden tarkastusviraston henkilöstöjärjestöjen kommentit VTV:n toimintakertomukseen vuodelta 2016. 9.5.2017.
- Terävä, H. (2021) VTV:n pääjohtajan virasta pidätetty Tytti Yli-Viikari – ”Tiedän, etten ole syyllistynyt virkarikoksiin”. *Yle Uutiset*, 18.4.2021. <https://yle.fi/wuutiset/3-11890132>
- Tomo, A. (2018). *Managerialism in the Public Sector: Perspectives and Prospects*. London: Routledge.
- Tribe, K. (2019) Appendix A: Translation Appendix. Teoksessa: Weber, M.: *Economy and society: A new translation*. K. Tribe (trans.). Cambridge, MA: Harvard University Press; s. 459–87.
- Valtioneuvosto (2018) Tytti Yli-Viikari: Poliitiikan murros muuttaa virkamiesten työtä. Työ 2.0: Sata tarinaa työstä valtiolla. Uutinen 6.7.2018. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10623/tytti-yli-viikari-politiikan-teko-on-murroksessa>

- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018) *Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2018*. 12.9.2018. [https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/06155752/VTV\\_Vuosikertomus-eduskunnalle\\_2018\\_K192018vp.pdf](https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/06155752/VTV_Vuosikertomus-eduskunnalle_2018_K192018vp.pdf)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) *Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle*. Pääjohtajan katsaus. 17.9.2020. <https://vuosikertomus2020.vtv.fi/paajohtaja-tytti-yli-viikari-valtionhallinnon-resilienssi-turvaa-tulevaisuuden-rakentamista/>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021). *Valtiontalouden tarkastusviraston historia*. <https://www.vtv.fi/vtv/historia/>
- Valtiovarainministeriö (2019) *Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista*. VM/2643/00.00.00/2018, 30.4.2019. Valtiovarainministeriö.
- Waring, S. P. (2016). *Taylorism transformed: Scientific management theory since 1945*. UNC Press Books.
- Waris, O. (2021) Yli-Viikari eteni VTV:ssä ilman julkisia hakuja, palkka tuplaantui – Pöysti: ”Kiistan jyrkästi väitteet suosimisesta”. *Ilta-Sanomat*, 15.4.2021. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000007922190.html>
- Virtanen, P., & Tammeaid, M. (2020). *Developing Public Sector Leadership: New Rationale, Best Practices and Tools*. Springer Nature.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. H.H Gerth. & C.W. Mills (toim. & käänn.). New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1947). *The theory of economic and social organization*. Henderson. A.M & Parsons, T (käänn.). New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (2019). *Economy and society: A new translation*. K. Tribe (trans.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Yin, R. K. (1992). The case study method as a tool for doing evaluation. *Current sociology*, 40(1), 121–137.
- Yin, R.K. (1984) *Case Study Research*. Beverley Hills, CA: Sage Publications.
- Yle Areena (2021) ”Perustehtävä on päässyt rapautumaan”. *A-Studio* 6.4.2021. <https://areena.yle.fi/1-50801793>
- Yli-Viikari, T. (2021) *Hyvä vuorovaikutus on avain hallinnon muutosten tukemiselle*. Valtiontalouden Tarkastusvirasto, blogi. 6.4.2021. <https://www.vtv.fi/blogit/hyva-vuorovaikutus-on-avain-hallinnon-muutosten-tukemiselle/>
- Zhou, X. (2021). Chinese bureaucracy through three lenses: Weberian, Confucian, and Marchian. *Management and Organization Review*, 1–28.