

Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin

Olli Herranen

ABSTRACT

New Public Management in the Finnish state administration reforms of the 21st century

In this article, I analyze the role of New Public Management (NPM) in the Finnish state administration reforms of the 21st century. A productivity programme was introduced into state administration in 2003 and has been active ever since. Surprisingly, however, no attempt has been made to study its impact. I analyze the reforms through the critical review of a variety of documents concerning the productivity programme. Questions have also been raised about the role of NPM in the Finnish state administration of the 21st century. In this research, I will identify the core principles of NPM and analyze their influence on the productivity programme reforms. The findings indicate how these reforms influenced by NPM have changed the structure of state administration. Furthermore, the reforms continue to spread throughout public sector organizations.

Key words: New Public Management, state administration reform, productivity programme, Finland

JOHDANTO

Tässä artikkelissa tutkin uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) roolia suomalaisen valtionhallinnon 2000-luvun uudistuksissa. Empiirisenä tutkimuskohteena ovat valtion tuottavuusohjelma ja sen johdannaisohjelmat.

Tarkastelua puoltaa kaksi syytä. Ensiksi, suomalaisen valtionhallinnon 2000-luvun uudistuksista on olemassa vähän tutkimusta ja yhdestä sen merkittävimmästä reformiohjelmasta – valtion tuottavuusohjelmasta – ei lainkaan. Lisäksi tarkempi valtionhallinnon muutosten ja uuden julkisjohtamisen sekä niiden yhteyksien tutkimus rajoittuu 1970-, 80- ja 90-luvuille (esim. Lähdesmäki 2003; 2011; Yliaska 2014). Tuottavuusohjelma jatkuu edelleen ja on levinnyt vuosikymmenen vaikutuksen jälkeen valtionhallinnon sisältä myös kohti kuntasektoria (VM 2009).

Toisekseen, uuden julkisjohtamisen oppien tämänhetkinen ilmeneminen suomalaisessa valtionhallinnossa on epäselvä. Esimerkiksi Markku Temmestä on ihmetyttänyt uuden julkisjohtamisen kritiikin jälkijättöisyys: ”Kriitikot ovat pahasti myöhässä ja argumentointi on pääosin ollut kansainvälistä tuontitavaraa, joka ei erittele kotimaisia reaalikokemuksia” (Hämäläinen & Temmes 2012, 161). Valtionhallinnon 2000-luvun reformien empiiriselle tutkimukselle ja uuden julkisjohtamisen roolille niissä on näin ollen tarvetta.

Esittelen ensin tarkemmin uutta julkisjohtamista käsittelevää tutkimusta. Seuraavaksi esittelen aineiston ja menetelmät sekä tuottavuus-

ohjelmasta käytyä keskustelua ja sen historiallista taustaa. Tämän jälkeen eristän siitä vielä uutta julkisjohtamista ilmentäviä kehityslinjoja. Lopuksi teen johtopäätöksiä ja vastaan tutkimuskysymyksiin:

- I) Kuinka tuottavuusohjelma asettuu hallintopoliittis-vetoisten muutosten historialliseen jatkumoon Suomessa?
- II) Kuinka uuden julkisjohtamisen ideat ovat ohjanneet tuottavuusohjelman kehitystä?

UUSI JULKISJOHTAMINEN

'Kova ydin'

Uusi julkisjohtaminen on julkishallintojen viime vuosikymmenten uudistusaaltoa kuvaava yleiskäsite. Tässä mielessä se on teoria, joka koostuu yhteen niitä yleisiä piirteitä, jotka yhdistävät eri puolilla maailmaa tapahtuvia reformeja. Toisaalta se pitää sisällään usein hallinnon uudistamisen 'työkalupakiksi' tai 'ostoskoriksi' kutsutun kokoelman järjestelyjä, joita eri kansallisvaltioissa on toimeenpantu eri tavoin.

Keskustelua on käyty siitä, millainen rooli uudella julkisjohtamisella on tällä hetkellä sekä kansainvälisissä että suomalaisissa julkishallinnon uudistuksissa. On myös pohdittu, onko uusi julkisjohtaminen jo menneen talven lumia. Pääsääntöisesti uuteen julkisjohtamiseen nojautavista uudistuksista puhutaan OECD-maiden yhteydessä, mutta koska siitä keskustellaan usein myös uusliberalismin, globalisaation ja tietoyhteiskunnan kanssa rinnan, on väite sen leviämistä maailmanlaajuisiksi ilmiöksi herättänyt paljon keskustelua. (Niemelä 2008; Temmes 2008; 2013; Diefenbach 2009; Goldfinch & Wallis 2010; Hyyryläinen & Viinamäki 2011; De Vries & Nemeč 2012; Christensen & Lægred 2013.)

Uuteen julkisjohtamiseen liittyvät teoreettiset ideat voidaan tyyppitellä muutamaan kattokäsitteeseen, joita edelleen yhdistää erityisesti uusliberalismin käsite. Uusliberalismilla tarkoitetaan poliittisen taloustieteen teoriaa, "jonka mukaan ihmisten hyvinvointia voidaan parhaiten edistää vapauttamalla yksilön yritteliäisyys ja osaaminen sellaisessa institutionaalisessa viitekehityksessä, jota määrittävät vahva yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaa-

kauppa. Valtion tehtävänä on luoda ja vaalia tätä institutionaalista viitekehystä." (Harvey 2008, 7.)

Vapaiden markkinoiden ajatukseen liittyvä kilpailun korostaminen taloudellista toimintaa tehostavana tekijänä. Markkinoilla toimivan yksilön taas katsotaan olevan sekä läpeensä rationaalinen, että omaa etuaan tavoitteleva ja maksimoiva agentti. Oleellista on myös huomata, että uusliberalismiteoriassa kansalaisuus rinnastetaan tyyppillisesti asiakkaaseen, kuluttajaan, tai yleisemmin markkinatoimijaan. Uusliberalismi on oppi yksityisen markkinatoiminnan ylivoimaisuudesta.

Vaikka käsitteellistäminen on aina ongelmallista, voidaan sanoa että uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen suhteeseen ja toisaalta uuteen julkisjohtamiseen itseensä liittyvät käsitteellistykset ovat melko vakiintuneita ja hyväksytyjä. Yhteys ei ole reduktionistinen tai yksisuuntainen kausaalivaikutus, vaan paremmin ilmiöiden monimutkainen yhteen kietoutuminen, joka ottaa eri paikallisuuksissa erilaisia ilmenemismuotoja. Silti niiden ideaalityyppeistä piirteitä on löydettävissä erityistapauksista. Tähän vaikuttaa se, että ideoina uuden julkisjohtamisen "työkalut" antavat itsestään helposti kopioitavan ja teoreettisesti vedenpitävän kuvan, jolloin kynnys niiden soveltamiseen on matala (Brunsson 2013; Verhoest 2013).

Taulukossa 1. eritellään uutta julkisjohtamista sitä määritteleviin kattokäsitteisiin ja käsitteitä määritteleviin ideaalityyppeisiin muutujiin. Taulukko perustuu etupäässä Bostonin (2013) jaotteluun, jossa uusliberalismi myös määrittellään uuden julkisjohtamisen yhteydessä esiintyväksi laajemmaksi yhteiskunnalliseksi kehityskuluksi ja ideologiaksi.

Uusliberalismin yhteydessä esitellään laajimmat ja yleisimmässä muodossaan olevat käsitteet, joista osa esiintyy hyvin suoraan muissa ideoissa, osa välittyneemmin. Esimerkiksi julkisen valinnan teoria on syntynyt ajallisesti ennen kuin uusliberalismista on alettu puhua, mutta sen ideat ovat vakiintuneet myöhemmin osaksi laajempaa uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen eetosta (Yliaska 2014; uusliberalismista esim. Harvey 2008).

Bostonin (2013) lisäksi olen valinnut taulukoon tuoretta uutta julkisjohtamista käsittelevää teoreettista (Diefenbach 2009; Goldfinch & Wallis 2010) ja yhteen kokoavaa (De Vries

Taulukko 1. Uuden julkisjohtamisen 'kovaa ydintä' määrittävät kattokäsitteet/ideat ja niitä määrittelevät ideaalityypiset muuttujat

Uusliberalismi	Agenttiteoria
<i>Markkinoita ja yksityisomistusta tukeva valtio</i>	<i>Päämies-agentti-teoria</i>
<i>Luottamus yksityiseen toimintaan ja markkinoihin</i>	<i>Osa-aikaisten työsopimusten suosiminen</i>
<i>Kilpailun korostaminen</i>	<i>Yleinen sopimusajattelu</i>
<i>Talouskuri ja menoleikkaukset</i>	<i>'Ydintehtävä'-ajattelu</i>
<i>Kansalaisuuden mieltäminen asiakuudeksi/ kuluttajuudeksi</i>	<i>Epäluottamukselliset suhteet</i>
Managerialismi	Liiketoimintakustannusten taloustiede
<i>Geneerinen ja instrumentaalinen yksityisen sektorin johtamisoppi</i>	<i>Suhteellisten (liike)toimintakustannusten tarkastelu</i>
<i>Johtajien auktoriteetti ja päätösvalta</i>	<i>Ulkoistaminen</i>
<i>Taloudellisten kannustimien ensisijaisuus</i>	<i>Organisaatiotason näkökulma sopimusajattelussa</i>
<i>Suoritteiden ja tehtävien määrittely ja mittaaminen</i>	<i>Markkinatyyppiset mekanismit/markkinamekanismit</i>
<i>'Pehmeät taidot'</i>	<i>Tuottavuusajattelu</i>
Julkisen valinnan teoria	Muita määreitä
<i>Julkisten organisaatioiden välinen kilpailu</i>	<i>Käyttäjälähtöisyys/'konsumerismi'</i>
<i>Markkinoiden ja politiikan rinnastaminen</i>	<i>'Digitalisaatio'</i>
<i>Hajauttamisen ja pienten yksiköiden suosiminen</i>	<i>Kulttuurillinen muutos</i>

& Nemeč 2013; Christensen & Lægred 2013) tutkimusta. Taulukon keskeiset muuttujat löytyvät myös julkishallintoa käsittelevistä perusteoksista (Pollitt 2003; Pollitt & Bouckaert 2011). Kutsun tältä pohjalta laadittua koontia uuden julkisjohtamisen 'kovaksi ytimeksi':

Käsitteet liittyvät vuorovaikutteisesti toisiinsa ja tukevat toisiaan teoreettisesti, jolloin yksi oletus tukee toista ja tuottaa näin itseään selittäviä kehiä. Tutkimuksessa korostuu esimerkiksi tuottavuusajattelun ja ulkoistamisen lisäksi luottamus yksityiseen toimintaan ja markkinoihin, joka implikoi samalla julkisen toiminnan tehottomuutta. Nämä ajatukset tukevat toisiaan, koska liiketoimintakustannusten taloustieteen taustalla on sama oletus rationaalisesta ja omaa etuaan maksimoivasta yksilöstä kuin yleisemmässä markkinaopissa.

Teoreettisiin selityksiin tukeudutaankin uuden julkisjohtamisen yhteydessä usein käsitteiden sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi. Tyypillisesti uudistuksia perustellaan välttämättöminä

modernisointeina ja tehostamisina, mutta usein ideoilla perusteltujen tehostamistoimien todelliset vaikutukset ovat jääneet todentamatta. Itse asiassa empiiriset todistukset ovat monesti antaneet viitteitä päinvastaiseen suuntaan kuin mitä teoria lupaa. (Brunsson 2013, 65–66.) Brunsson (emt. 70–71) tuokin esille, että uuden julkisjohtamisen soveltamisen ongelma on, ettei sisäisesti johdonmukainen teoria tunnu aina uudistajan mielestä kaipaavan testausta.

Esimerkiksi kun julkishallinnon rakenteita on hajautettu OECD-maissa, on teoreettisena perusteena toiminut julkisen valinnan teorian ajatus pienistä yksiköistä, jotka omaa etuaan ajaessaan kilpailevat keskenään ja näin tehostavat toimintaansa. Ongelmaksi tässä on muodostunut se, kuinka selittää positiivisiksi nähtyjen vaikutusten johtuvan juuri hajauttamisesta. Vielä vaikeamman ongelman edessä ollaan, kun pyritään rajaamaan yksittäisten organisaatioiden dynamiikka niiden yhteiskunnallisesta viitekehystä. Muutoksista aiheutuneiden seurauksien

kontrollointi on osoittautunut mahdottomaksi. (James & van Thiel 2013.)

On siis hyvä erottaa uutta julkisjohtamista koskeva teoria, puhe, päätökset, toimeenpannut käytännöt ja tulokset toisistaan. Käytännöt saattavat tuottaa ennustamattomia vaikutuksia, eikä näitä menetelmiä toimeenpanneet valtiot välttämättä muistuta niiden käyttöönoton jälkeen toimintatavoiltaan toisiaan. Tämän vuoksi on tarpeen tutkia erilaisia tapausesimerkkejä kriittisesti.

Uusi julkisjohtaminen ja suomalainen hyvinvointivaltio

Suomi on tutkimuskirjallisuuden mukaan ollut uuteen julkisjohtamiseen perustuvien uudistusten mallimaa, vaikkei uudistusten työkalupakia olekaan käytetty tyhjentävästi (Pollitt 2003; Lähdesmäki 2003; 2011; Temmes 2008; 2013). Temmeksen (2013, 221) mukaan Suomen tapauksessa uuden julkisjohtamisen kehitystä pitää tarkastella hyvinvointivaltion näkökulmasta. Nähdäkseni näiden suhdetta voi tulkita kahtalaisesti.

Yhtäältä hyvinvointivaltion kasvun on nähty kasvattaneen hallintokoneistoa yli suorituskyvyn rajojen. ”Huippuvuonna 1988 valtionhallinnon palveluksessa oli noin 215 000 työntekijää ja kunnallishallinnossa lähes 500 000 [...] kun koko työvoima oli runsaat 2 miljoonaa. Yhteiskunnalliseen keskiöön oli noussut hallinnon ja koko yhteiskunnan byrokratisoituminen sekä samalla hallinnon huono palvelukyky.” (Temmes 2013, 222.) Toisaalta laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehyksessä voidaan nähdä, että 1990-luvun laman aikana tapahtui uusliberalistinen suunnanmuutos, joka kohdistui hyvinvointivaltioon ja julkisen vallan toimintaan erilaisina uudistuksina, leikkauksina ja poliittisten järjestelmien uudelleenmuotoiluina (Julkunen 2001).

Asennoitumisessa valtion toimintaan tapahtui eetoksellinen muutos, joka Julkusen (2001, 63) mukaan mahdollisti talouseliitin jo 1980-luvulla tavoitelleen politiikan: ”markkinaehtoisuuden läpilyönnin, tulonjakosuhteiden käännoksen pääomatulojen ja voittojen hyväksi, viennin kilpailukyvyyn palautuksen, valtion tehtävien uudelleenarvioinnin ja julkisen sektorin laajenemisen pysäytyksen”.

Julkishallinnon uudistushalu oli jo olemassa lamasta riippumatta ja sitä ohjasi rationaliteetin muutos jako- ja hyvinvointikysymyksistä kohti julkisten resurssien tehokasta allokaatiota. Siinä vaiheessa kun laman merkit olivat ilmassa, reformihaluinen eliitti käytti ”lamaa lääkkeenä” sopeuttaakseen kansantaloutta. (Julkunen 2001, 69–70.) Vaikka suomalaiselle hyvinvointivaltiolle ja sitä kautta julkishallinnolle on ollut leimallista että se toimii liike-elämän välttämättömänä täydentäjänä ja vastakohtana, ei sen sisällöllisten muutosten seurauksista Rantalan ja Sulkusen (2006, 15–16) mukaan ”käyty aikoinaan avointa poliittista keskustelua vaan uudistukset toteutettiin osana hallintopolitiikkaa.” (ks. myös Yliaska 2014.)

Pidemmän tähtäimen suomalaista hallintopolitiikkaa on määrittänyt muutostrendi, jota Temmes (2013, 225) kutsuu ”keskityksen ja hajautuksen vuorovesi-ilmiöksi”. Käytännössä tämä tarkoittaa jatkumoa, jossa 1800-luvun alusta lähtien hallintopolitiikan pitkiä aaltoja on määritellyt voimakas keskityksen ja hajautuksen heiluriliike. Siinä ”keskittäminen yhdistyneenä vahvaan keskushallintoon on ollut tunnusomaisin suomalaisen hallintopolitiikan pitkän aikavälin piirre, mutta 1990-luvulla toteutetut uudistukset ovat siirtäneet Suomen hallinnon vahvan keskushallinnon mallista malliin, jossa valtion keskushallinnon rinnalla ja osin sen kanssa kilpaillen toimii Kunta-Suomi” (Temmes 2008, 73).

Vuodesta 1984 vuoteen 1995 myös kuntapuolen reformien perustelut noudattivat ”vahvasti uuden julkisjohtamisen periaatteita [ja] OECD:n lanseeraamia käsitteitä ja ideoita” (Niemelä 2008, 47). Ennen ja jälkeen lamaa tapahtuneet uudistukset perusteltiin samoilla opeilla.

Temmeksen (2008, 76) mukaan uuden julkisjohtamisen seurauksena ”perinteisen hallintopolitiikan asema on uhattuna. Hallintouudistukset valmistellaan nykyisin hajautetusti ja pääosin konsulttityönä.” Tämän perusteella Temmes (emt. 76–77) myös manaa hallintopolitiikalle lopun alkua ja katsoo, että tehty hajautuspolitiikka saa jatkoksi jonkinlaisen vasta-aallon, jossa keskushallinnon ohjausmahdollisuuksia pyritään parantamaan.

Myös Kuusela ja Ylönen (2013, 7) toteavat, että ”[k]onsulteista on tullut osa suomalaisen

politiikan ja virkamiestyön arkipäivää” ja tämänkin ilmiön taustalla on uuden julkisjohtamisen opit sekä valtion tuottavuusohjelma – tuottavuusohjelman petaamisessa puitteissa on ”järkevämpää maksaa konsultille 200 000 euroa vuodessa kuin palkata hyvinvoinnin asiantuntija omaan organisaatioon” (emt. 117).

Tämä pikakatsaus historiaan avaa kiinnostavan näkymän uuden julkisjohtamisen roolin tarkastelulle tuottavuusohjelmassa. Tuottavuusohjelman analyysi kuvaa sitä suhdetta, jossa samaan aikaan on merkkejä ilmassa Temmeksen (2008, 76–77) ounastelemasta uudesta keskittämispyrkimyksestä, ja toisaalta uusliberalististen uuden julkisjohtamisen oppien soveltamisesta valtionhallinnon uudistuksessa.

VALTION TUOTTAVUUSOHJELMA TUTKIMUSKOHTENA

Käytän tutkimuksessa dokumenttiaineistoa. Aineistona on Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tuottavuusohjelmaa koskevia tarkastuskertomuksia ja valtiovarainministeriön (VM) dokumentteja, joiden sisältö taustoittaa tuottavuusohjelman perusteita ja jotka kytkeytyvät keskeisesti sekä Valtiontalouden tarkastusviraston että tämän tutkimuksen kysymyksiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perannut tarkastuskertomuksiinsa valtavan määrän dokumentti- ja haastatteluaineistoa, joiden laajuuden, yksityiskohtaisuuden ja tarkkuuden vuoksi aineisto on sisällöllisesti riittävän kattava tämän tutkimuksen johtopäätösten tekemiseksi. Käytän tätä aineistoa siksi, että valtion tuottavuusohjelmasta saatava tieto rajoittuu pitkälti näihin tarkastuskertomuksiin ja sen ympärille tuotettuihin julkishallinnollisiin dokumentteihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston raporttien lisäksi tuottavuusohjelman vaikutuksia on tarkasteltu vain Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksessä *Mainettaan parempi tuottavuusohjelma* (Kangasharju & Pääkkönen 2010), jonka näkökulma on vuosien 2001–2008 työhyvinvoinnin kehityksen ja tuottavuuden kasvun välisessä yhteydessä. Vaikka tuottavuusohjelma on tämän lisäksi nostanut vain keskustelupuheenvuoroja (Kuusela 2008) ja sitä on sivuttu tutkimuksissa (Kivelä 2010), sen merkittävydestä kuitenkin kertonee se, että

”[t]uottavuusvastuun keskitys vuodesta 2003 lähtien valtiovarainministeriöön merkitsi sitä, että tuottavuusohjelmasta tuli konserniohjauksen päähanke ja samalla tuottavuuden asema valtiovarainministeriön tavoitteistossa vahvistui” (emt. 173).

Artikkelini vastaa eri tutkimuskysymyksiin kuin Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tämä tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää esisuodattua aineistoa uudelleen. Dokumentteja voi lukea kuvauksena todellisuudessa tapahtuneista uudistuksista. Valtiovarainministeriön aineisto kuvaa syitä, joiden vuoksi uudistuksiin on ryhdytty ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset tuovat esille niitä monenlaisia seurauksia ja ristiriitoja joita tuottavuusohjelmaan liittyy.

Tuottavuusohjelmaa ei ole aiemmin tarkasteltu minkään teorian valossa. Itse käytän teoriaa niin, että olen muodostanut uuteen julkisjohtamiseen liittyviä kategorioita, jotka ovat ideaalityyppejä yleistyksiä todellisuuden ilmiöistä. Aineisto taas edustaa erityistapausta, jota tutkittaessa havaitaan kuinka siinä esiintyvät ilmiöt vastaavat teoriaa. Täten tutkimusmenetelmäni on sisällönanalyysiä muistuttava lähiluku ja temaattinen tekstianalyysi.

Menetelmäni noudattaa siinä mielessä deduktiivisen sisällönanalyysin perusajatusta, että sisällönanalyysi on tarkoitettu systemaattiseen ilmiöiden kuvailuun ja määrittelyyn. Se sopii erityisesti dokumenttiaineistojen käsittelyyn.

Sisällönanalyysin keskeinen tarkoitus on luokitella aineistoa ymmärrettäviksi sisältölähtöisiksi systemaattisiksi kategorioiksi, jolloin mahdollisesti aineistossa hajanaisilta vaikuttavat ja ilman ilmeistä yhdistävää tekijää esiintyvät merkitykset voidaan yhdistää tutkimusteoriaan. Näin sisällönanalyysillä suoritettu empiirinen tutkimus asettuu osaksi laajempaa kokonaisuutta ja aiempaa tutkimusperinnettä. Deduktiivista sisällönanalyysiä käytetään silloin, kun tutkimus suuntaa aiemmin muodostetun teorian testaamiseen. Lisäksi deduktiivinen ote on erityisen perusteltu niissä tapauksissa, joissa olemassa olevaa aineistoa koetellaan uudessa viitekehityksessä. (Elo & Kyngäs 2007.)

Tutkimuksessani koettelen uuden julkisjohtamisen teoriaa sellaisen aineiston puitteissa, jota ei ole tuotettu tämän tutkimuksen tarpeisiin. Aineiston tuntemus ja temaattinen kategorisointi

takaavat, että tekstianalyysillä voidaan tehdä tutkimuskysymyksiin vastaavia johtopäätöksiä. Olen käynyt aineiston ensin läpi ja tehnyt havaintoja toistuvuuksista. Toistuvuuksien ylös kirjaamisen jälkeen olen kiinnittänyt tarkempaa huomiota siihen missä yhteydessä ne esiintyvät, kuinka niitä perustellaan ja millaisia kytkentöjä ja jatkuvuuksia niiden välillä on.

Tämä on tehty vastaavalla tavalla kuin Lehtopuu ym. (2012, 298–299), jotka ovat soveltaneet sisällönanalyysiä ja havainnoineet aineistosta keskeisiä kategorioita ja teemoja, ja rakentaneet niistä käsitteellisiä kokonaisuuksia. Saari (2012, 193) taas tekee teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, joka vastaa tässä artikkelissa käytettyä metodia siinä, että menetelmä on ”lähiluku”, jossa keskitytään laajempiin kuin virkkeiden kokoiisiin kokonaisuuksiin. Saarella (emt.) on kuitenkin käytössä ensikäden aineisto, eikä hänen pyrki- myksensä ole testata teoriaa.

Sisällönanalyysistä menetelmäni poikkeaa hieman siksi, että aineisto on osin toiskätinen, joka tekee puhtaan sisällönanalyysin hankalaksi. Toisaalta aineiston laajuuden vuoksi (noin 600 sivua) ollaan väistämättä melko yleisten tulkintojen varassa, jolloin pikkutarkan menetelmän soveltaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Olen siis joutunut poimimaan menetelmäni piirteitä vastaavissa tutkimuksissa käytetyistä menetelmistä.

Lisäksi näen, aivan kuten Töttö (2000, 85–88), että laadullisessa tekstianalyysissä on pohjimmiltaan kyse semioottisesta analyysistä. Pidättäydyn ottamasta voimakasta kantaa todellisten käytäntöjen ja tekstien suhteeseen ja tutkin valmiiden raportteihin kirjattujen havaintojen pohjalta niiden vastaavuutta teorian kategorioihin.

TUOTTAVUUSOHJELMAN TAUSTAA JA TOIMEENPANO

Valtion tuottavuusohjelman paremmin tunnettu *tuottavuuden toimenpideohjelma* käynnistyi vuonna 2003 Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen toimesta. Valtiovarainministeriö antoi ohjelmasta asettamispäätöksen 3.11.2003 (VM 2003a). Ohjelman alkuperäinen julkilausuttu tarkoitus oli taata julkishallinnon kilpailukyky ja yksityisen sektorin työvoiman saatavuus markkinoilla. Valtiovarainministeriön (2003a, 5) mukaan ”[t]yömarkkinoille tulevat nuoret

ikäluokat eivät riitä korvaamaan työvoiman poistumaa joten kaikilta sektoreilta edellytetään talouden kasvun jatkumiseksi tuottavuuden kasvua ja työvoimakilpailukyvyyn parantamista.” Tuottavuusohjelman toimeenpanon motiiviksi esitettiin siis huoli yksityisen sektorin kehittymismahdollisuuksista ja väestön ikärakenteen muutoksista

Alun perin tuottavuusohjelma koostui kuudesta osahankkeesta, joilla kullakin oli oma kokoonpano sekä puheenjohtaja. Osahankkeisiin nimitettiin pitkälti valtiovarainministeriön virkamiehiä. (VTV 2010, 16.) Alkujaan tarkoitus oli antaa yksiköiden vapaaehtoisesti löytää omat tuottavuuskohteensa, mutta tästä mahdollisuudesta luovuttiin pian. Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmän elokuussa 2004 julkaisemassa muistiossa – alle vuosi tuottavuuden toimenpideohjelman asettamisen jälkeen – todetaan: ”ministeriöiden oma-aloitteisuuteen luotettu liikaa – tarvitaan enemmän ohjausta” (VTV 2010, 52).

Kuudesta hankkeesta kolme päätettiin virallisesti jo lokakuussa 2004 ja kolmea jatkettiin muodollisesti vuoden 2007 loppuun, vaikka käytännössä niidenkin aktiivinen kausi päättyi vuoden 2004 aikana. Hankkeiden raportointi jäi laihaksi, ja itse asiassa koko tuottavuuden toimenpideohjelma hiipui toiminnallisesti hyvin nopeasti. Tämä on myöhemmin Valtiontalouden tarkastusviraston tekemissä haastatteluissa selitetty sillä, ettei kehys- ja budjettiprosessiin siirtymisen oheen sopinut muuta ohjausjärjestelmää. (VTV 2010, 47–51.) Valtionhallinnossa oli nimittäin päätetty jo ennen tuottavuusohjelman toimeenpanoa, että kehys- ja budjettiohjaukseen siirryttäisiin kaikilla hallinnonaloilla viimeistään vuonna 2006 (VM 2003b, 14).

Harrinvirran ja Puoskarin (2001, 447–448) mukaan ”monissa maissa yleistynyt kehysmenettely voidaan tulkita pyrkimykseksi keskittää budjettitavoitteiden määrittelyä sekä vähentää sisältöön vaikuttavien (budjettia kasvattavien) toimijoiden lukumäärää”. Käytännössä tämä kasvattaa ja keskittää valtaa rahaministeriölle, eli Suomen tapauksessa valtiovarainministeriölle. Ongelmallista tässä on se, että kun kehysmenettelyn myötä valtiontalouden tasapainotus näyttättyy lähes ainoana pyrkimyksenä, jäävät muut asetetut tavoitteet sivummalle (emt. 449).

Kehys- ja budjettiprosessiin siirtyminen teki ohjelmasta rakenteellisen vähennysohjelman. Hallitus linjasi kehyspäätöksessä 11.3.2005, että ainoastaan puolet poistuman vuoksi valtionhallinnossa vapautuvista työpaikoista täytetään. Tämän jälkeen tuottavuusohjelma oli valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla. (VTV 2010, 13.) Se oli osa hallituksen politiikkaa eikä vain valtiovarainministeriön hanke, ja sen myötä ministeriöt joutuivat kaikki vähennysneuvotteluihin valtiovarainministeriön kanssa. Ministeriöille kuitenkin saneltiin yhtäläiset kahden prosentin vähennystavoitteet, jotka pyrkivät 17 500 henkilötyövuoden vähentämiseen vuoden 2011 loppuun mennessä. (Emt. 53–54.)

Kun ministeriöiltä poistettiin mahdollisuus tehdä omat tuottavuusohjelmansa ja niille saneltiin yhtäläiset vähennystavoitteet, jäi niiden mahdollisuudeksi vain yrittää hilata tätä kahden prosentin tavoitetta mahdollisimman pieneksi. Ministeriöt antoivat oman vastineensa annetuille tavoitteille ja vuonna 2006 hallitus hillitsi päätöstä lähes 8000 henkilötyövuodella. Heti seuraavana vuonna hallituksen vaihduttua valtiovarainministeriö esitti eri yhteyksissä lisävähennyksiä 4836–7060 henkilötyövuoden väliltä, josta hallitus lisäsi 4800 henkilötyövuotta 2008 kehukseen. (VTV 2010, 54–59.) Kyseisessä 13.3.2008 kehyspäätöksessä (VM 2008) linjattiin vielä ”uusi tuottavuusohjelma”, joka sisälsi vuosille 2012–2015 yli sadan henkilötyövuoden lisätavoitteet. Näin lopulta päästiin yli 14 500 henkilötyövuoden vähennykseen vuoden 2015 loppuun mennessä.

Vähennystavoitteet lopulta saneltiin ja toteutettiin lähes täysimittaisina (83 % alkuperäisestä ehdotuksesta), vaikka ministeriöillä oli aluksi näennäisesti mahdollisuus sekä valita omat tuottavuuskohteensa, että käydä neuvotteluja työvuosivähennyksistä. Tämä herättää kysymyksen tuottavuusohjelman todellisista tavoitteista.

Tuottavuusohjelman todelliset tavoitteet

Arvioidessaan tuottavuusohjelmaa Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2010, 31) kysyy, ”kumpi on ollut virkamiesvalmistelun ja hallituksen ensisijainen tavoite: tuottavuuden lisääminen vai henkilöstön vähentäminen?” Tarpeen kysymykselle asettavat tarkastuskertomuksen

havainnot, joiden mukaan ”[t]uottavuusohjelman tavoitteiden määrittely on ollut epämääräistä. Se jättää tilaa monille tulkinnoille. On myös vaikea erottaa, mikä on tavoitteiden perustelua, mikä välitavoitetta ja mikä varsinaista tavoitetta” (emt. 23).

Huomionarvoista siis on, että tuottavuusohjelman edetessä niin tavoitteet kuin perusteet toimenpiteille vaihtelevat aikakausittain (VTV 2010, 29). Tästä huolimatta yhteisenä muutujana säilyy se, että valtionhallinnon henkilöstön vähentämisellä oletetaan saavutettavan automaattisesti eri tavoitteet. Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee johtopäätökseen, jonka mukaan ”[t]uottavuusohjelmassa on pidetty tärkeimpänä sitä, että valtionhallinnon henkilöstö vähenee” (emt. 94).

Valtiovarainministeriö toimi alusta asti tuottavuusohjelman toimeenpanossa aktiivisesti ja esitti välttämättömyysskenaarioita sen perustelemiseksi. Sen esittelemän uhkakuvan ja välttämättömyysretoriikan perusteena käytettiin OECD:n Suomi-raporttiin sisältynyttä kuviota, ”jossa esitettiin julkisen sektorin rekrytointitarvetta suhteessa työmarkkinoille tuleviin, nuoriin ikäluokkiin ja demografisiin muutoksiin. [...] OECD:n suositus oli huomattava parannus julkisen sektorin tuottavuuteen, jotta kasvava palvelutarve voidaan tyydyttää ilman, että julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoimatarpeet.” (VTV 2010, 37.)

Erityisesti yksityisen sektorin katsottiin kärsivän ikäluokkien pienenemisestä. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2010, 33) haastattelujen mukaan alkuvaiheessa perusteena ollut yksityisen sektorin työvoimatarpeen kysyntä näyttäytyi niin tärkeänä päämääränä valtiovarainministeriön johtaville virkamiehille, että he olivat valmiita karsimaan valtion tehtäviä tai tekemään jotain huonommin, jotta tavoitteet saavutettaisiin. Tällä skenaariolla perusteltiin tuottavuuden toimenpideohjelman asettamis-päätöksessä uudistusten välttämättömyyttä, samalla kun ne nähtiin myös ”hyvänä mahdollisuutena” 1990-luvun linjausten jatkamiseen:

”Tämä tilanne antaa hyvät mahdollisuudet toteuttaa julkisessa sektorissa luonnolliseen poistumaan sopeutettuja toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia, jotka lisäävät julkisen sektorin työvoimakilpailukykyä ja kykyä huo-

lehtia kasvavista tehtävistään. [...] 90-luvulla on kehitetty julkisen hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden tutkimusta, mittauksia ja tilastointia. Ohjelman lähtökohdaksi on osaltaan tukea niiden edelleen kehittämistä. Ohjelma palvelee myös osaltaan tulohajautuksen, tulosbudjetoinnin, tilivelvollisuuden ja tulosvastuun kehittämistä.” (VM 2003a, 5–6)

Valtiovarainministeriö käytti mainittua OECD:n näkymää perusteluna esittämättä mitään vaihtoehtoisia skenaarioita. Lisäksi se jätti huomioimatta, että OECD:n raportti puhui vain nuorista työmarkkinoille tulevasta tuomatta esille lukuja nuorten absoluuttisesta määrästä, eikä mitään jakoa tehty valtio- ja kuntasektorin kesken. Tuottavuusohjelman perusteena käytettiin jatkuvasti koko julkisen sektorin työpaikkojen osuutta, vaikka valtionhallinnossa tapahtuvilla tuottavuustoimilla ei ole suoraa vaikutusta kuntasektoriin niiden itsemääräämisoikeuden vuoksi. (VTV 2010, 37–38.)

Valtiovarainministeriön hallituksen iltakoululle 30.11.2005 laatiman muistion mukaan valtionhallinnon kehittäminen oli välttämätön edellytys myös yksityisen sektorin kehittymiselle Suomessa (VTV 2010, 27–28). Yksi suuri tuottavuusohjelman perusongelma on kuitenkin se, että perusteet ohjelmalle on luotu silmällä pitäen koko kansantaloutta, vaikka valtion osuus kaikista julkisen sektorin työpaikoista on vain noin neljännes (emt. 35–36).

Vuoden 2009 alusta tuottavuusohjelman rinnalle nousi Kestävä tuottavuus -hanke (KeTu). Sen lähtökohdat paikallistuvat pitkälti tuottavuusohjelman perusteisiin. Näitä ohjelmia yhdistää pyrkimys eri organisaatioiden välisten toimintamallien yhdenmukaistamiseen ja toimintaa ohjaavien mittareiden kehittäminen. Lisäksi näitä toimia halutaan jalkauttaa samantyyppisiksi koko julkiselle sektorille. (VM 2010a.) KeTu-hanketta seurasi myöhemmin tuottavuusohjelman korvannut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, joka on tällä hetkellä (11/2014) meneillään ja osa laajempaa keskuhallinnon kokonaisuudistusta.

Historiallisessa katsannossa tuottavuusohjelma näyttäisi olevan ennen kaikkea valtionhallinnon henkilöstön vähennysohjelma ja 1990-luvun hallinnonuudistuksia jatkava kehitysohjelma. Henkilöstön vähentämistä on motivoinut huoli yksityisen sektorin kehittymismah-

dollisuuksista, joiden edistäminen on valtiovarainministeriön virkamiesten mukaan saanut tapahtua vaikka valtion tehtäviä karsimalla. Tavoitteena siis vaikuttaisi olleen valtion toiminnan volyymin vähentäminen, eikä tuottavuuden lisääminen.

TUOTTAVUUSTOIMENPITEITÄ JA YKSITYISEN SEKTORIN OPPEJA

Yksi kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa esitetty teoreettinen distinktio uuden julkisjohtamisen kategorioiden välillä on jako ’kovaan’ ja ’pehmeään’ linjaan. Näitä jakaa juopa vähäiseen luottamukseen perustuvan ekonomistisen mallin ja johtajuuteen sekä innovaatioihin kiinnittyvän managerialistisen mallin välillä. Ensimmäinen näistä korostaa rationaalisten järjestelmien rakentamista palkkioiden ja rangaistusten varaan, siinä missä jälkimmäinen panostaa luovien managerialististen tekniikoiden fasilitointiin. (Pollitt & Bouckaert 2011, 10.) Tulkitsen, että nämä kaksi jakolinjaa pystyy paikallistamaan valtion tuottavuusohjelman kronologisesta jatkumosta ja ne myös osaltaan jakona mukailevat sitä, mitä kutsun tuottavuusohjelman ensimmäiseksi ja toiseksi aalloksi.

Tuottavuuskäsitteistö ja mittaaminen

Kuten Pertti Töttö (2000) on todennut, numerot eivät itsessään selitä vielä maailmasta mitään, vaan merkityksellinen tulkinta mahdollistuu vasta niitä selittävän teorian avulla. Vastaavasti teoria voi ohjata havainnoijan tulkintaa ja tuottaa sen tyyppisiä johtopäätöksiä todellisuudesta, jotka vastaavat teoreettista kuvaa. Pisimmälle logiikka menee jos toimijalla on valtaa muuttaa todellisuutta muistuttamaan teoriaa. Uuden julkisjohtamisen tapauksessa tutkimus on paljastanut näin käyneen – uudistajilla on ollut niin vankka luottamus teorian selitysvoimaan, että siitä johdettuja reformeja on jalkautettu empiirittä (esim. Aucoin 2013; Brunsson 2013). Jos siis toiminnan logiikkaa haluaa ymmärtää, kannattaa aloittaa sitä ohjaavista teoreettisista malleista ja käsitteistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti tuottavuusohjelman taustalla vaikuttavia ajatuksia ja jäljitti, mistä tuottavuuden toimenpideohjelman asettamis päätöksessä (VM 2003a) mainittu

oletus ”runsaasta tuottavuuspotentiaalista ja keinoista saada se käyttöön” oli syntynyt. Kävi ilmi, että Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen -hankkeen tiimoilta tehtiin vuonna 2002 haastattelukierros johon kuului eri ministeriöiden, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Tilastokeskuksen asiantuntijoita. Tämän lisäksi kerättiin kirjallista aineistoa.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2010, 70–71) mukaan ”[k]onkreettinen materiaali koski liikelaitostamistapauksia ja talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuspotentiaalinvälytystä, jota Valtiokonttorissa tehtiin. Muilta osin julkisen hallinnon piiristä ei juuri ollut saatavilla aineistoa, vaan jouduttiin luottamaan yksityisen sektorin oppeihin, esimerkiksi mittakaavaetujen saavuttamisessa. Suurelta osin lähdettiin siis yksityisen sektorin kokemuksista; mitä kannattaa tehdä, jotta tuottavuutta saadaan lisättyä. Näin ollen oltiin väistämättä melko yleisen tason hahmotuksien varassa, mikä näkyy myös hankkeen lopputuloksena syntyneestä Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky -raportissa.”

Mainittu raportti (VM 2003b) antoi tuottavuuden kehittämisen lähtökohdaksi seuraavat toimintamallit: keskittyminen ydintehtäviin, tuottavuuteen lisäämiseen pyrkivän toiminnan mittakaavan laajentaminen, tilaaja-tuottaja-mallit, kumppanuudet, ulkoistamiset, markkinamekanismit ja maksullisen toiminnan tuottavuuden lisääminen. Kun tuottavuustoimien perusmalleista oli päätetty, oli väistämätöntä että ne tulisivat määrittelemään tulevia toimenpiteitä.

Tuottavuustoiminnan mittakaavan laajentaminen vaatii tuottavuuskäsitteistöä. Pentti Meklin (2009, 35) toteaa valtiovarainministeriön omaksuman ekonomistisen tuottavuuskäsitteistön olevan yleisen kansainvälisesti käytetyn, yksityisen sektorin tuloksellisuuden käsitteistön kanssa yhdenmukaista. Tämä on Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2011c, 11) havaintojen kanssa linjassa – tuottavuus on lähtökohtaisesti ymmärretty valtiolla vain pannonen ja tuotosten väliseksi suhteeksi, vaikka soveltamalla tällaista mallia yksittäisiin valtionhallinnon organisaatioihin ei voi päätellä toimien laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia tai niiden yhteiskunnallista arvoa.

Tällaisen tuottavuuskäsityksen näkökulmasta indikaattoreiden kehittäminen on tärkeä osa

käytäntöjen vakiinnuttamista. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2011c, 15) tekeekin johdopäätöksen, jonka mukaan ”[k]okonaisvaltainen valtion viraston suorituskyvyn mittaaminen pelkistyy Tilastokeskuksen mallintamaan tuottavuuden mittaamiseen.” Kun esimerkiksi vuoteen 2009 asti tuottavuutta oli tuottavuusohjelman puitteissa seurattu puhtaasti vain henkilötöyvuosien näkökulmasta, tuli opetusministeriölle ja Opetushallitukselle tehtäväksi saada aikaan tuottavuusmittari toiminnalleen ennen vuotta 2011. Tilastokeskuksen mittarin ”muodostamista varten Opetushallituksen nekin yksiköt, jotka eivät ole tottuneet mieltämään esimerkiksi kehittämistoimintaa tuotoksina, joutuivat määrittelemään, mitkä ovat yksikön tuotoksia. Tämän tuloksena esimerkiksi toimintamallit, verkostot ja oppaat määriteltiin tuotoksiksi.” (VTV 2011a, 65.)

Tarkasteltaessa tätä suhteessa Opetushallituksen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen todetaan, että se ”ilmenee siinä määrin epäsuorasti, ettei tarkastuksessa ole pyritty indikaattoripohjaisesti tarkastelemaan vaikuttavuuden kehittymistä tuottavuusohjelman aikana” (VTV 2011a, 71). Merkkejä oli nähtävissä kuitenkin siitä, että ”henkilöstön vähentäminen heikentää palvelukykyä” (emt. 72). Toimintaa on selkeästi ohjannut halu tarkastella tuottavuutta taloudellisena kehityksenä sen sijaan, että toiminnan kehittämistä ohjaisi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma.

Vaikka indikaattoreiden kehittäminen voi olla monella tapaa hyvä ja toivottava asia, liittyy niihin käytännöllisiä ongelmia. Tilastokeskuksen (Pasanen 2010) tekemästä katsauksesta valtion tuottavuuteen käy ilmi, kuinka vaikeita ja moniulotteisia rahamääräisestikin määriteltävät tuottavuusmittarit ovat ja kuinka vahvasti ne ovat erilaisiin esioletuksiin sidottuja. Esimerkiksi eri toimialojen kokonaistuotokseen perustuvan kokonaistuottavuuden muutoksen mittaamiseen liittyy oletus, ”että tuottajat toimivat täydellisillä markkinoilla ja pyrkivät maksimoimaan voittojaan tai minimoimaan kustannuksiaan” (emt. 22).

Vaikka oletus täydellisistä markkinoista mielletään usein vain taloustieteen oppikirjoissa toistuvaksi fraasiksi, voi sen myös tulkita implikoivan tahtoa viedä valtionhallinnon toimialoja kohti markkinaopin mukaista

täydellisen kilpailun mallia. Tämä sopii hyvin yhteen uuden julkisjohtamisen teorian kanssa, jonka taustaideat nojaavat voimakkaasti luottamukseen yksityisen sektorin toimintakyvystä ja tehokkuudesta.

Ulkoistaminen ja ydintehtäviin keskittyminen

Tuottavuusohjelmassa ulkoistamisista ja yhtiöittämisistä palkittiin taloudellisesti, joka teki ulkoistamisesta toimintojen uudelleen organisoinnin ohella yleisimmän tuottavuustoimenpiteen vuosina 2006–2009 (VTV 2011a, 7, 18–19). Valtiontalouden tarkastusvirasto (emt. 76) tuo kuitenkin esille tähän liittyvän ristiriidan, nimittäin ”ulkoistaminen toteuttaa tuottavuusohjelman tavoitetta, vaikka se heikentäisi kokonaistuottavuutta. Tätä [on pidettävä] yleisempänä tuottavuusohjelman paradoksina.”

Tällä viitataan siihen, että ”tuottavuusohjelmassa on henkilöiden siirtymät budjettitalouden ulkopuolelle luettu vähentämistavoitteiden täyttämiseksi”, vaikka kyse olisi vain yhtiöittämisestä (VTV 2011a, 18–19). Ongelmaksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (emt. 76) raportoikin, että tehtäessä ostopalvelusta tapa kiertää budjettitaloutta, voi samalla olla melko varma, että henkilöstövähennyksiin pakotetut yksiköt käyttävät tätä mahdollisuutta, oli se halvempaa tai ei. Seurauksena onkin ollut, että ”[k]oko valtionhallinnon mitassa palvelujen oston reaalin kasvu [tarkasteltaessa vuodesta 2006 vuoteen 2010] ylitti henkilöstökulujen alenemisen” (emt. 151).

Herää kysymys mikä tuottavuusohjelmaa motivoi, jos toimintojen ulkoistaminen ja henkilöstön vähentäminen näyttäytyy näin tärkeänä päämääränä. Yksi vastaus liittyy aiemmin esille nousseeseen teemaan, nimittäin ydintehtäviin keskittymiseen. Ydintehtäviin keskittyminen tuli esille jo Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky -raportissa (VM 2003b), mutta korostui entisestään hallituksen toimesta vuoden 2005 kehyspäätöksessä (VM 2005).

Tuottavuusohjelman seurauksena esimerkiksi opetusministeriö raportoi, että sen alaisuudessa olevat virastot ja laitokset ovat joutuneet keskittämään resurssinsa niille lainsäädännössä määriteltäviin ydintehtäviin ja valtioneuvoston asettamien tavoitteiden toteuttamiseen (VTV

2011a, 50, 57). Tämä kehitys on johtanut siihen, että opetusministeriö saattaa jatkossakin pystyä hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä, mutta erilaiset kehittämistehtävät ovat supistuneet ja on vain ajan kysymys, koska tämä alkaa näkyä koulutuksen yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa (emt. 83).

Vielä pidemmälle ydintehtävä-logiikka menee oikeusministeriön hallinnonalalla. Tämä hallinnonala on erityinen siksi, että se ”koostuu olennaisilta osiltaan valtion ydintoiminnoista, joiden toimintakykyisyys on turvattava kaikissa olosuhteissa” (VTV 2011b, 18). ”Oikeusministeriön hallinnonalalla hoidetaan tehtäviä, jotka ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen sekä demokratian ja kansantalouden toiminnan kannalta perustehtäviä. Hallinnonalan tehtävät ovat tarkasti lainsäädännössä määriteltyjä ja säädeltyjä, ja niiden toteutuminen ja vaikutukset ovat yhteiskunnan ja oikeusvaltion kulmakiviä” (emt. 19). On ehkä turvallista esittää, että muutettaessa yhteiskunnan lainsäädännöllistä perustaa, muutetaan samalla yhteiskunnan toimintaperiaatteita.

Tässä tapauksessa myös tuottavuusohjelman ristiriitaiset kokonaispyrkimykset korostuvat, koska oikeusministeriön hallinnonalalla lähes kaikki tuottavuussäästöjä edistävät hankkeet ovat edellyttäneet lainsäädännön muuttamista (VTV 2011b, 19). Henkilöstövähennysten pakottamalla lainsäädännön muutoksilla avataan tätä kautta portti ydintehtäviin keskittymisen lisäksi jo niiden uudelleen määrittämiselle. Ydintehtävien uudelleenmäärittely asettuikin tässä suhteeseen aiemmin esille nousseen tilastoidikaattoreiden kehittämisen kanssa: Kun oikeusministeriö antoi palautetta tuottavuusohjelmasta Valtiontalouden tarkastusvirastolle, korosti se että jos oikeusvaltion kannalta ”vähemmän tärkeää tekemistä” halutaan karsia, edellyttää se ”tuottavuustilastoinnin ja -indikaattoreiden mittavaa kehittämistä” (VTV 2011b, 111).

Käytännössä oikeusministeriö sanoo, että kun he saavat tietää mikä määritellään oikeusvaltion ydintoiminnoiksi, he voivat karsia muita toimintojaan ja muuttaa lainsäädäntöä sen mukaan. Tuottavuusmittareiden kehittämisellä avataan portti samaan aikaan valtion lainsäädännöllisen perustan muutoksille kun myös määritellään jatkoa varten se, millä toimilla budjettirajoitteidensa kanssa toimiva valtion-

hallinto – ja kasvavassa määrin koko julkinen sektori – pystyy tuottavuustavoitteet täyttämään.

Uusi alku valtionhallinnon kehittämiselle: Kestävä tuottavuus sekä vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Tuottavuusohjelman toisen aallon avasi vuoden 2009 alusta alkanut Kestävä tuottavuus -hanke (KeTu) (VM 2010a). Sen lähtökohdat paikallistuvat pitkälti samoihin perusteisiin kuin tuottavuusohjelman ensimmäisen aallon, eli julkisen talouden kestävyysshuoleen, väestön ikärakenteen muutokseen ja uuden teknologian käyttöönottoon.

KeTu:n käytännöllisemmät lähtökohdat kiinnittyvät henkilöstön toimintaprosesseihin, verkottumiseen, uusien innovaatioiden ja innovaatiojohtamisen käyttöönottoon ja eri organisaatioiden välisten toimintamallien yhdenmukaistamiseen. Kaikkea tätä värittää toimintaa ohjaavien mittareiden kehittäminen samalla kun toimia halutaan jalkauttaa samanmuotoisina koko julkiselle sektorille. (VM 2010a.) KeTu:ssa johtamis- ja ohjausjärjestelmien kehittäminen kytkeytyvät organisaatioiden välisten toimintamallien yhdenmukaistamiseen:

”Tuottavuuden laajemman tulkinnan toimenpano riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka hyvin uudet näkökulmat onnistutaan integroimaan osaksi virastojen ja laitosten ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. Kestävän tuottavuuskehityksen varmistavan ohjaus- ja johtamisjärjestelmän rakentaminen toimivaksi kokonaisuudeksi edellyttää hallinnon eri osapuolten hyvää yhteistyötä ja on osa tulosohjauksen kehittämistä.” (VM 2010a, 18.)

Vastauksena tuottavuusohjelmakritiikille KeTu-hanke loi pohjan sen korvanneelle vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalle (VaTu). Sen on tarkoitus olla ”uusi alku valtionhallinnon kehittämiselle” (VM 2014). Siitä annettiin asetuspäätös 21.10.2011 (VM 2011a) ja se jatkuu aina 2015 huhtikuuhun saakka. Yllä oleva sitaatti kuitenkin osoittaa, että vaikka puheeseen tuottavuudesta on jo omaksuttu laajempi tulkinta, ytkös tulosohjaukseen on säilynyt edelleen vahvana. On myös hieman epäselvää, millä tavalla toinen aalto poikkeaa käytäntöjen osalta ensimmäisestä.

Valtiovarainministeriön (VM 2014) esittämien perustelujen mukaan VaTu:n viitekehyksessä ”on luontevaa, että ohjelman sitovat tavoitteet asetetaan rahassa aiempien henkilötyövuosien sijasta. Mittaluokaltaan toimintojen tehokkuuden lisäämiselle asetetut tavoitteet säilytetään taloudelliselta kokonaisvaikutukseltaan ennallaan. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma ei siis anna lupaa tinkiä tuloksellisuuden parantamisesta, mutta se vapauttaa etsimään keinoja saavuttaa tavoitteet aiempaa avarammin [...]”

Vaikka muutoksella henkilövähennyksistä euromääriin vastataan Valtiontalouden tarkastusviraston (esim. VTV 2011b, 68) esittämään kritiikkiin, tuottavuuden perimmäinen määritelmä ei ole juurikaan muuttunut.

Kestävän tuottavuuden määritelmässä julkisen hallinnon toiminta määritellään tulokselliseksi, ”jos se on vaikuttavaa, tuottavaa ja taloudellista. Tuottavuus on määritelmällisesti tuotosten ja panosten suhde. Tuotannontekijät saadaan yhteismitallisiksi, kun ne hinnoitellaan ja kaikista tuotannontekijöistä aiheutuvat kustannuksen lasketaan yhteen.” (VM 2010a, 12.) VaTu:n valmistelussa taas edelleen painottuu ”erityisesti tulosohjauksen kehittäminen” (VM 2014).

Nyt vaikutelmaksi muodostuukin, että tiukkaa tulosohjausta ei höllätä, vaan muut tuottavuuden kannalta keskeiset määreet tuodaan edellisten tuottavuustoimien päälle, ei niitä korvaamaan.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman teemat

VaTu:n keskeiset teemat rakentuvat sitä valmisteleiden alatyöryhmien ympärille, joita olivat Inhimillinen pääoma-, Tuloksellisuusajattelu ja arviointi- sekä Ydintoimintoryhmä.

Inhimillinen pääoma -työryhmä on näistä selkeästi eniten managerialistinen. Ryhmän tavoitteenasettelu ”keskittyy lähinnä osaamisen kehittämiseen ja uudistumiseen, henkisen, fyysisen, eettisen ja sosiaalisen toimintakyvyn edistämiseen sekä johtamisen, osallistumisen ja esimiestyön kehittämiseen” (VM 2014).

Uuden julkisjohtamisen managerialismia käsittelevässä tutkimuksessa ’pehmeät taidot’

kuten neuvottelu, kommunikointi, verkostoituminen ja stressin hallinta ovat oleellinen osa sitä, mikä tulee agenttiteoriasta ja liiketoimintakustannusten taloustieteestä ponnistavan johtajuusajattelun päälle. Se tiivistyy näkemykseen, jossa johtajat ovat minkä tahansa organisaation tärkeimpiä henkilöitä. (Painter 2013.)

Tuloksellisuusajattelu- ja arviointiryhmä jatkaa tuottavuusohjelman linjaa ”selkeyttämällä ja uudistamalla tuloksellisuuteen liittyvää käsitteistöä tasapainoisesti hallitusohjelman painopisteiden mukaisesti, kehittämällä tuloksellisuusajattelua ja kehittämällä menettelytapoja ja työvälineitä tuloksellisuuden osa-alueiden mittaamiseen, arviointiin ja tilastointiin.” (VM 2014.) VaTu siis jatkaa näiltä osin virastojen suorituskyvyn mittaamista ja mittareiden kehittämistä.

Kolmas osaporukka oli Ydintoimintoryhmä, joka on jo julkaissut loppuraporttinsa (VM 2013). Ydintoimintoryhmän tavoitteena oli käytännössä priorisoida, uudistaa, kehittää ja miettiä valtion palveluiden ja toiminnan järjestämistä. Lisäksi se pohti, minkä palveluiden rahoittamisesta ja järjestämisestä valtio voi luopua. Tarkastelu tuli ulottaa myös lakisäätöihin tehtäviin ja kaikilta valtiohallinnon aloilta kerätyistä 230 ehdotuksesta yli puolet edellyttääkin lainsäädännöllisiä muutoksia. (Emt.)

Nämä kolme ryhmää sisällönasetteluineen tekevät vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmasta tuottavuusohjelman luontevan jatkumon, jota on laajennettu ’pehmeiden’ managerialististen käytäntöjen suuntaan. Voimakkaille taloudellisesti pakotetuille vähennyksille ei ole enää tarvetta, koska ne on jo toteutettu. VaTu:ssa toimintalogiikan yksi keskeinen elementti kuitenkin vielä on, että toiminnan mittakaavaa tietoisesti laajennetaan yli valtionhallinnon rajojen. Yhtenä instrumenttina tässä toimii valtion ja kuntien välinen tuottavuusohjelmatyö, jota paaletettiin valtiovarainministeriön julkaisemassa *20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuusohjelmatyö -työsuunnitelmassa*:

”Tuottavuusohjelmatyön tavoitteena on vakiinnuttaa erityisesti suurimpien kuntien ja valtion käyttämä tuottavuuden käsitteistö ja tuottavuutta parantavien toimenpiteiden luokittelu. Keskeisenä tavoitteena on myös tuottavuuden mittaustapojen yhdentäminen, jotta eri keino-

jen vaikuttavuuden vertailu on mahdollista.” (VM 2009, 1.)

Tämä kuntapuolelle edelleen laajentuva tuottavuustyö sitoutuu luontevasti tavoitteiltaan ja toimintatavoiltaan tuottavuusohjelmaan. Siinä yhdistyvät vahva teknisen tuottavuuden ja tuottavuusmittareiden kehittämisen painotus sekä henkilöstöhallinnan ja johtamisen teemat. Tuottavuustyötä myös koordinoi edelleen valtiovarainministeriö. (VM 2009.)

Kuntasektorille ulottuva tuottavuusohjelma on julkishallinnon toimintakulttuurin ja rakenteiden yhtenäistämisen ja uudistamisen, sekä tuloksellisuuskäytäntöjen kehittämisen uusi vaihe, joka tarjoaa näköalapaikan 2000-luvun suomalaisen julkishallinnon kehitykseen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen edellä käsitellyt valtion tuottavuusohjelmaa ja sen suhdetta uuden julkisjohtamisen oppiin. Kysyin ensin, kuinka tuottavuusohjelma asettuu hallintopoliittis-vetoisten muutosten historialliseen jatkumoon Suomessa. Historiallisessa katsannossa suomalaisen julkishallinnon uudistukset on tehty keskusjohdettuna hallintopoliittisena, ilman avointa keskustelua (Rantala & Sulkunen 2006). Tässä jatkumossa tuottavuusohjelma on ollut henkilöstön vähentämishjelma, jonka toimeenpanosta keskustelu käytiin valtionhallinnossa.

Ensinnäkin, valtiovarainministeriö on toiminut uudistajan roolissa ja päässyt määrittelemään syyt, joiden vuoksi uudistetaan. Tällöin ongelmien määrittelijä on ollut myös etulyöntiasemassa niiden ratkaisuehdotuksia laadittaessa. (VTV 2010.) Tätä uudistusstrategiaa on käytetty monissa kansainvälisissä tapauksissa, joissa reformeja on tehty nojaten uuden julkisjohtamisen ideoihin (Brunsson 2013, 69–71).

Toisekseen, valtionhallinnossa oli päätetty jo ennen tuottavuusohjelman toimeenpanemista, että kehys- ja budjettiohjaukseen siirryttäisiin joka tapauksessa viimeistään vuonna 2006 (VM 2003b, 14). Näin toimimalla vähennystavoitteet ja muut toimenpiteet voitiin sanella valtionhallinnon yksiköihin. Valtiovarainministeriö teki hallitukselle esitykset joiden pohjalta henkilötyövuosivähennykset kirjattiin kehyspäätöksiin. Muiden ministeriöiden kanssa käydyistä neu-

Taulukko 2. Tuottavuusohjelman 'kova ydin'. Arvio uuden julkisjohtamisen oppien ilmenemisestä valtion tuottavuusohjelmassa: **(++)** erittäin voimakas ilmeneminen (9 kertaa); **(+)** selkeä ilmeneminen (9 kertaa); **(/)** Ilmenee harvoin (4 kertaa); **(-)** ei ilmene (4 kertaa)

Uusliberalismi	Agenttiteoria
<i>Markkinoita ja yksityisomistusta tukeva valtio (++)</i>	<i>Päämies-agentti-teoria (-)</i>
<i>Luottamus yksityiseen toimintaan ja markkinoihin (++)</i>	<i>Osa-aikaisten työsopimusten suosiminen (/)</i>
<i>Kilpailun korostaminen (+)</i>	<i>Yleinen sopimusajattelu (/)</i>
<i>Talouskuri ja menoleikkaukset (++)</i>	<i>'Ydintehtävä'-ajattelu (++)</i>
<i>Kansalaisuuden mieltäminen asiakkuudeksi/ kuluttajuudeksi (+)</i>	<i>Epäluottamukselliset suhteet (/)</i>
Managerialismi	Liiketoimintakustannusten taloustiede
<i>Geneerinen ja instrumentaalinen yksityisen sektorin johtamisoppi (+)</i>	<i>Suhteellisten (liike)toimintakustannusten tarkastelu (++)</i>
<i>Johtajien auktoriteetti ja päätösvalta (/)</i>	<i>Ulkoistaminen (++)</i>
<i>Taloudellisten kannustimien ensisijaisuus (+)</i>	<i>Organisaatiotason näkökulma sopimusajattelussa (-)</i>
<i>Suoritteiden ja tehtävien määrittely ja mittaaminen (++)</i>	<i>Markkinatyyppiset mekanismit/markkinamekanismit (+)</i>
<i>'Pehmeät taidot' (+)</i>	<i>Tuottavuusajattelu (++)</i>
Julkisen valinnan teoria	Muita määreitä
<i>Julkisten organisaatioiden välinen kilpailu (-)</i>	<i>Käyttäjälähtöisyys/'konsumerismi' (+)</i>
<i>Markkinoiden ja politiikan rinnastaminen (+)</i>	<i>'Digitalisaatio' (++)</i>
<i>Hajauttamisen ja pienten yksiköiden suosiminen (-)</i>	<i>Kulttuurillinen muutos (+)</i>

votteluista huolimatta vähennykset jalkautettiin lopulta lähes täysimittaisina yksiköihin. (VTV 2010, 53–59.)

Kolmanneksi, tuottavuuden toimenpideohjelman asettamispäätöksessä (VM 2003a, 5–6) tuodaan jo esille, että ohjelma antaa hyvät mahdollisuudet jatkaa 1990-luvulla aloitettua ”julkisen hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden tutkimusta, mittausta ja tilastointia. Ohjelman lähtökohtana on osaltaan tukea niiden edelleen kehittämistä. Ohjelma palvelee myös osaltaan tulosohjauksen, tulosbudjetoinnin, tilivelvollisuuden ja tulostuun kehittämistä.” Ohjelma on jatkunut muodoltaan hyvin samantyyppisenä tähän päivään saakka.

Kysyin myös kuinka paljon uuden julkisjohtamisen ideat ovat ohjanneet tuottavuusohjel-

man kehitystä. Vastatakseni tähän kysymykseen jäsensin aineistoa uuden julkisjohtamisen kategoriaan (Taulukko 1). Kuvatakseni esiintymistä olen merkinnyt taulukkoon kuinka voimakasta uuden julkisjohtamisen ilmeneminen on tuottavuusohjelman tapauksessa. Lisäksi olen merkinnyt arvioita ilmenemisistä niihinkin kohtiin, joita ei ole täsmällisesti käsitelty analyysissä, mutta joita olen havainnut aineistossa.

Kutsun taulukkoa 2. tuottavuusohjelman ’kovaksi ytimeksi’:

Tuottavuusohjelman toimien voi katsoa ensiksikin noudattavan uusliberalismin määritelmää, joissa korostuu yksityinen markkinatoiminta ja luottamus niiden tehokkuuteen. Tästä luottamuksesta yksityistä toimintaa kohtaan seuraa, että ulkoistaminen ja ydinteht-

täviin keskittyminen ovat myös korostuneet ohjelman toiminnallisina päämäärinä, ja ne ilmenevät aineistossa erittäin voimakkaasti. Tuottavuusohjelman tavoitteena näyttää olevan valtion toiminnan volyymin vähentäminen, eikä tuottavuuden parantaminen.

Toiseksi tuottavuusohjelmassa ilmenivät erittäin voimakkaasti myös tuottavuuskäsitteistöön ja tuottavuuden mittaamiseen liittyvät tavoitteet, jotka on ammennettu yksityisen sektorin tuottavuuskäsitteistöä ja -ajattelusta (Meklin 2009; VTV 2010, 70–71; VTV 2011c). Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2011c, 15) mukaan laajempi valtion suorituskyvyn mittausta pelkistetty Tilastokeskuksen mallintamaan rahamääräiseen tuottavuuden mittaamiseen.

Lisäksi, mittarit antavat mahdollisuuden määrittellä valtion kannalta enemmän tai vähemmän tärkeää tekemistä, jolloin mittarin määrittelijästä tulee samalla valtion toimintojen määrittelijä. Oikeusministeriö raportoi että mittareiden mukaan voidaan karsia toimintoja ja muuttaa lainsäädäntöä uusia tehtäviä vastaavaksi (VTV 2011b, 111). Tuottavuusmittareiden kehittäminen avaa siis portin valtion lainsäädännöllisen perustan muutoksille, jolloin kyse ei ole vain mittaamisesta.

Tuottavuusohjelman toisessa, kestäväen tuottavuuden vaiheessa tuottavuustavoitteista tai tuottavuuden määrittelmistä ei ole juurikaan luovuttu, vaikka se esiteltiin uutena, kestäväen tuottavuuden vaiheena (VM 2010a; 2014). Toisessa vaiheessa tulostehokkuuden ja tilastointidikaattoreiden kehittämistä on jatkettu. Lisäksi mukaan on tullut pehmeämpiä yksityisen sektorin johtamisoppeja, jotka keskittyvät ”henkisen,

fyysisen, eettisen ja sosiaalisen toimintakyvyn edistämiseen sekä johtamisen, osallistumisen ja esimiestyön kehittämiseen” (VM 2014).

Managerialistiset käytännöt ilmenevät vähemmän tuottavuusohjelmassa kuin kovemmat yksityisen sektorin talousopit. Kulttuuriseen muutokseen kyllä pyritään siinä missä johtamiseen viitataan myös jossain määrin. Toisen vaiheen suuri merkitys kuitenkin on ensimmäisen vaiheen toimintojen syventämisen lisäksi niiden laajentaminen kuntapuolelle (VM 2009).

Tuottavuusohjelma antaa viitteitä Temmeksen (2008, 76–77) ounastelemasta uudesta keskittämisaallosta. Rahaministeriölle valtaa keskittävää kehysmenettelyä voidaan käyttää yhdessä tuottavuusindikaattoreiden kanssa voimakkaana työkaluna ohjailemaan julkishallinnollisia yksiköitä haluttuun suuntaan. Lisäksi erilaiset uudesta julkisjohtamisesta johdetut toimet ja tavoitteet implikoivat halua muuttaa julkista sektoria enemmän yksityistä sektoria vastaavaksi.

Kun hallinnon kehittämisenä esiintyvä uudistaminen muokkaa oikeusvaltion perusteita ja toimintatapoja, soisi siitä käytävän laajempaa yhteiskunnallista keskustelua.

KIITOKSET

Lämpimät kiitokseni Koneen säätiölle siitä, että se teki tämän artikkelin kirjoittamisen mahdolliseksi. Lisäksi kiitän Suomen Akatemian projektia 2501251760. Käsikirjoituksen kommentoinnista kiitokset Antti Halmetojalle, Risto Heiskalalle, Mikko Lahtiselle, Harri Melinille ja erinomaisille vertaisarvioitsijoille.

LÄHTEET

- Aucoin, Peter (2013). The political-administrative design of NPM. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 46–79). Surrey: Ashgate.
- Boston, Jonathan (2013). Basic NPM Ideas and Their Development. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 17–32). Surrey: Ashgate.
- Brunsson, Nils (2013). New Public Organisation: A Revivalist Movement. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 65–79). Surrey: Ashgate.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.) (2013). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Surrey: Ashgate.
- De Vries, Michiel & Nemeč, Jurac (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16.
- Diefenbach, Thomas (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic ‘enlightenment’.

- Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Elo, Satu & Kyngäs, Helvi (2007). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115.
- Goldfinch, Shaun & Wallis, Joe (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88(4), 1099–1115.
- Harvey, David (2008). *Uusliberalismin lyhyt historia*. Alkuteos *A Brief History of Neoliberalism* (2005). Tampere: Vastapaino.
- Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.) (2011). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Hämäläinen, Pertti & Temmes, Markku (2012). Reformin pirstaleet. *Hallinnon Tutkimus*, 31(2), 156–162.
- James, Oliver & van Thiel, Sandra (2013). Structural devolution to agencies. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 210–222). Surrey: Ashgate.
- Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti (2001). Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97(3), 445–459.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kangasharju, Aki & Pääkkönen, Jenni (2010). *Mainettaan parempi tuottavuusohjelma. Katsaus valtion virastojen ja laitosten työn tuottavuuteen ja työhyvinvointiin*. VATT tutkimukset 159/2010. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?* Akateeminen väitöskirja. Tampere University Press. Tampereen yliopisto.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusela, Jaakko (2008). Valtion tuottavuusohjelma, toiminnan vaikuttavuus ja työelämän laatu. *Työpoliittinen Aikakauskirja*, 2(2), 42–47.
- Lehtopuu, Heidi, Syväjärvi, Antti & Perttula, Juha (2012). Henkilölähtöiset kehittämisalueet julkisen terveydenhuollon organisaatiossa. *Hallinnon Tutkimus*, 31(4), 294–312.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuuseriaateista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia No. 113. Akateeminen väitöskirja. Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa. Teoksessa Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 75–88). Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Meklin, Pentti (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.), *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat* (s. 31–51). Helsinki: Gaudeamus.
- Niemelä, Mikko (2008). *Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Painter, Martin (2013). Managerialism and models of management. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 237–249). Surrey: Ashgate.
- Pasanen, Antti (2010) *Tuottavuuskatsaus 2010*. Tilastokeskus. Katsauksia 2010/2.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press. McGraw-Hill Education.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis–New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian state*. 3. painos. New York: Oxford.
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006). Esipuhe & Uudet hallintamekanismit – miksi ja miten? Teoksessa Sulkunen, Pekka & Rantala, Kati (toim.), *Projektiyhteiskunnan käänöpuolia* (s. 7–16). Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, Tiina (2012). Työaika osana tietotyön psykologisia sopimuksia. *Hallinnon Tutkimus*, 31(3), 189–202.
- Temmes, Markku (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon Tutkimus*, 27(3), 69–79.
- Temmes, Markku (2013). Suomalaisen hyvinvointivaltion post-NPM-haasteet. Teoksessa Ollila, Seija & Raisio, Harri (toim.), *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi* (s. 219–236). Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Töttö, Pertti (2000). *Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Tampere: Vastapaino.

- VTV (2010). *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010.* Haettu sivulta http://www.vtv.fi/files/2191/2072010_Tuottavuusohjelman_valmistelu_ja_johtaminen_NETTI.pdf, 5.2.2015.
- VTV (2011a). *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011.* Haettu sivulta http://www.vtv.fi/files/2687/2312011_Tuottavuusohjelman_toteuttaminen_Netti.PDF, 5.2.2015.
- VTV (2011b). *Tuottavuusohjelman toimeenpääntö ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011.* Haettu sivulta http://www.vtv.fi/files/2684/2322011_Tuottavuus_netti.PDF, 5.2.2015.
- VTV (2011c). *Tuottavuuden mittaaminen valtiolla. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 4/2011.* Haettu sivulta http://www.vtv.fi/files/2711/Tuottavuuden_netti_1_.pdf, 5.2.2015.
- VM (2003a). *Asettamispäätös. Tuottavuuden toimenpideohjelma.* Valtiovarainministeriö. VM121:00/2003. Haettu sivulta http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iId=8809&a_iId=52062, 5.2.2015.
- VM (2003b). *Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi.* Valtiovarainministeriö. *Julkaisuja. 1/2003.* Haettu sivulta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/34304/34306_fi.pdf, 5.2.2015.
- VM (2005). *Valtiontalouden kehyykset vuosille 2006–2009.* Valtiovarainministeriö. VM 5/214/2005. Haettu sivulta https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/92324_fi.pdf, 5.2.2015.
- VM (2008). *Valtiontalouden kehyykset vuosille 2009–2012.* Valtiovarainministeriö. VM 26/214/2008. Haettu sivulta https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080313Valtio/kehyspaatos_2009-2012.pdf, 5.2.2015.
- VM (2009). *20 suurimman kunnan ja valtion tuottavuusohjelmatyö.* Valtiovarainministeriö. Työsuunnitelma. Haettu sivulta https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/2009112320suur/01_Tuottavuus_tyosuunnitelma.pdf, 5.2.2015.
- VM (2010a). *Tavoitteena kestävä tuottavuus. Julkisen sektorin tuottavuustyön toinen aalto.* Valtiovarainministeriö. VM 7.4.2010. Haettu sivulta http://www.vm.fi/vm_edit/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/ketu.pdf, 5.2.2015.
- VM (2011a). *Asettamispäätös. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma.* Valtiovarainministeriö. VM099:00/2011. Haettu sivulta http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iId=17898&a_iId=176507, 5.2.2015.
- VM (2013). *Ydintoimintoanalyysin yhteenvedo.* VM099:03/2011. Haettu sivulta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/YTA-yhteenvetolopullinen.pdf, 5.2.2015.
- VM (2014). *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma -hankkeen verkkosivut.* Valtiovarainministeriö. Haettu sivulta http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0108_vaikuttavuus_tuloksellisuus/index.jsp, 15.8.2014.
- Verhoest, Koen (2013). The relevance of culture for NPM. Teoksessa Christensen, Tom & Lægreid, Per (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 47–63). Surrey: Ashgate.
- Yliaska, Ville (2014). *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle.* Helsinki: Into Kustannus.