

# New Public Managementin kukoistuskauden aikana syntynyt monikansallinen hallinnon uudistamiskäytäntö: Diskursiivisen institutionalismin tulkinta

Esa Hyyryläinen

## ABSTRACT

The transnational administrative reform practice created during the golden age of New Public Management: The perspective of discursive institutionalism

When the golden age of New Public Management came to an end, Rune Premfors had identified three stories of administrative reform. The *PUMA* story, based on the idea of rational choice, emphasized the importance of the Public Management Committee (PUMA) of the OECD and the initiative of certain Anglo-Saxon leaders of administrative reform. The *Plus ça change* story, based on the idea of sociological institutionalism, emphasized reform talk as a substitute for action. The *structured pluralism* story, based on historical institutionalism, highlighted the importance of diverse reform trajectories. The article provides another reform story, the *transnational administrative reform* story, which is based on discursive institutionalism. The style of transnational administrative reform policy-making changed during the 1990s. Previously, countries viewed the reforms of close-by countries as models for their own reforms. Today, reform ideas are typically created, shared and distributed through discourse within certain international organizations, most notably through the various arenas facilitated by the OECD's PUMA (current GOV). OECD-facilitated arenas have contributed to the creation of an epistemic community that has provided reform ideas and arguments for administrative

policy-making. Even if the OECD's best practices, recommendations, policy briefs etc. represent soft regulation, they have strongly influenced the administrative policy-making of the member states and other involved states.

**Key words:** transnational governance, public management reform, discursive institutionalism.

Eri maat tutkailevat hallinnon uudistamisideoita jatkuvasti. Harva uudistamisidea on kokonaan omaa tuotantoa, vaan samat ideat löytyvät eri maiden uudistusten taustalta. Tämän voi tulkita samojen ideoiden yhtäaikaisena löytämisenä tai toisilta omaksumisena (Eymeri-Douzans 2011). Eri maissa toteutettavat hallinnon uudistukset voidaan karkeasti luokitella kolmeen pääryhmään suhteessa uudistamisideoiden alkuperään (Sahlin-Andersson 2000, 15). Kansallisissa hallinnon uudistuksissa on jossain määrin kyse kansallisista erityiskysymyksistä. Uudistamisidea ei ehkä edes voi omaksua muualta tilanteen erityisyyden takia. Kansainvälisissä hallinnon uudistuksissa toisen maan mallin katsominen on puolestaan uudistamisen lähtökohtana. Kyse on toisten toteuttamien hallinnon uudistusten jonkinasteisesta toistamisesta omissa hallintojärjestelmässä. Tämän artikkelin teeman kannalta tärkeimpiä ovat hallinnon uudistukset, joita voi luonnehtia monikansallisiksi. Näissä kansainväliset organisaatiot ja verkostot toimivat hallinnon uudistamisideoiden kehittäjinä ja välittäjinä.

## NEW PUBLIC MANAGEMENTIN KUKOISTUSKAUDEN KOLME HALLINNON UUDISTAMISTARINAA

Hallinnon uudistamisen tutkimukselle New Public Managementin (NPM) kukoistuskausi oli merkittävä ajanjakso. Milloinkaan aikaisemmin julkisen hallinnon uudistamiseen ei ole kiinnitetty niin paljon huomiota kuin 1970-luvun lopusta 1990-luvun loppuun ulottuvalla ajanjaksolla. Tämän artikkelin kirjoittaja on eräs tähän tarttuneista. Tämä artikkeli on paluuta väitöskirjan (Hyryläinen 1999) aihepiiriin. Siinä verrattiin neljän Euroopan maan hallinnon uudistuksia ja niiden toteuttamistapaa. Tässä artikkelissa tarkastelutapa on yksittäisten maiden sijaan uudistamisen monikansallisuutta esiin nostava. Tällä valinnalla esiin nousevat myös selkeämmin ”suuret” hallinnon uudistamistarinat. Rune Premfors löysi NPM:n kukoistuskauden lopulla kolme tällaista tarinaa, joilla sen aikaisia hallinnon uudistuksia on pyritty kuvaamaan ja tulkitsemaan (Premfors 1998). Yhteistä kaikille on se, että niissä uudistamisen todellinen kompleksisuus puristettiin tarinan yksinkertaisuuteen. Tarinat eroavat teoreettisilta lähtöoletuksiltaan. Tästä seuraa eroja mm. siihen miten yhdenmukaiseksi eri maiden hallintojen uudistaminen niiden puitteissa tulkitaan. Tarinat antavat kukin oman kuvauksensa tapahtumista, yhdistäen samalla uudistamisen selitysmallin tiiviisti kuvaukseen.

Vahvimmin eri maiden hallinnon uudistamisen yhdenmukaisuuden nimissä puhuu Premforsin PUMA-tarinaksi nimeämä tarina, jossa OECD:n PUMA-komitea asettuu tarinan kertojaksi. Anglosaksiset maat, erityisesti Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia, ovat tämän tarinan kiistämättömiä sankareita. Itse tarina noudattaa selkeää kehityskaarta. Ensimmäisessä vaiheessa hyvinvointivaltio kriisiytyi taloudellisesti ja poliittisesti. Tätä seurasi transiiovaihe, jossa valtiot yrittivät ottaa ongelmista kiinni talouteen ja julkisen toiminnan tehokkuuden lisäämiseen tähtävin reformein. Nämä kuitenkin osoittautuivat riittämättömän radikaaleiksi ja suppeiksi. Siksi niitä seurasi joukko uusia toimenpiteitä, joilla pyrittiin parantamaan palveluiden laatua ja asiakasulottuvuutta. Teoreettisen perustansa tämä tarina haki rationaalisesta valinnasta, joka uuden institutionalismin muotona korosti

rationaalisten toimijoiden kalkylointiin perustuvia valintoja. (emt. 142–43, 146–47; ks. myös Schmidt 2010)

Tästä poikkeavan tarinan kertoivat hallinnon uudistusten tutkijat, jotka hakivat teoreettisen innoituksensa malleja ja normeja korostavasta sosiologisesta institutionalismista (Premfors emt. 143–44, 146–47; ks myös Schmidt emt.). Tästä tarinasta Premfors käyttää ranskankielistä ilmaisua *plus ça change*, jolla hän viittasi siihen että mitä enemmän asiat muuttuvat, sitä enemmän ne säilyvät myös ennallaan. Tämä on tarinan keskeinen sisältö. Tarina kuvaa hallinnon uudistamista, joka on retorisesti pröystäilevää ja kaikin puolin näyttävää, mutta toteutuneiden uudistusten tasolla aikaansaamatonta. Tämänkin tarinan kehityskaari on syklinen. Ympäristön katsotaan aiheuttavan paineita uudistumiseen, johon hallinnot vastaavat luomalla uudistamispuhetta. Niiden on sopivaa toimia näin, koska uudistaminen, tai ainakin uudistamispuheen tuottaminen, on valtioiden välinen normi. Puhe ei kuitenkaan juuri johda varsinaisiin tekoihin. Se myös korvautuu uudella uudistamispuheella jonkin ajan kuluttua, jolloin ympäristön katsotaan jo vaativan jotain muuta.

Premfors itse on historiallisen institutionalismin edustaja. Hänelle tärkein tapa selittää hallinnon uudistuksia tarinana on strukturoituneeksi pluralismiksi nimetty uudistamistarina. Siinä kun kaksi edellistä korostavat yhdenmukaisuutta ainakin uudistamispuheen tasolla, tämä tarina lähtee pikemmin erilaisuudesta. Senkään puitteissa ei kokonaan kielletä eri maiden yhtäläisiä uudistamisaineita, mutta silti painopiste on eriävien uudistamispolkujen (trajectories) esiin nostamisessa. Useimmat tähän tarinaan liittyvät tutkijat eivät toki kuvaa jokaiselle maalle omaa uudistamispolkuaan, vaan niputtavat esimerkiksi kulttuurisin perustein yksittäiset maat yhtäläisyyksiä sisältäviin ryhmiin (ks. esim. Pollitt & Bouckaert 2011). Kahden muun tarinan kehityskuvaukset sopivat tällöin eräisiin maihin, mutta eivät tietenkään kaikkiin. Yhtä yhdenmukaista kehityskaarta ei voida kuvata suuremmalle joukolle hallintoaan uudistavia maita. Niillä on jokaisella oma ”luvattu maansa”. Vaikkei tämänkään tarinan puitteissa aina saada sitä mitä hallinnon uudistajat odottavat uudistuksilla aikaan saavansa, tähän tarinaan sitoutuneille tutkijoille on Premforsin mukaan tyyppil-

listä empiirisen evidenssin löytäminen siitä, että uudistukset saavat aikaan haettuja muutoksia hallinnon organisaatiossa ja käytännöissä. (emt. 145–47; ks. myös Schmidt emt.)

### NELJÄS HALLINNON UUDISTAMISTARINA

Tässä artikkelissa kerrotaan neljäs uudistamistarina tarkastellun aikakauden hallinnon uudistuksista. Muutkin tarinat ovat toki mahdollisia, sillä kenelläkään ei ole kertomisen monopolia. Kutsuttakoon tässä kerrottavaa tarinaa monikansallisen hallinnon uudistamisdiskurssin tarinaksi, koska tarina korostaa hallinnon uudistamisideoita, niistä käytyä diskurssia ja tämän diskurssin monikansallisia areenoita ja mekanismeja. Koska tässä kerrottava hallinnon uudistamistarina kerrotaan eräänlaisena jatkona Premforsin kolmelle hallinnon uudistamistarinalle, on perusteltua pitää kiinni samasta termistä. Narratiivista puhuminenkaan ei olisi ollut mahdotonta.

Ennen NPM:n kukoistuskautta uudistamisideoita omaksuttiin etupäässä naapurimaista kansainvälisinä hallinnon uudistuksina. NPM-ideoiden kohdalla taas niistä käyty monikansallinen diskurssi kiihdytti merkittävästi ideoiden siirtymistä maasta toiseen (Pollitt & Bouckaert 2011, 5–9). Naapurimaiden merkitys väheni samalla kun uudistamisen ideapooli laajeni kansainvälisemmäksi. Ideat myös kehittyivät ja välittyivät monikansallisesti osana eräiden kansainvälisten organisaatioiden toimintaa ja niiden puitteissa käytyä diskurssia. Muuan muassa OECD:n toiminnan kautta ne levisivät sen jäsenvaltioihin sekä sellaisiin valtioihin, jotka pyrkivät sosiaalisten, poliittisten ja hallinnollisten uudistusten kautta ottamaan paikkansa läntisten valtioiden joukossa (emt. 9–11).

Diskurssin voi yleisesti ymmärtää tiettyyn toimijajoukkoon kytkeytyvänä, sen puheissa ja teksteissä ilmenevänä vakiintuneiden käsitysten sekä tiedostettujen ja tiedostamattomien ajattelutapojen kokonaisuutena. Diskurssi auttaa toimijajoukkoa konstruoimaan todellisuutta määrittämällä tavan keskustella asiakokonaisuuksista niin, että keskustelun tuloksena muodostuu asiakokonaisuutta koskevaa tietoa ja toimijajoukko myös itse samalla identifioituu suhteessa asiakokonaisuuteen (Hall 2001, 72, ks. Grant & Hardy 2004).

Diskurssi on ollut merkittävän pohdinnan kohteena kriittisestä teoriasta inspiraationsa hakevan tutkimuksen puitteissa. Muun muassa Jürgen Habermasin kirjoituksilla on ollut vaikutus tämän alan tutkimukseen. Hänen oppejaan on jalostanut pidemmälle mm. John Forester, jonka mukaan ihmiset arvioivat yleisesti puheen ja tekstien validisuutta neljän vaatimuksen suhteen (Forester 1983). Totuusvaatimus viittaa jonkin asiantilan olemassaoloon. Hallinnon uudistusten osalta tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että väitetään uudistusten puolesta argumentoidessa toisten valtioiden tehneen tietyn uudistuksen, tietystä syystä, ja tietyn ajanjaksona. Legitimiteettivaatimus tarkoittaa asianmukaisuutta kontekstissa. Hallinnon uudistusten osalta tämä tarkoittaa sitä, että käytetyillä termeillä tarkoitetaan sitä mitä pitikin. Usein samat termit voivat eri konteksteissa tarkoittaa eri asioita. Rehellisyysvaatimus puolestaan tarkoittaa sitä, että puheessa tai tekstissä tarkoitetaan sitä mitä sanotaan. Hallinnon uudistusten osalta tämä voi tarkoittaa sitä, että tarkoitus on tehdä sitä mitä luvataan. Selkeysvaatimus taas tarkoittaa sitä, että puheella tai tekstillä on koherentti sisältö ilman sisäisiä ristiriitaisuuksia. Hallinnon uudistusten osalta tämä tarkoittaa sitä, ettei uudistuksissa ole esimerkiksi toisiaan kumoavia tavoitteita.

Puheen tai tekstin validisuutta kohtaan syntyy epäily jos minkä tahansa vaatimuksen osalta tällainen epäily esiintyy. Hallinnon uudistusten osalta tähän riittää siis se että esimerkiksi argumenttien pohjana käytetyt faktat eivät ole luotettavia tai niitä käytetään painottaen sitä mitä halutaan, termien käytön osalta ei ole konsensusta, vaan rinnakkain on useita merkityksiä samoilla termeillä, uudistamispuheiden ja varsinaisten tekojen välillä ei ole riittävää yhteyttä tai uudistuksissa ja niitä koskevassa keskustelussa on keskenään ristiriitaisia elementtejä. Koska nämä ovat kaikki tuttuja ongelmia hallinnon uudistamista tutkiville, kriittisyydelle uudistusten tutkimuksessa on tarvetta. Keskeinen osa ongelmaa hallinnon uudistuksissa ja niitä koskevassa monikansallisessa diskurssissa on se miten vakavasti uudistamisdiskurssi on otettava. Isot hallinnon uudistukset alkavat usein näyttävästi ja kampanjamaisesti. Toimeenpanovaiheessa realisoituvista vaikeuksista ei puhuta enää samalla innolla. Todella vähän on puhetta uudis-

tusten varsinaisista vaikutuksista. Tämä kaikki kalvaa maata hallinnon uudistamisen vakavasti ottamisen alta.

Pollitt (2002, 477–78) ja Pollitt & Bouckaert 2011, 13–15) avaavat ongelmaa pidemmälle esitelmällä neljä hallinnon uudistuksia koskevan tutkimuksen tasoa, puheet, päätökset, käytännöt ja vaikutukset, ja pohtimalla näillä tasoilla realisoituvaa yhdenmukaisuutta. Puheiden tason tutkimus on vaivatonta ja helppoa. Samoin näin on myös uudistamista koskevien päätösten. Yhdenmukaisuus on tällöin yhdenmukaista puhetta ja saman käsitteellisen agendan hyödyntämistä (ks. tästä myös Premfors 1998). Jos ollaan kiinnostuneita siitä miten käytännöt todella muuttuivat uudistusten seurauksena, tämä on haasteellisempi kysymys tutkittavaksi. Esimerkkejä samansuuntaisten hallinnon uudistusten ottamisesta käytännöiksi eri maissa toki löytyy. Hankalin ongelma on sillä, joka haluaa selvittää ovatko eri maissa toteutettujen hallinnon uudistusten varsinaiset positiiviset ja negatiiviset vaikutukset samoja. Se on vaikeaa mm. siksi, että tietyn uudistuksen vaikutuksia on hankalaa erottaa muiden tekijöiden vaikutuksesta. Myös tutkimuksen aikaulottuvuuden pitää olla pidempi. Vaikutukset tulevat näkyviin ajan myötä, ehkä vasta kun on jo lanseerattu uusia kampanjamaisia hallinnon uudistuksia.

Monikansalliseen hallinnon uudistamisdiskurssiin ja sen institutionaaliseen ympäristöön keskittyvänä tarkasteluna tämä artikkeli jää pitkälti uudistamispuheen tasolla ilmenevän yhdenmukaisuuden toteuttamiseen. Tässä riittänee se, että pystytään osoittamaan että hallinnon uudistamisen agendalla eri maissa olevat kysymykset linkittyvät tiivistä toisiinsa yhteisessä monikansallisessa diskurssiyhteisössä. Tutkimus pyrkii myös osoittamaan, että hallinnon uudistamisen agenda määräytyy pitkälle tämän linkittymisen kautta.

## **DISKURSSIT JA HALLINNON UUDISTAMINEN**

Tyytymättömänä organisaatiotutkimuksessa diskurssin perusluonteesta esiintyvien ymmärrysten moninaisuuteen ja diskurssin kaikenkattavuuteen käsitteenä, Alvesson ja Kärreman (2011a; ks. myös Alvesson & Kärreman 2000; 2011b) haluavat täsmentää ja kaventaa käsitteen

alaa. Heidän mukaansa on tarvetta diskurssin käsitteelle, joka on pienemmässä roolissa, olettaa lähtökohtaisesti vähemmän, kattaa vähemmän, paljastaa enemmän ja jättää samalla tilaa käyttää myös muita lähestymistapoja (2001a, 1142; 2001b, 1194–95). Tähän on helppoa yhtyä. Diskurssi on jotakin teksteissä ja puheessa ilmenevää, ja sosiaalista todellisuutta pikemmin rakentavaa kuin heijastavaa. Sosiaalinen todellisuus rakentuu kun erilaisia asioita puheessa ja teksteissä nimetään ja järjestellään, tyypitellään, luokitellaan ja suhteutetaan toisiinsa (Chia 2000, 513). Tällä tavoin rakentuva sosiaalinen todellisuus ei ole ennakolta konkreettisesti olemassa, vaan se on riippuvainen ajattelusta ja eri rooleissa toimivien ihmisten keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Diskurssi luo järjestystä, johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta maailmaan, joka muuten olisi epävaka ja ennakoimaton monin eri tavoin. Kommunikaatio eri toimijoiden välillä on kuitenkin pikemmin epäsuoraa, vihjailevaa ja symbolista kuin kuvailevaa ja tarkkaa. Tulkinnoille jää siksi aina sijaa. (emt. 514, 517.)

Eri maiden toteuttamia hallinnon uudistuksia ei ole syytä tulkita jollain lailla pakotettuina, tai edes esimerkkeinä jonkun ajattelutavan väistämättömistä seurauksista. Kyse on sellaisten toimijoiden diskurssiivisen toiminnan tuloksesta, jotka olisivat voineet toimia toisinkin (Knights & Morgan 1991, 254). Olennaista on pohtia miksi he eivät toimineet toisin. Tässä lähdetään siitä, että maita ja avaintoimijoita yhdistävällä monikansallisella diskurssilla on ollut merkittävä vaikutus. Hallinnon uudistamista koskevaa monikansallista diskurssia erityisesti 1990-luvulla ilmentävät parhaiten OECD:n julkista hallintoa ja johtamista käsittelevät julkaisut (esim. OECD 1990; 1993a; 1993b; 1993c; 1995a; 1996; 1997a), OECD:n ja EU:n yhteisen SIGMA:n julkista hallintoa ja johtamista käsittelevät julkaisut (esim. OECD 1995b; 1997b; 1997c), sekä muun aineiston ohella myös OECD- ja SIGMA-raportteja hyödyntävät vertailevat sekä muut tutkimukset (esim. Hyyryläinen 1999; 2012; 2013; Pollitt 2002; Pal 2009a; 2009b; 2012; Pollitt & Bouckaert 2011; Dimitrakopoulos & Passas 2012). Valtaosaltaan päähuomion mainituissa teksteissä saavat konkreettiset hallinnon uudistamisideat. Jonkin verran on myös saatavilla tarkempaa tietoa myös siitä millaisia konkreettisia muotoja hallinnon uudistamisesta käytävä kes-

kustelu saa OECD:n ruohonjuuritasolla (esim. Lerdell & Sahlin-Andersson 1997; Pal 2012).

Tarkastellun aikakauden osalta hallinnon uudistamista koskevia tekstejä on todella paljon. Kaikkiin perehtymisen sijaan on järkevämpää kääntää huomio siihen miksi merkityksellisiä tekstejä löytyy niin merkittävä määrä. Huomio kääntyy tällöin merkityksellisen diskurssin mahdollistaneisiin olosuhteisiin, genealoggiaan (Knights & Morgan 1991, 254). Hallinnon uudistamisen osalta huomio kohdistuu tässä artikkelissa niiden olosuhteiden tarkasteluun, jotka vaikuttivat siihen että hallinnon uudistukset eri maissa muodostuivat toisiaan muistuttaviksi. 1990-luku oli sellainen ajanjakso, jolloin OECD esimerkiksi oli poikkeuksellisen aktiivinen hallinnon uudistamisessa. NPM antoi uudistamiselle suuntaviivat, mm. sosialistisen blokin purkautuminen hyvän syyn. Vaikka OECD:n hallintopoliittinen järjestelmä on edelleen olemassa, into hallinnon uudistamiseen ei ole sen puitteissa samalla tasolla (esim. Cui 2005). Tässä tarkastellaan siis ajanjaksoa, joka joiltain osin on ollut poikkeuksellinen. Se jätti perinnökseen uudenlaisen hallinnon uudistamistavan. Tulevat ajat näyttävät palaako uudistamisaktiivisuus koskaan samalle tasolle kuin 1990-luvulla.

Hallinnon uudistaminen monikansallisen diskursiivisen toiminnan tuloksensa on parhaiten ymmärrettävissä omaksuttaessa diskursiivisen institutionalismin näkökulma. Se on syntynyt käsitteelliseksi sateenvarjoksi lähestymistavoille, joita yhdistää ideoiden ja diskurssien vakavasti ottaminen poliittisten, hallinnollisten ja organisatoristen ilmiöiden selittämisessä. Diskursiivisen institutionalismin voi ymmärtää rationaalisen valinnan, historiallisen institutionalismin ja sosiologisen institutionalismin rinnalla neljäntenä uutena institutionalismina. Ei olisi myöskään väärin katsoa sen perustuvan kolmeen muuhun uuteen institutionalismiin niin pitkälle, ettei sen näkeminen uudeksi muodoksi olisi vielä perusteltua. Eräissä kohdin diskursiivisen institutionalismin suunta on kuitenkin aikaisemmasta poikkeava. Se antaa sisäsyntyiselle muutokselle isomman roolin kuin kolme muuta uuden institutionalismin muotoa. Vakiintuneemmat uudet institutionalismit selittävät yleisesti jatkuvuutta muutoksia paremmin. Ne kaikki myös kohtelevat instituutioita primääristi toiminnan rajoitteina. Muutoksen ne näke-

vät suurimmalta osin yllättävien ulkopuolisten tekijöiden tuoman murrostilan aiheuttamana. Rationaalinen valinta keskittyy rationaalsiin toimijoihin, jotka noudattavat preferenssejään ja intressejään jonkinlaisen kalkyloinnin logiikan mukaisesti. Sosiologisen institutionalismin logiikka on lähinnä sopivuuden logiikkaa, jossa määrääviä tekijöitä ovat vallitseva kulttuuri ja yhdessä muodostetut mallit ja normit. Historiallinen institutionalismi puolestaan keskittyy esimerkiksi rutiineissa ja riippuvuuksissa ilmenevään polkuriippuvuuksien logiikkaan. (Schmidt 2008; 2010; 2012; uuden institutionalismin muodoista ks. myös Premfors 1998).

Diskursiivinen institutionalismi ei muodosta sisäisesti yhtenäistä kokonaisuutta, vaan sen sisällä on toisistaan eroavia suuntauksia. Tämän artikkelin teeman kannalta tärkein suuntaus korostaa diskurssin koordinoivia piirteitä ja ymmärtää keskeiset toimijat episteemisinä yhteisinä tai neuvonantoon keskittyvinä verkostoina. Muutos lähtee tästä episteemisestä yhteisöstä, instituutioiden sisältä käsin. Maiden toisiaan muistuttavat hallinnon uudistukset voivat suurelta osin johtua siitä, että niillä on toisiaan muistuttavat episteemiset oletukset toimintaympäristöstään, keskeistä toimijoista ja näiden identiteeteistä sekä toimintaan vaikuttavista normeista ja ideaaleista (Alasuutari & Qadir 2014). Käsitystä maailmasta, sekä toivottavia politiikkatoimia, koskeva episteeminen diskurssi nousee tällöin merkittävään rooliin (emt. 80). Tässä artikkelissa lähdetään siitä, että episteeminen yhteisö on samalla diskursiisyhteisö, jolla on yhteisiä tavoitteita, yhdistäviä kommunikatiivisia mekanismeja sekä joukolle tyypillistä, sitä muista joukoista erottavaa, sanastoa, jonka hallintaa joukon jäsenyys edellyttää (Swales 1990, 24–27). Hallinnon uudistamisessa tällainen episteeminen diskursiisyhteisö on ollut olemassa monikansallisena diskursiisyhteisönä, jonka institutionaalisten puitteiden olennaisen osan muodostavat OECD ja eräät muut julkisen sektorin uudistamisesta kiinnostuneet kansainväliset organisaatiot (organisaatioiden kokonaisuudesta ks. Pal & Ireland 2009).

Diskursiivisen institutionalismin institutionalismi näkyy siinä, että tutkijat eivät tyydy tutkimuksissaan vain puheen ja tekstien analyysiin, vaan nostavat aina esille myös institutionaaliset puitteet, joiden puitteissa ideoista kommunikoi-

daan. Diskursseja ja instituutioita ei tällöin käytetä selittämään ilmiötä yksinään, vaan nimenomaan vuorovaikutuksessa keskenään (ks. esim. Maguire & Hardy 2006). Diskursiivisen institutionalismin keskeinen oletus on se, että instituutiot sekä rajaavat osallistuvien toimijoiden toimintaa, että tarjoavat sille mielekkäät puitteet (Schmidt 2010, 3–4). Institutionaalinen ympäristö määrittää millä tahoilla, ja millä tavoin, on sellainen asema, että näiden tuottaman diskurssi on merkityksellinen (Schmidt 2008, 312, ks. von Gliszczyński 2011, 7). Parhaimmillaan diskurssi on institutionaalisessa ympäristössään sekä kognitiivisesti että normatiivisesti vaikuttavaa, oikealla tavalla, oikealle yleisölle ja oikeaan aikaan suunnattua (Schmidt emt.).

### IDEOIDEN SIIRTYMINEN HALLINNON UUDISTAMISESSA

Temaattisesti monikansallinen hallinnon uudistamiskurssi voidaan liittää ideoiden ja innovaatioiden siirtymistä koskevaan tutkimustraditioon. Tämän ydinhaasteita on pohtia sitä missä määrin toisilta peräisin olevia uudistamisideoita voi omaksua oman hallintojärjestelmän uudistamisessa? Samaten suuntauksen puitteissa pohditaan sitä missä määrin toisilta omaksuttu uudistus pysyy samana kun sen omaksumisen kulttuurinen ja institutionaalinen konteksti on toinen? Christopher Pollitt (2003) tarjoaa mielenkiintoisen asetelman näiden kysymysten aukaisemiseen pohtimalla ideoiden siirtymistä muutamien yksinkertaistavien oletusten kautta, pyrkien samalla osoittamaan sen mikä niissä ei vastaa toisilta omaksumisen todellisuutta. Oheinen taulukko 1 tiivistää hänen keskeiset näkökohtansa alkuperäiseen tekstiin väljästi perustuen.

Ensimmäinen yksinkertaistava oletus lähtee siitä, että hallinnon uudistamisideat ovat yksinkertaisia ja ymmärrettävissä suuremmitta ponnistuksista. Tämä on osin totta, sillä useat uudistamisideat tarjotaan ymmärrettävien ja iskevien otsikoiden alla. Esimerkiksi agensifikaation leviämisen kannalta avainasemassa olivat Iso-Britannian Next Steps-virastot ja laitokset, joista sai hyvän mallin omaksuttavaksi. Muiden muassa Alankomaat tarttuivat tähän malliin nopeasti, jo Britannian agensifikaatiokehityksen alkumetreillä. Siksi pä edelleen kehittyvää uudis-

tamismallia voitu Alankomaissa koskaan seurata sellaisenaan. Alankomaiden virastot ja laitokset eivät siksi ole täysin yhdenmukaisia Next Stepsien kanssa näennäisestä samanlaisuudesta huolimatta. Sama tilanne on tuttu monissa muissakin nopean aikataulun omaksumistilanteissa. Koska mallia alkuperämaassakin vasta kehitellään, eikä kokemuksia sen käytöstä vielä ole, sitä seurataan ilman kunnan ymmärrystä siitä mistä siinä varsinaisesti on kyse. Käytännössä yksinkertainen ja ymmärrettävissä oleva hallinnon uudistamisidea on kaikkea muuta. (Pollitt 2003, 124–25.)

Toinen yksinkertaistava oletus lähtee siitä, että uudistamista edellyttävät hallinto- ja johtamistehtävät ovat myös yksinkertaisia ja helposti ymmärrettäviä. Tämäkin on osin totta. Karkeasti kuvaten kaikissa maissa ja kaikissa organisaatioissa joudutaan tekemään samat asiat kutakuinkin samalla tavalla. Toisista maista voi ilman muuta oppia, samoin yksityisen sektorin tavasta tehdä samoja asioita. Kuitenkin toiminnan tavoitteet ovat usein vaikeasti hahmotettavissa. Monet tehtävät myös määrittävät osana kunkin maan tai organisaation kontekstia. Ei siksi ole automaattisesti selvää, että toisilta omaksuttu hallinnon tai johtamisen uudistus pyrkii ratkaisemaan samaa ongelmaa toisenlaisissa kontekstissa. (emt. 126–27.)

Kolmannen yksinkertaistavan oletuksen mukaan hallinnon uudistuksia koskeva tiedonsiirto on nopeaa ja mutkatonta. Tieto uudistuksista siirtyy tämän päivän maailmassa nopeasti maasta toiseen, joten tämä oletus ei ole vailla perusteita. Käytännössä jokainen uudistus on vaativa ja monivaiheinen oppimisprosessi, joka vaatii aikaa. Vaikka toisten uudistuksista saadaan nopeasti ensitiedot, ne eivät ole kaikkien avaintoimijoiden käytössä saman tien. Tämän eteen täytyy tehdä runsaasti työtä. Erityisen pitkiä prosesseja ovat kulttuurimuutoksia tavoittelevat uudistukset, jotka muutenkin haastavat hallintopolitiikan ja siitä päättävät. Päättäjiltä edellytetään tällöin malttia odottaa uudistuksen tuloksia esimerkiksi yli hallitusten vaihdosten. Kaikkien maiden poliittisissa kulttuureissa tämä ei ole juurikaan mahdollista. (emt. 127–28.)

Neljännän yksinkertaistavan oletuksen mukaan toisilta omaksuminen perustuu maiden omaan tahtoon tehdä tai jättää tekemättä mitä itse haluavat hallintonsa uudistamiseksi.

Taulukko 1: Toisilta omaksumisen yksinkertaistavat oletukset ja todellinen tilanne

Yksinkertaistava oletus	Todellinen tilanne
Hallinnon uudistamisideat ovat yksinkertaisia ja ymmärrettäviä	Hallinnon uudistamisessa yksinkertaista on usein vain iskevä otsikko, sen alla sisältö vaihtelee runsain mitoin. Ei ole automaattisesti selvää, että samalta näyttävät hallinnon uudistukset ovat samoja.
Uudistamista vaativat hallinto- ja johtamistehtävät ovat yksinkertaisia ja ymmärrettäviä	Toiminnan tavoitteet eivät aina ole selkeitä. Uudistamisen kohteena olevat tehtävät määrittävät osana laajempaa kulttuurista kontekstiaan. Toiselta omaksuttu hallinnon uudistamisidea ei toimi samalla tavalla eri järjestelmässä.
Tiedonsiirto on nopeaa ja mutkatonta	Jokainen hallinnon uudistus on käytännössä monivaiheinen oppimisprosessi, joka ottaa aikaa. Aikaa kuluu erityisen runsaasti silloin kun pyritään kulttuurimuutoksiin.
Omaksuminen on vapaaehtoista	Kulttuuriset yhteydet vaikuttavat aina hallinnon uudistusten omaksumiseen. Valtioiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen kaventaa niiden mahdollisuuksia harjoittaa omaehtoista hallintopolitiikkaa. Esimerkiksi OECD:n kautta välittyvä monikansallinen hallinnon uudistamisdiskurssi luo valtioille painetta toteuttaa samoja uudistuksia.
Omaksuminen ja tiedonsiirto ovat yksisuuntaisia, yhdeltä luovuttajalta yhdelle hyödyntäjälle kulkevaa	Käytännössä uudistamisideat tulevat erilaisten välittävien mekanismien kautta. Jäsenyys esimerkiksi Euroopan unionissa ja OECD:ssa merkitsee sitä, että valtioita arvioidaan ja neuvotaan koko ajan myös näiden organisaatioiden toimesta. Osapuolia on siksi enemmän kuin yksittäiset luovuttaja ja hyödyntäjä.
Luovuttajat ja hyödyntäjät puhuvat uudistuksista samoin termein, ymmärtäen termit samoin	Eri maissa samat termit ymmärretään suhteessa kunkin maan omaan järjestelmään. Saman termin käyttäminen ei takaa yhteismitallisuutta. Se saattaa jopa luoda illuusion yhteismitallisuudesta.

Periaatteessa maat vastaavat itse hallintopolitiikastaan. Käytännössä tilanne on monimutkaisempi. Globalisaation ja integraation prosessit ovat lisänneet eri maiden keskinäistä riippuvuutta toisistaan. Mailla on aikaisemminkin ollut tiiviit yhteydet naapureihinsa. Tämä läheisyys on näkynyt myös niiden hallintojärjestelmissä ja niiden uudistamisessa. Naapurimaiden uudistuksissa on siksi yhdenmukaisuutta lisääviä piirteitä. Kun hallinnon uudistaminen on noussut globaalille ja eurooppalaiselle agendalle, on syntynyt uusi maiden hallintopoliittista päätöksentekoa velvoittava elementti. Eri valtioilla on paineita toteuttaa samansuuntaisia uudis-

tuksia kuin ne maat toteuttavat, jotka tavalla tai toisella kuuluvat samaan viiter ryhmään niiden kanssa. Jäsenyys esimerkiksi OECD:ssa ja EU:ssa velvoittaa käytännössä toimimaan tietyllä tavalla, vaikkei tämä velvoite usein ehdoton ja virallinen olekaan. (emt.128–29.)

Viidennen yksinkertaistavan oletuksen mukaan omaksuminen on kahden kauppa, jossa on yksi luovuttaja ja yksi omaksuja. Kun Alankomaat omaksuivat brittien virastot ja laitokset osaksi omaa hallintojärjestelmäänsä, niin periaatteessa tässä operaatioissa Iso-Britannia oli luovuttaja ja Alankomaat omaksuja. Käytännössä selvää on vain se, että idea sopimusohjatuista virastoista

ja laitoksista omaksuttiin Iso-Britannian mallista. Varsinainen idean siirtyminen ja omaksuminen on pitkälti hämärän peitossa. Siitäkin on vaikea sanoa missä määrin idea oli ”brittiläinen” kun kerran virastot ja laitokset mm. Ruotsin ja Suomen hallintojärjestelmiin olivat kuuluneet maailman sivu. Oliver James (2001) nostaa esille brittiläisen mallin merkittävänä vaikutteena myös yritysten divisioonarakenteen (M-form), jota erityisesti amerikkalaisomisteiset suuryhtiöt olivat hyödyntäneet jo pitkään.

Kuudennen yksinkertaistavan oletuksen mukaan niin luovuttajat kuin omaksujat puhuvat kyseenä olevista asioista samoin termein ja samoin sisällöin. Termien osalta näin on jossain määrin, mutta niiden merkitysten osalta on suurempia epäilyksiä. Pollitt käyttää esimerkkinä omia kokemuksiaan mm. Suomen hallinnon kehittämisen asiantuntijana. Tämän kokemuksen myötä hänelle kävi ilmi, että esimerkiksi virastoista ja laitoksista puhuttaessa jokaisella valtiolla on omaan hallintojärjestelmään ja sen traditioon liittyvä merkityksensä. Termi voi olla englanniksi puhuttaessa sama, mutta merkitys ei välttämättä ole.

### MONIKANSALLINEN DISKURSSI NPM:IN KUKOISTUSKAUTENA

Usein hallinnon uudistukset perustellaan viittaamalla siihen mitä jossain muualla on tehty. Eri maiden on ollut vaivattominta omaksua hallinnon uudistusideoita naapurimaistaan, koska näihin on olemassa tiiviit yhteydet. Tieto toteutetuista uudistuksista on siksi ollut nopeasti käytettävissä uudistamisargumenttien lähtökohtana. Naapurimaiden välillä on usein muutenkin uudistusten omaksumista helpottavia kulttuurisia yhdenmukaisuuksia. Esimerkiksi Suomella on tästä syystä pitkä perinne mallin katsomiseen Ruotsista (Karvonen 1981). Nimenomaan 1980- ja 1990-lukujen hallinnon uudistukset olivat kuitenkin taitekohta, jolloin Ruotsi sai luovuttaa esikuva-asemansa Suomen uudistuksissa asemansa muille maille.

Euroopassa hallintoideoiden omaksumisen merkittävimpänä lähteenä NPM:n kukoistuskautella oli Margaret Thatcherin ja John Majorin hallitusten johtama Iso-Britannian hallintopolitiikka. Muutkin anglosaksiset maat näyttivät mallia muille omaksumalla NPM-

piirteitä hallintopolitiikkaansa (ks. esim. Savoie 2010). USA:ssa merkittävintä oli tältä osin Reaganin hallintokausi, mutta vielä Clintonin hallinnon aikana varapresidentti Gore oli aktiivinen hallinnon uudistajana varsin NPM-tyyppisellä agendalla. Kanadassa NPM-ideoita hyödyntäviä uudistuksia johti näkyvästi pääministeri Mulroney, Australiassa tällä asialla olivat muun muassa pääministerit Hawke ja Keating ja Uudessa Seelannissa näkyvimmin työväenpuolueen tuolloinen puheenjohtaja, pääministeri Lange. NPM hallinnon uudistamisdoktriinina oli kutakuinkin sitä, mitä nämä maat 1980- ja 1990-lukujen aikana tekivät julkisen hallintonsa uudistamiseksi. Nimekkäimmät NPM-tutkijat ovat myös näistä maista kotoisin. Vaikka heillä nyt on vankka kansainvälinen maine, sen alku oli usein oman maan kehityspiirteiden kuvaaminen omalla kielellään.

1990-luvun loppuun mennessä vilkkain NPM-uudistusten omaksuminen oli länsimaissa taittunut. Tähän mennessä Allen Schick oli jo ehtinyt varoitella kehittyviä maita olemaan omaksumatta NPM:a uudistustensa johtolankaksi (Schick 1998). Hän oli erityisesti Uuden Seelannin hallinnon uudistusten tuntija, jota huolestutti erityisesti sopimuksiin perustuvien tilaaja-tuottaja-järjestelyiden toimivuus kehittyvien maiden kontekstissa. Suboptimointi, julkisen eetoksen heikentyminen, professionalismin heikentyminen ja vain sopimuksiin kirjattuihin piirteisiin kaventuva vastuullisuus olivat Schickin kuvaamia mahdollisia ongelmakohtia. Pierre ja Rothstein (2011, 131) menevät vielä häntä pidemmälle todetessaan NPM-ideoihin perustuvien uudistusten toimivan vain siellä missä on vakaasti ”weberiläinen” universalismia, persoonattomuutta ja puolueettomuutta korostava käsitys siitä kuinka valtio tulee organisoida.

Ongelmistaan huolimatta NPM tunkeutui ainakin länsimaissa joka puolella, ylittäen mutkattomasti kielellisiä ja kulttuurisia raja-aitoja. Aina kansallisten uudistusten kansainvälisiä tai monikansallisia vaikutteita ei ole voinut tunnustaa ongelmitta (esim. Lafarge 2012; ks. myös Pollitt & Bouckaert 2011, 10–11). Anglosaksisten ja omien mallien erot ovat myös nousseet hyvin tutkimuksessa esille (esim. Kickert 1997, 746). Tähän on varmasti myös hyvät perusteet, sillä omaksuttu sulautuu kussakin maassa osaksi olemassa jo olevaa. Esimerkiksi Irlannissa omaksu-



tun agensifikaation motiiviksi on luettu myös maan sisäiset tekijät NPM-ideoiden rinnalla (Hardiman & MacCarthaigh 2011, 61). Myös pohjoismaissa NPM sekoittui edeltäneisiin vaihteluihin jossain määrin spesifinä uusweberiläisenä mallina (Pollitt & Bouckaert 2011, 19).

Eri maat toteuttivat hallinnon uudistuksia, joissa korostuivat asioiden johdettavaksi tekeminen, suurten budjettien pilkkominen pienemmiksi tulosityksiköittäin, sisäiset ja ulkoiset markkinajärjestelyt niihin kuuluvine kilpailuasetelmineen, tehokkuuden ja taloudellisuuden korostaminen sekä julkisjohtajien suurempi taloudellinen ja toiminnallinen vastuu (Hood 1991; Hood & Jakson 1991). Mainittuja piirteitä noudattavien hallinnon uudistusten lähteenä oli kiistatta NPM, vaikkei se kokonaan maiden kehityspiirteiden samanlaisuutta voikaan selittää. NPM:n itsensä teorialähteet muodostuivat managerialismista ja lähinnä rationaalisen valinnan uutta institutionalismia edustavista julkisesta valinnasta, transaktiokustannusteoriasta ja päämies-agenttiteoriasta. Managerialismi korosti sitä, että aikaansaava johtaminen, hyvin toimivat organisaatiot ja säästeliäs resurssien käyttö ovat hallinto- ja palvelutoiminnan ydinhaasteita. Julkinen valinta korosti kilpailun hyödyllisyyttä myös julkisessa toiminnassa. Päämies-agenttiteoria avasi rationaalisten toimijoiden ohjaamiseen liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita. Transaktiokustannusteorian keskeinen anti oli puolestaan huomio toiminnan kustannusten tunnistamiseen valinnat ratkaisevana tekijänä. (Hyyryläinen 2004, 173–76.)

### **OECD:N PUMA JA GOV MONIKANSALLISEN HALLINNON UUDISTAMISDISKURSSIN KESKIÖSSÄ**

NPM:n kukoistuskaudella ideat syntyivät ja levisivät kansainvälisten organisaatioiden puitteissa realisoituvan diskurssin myötävaikutuksella. Sellaista ei käytännössä ollut ennen kuin julkisen sektorin toiminta nousi tiettyjen kansainvälisten organisaatioiden agendalle, yleensä talouden toiminnan keskeiseksi reunaehdoksi ymmärrettyinä. Hallinnon uudistusideoiden levittäjänä 34:n maailman rikkaimpiin kuuluvan valtion OECD on ollut merkittävin monikansallinen instituutio. Jäsenvaltioiden ohella noin 100 muuta maata on jollain tavoin sen

toiminnoissa mukana. Ainakin 40 000 virkamiestä vierailee Pariisissa vuosittain (Pal 2009a, 1078). Osa vierailee siellä satunnaisesti, mutta merkittävä osa osallistuu säännöllisesti jonkin OECD:n organisaatioon kuuluvan erityisalan yhteistyöelimen toimintaan (ks. esim. Lerdell & Sahlin-Andersson 1997, 65–73). NPM:n leviämisen kannalta nämä ovat avainasemassa.

Tutkijoilla on omat yhteistyöjärjestelyt, joissa hallinnon uudistamisideoita koskeva diskurssi käy vilkkaana koko ajan. NPM ei kuitenkaan olisi edennyt niin nopeasti ja laajalle jos tämä olisi tapahtunut vain tutkijaverkoston välityksellä. NPM:n leviäminen on ollut eniten riippuvainen siitä mitä käytännön toimijoiden verkostoissa on tapahtunut. OECD:n ohella tällaisia mahdollisuuksia on syntynyt esimerkiksi Euroopan unionin, Kansainvälisen valuuttarahaston, Maailmanpankin ja vaikka Yhdistyneiden Kansakuntien ja sen alaisten organisaatioiden parissa. Vaikka näillä usein on vahvempia keinoja jäsentensä ohjaamiseen kuin OECD:lla, joka joutuu tyytymään pehmeisiin hallintakeinoihin diskursiivisine ja monitoroivine mekanismeineen, nimenomaan OECD:n hyvät käytänteet ovat tulleet otetuksi huomioon jäsenvaltioiden omissa päätöksissä (Mahon 2009, 183–84).

Aluksi viisivuotiskaudeksi vuonna 1990 perustettu Public Management Committee (PUMA), joka on nykyisin osa laajempaa direktoraattia, Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV), on ollut OECD:ssa avainasemassa hallinnon uudistamisen edistämiseksi. Sen taustana on aikaisempi komitea, TECO, joka avusti jäsenvaltioiden modernisoitumista rahallisesti. Myös OECD:n ja EU:n yhteinen hanke Support for Improvement of Governance and Management, (SIGMA) on ollut merkittävässä roolissa 1990-luvulla postsosialististen järjestelmien kehittämisessä sellaiseen kuntoon, joka mahdollisti niiden liittymisen EU:n jäsenvaltioiksi. GOV:ssa ei enää ole samanlaista innostusta kuin PUMA:ssa oli erityisesti 1990-luvulla, mutta sen toiminnan perusidea on edelleen sama. Se edistää tärkeiksi katsomiaan teemoja luomalla ja tukemalla jäsenvaltioiden toimijoiden verkostoja ja julkaisee selvityksiä ja tutkimuksia, joilla raportoidaan useimmiten vertailevalla tavalla hallinnon uudistamisideoista eri maissa. SIGMA on myös edelleen olemassa, mutta koska useimmat siinä

alun perin olleista maista ovat jo EU:n jäseniä, kohteena oleva maajoukko on vaihtunut. (Lerdell & Sahlin-Andersson 1997; Cui 2005; Pal 2006; 2007; 2009a; 2009b; OECD 2014.)

GOV:ssa hallinnon uudistamisdiskurssi keskittyy muutamaa suurempaan teemaan. Tällä hetkellä tällaisia teemoja ovat budjetointi ja julkinen kulutus, julkisen sektorin innovaatiot ja sähköinen hallinto, julkiset työsuhteet ja johtaminen, julkinen talous ja talouspolitiikka, aluekehitys, sääntelypolitiikka ja riskienhallinta. Teemojen edistämistä varten on kolme komiteaa. PUMA:n toimintaa GOV:ssa jatkaa Public Governance Committee (PGC). Aluekehittäminen kuuluu Territorial Development Policy Committee'lle. Kolmas komitean nimeä kantava elin, Regulatory Policy Committee oli vielä jonkun aikaa sitten muiden komiteoiden ulkopuolinen työryhmä, jossa istui hallinnosta ja kaupasta vastaavien komiteoiden edustajia. Nimemuutos kertonee tämän alueen kysymysten vahvistumisesta OECD:n agendalla. (OECD 2013.)

Eri teemojen edistäminen on pitkälti GOV:n sihteeristön työpanoksen varassa. Useimmat jotka puhuvat GOV:sta, tarkoittavatkin sillä varsinaisesti GOV:n sihteeristöä. Sihteeristö fasilitoi muiden tehtäviensä ohella pysyvien, säännöllisesti kokoontuvien työryhmien ja verkostojen sekä ad hoc-tyyppisten elinten toimintaa. Ulospäin isoimpana näistä näkyy Working Party of Senior Budget Officials, jonka alaisuudessa toimii kolme talousasioihin keskittyvää verkostoa Network on Financial Management, Network of Parliamentary Budget Officials ja Network on Performance and Results. Näiden vahva asema on perintöä NPM:n kukoistuskauden aikaisesta PUMA:sta, jossa tehokkuuden tavoittelu oli kiistaton johtoteema. Network of Senior Officials from the Centres of Government edustaa keskushallinnon korkeiden virkamiesten ääntä jäsenvaltioissa. Jäsenenä tässä on pääministerien kanslioiden johtoa ja esim. valtio-sihteeireitä. Sen jäsenet joutuvat toimenkuvansa takia katsomaan asioita koko järjestelmän tasolla. Tällöin mm. hallintojärjestelmien ja niiden uudistusten koordinoinnin kaltaiset kysymykset vaativat tämän ryhmän huomiota. Network on Public Employment and Management pohtii työsuhteisiin, henkilöstön asemaan ja johtamisen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Verkosto

ei järjestä kovinkaan useita konferensseja muiden tapaan, vaan keskittyy tapaustutkimuksiin, kyselyihin, arvioihin ym. maita koskevan vertailutiedon tuottamistapoihin. Uudempia, mutta toki jo OECD:ssa vuosia näkyneitä, yhteistyöelimiä edustaa Network on Public Sector Integrity, joka pyrkii edistämään eettisyyttä ja integriteettiä julkisessa toiminnassa. Network on E-Government puolestaan edustaa sähköisen hallinnon haasteiden huomioimista osana julkisen toiminnan uudistamista ja uudenlaisen toimintamuotojen hakemista. Se mm. arvioi jäsenvaltioiden sähköisen hallinnon kehittämisen ohjelmia ja ylläpitää sähköisen hallinnon käytäntöjä kuvaavaa tietokantaa. (OECD 2013; Pal 2009b, 5–6.)

Territorial Development Policy Committeeen sisäinen rakenne on huomattavasti PGC:n rakennetta yksinkertaisempi. Sillä on erikseen pysyvät työryhmät urbaanien alueiden (Working Party on Territorial Policy in Urban Areas) ja maaseutualueiden (Working Party on Territorial Policy in Rural Areas) kehittämiseen. TDPC:n kolmas pysyvä työryhmä, Working Party on Territorial Indicators, keskittyy tuottamaan aluekehitystä valottavia tilastoja ja indikaattoreita kehittämistyön ja tutkimuksen tarpeisiin. (OECD 2013; Pal 2009b, 6–7.)

OECD:n vahva rooli hallinnon uudistamisessa liittyy julkisen hallinnon ja talouden keskinäiseen riippuvuuteen. Taloudellista toimintaa edistävänä järjestönä OECD:n on ollut syytä olla kiinnostunut yhteiskunnan instituutioiden kehittämisestä, sillä talous toimii väistämättä niiden muodostamissa puitteissa. Siksi se on ollut aktiivinen hallintopolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Koska talous on kehittynyt aikaisempaa kansainvälisemmäksi ja monikansallisemmaksi, myös muuan muassa OECD:n kautta kanavoitunut hallinnon uudistamisdiskurssi on ollut niin pitkälle kansainvälistä ja monikansallista diskurssia.

#### **OECD:N VAIKUTUKSEN KANAVAT JA VAIKUTTAVUUS**

OECD:n vaikuttamisen keinoarsenaali koostuu lähes yksinomaan pehmeistä instrumenteista. Joitain kovempia keinoja on käytettävissä, mutta niitä ei juuri ole käytetty. Tarvetta tällaiseen ei ole ollut, koska muutenkin saadaan aikaiseksi

Taulukko 2: OECD:n ”pehmeät” instrumentit hallintopoliitikassa

Instrumentti	Kuvaus
Tutkijoiden ja virkamiesten erilliset ja yhteiset seminaarit.	OECD järjestää ja tukee monia seminaareja, joissa käsitellään sen agendalla olevia kysymyksiä.
Ministereiden, korkeiden virkamiesten ja asiantuntijoiden seminaarit.	Erona tavallisiin seminaareihin se, että osallistujat ovat korkeita virkamiehiä tai ministereitä.
Virkamiesvaltuuskuntien vierailut toisissa maissa näiden uudistuksiin tutustumassa..	Tutustuminen ”parhaisiin käytänteisiin” paikan päällä ja kollegiaaliset keskustelut vastaavia tehtäviä hoitavien virkamiesten kanssa.
Maaraportit, joissa arvioidaan eri maiden suoriutumista agendalla olevan teeman suhteen.	Antavat selkeitä suosituksia tilanteen korjaamiseksi niille maille, jotka eivät pysty samaan kuin muut jossakin kysymyksessä.
Lehdet, uutislehdet, politiikkatiedotteet.	Eryteisesti ”parhaiden käytänteiden” levittäminen muihin maihin.
Virkamies- ja asiantuntijaverkostojen muodostaminen ja fasilitointi.	OECD:n pysyvät ja ad hoc-tyyppiset elimet, joiden toimintaa sihteeristö avustaa.
Ohjeiden antaminen sellaisissa asioissa, joissa toiminta on vapaaehtoista.	Esimerkiksi eettiset ohjeistot, joilla pyritään yhdenmukaistamaan käytäntöjä eri maissa.
Päättäjiä auttavien ohjeiden, tarkistuslistojen ja viitekehysten antaminen.	Valmiit mallit siitä mihin pitää kiinnittää huomiota tiettyä asiaa pohdittaessa.
Arviot (surveys) valtioista ja niiden käytännöistä.	Yhdenmukaistavalla asetelmalla toteutetut arviot siitä miten eri maat ovat edenneet agendalla olevien kysymysten osalta.
Tietokannat ja indikaattorit.	Kerätyn laadullisen ja määrällisen informaation varastot, jotka ovat käytettävissä päätöksenteon tukena ja tutkimukseen.

toivottu ohjausvaikutus. Pal (2009a, 1064) nostaa pehmeinä instrumentteina esille standardit, informaation jakamisen hyvistä käytänteistä, tiettyjen teemojen tuomisen agendalle ja myös huonojen esimerkkien esiin nostamisen. Kaikkia näitä on hyödynnetty eri maiden toimintojen nostamisesta malleiksi muille esim. OECD:n julkaisuissa, jotka ovat tunnettuja parhaista käytänteistään.

Pal (2007, 24–25) luokittelee OECD:n käytämät ”pehmeät” instrumentit tarkemmin kymmenen pääluokkaan. Ohessa on hänen tekstiinsä perustuva taulukko 2, jota on täydennetty artikkelin kirjoittajan tarkentavin kommentein.

Parhaiden käytänteiden ohella OECD:lla on ainakin neljä niitä tukevaa vaikutusmekanismia. Mikrotason vaikutuksessa on kyse siitä, että toi-

mijoilla on mahdollisuus kohdata toisensa ja keskustella yhdessä yhteisistä haasteista. Tässä yhteydessä syntyy kollegiaalista painetta ajatella ja toimia samalla tavalla. Usein aloite jonkin kysymyksen esiin nostamiseen tulee alun perin OECD:n jäsenvaltioiden suunnasta, joten se helpottaa siihen tarttumista. Ideologisella vaikutuksella viitataan siihen missä roolissa eri toimijat näkevät OECD:n omassa todellisuudessaan. Koska OECD edustaa lähtökohtaisesti kehittyneitä talouksia ja hallintoja, siinä toimiminen luo mahdollisuuden kuulua menestyjiin. Ontologinen vaikutus näkyy siinä kuinka esimerkiksi OECD:n indikaattorit ja standardit muokkaavat tapoja ymmärtää asiat. PISA-kriteeristö koulutuspolitiikan alalla on tästä hyvä esimerkki. Se määrittelee varsin pitkälle sen

mitä pidetään hyvänä kouluna ja koulutuksena. Formatiiivinen vaikutus on pohjimmiltaan konvergenssia. Kun kaikki käyttävät samoja kriteereitä ja standardeja ohjenuoranaan, lopulta kehityspiirteet eri jäsenvaltioissa alkavat muistuttaa toisiaan. (Alasuutari 2011, 152–54.)

Osaselitys OECD:n vahvalle vaikutukselle hallinnon uudistamisessa on se, että se on pystynyt pehmentämään ideologisesti hyvinkin vahvoihin näkökohtiin perustavat hallinnon uudistamisideat pehmeämpään muotoon. Uudistamisideoiden omaksuminen on tullut mahdolliseksi sellaisissakin maissa, joissa ideologisesti jyrkkä muoto on mahdoton. Tällä tavalla anglosaksisten maiden vahva markkinaehtoisuus on esimerkiksi pehmentynyt asiakaskeskeisyydeksi, paremmiksi palveluiksi ja laatujohtamiseksi. Näissä ei ole samaa ideologista pyrkimystä muuttaa julkisen hallinnon perusasetelmaa kokonaan kuin anglosaksisten maiden hallintopolitiikoissa alun perin. Vastaavalla tavalla virkamiestyön perusteiden selkeää privatisoiminen anglosaksisissa maissa on pehmentynyt esimerkiksi henkilöstöjohtamisen joustavoittamiseksi ja jonkinlaisiksi suoritusperustaisen palkkauksen muodoiksi. Tällöin ne ovat tulleet mahdolliseksi omaksua sellaisissa maissa joissa ei ole haluttu luopua virkamiesten erityisasemasta työmarkkinajärjestelmässä. (Eymeri-Douzans 2011, 13.)

### OECD KÄYTÄNNÖN TOIMIJOIDEN PROJEKTINA

Käytettävissä ei juuri ole kuvauksia siitä miten OECD:n eri toimielimet varsinaisesti toimivat. Lerdell ja Sahlin-Andersson (1997, 39–45) saivat tilaisuuden osallistua kaksipäiväiseen PUMA:n komiteaistuntoon ja haastatella siihen osallistuvia virkamiehiä. Heidän tutkimuksensa perusteella voidaan tehdä havaintoja, joita muiden esiintuomat näkökohdat sitten täydentävät. Kyseisessä komiteaistunnossa oli osallistujia kutakuinkin kaikista OECD:n silloisista jäsenvaltioista. Samaten tilaisuuteen osallistui joitakin muitakin ulkopuolisia tarkkailijoita. PUMA:n sihteeristön edustajat olivat myös läsnä. Kokous eteni päällisin puolin normaalin kaavan mukaan. Valittiin uusi puheenjohtaja, kuultiin raportti juuri pidetystä ministerikokouksesta, saatiin selvitys edellisen vuoden toiminnasta ja pää-

tettiin muutamasta politiikkasuosituksesta sekä seuraavan vuoden painopistealueista. Muilta osin kokous keskittyi esitysten valossa pohdiskelemaan eri maiden uudistuksia ja niistä saatuja kokemuksia. Osa esityksistä oli valmisteltu aikaisemmin, osa valittiin kokouksen aikana esitettäväksi ”lupaavina käytäntöinä”. (emt. 39.)

Keskustelu oli avoin ja epämuodollinen kollegiaalinen keskustelu. Haastatellut osallistujat kertoivat sen kehittyneen sellaiseksi kun oli opittu paremmin tuntemaan toisen sa. Epämuodollisuuden taustalla oli kuitenkin tietoisuus siitä, että kokous oli paikka tuoda oman maan kokemuksia esille ja ottaa kantaa muiden maiden kokemuksiin. Niin sihteeristö kuin osallistujat painottivat vahvasti käytännön läheisyyttä. Ei koettu sopivaksi mennä ”akateemisiin” pohdintoihin. Tässä nimienomaisessa kokouksessa tämä aiheutti näkemyseroja, koska agendalla olivat etiikkakysymykset. Niistä toiset katsoivat olevan mahdollista ja järkevää keskustella käytännön tasolla, toiset taas pitivät keskustelua ”liian akateemisena”. (emt. 39–40.)

Lerdellin ja Sahlin-Anderssonin mukaan kokous keskittyi selvästi enemmän esittelemään eri maiden uudistuksia ratkaisuina ongelmiin kuin keskustelemaan siitä mitä nämä ratkaisua kaipaavat ongelmat varsinaisesti olivat. Keskustelussa oli vahva muutoshakuinen painotus, jota perusteltiin mm. viittaamalla globalisaation vaatimaan uudenlaiseen johtajuuteen, valtiotalouksien ongelmiin ja mahdollisuuksiin ottaa oppia yksityiseltä sektorilta. Haastatellut osallistujat korostivat sitä, että eri maiden uudistusten esittelyt olivat tärkeitä siksi, että niiden avulla sai selville kenen puoleen kääntyä neuvoo saadakseen. Tässä mielessä kokous oli paikka luoda uudistamistietoa välittäviä kontakteja. (emt. 40.)

Kokouksessa kävi ilmi, että vastuu hallintopolitiikasta oli monessa maassa hankala kysymys. Kokous keskusteli juuri pidetystä ministerikokouksesta todeten siinä yhteydessä, että eri maista siihen osallistuivat eri aloista vastuussa olevat ministerit. Tässä yhteydessä eräät olivat kertoneet, ettei heidän maassaan ole edes selvää käsitystä kenelle hallintopolitiikka kuuluu. Myös kokoukseen osallistuneet virkamiehet olivat eri tahoista peräisin. Osa oli selvästi talousasioiden asiantuntijoita valtionvarainministeriöistä, toiset taas enemmän henkilöstöasioihin pereh-

tyneitä virkamiehiä. Ammatillisista ja poliittis-hallinnollisen kulttuurin taustoista johtuen kokouksessa oli myös jonkin verran erimielisyyttä siitä miten avoimesti PUMA:n materiaalia pitäisi levittää. Ongelma tiivistyi kotisivujen uudistamiseen. Toiset osallistujat näkivät PUMA:n valtioiden yhteistyöelimenä, ja katsoivat mahdolltomaksi jaella kaikkea sen piirissä keskusteltua koskevaa tietoa avoimesti. Toiset taas katsoivat, että tämä on paras tie, koska PUMA:n pitää valtioiden ohella vaikuttaa myös asianosaisten yksilöiden toimintaan. (emt. 41–43.)

## LOPUKSI

NPM:n 1970-luvun alusta 1990-luvun loppuun jatkunut kukoistuskausi poikkesi sitä edeltävistä aikakausista monella tavalla. Tilannetekijät vaikutuksellisen monikansallisen hallinnon uudistamisdiskurssin synnylle olivat suotuisampia kuin koskaan aikaisemmin. Useat maat tekivät tämän ajanjakson aikana tiliä menneisyytensä kehityspiirteiden kanssa. Esimerkiksi Suomessa 1990-luvun syvä lama katkoi hallinnon kasvuun johtaneita totuttuja ajatusmalleja ja pakotti uudistusten tekemiseen. Näkyvimmin tilinteko menneisyyden kanssa toteutui aikaisemmissa sosialistisissa maissa, joilla oli tarve ottaa paikansa läntisten maiden joukossa varsin nopealla aikataululla. Ryhtyminen suuriin hallinnon uudistuksiin oli yksi osa tätä haastetta. Mallia niihin katsottiin niistä maista, joiden joukkoon niiden oli tarkoitus päästä. Tämä oli yksi tekijä, joka ylläpiti kysyntää hallinnon uudistuksiin ja niistä käytävään monikansalliseen diskurssiin 1990-luvun aikana.

Eräänlainen tilinteko aikaisemman kehityksen kanssa realisoitui myös niiden maiden joukossa, joissa tyytymättömyys ”suurta hallintoa” kohtaan nosti siihen kriittisesti suhtautuvia poliitikkoja valtaan 1970-luvun lopusta alkaen. Margaret Thatcherin ja John Majorin konservatiivihallitukset olivat näkyvässä roolissa malleina muille maille. Sekä Thatcher että Major olivat aktiivisia hallinnon uudistajia, joiden hallintopolitiikka perustui NPM-ideoihin. Voidaan myös sanoa, että NPM sai tutkijoiden toimesta tunnistettavan muotonsa kun nämä kuvasivat teoreettisesti sitä mitä esimerkiksi Thatcherin hallitus teki käytännössä. Anglosaksiset maat olivat laajemminkin hallinnon uudistamisen

eturintamassa. Koska ne sijaitsivat eri puolilla maailmaa, niiden vaikutuspiiri oli lähtökohtaisesti varsin laaja. Näistä maista tulevien tutkijoiden tuottamat kuvaukset ja analyysit olivat nopeasti ja mittavasti jakelussa laajasti ymmärretyllä kielellä. Monikansalliselle diskurssille oli siis varsin hyvät edellytykset.

Merkityksellisen diskurssin syntyminen kannalta olennainen tekijä oli kansainvälisten organisaatioiden omaksuma rooli ja toimintatapa. OECD:n merkittävä rooli on ollut vahvimmin esillä tässä tarkastelussa, mutta hallinnon uudistusten monikansallisessa diskurssiyhteisössä on lukuisia muitakin toimijoita laajoista kansainvälisistä organisaatioista, alakohtaisien organisaatioiden ja verkostojen kautta jopa johtamiskonsultointia tekeviin organisaatioihin. Nimenomaan OECD:lle, joka näkyvimpanä organisaationa kantaa huolta läntisten talouksien hyvinvoinnista, syntyi mahdollisuus aktiivisempaan rooliin sosialistiblokin häviämisen myötä. Julkisen hallinnon ja talouden kehityksen välillä on aina ollut kohtalonyhteys. Nyt talouden kehitys, Euroopassa muun muassa Euroopan integraation syveneminen ja laajeneminen, edellyttivät byrokraattisen hallinnon perinteeseen nähden erilaisten mallien omaksumista. Mallia katsottiin laajalti yksityiseltä sektorilta, jonka käytäntöjä tuotiin NPM-ideoiden muodossa julkiseen hallintoon. Tilan löytäminen johtamiselle ja siihen kuuluvalla vastuunkantamiselle oli keskeisiä pyrkimyksiä, joissa yksityisen sektorin mallien seuraaminen näkyi.

Merkityksellisen hallinnon uudistamisdiskurssin ytimessä on ideoiden yhteinen kehittäminen ja vaihtaminen OECD:n jäsenvaltioiden välillä. Vaikkei OECD:lla käytännössä ollut järeitä keinoja velvoittamaan jäsenvaltioitaan omaksumaan NPM-ideoita hallintonsa uudistamisessa, sen diskursiiviset ja monitoroivat mekanismit riittivät tähän pääsemiseksi. Eri OECD-valtioita yhdisti tarkasteltuna ajanjaksona samansuuntaisiin hallinnon uudistamisiin päättyminen. Ideoilla on usein monia lähteitä. Tässä artikkelissa on korostettu sitä mitä erilaisissa OECD:n vaikutuspiiriin kuuluvissa virallisissa ja epävirallisissa yhteistyöelimissä tapahtui ja miten siellä käsitellyistä asioista kerrottiin eteenpäin. Samoista asioista vastaavat jäsenvaltioiden virkamiehet saivat tilaisuuden keskustella haasteistaan, ongelmistaan ja niiden

mahdollisista ratkaisuista muista maista tulevien kollegoidensa kanssa. Kun tiedetään maiden toteuttaneen erityispiirteistä huolimatta samoista ideoista ammentavia uudistuksia, niin voi perustellusti olettaa OECD:n kanavoimalla ideoiden vaihdolla olleen asiaan vaikutusta.

OECD:n tapaiset hallintopolitiikassa aktiiviset organisaatiot ovat tuoneet uuden elementin naapureilta mallia katsomisen rinnalle tai jopa tilalle. Hallinnon uudistaminen realisoitui NPM:n kukoistuskaudella aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. OECD:n parhaita käytänteitä löytyi kukaquinkin kaikista jäsenvaltioista muille kerrottavaksi. Luonnollisesti eniten eteenpäin kerrottavaa saatiin niistä maista, joissa NPM-ideoihin perustuvia hallinnon uudistuksia toteutettiin ensimmäisenä ja näkyvimmin. Koska on mahdollonta kuvitella mitään Euroopan valtiota monikansallisen hallinnon uudistamisdiskurssin ulkopuolella, tämä loi edellytykset niin imitoimille kuin ideoiden yhtäaikaiselle löytämiselle.

Kerrotun hallinnon uudistamistarinan olisi voinut kertoa toisenlaisin painotuksinkin. Kaikki maat eivät ole olleet kerrotussa monikansallisessa kehityksessä samalla innolla mukana, vaan vastavirtaan kulkijoitakin löytynee (esim. Christensen & Laegreid 2011, 8–10). NPM alkuperäisissä anglosaksisissa muodoissaan ei ole ollut kaikille automaattisesti oikea suunta, joten sitä on sekä vastustettu, että tehty siitä omia versioita. Silloinkin kun puheen ja tekstien tasolla näytetään maasta toiseen puhuvan samalla tavalla, ymmärryksen tasolla kontekstien erilaisuus luultavasti johtaa suurempaan monimuotoisuuteen. Näin ”leveällä pensselillä” ilmiöitä kuvaava ote ei voi tätä kuitenkaan tuoda kunnolla esille, joten tähän olisi syytä palata jatkossa. Asia selvennee parhaiten sellaisessa tutkimuksessa, jossa monikansallista kehitystä peilataan yksittäisen valtion näkökulmasta. Suomi sopii tällaiseksi tapaukseksi varsin hyvin. NPM ei Suomessa koskaan mennyt samalla tavalla kuin vaikka Iso-Britanniassa. Samoista malleista

on ollut kyse, mutta samaa ideologista elementtiä ei ole mukana kuin esimerkiksi Margaret Thatcherillä. Kukaan ei myöskään tiedä varmasti mitä Suomen hallinnossa olisi tapahtunut ilman 1990-luvun synkkää lamajaksoa. Se vei aikaisemmalta kasvutendenssin omanneelta hallintokäsitykseltä pohjan pois luultavasti tehokkaammin kuin NPM, luoden toki samalla myös hallinnon kasvua hillitsevien kansainvälisten mallien soveltamiseen lisää tilaa.

NPM:n kukoistuskaudella muodostunut diskursiivinen hallinnon uudistamiskäytäntö on omiaan diskursiivisen institutionalismin näkökulman laajempaan hyödyntämiseen tutkimuksessa. Toistaiseksi diskursiivinen institutionalismi on sateenvarjo erilaisille ajatuksille, joita yhdistää väljästi ideoiden ja diskurssin korostaminen. Se ei missään nimessä ole yhtä hyvin hallinnontutkimuksessa edustettuna kuin vakiintuneemmat uudet institutionalismit. Se on myös hankalammin rajattavissa kuin nämä muut uudet institutionalismit. Useimmat OECD:n vaikutuksen aikaisemmin esille nostaneet tutkijat eivät ole tehneet tätä tietoisesti diskursiivisen institutionalismin lähtökohdista käsin. Käytännössä moni tutkija tekee silti samaa kun mitä tässä artikkelissa on pyritty tekemään eli kuvaa hallinnon uudistamisideoita ja niistä käytävää monikansallista diskurssia, ja nostaa tässä tarkoituksessa esille erilaisia kanavia ja areenoita, joiden kautta monikansallinen hallinnon uudistamisdiskurssi on tullut mahdolliseksi. Vaikkei esimerkiksi OECD:n into hallinnon uudistamiseen ole juuri nyt samalla tasolla kuin NPM:n kukoistuskaudella, tässä artikkelissa kerrottu hallinnon uudistamistarina ei koske ainoastaan NPM:n kukoistuskautta. Se on samalla myös kuvaus hallinnon uudistamiskäytännöstä, joka on tullut jäädäkseen. Hallinnon uudistaminen on nyt monikansallista toimintaa, jossa uudistajien keskinäisiin yhteyksiin perustuva diskurssi on avainroolissa.

## LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti (2011). The governmentality of consultancy and competition: The influence of the OECD. Teoksessa Solinis, Germán & Baya-Laffite, Nicolas (Eds.), *Mapping-out the research-policy matrix: Highlights from the first international forum on the social science-policy nexus* (s. 147–165). Paris: UNESCO Publishing.
- Alasuutari, Pertti & Qadir, Ali (2014). Epistemic governance: An approach to the politics of policy-making. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 1(1), 67–84.
- Cheung, Anthony B.L. (1997). Understanding public-sector reforms: Global trends and diverse agendas. *International Review of Administrative Sciences*, 63(4), 435–457.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2011). Introduction. Teoksessa Christensen, Tom & Laegreid, Per (Eds.), *The Ashgate research companion to New Public Management* (s. 1–13). Farnham: Ashgate.
- Common, Richard K. (1998). Convergence and transfer: A review of globalisation of New Public Management. *International Journal of Public Sector Management*, 11(6), 440–450.
- Cui, Ying (2005). *How and why did the influence of the OECD vary over time? Research on the PUMA/GOV from an internal perspective over the last fifteen years*. Unpublished master's thesis. Erasmus University Rotterdam, Faculty of Social Sciences, Department of Public Administration. International Public Management and Policy (IMP).
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G. & Passas, Argyris G. (2012). International organizations and domestic administrative reform. Teoksessa Peters, Guy B. & Pierre, Jon (Eds.), *The Sage handbook of public administration* (s. 532–544). Los Angeles: Sage.
- Djelic, Marie-Laure & Sahlin-Andersson, Kerstin (2008). Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation. Teoksessa Djelic, Marie-Laure & Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds.), *Transnational governance: Institutional dynamics of regulation* (s.1–28). Cambridge: Cambridge University Press.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2011). NPM reforms legacy: A common praxeologic, a variety of acclimatizations, a renewed bureaucratization. Teoksessa Eymeri-Douzans, Jean-Michel & Pierre, Jon (Eds.), *Administrative reforms and democratic governance* (s. 9–26). London: Routledge.
- Goetz, Klaus H. (2001). Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1032–1051.
- Grant, David & Hardy, Cynthia (2004). Introduction: Struggles with organizational discourse. *Organization Studies*, 25(1), 5–13.
- Hall, Stuart (2001). Foucault: Power, knowledge, and discourse. Teoksessa Wetherell, Margaret, Taylor, Stephanie & Yates, Simeon J. (Eds.), *Discourse theory and practice: A reader* (s. 72–81). London: Sage.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Hood, Christopher (2007). Public management: The word, the movement, the science. Teoksessa Ferlie, Ewan, Lynn, Laurence E. jr. & Pollitt, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (s. 7–26). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher & Jackson, Michael (1991). Administrative argument. Aldershot: Dartmouth.
- Hyyryläinen, Esa (1999). Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. Acta Wasaensia No 73, Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hyyryläinen, Esa (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa.
- Hyyryläinen, Esa (2012). New Public Managementin ensimmäisen reformiaallon perintö. Teoksessa Helenelund, Jan-Erik, Luoto, Ilpo, Mäntylä, Nina & Siikavirta, Kristian (toim.), *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentlig – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi* (s. 16–28.) Acta Wasaensia 265, Oikeustiede 11, Julkisoikeus. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hyyryläinen, Esa (2013). New Public Management as a global community promoting transnational learning: Agencification as an example. Teoksessa Mariussen, Åge & Virkkala, Seija (Eds.), *Learning Transnational Learning*, (s. 196–217). London: Routledge.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin (2008). Dynamics of soft regulation. Teoksessa Djelic, Marie-Laure & Sahlin-Andersson, Kerstin (Eds.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation* (s. 247–265). Cambridge: Cambridge University Press.

- James, Oliver (2001). Business models and the transfer of businesslike central government agencies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14(2), 233–252.
- Karvonen, Lauri (1981). ”Med vårt västra grannland som förebild”: En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. Åbo: Meddelanden från stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut nr. 62.
- Kickert, Walter J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘managerialism’. *International Public Management Journal*, 4(2), 135–150.
- Knights, David & Glenn Morgan (1991). Corporate strategy, organizations, and subjectivity: A critique. *Organization Studies*, 12(2), 251–273.
- Lafarge, François (2012). France. Teoksessa Government agencies: Practices and lessons from 30 countries. Verhoest, Koen, van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert & Lægreid, Per, (s. 98–109). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lerdell, David & Sahlin-Andersson, Kerstin (1997). Att lära över gränser: En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Statens officiella utredningar 1997:33. Stockholm: Finansdepartementet.
- Löffler, Elke (2000). Best-practice cases reconsidered from an international perspective. *International Public Management Journal*, 3(2), 191–204.
- Maguire, Steve & Hardy, Cynthia (2006). The emergence of new global institutions: A discursive perspective. *Organization Studies*, 27(1), 7–29.
- Mahon, Rianne (2009). The OECD’s discourse on the reconciliation of work and family life. *Global Social Policy*, 9(2), 183–204.
- Mills, Alexandra (1999). Ethics goes global: The OECD Council recommendation in improving ethical conduct in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 58(2), 61–69.
- OECD (1990). Public management developments. Survey 1990. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1993a). Public management developments. Survey 1993. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1993b). Managing with market-type mechanisms. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1993c). Public management: OECD country profiles. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1995a). Governance in transition: Public management reforms in OECD countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1995b). Top management service in central government: Introducing a system for the higher civil service in Central and Eastern European Countries. SIGMA Papers No. 1. Paris, OECD Publishing. Saatavilla osoitteesta <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6gln4cbq-en>.
- OECD (1996). Ministerial symposium on the future of public services. Paris, March 1996. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1997a). Issues and developments in public management. Survey 1996–97. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1997b). Public service training in OECD countries. SIGMA Papers No. 16. Paris: OECD Publishing. Saatavilla osoitteesta <http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzzn-en>.
- OECD (1997c). Promoting performance and professionalism in the public service. SIGMA Papers No. 21. Paris: OECD Publishing. Saatavilla osoitteesta <http://dx.doi.org/10.1787/5kml615rm5mv-en>.
- OECD (2008). Ireland: Towards an integrated public service. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2014). Kotisivu Directorate for Public Governance and Territorial Development. Haettu sivulta <http://www.oecd.org/gov/>, 18.8.2014.
- Pal, Leslie A. (2006). Exporting policy models: The role of international governmental organizations. Paper presented at the Annual Meeting of Canadian Political Science Association, June 1–3, 2006. York University, Toronto, Canada.
- Pal, Leslie A. (2007). Inversions without end: The OECD and global public management reform. Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, Carleton University, January 19–20. Ottawa, Canada.
- Pal, Leslie A. (2009a). The OECD and global public management reform. *Hrvatska Javna Uprava*, 9(4), 1057–1089.
- Pal, Leslie A. (2009b). The OECD and global public management reform. Paper presented at the NISPAcee Conference, May 14–16. Budva, Montenegro.
- Pal, Leslie A. (2012). Frontiers of governance: The OECD and global public management Reform. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Pal, Leslie A. & Ireland, Derek (2009). The public sector reform movement: Mapping the global policy network. *International Journal of Public Administration*, 32(8), 621–657.
- Pierre, Jon & Rothstein, Bo (2011). Contending models of administrative reform: The New



- Public Management versus the New Weberianism. Teoksessa Eymeri-Douzans, Jean-Michel & Pierre, Jon (Eds.), *Administrative reforms and democratic governance* (s. 121–131). London: Routledge
- Pollitt, Christopher (2002). Clarifying convergence: Striking similarities and Drable differences in public management reform. *Public Management Review*, 4(1), 471–492.
- Pollitt, Christopher (2003). Public management reform: Reliable knowledge and international experience. *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), 121–136.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (Kolmas laitos). Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1998). Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective. *Public Administration*, 76(1), 141–159.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000). National, international and transnational constructions of New Public Management. Score Rapportserie 4. Stockholm.
- Schick, Allen (2003). Opportunity, strategy and tactics in reforming public management. *OECD Journal on Budgeting*, 2(3), 7–34.
- Schmidt, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *The Annual Review of Political Science*, 28(11), 303–326.
- Schmidt, Vivien A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'New Institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1–25.
- Schmidt, Vivien A. (2012). Discursive institutionalism: Scope, dynamics, and philosophical underpinnings. Teoksessa Fischer, Frank & Gottweis, Herbert (Eds.), *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice* (s. 85–113). Durham: Duke University Press.
- Swales, John M. (1990). *Genre analysis: English in academic and research settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Gliszczyński, Moritz (2011). Ideas and discourse in policy research: Applying a constructivist approach on the global level. Floor Working Paper No. 11. Haettu osoitteesta: <http://www.floorgroup.de>.